

Kommunaler Finanzreport 2013

Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung
im Ländervergleich



Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Kommunaler Finanzreport 2013

Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich

Autoren:

Andreas Burth*

(Universität Hamburg, Public Management)
andreas.burth@haushaltssteuerung.de

Dr. René Geißler

(Bertelsmann Stiftung)
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Marc Gnädinger**

(Hessisches Ministerium der Finanzen)
marc.gnaedinger@haushaltssteuerung.de

Prof. Dr. Dennis Hilgers

(Johannes Kepler Universität Linz, Public und Nonprofit Management)
dennis.hilgers@jku.at

Der Kommunale Finanzreport 2013 ist online verfügbar
unter www.kommunaler-finanzreport.de

Kontakt:

Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81030
Fax 05241 81-681030
E-Mail kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

* Andreas Burth und Dr. Marc Gnädinger sind Betreiber des Portals
www.HaushaltsSteuerung.de. + Der Autor vertritt im Rahmen dieser
Arbeit ausschließlich seine eigenen Ansichten.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Abkürzungen	9
Verzeichnis der Abbildungen	10
Verzeichnis der Tabellen	13
Zusammenfassung	14
Einleitung	17
Methodik	20
Teil I:	
Rahmenbedingungen	25
1 Bevölkerung	26
1.1 Bevölkerungsstand	27
1.2 Bevölkerungsdichte	28
1.3 Bevölkerungsentwicklung	29
1.4 Bevölkerungsstruktur	30
1.5 Bevölkerungsvorausberechnung	36
2 Gemeinden und Gemeindeverbände – Gliederung der kommunalen Ebene	39
2.1 Gemeindefallzahlen	41
2.2 Gemeindegrößen	43
2.3 Gemeindeverbandsstrukturen	45
2.4 Flächen- und Siedlungsstruktur	46
3 Wirtschaftskraft	48
4 Kommunalisierungsgrad	50
Teil II:	
Kommunale Haushaltssituation	53
1 Entwicklung der Haushaltssituation	55
2 Einordnung der kommunalen Haushaltssituation	57
3 Hintergründe der gegenwärtigen Haushaltsentwicklung	58
4 Kommunalhaushalte im Ländervergleich	60
4.1 Einnahmen	62
4.2 Ausgaben	65
4.3 Bauausgaben im Detail	67
Teil III:	
Kommunalsteuern	70
1 Entwicklung des Kommunalsteueraufkommens	71
2 Steueraufkommen im Ländervergleich	73
3 Steuermix	74
4 Realsteuerhebesätze	76
4.1 Realsteuerhebesätze im Zeitverlauf	76



4.2	Hebesätze der Grundsteuer B	77
4.3	Hebesätze der Gewerbesteuer	80
5	Konsolidierungspotentiale bei den Realsteuern	83
Teil IV:		
Personal und Versorgungsempfänger		86
1	Personalausgaben	87
2	Aktive Beschäftigte	89
2.1	Beschäftigte in Kernverwaltung und Auslagerungen	90
2.2	Beschäftigte nach Aufgabenbereichen	91
2.3	Beschäftigte im Ländervergleich	93
3	Versorgungsempfänger	96
3.1	Versorgungsempfänger im Ländervergleich	96
3.2	Entwicklung der Versorgungsempfängerfallzahlen	98
4	Altersstruktur von Personal und Versorgungsempfängern	100
5	Konsolidierungspotentiale bei Personal und Versorgung	102
Teil V:		
Kommunales Vermögen		107
1	Vermögenserfassung, -bewertung und Harmonisierungsbedarf	109
2	Kommunalfinanzvermögen	110
2.1	Finanzvermögensportfolio	111
2.2	Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich	112
2.3	Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich	114
2.4	Anteilsrechte	115
2.5	Gesamtfinanzvermögen	116
3	Geldschuldendeckungspotential des Finanzvermögens	117
3.1	Geldschuldendeckungspotential im Jahr 2010	118
3.2	Geldschuldendeckungspotential im Jahr 2011	120
3.3	Veränderung des Geldschuldendeckungspotentials	122
Teil VI:		
Kommunalverschuldung		124
1	Statistischer Schuldenbegriff	126
2	Entwicklung der Geldschulden	129
3	Geldschulden in Kernverwaltung und Auslagerungen	131
4	Einordnung der Kommunalverschuldung	134
5	Kommunalverschuldung im Ländervergleich	135
5.1	Schulden beim nicht öffentlichen Bereich	136
5.2	Kassenkreditwachstum	138
5.3	Schulden beim öffentlichen Bereich	140
5.4	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	142
6	Geldschuldenbegrenzungsregelungen	143
6.1	Gesetzliche Kassenkreditschuldenbremsen	144

6.2	Gesetzliche Investitionskreditschuldenbremsen	146
6.3	Geldschuldenbremsen aus kommunaler Eigeninitiative	148
7	Kommunale Schuldenillusion	150
8	Demokratiefeindlichkeit kommunaler Verschuldungsregime	153
Teil VII:		
Doppische Kommunalschuldenbremse		156
1	Etablierung des neuen Haushaltsrechts	158
2	Verknüpfung von Schulden und Generationengerechtigkeit	160
3	Doppischer Haushaltsausgleich	162
3.1	Haushaltsausgleich als Konkretisierung des Generationengerechtigkeitsgrundsatzes	163
3.2	Haushaltsausgleich als flexible Schuldenbremse	165
4	Modell einer doppelten Kommunalschuldenbremse	166
4.1	Funktionslogik einer doppelten Schuldenbremse	167
4.2	Generationenbeitrag als Ultima Ratio	169
4.3	Funktionierende Konnexitätsregeln als Voraussetzung	172
4.4	Übergangslösung	173
4.5	Antizyklischer Ausgleich	176
5	Wirkungen und Anreize einer doppelten Kommunalschuldenbremse	178
Literatur- und Quellenverzeichnis		184
Glossar		196
Anhang		210



Vorwort

Das Ausmaß öffentlicher Verschuldung und die daraus resultierenden Gefahren sind in den vergangenen Jahren stetig stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt. Die schlechte Haushaltslage der Kommunen ist jedoch keine neue Erkenntnis – sie ruft seit langem Besorgnis hervor. Auf der kommunalen Ebene gilt das Band zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik als besonders fest. Die kommunalen Nöte werden für die Bürger am ehesten spürbar: sei es, da Einrichtungen wie Theater, Bibliotheken und Schwimmbäder zur Disposition stehen oder dass nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen, neue Aufgaben anzugehen.

Die Bertelsmann Stiftung tritt für starke Kommunen ein. Kommunale Selbstverwaltung ist ein Grundpfeiler von Staat und Gesellschaft. Sie bedarf jedoch Handlungsspielräumen, dies auch in finanzieller Weise. Nur dann können die Kommunen den Erwartungen, die an sie gestellt werden, gerecht werden und gesellschaftlichen Herausforderungen begegnen. Jene wiederum sind vielfältig, denken wir z. B. an den Ausbau der Kita-Betreuung.

Diese finanzielle Stabilität ist in vielen Kommunen Deutschlands – nicht in allen – seit Jahren nicht mehr gegeben. Der Grundsatz der Generationengerechtigkeit, nach dem jede Generation die Ressourcen aufbringt, die sie verbraucht, und den Haushalt dauerhaft ausgleicht, ist verletzt. Die Finanz- und Wirtschaftskrise traf auf Haushalte, die vielerorts bereits überfordert waren, und wirkte in diesem Sinne als Trendverstärker. Mutige Schritte zur Wiederherstellung und Sicherung dieser Generationengerechtigkeit sind notwendig. Einige davon müssen auf der Ebene von Bund und Ländern koordiniert bearbeitet werden, andere befinden sich in der Hoheit der Länder allein, weitere in der Verantwortung jeder einzelnen Kommune. Jahre strenger Haushaltsdisziplin werden uns weiter begleiten.

Mit dem Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 und weiteren länderspezifischen Finanzberichten hat die Bertelsmann Stiftung unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich ein Kommunalfinanzberichtswesen aufgebaut. Der Fokus und die Besonderheit des Berichtswesens liegen zum einen in der Integration der aus den Kernhaushalten ausgegliederten Einheiten, die gerade im kommunalen Bereich eine bedeutende Rolle für die fiskalische Situation spielen, zum anderen im Vergleich der Bundesländer. Ergänzt werden diese Berichte durch Daten für alle Gemeinden ab 5.000 Einwohnern und zu über 200 Indikatoren im Internetportal www.wegweiser-kommune.de.

Den Berichten und dem Internetportal ist gemein, dass sie Transparenz über die Finanzsituation der kommunalen Familie schaffen wollen. Eine derartige umfassende Klarheit ist Voraussetzung für einen faktenbasierten Dialog zu heutigen wie auch künftigen kommunalen Aufgaben. Ohne den langfristigen Erhalt der finanziellen Solidität ist das hohe Gut der kommunalen Selbstverantwortung nicht zu gewährleisten.

Nach nunmehr fünf Jahren legt die Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Verwaltung einen neuen länderübergreifenden kommunalen Finanzreport vor. Er greift neue Themen auf und berücksichtigt erstmals die Änderungen aus der doppischen Haushaltsreform;

sein Anspruch ist es, die Transparenz der Haushaltslagen zu verbessern, Vergleichbarkeit zu ermöglichen und dazu anzuregen, sich intensiver mit der Thematik zu befassen. Mit dem vorliegenden Bericht liegt eine Analyse vor, die die Grenzen des statistisch und methodisch Machbaren ausschöpft.

Gütersloh, August 2013

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kirsten Witte'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Kirsten Witte



Abkürzungen

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AHK	Anschaffungs- und Herstellungskosten
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
d. h.	das heißt
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FEU	Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FL	Flächenländer
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GV	Gemeindeverband
HSK	Haushaltssicherungskonzept
i. H. v.	in Höhe von
IMK	Innenministerkonferenz
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
Kita	Kindertagesstätten
km ²	Quadratkilometer
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
Nr.	Nummer
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SGB	Sozialgesetzbuch
Tab.	Tabelle
u. a.	unter anderem
u. v. a. m.	und vieles andere mehr
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z. B.	zum Beispiel
ZV	Zweckverband

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Aufbau des Kommunalen Finanzreports 2013	19
Abbildung 2:	Wichtige Beeinflussungsfaktoren von Finanzkennzahlen	22
Abbildung 3:	Bevölkerung der Flächenländer zum 31.12.2010	27
Abbildung 4:	Bevölkerungsdichte der Flächenländer	29
Abbildung 5:	Bevölkerung der Flächenländer nach Altersgruppenanteilen zum 31.12.2010	34
Abbildung 6:	Entwicklung der Bevölkerungszahl von 2009 auf 2030	37
Abbildung 7:	Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen	38
Abbildung 8:	Organisation der kommunalen Ebene in den Flächenländern	40
Abbildung 9:	Gemeindefallzahlen der Flächenländer im Jahr 2011 in der Sortierung nach Kommunaltypen und -größenklassen	42
Abbildung 10:	Durchschnittsgemeindegrößen im Jahr 2011	44
Abbildung 11:	Zusammenhang von Bruttoinlandsprodukt und Kommunalfinanzsituation	48
Abbildung 12:	Bruttoinlandsprodukt der Jahre 2008 bis 2011	49
Abbildung 13:	Entwicklung des Kommunalen Finanzierungssaldos in den Jahren 2007 bis 2011	56
Abbildung 14:	Finanzierungssaldo von Bund, Ländern und Kommunen (ohne Zweckverbände) inklusive der FEUs des Staatssektors	58
Abbildung 15:	Kommunale Finanzierungssalden (Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive Extrahaushalte) im Jahr 2011	61
Abbildung 16:	Bauausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive Extrahaushalte) im Jahr 2011 nach Aufgabenbereichen	68
Abbildung 17:	Entwicklung wesentlicher Kommunalsteuereinnahmen der Flächenländer im Zeitraum 2007 bis 2011	72
Abbildung 18:	Kommunalsteuereinnahmen (netto) der Flächenländer im Jahr 2011	73
Abbildung 19:	Bedeutung einzelner Steuerarten im Kommunalsteuermix des Jahres 2011	75
Abbildung 20:	Veränderung der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der Kommunen der Flächenländer in den Jahren 2007 bis 2011	77
Abbildung 21:	Gewogene Durchschnittshebesätze bei der Grundsteuer B im Jahr 2011	78
Abbildung 22:	Gewogene Durchschnittshebesätze bei der Gewerbesteuer im Jahr 2011	81
Abbildung 23:	Kommunale Beschäftigte des öffentlichen Bereiches nach Aufgabenbereichen (einschließlich mittelbarer und gemischter Beteiligungen am 30.6.2011)	92
Abbildung 24:	Kommunale Versorgungsempfänger je 100.000 Einwohner am 1.1.2011	97
Abbildung 25:	Fallzahlveränderung kommunaler Versorgungsempfänger der Jahre 2000 bis 2011 in 1.000 Empfänger	99
Abbildung 26:	Aktive kommunale Beamte und Arbeitnehmer in der Abgrenzung des öffentlichen Dienstes sowie Ruhegehaltsempfänger nach Altersgruppen	102
Abbildung 27:	Kommunales Finanzvermögen (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010	111



Abbildung 28:	Kommunales Finanzvermögen (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010 beim nicht öffentlichen Bereich	112
Abbildung 29:	Kommunales Finanzvermögen (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010 beim nicht öffentlichen Bereich in der Sortierung nach der Verfügbarkeit	114
Abbildung 30:	Kommunales Finanzvermögen (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010 beim öffentlichen Bereich	115
Abbildung 31:	Kommunale Anteilsrechte (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010	116
Abbildung 32:	Kommunales Gesamtfinanzvermögen (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010	117
Abbildung 33:	Gegenüberstellung von Finanzvermögen und Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände beim nicht öffentlichen Bereich (jeweils Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010	119
Abbildung 34:	Gegenüberstellung von Finanzvermögen und Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände beim nicht öffentlichen Bereich (jeweils Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2011	121
Abbildung 35:	Relation von Finanzvermögen und Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände beim nicht öffentlichen Bereich (jeweils Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors)	122
Abbildung 36:	Doppischer Gesamtschuldenbegriff	125
Abbildung 37:	Gesamtbilanz der Stadt Dortmund zum 31.12.2010	127
Abbildung 38:	Schalenkonzept zur Erfassung der Staatsverschuldung im Rahmen der Schuldenstatistik	128
Abbildung 39:	Geldschuldenentwicklung in der Abgrenzung nach dem öffentlichen Gesamthaushalt (Kernhaushalte und Extrahaushalte) in den Jahren 2007 bis 2011	130
Abbildung 40:	Kommunale Gesamtverschuldung (Schulden beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich; ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Bürgschaften) im Flächenländervergleich	131
Abbildung 41:	Aufteilung der kommunalen Gesamtverschuldung Ende des Jahres 2011 (Schulden beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich; ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Bürgschaften) auf Kernhaushalt und Auslagerungen im Flächenländervergleich	132
Abbildung 42:	Gesamtverschuldung (Schulden beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich; ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Bürgschaften) von Bund, Ländern und Kommunen Ende des Jahres 2011	134
Abbildung 43:	Determinanten für kommunale Haushaltsergebnisse	135
Abbildung 44:	Schulden der Kommunen (Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte) der Flächenländer beim nicht öffentlichen Bereich zum 31.12.2011	136
Abbildung 45:	Schulden der kommunalen sonstigen FEUs beim nicht öffentlichen Bereich zum 31.12.2011	138
Abbildung 46:	Kassenkredite der Kommunen (Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte) der Flächenländer beim nicht öffentlichen Bereich im Vergleich der Jahre 2010 und 2011	140

Abbildung 47:	Schulden der Kommunen (Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte) der Flächenländer beim öffentlichen Bereich zum 31.12.2011	141
Abbildung 48:	Schulden der kommunalen sonstigen FEUs beim öffentlichen Bereich zum 31.12.2011	142
Abbildung 49:	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Kommunen (Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte) der Flächenländer zum 31.12.2011	143
Abbildung 50:	Gegenüberstellung von Kommunalschulden und Zinsausgaben der Kernhaushalte der Kommunen der Flächenländer	151
Abbildung 51:	Folgen kommunaler Verschuldung	154
Abbildung 52:	Zusammenhang zwischen Schulden und Haushaltsausgleich	161
Abbildung 53:	Funktionslogik der doppelischen Kommunalschuldenbremse einschließlich Generationenbeitrag	167
Abbildung 54:	Einordnung der doppelischen Schuldenbremse in den Haushaltskreislauf	168
Abbildung 55:	Komponenten der doppelischen Kommunalschuldenbremse	172
Abbildung 56:	Defizitabbauwege im Rahmen einer Übergangslösung	174
Abbildung 57:	Entscheidungsparameter bei der Festlegung des Defizitabbauweges	176
Abbildung 58:	Schalenkonzept der Finanz- und Personalstandstatistik	206
Abbildung 59:	Anteil einzelner Politikbereiche an den Bauausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive Extrahaushalte) im Jahr 2011	210



Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 2000 bis 2010 in den Flächenländern	30
Tabelle 2:	Strukturkennzahlen zur Bevölkerung der Flächenländer im Jahr 2010	31
Tabelle 3:	Anteil der Kinder in Kindertagesbetreuung an allen Kindern dieser Altersgruppe (Betreuungsquote) am 1.3.2012	33
Tabelle 4:	Gemeindefallzahlen im Jahr 2011	43
Tabelle 5:	Einwohnerschwächste und -stärkste Städte/Gemeinden der Flächenländer im Jahr 2011	44
Tabelle 6:	Fallzahl der Gemeindeverbände im Jahr 2010	45
Tabelle 7:	Nutzung der Bodenfläche in den Flächenländern zum 31.12.2010	47
Tabelle 8:	Kommunalisierungsgrad des Jahres 2009	51
Tabelle 9:	Berechnung und Aussage der Finanzkennzahl ordentliches Ergebnis (doppische Logik)	54
Tabelle 10:	Veränderung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen der Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive Extrahaushalte) zwischen den Jahren 2010 und 2011	59
Tabelle 11:	Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der FEUs des Staatssektors im Jahr 2011	63
Tabelle 12:	Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der FEUs des Staatssektors im Jahr 2011	66
Tabelle 13:	Tiefst- und Höchstwerte beim Hebesatz der Grundsteuer B im Jahr 2011	79
Tabelle 14:	Tiefst- und Höchstwerte beim Hebesatz der Gewerbesteuer im Jahr 2011	82
Tabelle 15:	Fiktive statische Berechnung des Konsolidierungspotentials einer Musterstadt in Nordrhein-Westfalen bei Anhebung der Realsteuerhebesätze auf die nordrhein-westfälischen oder deutschen Höchsthebesätze	84
Tabelle 16:	Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der FEUs des Staatssektors im Jahr 2011	88
Tabelle 17:	Beschäftigte im kommunalen Bereich einschließlich mittelbarer und gemischter Beteiligungen am 30.6.2011	90
Tabelle 18:	Kommunale Vollzeitäquivalente des Personals des öffentlichen Dienstes am 30.6.2011	94
Tabelle 19:	Haushaltsreformen auf kommunaler Ebene in Deutschland	159
Tabelle 20:	Geltende Haushaltsausgleichsregelungen für doppisch rechnende Kommunen der Flächenländer	164
Tabelle 21:	Visualisierung der Effekte einer Grundsteueranpassung	170
Tabelle 22:	Veränderung der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der Kommunen (inklusive Stadtstaaten) in den Jahren 1999 bis 2011	211
Tabelle 23:	Kommunalbeschäftigte einschließlich mittelbarer und gemischter Beteiligungen am 30.6.2011 nach Aufgabenbereich und Ort der Aufgabenerledigung	211
Tabelle 24:	Zinsausgaben der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer seit der Wiedervereinigung bis zum Jahr 2009	212

Zusammenfassung

Schere zwischen konsolidierungsbedürftigen und gut situierten Kommunen öffnet sich

Während in einzelnen Ländern im Jahr 2011 bereits wieder kommunale Überschüsse erzielt werden, fallen andernorts weitere Defizite an. Die Schere innerhalb der kommunalen Familie öffnet sich weiter. Die Höhe der kommunalen Defizite droht in einzelnen Ländern in Kombination mit Vorjahresdefiziten zum Motor ihrer eigenen Entwicklung zu werden. An der Spitze dieser Entwicklung stehen das Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Mit der Finanzkrise zeichnet sich mit Hessen ein weiteres Land ab, das ohne zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen das seit Jahren bekannte „Krisentrio“ zu einem „Krisenquartett“ erweitern könnte.

Neue Länder trotzen der Finanzkrise

In den von der Finanzkrise stark geprägten Jahren 2009 und 2010 ist es den Kommunen in den neuen Bundesländern besser gelungen, Defizite zu vermeiden. Während die Rückkehr zu Überschüssen in den wirtschaftsstarken und traditionell für eine vergleichsweise gute Finanzsituation bekannten Ländern Baden-Württemberg und Bayern im Jahr 2011 weniger überrascht, ist insbesondere der Blick auf Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern interessant. Diese drei Länder haben es geschafft, die Finanz- und Wirtschaftskrise ohne kommunale Defizite zu überstehen. Im Jahr 2011 erreichen sie ebenfalls Überschüsse. Die Haushaltslage der Kommunen der neuen Bundesländer steht jedoch mittelfristig vor großen Herausforderungen im Zuge des auslaufenden Solidarpakts II und der demographischen Entwicklung.

Ungenutzte Steuerpotentiale verschärfen Defizite

Neben der Wirtschaftsentwicklung sind bei der für die Summe der Kommunen quantitativ wichtigsten Kommunalsteuer, der Gewerbesteuer, die Hebesätze entscheidend. Das gilt in noch stärkerem Umfang für die Grundsteuer, deren Hebesätze ebenfalls durch die Kommunalpolitik vor Ort festgesetzt werden können. Zwar liegt der Durchschnittshebesatz der konjunkturunsensiblen Grundsteuer B mittlerweile über dem der Gewerbesteuer. Trotzdem ist gerade an dieser Stelle auffällig, dass bei den Realsteuern noch längst nicht die verfügbaren Konsolidierungspotentiale genutzt werden. Auf Anpassungen wird bislang vielerorts zu Gunsten der Verschuldung und zu Lasten noch stärkerer Anpassungen in der Zukunft verzichtet.

Natürliche Fluktuation muss zur Anpassung der Verwaltung genutzt werden

Auf der Ausgabeseite ist bei den quantitativ bedeutsamen Personalausgaben zwangsläufig mit einem Anstieg der Versorgungslasten zu rechnen. In Anbetracht der übrigen und wachsenden Ausgabenkategorien (z. B. Soziales, Kita) scheinen Konsolidierungsmaßnahmen an dieser Stelle langfristig unvermeidlich, um die Personalausgaben in der Summe nicht überproportional anwachsen zu lassen. Der Ländervergleich liefert Hinweise, dass Aufgaben mit unterschiedlichem Personaleinsatz erbracht werden. Das setzt die Bereitschaft voraus, Abstriche im Bündel der Leistungen



und deren Standards hinzunehmen. Die anstehende große Verrentungswelle im kommunalen Bereich lässt es zu, Personal mittelfristig und sozialverträglich über natürliche Fluktuation abzubauen und damit Personalausgaben zu senken. Um das ohne zusätzliche Arbeitsverdichtungen zu gewährleisten, müssen allerdings Aufgaben zurückgefahren oder über den Ausbau von Kooperationen anders organisiert werden.

Finanzvermögen reicht fast nirgendwo zur Geldschuldendeckung

Auf jeden Einwohner entfällt Ende des Jahres 2010 im Flächenländerdurchschnitt ein Kommunalfinanzvermögen von 2.071 Euro. In dieser Zahl sind die Finanzvermögen der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) des Staatssektors bereits berücksichtigt. Werden allerdings Anteilsrechte und das Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich in Abzug gebracht, schrumpft der Wert auf nur 726 Euro pro Kopf. Dabei ist die Spannweite innerhalb der kommunalen Familie beachtlich. In Niedersachsen und im Kommunalfinanzkrisenland Saarland erreichen die Werte des Jahres 2010 pro Einwohner nicht einmal die Hälfte des Niveaus der Länder Baden-Württemberg, Bayern und des Spitzenreiters Hessen.

Insgesamt haben im Jahr 2010 lediglich die baden-württembergischen Kommunen in ihrem Durchschnitt ein Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich, welches die Schulden beim nicht öffentlichen Bereich übertrifft. In allen anderen Ländern sind bei diesem Bereich die Schulden größer als das Finanzvermögen. Diese Situation ändert sich auch im Jahr 2011 nicht. Zwar ist das Finanzvermögen gewachsen, die Zunahme trifft aber auch für die Schulden zu. Am dramatischsten ist das Verhältnis zwischen Finanzvermögen und Schulden im Saarland. Hier ist das Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich bereits im Jahr 2010 mehr als sechs Mal kleiner als die korrespondierende Schuldenposition. Im Jahr 2011 spitzt sich die Lage des kleinsten Flächenlandes dramatisch zu. Die Schulden beim nicht öffentlichen Bereich übertreffen das Finanzvermögen bereits um mehr als das Neunfache.

Kassenkreditgetriebene Verschuldung wächst weiter deutlich an

Die Kommunalverschuldung in Deutschland hat sich in den vergangenen fünf Jahren stetig erhöht. In der Summe erreicht der Stand der gesamten statistisch erfassbaren kommunalen Geldschulden beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich Ende 2011 einen Wert von 4.044 Euro je Einwohner. Insgesamt lediglich 41 Prozent hiervon entfallen auf die Kernhaushalte, 59 Prozent dagegen auf die Auslagerungen (Extrahaushalte und sonstige FEUs). Die niedrigsten Pro-Kopf-Schuldenstände finden sich in Bayern, Sachsen und Schleswig-Holstein. Die höchsten Werte weisen Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland aus.

Die besonders problematischen Kassenkredite haben im Zeitraum 2007 bis 2011 am stärksten zugenommen. Die höchste Pro-Kopf-Kassenkreditverschuldung findet sich wiederum in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Eine Ursache für die zunehmend bedrohlichen Kassenkreditbestände liegt u. a. in zu weichen Begrenzungsregelungen im kommunalen Haushaltsrecht bzw. nicht effektiver Kommunalaufsicht einzelner Länder. Grundsätzlich zu beachten ist, dass bislang lediglich Geldschulden/Verbindlichkeiten statistisch berichtet werden. Die im

neuen doppelhaushaltsrechtlichen erfassten Rückstellungen (z. B. für Pensionen) bleiben damit noch unberücksichtigt. Die statistisch ausgewiesene Kommunalverschuldung ist folglich noch immer deutlich untererfasst.

Doppelhaushaltsrechtliche Schuldenbremse kann Kommunal Finanzen nachhaltig konsolidieren

Die kritische Verschuldungssituation in vielen Kommunen verdeutlicht die Notwendigkeit der Etablierung einer neuen, den Grundsatz der Generationengerechtigkeit sicherstellenden Kommunalverschuldungsbremse. Die vielerorts vollzogene Umstellung von der Kameralistik auf die kommunale Doppik ermöglicht es, eine derartige Schuldenbremse zu konstruieren.

Im Kern besteht das Konzept der doppelhaushaltsrechtlichen Kommunalverschuldungsbremse aus drei Hauptkomponenten: erstens dem doppelhaushaltsrechtlichen Haushalts- und Rechnungswesen als Datengrundlage, zweitens der Pflicht zum Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis und drittens der Erhebung eines sogenannten Generationenbeitrages für den Fall, dass die Haushaltsausgleichspflicht verletzt wird. Die aus dem Generationenbeitrag hervorgehende Anreizwirkung auf politische Akteure ist geeignet, in finanzieller Hinsicht ein Wirtschaften auf Kosten künftiger Generationen zu unterbinden und die Kommunalfinanzsituation langfristig auf solide Beine zu stellen. Eine Voraussetzung für das Konzept besteht in funktionierenden Konnexitätsregeln.



Einleitung

Finanzielle Ressourcen sind der zentrale Ausgangspunkt für die Erbringung kommunaler Leistungen. Kurzfristig können Ungleichgewichte von Erträgen und Aufwendungen hingenommen werden, langfristig führen sie zur Aushöhlung kommunaler Selbstverwaltung. Die Rahmenbedingungen für dauerhaft ausgeglichene Kommunalhaushalte unterscheiden sich indes stark zwischen den Bundesländern. Das Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen, historisch gewachsene organisatorische Gliederungsunterschiede der kommunalen Gebietskörperschaften, heterogene Aufgabenverteilungen zwischen den einzelnen Ländern und der kommunalen Familie u. v. a. m. erfordern eine differenzierte Betrachtung. Zahlreiche Einflüsse determinieren als exogene Größen die Ertragsmöglichkeiten und Notwendigkeiten für Aufwendungen, andere Gegebenheiten sind zumindest mittel- bis langfristig beeinflussbar. Daher stehen in der vorliegenden Arbeit zunächst die kommunalen Rahmenbedingungen im Mittelpunkt (Teil I).

Unabhängig von den gegebenen kommunalen Strukturen und sozioökonomischen Gegebenheiten bleibt es stets Aufgabe der Politik, also der Mandats- und Verantwortungsträger¹ der verschiedenen Ebenen im Dialog mit den Einwohnern, auf Basis des Status quo die langfristige kommunale Aufgabenerledigung sicherzustellen. Dazu gehört der Erhalt der finanziellen Leistungsfähigkeit. Auf Basis der aktuellen statistischen Erhebungen können allerdings keine vollständigen Aussagen zum Ressourcenverbrauch und -aufkommen in einzelnen Haushalts- und Rechnungsjahren getroffen werden. Zwar stellt ein Großteil der Kommunen das Haushalts- und Rechnungswesen von der traditionellen Kameralistik auf die ressourcenverbrauchsorientierte Doppik um; jedoch basieren gängige Statistiken noch immer auf der Kameralistik, sodass die Statistik Größen wie kommunale Abschreibungen, Rückstellungen etc. nicht abbildet. Dennoch können mittels der verfügbaren statistischen Informationen Aussagen zur aktuellen Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen getroffen werden. Im vorliegenden Finanzreport wird die Entwicklung der Finanzsituation im Zeitraum 2007 bis 2011 betrachtet, womit konjunkturell gute wie auch schlechte Jahre erfasst sind. Dabei wird die Betrachtung konsequent über die reinen Kernhaushalte hinaus auf die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) erweitert, weil diese im kommunalen Raum eine hohe Relevanz für die finanzielle Leistungsfähigkeit besitzen (Teil II). Gleichzeitig erfolgt ein Blick auf die Staatsebene. Er zeigt, dass die Staatshaushalte ebenfalls durch Defizite geprägt sind. Insofern werden die Kommunen die notwendige Konsolidierung in den anstehenden Nachfinanzkrisenjahren maßgeblich aus eigener Kraft erbringen müssen.²

Ogleich sich im Jahr 2011 die Kommunalfinanzsituation im Vergleich zu den finanzkrisengeprägten Jahren 2009 und 2010 wieder verbessert hat, entlastet das zahlreiche Kommunen nicht von dem Erfordernis zu tiefgreifenden und über das bisherige Maß hinausgehenden Konsolidierungsbemühungen – mancherorts wurden bereits vor der Finanzkrise Defizite realisiert. Die zur Konsolidierung eingesetzten Instrumente werden sich aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen jeweils in der Dosierung unterscheiden. Gewiss ist allerdings, dass sie auf der Ertrags- und

¹ Sofern in dem vorliegenden Finanzreport Mandatsträger, Beamte, Angestellte, Bürger etc. benannt werden, so sind hiermit gleichermaßen männliche und weibliche Personen angesprochen. Auf die maskuline Form ist lediglich aus Gründen der besseren Lesbarkeit zurückgegriffen worden.

² Der kommunale Wunsch nach finanzieller Entlastung durch den Bund bleibt bestehen und ist in Teilen bereits beschlossen.

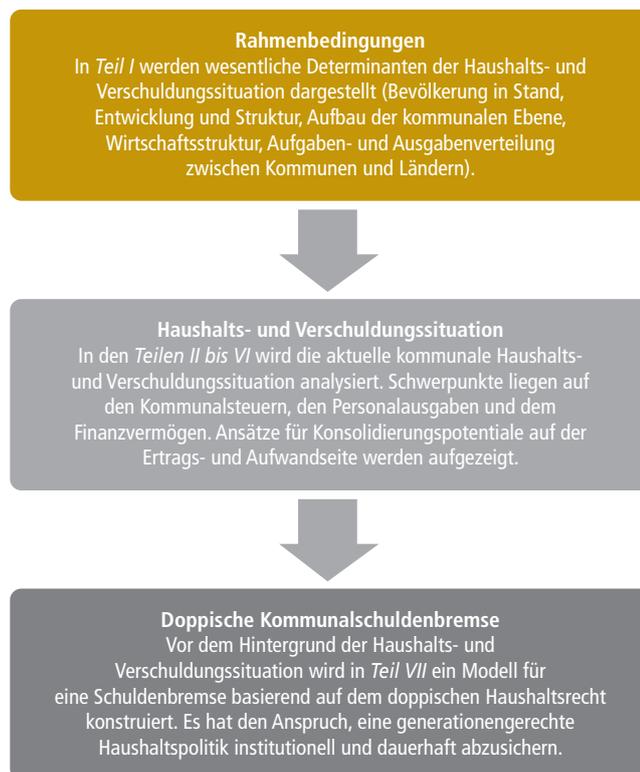
auf der Aufwandsseite ansetzen müssen, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit erfolgreich wiederhergestellt werden soll. Um Konsolidierungserfordernisse nicht lediglich anzusprechen, sondern konkret zu benennen, analysiert die Arbeit bedeutende Ertrags- und Aufwandsarten auf ihren potentiellen Beitrag im Rahmen von Konsolidierungsprozessen hin; hierbei werden die jüngsten verfügbaren statistischen Informationen ausgewertet. Für die Ertragsseite erfolgt eine Untersuchung der Kommunalsteuererträge (Teil III). Das Hauptaugenmerk liegt hierbei auf den von den Gemeinden aufgrund ihres Hebesatzrechts beeinflussbaren Realsteuern. Stellvertretend für Konsolidierungspotentiale auf der Aufwandsseite wird der quantitativ bedeutende Personal- und Versorgungsbereich beleuchtet (Teil IV). Betrachtet wird hierbei u. a. die Frage, inwiefern mittel- bis langfristig eine verrentungsbedingte Fluktuation an Mitarbeitern zu Konsolidierungszwecken genutzt werden kann. Die Untersuchung der Ertrags- und Aufwandsseite stellt im Vergleich zu früheren Finanzreporten einen neuen Analysegegenstand dar.

Haushaltskonsolidierung ist kein Selbstzweck. Deren Erfordernis ergibt sich aus dem Grundsatz wirtschaftlicher Verwaltung und des Haushaltsausgleichs. In der doppischen Begrifflichkeit sinkt das Eigenkapital, wenn der Ressourcenverbrauch das Ressourcenaufkommen regelmäßig übertrifft: Es wird deutlich, dass in finanzieller Hinsicht auf Kosten kommender Generationen gewirtschaftet und demnach die ökonomische Schutzfunktion missachtet wird. Das Eigenkapital der Kommunen ist vereinfacht das Spiegelbild des Wirtschaftens in der Vergangenheit. Gleichzeitig prägen die Vermögens- und Schuldenpositionen die aktuellen Haushalte, z. B. über Zinsen und Abschreibungen. Auf Grundlage der Statistik kann gegenwärtig lediglich ein Ausschnitt der kommunalen Aktiv- und Passivpositionen nachvollzogen werden. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden die Finanzvermögen (Teil V) und die Schulden (Teil VI) näher beleuchtet, wobei sich der Blick wiederum über die Kernhaushalte hinaus zusätzlich auf die FEUs richtet. Dabei wird auf die aktuellsten statistisch verfügbaren Informationen zugegriffen. Ebenso wie Teil III und IV des Finanzreports stellt auch Teil V (Finanzvermögen) eine Neuerung im Vergleich zu früheren Finanzreporten dar. Teil VI (Schulden) folgt demgegenüber der Tradition früherer Finanzreporte.

In der Vergangenheit ist es im kommunalen Raum nicht allorts gelungen, ein perioden- und generationengerechtes Wirtschaften zu gewährleisten. Mit dem neuen kommunalen Haushaltsrecht auf Basis des Ressourcenverbrauchskonzeptes wird nun erstmals ein Haushalts- und Rechnungswesen etabliert, das Informationen zu generationengerechtem Verhalten transparent abbilden kann. Zur institutionellen Verankerung des Leitbildes der Generationengerechtigkeit wird das Modell einer Kommunalschuldenbremse auf Basis der Doppik konstruiert (Teil VII).



Abbildung 1: Aufbau des Kommunalen Finanzreports 2013



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Insgesamt richtet sich der vorliegende Finanzreport nicht ausschließlich an Finanzexperten, sondern soll trotz des unvermeidlichen statistischen Abstraktionsgrades auch für weitere Interessierte nachvollziehbar sein. Daher werden zentrale Fachbegriffe in einem Glossar am Ende der Arbeit erläutert.

Methodik

Betrachtungshorizont

Anspruch der vorliegenden Arbeit ist die Beschreibung der finanziellen Situation der Kommunen in den 13 Flächenländern (Teil II bis Teil VI). Hierbei werden neben dem Status quo der Finanzsituation sozioökonomische Ursachen für heterogene Entwicklungen genauso benannt wie politische Entscheidungen für einzelne Ertrags- und Aufwandspositionen sowie verfügbare Konsolidierungspotentiale. Soweit für die Analyse notwendig, werden additiv Finanzinformationen zur Staatsebene (Bund und Länder) abgebildet.

Die Visualisierung der sozioökonomischen und finanzstatistischen Daten erfolgt auf aggregierter Ebene der 13 Flächenländer. Tiefergehende regionale Betrachtungen oder solche für einzelne Gemeinden und Gemeindeverbände können hier nicht durchgeführt werden. Das Gleiche gilt grundsätzlich für die Veranschaulichung der Vermögens- und Verschuldungssituation sowie von Ertrags- und Aufwandskomponenten. Lediglich zur Verdeutlichung von Zusammenhängen und zum Aufzeigen von Extremwertausprägungen werden Ausnahmen gemacht. Naturgemäß weichen die Kennzahlausprägungen einzelner Kommunen mehr oder minder stark von den Durchschnitts- und Extremwerten ab. Nichtsdestotrotz sind aggregierte Analysen wertvoll, da sie allgemeine Trends und Aussagen für die Kommunen eines Flächenlandes bzw. die Gesamtheit der Kommunen erlauben sowie Ländervergleiche ermöglichen. Für die Analysen im vorliegenden Finanzreport ist – soweit möglich – auf Rechnungsdaten, d. h. die tatsächlich realisierten Werte zurückgegriffen worden. In einigen Fällen war dies indes nicht möglich, da Rechnungsdaten regelmäßig mit großem Zeitabstand publiziert werden; in diesen Fällen ist daher auf Daten der Kassenstatistik rekurriert worden, die zeitnah vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht werden und daher die Erstellung zeitaktueller Analysen ermöglichen. Kassenstatistische Daten sind jedoch dadurch gekennzeichnet, dass es sich teilweise noch um vorläufige Daten handelt: Sie sind folglich weniger valide als Rechnungsdaten. Gleichwohl dürften sich die Unschärfen über die Summe der Kommunen teilweise nivellieren, sodass die Kassenstatistik insbesondere auf aggregierter Ebene wertvolle Informationen liefern kann.

Insgesamt bewegt sich die Arbeit an den aktuellen Grenzen der Darstellungsmöglichkeiten. Die Kommunen stellen sukzessive um auf ein am gesamten Ressourcenverbrauch und -aufkommen orientiertes Haushalts- und Rechnungswesen. Allerdings erlauben die gegenwärtigen statistischen Veröffentlichungen bedauerlicherweise kein vollständiges Bild der Vermögens- und Verschuldungssituation der (kommunalen) Gebietskörperschaften. Das Gleiche gilt für Aufwands- und Ertragskomponenten; sie werden nur lückenhaft erfasst. Daher werden zu Beginn der einzelnen Teile zur finanziellen Situation (Teil II bis Teil VI) stets Informationen zu den Grenzen der Statistik gegeben. Sie machen deutlich, welche Lücken die statistischen Aufbereitungen im Vergleich zu einem doppelten Gesamtbild aufweisen.

Trotz dieser statistischen Erfassungslücken werden in der Tradition der bisherigen Finanz- und Schuldenreporte der Bertelsmann Stiftung die statistischen Daten möglichst vollständig herangezogen. Das bedeutet, dass neben Informationen zu den kommunalen Kernhaushalten auch die FEUs des Staatssektors (soweit möglich, ebenfalls die FEUs des Marktsektors) in die Analyse inte-



griert werden. Das ist notwendig, um verlorengegangene Transparenz aufgrund der enormen Fragmentierung der Kommunalhaushalte zurückzugewinnen.

Zeitliche Betrachtungsperiode der Arbeit ist stets das Haushaltsjahr 2011.³ Aktuellere Finanzinformationen lagen zum Zeitpunkt der Bearbeitung nicht vor. Sofern einzelne Informationen zu diesem Jahr im Bearbeitungszeitraum nicht verfügbar sind, werden Vorjahreswerte herangezogen. Ausblicke über das Jahr 2011 hinaus werden an denjenigen Stellen gewagt, an denen es unter Berücksichtigung der absehbaren Entwicklungen und ohne den Rückgriff auf unverhältnismäßige spekulative Aspekte möglich ist. Zur Veranschaulichung wichtiger Entwicklungen werden daneben an mehreren Stellen Zeitreihenvergleiche vorgenommen. Diese beziehen sich in der Regel auf den Fünfjahreszeitraum der Periode 2007 bis 2011; damit ist gewährleistet, dass in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung neben dem neuesten Jahr 2011 sowohl die sehr guten Haushaltsjahre (2007 und 2008) als auch die durch die Finanzkrise geprägten Jahre (2009 und 2010) berücksichtigt werden.

Der letzte Teil der Arbeit (Teil VII) hebt sich von den übrigen Ausarbeitungen ab. Die vorangehenden Teile beschreiben im Wesentlichen die Kommunalfinanzsituation in ihrer Heterogenität. Mit dem konstruierten Modell einer Kommunalschuldenbremse auf Basis der Doppik wird hingegen eine Lösungsoption für das derzeitige Dilemma sich selbst verfestigender kommunaler Defizite erarbeitet. Oberste Maxime dieses – in den öffentlichen Diskurs zu bringenden – Modells ist die Orientierung an der ökonomischen Schutzfunktion: Die aktuelle Generation soll vor der „Ausbeutung“ durch den Staat bzw. die Kommune genauso geschützt werden wie nachrückende Generationen vor einer „Ausbeutung“ durch heute lebende Generationen. In Anbetracht der demographischen Veränderungen gewinnt dieser intergenerative Aspekt zunehmend an Relevanz.

Logik von Finanzkennzahlenvergleichen

Länderübergreifende (und interkommunale)⁴ Finanzkennzahlenvergleiche sind die Basis für die Diskussion um Handlungsoptionen (im Rahmen der vorliegenden Arbeit). Um das zu gewährleisten, müssen Vergleiche den nachfolgenden Anforderungen so weit als möglich genügen bzw. sind gewisse qualitative Aspekte im Rahmen der Dateninterpretation zu beachten (s. dazu auch Abb. 2):

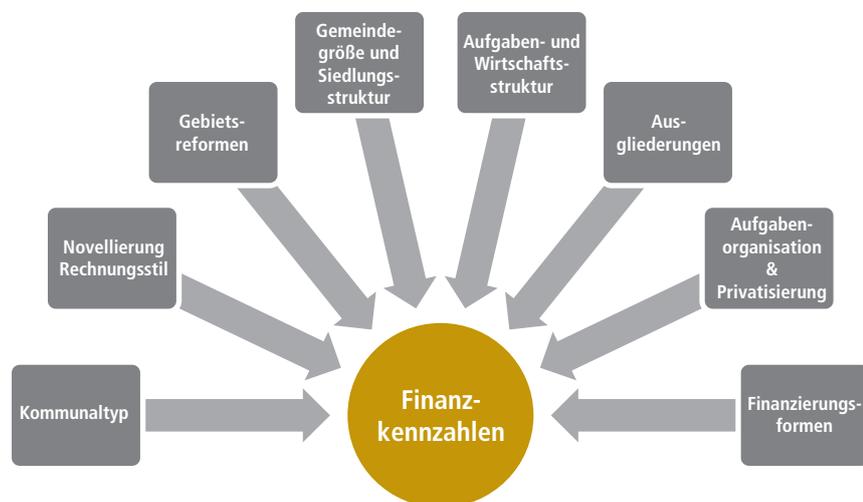
(1) Gemeinden und Gemeindeverbände mit unterschiedlichem Kommunaltypus sind bei einzelmeindlichen Vergleichen getrennt voneinander zu untersuchen. Während das in der Unterscheidung von Gemeindeverbänden und Gemeinden trivial anmuten mag, ist diese Vorgehensweise auch bei Vergleichen innerhalb einzelner Gruppen anzuwenden. Beispielsweise sind kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte nicht miteinander vergleichbar, obgleich es sich in beiden Fällen um Gemeinden handelt. So übernehmen z. B. die Kreise für die kreisangehörigen Gemeinden zahlreiche Aufgaben (etwa im Sozialbereich), was bei kreisfreien Städten nicht der Fall ist.

³ Als einzige bewusste Ausnahme von dieser Vorgehensweise ist Teil V zur Vermögenssituation anzusehen. Die Finanzvermögensstatistik hat für das Berichtsjahr 2010 eine grundlegende Überarbeitung erfahren (auch in qualitativer Hinsicht). Es ist wahrscheinlich, dass ihre Berücksichtigung künftig eine tragende Rolle für die Kommunalfinanzberichterstattung spielen wird. Daher wird im Schwerpunkt das Basisjahr 2010 untersucht.

⁴ Zur Vertiefung der an dieser Stelle vorgenommenen Analysen auf der zusammengefassten Länderebene bietet sich ein Zugriff auf das Internetportal www.wegweiser-kommune.de an. Bei der Dateninterpretation sind die an dieser Stelle benannten Hinweise für Finanzkennzahlenvergleiche ebenso relevant.

- (2) Um kreisfreie Städte und kreisangehörigen Raum vergleichbar zu machen, müssen die Kennzahlen der kreisfreien Städte denjenigen der Gesamtkreise (Kreisverwaltung inklusive kreisangehöriger Gemeinden und etwaiger weiterer Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene) gegenübergestellt werden.
- (3) Die Umstellung auf neue doppische Rechnungssysteme kann aktuell die Vergleichbarkeit von Finanzdaten beeinträchtigen. Je höher die Aggregationsstufe der Daten ist, desto belastbarer sind grundsätzlich die Ergebnisse, weil sich Verzerrungen durch einzelne fehlerhafte Werte/Meldungen in den Durchschnittswerten nivellieren. Zwar führen die statistischen Ämter verschiedene Plausibilitätsprüfungen in Bezug auf die Daten durch. Etwaige Fehler (z. B. durch Falschmeldungen einzelner Kommunen) lassen sich dadurch aber nicht immer lückenlos beheben.
- (4) Kennzahlenvergleiche mit Angaben zur zeitlichen Entwicklung finanzstatistischer Größen in Bezug auf einzelne Kommunal- oder Gemeindetypen (z. B. für die Landgemeinden etc. eines Landes und nicht für die Summe der Kommunen eines Landes) können problembehaftet sein. Soweit Gebiets- bzw. Verwaltungsreformen stattfinden, verändern sich die Kennzahlen, ohne dass sich an der finanziellen Situation der Kommunaltypengruppe etwas verändert haben muss.
- (5) Länderübergreifende Vergleiche zwischen einzelnen kommunalen Gruppen (z. B. den Kreisen) werden dadurch beeinträchtigt, dass sich die Aufgabenstellungen einzelner Kommunaltypen zwischen den Flächenländern unterscheiden. Innerhalb der kommunalen Familie eines Landes können andere Kommunen bestimmte Aufgaben (beispielsweise im Bereich Schule) übernehmen, als das in anderen Ländern der Fall ist. Die unterschiedlichen Aufgabenstellungen beeinflussen in der Folge die Ausprägungen einzelner Kennzahlenwerte.

Abbildung 2: Wichtige Beeinflussungsfaktoren von Finanzkennzahlen



Quelle: Eigene Darstellung



- (6) Kommunen des gleichen Kommunaltyps (z.B. kreisangehörige Kommunen) von unterschiedlicher Größe können nicht bei sämtlichen Finanzkennzahlen direkt miteinander verglichen werden, weil sie je nach Größe mehr oder weniger Aufgaben wahrnehmen und schon von daher unterschiedliche Ausprägungen bei einzelnen Finanzkennzahlen aufweisen.
- (7) Es ist zu bedenken, dass aus Finanzkennzahlenvergleichen auf der Basis von Pro-Kopf-Werten keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung getroffen werden kann, d. h. dass vergleichsweise niedrige oder hohe Werte bei einzelnen Finanzkennzahlen auf unterschiedlichen Hintergründen beruhen können. So sagen beispielsweise hohe Personalausgaben noch nichts darüber aus, was diese verursacht hat. Sie könnten z. B. auf ein hohes Maß an kommunal wahrgenommenen Aufgaben zurückzuführen sein oder auf Unwirtschaftlichkeiten bei der Erfüllung einzelner Aufgaben.
- (8) Uneinheitliche Ausgaben- und Aufgabenverteilungen zwischen den einzelnen Flächenländern und ihren Kommunen erschweren länderübergreifende Vergleiche. Grundsätzlich können derartige Verzerrungen anhand des Kommunalisierungsgrades berücksichtigt werden. Berechnungen mit Hilfe dieser Methodik haben aber ihrerseits Schwächen. Gesetzlich definierte Standards seitens der Landesgesetzgeber können ebenfalls einen Einfluss auf die Kommunalfinanzsituation haben.
- (9) Gemeinden und Gemeindeverbände haben in allen Flächenländern die Möglichkeit, Teile ihrer Aufgaben aus der Kernverwaltung und damit aus dem Kernhaushalt auszugliedern. Auf diese Weise werden neue Organisationseinheiten geschaffen, z. B. rechtlich unselbstständige Eigenbetriebe. Dabei können auch Zusammenschlüsse zwecks gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung eine Rolle spielen, z. B. Zweckverbände oder Beteiligungsgesellschaften.
- (10) Teilweise werden kommunale Aufgaben an Private vergeben (etwa Reinigungsdienste, Schneeräumarbeiten oder Hausmeisterdienste) oder an karitative Einrichtungen (etwa Kindertageseinrichtungen) übertragen. Hierdurch werden einzelne Finanzkennziffern beeinflusst. So können z. B. Personalausgaben des Kernhaushaltes scheinbar sinken, während diese Ausgaben andernorts wieder auftauchen.
- (11) Heterogene Formen der Finanzierung können Finanzkennzahlenvergleiche erschweren. Das wird beispielsweise dann relevant, wenn Vermögen einer Kommune verkauft und im Anschluss daran zurückgemietet oder geleast wird. Das Gleiche gilt für andere alternative Finanzierungsformen.
- (12) In zahlreichen Gemeinden und insbesondere an Hochschulstandorten werden Zweitwohnsitzsteuern eingeführt. Das hat einen unmittelbaren Einfluss auf Finanzkennzahlen, die nach Pro-Kopf-Werten berechnet werden. Personen, die bisher in der Bevölkerungsstatistik mit Hauptwohnsitz in ihrer Heimatkommune gemeldet waren, ändern aus Steuervermeidungsgründen ihren Wohnsitz. Zeitreihenvergleiche werden dadurch erschwert.

- (13) Eine regelmäßige Quelle für eine Falschinterpretation statistischer Finanzdaten ist der Umstand, dass Ausgabenüberhänge oder -unterschreitungen rein temporärer Natur sein können. So kann selbst die hoch aggregierte Größe des kommunalen Finanzierungssaldos durch einmalige Veränderungen im Beteiligungsbereich oder buchungstechnische Besonderheiten im Zusammenhang mit aufgelegten Konjunkturprogrammen etc. verzerrt sein. Zur Vermeidung einer derartigen Fehlinterpretation sind Zeitreihenanalysen und Mehrjahresdurchschnitte hilfreich.
- (14) Unterschiede in der Siedlungsstruktur sowie in der Besiedlungsdichte können ebenfalls die Haushalts- und Verschuldungssituation beeinflussen. So sollten z. B. dünn besiedelte Regionen vergleichsweise höhere Belastungen im Bereich Wasser und Abwasser (beispielsweise für Investitionen in oder die Unterhaltung von Leitungsnetzen) oder bei Kreisstraßen haben, als das in Ballungsgebieten der Fall ist. Auf der anderen Seite haben auch Ballungsräume oftmals spezifische Belastungen, etwa im Bereich Soziales.
- (15) Bevölkerungsfallzahlen und Bevölkerungsstrukturen sowie die Veränderung dieser Größen können sich auf Einnahmemöglichkeiten und Ausgabennotwendigkeiten auswirken und haben damit einen Einfluss auf die Kommunalfinanzsituation. Wirtschaftsstrukturen und die aktuelle wirtschaftliche Situation unterliegen ebenfalls einem steten Wandel und beeinflussen die örtlichen Kommunalfinzen. Hierbei sind Ursache und Wirkung nicht immer trennscharf zu unterscheiden. So führt z. B. eine schwache Wirtschaftsleistung in der Regel zu niedrigen Gewerbesteuereinnahmen. Gleichzeitig können aber auch hohe Kommunaldefizite (Konsolidierungsbedarfe) dazu führen, dass aufgrund der absehbaren Einschränkungen in den Infrastrukturangeboten oder durch notwendige Realsteuererhöhungen die Wirtschaftsleistung zurückgeht.



Teil I: Rahmenbedingungen

Zusammenfassung

- In den 13 Flächenländern sind rund 76 Mio. Einwohner beheimatet. Die *Einwohnerzahlen* der einzelnen Länder – und somit die kumulierten Einwohnerzahlen ihrer Kommunen – sind *ungleich*. Allein die drei bevölkerungsreichsten Länder Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen vereinigen zusammen mehr als die Hälfte aller Einwohner. Das größte Bundesland, Nordrhein-Westfalen, weist mehr als 17 Mal mehr Einwohner auf denn das Saarland als kleinstes Flächenland. Ebenso hat Nordrhein-Westfalen mehr Einwohner als die gesamten neuen Flächenländer in ihrer Summe.
- Die Bundesrepublik ist von tiefgreifenden demographischen Veränderungen geprägt. In den vergangenen zehn Jahren konnten *nur drei Länder Bevölkerungszuwächse* verzeichnen, allerdings auch sie lediglich infolge wirtschaftlich motivierter Wanderungen. Demgegenüber schrumpfen die fünf neuen Bundesländer und das Saarland rapide. In der Summe der Flächenländer liegt der *jährliche Bevölkerungsrückgang in der Größenordnung einer Mittelstadt*. Von Schrumpfung sind insbesondere wirtschaftsschwache Regionen betroffen.
- Die *Siedlungsdichte* ist ebenfalls *heterogen*. Sie bewegt sich zwischen 71 Einwohnern pro Quadratkilometer in Mecklenburg-Vorpommern und 523 Einwohnern pro Quadratkilometer in Nordrhein-Westfalen. Diese Größe hat, da sich ländliche und städtische Kommunen in ihren Aufgaben unterscheiden, Auswirkungen auf die Kosten öffentlicher Aufgaben.
- Die absehbaren demographischen Veränderungen sind in den Kommunen der Länder wiederum sehr unterschiedlich. Bevölkerungsverluste sind im Regelfall eine Belastung für die Haushalte, da z. B. Zuweisungen verloren gehen sowie Infrastrukturen weniger ausgelastet werden. Bevölkerungsvorausrechnungen für den Zeitraum *bis zum Jahr 2030 sagen für den Großteil der Bundesrepublik weitere Einwohnerrückgänge* voraus. Neben der *Zahl der Einwohner* verändert sich auch die *Struktur der Bevölkerung*; so sinkt der Anteil junger Einwohner, und jener der Älteren steigt. Dies bedeutet für die Kommunen Verschiebungen in der Nachfrage öffentlicher Leistungen und Umbauten öffentlicher Infrastruktur. Eine Ignoranz gegenüber diesen Entwicklungen im Kontext heutiger haushaltspolitischer Entscheidungen führt unweigerlich zu einer finanziellen Problemmanifestation.
- Im Jahr 2011 verzeichnet die Bundesrepublik *11.288 Städte und Gemeinden*. Drei Viertel von ihnen sind Landstädte und -gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern. Die durchschnittliche Einwohnerzahl ist in Rheinland-Pfalz mit 1.734 am geringsten und mit 45.042 in Nordrhein-Westfalen am größten. Mit 2.306 Gemeinden ist die Gemeindefallzahl in Rheinland-Pfalz am höchsten, im Saarland mit 52 Gemeinden am niedrigsten. Insgesamt ist die kommunale Ebene in den Ländern *unterschiedlich in Gemeinden und Gemeindeverbände gegliedert*; folglich variieren die jeweiligen Aufgaben der Gliederungen. Die Gliederung der kommunalen Ebene ist eine Entscheidung des Landesgesetzgebers.

- Die *Wirtschaftskraft*, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner, wirkt sich indirekt über Unternehmensgewinne, Beschäftigung etc. auf die kommunalen Haushalte aus, z. B. bei den Steuereinnahmen. Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Kommunen der Bundesrepublik sind äußerst groß. Das BIP pro Einwohner bewegt sich für das Jahr 2011 in einem Spektrum von 21.363 Euro in Mecklenburg-Vorpommern bis 37.616 Euro in Hessen. Insgesamt ist auffällig, dass hinsichtlich des Niveaus der Wirtschaftskraft noch immer ein deutlicher Unterschied zwischen neuen und alten Bundesländern besteht.
- Die *Verteilung öffentlicher Aufgaben zwischen Land und Kommunen* ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. Damit gehen nicht allein unterschiedliche kommunale Aufgaben, sondern daraus folgend auch unterschiedliche Haushaltsgrößen einher. Der Kommunalisierungsgrad bewegt sich zwischen 37 Prozent im Saarland und knapp 54 Prozent in Nordrhein-Westfalen.

Vorbemerkungen

Die Einnahmemöglichkeiten und Ausgabennotwendigkeiten von Gemeinden und Gemeindeverbänden hängen von zahlreichen Parametern ab, etwa der staatlichen Gesetzgebung oder örtlichen Präferenzmustern. Wesentlichen Einfluss haben folgende vier Aspekte:

- (1) die Bevölkerung hinsichtlich ihrer Zusammensetzung nach Altersgruppen, der Siedlungsdichte als auch der prognostizierten Entwicklungstrends
- (2) die Gliederung der kommunalen Ebene in Gemeinden und Gemeindeverbände
- (3) die örtliche Wirtschaftskraft in ihren Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben
- (4) der Kommunalisierungsgrad als Maß der Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und ihren jeweiligen Kommunen

Diese vier Aspekte bilden wichtige Rahmenbedingungen für die lokale Haushaltspolitik. Sie variieren zwischen den Ländern erheblich; darüber hinaus sind sie nur partiell und eher indirekt durch die Kommunen selbst zu gestalten. Insofern ist ihre Betrachtung ein unentbehrliches Element für die Kommunalfinanzberichterstattung. Das Gleiche gilt auch für interkommunale Finanzkennzahlenvergleiche; sie sollen eine Grundlage für Diskussionen um Handlungsoptionen werden. Mit ihrer Hilfe lassen sich aus dem Vergleich Ansätze zu Verbesserungen offenlegen (Lernen vom Anderen/Besten).

1 Bevölkerung

Demographische Veränderungen haben stets die Kommunalfinanzsituation tangiert und werden das in Zukunft weiterhin tun. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Flächenländern sind dabei beachtlich; sie prägen Handlungsmuster und -notwendigkeiten. Finanzkennzahlenvergleiche und daran anknüpfende Handlungsempfehlungen sind stets unter Berücksichtigung der demographischen Rahmendaten durchzuführen.



1.1 Bevölkerungsstand

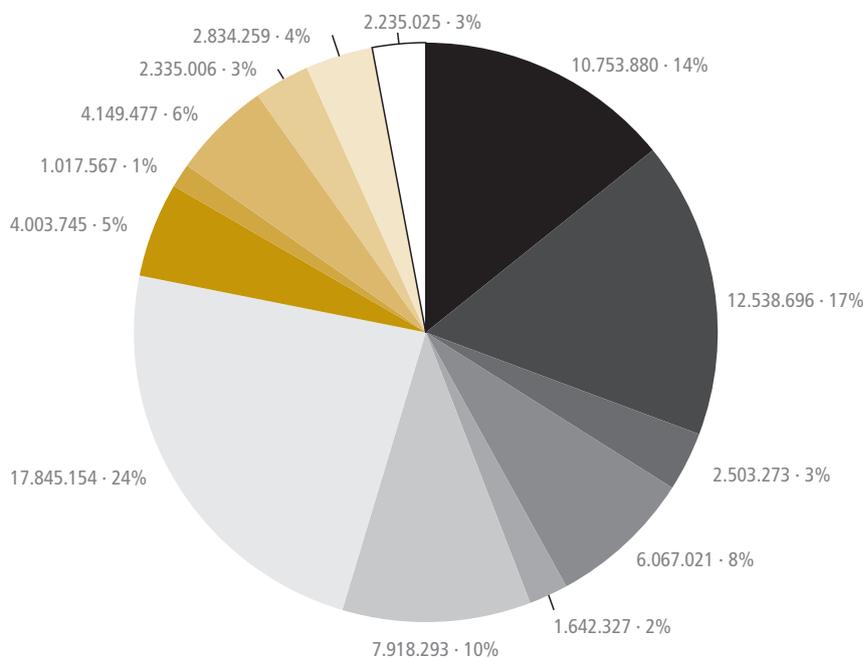
Nach der Bevölkerungsfortschreibung werden für alle 13 Flächenländer diejenigen Personen als Bestand nachgewiesen, die nach den melderechtlichen Vorschriften mit einer alleinigen oder Hauptwohnung angemeldet sein sollten. Die Zuordnung zum jeweiligen Bundesland erfolgt nach dem Standort der jeweiligen alleinigen oder Hauptwohnung.

Insgesamt leben zum 31.12.2010 exakt 75.843.723 Personen in den Flächenländern und damit in deren Städten und Gemeinden (Abb. 3). Das mit Abstand bevölkerungsstärkste Flächenland ist Nordrhein-Westfalen; seine 17.845.154 Einwohner entsprechen einem Anteil von 24 Prozent an der Gesamtbevölkerung der Flächenländer.

In der Rangfolge nach Größe folgen die Länder Bayern und Baden-Württemberg. In allen anderen zehn Flächenländern liegt die Einwohnerzahl bei unter zehn Millionen. Allein die drei bevölkerungsreichsten Länder vereinigen zusammen mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung der Flächenländer (55 Prozent).

Abbildung 3: Bevölkerung der Flächenländer zum 31.12.2010

in absoluten Zahlen und Prozent



- Baden-Württemberg ■ Bayern ■ Brandenburg ■ Hessen ■ Mecklenburg-Vorpommern
- Niedersachsen ■ Nordrhein-Westfalen ■ Rheinland-Pfalz ■ Saarland ■ Sachsen
- Sachsen-Anhalt ■ Schleswig-Holstein ■ Thüringen

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012a: *Fortschreibung des Bevölkerungsstandes 2010*

Unter den neuen Ländern ist Sachsen das bevölkerungskräftigste Land. Zusammengenommen leben in den fünf neuen Flächenländern 12.865.108 Personen; das sind deutlich weniger Menschen als in Nordrhein-Westfalen und nur knapp mehr Personen im Vergleich zu Bayern.

Das insgesamt bevölkerungsärmste Flächenland ist mit dem Saarland ein Land aus den Reihen der alten Bundesländer. Es folgen Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

Die enormen Bevölkerungsunterschiede zwischen den Flächenländern machen deutlich, dass interkommunale Finanzkennzahlenvergleiche im länderübergreifenden Maßstab auf Grundlage absoluter Zahlen nur einen geringen Erkenntniswert besitzen. Die Arbeit mit Pro-Kopf-Werten liefert aussagekräftigere Ergebnisse.

1.2 Bevölkerungsdichte

Das bevölkerungsreichste Bundesland, Nordrhein-Westfalen, ist mit 523 Einwohnern je Quadratkilometer auch das am dichtesten besiedelte Flächenland. Auf Platz zwei bei der Bevölkerungsdichte folgt mit dem Saarland das insgesamt einwohnerschwächste Flächenland (396 Einwohner je Quadratkilometer).

Mit Ausnahme von Sachsen bilden die neuen Flächenländer die Gruppe mit den dünnsten Besiedlungsdichten. Die Länder am unteren Ende der Skala, Mecklenburg-Vorpommern (71 Einwohner je Quadratkilometer) und Brandenburg (85 Einwohner je Quadratkilometer), weisen Werte von jeweils unter 100 Einwohnern je Quadratkilometer aus (Abb. 4).

Hohe und niedrige Bevölkerungsdichten stellen jeweils unterschiedliche Herausforderungen für die kommunalpolitische Führung, aber auch für die Raumordnungsstruktur innerhalb der kommunalen Familie eines Landes dar. Eine niedrige Bevölkerungsdichte geht regelmäßig mit dem Erfordernis einher, dezentral Infrastrukturen vorzuhalten, was ausgabensteigernd wirken kann. Gleichwohl ist dieser Zusammenhang nicht deterministisch. So kann etwa eine Waldgemeinde aufgrund der großen Fläche eine niedrige Bevölkerungsdichte ausweisen,⁵ obgleich sich das kommunale Leben im Wesentlichen in der Kerngemeinde abspielt.

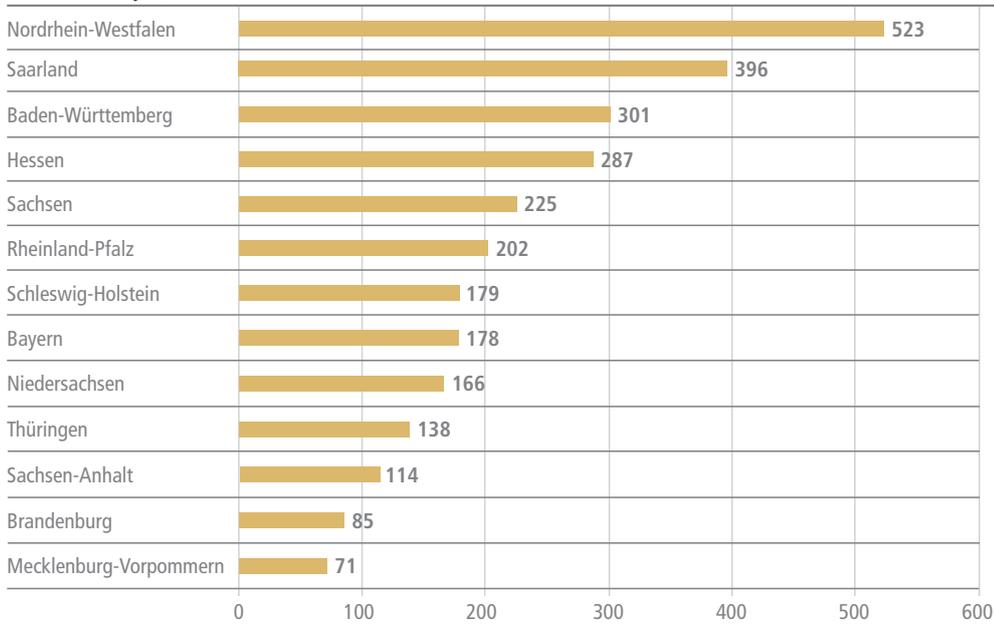
Bei hoher Bevölkerungsdichte sinken die Erfordernisse zur dezentralen Vorhaltung kommunaler Angebote; gleichwohl können an anderen Stellen finanzielle Herausforderungen auftreten. So müssen in Ballungsräumen Lösungen für typische Probleme wie Verkehr, Umweltschutz, Kriminalität und häufig auch soziale Herausforderungen gefunden werden. Gleichzeitig fehlt zuweilen Raum, etwa um (neue) Gewerbegebiete auszuweisen, die für Arbeitsplätze und Steuereinnahmen sorgen.

⁵ Die Auswirkungen der Bevölkerungsdichte auf die Kommunal Finanzen können unter Ergänzung von Angaben zur Flächen- und Siedlungsstruktur (s. Kap. 2.4 in Teil I) präziser beleuchtet werden.



Abbildung 4: Bevölkerungsdichte der Flächenländer

in Einwohner je Quadratkilometer



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012a: *Fortschreibung des Bevölkerungsstandes 2010*

| BertelsmannStiftung

1.3 Bevölkerungsentwicklung

Innerhalb des letzten Jahrzehnts haben die Bevölkerungszahlen eine beachtliche Veränderung erfahren, wobei sich die Intensität und die Entwicklungsrichtung zwischen den einzelnen Flächenländern unterscheiden.

In der Summe der Flächenländer hat sich die Bevölkerung zwischen dem Ende des Jahres 2000 und dem Ende des Jahres 2010 um 658.031 Personen reduziert (Tab. 1). Das entspricht einer Schrumpfung von 0,86 Prozent in diesem Zeitraum. Pro Jahr ist die Bevölkerung um 65.803 Einwohner gesunken; die jährliche Schrumpfung liegt damit in der Größenordnung einer Mittelstadt.

Lediglich in drei Flächenländern gab es in diesem Zehnjahreszeitraum ein Bevölkerungswachstum. An der Spitze steht Bayern mit einem Bevölkerungszugewinn von 308.441 Personen (+2,52 Prozent). Es folgen Baden-Württemberg mit einem Plus von 229.465 Personen (+2,18 Prozent) und Schleswig-Holstein mit einem Plus von 44.498 Personen (+1,60 Prozent). Unter den neuen Flächenländern hat kein einziges Land eine Bevölkerungssteigerung erzielt.

In allen anderen Ländern ist die Bevölkerungszahl gesunken. Am dramatischsten ist die Entwicklung in Sachsen-Anhalt. Binnen eines Jahrzehnts hat das Land 280.369 Personen eingebüßt (-10,72 Prozent). Bevölkerungsschwunde über der Fünfprozentmarke weisen ansonsten nur noch Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen auf. Als einziges altes Bundesland hat das Saarland eine Reduzierung seiner Einwohnerzahl von nahezu fünf Prozent zu verzeichnen.

Neben Bestandskorrekturen können Bevölkerungsveränderungen auf den Saldo zwischen Geburten und Todesfällen sowie auf die Differenz bei den Zu- und Fortzügen zurückgeführt werden. Der Saldo aus Fertilität (Geburtenzahl) und Mortalität (Sterblichkeit) ist im Jahr 2010 in keinem einzigen Flächenland positiv; in allen Ländern sind insofern mehr Sterbefälle als Geburten zu verzeichnen (natürliche Bevölkerungsbewegung). Selbst die vier im Jahr 2010 in Bezug auf die Bevölkerungszahl wachsenden Länder (Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Hessen) erreichen ihr Plus durch einen Überschuss bei den Zu- und Fortzügen (Wanderung).

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 2000 bis 2010 in den Flächenländern

Flächenland	Bevölkerung 31.12.2000	Bevölkerung 31.12.2010	Absolute Änderung 2000/2010	Prozentuale Veränderung 2000/2010
Baden-Württemberg	10.524.415	10.753.880	229.465	2,18
Bayern	12.230.255	12.538.696	308.441	2,52
Brandenburg	2.601.962	2.503.273	-98.689	-3,79
Hessen	6.068.129	6.067.021	-1.108	-0,02
Mecklenburg-Vorpommern	1.775.703	1.642.327	-133.376	-7,51
Niedersachsen	7.926.193	7.918.293	-7.900	-0,10
Nordrhein-Westfalen	18.009.865	17.845.154	-164.711	-0,91
Rheinland-Pfalz	4.034.557	4.003.745	-30.812	-0,76
Saarland	1.068.703	1.017.567	-51.136	-4,78
Sachsen	4.425.581	4.149.477	-276.104	-6,24
Sachsen-Anhalt	2.615.375	2.335.006	-280.369	-10,72
Schleswig-Holstein	2.789.761	2.834.259	44.498	1,60
Thüringen	2.431.255	2.235.025	-196.230	-8,07
Flächenländer	76.501.754	75.843.723	-658.031	-0,86

Quelle: Eigene Berechnung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012a: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes 2010

Migration (Aus- und Einwanderung) ist insofern der Auslöser für das Bevölkerungswachstum in Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Hessen im Jahr 2010. Insgesamt verzeichnen neun der 13 Länder ein Plus im Wanderungssaldo, wobei Bayern in absoluten Zahlen mit einem Saldo von 45.615 an der Spitze steht. Bei den vier Ländern mit negativem Wanderungssaldo handelt es sich ausschließlich um Ost-Flächenländer. Lediglich Brandenburg kann unter den neuen Ländern mit einem Delta von 624 Personen ein Plus verzeichnen.⁶

1.4 Bevölkerungsstruktur

Neben der Bevölkerungsentwicklung hat die Bevölkerungsstruktur wesentlichen Einfluss auf die Kommunalfinanzsituation. Einzelne Bevölkerungsgruppen nehmen die kommunalen Leistungen und Infrastrukturen in unterschiedlichem Umfang in Anspruch bzw. tragen zur Finanzierung bei. So steigt oder fällt etwa die Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung von Kindertagesstätten, Jugend-

⁶ Bei diesem minimalen Wanderungsgewinn ist davon auszugehen, dass er auf die von der Bundeshauptstadt Berlin ausgehende Suburbanisierung zurückgeht.



häusern, Jugendsozialarbeit und Schulen mit dem Anteil der Kinder und Jugendlichen. Korrespondierend dazu nehmen andere Gruppen jeweils andere kommunale Angebote in Anspruch.

Beim Durchschnittsalter weist das Land Sachsen-Anhalt den höchsten Wert unter den Flächenländern im Jahr 2010 aus (Tab. 2). Insgesamt haben alle neuen Bundesländer jeweils höhere Werte als die alten Flächenländer. Die höchsten Durchschnittswerte unter den alten Ländern verzeichnen das Saarland und Schleswig-Holstein.

Baden-Württemberg und Bayern haben auf der anderen Seite die niedrigsten Werte beim Durchschnittsalter. Insgesamt deuten die hohen Werte in den neuen Ländern und die besonders niedrigen Werte in den Südländern Baden-Württemberg und Bayern in Kombination mit den Wanderungssalden darauf hin, dass eine arbeitsmarktbedingte Wanderung vom Osten in den Süden stattfindet. Wirtschaftliche Prosperität zieht (junge, mobile) Menschen an.

Korrespondierend zu den Ergebnissen beim Durchschnittsalter sind die neuen Länder auch diejenigen mit den niedrigsten Werten beim Jugendquotient. In keinem West-Flächenland werden bei dieser Kennzahl niedrigere Quoten erreicht. Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern bilden mit Werten um die 25 Prozent die bundesweiten Schlusslichter bei dieser Kenngröße.

Tabelle 2: Strukturkennzahlen zur Bevölkerung der Flächenländer im Jahr 2010

Flächenland	Durchschnittsalter	Jugendquotient	Altenquotient	Ausländeranteil (in Prozent)
Baden-Württemberg	42,8	35,8	45,0	11,9
Bayern	43,0	34,9	45,5	9,5
Brandenburg	45,7	26,2	49,0	2,7
Hessen	43,4	34,2	46,9	11,1
Mecklenburg-Vorpommern	45,5	25,4	47,9	2,4
Niedersachsen	43,6	36,9	49,6	6,7
Nordrhein-Westfalen	43,3	35,6	47,3	10,5
Rheinland-Pfalz	43,8	35,0	48,2	7,7
Saarland	45,1	31,7	51,6	8,4
Sachsen	46,2	26,4	55,5	2,7
Sachsen-Anhalt	46,5	25,2	54,5	1,9
Schleswig-Holstein	44,0	36,7	52,2	5,1
Thüringen	46,0	25,3	51,6	2,2

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012a: *Fortschreibung des Bevölkerungsstandes 2010*

An der Spitze werden in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg deutlich höhere Werte erreicht; unter den West-Flächenländern weist das Saarland die niedrigste Quote aus. Gleichwohl gibt es auch eine Schattenseite bei hohen Jugendquotienten: Es handelt sich um eine Kennzahl zur Darstellung der Versorgungsaufgaben der mittleren Generation, und bei einer hohen Kennzahlausprägung steigen die Versorgungsaufgaben der potentiellen Erwerbsbevölke-

nung⁷ an. Kinder und Jugendliche nehmen zwar kommunale Leistungen in Anspruch, diese müssen aber von der Kommune finanziert und damit von der arbeitenden Bevölkerung erwirtschaftet werden.

Ein hoher Altenquotient stellt ebenfalls spezifische Ansprüche an die strategische kommunalpolitische Steuerung.⁸ Zum einen steht mit den vitaler werdenden jungen Alten eine Gruppe zur Verfügung, die an zahlreichen Stellen in die kommunale Aufgabenerfüllung integriert werden kann – sofern deren Mobilisierung gelingt. Auf der anderen Seite rücken damit (neue) Themen wie Barrierefreiheit stärker in den politischen Fokus. Die spezifischen Bedarfe der älteren Bevölkerung müssen wiederum vorwiegend durch die mittleren Altersgruppen der Erwerbstätigen erwirtschaftet werden. Die höchsten Altenquotienten weisen die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt, die niedrigsten Altenquotienten Baden-Württemberg, Bayern und Hessen aus.

Der Ausländeranteil gibt Hinweise auf Integrationserfordernisse in den Kommunen. Auf der anderen Seite ist er Ausweis wirtschaftlicher Prosperität, wenn auch oft der Vergangenheit. Chancen am Arbeitsmarkt ziehen auch die nicht deutsche Bevölkerung an.⁹ Die höchsten Anteile haben insofern die wirtschaftlich erfolgreichen Länder Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern. Die fünf neuen Flächenländer weisen hingegen wiederum allesamt Werte auf, die unter denen aller West-Flächenländer liegen. Der niedrigste Wert findet sich in Sachsen-Anhalt mit einem Ausländeranteil von gerade einmal 1,9 Prozent.

Eine Einteilung der Bevölkerung nach Altersgruppen mit dem Ziel, Handlungsnotwendigkeiten zu formulieren, fällt angesichts der bunter werdenden Lebensläufe und Entwicklungschancen schwer.¹⁰ Eine Zuordnung zu einer typischen Gruppe (z. B. Schüler oder Auszubildende) aufgrund des Alters ist zwar nicht einwandfrei möglich, aber dessen ungeachtet notwendig, um für Trends zu sensibilisieren. Gleichzeitig gehen von Personen in verschiedenen Altersgruppen heute wie auch bereits in den Vorjahren spezifische Anforderungen an vorzuhaltende kommunale Leistungsbündel aus. Zudem tragen die Altersgruppen in unterschiedlicher Weise zur Finanzierung der Angebote bei bzw. haben das in der Vergangenheit bereits getan.¹¹

Bei den Klein- und Kindergartenkindern (Personen bis unter sechs Jahre) liegt der Durchschnittswert der Flächenländer bei 4,8 Prozent (Abb. 5). Die höchsten Anteile in dieser Altersgruppe gemessen an der Bevölkerung des Landes finden sich in Baden-Württemberg und Hessen. Im Saarland ist der Anteil dieser Gruppe an der Landesgesamtbewölkerung am geringsten. Kleinere Kinder sind für Kommunen in der Regel mit hohen Kosten verbunden; gleichzeitig generieren sie selbst keine Einnahmen. Auf der anderen Seite bilden sie das Fundament für die spätere Erwerbsbevölkerung.

7 Sowohl der in der Statistik über die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes gebildete Jugend- als auch der Altenquotient beziehen sich auf die Altersgruppe von Personen von 20 bis unter 60 Jahren. Das entspricht in einer Näherung der Gruppe der potentiellen Erwerbsbevölkerung. Gleichwohl können sich Personen dieser Gruppe in anderen Lebenssituationen befinden bzw. wären an dieser Stelle nicht genannte Personen zur Erwerbsbevölkerung zu zählen, etwa solche zwischen 60 und 65 Jahren.

8 Insgesamt werden Kennzahlen derzeit vielerorts noch eher erhalten durch die Kommunalpolitik für die Steuerung genutzt. Vgl. Kroll/Proeller 2012, S. 32.

9 Im Grunde wäre es an dieser Stelle notwendig, im Kontext der Haushaltsbelastungen und -entlastungen eine Abgrenzung in Milieus vorzunehmen. Dies ist bedeutender als die Frage der Pässe, jedoch anhand statistischer Daten nur in Grenzen möglich.

10 In einer typisierten Betrachtung nehmen die Altersgruppen unterschiedliche kommunale Leistungen in Anspruch und tragen in verschiedenem Maße zu deren Finanzierung bei. Für die Haushaltssituation einer Kommune ist daher die Bevölkerungsstruktur von hoher Relevanz.

11 Vgl. Seitz 2008.



Kinderbetreuung im Fokus

Die Gruppe der bis 6-Jährigen rückte in den vergangenen Jahren unter dem Aspekt der Kinderbetreuung stetig in den Fokus kommunaler Politik. Im Jahr 2007 haben Bund, Länder und kommunale Verbände einen massiven Ausbau der Betreuungsangebote für Ein- bis Dreijährige beschlossen. Zuständig hierfür sind die Gemeinden: Obgleich der Bund den Ausbau dieser Infrastruktur kofinanziert, handelt es sich um eine originäre kommunale Aufgabe. Während die Betreuungsquoten in den neuen Ländern traditionell sehr hoch sind (Tab. 3), bedeutet dieses Ziel für die Gemeinden der alten Länder eine enorme Anstrengung. Mit der Anzahl der Plätze steigen die jährlichen Ausgaben in den kommunalen Haushalten. In der Periode 2001 bis 2011 sind die öffentlichen Ausgaben für Tageseinrichtungen für Kinder von 10,4 Mrd. Euro auf 18,5 Mrd. Euro brutto gestiegen.¹² Sie treffen überwiegend die kommunalen Haushalte.

Tabelle 3: Anteil der Kinder in Kindertagesbetreuung¹³ an allen Kindern dieser Altersgruppe (Betreuungsquote) am 1.3.2012

	0 bis 2 Jahre	3 bis 5 Jahre
Früheres Bundesgebiet	22,3	92,9
Neue Länder einschl. Berlin	49,0	95,6

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012m: *Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012*, S. 11–12

Der Flächenländerdurchschnitt bei den Schulkindern (Personen von sechs bis unter 18 Jahren) liegt bei 10,6 Prozent. Sämtliche West-Flächenländer liegen mit ihren Werten über dem Durchschnitt, alle neuen Flächenländer darunter. Die höchsten Quoten in Bezug auf die Bedeutung an der Gesamtbevölkerung des Landes erreichen Niedersachsen und Baden-Württemberg, während am anderen Ende der Skala Sachsen-Anhalt mit lediglich 8,2 Prozent steht. Ebenso wie bei den Kindergartenkindern verursachen auch Schulkinder regelmäßig hohe Kosten für die Kommun Haushalte, die sie selbst nicht finanzieren; auf der anderen Seite rekrutiert sich aus dieser Gruppe wiederum die künftige Erwerbsbevölkerung. Der Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung gibt insofern Hinweise auf die Zukunftsfähigkeit der Region und damit der dortigen Kommunen. Schulkinder sind in der Lage, zukünftig die Einnahmebasis der Kommunen zu erwirtschaften. Das setzt allerdings voraus, dass die Kinder und Jugendlichen auch nach ihrer Ausbildungsphase der Region treu bleiben – und das hängt wiederum zentral von den Chancen am Arbeitsmarkt ab.

In der typischen Altersgruppe für Auszubildende und Studenten (Personen von 18 bis unter 25 Jahren) liegt der Flächenländerdurchschnitt bei 8,1 Prozent. Baden-Württemberg weist in Bezug auf die Gesamtbevölkerung des Landes den höchsten Wert unter den Flächenländern aus.

¹² Vgl. www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/AusgabenEinnahmenEntwicklung.html [Zugriff am 15.03.2013].

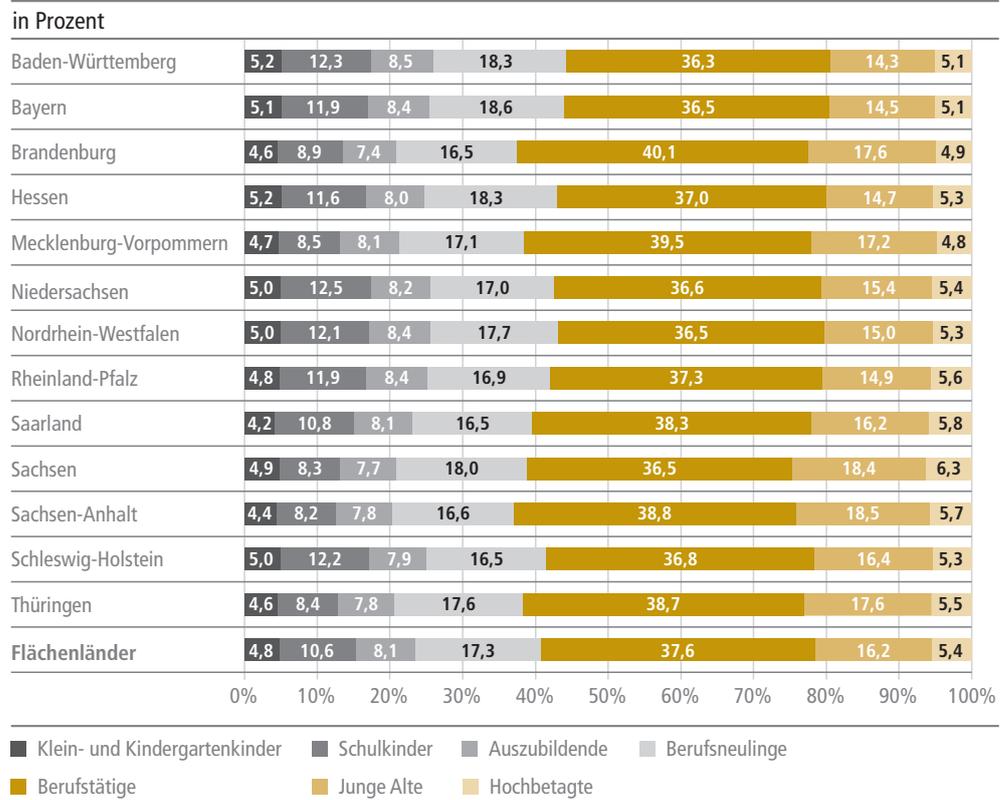
¹³ Kinder in Kindertageseinrichtungen zuzüglich der Kinder in öffentlich geförderter Kindertagespflege, die nicht zusätzlich eine Kindertageseinrichtung besuchen.

Ein hoher Bevölkerungsanteil in dieser Gruppe deutet auf eine hohe Attraktivität der Region für Studierende und Auszubildende hin – das gilt insbesondere dann, wenn der Wert durch ein Plus bei den Bildungswanderungen zu Ausbildungszwecken, die typischerweise in der Gruppe der 18- bis 25-Jährigen stattfinden, erhöht wird. Mit 7,4 Prozent ist der Anteilswert an der Gesamtbevölkerung in Brandenburg unter allen Flächenländern am niedrigsten.

Die Gruppe derjenigen, die nach der Ausbildung in das Berufsleben einsteigen, ist für die Kommunen aus der Perspektive der Familiengründung relevant. Grundsätzlich sind alle Gemeinden bestrebt, als Wohnort attraktiv zu sein, hat doch die Bevölkerungszahl über den kommunalen Finanzausgleich direkte Auswirkungen auf die Einnahmen. Gleichzeitig sind Erwerbstätige als Steuerzahler wichtig. Zudem ist mit der Altersgruppe der Berufseinsteiger typischerweise auch die Familiengründung verbunden – auch dies ist für die Gemeinden von hoher Zukunftsrelevanz. Gemeinden sind daher bestrebt, ihre Wohnqualität mittels öffentlicher Infrastruktur und Leistungen zu steigern.

Bei den potentiellen Berufsneulingen und -einsteigern (Personen von 25 bis unter 40 Jahren) liegt der Flächenländerdurchschnitt bei 17,3 Prozent. Im Flächenländervergleich weisen die wirtschafts-

Abbildung 5: Bevölkerung der Flächenländer nach Altersgruppenanteilen zum 31.12.2010



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012a: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes 2010



starken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen die höchsten Bevölkerungsanteile in Bezug auf die heimische Gesamtbevölkerung auf – möglich ist, dass die Wirtschaftskraft dieser Länder mit den damit verbundenen besseren Berufseinstiegschancen eine Ursache für die hohen Werte ist. Das Saarland, Schleswig-Holstein und Brandenburg verzeichnen mit jeweils 16,5 Prozent die niedrigsten Anteile.

Unter den potentiellen älteren Berufstätigen (Personen von 40 bis unter 65 Jahren) liegt der Bevölkerungsanteil im Durchschnitt der Flächenländer bei 37,6 Prozent. Der Anteil der älteren Berufstätigen an der Gesamtbevölkerung ist in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt am höchsten. Baden-Württemberg besitzt in dieser Altersgruppe mit 36,3 Prozent den niedrigsten Bevölkerungsanteil aller Flächenländer. Die ältere Erwerbsbevölkerung trägt durch ihre Steuern und Abgaben zusammen mit den Berufsneulingen wesentlich die Finanzierung der Kommunalaufgaben.¹⁴ Allerdings sind im Unterschied zu den jüngeren Berufstätigen die generierten Beiträge zwar grundsätzlich höher, aber die Nachberufszeit rückt näher – Letztere ist regelmäßig damit verbunden, dass der Finanzierungsbeitrag für die Kommunalaufgaben wieder sinkt.

Die Gruppe der jungen Alten (Personen von 65 bis unter 80 Jahren) liegt im Flächenländervergleich bei 16,2 Prozent in Bezug auf ihren Anteil an der Gesamtbevölkerung. Zuweilen dürften die Werte einzelner Länder durch Alterswanderungen beeinflusst sein, die wiederum von Motiven wie Anpassung der Wohnbedürfnisse, Familiennähe und Gesundheit getragen werden. Ein positiver Wert bei der Alterswanderung weist auf eine hohe Attraktivität der Kommunen als Altersruhesitz hin. Sachsen-Anhalt und Sachsen weisen die höchsten Anteile bei den jungen Alten im Verhältnis zu ihrer Gesamtbevölkerung aus, während Baden-Württemberg und Bayern am unteren Ende der Rangliste liegen. Grundsätzlich gibt der Anteil der jungen Alten an der Gesamtbevölkerung Hinweise auf Potentiale für Ehrenamt und Wissenstransfer, aber auch auf (zukünftige) altersspezifische Infrastrukturanforderungen.

Bei den Hochbetagten (Personen in der „Gruppe 80+“) beträgt der Anteil an der Bevölkerung im Durchschnitt der Flächenländer 5,4 Prozent. Dieser Anteil gibt Hinweise auf Bedarfe hinsichtlich Wohn-, Service-, Pflege- und Hilfsangeboten für diese Altersgruppe; sie sind für die Kommune regelmäßig mit Kosten verbunden. Unter den Flächenländern haben Sachsen und das Saarland die höchsten Anteile an Hochbetagten in Bezug auf ihre Gesamtbevölkerung, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg die niedrigsten.

In einer vereinfachten Betrachtung nehmen die Altersgruppen unterschiedliche kommunale Leistungen in Anspruch und tragen über Steuern, Abgaben und Zuweisungen unterschiedlich zur Finanzierung der Kommunalhaushalte bei. Es lässt sich somit ein theoretischer „Saldo“ jeder Person einer Altersgruppe bilden. Dieser Saldo ist unterschiedlich hoch bzw. auch negativ. Für die kommunale Ebene lässt sich feststellen, dass die Altersgruppen der bis 6-Jährigen sowie der 6- bis 19-Jährigen einen negativen Saldo verursachen, während die Altersgruppen der über 40-Jährigen, dabei auch die Hochbetagten, also die über 80-Jährigen, einen „positiven Saldo“ für die kommunale

¹⁴ Vgl. Seitz 2008.

len Haushalte bedeuten.¹⁵ Die Ausgabenstruktur der Kommunalhaushalte ist jugendlastig; die eigentlichen finanziellen Lasten der demographischen Alterung fallen schwerpunktmäßig in den Sozialversicherungen und damit auf der Ebene des Bundes an. Dies soll jedoch nicht zu der Annahme verleiten, dass ein hoher Jugendquotient für die Kommunen nachteilig wäre. Im Gegenteil ist ein hoher Jugendquotient aus Gründen einer nachhaltigen Entwicklung, gesunden Altersstruktur und nicht zuletzt mit Blick auf die Eltern erstrebenswert.

1.5 Bevölkerungsvorausberechnung

Obgleich Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur bereits seit Jahrzehnten zu beobachten sind, hat sich das Thema demographischer Wandel erst in den vergangenen zehn Jahren zu einem gesellschaftlichen Großthema entwickelt. Dieser demographische Wandel drückt sich in mehreren Facetten aus:

- Abnahme der Gesamtbevölkerungszahl
- Rückgang des Anteils junger Menschen, Anstieg des Anteils älterer Menschen
- Zunahme des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund
- Verstädterung
- Zunahme kleiner Haushalte/von Singlehaushalten
- Wanderungen zwischen Regionen

Diese Entwicklungen treten regional äußerst unterschiedlich auf.

Einwohnerprognose nach Regionen

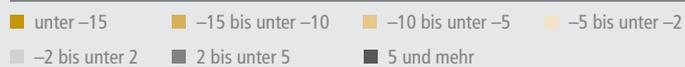
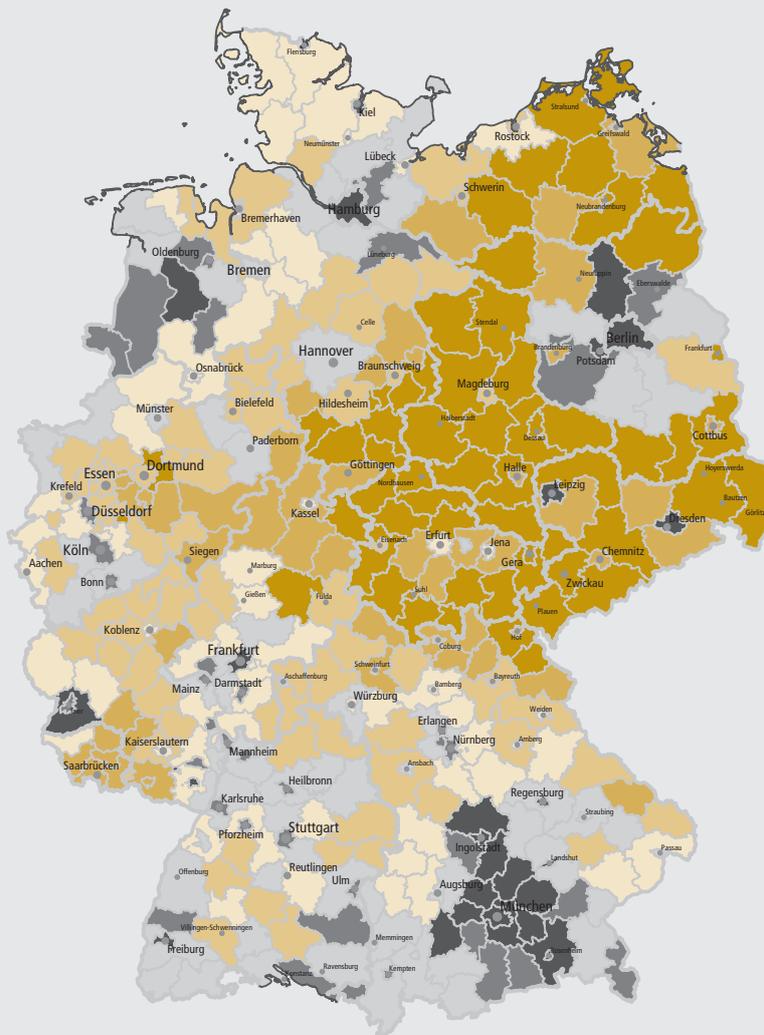
Abb. 6 weist als grundlegenden Indikator für die Betroffenheit der Regionen und Kommunen die prognostizierte/vorausberechnete absolute Entwicklung der Bevölkerungszahlen aus. Dabei ist zu beachten, dass Berechnungen zur Bevölkerungsentwicklung stets „nur“ den Charakter einer Prognose/Vorausberechnung haben. Sie basieren auf Annahmen, die in die Zukunft fortgeschrieben werden.¹⁶ Zentral sind hierbei Geburtenzahlen, Wanderungsbewegungen und Lebensalter. Prognosen können nie exakt sein und werden möglicherweise im kommunalen Einzelfall von nicht vorhersehbaren Entwicklungen überholt.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 69.

¹⁶ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2011b, S. 1.



Abbildung 6: Entwicklung der Bevölkerungszahl von 2009 auf 2030
in Prozent



Bertelsmann Stiftung (2011a): *Deutschland im demographischen Wandel 2030 – Datenreport*, S. 13

| BertelsmannStiftung

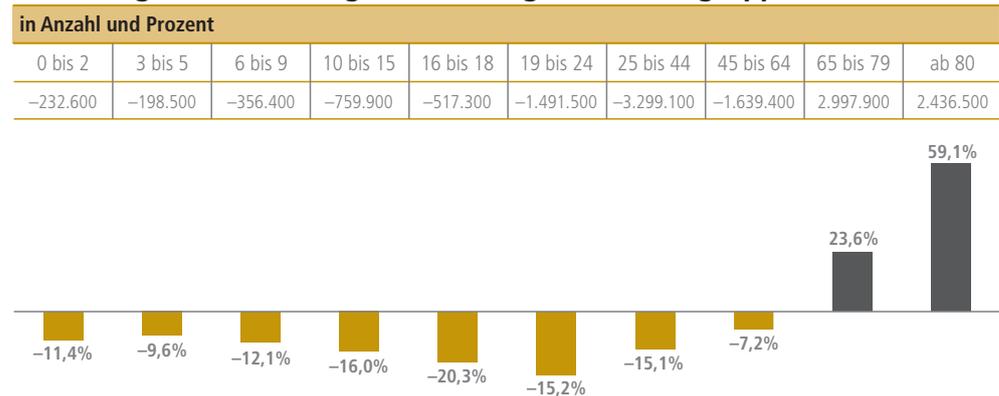
Auf gemeindlicher Ebene können individuelle Vorgänge wie Betriebsansiedlungen oder -schließungen die demographische Vorausberechnung verändern. Auf Bundesebene wiederum können gesetzliche Rahmen, z. B. hinsichtlich der Zuwanderung, verändert werden. In Gänze weisen demographische Prognosen jedoch eine hohe Validität auf, resultierend aus dem Umstand, dass demographische Entwicklungen sehr langfristig ablaufen, in ihren Ursachen stabil und kurzfristig nicht änderbar sind.

Die Bertelsmann Stiftung hält unter dem Portal www.wegweiser-kommune.de neben Konzepten und Studien für alle Gemeinden ab 5.000 Einwohnern rund 200 Indikatoren zur sozioökonomischen Lage bereit. Das Daten-Set enthält Informationen zu einzelgemeindlichen Bevölkerungsvorausberechnungen.

Ein großer Teil Deutschlands ist mit Schrumpfung konfrontiert, insbesondere die neuen Bundesländer. Im Gegensatz dazu werden einige Regionen, vorwiegend wirtschaftsstarke Gebiete, auch weiterhin wachsen; ein Wachstum resultiert jedoch auch hier allein aus regionalen Wanderungsgewinnen. Von Schrumpfung bedroht sind insbesondere wirtschaftsschwache Regionen und Kommunen. Da die finanziellen Handlungsspielräume der Gemeinden aber wesentlich von der Wirtschaftskraft bestimmt sind, tritt in wirtschaftsschwachen Regionen das Dilemma hoher, auch kostenintensiver Anpassungsbedarfe gepaart mit geringer Finanzkraft auf. Die Parallelität wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen ist offensichtlich – die wirtschaftliche Entwicklung ist ein Treiber der demographischen Veränderung.

Mit einer Schrumpfung geht automatisch eine Verschiebung der Altersstruktur einher. So ist für die Summe der Kommunen mit einem Rückgang in der Gruppe der Kinder und Jugendlichen auszugehen (Abb. 7). Ebenso verhält es sich mit den Personen im Erwerbsalter. Auf der anderen Seite steigt die Gruppe der Hochbetagten stark an.

Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen 2009–2030



Quelle: Bertelsmann Stiftung (2011a): *Deutschland im demographischen Wandel 2030 – Datenreport*, S. 15

| BertelsmannStiftung

All diese Entwicklungen sind von Einfluss auf die Kommunen in ihren Dienstleistungen, ihren Verwaltungskapazitäten und ihren Infrastrukturen, damit ebenso auch auf die kommunalen Haushalte. Der Umgang mit Schrumpfung ist für die lokal Verantwortlichen verständlicherweise ein schwieriges Thema. Nichtsdestotrotz müssen die Kommunen, unterstützt durch die Länder, diese wahrscheinlichen bzw. bereits vorhandenen Entwicklungen in ihren Entscheidungen berücksich-



tigen.¹⁷ Dies betrifft insbesondere die lokale Infrastruktur. Sie wird im Regelfall für Jahrzehnte geschaffen und bindet erhebliche Mittel.¹⁸ Infrastrukturen müssen auf die zukünftigen Bedarfe abgestimmt werden, um eine entsprechende Auslastung zu finden; gleichzeitig müssen die Kommunen die richtige Infrastruktur für die zukünftige Bevölkerung aufbauen. Dieser Umbau muss finanziert werden. Hier treten jedoch häufig sogenannte technische Kostenremanenzen auf: Dies bedeutet, dass technische Infrastruktur nicht parallel zur Bevölkerung reduziert werden kann. Sie muss von immer weniger Nutzern finanziert werden.¹⁹

Ähnliche Auswirkungen sind im kommunalen Raum für den Personalbereich gegeben. Auch Verwaltungspersonal ist regelmäßig nur über natürliche Fluktuation und Neueinstellungen in der Struktur und Zahl veränderbar; auch dies nur mittel- bis langfristig. Da sich das Dienstleistungsportfolio einer Kommune ändern kann, weisen ehemals eingestellte Beschäftigte nicht zwingend dauerhaft die passende Qualifikation auf. Diesem Effekt muss über kontinuierliche Fortbildung entgegen gewirkt werden, welche wiederum Kosten (für Investitionen in Humankapital) verursacht.

Nicht selten verbergen sich hinter dem Argument remanenter Kosten jedoch auch politische Remanenzen. Das Thema Schrumpfung ist den lokal Verantwortlichen verständlicherweise unangenehm und wird gern verdrängt. Tradierte Leistungen und Infrastrukturen sollen erhalten und durch zusätzliche Angebote ergänzt werden. Dies führt zwangsläufig zu einer Überlastung der kommunalen Haushalte. Die Tendenz zur Verdrängung resultiert u. a. daraus, dass sich demographische Veränderungen nur langsam vollziehen. In den jährlichen Haushaltsverhandlungen werden sie daher häufig nicht reflektiert.²⁰ Darüber hinaus werden die unterjährig nur graduellen finanziellen Auswirkungen durch jährliche Schwankungen der Steuereinnahmen oder Zuweisungen überlagert. Auch stabile Haushaltsansätze führen jedoch zu einer schleichenden Überlastung, wenn Leistungen und Infrastrukturen durch immer weniger Einwohner in Anspruch genommen und getragen werden – die Kosten pro Einwohner steigen. Ignoranz gegenüber demographischen Entwicklungen bei haushaltspolitischen Entscheidungen führt unweigerlich zu einer Verschlechterung der Haushaltsslage und langfristig zum Verlust des Handlungsspielraums.

2 Gemeinden und Gemeindeverbände – Gliederung der kommunalen Ebene

Die kommunale Aufgabenerledigung ist in den einzelnen Flächenländern unterschiedlich organisiert und finanziert. Diese Heterogenität innerhalb der kommunalen Familie einzelner Länder

¹⁷ Das geht für alle Seiten mit massiven politischen Herausforderungen einher. Exemplarisch kann an dieser Stelle auf die häufig anzutreffenden politischen Remanenzkosten bei Entscheidungen zur Schließung von Schulen verwiesen werden. Seitens der Landesgesetzgeber ist leicht vorstellbar, welche Diskussionen auftreten, wenn Infrastrukturförderprogramme an demographische Gegebenheiten geknüpft werden oder gar mit Rückbauprämien gearbeitet werden soll.

¹⁸ Im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes (Konjunkturpaket des Bundes) ist insofern folgerichtig formuliert, dass über dieses Programm finanzierte Investitionen ausschließlich unter Berücksichtigung der absehbaren demographischen Entwicklung getätigt werden dürfen. Nach § 4 Abs. 3 Zukunftsinvestitionsgesetz sind Investitionen nur zulässig, wenn deren längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demographischen Veränderungen vorgesehen ist.

¹⁹ Für Analysen zu Remanenzeffekten kommunaler Haushalte vgl. z. B. Thater 2009.

²⁰ Einzelne Länder sehen aus diesem Grund vor, dass die absehbaren Auswirkungen der demographischen Entwicklungen auf die Kommunalfinanzsituation in den jährlichen Vorberichten zum Haushalt darzustellen sind. Ein Beispiel ist die hessische Regelung in § 6 Abs. 2 GemHVO. Das sorgt für eine (permanente) Sensibilisierung der politischen Akteure. Kommunen, bei denen derartige Betrachtungen nicht durch Landesgesetzgebung vorgegeben sind, wären ebenfalls gut beraten, ein vergleichbares Vorgehen auf freiwilliger Basis zu praktizieren.

spielt eine Schlüsselrolle bei der Bewertung von Finanzkennzahlausprägungen, insbesondere auch im länderübergreifenden und einzelgemeindlichen Vergleich. Den Unterschieden in der Aufgabenwahrnehmung folgen wiederum sich unterscheidende Ausgabennotwendigkeiten und andere Finanzierungsbedarfe. Zwischen Gemeindeverbänden und Gemeinden finden zudem Transfers (Kostenbeteiligungen, Umlagen) statt.

An der organisatorischen Spitze nehmen in mehreren Ländern höhere Kommunalverbände Kommunalaufgaben für größere Regionen oder das gesamte Flächenland wahr (Abb. 8); sie gelten als Gemeindeverbände. Abgesehen vom Saarland gibt es in allen Flächenländern kreisfreie Städte. Deren Aufgaben sind im länderübergreifenden Maßstab jedoch nicht homogen, u. a. weil sich die von höheren Kommunalverbänden übernommenen Aufgaben unterscheiden.

Im kreisangehörigen Raum werden einzelne Aufgaben, die von den kreisfreien Städten selbst wahrgenommen werden, von den Landkreisverwaltungen durchgeführt. Unterhalb dieser Gemeindeverbände findet sich zuweilen eine weitere Gemeindeverbandsebene (z. B. Ämter oder Samtgemeinden); einzelne kreisangehörige Gemeinden gehören folglich neben der Kreisverwaltung einem weiteren Gemeindeverband unterhalb der Kreisebene an. Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden unterscheiden sich von denen der kreisfreien Städte, sodass sich für länderinterne Vergleiche die Arbeit mit statistischen Gesamtkreisen anbietet. Innerhalb des statistischen Konstrukts nehmen Gesamtkreise analoge externe Aufgaben wahr wie die kreisfreien Städte. Dennoch treten Unterschiede in der Aufgabengewichtung auf. So gibt es z. B. innerhalb des kreisangehörigen Raumes mehrere Vertretungskörperschaften, ein Unterschied zu den kreisfreien Städten, der die Kosten der politischen Führung beeinflusst.

Abbildung 8: Organisation der kommunalen Ebene in den Flächenländern



* Gesamtkreise sind ein statistisches Konstrukt zur Visualisierung von regionalen Ausprägungen finanzstatistischer Daten. Hierzu werden die Finanzdaten der Landkreisverwaltungen und diejenigen etwaiger Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene mit den Daten der zugehörigen kreisangehörigen Gemeinden zusammengefasst betrachtet. Bei den unter www.wegweiser-kommune.de eingestellten Finanzdaten für einzelne Kreise handelt es sich um Daten für Gesamtkreise, nicht um Finanzdaten für einzelne Landkreisverwaltungen.

Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

Sowohl im länderübergreifenden Maßstab wie auch bei länderinternen Kennzahlvergleichen ist die Ausprägung von Finanzkennzahlen innerhalb des kreisangehörigen Raumes aufgrund der heterogenen Organisationsstruktur nicht identisch. Die einzelnen Landkreisverwaltungen neh-



men (im länderübergreifenden Vergleich) unterschiedliche Aufgaben wahr, und das Gleiche gilt für etwaige vorhandene Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene. Insofern unterscheiden sich in der Konsequenz ebenfalls die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden.

2.1 Gemeindefallzahlen

Im Jahr 2007 gab es in den Flächenländern insgesamt 12.259 Gemeinden. Nur wenige Jahre später, 2011, waren es 11.288 Städte und Gemeinden. In diesem Zeitraum hat sich die Fallzahl der Gemeinden demnach um 971 Gebietskörperschaften (knapp acht Prozent) reduziert. Es kam, vorwiegend in den neuen Bundesländern, zu Gemeindezusammenschlüssen oder -fusionen, bei denen zwei oder mehrere einst selbstständige Gemeinden verschmelzen. Bei Zusammenschlüssen gibt es zwei Grundformen:

- (1) Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden zu einer neuen Gemeinde (Zusammenschluss im engeren Sinne)
- (2) Eingemeindung von einer oder mehreren Gemeinde(n) in eine (meist einwohnerstärkere) andere Gemeinde

Die demographische Entwicklung, die zwischen und innerhalb einzelner Länder sehr unterschiedlich ausgeprägt sein kann, ist ein Erklärungsgrund für den Fusionsboom. Regelmäßig getragen werden Gemeindezusammenschlüsse daneben von dem Wunsch nach einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung durch die neu gebildete Organisationseinheit. Tatsächlich hält die finanzwissenschaftliche Theorie einige Argumente für die ökonomische Vorteilhaftigkeit derartiger Zusammenschlüsse bereit. Ob allerdings größere (fusionierte) Gemeinden in der Praxis und ungeachtet der Fusionskosten tatsächlich wirtschaftlicher agieren (können), ist nicht in jedem Fall eindeutig bestimmbar. Die finanziellen Folgewirkungen von Gemeindezusammenschlüssen sind nicht immer einseitig in eine Richtung, pro oder contra ab einer gewissen Einwohnerschwelle, zu beantworten.²¹

Bis auf das Saarland gibt es 2011 in allen Flächenländern kreisfreie Städte (Tab. 4). Diese kreisfreien Städte haben mindestens die Größe einer Mittelstadt, also einer Stadt mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern. Zumeist (in 64 von 103 Fällen)²² handelt es sich bei ihnen um Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern.²³ Die kleinste kreisfreie Stadt ist Zweibrücken in Rheinland-Pfalz mit rund 34.000 Einwohnern. Die beiden einwohnerkräftigsten Länder, Bayern und Nordrhein-Westfalen, weisen bei diesem Gemeindetyp die höchste Fallzahl auf.²⁴ Dabei handelt es sich

²¹ Vgl. Gnädinger 2012, S. 45 ff.

²² Bei dieser Auswertung ist zu beachten, dass sie mittels der Statistik über den Realsteuervergleich 2011 vorgenommen wurde. Hier werden regionsangehörige Städte wie Aachen in Nordrhein-Westfalen oder Hannover in Niedersachsen nicht als kreisfreie Städte erfasst.

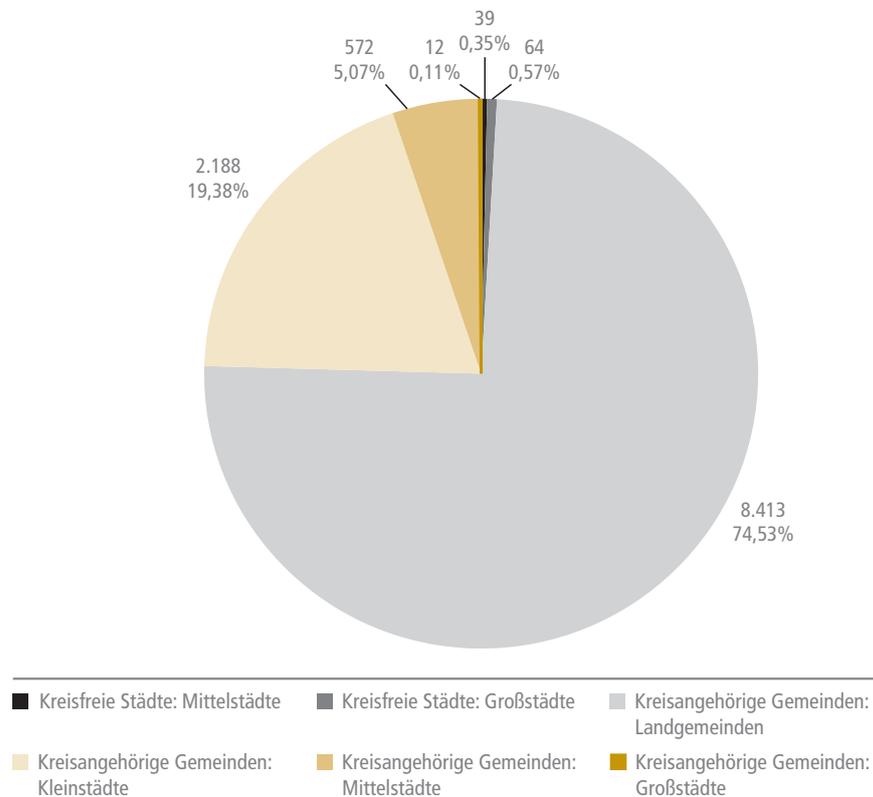
²³ In der Regel haben kreisfreie Städte eine höhere Einwohnerzahl als kreisangehörige Gemeinden. Allerdings gibt es Ausnahmen. So haben z. B. in sechs Ländern die jeweils einwohnerschwächsten kreisfreien Städte weniger Einwohner als die jeweils größten kreisangehörigen Gemeinden. Vgl. Henneke 2012, S. 675.

²⁴ In Bezug auf den Anteil kreisfreier Städte weisen Nordrhein-Westfalen und Sachsen Ende des Jahres 2011 die höchsten Quoten auf. In Nordrhein-Westfalen leben 39,9 Prozent der Einwohner in kreisfreien Städten, in Sachsen sind es immerhin 31,5 Prozent. Vgl. Henneke 2012, S. 676.

in Bayern in 17 von 25 Fällen um Mittelstädte, in Nordrhein-Westfalen hingegen in allen 22 Fällen um Großstädte.

Abbildung 9: Gemeindefallzahlen der Flächenländer im Jahr 2011 in der Sortierung nach Kommunaltypen und -größenklassen

in absoluten Zahlen und Prozent



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012: *Realsteuervergleich 2011*; Gebietsstand 31.12.2011; Zuordnung zu den Größenklassen nach der fortgeschriebenen Einwohnerzahl zum 30.6.2011

BertelsmannStiftung

Bei den insgesamt 11.185 kreisangehörigen Gemeinden handelt es sich in der überwiegenden Mehrheit um Landgemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern (Abb. 9). In Bezug auf alle deutschen Gemeinden der Flächenländer ist die Gruppe der Landgemeinden mit knapp 75 Prozent die mit Abstand größte Kategorie.

Weitere 2.188 kreisangehörige Gemeinden sind Kleinstädte mit 5.000 bis 20.000 Einwohnern. Sie bilden in Bezug auf die Gesamtfallzahl der Gemeinden die zweitstärkste Gruppe (rund 19 Prozent). Mittelstädte (572 Gemeinden) und insbesondere Großstädte (12 Gemeinden) stellen im kreisangehörigen Raum eher die Ausnahme dar.

An der Spitze und noch vor dem einwohnerstarken Flächenland Bayern liegt die absolute Gemeindefallzahl in Rheinland-Pfalz. Innerhalb des Landes gibt es insgesamt 2.306 Gemeinden, in Bayern sind es 2.056 Gemeinden.



Gemeindefallzahlen unterhalb der 400-Gemeinden-Marke sind auf der anderen Seite im Saarland (52 Gemeinden), in Sachsen-Anhalt (220 Gemeinden) und Nordrhein-Westfalen (396 Gemeinden) zu verzeichnen. Sowohl das einwohnerschwächste als auch das einwohnerstärkste Flächenland haben insofern eine vergleichsweise geringe Gemeindefallzahl. Ein Zusammenhang mit der Siedlungsdichte besteht hingegen nicht. Die durchschnittliche Gemeindegröße ist über die Struktur der kommunalen Ebene eine politische Entscheidung des Landesgesetzgebers.

Tabelle 4: Gemeindefallzahlen im Jahr 2011

Flächenländer	Kreisfreie Städte		Kreisangehörige Gemeinden				Gemeinden (gesamt)
	Mittelstädte	Großstädte	Landgemeinden	Kleinstädte	Mittelstädte	Großstädte	
Baden-Württemberg	1	8	586	415	90	1	1.101
Bayern	17	8	1.513	476	42	-	2.056
Brandenburg	2	2	295	96	24	-	419
Hessen	-	5	122	246	53	-	426
Mecklenburg-Vorpommern	1	1	752	44	7	-	805
Niedersachsen	3	5	678	240	81	3	1.010
Nordrhein-Westfalen	-	22	3	183	181	7	396
Rheinland-Pfalz	8	4	2.182	103	9	-	2.306
Saarland	-	-	-	42	9	1	52
Sachsen	-	3	305	137	23	-	468
Sachsen-Anhalt	1	2	115	79	23	-	220
Schleswig-Holstein	2	2	1.021	74	17	-	1.116
Thüringen	4	2	841	53	13	-	913
Flächenländer (gesamt)	39	64	8.413	2.188	572	12	11.288

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012e: *Realsteuervergleich 2011*; Gebietsstand 31.12.2011; Zuordnung zu den Größenklassen nach der fortgeschriebenen Einwohnerzahl zum 30.6.2011

2.2 Gemeindegrößen

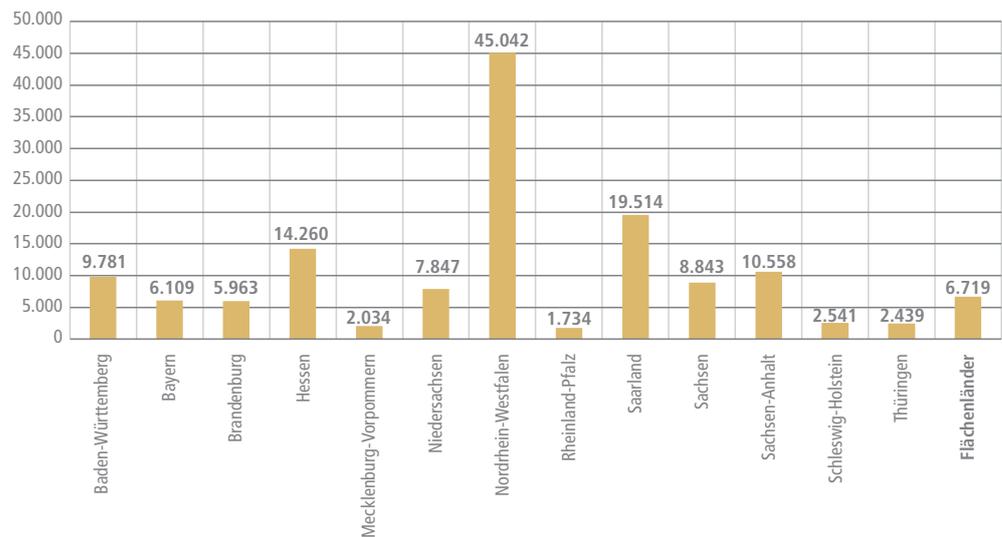
Die geringe Gemeindefallzahl in Kombination mit dem hohen Einwohnerbestand sorgt dafür, dass in Nordrhein-Westfalen die mit Abstand größten Durchschnittsgemeindegrößen auftreten (Abb. 10). Mit 45.042 Einwohnern liegt die Durchschnittsgemeindegröße der nordrhein-westfälischen Gemeinden bei der Größe einer Mittelstadt.

Im Saarland, in Hessen und Sachsen-Anhalt finden sich die nächstkleineren Gemeindegrößen, die trotzdem noch über der 10.000-Einwohner-Marke rangieren.

Die Durchschnittsgemeindegröße liegt bei den Flächenländern bei 6.719 Einwohnern pro Gemeinde. Das entspricht dem Niveau einer kleinen Kleinstadt. In vier Ländern bewegt sich die Durchschnittsgemeindegröße in der Größenordnung einer Landgemeinde; dabei handelt es sich um Schleswig-Holstein, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und, am Ende der Skala, um Rheinland-Pfalz.

Abbildung 10: Durchschnittsgemeindegrößen im Jahr 2011

in Einwohner je Gemeinde



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012e: *Realsteuervergleich 2011*; Gebietsstand 31.12.2011; Einwohnerzahlen zum 30.6.2011

| BertelsmannStiftung

Im Jahr 2011 gilt unter allen Gemeinden die schleswig-holsteinische Gemeinde Gröde als die deutschlandweit kleinste Gemeinde (Tab. 5); sie hat zum 30. Juni des Jahres lediglich sieben Einwohner. Auf der anderen Seite sind die Städte Köln und München in Nordrhein-Westfalen und Bayern die einwohnerstärksten Gemeinden. Beide überschreiten die Millionengrenze.

Tabelle 5: Einwohnerschwächste und -stärkste Städte/Gemeinden der Flächenländer im Jahr 2011

Flächenland	Einwohnerschwächste Gemeinde	Einwohnerstärkste Gemeinde
Baden-Württemberg	Böllen (96 Einwohner)	Stuttgart (609.256 Einwohner)
Bayern	Balderschwang (246 Einwohner)	München (1.363.416 Einwohner)
Brandenburg	Kümmernitztal (363 Einwohner)	Potsdam (157.524 Einwohner)
Hessen	Hesseneck (612 Einwohner)	Frankfurt am Main (684.139 Einwohner)
Mecklenburg-Vorpommern	Voigtsdorf (106 Einwohner)	Rostock (202.674 Einwohner)
Niedersachsen	Schulenberg i. Oberharz (286 Einwohner)	Hannover (523.515 Einwohner)
Nordrhein-Westfalen	Dahlem (4.125 Einwohner)	Köln (1.010.269 Einwohner)
Rheinland-Pfalz	Dierfeld (8 Einwohner)	Mainz (199.992 Einwohner)
Saarland	Oberthal (6.180 Einwohner)	Saarbrücken (175.470 Einwohner)
Sachsen	Rathen (394 Einwohner)	Leipzig (525.245 Einwohner)
Sachsen-Anhalt	Schopsdorf (256 Einwohner)	Halle (Saale) (232.361 Einwohner)
Schleswig-Holstein	Gröde (7 Einwohner)	Kiel (239.788 Einwohner)
Thüringen	Kleinbockedra (35 Einwohner)	Erfurt (205.360 Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012a: *Hebesätze der Realsteuern, Ausgabe 2011*; Einwohnerdaten zum 30.6.2011



Das Saarland ist das einzige Bundesland, in dem es keine einzige Landstadt oder -gemeinde gibt. Sämtliche Gemeinden des kleinsten Flächenlandes haben mehr als 5.000 Einwohner. Selbst die kleinste Gemeinde des Landes, Oberthal mit 6.180 Einwohnern, kann statistisch bereits als Kleinstadt bezeichnet werden.

In insgesamt acht der 13 Flächenländer sind die einwohnerstärksten Gemeinden zugleich die entsprechenden Landeshauptstädte. Lediglich die Hauptstädte von Hessen (Wiesbaden), Mecklenburg-Vorpommern (Schwerin), Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf), Sachsen (Dresden) und Sachsen-Anhalt (Magdeburg) sind nicht auch gleichzeitig die einwohnerkräftigsten Gemeinden des jeweiligen Landes.

2.3 Gemeindeverbandsstrukturen

Die Organisationsform Gemeindeverband (GV) gibt es im Jahr 2010 in allen Flächenländern (Tab. 6). Allerdings trifft dieser Befund nicht auf die höheren Kommunalverbände und etwaige Gemeindeverbände unterhalb der Ebene der Landkreise zu. So gibt es in insgesamt sieben Flächenländern keine höheren Kommunalverbände.

In den drei Flächenländern Nordrhein-Westfalen, Saarland und Hessen gibt es keine Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene. Bei diesen drei Ländern handelt es sich um diejenigen mit den höchsten Durchschnittsgemeindegrößen. In Baden-Württemberg und Bayern werden die dortigen Verwaltungsgemeinschaften statistisch als Zweckverbände (ZV) und nicht als GV erfasst. Ansonsten haben alle acht weiteren Flächenländer eine statistisch erfasste Gemeindeverbands Ebene unterhalb der Kreisebene. Die Fallzahlen dieser Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene sind in den vergangenen Jahren in mehreren Ländern gesunken.

Tabelle 6: Fallzahl der Gemeindeverbände im Jahr 2010

Gemeindeverbands Ebene	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Bezirksverbände**	3	7	-	1	-	-	3*	1	-	1	-	-	-
Landkreise	35	71	14	21	12	38	31	24	6*	10	11	11	17
Ämter**, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden	-	-	53	-	78	137	-	163	-	8	26	87	85

* In Nordrhein-Westfalen einschließlich des Kommunalverbands Ruhrgebiet, im Saarland einschließlich des Regionalverbands Saarbrücken.

** Höhere Kommunalverbände werden in der kommunalen Rechnungsstatistik allesamt unter dem Terminus Bezirksverbände erfasst. Für die als Gemeindeverbände erfassten Ämter in Schleswig-Holstein gilt nach juristischer Abgrenzung, dass es sich nicht um GVs, sondern um Bundkörperschaften handelt. Für Untersuchungen zu fiskalischen Merkmalen ist diese Unterscheidung indes unbedeutend.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012f: Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 2010; Gebietsstand 30.6.2010

Landkreisverwaltungen als Gemeindeverbandsebene gibt es hingegen in allen Flächenländern.²⁵ In der Summe sind es im Jahr 2010 insgesamt 301 Landkreisverwaltungen.²⁶ Mit 71 Kreisverwaltungen ist ihre Fallzahl in Bayern mit Abstand am höchsten, im Saarland dagegen mit sechs Einheiten (unter Hinzurechnung des Regionalverbandes Saarbrücken) am niedrigsten. In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Fallzahl der Landkreise wenig verändert. In Sachsen-Anhalt wurde sie in den Jahren 2007/2008 von 21 auf elf reduziert, und auch in Sachsen kam es 2008/2009 zu einer Reduzierung, in diesem Fall von 22 auf zehn Kreise. Zum 4.9.2012 wurde des Weiteren in Mecklenburg-Vorpommern eine Kreisgebietsreform durchgeführt. Während sich die Anzahl der Landkreise von zwölf auf sechs verringert hat, ist auch die Anzahl kreisfreier Städte von sechs auf zwei (Rostock, Schwerin) gesunken. In Tabelle 6 ist die Kreisgebietsreform Mecklenburg-Vorpommerns bedingt durch den Gebietsstand 30.6.2010 noch nicht berücksichtigt.

2.4 Flächen- und Siedlungsstruktur

Die Art der Flächen- und Siedlungsstruktur ist von Einfluss sowohl auf die Einnahmemöglichkeiten als auch die Ausgabennotwendigkeiten der Kommunen. So hat etwa eine Gemeinde mit großer Waldfläche und kleiner Gebäudefläche andere Infrastrukturbedürfnisse als eine flächenmäßig gleich große Gemeinde mit kleiner Waldfläche und großer Gebäudefläche. Die Flächen- und Siedlungsstruktur ist hierbei lediglich partiell durch politische Entscheidungen beeinflussbar und insofern eine relativ exogene Einflussgröße für die Kommunalhaushalte.

Insgesamt verfügen die Flächenländer über eine Bodenfläche von 355.060 Quadratkilometern (Tab. 7). Das in Bezug auf die Einwohnerzahl zweitgrößte Flächenland Bayern ist das flächenmäßig größte Bundesland. Es folgen Niedersachsen, Baden-Württemberg und erst dann das einwohnerstärkste Flächenland, Nordrhein-Westfalen. Das Saarland als Flächenland mit der geringsten Einwohnerzahl verfügt auch über die kleinste Bodenfläche.

Bei den Siedlungs- und Verkehrsflächen, definiert als die Summe aus Gebäude- und Freiflächen, Erholungsflächen und Verkehrsflächen, verfügt Bayern über die größten Gebäude- und Freiflächen und die größten Verkehrsflächen aller Länder, während bei den Erholungsflächen Nordrhein-Westfalen an der Spitze liegt. Vor dem Hintergrund der verfügbaren Gesamtbodenfläche rangiert der absolut hohe bayerische Wert mit rund elf Prozent allerdings noch unterhalb des Flächenländerdurchschnittes: Letzterer liegt für die gesamten Verkehrs- und Siedlungsflächen bei rund 13 Prozent der jeweiligen Gesamtfläche. Nordrhein-Westfalen erreicht auch in Bezug auf die prozentualen Anteile eine hohe Quote der Siedlungs- und Verkehrsflächen.

In den drei neuen Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen sind die Anteile der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Verhältnis zur gesamten Bodenfläche unter den Flächenländern am geringsten.

²⁵ Die Größe der Landkreisverwaltungen in Bezug auf die Einwohnerzahl ist äußerst heterogen. An der Spitze leben im nordrhein-westfälischen Kreis Recklinghausen mehr als 620.000 Einwohner. Im niedersächsischen Lüchow-Dannenberg liegt die Einwohnerzahl hingegen bei knapp unter 50.000 Einwohnern. Vgl. Henneke 2012, S. 677.

²⁶ Die Städtereionen sind an dieser Stelle additiv als Landkreise erfasst.



Tabelle 7: Nutzung der Bodenfläche in den Flächenländern zum 31.12.2010 (in km²)

Flächenland	Bodenfläche (gesamt)	Darunter*					
		Gebäude- und Freifläche	Erholungsfläche	Verkehrsfläche	Waldfläche	Landwirtschaftliche Fläche	Wasserfläche
Baden-Württemberg	35.751	2.714	304	1.957	13.688	16.356	386
Bayern	70.550	4.080	382	3.382	24.719	34.848	1.443
Brandenburg	29.483	1.354	210	1.070	10.451	14.560	1.008
Hessen	21.115	1.547	205	1.421	8.473	8.895	290
Mecklenburg-Vorpommern	23.191	821	292	687	5.032	14.552	1.381
Niedersachsen	47.613	3.475	436	2.429	10.339	28.594	1.108
Nordrhein-Westfalen	34.092	4.357	634	2.403	8.732	16.742	669
Rheinland-Pfalz**	19.854	1.170	340	1.233	8.330	8.317	273
Saarland*	2.570	318	26	160	870	1.110	26
Sachsen	18.420	1.258	215	766	5.007	10.152	358
Sachsen-Anhalt	20.450	886	522	783	4.985	12.642	448
Schleswig-Holstein	15.799	1.103	150	689	1.657	11.029	797
Thüringen	16.172	712	76	671	5.162	8.792	199
Flächenländer	355.060	23.795	3.792	17.651	107.445	186.589	8.386

* Die erfassten Einzelflächen unterscheiden sich in ihrer Aufsummierung minimal von dem Wert für die Gesamtbodenfläche.

** Einschließlich des gemeinschaftlichen deutsch-luxemburgischen Hoheitsgebietes.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011: *Flächennutzung zum 31.12.2010*

Bei den u. a. touristisch und holzwirtschaftlich²⁷ relevanten Waldflächen weist wiederum Bayern den absolut höchsten Wert aus. Beim Verhältnis zur Gesamtfläche steht der rheinland-pfälzische Wert an der Spitze. Für die Summe der Flächenländer liegt der prozentuale Anteil der Waldfläche an der Gesamtbodenfläche bei 30 Prozent. Das Ausmaß der relativ großen Spreizung zwischen den Flächenländern wird durch den Blick auf das Land mit dem geringsten Waldflächenanteil deutlich: In Schleswig-Holstein liegt der Waldflächenanteil bei gerade einmal rund zehn Prozent der Gesamtbodenfläche.

Die Landwirtschaftsflächen machen bei den Flächenländern insgesamt den größten Anteilswert an der Gesamtbodenfläche aus; rund 53 Prozent der Gesamtbodenfläche sind als landwirtschaftliche Flächen zu charakterisieren. Absolut ist der bayerische Wert der höchste unter den Flächenländern. Gemessen an der Gesamtfläche liegen allerdings die Werte in Schleswig-Holstein an der Spitze. Hessen und Rheinland-Pfalz weisen unter den Flächenländern die geringsten Anteile in Bezug auf die lokale Gesamtbodenfläche auf.

Wasserflächen sind in Bezug auf ihren Anteil an der Gesamtbodenfläche von geringer Bedeutung. In einzelnen Ländern liegen die Anteile indes höher; die höchsten Werte weisen dabei Schleswig-

²⁷ Weitere Zwecke mit Bezug zu den Kommunal финанzen sind an dieser Stelle und bei anderen Bodennutzungsarten ebenfalls stets relevant. So sind die Beschaffenheit und der Wert des Grundstückes z. B. auch steuerpolitisch relevant für die Höhe der Grundsteuer. Bei landwirtschaftlichem und forstwirtschaftlichem Vermögen kommt die Grundsteuer A zum Tragen, bei bebauten und unbebauten Grundstücken, die nicht der Land- und Forstwirtschaft zuzuordnen sind, die Grundsteuer B.

Holstein und Mecklenburg-Vorpommern auf. In absoluten Zahlen ist die Wasserfläche in Bayern am größten.

3 Wirtschaftskraft

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist eine wesentliche Determinante der Kommunalfinanzsituation. Die im BIP ausgedrückte Wirtschaftskraft wirkt sich über verschiedene Transmissionswege (Beschäftigung, Einkommen und Unternehmensgewinne) auf die Steuereinnahmen der Kommunen aus (Abb. 11). Allerdings können strukturelle Steuerrechtsänderungen zu einer Entkopplung von Steuereinnahmen und Wirtschaftskraft führen.

Auf analoge Weise werden die Finanzausstattungen der jeweiligen Länder über das BIP determiniert, welche über die Kommunalen Finanzausgleichsysteme (KFA-Systeme) wesentlich zur Gesamtausstattung der Kommunen beitragen. Ferner wirkt sich die Wirtschaftskraft auch ausga-benseitig, z. B. bei den Sozialausgaben, auf die kommunalen Haushalte aus.

Abbildung 11: Zusammenhang von Bruttoinlandsprodukt und Kommunalfinanzsituation



Quelle: Eigene Darstellung

Bertelsmann Stiftung

Insgesamt unterlag das BIP im Betrachtungszeitraum 2008 bis 2011 einer starken Veränderung. Ausgehend vom wirtschaftsstarke n Jahr 2008 haben sich die Werte bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 in allen Flächenländern verschlechtert. Im Jahr 2010 folgte eine Erholungsphase, wobei noch nicht in allen Ländern die guten Werte des Jahres 2008 wieder erreicht wurden. Erst im Jahr 2011 zeichnete sich in nahezu allen Ländern eine deutliche Verbesserung ab.²⁸

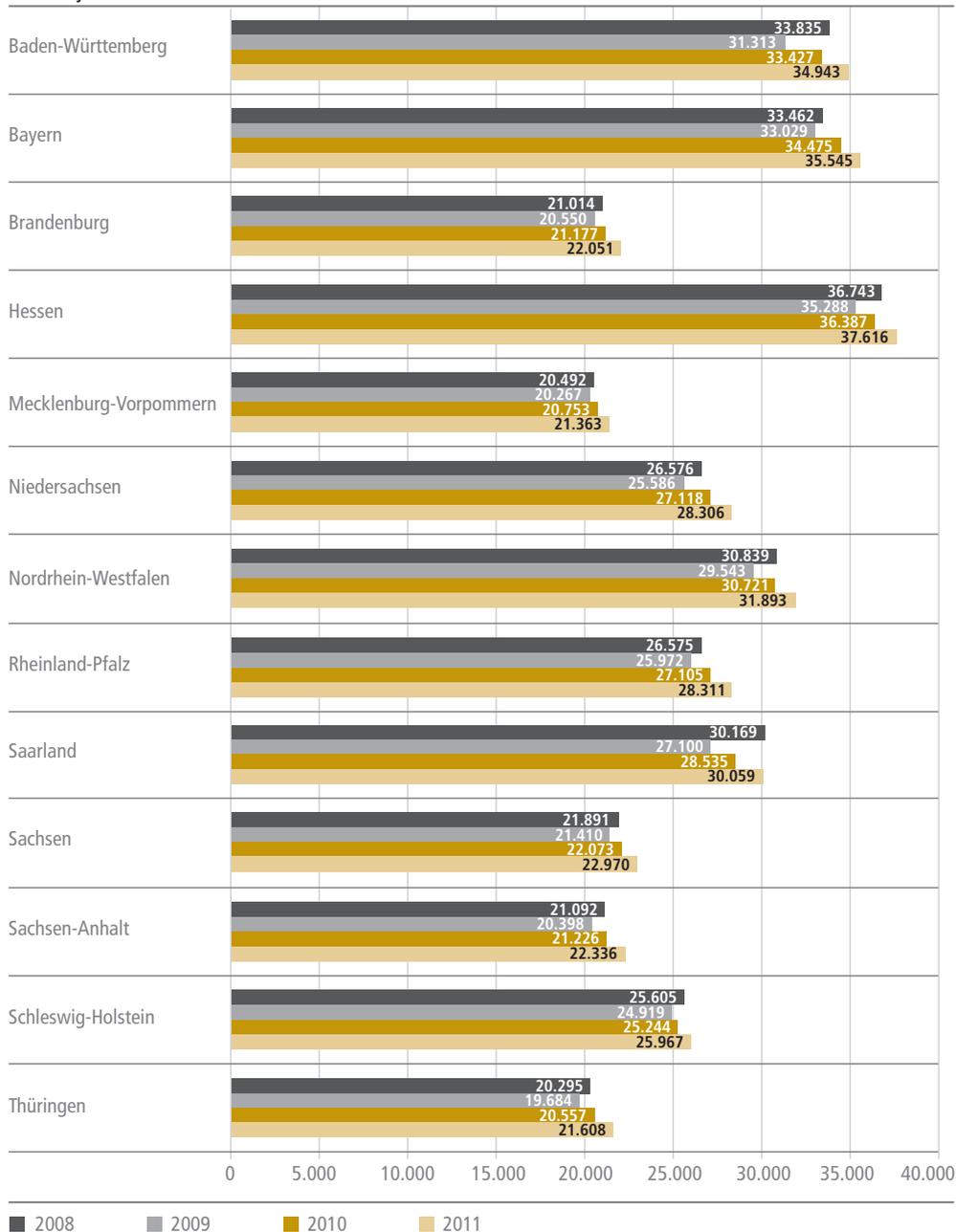
²⁸ Bei der Wirtschaftsleistung gibt es zuweilen starke Unterschiede innerhalb einzelner Regionen. Die Durchschnittswerte sind nicht notwendigerweise für alle Kommunen des betreffenden Landes repräsentativ. Einzelgemeindliche Daten zu den Themenfeldern Wirtschaft und Arbeit sowie Soziales können das Bild erhellen. Sie sind über das Internetportal www.wegweiser-kommune.de abrufbar.



Im Ländervergleich ergibt sich im Zeitraum 2008 bis 2011 ein sehr heterogenes Bild hinsichtlich des BIP-Niveaus und der Veränderungsraten (Abb. 12). Den höchsten Wert beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in jeweiligen Preisen) erreicht im Jahr 2011 das Land Hessen, gefolgt von Bayern

Abbildung 12: Bruttoinlandsprodukt der Jahre 2008 bis 2011

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012b: *Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen (1991 bis 2011)*; Berechnungsstand: August 2011/Februar 2012 (Einwohner zum 30.6. des jeweiligen Jahres)

und Baden-Württemberg. Das niedrigste Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ist für das Land Mecklenburg-Vorpommern festzustellen.

Auffällig ist, dass hinsichtlich des Niveaus der Wirtschaftskraft noch immer ein deutlicher Unterschied zwischen neuen und alten Bundesländern besteht. So liegt 2011 selbst das wirtschafts-stärkste neue Bundesland (Sachsen) im Niveau des BIP pro Kopf um 2.997 Euro unter dem Niveau von Schleswig-Holstein, dem wirtschaftsschwächsten alten Bundesland.

Die stärksten finanzkrisenbedingten Einbrüche im BIP pro Kopf (in jeweiligen Preisen) haben im Vergleich der Jahre 2008 und 2009 die Länder Saarland (-10,2 Prozent) und Baden-Württemberg (-7,5 Prozent) zu verkraften. Am geringsten durch die Finanz- und Wirtschaftskrise beeinflusst wurde die Wirtschaftskraft von Mecklenburg-Vorpommern (-1,1 Prozent). Eine geringe Wirtschaftskraft und hohe Abhängigkeit von Finanztransfers spiegelt sich hier in geringen krisenbedingten Einnahmeschwankungen wider. Um flächendeckend ein vergleichbares Maß öffentlicher Leistungen und Infrastruktur zu ermöglichen, existieren umfangreiche vertikale und horizontale Ausgleichsmaßnahmen.²⁹ Es besteht somit keine lineare Beziehung zwischen lokaler Wirtschaftskraft und gemeindlichen Einnahmen. Grundsätzlich reagieren die kommunalen Haushalte jedoch umso sensibler auf konjunkturelle Schwankungen, je stärker sie aus eigenen Steuern, vornehmlich der Gewerbesteuer, finanziert sind.

Die durch die Krise stark negativ beeinflusste baden-württembergische Wirtschaft ist gleichwohl diejenige, die in den beiden darauffolgenden Jahren die kräftigste Erholung gegenüber dem Vorjahr vorzuweisen hat (2010: +6,8 Prozent; 2011: +4,5 Prozent). Die Wirtschaft des Landes Schleswig-Holstein hat im Vergleich hierzu die geringsten Wachstumsraten in den Jahren 2010 und 2011 zu verzeichnen (+1,3 Prozent und +2,9 Prozent). Das einzige Land, das im Vergleich der Jahre 2008 und 2011 auch im Jahr 2011 noch nicht wieder das Niveau des Vorkrisenjahres 2008 erreicht hat, ist das Saarland. Das BIP pro Kopf (in jeweiligen Preisen) liegt hier 2011 um 110 Euro niedriger als 2008.

Auch innerhalb der Bundesländer sind die Schwankungen der Wirtschaftskraft erheblich.³⁰ In welchem Maße sich das BIP auf die Einnahmen auswirkt, hängt u. a. vom Steuerrecht und der Steuer- verteilung zwischen der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene ab.

4 Kommunalisierungsgrad

Öffentliche Aufgaben und die daraus folgenden Ausgaben sind in den Ländern unterschiedlich zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene verteilt (Tab. 8). Der Begriff Kommunalisierungsgrad beschreibt den Anteil der von den Kommunen getätigten Ausgaben an der Summe der Ausgaben von Land und Kommunen. Je höher der Kommunalisierungsgrad ist, desto größer sind die kommunalen Ausgaben im Vergleich zu denen der jeweiligen Länder.

²⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2012.

³⁰ Einzelgemeindliche Daten zu den Themenfeldern Wirtschaft und Arbeit sowie Soziales können unter www.wegweiser-kommune.de abgerufen werden.



Tabelle 8: Kommunalisierungsgrad des Jahres 2009 (anhand der gesamten unmittelbaren Ausgaben)

Flächenland	Gesamtausgaben* (in Mio. Euro)	Kommunale Ausgaben** (in Mio. Euro)	Kommunalisierungsgrad (in Prozent)
Baden-Württemberg	48.611	24.623	50,65
Bayern	64.041	29.173	45,55
Brandenburg	12.070	5.848	48,45
Hessen	29.942	15.122	50,50
Mecklenburg-Vorpommern	7.708	3.581	46,46
Niedersachsen	35.118	16.867	48,03
Nordrhein-Westfalen	81.962	44.114	53,82
Rheinland-Pfalz	18.321	8.817	48,13
Saarland	4.640	1.720	37,07
Sachsen	18.325	9.239	50,42
Sachsen-Anhalt	11.413	4.723	41,38
Schleswig-Holstein	12.190	5.917	48,54
Thüringen	10.387	4.706	45,31
Flächenländer	354.728	174.448	49,18

* Unmittelbare Ausgaben von Land und Kommunen (inklusive der ZV). ** Unmittelbare Ausgaben der Gemeinden, GV und ZV.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012g: *Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2009*

Heterogene Aufgaben- und Ausgabenverteilungen in den einzelnen Flächenländern und ihren Kommunen erschweren allerdings länderübergreifende Vergleiche. Gemeinden und Gemeindeverbänden werden in unterschiedlichem Umfang von ihren Ländern Aufgaben übertragen;³¹ das können sowohl kommunale Selbstverwaltungsaufgaben als auch staatliche Auftragsangelegenheiten sein. Grundsätzlich können derartige Verzerrungen in Grenzen³² anhand des Kommunalisierungsgrades berücksichtigt werden.

Der anhand der unmittelbaren Ausgaben für den Gesamthaushalt berechnete Kommunalisierungsgrad der Kommunen der Flächenländer für das Jahr 2007 beträgt 48,97 Prozent. Im Jahr 2008 liegt er bei 49,05 Prozent und im Jahr 2009 bei 49,18 Prozent. Das lässt in der Tendenz³³ eine zunehmende Aufgabenverlagerung an die kommunale Ebene vermuten.

Für diese These sprechen die in der vergangenen Dekade umgesetzten Verwaltungsstrukturreformen. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt fusionierten die Landkreise und haben im Zuge dessen diesen größeren Einheiten ehemalige Landesaufgaben übertragen. Andere Bundesländer haben Aufgaben ohne kommunale Gebietsreform auf die Kommunen übertragen. Es wird deutlich, dass auch die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen einem stetigen Wandel unterliegt. Dies erschwert die Beurteilung langer Zeitreihen.

31 Ebenfalls unterscheiden sich die bereitgestellten Mittel der Länder für ihre Kommunen, etwa über die kommunalen Finanzausgleichssysteme und Förderprogramme.

32 Zu den Grenzen, unterschiedlichen Berechnungsmethoden und deren Aussagekraft vgl. Gnädinger 2012, S. 57 ff.

33 Die Auslagerungen aus den Kernhaushalten können in zeitlicher und länderübergreifender Hinsicht variieren, sodass ergebnisverzerrende Niveaueffekte entstehen.

Wichtig für die kommunale Haushaltssituation ist vor dem Hintergrund des Kommunalisierungsgrades – neben dem Umfang übertragener Aufgaben – auch die Frage, welche Aufgaben konkret übertragen werden und welche Finanzströme damit einhergehen. Problematisch ist ein hoher Kommunalisierungsgrad insbesondere dann, wenn die Finanzausstattung (eigene und von anderer Ebene bereitgestellte Mittel) der betroffenen Kommunen nicht äquivalent ist. Zur Einordnung der spezifischen Finanzsituation der Kommunen in den Kontext der anderen Flächenländer ist ein Blick auf die jeweiligen Kommunalisierungsgrade daher hilfreich.

Gemessen an den unmittelbaren Ausgaben variiert der Kommunalisierungsgrad des Jahres 2009 zwischen 37,07 Prozent im Saarland und 53,82 Prozent in Nordrhein-Westfalen (Tab. 8). Eine wesentliche Ursache dieser großen Varianz gerade zwischen diesen Ländern liegt in der unterschiedlichen Trägerschaft sozialer Leistungen. Hinzu tritt für das Saarland der Umstand, dass in kleinen Ländern die Fixkosten der Landesverwaltung stärker ins Gewicht fallen.



Teil II: Kommunale Haushaltssituation

Zusammenfassung

- Die Finanzstatistik bildet gegenwärtig noch *keine Daten in der doppelischen Logik* und in Anknüpfung an den Ergebnishaushalt oder die -rechnung ab. Sie funktioniert nach einer kameralen Logik – auch weil der Bund und die Mehrzahl der Länder (und damit der Großteil der Budgetvolumina) noch kameral rechnen. Für den Ergebnishaushalt wesentliche Positionen werden daher statistisch nicht abgebildet.
- Eine wesentliche Verbreiterung erfährt die Statistik ab dem Berichtsjahr 2011 mit der *Integration ausgelagerter Haushalte* der Kommunen (FEUs des Staatssektors). Eine vollständigere Abbildung der Finanzsituation ist nun möglich. Gleichwohl sind noch längst nicht alle Informationen abrufbar, die im Sinne doppischer Jahresabschlüsse oder gar Gesamtabschlüsse generiert werden können.
- In den Jahren 2007 und 2008 verzeichnen die Kommunen der Flächenländer hohe Überschüsse. Im Gefolge der Wirtschaftskrise *geraten die Haushalte* jedoch in den Jahren 2009 bis 2010 *von einem Extrem in ein anderes*. Sie werden für die Summe der Kommunen stark defizitär.
- Die tiefe *Kommunalfinanzkrise* der Vorjahre *setzt sich im Jahr 2011 nicht in vergleichbarer Intensität fort*. Im Zuge der anziehenden Wirtschaftsentwicklung haben sich die Haushaltsdaten der Kommunen im Durchschnitt der Flächenländer wieder verbessert – von einer Trendumkehr kann indes (noch) nicht gesprochen werden: Noch immer ist der Finanzierungssaldo deutlich negativ. Zudem ist die Verbesserung der Haushaltszahlen erkennbar von der volatilen oder im Hinblick auf die weitere Entwicklung zumindest mit Unsicherheiten behafteten Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation getragen. Entwarnung ist insofern nicht angezeigt. Ab dem Jahr 2012 werden u. a. infolge steigender Steuereinnahmen und Entlastungen durch den Bund wiederum Überschüsse prognostiziert.
- Die *Haushaltsergebnisse* der Kommunen *fallen in den Ländern unterschiedlich aus*. Im Jahr 2011 erzielten sechs Länder Überschüsse, sieben Länder Defizite. Neben den beiden wirtschaftsstarke West-Flächenländern Baden-Württemberg und Bayern erreichen die Kommunen in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern Überschüsse. Bemerkenswert ist, dass die *vergleichsweise gute Finanzsituation der Kommunen in einzelnen neuen Ländern* bereits in den von der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders geprägten Jahren 2009/2010 beobachtet werden kann. 2010 weisen die Kommunen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern als einzige Überschüsse aus. Im Jahr zuvor, 2009, ist der Kommunale Finanzierungssaldo in allen neuen Ländern positiv, während er in allen alten Ländern negativ ausfällt. Die vergleichsweise höhere Krisenresistenz der Kommunen in den neuen Ländern während der im Durchschnitt aller Kommunen defizitären Haushaltsjahre 2009 bis 2011 begründet sich u. a. in ihrem tendenziell höheren Anteil an konjunkturabhängigeren Zuweisungen im Vergleich zur volatilen Gewerbesteuer. Die aktuell noch

günstige Finanzsituation der Kommunen in Ostdeutschland relativiert sich jedoch vor dem Hintergrund des auslaufenden Solidarpaktes und starker Schrumpfung.

- Rund 56 Prozent aller öffentlichen Bauinvestitionen werden im Jahr 2011 durch die Kommunen getätigt. Im Vorjahr sind es noch 58 Prozent und volumenseitig rund eine Mrd. Euro mehr. Die Ausgabenreduzierung im Baubereich ist dabei Resultat des Auslaufens der Konjunkturpakete. Insofern stellt der Rückgang trotz des mancherorts weiterhin vorhandenen Investitionsbedarfes ein „Schrumpfen auf Normalniveau“ dar. Bemerkenswert ist die Situation in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. In den beiden Ländern werden die niedrigsten Pro-Kopf-Bauausgabevolumina generiert – die über mehrere Jahre anhaltenden Defizite zeigen konkrete Folgen in den Investitionen.

Vorbemerkungen

Die zentrale Kennzahl zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen ist in der doppelischen Terminologie das ordentliche Ergebnis (Tab. 9). Wird der ordentliche Ergebnisausgleich – als wichtigste Faustformelkennzahl für die Generationengerechtigkeit, diese wiederum übersetzt als interperiodische Gerechtigkeit – regelmäßig verfehlt, kann in finanzieller Hinsicht ein Wirtschaften auf Kosten kommender Generationen diagnostiziert werden. Damit geht einher, dass die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit, mithin die Gewährleistung der steten Aufgabenerfüllung mittel- bis langfristig in Frage gestellt wird.

Tabelle 9: Berechnung und Aussage der Finanzkennzahl ordentliches Ergebnis (doppische Logik)

Kennzahl	Ordentliches Ergebnis
Ermittlung	Ordentliche Erträge – ordentliche Aufwendungen; einschließlich Finanzerträge und -aufwendungen
Aussage	Die Kommune kann im Haushalts- bzw. Rechnungsjahr (oder bezogen auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung) die Aufwendungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch Erträge der laufenden Verwaltungstätigkeit (ohne die Veräußerung kommunalen Vermögens) decken. Damit wird deutlich, dass die Kommune das vorhandene Nutzungspotential für zukünftige Generationen nicht verringert. Folglich lebt sie nicht auf Kosten kommender Generationen.

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an Fischer 2009: *Doppischer Gemeindefinanzbericht*, S. 11 f.

Die Finanzstatistik bildet gegenwärtig allerdings noch keine Daten in der doppelischen Logik und in Anknüpfung an den Ergebnishaushalt oder die -rechnung ab. Sie funktioniert nach einer kamerale Logik – auch weil der Bund und die Mehrzahl der Länder (und damit der Großteil der Budgetvolumina) noch kameral rechnen. Für den doppelischen Ergebnishaushalt wesentliche Positionen werden damit statistisch nicht abgebildet. Das betrifft insbesondere Abschreibungen und Rückstellungen als Aufwandspositionen sowie Erträge aus der Auflösung von Sonderposten als Ertragskategorie.

Für die Zwecke der Statistik werden die Daten der heute bereits doppisch und kaufmännisch buchenden Einheiten (also insbesondere die Daten zahlreicher Gemeinden und GV) der kamerale Systematik zugeschlüsselt. Die Statistischen Ämter erheben anstelle der Gruppierungen die



Einzahlungen und Auszahlungen nach den Konten der Finanzrechnung, die von den Kommunen zu führen sind. Statt der Gliederungspositionen werden die Produktgruppen erhoben, die in die Positionen der kameraleen Haushaltssystematik überführt werden. Naturgemäß führen diese Überleitungen aufgrund systematischer Unterschiede zu Unschärfen.

Auf der anderen Seite werden in die Statistik Positionen einbezogen, die für die doppischen Ergebnisse nur eine indirekte Rolle spielen, etwa die Bauinvestitionsausgaben. Letztere werden im Ergebnis über die Abschreibungen relevant. Diese systemischen Unterschiede führen dazu, dass wesentliche Kennzahlen zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen, insbesondere das ordentliche Ergebnis,³⁴ gegenwärtig nicht mittels der Statistik abgebildet werden können.

1 Entwicklung der Haushaltssituation

Durch die Reform des Gemeindehaushaltsrechts werden die Datenbasis und die Datenquellen der Finanzstatistik verändert. Die Datenquellen unterscheiden sich zum Teil inhaltlich und systematisch deutlich von den bisherigen Erhebungsgrundlagen. Die kommunalen Daten sind daher für einen längeren Übergangszeitraum intertemporal und über die Berichtsstellen hinweg nur eingeschränkt vergleichbar – auch weil sich die Geschwindigkeit bei der Einführung des ressourcenverbrauchsorientierten kommunalen Haushaltsrechts unterscheidet und wesentliche gesetzliche Neuerungen bis heute nicht zwischen den Ländern harmonisiert sind.³⁵

Bemerkenswert ist, dass die Kassenstatistik dahingehend eine Neuerung erfahren hat, dass neben den Kernhaushalten auch die ausgelagerte Aufgabenwahrnehmung (Extrahaushalte) in der regelmäßigen Berichterstattung fortan mitbetrachtet wird.³⁶ Vor dem Hintergrund der teilweise erheblichen fiskalischen Risiken ausgelagerter Einheiten ist diese Erweiterung des Berichtskreises zu begrüßen. Als Extrahaushalte werden ab dem Berichtsjahr 2011 die Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) erfasst, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995³⁷ dem Staatssektor zuzurechnen sind.³⁸

Für den intertemporalen Vergleich einzelner Einnahme- und Ausgabepositionen ist die statistische Systemumstellung bedeutsam. Das Gleiche gilt für hoch aggregierte Salden wie den Kommunalen Finanzierungssaldo in der Mehrjahresbetrachtung (Abb. 13). In die Werte der Jahre 2007 bis 2009 sind die Extrahaushalte nicht eingerechnet. Für die Jahre 2010/2011 kann die Größe des Finanzierungssaldos inklusive der FEUs des Staatssektors (Extrahaushalte) abgebildet werden, wobei in

³⁴ Für das Internetportal www.wegweiser-kommune.de wird auf einzelgemeindlicher Ebene versucht, die Größe der Position nachzubilden. Das kamerale ordentliche Ergebnis ist ein Saldo, der aus Addition von kameralem Primärergebnis und Finanzergebnis ermittelt wird. Das ordentliche Ergebnis nach kameraler Logik darf nicht mit dem ordentlichen Ergebnis nach doppischer Logik verwechselt werden, obgleich es eine Nachbildung der doppischen Größe unter den eingeschränkten Gegebenheiten der Statistik darstellt.

³⁵ Vgl. dazu Budäus 2009 und Mühlkamp/Glöckner 2010 sowie die Ergebnisse des Projektes Rechtsvergleich Doppik unter www.doppikvergleich.de/

³⁶ Eine die fiskalische Relevanz benennende Begründung zur Erweiterung der Kassenstatistik findet sich in der Reihe Wirtschaft und Statistik des Statistischen Bundesamtes. Vgl. Schmidt 2011.

³⁷ Vgl. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 2002.

³⁸ Seit dem Jahr 2011 enthalten die kommunalen Kassenergebnisse ebenfalls die Ausgaben und Einnahmen der rund 1.930 kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staatssektors. Vgl. Meißner/Seese/Schulze-Steikow 2012, S. 448.

der Kassenstatistik 2011 (1. bis 4. Quartal) die Daten für 2010 methodisch und beim Berichtskreis angepasst sind. Insgesamt sind die Daten für den Finanzierungssaldo in der Zeitreihe nur eingeschränkt vergleichbar.

In den Jahren 2007/2008 erreichen die Kommunen der Flächenländer (inklusive der Zweckverbände) sehr hohe Überschüsse von jeweils mehr als acht Mrd. Euro. Im Jahr 2009 sind die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Kommunalhaushalten spürbar. Der Kommunale Finanzierungssaldo gerät von einem Extrem in das nächste: Er verkehrt sich in ein Defizit von rund 7,7 Mrd. Euro.

Abbildung 13: Entwicklung des Kommunalen Finanzierungssaldos in den Jahren 2007 bis 2011

in Mio. Euro



* Für die Jahre 2007 bis 2009 wird der Kommunale Finanzierungssaldo für die Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive Zweckverbände) angezeigt. ** Für das Jahr 2010 wird das revidierte Ergebnis angezeigt. Dazu werden die Daten weitgehend (methodisch und beim Berichtskreis) an den Stand vom 1. bis 4. Vierteljahr 2011 angepasst. Der Finanzierungssaldo wird für die Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der Extrahaushalte (nach Abgrenzung der Kassenstatistik) angezeigt. Damit sind die Werte nur eingeschränkt mit denen der Vorjahre vergleichbar. *** Für das Jahr 2011 wird der Finanzierungssaldo für die Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der Extrahaushalte (nach Abgrenzung der Kassenstatistik) dargestellt. Damit sind die Werte nur eingeschränkt mit denen der Jahre 2007 bis 2009 vergleichbar.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten für 2007 bis 2009 entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012g; Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2009; Daten für 2010/2011 entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c; Kassenstatistik 2011

| BertelsmannStiftung

Im Jahr 2010 können erstmals neben den Kernhaushalten die FEUs des Staatssektors³⁹ einbezogen werden. Unter ihrer Berücksichtigung liegt der Finanzierungssaldo bei rund 8,8 Mrd. Euro im Defizit. Für das Jahr 2011 ist er erneut negativ. Das Defizit der Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der Extrahaushalte liegt bei 2.878 Mio. Euro.⁴⁰ Damit kommt es für die Kommunen der Flächenländer zu einer starken Verbesserung im Vergleich zum Vorjahr. Dennoch werden weiterhin Defizite und keine Überschüsse realisiert.

Auf Grundlage der aktuellen mittelfristigen Projektion der öffentlichen Finanzen durch das Bundesfinanzministerium⁴¹ (BMF) werden für das Jahr 2012 erstmals wieder kommunale Überschüsse erwartet.⁴² Nach den Projektionsergebnissen werden die kommunalen Überschüsse bis zum Jahr

39 Aufgrund des Rückgriffs auf die Kassenstatistik werden Zweckverbände, die ansonsten ebenfalls den Extrahaushalten zugeordnet werden, nicht erfasst.

40 Das Finanzierungsdefizit in Höhe von rund 2,9 Mrd. Euro im Jahr 2011 verteilt sich zu 58,2 Prozent auf die kommunalen Kernverwaltungen und zu 41,8 Prozent auf die Extrahaushalte. Vgl. Meißner/Seese/Schulze-Steikow 2012, S. 448.

41 Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2012a.

42 Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände erwartet für das Jahr 2012 ebenfalls kommunale Überschüsse. Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2012. Der Deutsche Städtetag prognostiziert für 2012 einen Kommunalen Finanzierungssaldo von 2,31 Mrd. Euro. Vgl. Anton/Diemert 2012, S. 11.



2015 weiter ansteigen und unter den getroffenen Annahmen im letzten Jahr der Prognose (2016) bei rund 5,5 Mrd. Euro liegen. Der positive Trend wird durch das BMF einnahmeseitig insbesondere durch die günstige Steuerentwicklung und die Übernahme der Kosten der Grundsicherung nach SGB XII sowie der Kosten für Bildung und Teilhabe nach SGB II durch den Bund begründet. Ein weiterer Faktor ist die mit der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen einhergehende Steigerung der Landeszuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen.⁴³ Für die Ausgabeite erwartet das BMF eine deutliche Steigerung. So wird nach den getroffenen Annahmen für das Jahr 2012 der durch das Auslaufen der Investitionsprogramme des Konjunkturpakets II bedingte Rückgang der Sachinvestitionen durch Steigerungen bei Personalausgaben und laufendem Sachaufwand überkompensiert, sodass insgesamt von einem Ausgabenzuwachs von rund einem Prozent ausgegangen wird. Für die Jahre 2013 bis 2016 wird mit Ausgabenwachstumsraten von rund drei Prozent gerechnet. Nach Angaben des BMF wird sich die Erholung der kommunalen Finanzsituation ebenfalls in der Zinsausgabenentwicklung spiegeln, die nach Ansicht des Ministeriums voraussichtlich über den gesamten Projektionszeitraum leicht rückläufig sein wird.

Nicht durch das BMF benannt, aber ebenso von größerer Relevanz für die Kommunalfinanzentwicklung dürften daneben die in mehreren Ländern aufgelegten kommunalen Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme sein.⁴⁴ Trotz ihrer im Detail heterogenen Konzeption sind sie allesamt darauf ausgelegt, konsolidierungsbedürftigen Kommunen Landeshilfen zukommen zu lassen, wobei im Gegenzug merkliche eigene Konsolidierungsanstrengungen der betreffenden Kommunen erwartet werden.

2 Einordnung der kommunalen Haushaltssituation

Zwischen den Jahren 2010 und 2011 hat sich der Finanzierungssaldo nicht nur bei den Kommunen der Flächenländer, sondern auf allen Ebenen verbessert (Abb. 14). Die Reihenfolge bleibt indes auch im Jahr 2011 identisch. Der Bund realisiert inklusive seiner Extrahaushalte das schlechteste Ergebnis (-12,441 Mrd. Euro). Es folgen die Länder mit einem negativen Finanzierungssaldo von 10,833 Mrd. Euro im Jahr 2011 und die Kommunen der Flächenländer mit einem Defizit von 2,878 Mrd. Euro, wobei auch bei den Ländern und den Kommunen die FEUs des Staatssektors berücksichtigt werden. Das kommunale Defizit im Finanzierungssaldo entspricht 2011 exakt 1,50 Prozent der bereinigten Einnahmen; beim Bund sind es 3,56 Prozent, bei den Ländern 3,51 Prozent. Im Jahr 2010 waren es noch 4,84 Prozent bei den Kommunen, 17,00 Prozent beim Bund und 8,13 Prozent bei den Ländern.

Im Vergleich zu den staatlichen Gebietskörperschaften schließen die kommunalen Haushalte insofern in den Jahren 2010 und 2011 besser ab. Gleichwohl realisieren auch die Gemeinden und Gemeindeverbände Defizite und keine Überschüsse.

⁴³ Die Schlüssel- und sonstigen Zuweisungen der kommunalen Finanzausgleichssysteme hängen maßgeblich von den Steuereinnahmen ab. Obgleich die Länder bei der Ausgestaltung der Finanzausgleichssysteme erhebliche Spielräume haben, sind sie doch mindestens aufgrund des grundgesetzlich manifestierten Steuerverbundes (obligatorischer Steuerverbund, der durch den fakultativen Steuerverbund ergänzt wird) verpflichtet, die Kommunen an ihren Steuereinnahmen zu beteiligen.

⁴⁴ Vgl. Gnädinger 2012, S. 157 ff.; Hilgers/Burth 2011.

Abbildung 14: Finanzierungssaldo von Bund, Ländern und Kommunen (ohne Zweckverbände) inklusive der FEUs des Staatssektors

in Mio. Euro



* Flächenländer plus Stadtstaaten. ** Revidiertes Ergebnis. Die Daten werden weitgehend (methodisch und beim Berichtskreis) an den Stand vom 1. bis 4. Vierteljahr 2011 angepasst.

■ Jahr 2010** ■ Jahr 2011

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: *Kassenstatistik 2011*

| BertelsmannStiftung

Der Blick auf die Details offenbart allerdings, dass die vergleichsweise günstigere Position der Kommunen im Verhältnis zu ihren Ländern nicht allorts gegeben ist. In fünf der 13 Flächenländer (Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen) fällt der Wert für den Landesfinanzierungssaldo im Jahr 2011 besser aus als der Finanzierungssaldo für die Kommunen des betreffenden Landes.

3 Hintergründe der gegenwärtigen Haushaltsentwicklung

Die in den Jahren 2009 und 2010 nahezu flächendeckend spürbare, tiefe Kommunalfinanzkrise setzt sich im Jahr 2011 nicht in vergleichbarer Intensität fort. Im Zuge der anziehenden Wirtschaftsentwicklung haben sich die Haushaltsdaten der Kommunen im Durchschnitt der Flächenländer wieder verbessert – von einer Trendumkehr kann indes (noch) nicht gesprochen werden: Noch immer ist der Finanzierungssaldo deutlich negativ, und die Verbesserung der Haushaltszahlen ist erkennbar von der volatilen oder im Hinblick auf die weitere Entwicklung zumindest mit Unsicherheiten behafteten Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation getragen. Entwarnung ist insofern nicht angezeigt.

Die Verbesserung des Finanzierungssaldos im Jahr 2011 um knapp sechs Mrd. Euro wird maßgeblich von den steigenden Kommunalsteuereinnahmen (netto) getragen (Tab. 10). Die Steuern und steuerähnlichen Abgaben sind zwischen 2010 und 2011 um rund 9,1 Prozent angestiegen. Die volatile und direkt an die Konjunktorentwicklung gekoppelte Gewerbesteuer (netto) hat mit einem Zuwachs von rund 13,2 Prozent einen gewichtigen Beitrag für das Einnahmeplus erbracht. Ebenfalls hat die Arbeitsmarktentwicklung zu einem Plus bei den



Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer geführt (zu den Kommunalsteuern im Detail s. Teil III).⁴⁵

Tabelle 10: Veränderung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen der Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive Extrahaushalte) zwischen den Jahren 2010 und 2011 (absolute Werte in Mio. Euro)

Positionen	Jahr 2010	Jahr 2011	Veränderung 2010/2011	
			In Prozent	In absoluten Werten
Steuern und steuerähnliche Abgaben	63.925	69.744	9,10	5.819
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	10.346	11.398	10,16	1.051
Zinseinnahmen	1.035	1.135	9,61	100
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	103.264	105.904	2,56	2.640
<i>davon vom öffentlichen Bereich</i>	94.356	97.782	3,63	3.426
<i>davon von anderen Bereichen</i>	8.908	8.122	-8,83	-786
Sonstige laufende Einnahmen	24.090	24.763	2,79	673
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	38.450	38.662	0,55	212
Einnahmen der laufenden Rechnung	164.210	174.281	6,13	10.071
Veräußerung von Vermögen	4.799	4.497	-6,31	-303
Vermögensübertragungen	12.385	12.100	-2,30	-285
Darlehensrückflüsse	1.097	1.287	17,23	189
Schuldenaufn. beim öffentlichen Bereich	515	367	-28,84	-149
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	869	874	0,61	5
Einnahmen der Kapitalrechnung	17.928	17.375	-3,08	-552
Bereinigte Einnahmen	182.138	191.656	5,23	9.519
Personalausgaben	49.495	50.730	2,50	1.236
Laufender Sachaufwand	43.826	45.098	2,90	1.271
Zinsausgaben	4.513	4.709	4,35	196
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	102.037	103.302	1,24	1.265
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	38.450	38.662	0,55	212
Ausgaben der laufenden Rechnung	161.421	165.177	2,33	3.757
Sachinvestitionen	24.654	23.632	-4,15	-1.022
<i>davon Baumaßnahmen</i>	19.737	18.770	-4,90	-966
<i>davon Erwerb von Sachvermögen</i>	4.917	4.861	-1,14	-56
Vermögensübertragungen	3.160	3.350	5,99	189
Darlehen	685	968	41,37	283
Erwerb von Beteiligungen	1.561	1.940	24,29	379
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich	348	341	-1,90	-7
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	869	874	0,61	5
Ausgaben der Kapitalrechnung	29.539	29.357	-0,62	-182
Bereinigte Ausgaben	190.960	194.534	1,87	3.574
Finanzierungssaldo	-8.822	-2.878	-67,38	-5.944

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: Kassenstatistik 2011

45 Vgl. Statistisches Bundesamt 2012b.

Neben dem Steuerzuwachs haben sich die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse⁴⁶ sowie die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit quantitativ stark erhöht. Insgesamt hat das starke Wachstum der laufenden Einnahmen trotz eines Rückgangs bei den Einnahmen der Kapitalrechnung dazu geführt, dass sich die bereinigten Einnahmen in der Summe zwischen 2010 und 2011 um mehr als 9,5 Mrd. Euro erhöhen.

Während die bereinigten Einnahmen im Jahr 2011 um 5,23 Prozent steigen, erfahren die bereinigten Ausgaben ebenfalls eine Steigerung. Sie erhöhen sich im Vergleich zum Vorjahr um 1,87 Prozent (3.574 Mio. Euro), wobei der Anstieg insbesondere von den laufenden Ausgaben ausgeht, während die Ausgaben der Kapitalrechnung leicht sinken.

Auf der Ausgabeseite steigen zwischen den Jahren 2010 und 2011 bei einer Betrachtung der absoluten Werte neben dem laufenden Sachaufwand insbesondere die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Personalausgaben an (zu den Personalausgaben im Detail s. Teil IV). Die Ausgaben für Sachinvestitionen sinken hingegen, v. a. verursacht durch geringere Bauausgaben. Die merkliche Ausgabenreduzierung im Baubereich ist dabei Ausfluss der auslaufenden Konjunkturprogramme; sie haben in den zurückliegenden Jahren als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zu erheblich steigenden kommunalen Bauausgaben beigetragen. Insofern stellt der Rückgang bei dieser Ausgabenkategorie, trotz in Einzelbereichen weiterhin vorhandener Investitionsbedarfe,⁴⁷ ein Schrumpfen auf Normalniveau dar.

4 Kommunalhaushalte im Ländervergleich

Zwischen den einzelnen Ländern weist der Kommunale Finanzierungssaldo des Jahres 2011 erhebliche Disparitäten auf (Abb. 15). Während in insgesamt sechs Ländern Überschüsse realisiert werden, weisen sieben Länder Defizite auf.⁴⁸

Den mit deutlichem Abstand höchsten Überschuss realisieren die Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors im Land Baden-Württemberg, gefolgt von Bayern als zweitem und letztem altem Flächenland. Ansonsten erreichen ausschließlich die Gemeinden und Gemeindeverbände in vier der fünf neuen Länder (Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern) Überschüsse. Unter den neuen Flächenländern müssen einzig die brandenburgischen Kommunen in ihrem Durchschnitt Defizite hinnehmen.

Feststellbar ist, dass im Jahr 2011 exakt in denjenigen Ländern kommunale Überschüsse auftreten, die im Zeitraum 2000 bis 2010 die prozentual am deutlichsten ausgeprägten Bevölkerungsveränderungen haben. Für die Länder Baden-Württemberg und Bayern ist dies weniger überraschend, da deren Bevölkerungswachstum Resultat der Wirtschaftsstärke ist, die sich nach dem Überwinden der Wirtschaftskrise 2011 ebenso in den Kommunalhaushalten widerspiegelt. Ob auf

46 Zuwächse der Zuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen (FAGs) resultieren u.a. im Wesentlichen aus höheren Einnahmen der Länder, die sich über den Steuerverbund mit einer gewissen Parallelität auswirken.

47 Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2012, S. 29 ff.

48 Bei ausschließlicher Betrachtung der Kernhaushalte (ohne Extrahaushalte) weist mit Niedersachsen ein zusätzliches Land einen Überschuss aus. Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2012b, S. 6 f., und Holler/Junkernheinrich 2012, S. 277.



der anderen Seite die starke Schrumpfung in den betroffenen Gemeinden eine zusätzliche Triebfeder ist, um über Konsolidierungsnotwendigkeiten (noch) intensiver nachzudenken, bleibt an dieser Stelle offen. Von stärkerem Einfluss ist sicher das Auslaufen des Solidarpaktes II, welches die Haushalte der Länder und Kommunen unter hohen Anpassungsdruck setzt.

Bemerkenswert ist ebenfalls, dass die vergleichsweise gute Finanzsituation der Kommunen in einzelnen neuen Ländern bereits in den von der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders geprägten Jahren 2009/2010 beobachtet werden kann. Zwar sind die konkreten Werte aufgrund der Kassenstatistikumstellung nicht vergleichbar, aber auf Basis der alten Kassenstatistik⁴⁹ weisen im Jahr 2010 die Kommunen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern als einzige Überschüsse aus. Im Jahr zuvor, 2009, ist der Kommunale Finanzierungssaldo in allen neuen Ländern positiv, während er in allen alten Ländern negativ ausfällt. Die vergleichsweise höhere Krisenresistenz der Kommunen in den neuen Ländern während der im Durchschnitt aller Kommunen defizitären Haushaltsjahre 2009 bis 2011 begründet sich u. a. in ihrem tendenziell höheren Anteil an konjunkturunabhängigeren Zuweisungen. Gleichzeitig haben in den Kommunen der neuen Länder infolge der schwachen Wirtschaftsstruktur die volatile Gewerbesteuer sowie der konjunkturabhängige Einkommensteueranteil eine geringere Bedeutung.

Abbildung 15: Kommunale Finanzierungssalden (Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive Extrahaushalte) im Jahr 2011

in Euro je Einwohner

Baden-Württemberg						167
Sachsen-Anhalt						70
Thüringen						61
Sachsen						45
Bayern						39
Mecklenburg-Vorpommern						3
Niedersachsen						-5
Flächenländer (gesamt)*						-38
Schleswig-Holstein						-39
Brandenburg						-46
Rheinland-Pfalz						-79
Nordrhein-Westfalen						-126
Saarland						-292
Hessen						-418

* Wert inklusive gemeinsamer Extrahaushalte.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: *Kassenstatistik 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

49 Vgl. Statistisches Bundesamt 2011c.

Die höchsten Defizite werden im Jahr 2011 in den drei Kommunalfinanzkrisenländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Saarland erzielt. In allen drei Ländern sind vielerorts die als besonderes Krisenphänomen geltenden Kassenkredite mittlerweile zu einer Dauereinrichtung auf hohem Niveau avanciert (s. dazu im Detail Teil VI). Einen noch einmal deutlich schwächeren Wert beim Finanzierungssaldo erreichen, wie bereits im Vorjahr, die hessischen Kommunen. Der äußerst negative hessische Finanzierungssaldo der beiden Jahre ist durch den Sondereffekt des Sonderinvestitionsgesetzes und seiner Finanzierung beeinflusst. Buchungstechnische Gründe in Zusammenhang mit den Konjunkturpaketen tangieren den Finanzierungssaldo negativ.⁵⁰ Trotzdem kann auch eine Bereinigung um diesen Effekt nicht darüber hinwegtäuschen, dass die hessische Kommunalfinanzentwicklung in den Jahren 2010/2011 eine besondere Dramatik besitzt. Eine wesentliche Ursache für diese Situation ist neben den buchungstechnischen Wirkungen des Sonderinvestitionsgesetzes in der besonderen Bedeutung der Gewerbesteuer für Hessen zu finden; das Land hat seit mehreren Jahren die höchsten Netto-pro-Kopf-Aufkommen bei dieser Steuer. Diese an sich gute Situation wirkt allerdings in konjunkturellen Schwächephasen krisenerhärtend. So ist die Gewerbesteuer (netto) in Hessen im Krisenjahr 2009 von rund 3,5 Mrd. Euro (2008) auf 2,7 Mrd. Euro eingebrochen. Im Jahr 2010 beträgt das Aufkommen knapp weniger als drei Mrd. Euro, und selbst im Jahr 2011 wird mit 3,05 Mrd. Euro noch längst nicht das Vorkrisenniveau erreicht.

4.1 Einnahmen

Die Einnahmeunterschiede zwischen den Kommunen der Flächenländer haben bei einzelnen Einnahmearten im Jahr 2011 eine enorme Spannweite (Tab. 11). So sind die Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen pro Einwohner mehr als doppelt so hoch wie am unteren Ende der Skala in Mecklenburg-Vorpommern.

Bei den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit erzielen die baden-württembergischen und bayerischen Kommunen die Höchstwerte. Ausschließlich in Brandenburg wird bei dieser Einnahmekategorie ein Wert unterhalb der 100-Euro-pro-Kopf-Marke erreicht.

Zinseinnahmen spielen insgesamt in Bezug auf die laufenden Einnahmen quantitativ eine untergeordnete Rolle. Vergleichsweise hohe Werte werden in Bayern, Nordrhein-Westfalen sowie in Baden-Württemberg und Sachsen erreicht.

Ost-West-Disparitäten sind bei den laufenden Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen zu beobachten. Der niedrigste Wert wird in Bayern realisiert. Den höchsten Wert erreichen bei dieser Position die brandenburgischen Kommunen, gefolgt von Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Einzig in Sachsen fällt der Wert hinter die der zwei alten Flächenländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zurück.

Die sonstigen laufenden Einnahmen setzen sich aus Gebühren, sonstigen Entgelten und Verwaltungseinnahmen zusammen. Bei dieser Position erzielen die nordrhein-westfälischen und hessi-

⁵⁰ Vgl. Abendschein/Eicker-Wolf/Truger 2012, S. 329.



schen Kommunen mit Abstand die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen; im Saarland ist der Wert am geringsten. Der hohe nordrhein-westfälische Wert resultiert insbesondere aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Während im Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer (inklusive der gemeinsamen Extrahaushalte) 303 Euro je Einwohner erzielt werden, liegt Nordrhein-Westfalen mit 475 Euro je Einwohner an der Spitze. Der niedrige saarländische Wert ist ebenso auf die Gebühren und sonstigen Entgelte zurückzuführen; das Aufkommen des Landes liegt mit 111 Euro je Einwohner weit unter dem Wert aller anderen Länder.

Insgesamt erreichen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg die höchsten laufenden Einnahmen. Dabei verwundert auf den ersten Blick der hohe Wert für Nordrhein-Westfalen, weil es sich um ein Haushaltskrisenland mit auch im Jahr 2011 stark negativem Finan-

Tabelle 11: Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der FEUs des Staatssektors im Jahr 2011 (in Euro je Einwohner)

Einnahmeposition	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Steuern und steuer-ähnliche Abgaben	1.052	1.075	571	1.087	507	839	1.007	825	804	610	553	823	532
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	173	193	98	136	143	114	153	151	104	132	126	125	121
Zinseinnahmen	17	18	11	14	6	14	18	8	15	17	4	9	8
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1.283	1.233	1.803	1.316	1.631	1.449	1.468	1.393	1.241	1.388	1.712	1.363	1.482
Sonstige laufende Einnahmen	270	282	287	413	211	305	488	202	140	205	207	323	185
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	326	530	606	613	389	538	597	540	582	342	651	465	305
Einnahmen der laufenden Rechnung	2.469	2.271	2.165	2.354	2.109	2.182	2.537	2.039	1.723	2.009	1.950	2.178	2.024
Veräußerung von Vermögen	124	84	31	40	40	46	41	45	17	27	25	59	32
Vermögensübertragungen	116	179	274	144	252	100	151	141	105	262	273	117	199
Darlehensrückflüsse	16	7	5	27	2	15	16	72	55	1	26	5	1
Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich	3	2	-	14	20	4	1	13	2	0	7	25	5
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	5	6	9	12	6	26	12	7	6	24	27	8	8
Einnahmen der Kapitalrechnung	253	266	302	213	309	140	198	264	174	267	304	198	229
Bereinigte Einnahmen	2.723	2.537	2.467	2.567	2.418	2.322	2.735	2.303	1.897	2.276	2.254	2.377	2.253

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: *Kassenstatistik 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

zierungssaldo handelt.⁵¹ Auf der anderen Seite weisen die saarländischen Kommunen den niedrigsten Wert aller Flächenländer bei den laufenden Einnahmen aus; dies ist eine Ursache für die insgesamt schwierige Finanzsituation des Landes.

Bei den Einnahmen der Kapitalrechnung spielen Vermögensveräußerungen und Vermögensübertragungen die quantitativ gewichtigste Rolle, obgleich beide Positionen zwischen den Jahren 2010 und 2011 einen Rückgang erfahren haben. Im Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer werden im Jahr 2011 Vermögensveräußerungen in Höhe von 59 Euro je Einwohner getätigt. Dabei entfällt der weitaus größere Anteil auf die Veräußerung von Sachvermögen (51 Euro je Einwohner), ein kleinerer Teil auf die Veräußerung von Beteiligungen (8 Euro je Einwohner).⁵² Baden-Württemberg (124 Euro je Einwohner; davon pro Kopf 116 Euro für die Veräußerung von Sachvermögen und neun Euro für die Veräußerung von Beteiligungen) und Bayern (84 Euro je Einwohner; davon pro Kopf 73 Euro für die Veräußerung von Sachvermögen und 12 Euro für die Veräußerung von Beteiligungen) weisen die höchsten Werte bei den gesamten Vermögensveräußerungen aus. In beiden Ländern hat der Vermögensverkauf insofern im Ländervergleich überproportional die Haushaltsergebnisse des Jahres 2011 beeinflusst. Ein Wert in Höhe des Flächenländerdurchschnitts hätte in beiden Ländern den Überschuss im Finanzierungssaldo geringer ausfallen lassen. Im Saarland fallen auf der anderen Seite die niedrigsten Einnahmen aus Vermögensveräußerung an; sie werden fast ausschließlich für die Veräußerung von Sachvermögen generiert.

Bei den Vermögensübertragungen spielen die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom öffentlichen Bereich im Flächenländervergleich die größte Rolle (136 von 160 Euro je Einwohner), während die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von anderen Bereichen das quantitativ geringere Teilsegment (24 von 160 Euro je Einwohner) bilden. Eine Aufteilung der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom öffentlichen Bereich erhellt das Bild weiter. Der ganz überwiegende Teil (115 Euro je Einwohner) wird im Durchschnitt der Kommunen durch die Länder getätigt. Eine Differenzierung der gesamten Vermögensübertragungen offenbart wiederum erhebliche Disparitäten zwischen den neuen und den alten Bundesländern. Die höchsten Einnahmen aus Vermögensübertragungen weisen die Kommunen in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen auf. Den niedrigsten Pro-Kopf-Wert eines neuen Flächenlandes erzielt Thüringen; dieser liegt aber noch immer über dem Wert Bayerns als des westdeutschen Flächenlands mit dem höchsten Aufkommen aus dieser Position. Insgesamt erreichen die niedersächsischen Kommunen das geringste Aufkommen aus dieser Einnahmeart.

Bei der Zusammenfassung von Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung wird deutlich, dass die Kommunen der beiden Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfa-

51 Grundsätzlich sind bei der Dateninterpretation „Nachzieheffekte“ zu beachten. Das gilt für einnahrseitige Salden als auch für Einzelpositionen. Zum einen sollten Einnahmen im Sinne der Bedarfsdeckung den Ausgaben und damit den selbst auferlegten und pflichtigen Aufgaben folgen. Zum anderen verursachen gewisse Ausgaben/Aufgaben spezifische Einnahmen. So können z. B. erst dann Eintrittsgelder für ein Bad generiert werden, wenn dieses auch existiert. Erstattungen für spezielle Bedarfe, etwa im Sozialbereich, werden dann verstärkt generiert, wenn die Bedarfe vorhanden sind etc. Es bedarf insofern immer der Einordnung der Einnahmesituation in den Kontext des Gesamtsaldos zwischen Einnahmen und Ausgaben.

52 Auch langfristig hat die Veräußerung von Immobilien eine sehr viel größere Bedeutung für die kommunalen Haushalte als jene von Beteiligungen. Inwieweit diese Veräußerungen in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung stehen, ist nur für den Einzelfall zu beantworten. Vgl. Geißler 2012.



len mit einem gewissen Abstand die höchsten bereinigten Einnahmen pro Kopf erzielen. Das Saarland ist auf der anderen Seite das einzige Land, bei dem die Kommunen die Einnahmemarke von 2.000 Euro je Einwohner nicht erreichen.

4.2 Ausgaben

Im Jahr 2011 weisen die hessischen Kommunen die höchsten bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben aller Flächenländer aus (Tab. 12). Es folgen die nordrhein-westfälischen Kommunen und mit einigem Abstand die Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive ihrer Extrahaushalte in Baden-Württemberg. Die Kommunen dieser drei Länder haben ebenfalls die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben bei den Ausgaben der laufenden Rechnung, wobei es an dieser Stelle zwischen Hessen und Nordrhein-Westfalen zu einer Verschiebung in der Rangfolge kommt. In Nordrhein-Westfalen, dem Land mit dem höchsten Kommunalisierungsgrad, liegen die laufenden Ausgaben an der Spitze bei 2.613 Euro je Einwohner, in Hessen bei 2.501 Euro je Einwohner und in Baden-Württemberg bei 2.149 Euro je Einwohner. Der stark negative Finanzierungssaldo der Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen ist insofern u. a. auch ausgabenseitig begründet.⁵³ In Baden-Württemberg sind die Ausgaben zwar ebenfalls hoch, aber noch immer sehr viel niedriger als in den beiden anderen Ländern, und sie werden insbesondere auch durch Einnahmen gedeckt.

Sachsen-Anhalt, das Saarland und Thüringen sind auf der anderen Seite die Flächenländer mit den geringsten bereinigten Ausgaben der Kommunen. In allen drei Ländern sind gleichzeitig vergleichsweise niedrige Kommunalisierungsgrade festzustellen. In der Fokussierung auf die laufenden Ausgaben kann das Bild der Länder mit niedrigen Ausgaben um Bayern und Sachsen erweitert werden: Die kommunalen Ausgaben der laufenden Rechnung sind in Thüringen, Sachsen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Bayern am geringsten.

Bei nahezu allen Ausgabekategorien gibt es merkbare Unterschiede zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen einzelner Länder. Bei den gewichtigen Personalausgaben liegt der Flächenländerdurchschnitt (inklusive gemeinsamer Extrahaushalte) bei 696 Euro je Einwohner; das Spektrum reicht von 746 Euro je Einwohner in Brandenburg bis 566 Euro je Einwohner in Schleswig-Holstein.

Beim laufenden Sachaufwand liegen zwei Länder aus der Personalausgaben-Spitzenreitergruppe, Hessen und Nordrhein-Westfalen, ebenfalls am oberen Ende der Rangliste. In keinem anderen Land erreichen die Kommunen in ihrem Durchschnitt derart hohe Pro-Kopf-Werte. In Thüringen dagegen wird am anderen Ende der Skala ein Wert von 420 Euro je Einwohner realisiert.

⁵³ Ausgaben resultieren aus Aufgaben, und für deren Deckung sind ausreichende/auskömmliche Einnahmen notwendig. Ein durch pflichtige Aufgaben oder örtliche Präferenzmuster hohes Ausgabenniveau ist insofern erst dann kritisch, wenn die zur Deckung notwendigen Einnahmen ausbleiben. Zum anderen sind bei der Dateninterpretation „Nachzieheffekte“ zu beachten. Partiiell und notwendigerweise folgen hohen Ausgaben an einzelnen Stellen ebenfalls vergleichsweise hohe Einnahmen. Ein klassisches Beispiel ist der Sozialbereich. Hohe Bedarfe führen an dieser Stelle zu hohen Ausgaben, aber auch zu höheren Erstattungen. Es bedarf insofern immer der Einordnung der Ausgabensituation in den Kontext des Gesamtsaldos zwischen Einnahmen und Ausgaben.

Bei den Zinsausgaben, die spiegelbildlich zur Höhe der Geldschulden in Kombination mit den erzielten Zinssätzen⁵⁴ anfallen, überschreiten die hessischen Kommunen als einzige die 100-Euro-je-Einwohner-Marke. Ansonsten sind bei dieser Position ebenfalls die Ausgaben der drei Kommunalfinanzkrisenländer Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz sehr hoch. Gerade an dieser Stelle wird überdeutlich, dass Geldschulden in späteren Haushaltsjahren zwangsläufig und unter der Vorgabe des Haushaltsausgleichs andere Ausgabepositionen verdrängen. In Sachsen und Brandenburg fällt im gleichen Jahr gerade einmal ein Drittel des Betrages je Einwohner an Zinsausgaben an.

Tabelle 12: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der FEUs des Staatssektors im Jahr 2011 (in Euro je Einwohner)

Ausgabeposition	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Personalausgaben	696	622	746	730	586	601	713	614	627	686	734	566	642
Laufender Sachaufwand	528	491	604	709	507	553	764	553	535	440	688	516	420
Zinsausgaben	33	47	29	102	48	59	90	88	89	29	55	51	43
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1.218	1.251	1.373	1.574	1.305	1.353	1.644	1.289	1.188	1.031	1.037	1.395	1.038
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	326	530	606	613	389	538	597	540	582	342	651	465	305
Ausgaben der laufenden Rechnung	2.149	1.881	2.146	2.501	2.057	2.027	2.613	2.004	1.856	1.844	1.863	2.063	1.837
Sachinvestitionen	345	461	299	369	274	240	212	298	202	356	294	270	308
<i>davon Baumaßnahmen</i>	265	368	257	295	236	179	159	241	164	311	259	211	267
<i>davon Erwerb von Sachvermögen</i>	80	93	42	73	38	61	52	57	38	44	35	59	41
Vermögensübertragungen	39	57	68	75	66	53	19	36	39	47	50	44	48
Darlehen	8	7	1	24	1	20	14	45	55	2	2	1	1
Erwerb von Beteiligungen	14	95	6	16	3	11	14	5	40	6	1	16	6
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich	5	2	1	12	20	3	2	1	2	0	1	28	0
abzüglich Zahlungen von gleicher Ebene	5	6	9	12	6	26	12	7	6	24	27	8	8
Ausgaben der Kapitalrechnung	406	617	367	484	357	301	248	378	333	387	321	353	355
Bereinigte Ausgaben	2.555	2.498	2.513	2.985	2.415	2.327	2.861	2.382	2.189	2.230	2.184	2.416	2.192

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: Kassenstatistik 2011; Einwohner zum 30.6.2011

⁵⁴ Bei den Zinsausgaben spielt ebenfalls das jeweilige Geldschuldenportfolio eine Rolle. So gibt es z.B. zwischen Krediten und Kassenkrediten der Kernhaushalte regelmäßig einen Zinsspread.



Nordrhein-Westfalen und Hessen haben bei einer weiteren Ausgabenkategorie, den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen, ebenfalls die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben bei dieser Ausgabenposition wesentlich niedrigere Pro-Kopf-Werte.

Bei den Sachinvestitionen verzeichnen die Kommunen in Bayern den mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Ausgabenwert. Bei einer Aufschlüsselung wird deutlich, dass die bayerischen Kommunen sowohl bei den Bauausgaben als auch beim Erwerb von Sachvermögen, also von beweglichen und unbeweglichen Sachen, den höchsten Wert aller Flächenländer aufweisen. Im Saarland und in Nordrhein-Westfalen erreichen die Sachinvestitionen nicht einmal 50 Prozent des Niveaus in Bayern.

Vermögensübertragungen spielen im Ausgabenmix der Kommunen eine eher kleinere Rolle. Der Durchschnittswert der Kommunen der Flächenländer liegt bei 44 Euro je Einwohner, wobei er in Hessen mit 75 Euro pro Kopf an der Spitze und in Nordrhein-Westfalen mit 19 Euro je Einwohner am unteren Ende liegt. Ebenfalls ohne größere Bedeutung im Durchschnitt der Kommunen ist der Ausgabenwert für den Erwerb von Beteiligungen. Allerdings gibt es von dieser Regel im Jahr 2011 Ausnahmen. In Bayern hat der Erwerb von Beteiligungen Ausgaben von 95 Euro je Einwohner verursacht; ohne diese Ausgabe wäre der positive Finanzierungssaldo der bayerischen Kommunen noch einmal höher ausgefallen.

4.3 Bauausgaben im Detail

Im Jahr 2010 werden 33.841 Mio. Euro von Bund, Ländern, Sozialversicherung und Kommunen für Baumaßnahmen verausgabt. Davon entfallen 19.737 Mio. Euro (rund 58 Prozent) auf die Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive ihrer Extrahaushalte). Im Gefüge der Gebietskörperschaften sind die Kommunen demnach der mit Abstand wichtigste Akteur für Bauinvestitionen. Im Rahmen von Konjunkturprogrammen zwecks antizyklischer Steuerung spielt neben der Steuerpolitik auf der Einnahmeseite auf der Ausgabeseite traditionell gerade der Bereich des öffentlichen Bauens eine herausragende Rolle. Insofern ist es nur konsequent, dass der Bund bzw. die Länder die Gemeinden und Gemeindeverbände im Zuge der Konjunkturpakete an dieser Stelle einbezogen. Für das Jahr 2010 sind entsprechend im kommunalen Raum die Bauausgaben stark von Konjunktursteuerungsmaßnahmen determiniert.

Das Folgejahr 2011 ist geprägt von einem rückläufigen Bauinvestitionsvolumen. Bund, Länder, Sozialversicherung und Kommunen tätigen im Jahr 2011 Investitionsausgaben für Baumaßnahmen in einer Größenordnung von 33.372 Mio. Euro. Davon entfallen 18.770 Mio. Euro auf die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie ihre FEUs des Staatssektors;⁵⁵ das entspricht einem Anteil von 56 Prozent an den Gesamtausgaben für Baumaßnahmen. Die höchsten Bauausgaben tätigen die Kommunen der Flächenländer dabei im Jahr 2011 im Bereich Straßen.⁵⁶ Es folgen die Aufgabenbereiche Schulen und vorschulische Bildung sowie allgemeine Verwaltung.

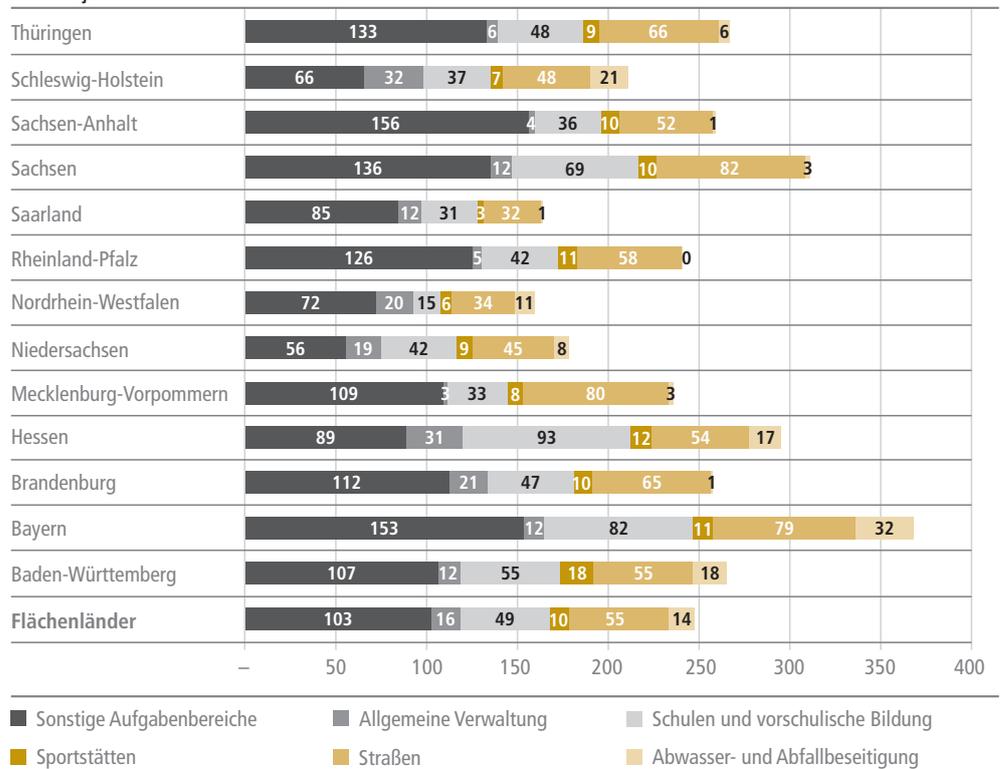
⁵⁵ Für das Jahr 2012 prognostiziert der Deutsche Städtetag aufgrund des Wegfalls des Konjunkturpaketes II einen Rückgang der Bauausgaben in Höhe von knapp 15 Prozent. Vgl. Anton/Diemert 2012, S. 11 und S. 16.

⁵⁶ Die Anteile einzelner Bereiche/Politikfelder in Bezug auf das gesamte Bauausgabenvolumen können dem Anhang entnommen werden. Vgl. Abb. 59.

Grundsätzlich sind Bauinvestitionen häufig ein Bereich, der bei kurzfristigen Konsolidierungsbedarfen schnell reduziert werden kann. Das ist vor dem Hintergrund der Vermeidung von Investitions- und Folgekosten partiell nachvollziehbar – gerade wenn es um neue Aufgabenbereiche in Kommunen geht, die bereits ohne diese Aufgaben als konsolidierungsbedürftig einzuschätzen sind. Auf der anderen Seite muss ein Werteverlust bei bestehenden Vermögensgegenständen/Bauten verhindert werden; in Teilbereichen können unterlassene Investitionen mittel- bis langfristig zu noch höheren Kosten führen, und generell sichern heutige Bauinvestitionen in einzelnen Aufgabenfeldern die Zukunftsfähigkeit der betreffenden Kommune/Region. Allgemein muss trotz des Konjunkturprogramms von einem hohen Investitionsrückstand der Kommunen ausgegangen werden.⁵⁷ Für einzelne wenige Teilbereiche können Bauinvestitionen als weniger problematisch in Bezug auf die Kommunalfinanzsituation eingeschätzt werden. So sollten sich z. B. Investitionen im Versorgungs- und Entsorgungsbereich (Wasser, Abwasser, Abfall) über die Festlegung kostendeckender Gebühren refinanzieren lassen.

Abbildung 16: Bauausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive Extrahaushalte) im Jahr 2011 nach Aufgabenbereichen

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: *Kassenstatistik 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

57 Das Deutsche Institut für Urbanistik errechnet im Kommunalpanel 2013 auf Grundlage einer repräsentativen Befragung ein Volumen von rund 128 Mrd. Euro. Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2013, S. 34 ff.



Im Durchschnitt der Flächenländer verausgaben die Kommunen inklusive ihrer FEUs des Staatssektors 247 Euro je Einwohner für den Baubereich (Abb. 16). Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben werden in Bayern, Sachsen und Hessen⁵⁸ getätigt. Bemerkenswert ist dagegen die Situation in den beiden langjährigen Kommunalfinanzkrisenländern Nordrhein-Westfalen und Saarland. In den beiden Ländern werden mit 158 und 164 Euro pro Kopf die niedrigsten Bauausgabenvolumina generiert. Ganz offensichtlich zeigen in beiden Ländern unter anderem die über mehrere Jahre anhaltenden Defizite ihre Wirkung im Investitionsbereich. Damit sind beide Länder in mehrfacher Hinsicht in einer schwierigen Position: Auf der einen Seite erlauben die Folgen der bereits aufgelaufenen Defizite keine hohen Bauinvestitionsausgaben. Auf der anderen Seite fällt es schwer, die Zukunftsfähigkeit im länderübergreifenden Wettbewerb der Kommunen und angesichts des notwendigen Rückbaus von Infrastrukturen im Zuge schrumpfender Bevölkerungszahlen zu erhalten.

Für den Bereich der allgemeinen Verwaltung liegen die Pro-Kopf-Bauausgaben im kommunalen Flächenländerdurchschnitt bei 16 Euro. Schleswig-Holstein und Hessen liegen hier an der Spitze, während die Werte in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern am unteren Rand rangieren.

Eine erhebliche Spannweite ist im Aufgabenbereich Schulen und vorschulische Bildung erkennbar.⁵⁹ Der Flächenländerdurchschnitt der Bauausgaben, der bei 49 Euro je Einwohner liegt, wird in Hessen und Bayern am deutlichsten übertroffen. Ebenfalls vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Ausgaben in diesem Segment finden sich in Sachsen. Das Schlusslicht stellt mit einigem Abstand Nordrhein-Westfalen dar.

Bei den Bauausgaben für Sportstätten liegt der Durchschnittswert der Flächenländer bei zehn Euro je Einwohner. Ein vergleichsweise hoher Wert findet sich mit 18 Euro in Baden-Württemberg, während auf der anderen Seite im Saarland lediglich drei Euro je Einwohner für diesen Zweck verausgabt werden.

Im Bereich Straßen tätigen die Kommunen der Flächenländer in ihrem Durchschnitt Bauausgaben von 55 Euro je Einwohner. Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern liegen hier an der Spitze. Die beiden Länder mit der höchsten Bevölkerungsdichte, Nordrhein-Westfalen und das Saarland, weisen die niedrigsten Pro-Kopf-Bauausgaben in diesem Aufgabengebiet aus: Im Saarland, dem Flächenland mit der geringsten Einwohnerzahl und Fläche, liegt der Wert bei 32 Euro je Einwohner, im bevölkerungsreichsten Bundesland, Nordrhein-Westfalen, bei 34 Euro je Einwohner.

Im Aufgabenfeld der Abwasser- und Abfallbeseitigung liegen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Bauausgaben der Kommunen der Flächenländer bei 14 Euro. Bayern liegt mit Abstand an der Spitze, während 2011 in Rheinland-Pfalz, Brandenburg, dem Saarland und Sachsen-Anhalt keine bedeutenden Bauausgaben in diesem Feld getätigt werden.

⁵⁸ In Hessen hat im betrachteten Jahr 2011 das Sonderinvestitionsprogramm einen außergewöhnlichen und erhöhenden Einfluss auf die Sachinvestitionen. Vgl. Eicker-Wolf/Truger 2012, S. 37 f.

⁵⁹ Zur Verteilung der Bauausgaben auf Aufgabenbereiche vgl. Abb. 59 im Anhang.

Teil III: Kommunalsteuern

Zusammenfassung

- Steuern sind mit rund 40 Prozent der laufenden Einnahmen eine *wesentliche Einnahmekategorie* der Kommunen. Den Kommunen stehen im Wesentlichen das Aufkommen der Grundsteuer sowie Anteile aus der Gewerbe-, der Einkommen- und der Umsatzsteuer zu. Die gesamten Steuereinnahmen erreichten 2011 nach einem krisenbedingten Rückgang wieder nahezu das Vorkrisenniveau von knapp 70 Mrd. Euro.
- Der Blick auf einzelne Steuerarten offenbart eine zentrale Schwäche des Kommunalsteuersystems. Die aufkommensstärkste Steuer, die *Gewerbsteuer in ihrer gegenwärtigen Gestalt, reagiert besonders sensibel auf konjunkturelle Einflüsse*. Ihr Einbruch im Jahr 2009 um mehr als sechs Mrd. Euro hat den starken Rückgang des Kommunalsteueraufkommens und damit die negativen Finanzierungssalden maßgeblich beeinflusst. Gleichzeitig hat sich der Einkommensteuer- und Umsatzsteueranteil im selben Jahr reduziert, allerdings in deutlich geringerem Umfang. Im Jahr 2011 liegt das Netto-Gewerbesteueraufkommen wieder bei rund 30,5 Mrd. Euro.
- Die nach der Gewerbsteuer aufkommensstärkste Kommunalsteuer, der Einkommensteueranteil, erreichte im Jahr 2009 nahezu das Niveau der Netto-Gewerbesteuereinnahmen. In Brandenburg und Schleswig-Holstein liegt der kommunale Einkommensteueranteil am Steueraufkommen selbst im Jahr 2011 über dem der Gewerbsteuer. *Beim Einkommensteueranteil und letztlich auch beim Umsatzsteueranteil handelt es sich allerdings um eine Position, die durch kommunales Agieren in wesentlich geringerem Umfang beeinflusst werden kann, als das bei den Realsteuern der Fall ist*. Bei Letzteren verfügen die Städte und Gemeinden über das Hebesatzrecht. Kommunale Selbstverwaltung und -verantwortung setzt zwingend die Möglichkeit voraus, das eigene Steueraufkommen wesentlich zu beeinflussen.
- Die Steuereinnahmen pro Kopf bewegen sich im Jahr 2011 zwischen 507 Euro in Mecklenburg-Vorpommern und 1.085 Euro in Hessen – eine enorme *Spannweite*. In diesen Unterschieden zwischen Regionen und Gemeinden spiegelt sich die *Wirtschaftsstruktur* wider. Selbst das stärkste ostdeutsche Bundesland rangiert mit 600 Euro pro Kopf noch rund 200 Euro hinter dem schwächsten westdeutschen. Die Kommunen Hessens erzielten 2011 allein aus der Gewerbsteuer (netto) fast ebenso hohe Einnahmen wie die Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns aus allen Steuern zusammen.
- Die Steuersätze der Grund- und Gewerbsteuer werden in jeder Gemeinde durch Hebesätze bestimmt. *Tendenziell steigen die Hebesätze der Gewerbsteuer und der Grundsteuer B mit der Einwohnerzahl*. In Bezug auf die Gewerbsteuer sind die Hebesätze im Durchschnitt langfristig relativ stabil. Die *Hebesätze der Grundsteuer A und B sind hingegen seit 2009 sichtbar gestiegen*. Die Grundsteuer krankt heute jedoch an veralteten Bemessungswerten.
- Zwischen den Ländern treten im Durchschnitt der Kommunen *große Unterschiede bei den Hebesätzen* auf. So weisen z. B. die Kommunen in Sachsen mit 479 Punkten den höchsten und jene



Hessens mit 337 Punkten den geringsten Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B auf. Die Durchschnittshebesätze der Gewerbesteuer bewegen sich 2011 zwischen 324 Punkten in Brandenburg und 442 Punkten in Nordrhein-Westfalen.

- Mit den Hebesätzen steht den Gemeinden ein bedeutender Hebel eigener Einnahmgestaltung zur Verfügung, den zu nutzen sie im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung bei schwieriger Haushaltslage und vor dem Hintergrund der Maxime generationengerechter Haushaltspolitik verpflichtet sind. Die *generierbaren Konsolidierungssummen* sind im Einzelfall enorm.

Vorbemerkungen

Im neuen Haushaltsrecht auf Basis der Doppik werden Steuern und steuerähnliche Erträge als ordentliche Erträge erfasst. Sie dienen zur Deckung der ordentlichen Aufwendungen. Zur Erreichung des Haushaltsausgleichs im ordentlichen Ergebnis müssen sie im Grundsatz jedes Jahr zusammen mit den weiteren ordentlichen Erträgen ausreichen, um die ordentlichen Aufwendungen zu decken.

1 Entwicklung des Kommunalsteueraufkommens

Steuereinnahmen sind eine zentrale Einnahmekategorie der Städte und Gemeinden. In wenigen Einzelfällen verfügen auch Gemeindeverbände über das Recht, bestimmte Steuern zu erheben. So erheben etwa in einzelnen Ländern die Landkreise eine Jagd- und Fischereisteuer.

Im Zeitraum 2007 bis 2011 unterliegt die Steuerentwicklung der Flächenländerkommunen erheblichen Schwankungen (Abb. 17). In den Jahren mit positiven Finanzierungssalden, 2007 und 2008, liegt das kassenmäßige Steueraufkommen bei jeweils über 65 Mrd. Euro; im Jahr 2008 wird mit 70.328 Mio. Euro der vorläufige Höchstwert erreicht.

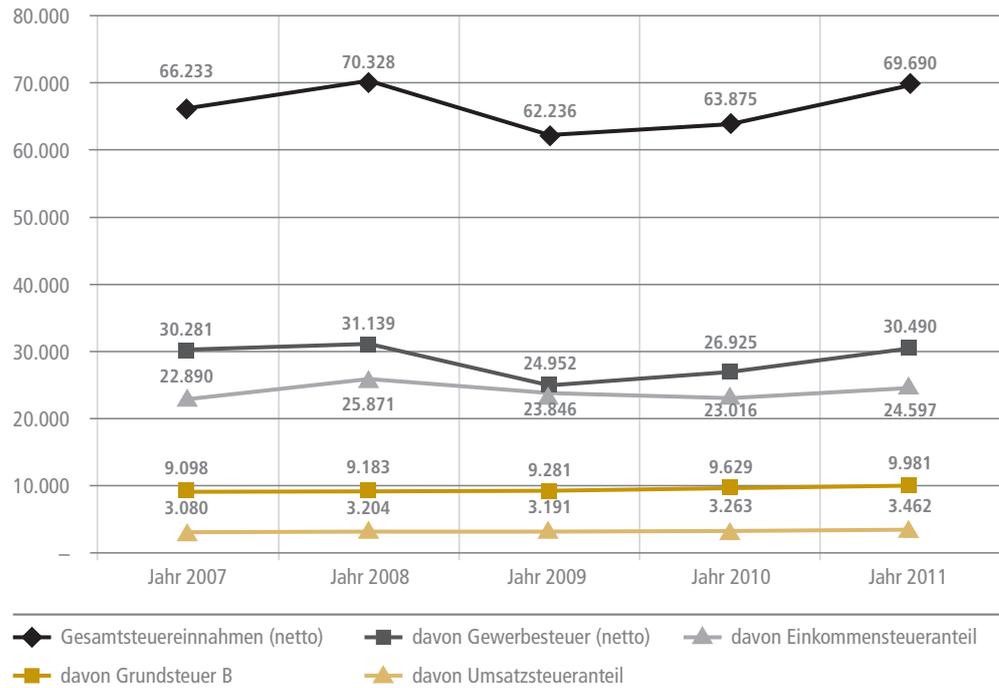
Mit dem Jahr 2009 zeigen sich die Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in den Kommunalhaushalten. Das Steueraufkommen bricht binnen eines Jahres um mehr als acht Mrd. Euro ein. Nach der leichten Steuererholung im Jahr 2010 erreichen die Kommunalsteuereinnahmen erst 2011 wieder einen Wert, der nahezu bei 70 Mrd. Euro liegt; allerdings wird damit das Niveau des Jahres 2008 noch nicht wieder erreicht.

Der Blick auf einzelne Steuerarten offenbart eine zentrale Schwäche des Kommunalsteuersystems. Die aufkommensstärkste Steuer, die Gewerbesteuer in ihrer gegenwärtigen Gestalt, reagiert besonders sensibel auf konjunkturelle Einflüsse.⁶⁰ Ihr Einbruch im Jahr 2009 um mehr als sechs Mrd. Euro hat den starken Rückgang des Kommunalsteueraufkommens maßgeblich beeinflusst. Zugleich hat sich der Einkommensteuer- und Umsatzsteueranteil im selben Jahr reduziert, allerdings in deutlich geringerem Umfang.

⁶⁰ Für eine Reform der Gewerbesteuer liegen verschiedene Konzepte vor. Vgl. Witte/Tebbe 2006.

Abbildung 17: Entwicklung wesentlicher Kommunalsteuereinnahmen der Flächenländer im Zeitraum 2007 bis 2011

in Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2010a: *Steuerhaushalt 2009*, und Statistisches Bundesamt 2012d: *Steuerhaushalt 2011*

Bertelsmann Stiftung

Mit der Finanzkrise rückte auch der Einkommensteueranteil stärker in den Fokus: Im Jahr 2009 erreicht er nahezu das Niveau der Netto-Gewerbesteuereinnahmen. In Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein fällt das kassenmäßige Netto-Gewerbesteueraufkommen des Jahres 2009 sogar hinter das Aufkommen bei der Einkommensteuer zurück. Beim Einkommensteueranteil und letztlich auch beim Umsatzsteueranteil handelt es sich aber um eine Position, die durch kommunales Agieren in wesentlich geringerem Umfang beeinflusst werden kann, als das bei den Realsteuern der Fall ist. Bei Letzteren verfügen die Städte und Gemeinden über das Hebesatzrecht. Kommunale Selbstverwaltung und -verantwortung setzt zwingend die Möglichkeit voraus, das eigene Steueraufkommen wesentlich zu beeinflussen.

Ein konstantes Wachstum im Zeitraum von 2007 bis 2011 hat lediglich die in Bezug auf das gegenwärtige Aufkommen dritt wichtigste Kommunalsteuer, die Grundsteuer B, erfahren.⁶¹ Eine ihrer zentralen Stärken liegt in ihrer Krisenresistenz. Selbst in den von der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägten Haushaltsjahren 2009/2010 hat sie für eine Stabilisierung der Einnahmeseite gesorgt.

⁶¹ Neben den Hebesätzen identifiziert der Deutsche Städtetag den gewachsenen Gebäudebestand und das dadurch bewirkte Wachstum der Bemessungsgrundlage als Ursache für die Zunahme der Einnahmen aus der Grundsteuer. Vgl. Anton/Diemert 2012, S. 12.



2 Steueraufkommen im Ländervergleich

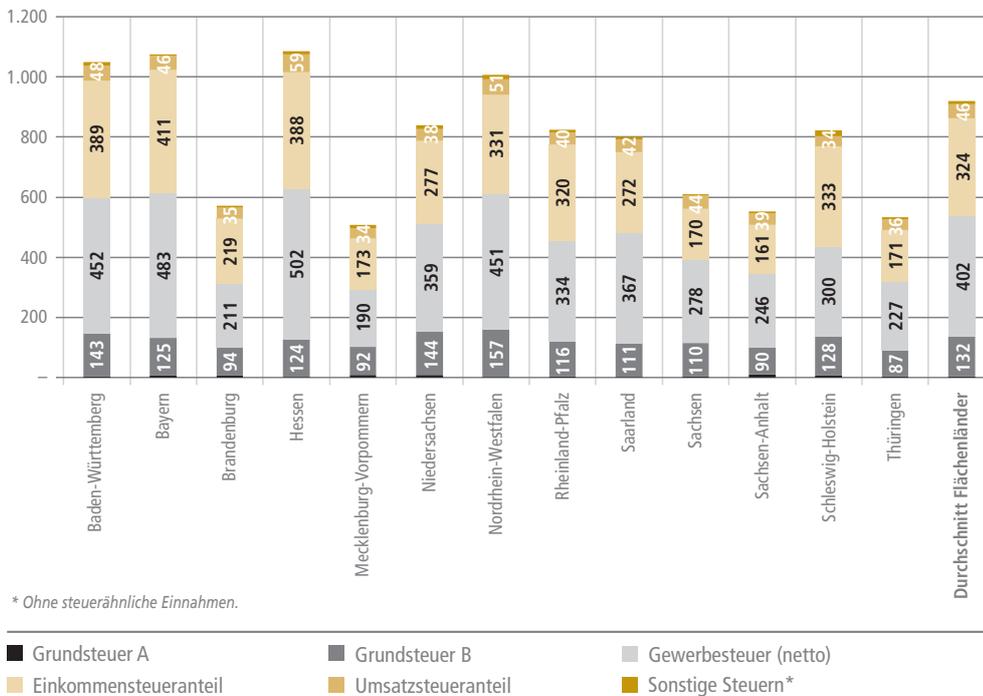
Im Jahr 2011 liegt das Durchschnittssteueraufkommen der Flächenländer bei 919 Euro je Einwohner. Vier Flächenländer erreichen ein kassenmäßiges Kommunalsteueraufkommen (netto) von mehr als 1.000 Euro je Einwohner (Abb. 18); dabei handelt es sich um Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und an der Spitze um Hessen.

Die niedrigsten Gesamtwerte erreichen die neuen Flächenländer. Am unteren Ende liegen die Werte von Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg; lediglich Sachsen erreicht ein kassenmäßiges Kommunalsteueraufkommen von mehr als 600 Euro je Einwohner. Damit liegt der Wert von Sachsen allerdings noch deutlich unter dem des Saarlands als niedrigstem Wert eines alten Flächenlandes.

Erklärbar werden die Unterschiede zwischen den alten und neuen Flächenländern durch einen Blick auf einzelne Kommunalsteuerarten. Bei den beiden aufkommensstärksten Steuern, der Gewerbesteuer (netto und damit unter Abzug der Gewerbesteuerumlage) und dem Einkommensteueranteil, sind die Disparitäten noch immer regelmäßig hoch.⁶²

Abbildung 18: Kommunalsteuereinnahmen (netto) der Flächenländer im Jahr 2011

in Euro je Einwohner



* Ohne steuerähnliche Einnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012d: *Steuerhaushalt 2011*; Einwohner zum 30.6.2011; die Zahlenwerte für die Grundsteuer A und die sonstigen Steuern werden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt.

62 Die Industriestruktur und das Lohnniveau unterscheiden sich zwischen alten und neuen Flächenländern.

Bei der aufkommensstärksten Steuer, der Gewerbesteuer, erreicht Hessen den höchsten Wert; er liegt um 100 Euro pro Kopf über dem Durchschnitt der Flächenländer. Der niedrigste Wert eines alten Flächenbundeslandes ist für Schleswig-Holstein zu verzeichnen. Mit Sachsen erreichen die Kommunen eines neuen Flächenlandes nahezu den Wert des schwächsten West-Flächenlandes. Diese Nähe zu den alten Flächenländern ist allerdings nicht für alle neuen Länder gegeben. So wird am unteren Ende in Mecklenburg-Vorpommern ein Wert erreicht, der noch nicht einmal bei 50 Prozent des Durchschnitts aller Flächenländer rangiert, und auch in Brandenburg ist das Aufkommen vergleichsweise niedrig.⁶³ Der wirtschaftliche Entwicklungsprozess in den neuen Ländern hat offensichtlich noch nicht zu einer Angleichung der Gewerbesteuereinnahmen geführt.⁶⁴

Insgesamt wird bei der Gewerbesteuer deutlich, dass ihre Höhe maßgeblich durch die Wirtschaftskraft beeinflusst wird. Die drei Länder mit dem höchsten Pro-Kopf-Aufkommen sind auch diejenigen mit den höchsten Werten beim BIP. Mecklenburg-Vorpommern, als Land mit dem geringsten Pro-Kopf-Gewerbesteueraufkommen, ist 2011 gleichzeitig das Land mit der niedrigsten Wirtschaftsleistung aller Flächenländer.⁶⁵ Gleichwohl haben bei der Gewerbesteuer als Realsteuer auch die selbstgewählten Hebesätze der Kommunen eine Relevanz für das tatsächliche Aufkommen.

Die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen beim Einkommensteueranteil werden ebenfalls in den drei wirtschaftsstarken Ländern Hessen, Baden-Württemberg und Bayern realisiert. Unter den neuen Ländern liegt der höchste Wert in Brandenburg bei 219 Euro je Einwohner, damit aber noch immer mehr als 100 Euro pro Kopf unter dem Flächenländerdurchschnitt. Sachsen-Anhalt bildet bei dieser Steuerart das Schlusslicht: In keinem anderen Land werden niedrigere Pro-Kopf-Beträge realisiert.

Mit 132 Euro je Einwohner im Flächenländerdurchschnitt stellt die Grundsteuer B die aufkommenseitig dritt wichtigste Kommunalsteuerart dar. Das erzielte Aufkommen ist höher als beim Umsatzsteueranteil und deutlich höher als bei den sonstigen Steuern und der Grundsteuer A.

3 Steuermix

Die Zusammensetzung des Steuerportfolios unterscheidet sich zwischen den einzelnen Flächenländern. In nahezu allen Ländern spielt im Jahr 2011 die Gewerbesteuer (netto) die bedeutendste Rolle (Abb. 19). Einzig in Brandenburg und Schleswig-Holstein ist ihr Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen (jeweils rund 37 Prozent) leicht geringer als der des Einkommensteueranteils (rund 38 bzw. rund 40 Prozent).

Da für den Einkommensteueranteil und insbesondere die Gewerbesteuer (netto) höhere Schwankungen im Konjunkturverlauf angenommen werden können, gibt Abb. 19 einen ersten Eindruck⁶⁶

⁶³ In Brandenburg ist das Netto-Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2011 noch einmal hinter den Wert des Jahres 2010 zurückgefallen. Vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2012.

⁶⁴ Es ist nicht zu erwarten, dass es zu einer flächendeckenden Angleichung der Wirtschaftsstrukturen und damit der Steuerkraft kommen wird. Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle et al. 2011, S. 58 ff.

⁶⁵ Trotzdem sind die Gewerbesteuereinnahmen (netto) in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2011 gestiegen, was u.a. auch auf Hebesatzanpassungen zurückzuführen ist. Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2012.

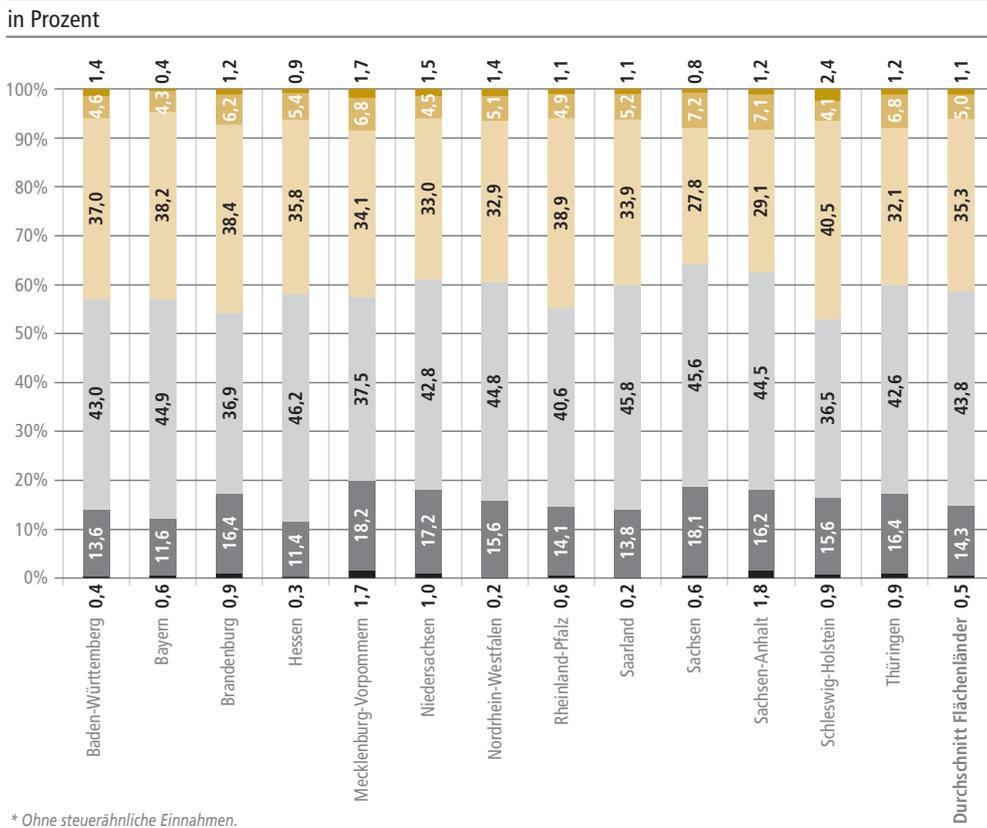
⁶⁶ Der Zusammenhang ist nicht deterministisch. So können wirtschaftliche Krisen einzelner Branchen Regionen und Gemeinden in unterschiedlicher Manier betreffen.



der Verletzlichkeit der Kommunen einzelner Länder in Bezug auf wirtschaftliche Schocks. So beträgt der Anteil dieser beiden Steuern am Gesamtsteueraufkommen in vier Ländern, dem Saarland, Baden-Württemberg, Hessen und an der Spitze Bayern, 80 Prozent und mehr. Andererseits dürften diese vier Länder vom wirtschaftlichen Aufschwung tendenziell stark profitieren.

Umgekehrt sollten insbesondere die Länder mit einem hohen Anteil der Grundsteuer (A und B) eine höhere Krisenresistenz aufweisen, ist diese Steuer doch selbst in wirtschaftlich schwierigen Phasen ein Garant für verlässliche Steuereinnahmen. Am höchsten ist der Anteil der Grundsteuereinnahmen in den Ländern Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Im Kontext einer besseren Krisenresistenz und verlässlicher Steuereinnahmen bietet es sich insofern für die Kommunen aller Länder an, den Anteil der Grundsteuer am Steuermix hoch zu halten oder zu erhöhen. Gerade in Hessen und Bayern sind die Anteile der Grundsteuer gegenwärtig niedrig.

Abbildung 19: Bedeutung einzelner Steuerarten im Kommunalsteuermix des Jahres 2011



* Ohne steuerähnliche Einnahmen.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012d: Steuerhaushalt 2011

4 Realsteuerhebesätze

Die Gemeinden bestimmen die Hebesätze der Realsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuer A und B) eigenständig im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und -verantwortung. Bei der Wahl der Realsteuerhebesätze spielen zahlreiche Überlegungen eine Rolle;⁶⁷ die jeweiligen Sätze werden vor dem Hintergrund (interkommunaler) Wettbewerbsüberlegungen, etwaiger Empfehlungen der Aufsichtsbehörden bis hin zu politischen Präferenzmustern und Wiederwahlinteressen festgelegt.

Letztlich dient die Festlegung eines geeigneten Hebesatzes⁶⁸ in Kombination mit dem Erreichen des Haushaltsausgleichs dem langfristigen Erhalt der steten Aufgabenerfüllung, mithin der kommunalen Selbstverwaltung. Die Steuererträge müssen zusammen mit den sonstigen ordentlichen Erträgen ausreichen, um die ordentlichen Aufwendungen zu decken.

Banner formuliert zugespitzt und mit Bezug auf die nordrhein-westfälischen Kommunen diesen grundlegenden Zusammenhang, wobei der Befund auf andere Länder übertragbar ist: „Mit dem Hebesatzrecht bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer hat sie [die Gemeinde, Anm. der Autoren] es letztlich in der Hand. Gleicht sie den Haushalt nicht aus, ist das ihre selbst gewählte politische Entscheidung. Jedem Kenner der Gemeindeordnung ist dieser Zusammenhang bewusst, doch im politischen Diskurs daran zu erinnern, wirkt [...] störend und wird als wirklichkeitsfremd abgetan. In großem Einvernehmen, gewissermaßen im Gleichschritt, haben sich das Land und viele seiner Kommunen im Lauf der Jahre von diesem Zusammenhang ‚emanzipiert‘ und die Folgen ausgeblendet.“⁶⁹ Natürlich finden die Ausführungen zu den Hebesätzen an der Stelle ihr natürliches Ende, an dem Steuerhebesätze eine erdrosselnde Wirkung einnehmen würden. Gleichwohl bleibt der Befund korrekt: Kommunale Selbstverwaltung ist ohne kommunale Selbstverantwortung nicht vorstellbar. Es handelt sich stets um zwei Seiten der gleichen Medaille.

4.1 Realsteuerhebesätze im Zeitverlauf

Das Realsteueraufkommen ist über das Instrument der Hebesätze durch die Städte und Gemeinden selbst beeinflussbar.⁷⁰ Bei den Realsteuerhebesätzen gibt es in den Jahren 2007 bis 2009 für die Summe der Städte und Gemeinden der Flächenländer lediglich geringe Bewegungen (Abb. 20).⁷¹ Erst in den Jahren 2010/2011 gibt es größere Veränderungen im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr.

Der gewogene Durchschnittshebesatz bei der Gewerbesteuer ist im wirtschaftlich guten Haushaltsjahr 2008 von 384 Prozent auf 383 Prozent gesunken, und auf diesem Niveau verharret der Satz auch im Krisenjahr 2009. In den Jahren 2010/2011 ist der Hebesatz zuerst auf 386 und dann auf 388 Prozent gestiegen.

⁶⁷ Vgl. im Detail Gnädinger 2012, S. 108 ff.

⁶⁸ Der Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Generierung von Steuererträgen über Hebesatzfestlegungen ist abhängig von der Steuerkraft der Gemeinde.

⁶⁹ Banner 2012, S. 43.

⁷⁰ Die Realsteuern unterstreichen das Institut der kommunalen Selbstverwaltung. Eigenverantwortliche gestalterische Handlungsspielräume setzen Einnahmequellen voraus, die durch die jeweiligen Akteure in Bezug auf ihre Höhe gestaltbar sind.

⁷¹ Eine längere Zeitreihe unter zusätzlicher Berücksichtigung der Stadtstaaten kann dem Anhang entnommen werden. Unter Integration der Stadtstaaten übertrifft der Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B bereits im Jahr 2005 den durchschnittlichen Hebesatz der Gewerbesteuer.

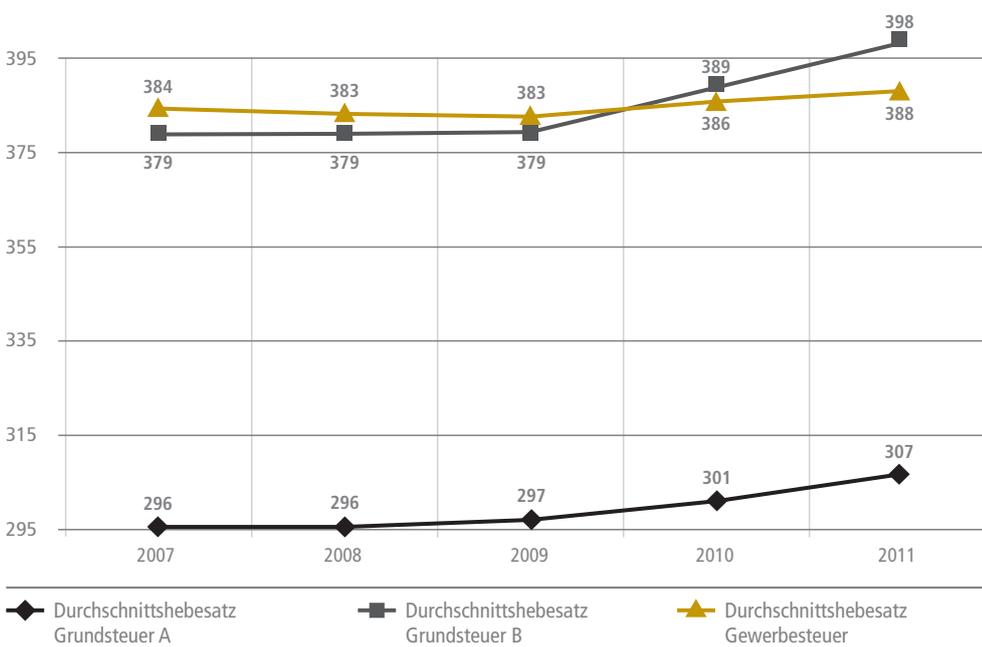


Bei den Grundsteuern sind die Hebesatzbewegungen deutlicher ausgeprägt als bei der Gewerbesteuer. Die Grundsteuer A bleibt im Jahr 2008 auf dem Vorjahresniveau von 296 Prozent und steigt dann bis zum Jahr 2011 auf 307 Prozent an.

Von quantitativ höherer Bedeutung für das Gesamtsteueraufkommen im Vergleich zur Grundsteuer A ist die Grundsteuer B. Bei ihr verbleibt der Durchschnittshebesatz in den Jahren 2007 bis 2009 unverändert bei 379 Prozent. Im Jahr 2010 unterliegt er allerdings einem merklichen Schub und steigt auf 389 Prozent. Damit liegt der gewogene Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B nun über dem der Gewerbesteuer. Für das Jahr 2011 lässt sich eine weitere starke Erhöhung feststellen. Im Jahr 2011 liegt der Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B für die Kommunen der Flächenländer bei 398 Prozent. Damit ist seine Steigerung im Vergleich zum Vorjahr erneut stärker ausgeprägt als die der Gewerbesteuer.

Abbildung 20: Veränderung der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der Kommunen der Flächenländer in den Jahren 2007 bis 2011

in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2008/2009/2010b/2011b/2012e: Statistiken über den Realsteuervergleich

| Bertelsmann Stiftung

4.2 Hebesätze der Grundsteuer B

Die Hebesatzunterschiede im Flächenländervergleich sind bei der Grundsteuer B enorm (Abb. 21).⁷² An der Spitze liegt im Jahr 2011 der gewogene Durchschnittshebesatz in Sachsen mit 479 Prozent. Es folgen die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden mit 457 Prozent.

⁷² Für die Grundsteuer A werden aufgrund ihres geringen Aufkommens an dieser Stelle keine tiefergehenden Untersuchungen vorgenommen. Informationen zur Grundsteuer A finden sich bei Burth 2012a.

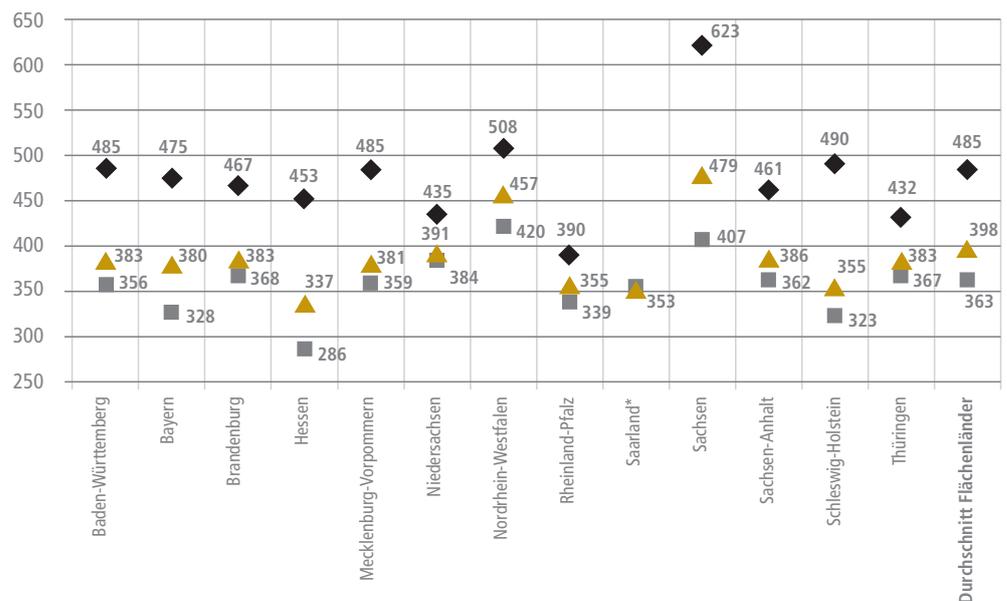
In allen anderen Flächenländern liegt der durchschnittliche Hebesatz für die Summe der Kommunen (unabhängig davon, ob kreisfrei oder kreisangehörig) unterhalb der 400-Prozent-Marke. Den niedrigsten Wert weisen die hessischen Kommunen mit 337 Prozent aus; in diesem niedrigen Durchschnittshebesatz liegt ein Grund für die vergleichsweise geringe Bedeutung der Grundsteuer B im Steuermix der hessischen Kommunen.

Der Blick auf einzelne kommunale Gruppen offenbart, dass bei den kreisfreien Städten wiederum Sachsen den höchsten Durchschnittswert aufweist, während der geringste Wert im kommunalen Haushaltskrisenland Rheinland-Pfalz erreicht wird. Im Durchschnitt der kreisfreien Städte der Flächenländer liegt der gewogene Durchschnittshebesatz bei 485 Prozent; er ist in allen Ländern höher als bei den kreisangehörigen Gemeinden.

In der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden erreichen die nordrhein-westfälischen Gemeinden mit 420 Prozent den höchsten Wert; ansonsten wird lediglich noch in Sachsen ein Wert über der 400-Prozent-Marke erreicht. In allen anderen Flächenländern liegen die Werte niedriger, bis hin zum geringsten Wert von 286 Prozent, den Hessen verzeichnet. Mit diesem niedrigen Wert bleiben die kreisangehörigen Gemeinden des Landes nicht nur deutlich hinter dem Durchschnittswert für kreisangehörige Gemeinden (363 Prozent) zurück, sondern sie liegen auch als einzige unterhalb der 300-Prozent-Marke.

Abbildung 21: Gewogene Durchschnittshebesätze bei der Grundsteuer B im Jahr 2011

in Prozent



* Im Saarland gibt es keine kreisfreien Städte.

◆ Kreisfreie Städte ■ Kreisangehörige Gemeinden ▲ Gemeinden insgesamt

Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012: *Realsteuervergleich 2011*



Tendenziell steigen die Hebesätze der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden mit der Ortsgröße/Einwohnerzahl an.⁷³ Dass dieser Zusammenhang im länderübergreifenden Vergleich indes nicht deterministisch ist, zeigt der Blick auf die saarländischen und insbesondere die hessischen Kommunen. In beiden Ländern sind die Durchschnittsgemeindegrößen im deutschlandweiten Vergleich hoch. Gleichwohl liegen hier die Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B unter dem Durchschnittswert für die Kommunen der Flächenländer.

Eine weitere Differenzierung erlaubt die einzelgemeindliche Aufschlüsselung. Die Grundsteuer B wird von nahezu allen Städten und Gemeinden erhoben; lediglich vier Landgemeinden bilden im Jahr 2011 eine Ausnahme (Tab. 13). Dabei handelt es sich um Büsingen am Hochrhein in Baden-

Tabelle 13: Tiefst- und Höchstwerte beim Hebesatz der Grundsteuer B im Jahr 2011

Flächenland	Gemeinde mit niedrigstem Hebesatz	Gemeinde mit höchstem Hebesatz
Baden-Württemberg	Büsingen am Hochrhein (1.379 Einwohner) erhebt Steuer nicht	Aulendorf (9.818 Einwohner) mit Hebesatz von 800 Prozent
Bayern	Gundremmingen (1.554 Einwohner) mit Hebesatz von 150 Prozent	Thanstein (991 Einwohner), Oberickelsheim (693 Einwohner), Gnotzheim (853 Einwohner), Meinheim (860 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 650 Prozent
Brandenburg	Hirschfeld (1.362 Einwohner) mit Hebesatz von 250 Prozent	Potsdam (157.524 Einwohner) mit Hebesatz von 493 Prozent
Hessen	Eschborn (20.840 Einwohner) mit Hebesatz von 140 Prozent	Kassel (195.478 Einwohner) mit Hebesatz von 490 Prozent
Mecklenburg-Vorpommern	Nieden (173 Einwohner) mit Hebesatz von 200 Prozent	Schwerin (95.212 Einwohner) mit Hebesatz von 550 Prozent
Niedersachsen	Gorleben (641 Einwohner) mit Hebesatz von 150 Prozent	Göttingen (120.996 Einwohner), Hannover (523.515 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 530 Prozent
Nordrhein-Westfalen	Schloß Holte-Stukenbrock (26.183 Einwohner), Verl (25.064 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 265 Prozent	Essen (573.372 Einwohner), Solingen (159.816 Einwohner), Leverkusen (160.901 Einwohner), Düren (92.673 Einwohner), Nottuln (19.813 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 590 Prozent
Rheinland-Pfalz	Ingelheim am Rhein (24.308 Einwohner) mit Hebesatz von 80 Prozent	Dierfeld (8 Einwohner) mit Hebesatz von 900 Prozent
Saarland	Perl (7.671 Einwohner) mit Hebesatz von 250 Prozent	Saarbrücken (175.470 Einwohner) mit Hebesatz von 460 Prozent
Sachsen	Heinsdorfergrund (2.196 Einwohner), Dürrhennersdorf (1.101 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 300 Prozent	Leipzig (525.245 Einwohner) mit Hebesatz von 650 Prozent
Sachsen-Anhalt	Loitsche-Heinrichsberg (987 Einwohner) mit Hebesatz von 200 Prozent	Halle (Saale) (232.361 Einwohner) mit Hebesatz von 475 Prozent
Schleswig-Holstein	Friedrichsgabekoog (54 Einwohner), Südermarsch (157 Einwohner) erheben Steuer nicht	Kiel (239.788 Einwohner), Lübeck (210.443 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 500 Prozent
Thüringen	Goldisthal (510 Einwohner) erhebt Steuer nicht	Reisdorf (305 Einwohner) mit Hebesatz von 500 Prozent

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012a: *Hebesätze der Realsteuern, Ausgabe 2011*; Einwohnerdaten zum 30.6.2011

⁷³ Mit der Einwohnerzahl steigt die Wahrscheinlichkeit an, dass zentralörtliche Funktionen seitens der Kommune wahrgenommen werden. Darüber hinaus lässt sich der Zusammenhang zwischen Ortsgröße und Hebesätzen über die Verwirklichung des Äquivalenzprinzips und die Ausübung von Monopolstellungen erklären. Vgl. Gnädinger 2012, S. 109 f.

Württemberg, die beiden schleswig-holsteinischen Gemeinden Friedrichsgabekoog und Südermarsch sowie um Goldisthal in Thüringen. Bei der Grundsteuer B gibt es im Gegensatz zur Gewerbesteuer gegenwärtig keinen gesetzlichen Mindesthebesatz.

In Sachsen gibt es im Jahr 2011 keine einzige Gemeinde, deren Hebesatz der Grundsteuer B bei unter 300 Prozent rangiert; in allen anderen Ländern dagegen sind Gemeinden mit Hebesätzen unterhalb der 300-Prozent-Marke zu finden. Dieser Befund korrespondiert mit den insgesamt hohen Durchschnittshebesätzen in Sachsen. Den absolut höchsten Hebesatz bei der Grundsteuer B erreicht in Sachsen die Stadt Leipzig mit 650 Prozent. Die deutschlandweit höchsten Hebesätze unter den Kommunen der Flächenländer werden allerdings nicht in Sachsen, sondern im rheinland-pfälzischen Dierfeld mit 900 Prozent und in der baden-württembergischen Kleinstadt Aulendorf mit 800 Prozent erreicht.

Lediglich in vier Flächenländern gibt es keine Gemeinde, deren Hebesatz die 500-Prozent-Marke erreicht. Dabei handelt es sich neben Brandenburg und Sachsen-Anhalt um die beiden kommunalen Haushaltskrisenländer Hessen und Saarland.

Die bislang ungenutzten bzw. weniger stark als in anderen Ländern genutzten Potentiale bei dieser konjunkturabhängigen Steuer könnten insofern in beiden Ländern in Betracht gezogen werden, um die Haushalts- und Verschuldungssituation insgesamt zu verbessern.

4.3 Hebesätze der Gewerbesteuer

Neben Unterschieden in der Wirtschaftsleistung sind heterogene Gewerbesteuerhebesätze eine weitere Erklärung für das Gewerbesteueraufkommen. Zwischen einzelnen Ländern, aber auch innerhalb deren kommunaler Familie gibt es im Jahr 2011 merkbliche Unterschiede in der Ausprägung der Hebesätze (Abb. 22).

Mit 442 Prozent ist der gewogene Durchschnittshebesatz bei der Gewerbesteuer im Jahr 2011 in Nordrhein-Westfalen am höchsten. Die insgesamt vergleichsweise hohen Gewerbesteuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen erklären sich damit neben der Wirtschaftsleistung partiell ebenfalls mit den hohen Hebesätzen. Der insgesamt hohe nordrhein-westfälische Durchschnittswert bestätigt sich durch den Blick auf einzelne Gruppen. Sowohl bei den kreisfreien Städten als auch bei den kreisangehörigen Gemeinden liegt der Wert der Kommunen des Landes im Flächenländervergleich an der Spitze.

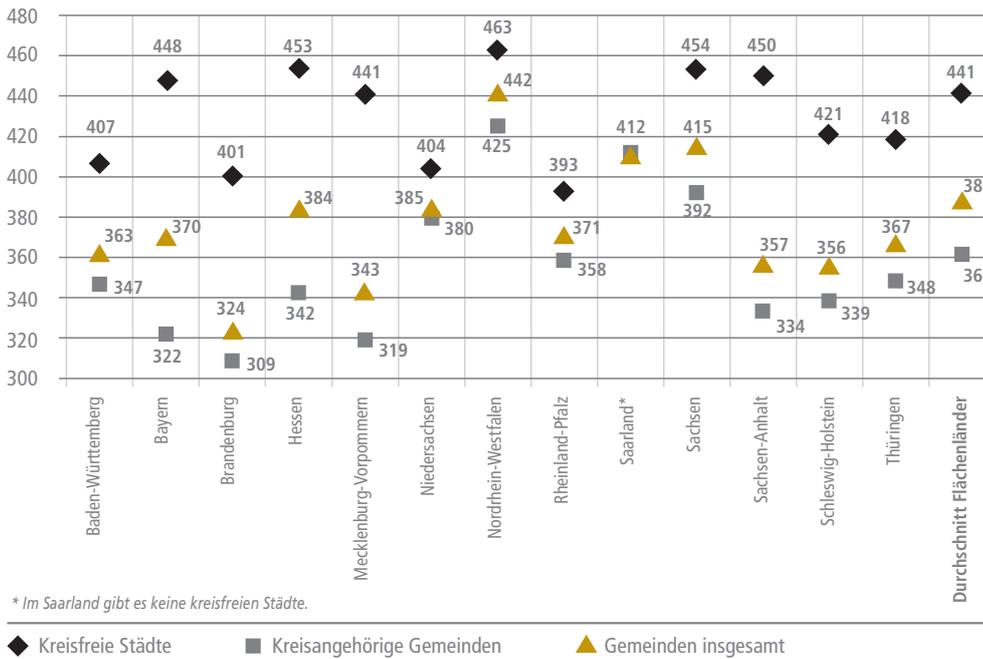
Umgekehrt lassen sich die vergleichsweise niedrigen Gewerbesteueraufkommen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern partiell mit den niedrigen Hebesätzen begründen.

Unter den kreisfreien Städten liegt der Durchschnittswert wiederum in Rheinland-Pfalz am unteren Ende der Rangliste. Damit bestätigt sich für Rheinland-Pfalz neben der Grundsteuer B auch für die Gewerbesteuer das Bild niedriger Hebesätze bei den kreisfreien Städten. In keinem anderen Land weisen die kreisfreien Städte einen Durchschnittshebesatz unterhalb der 400-Prozent-Marke aus.



Abbildung 22: Gewogene Durchschnittshebesätze bei der Gewerbesteuer im Jahr 2011

in Prozent



Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012e: Realsteuervergleich 2011

BertelsmannStiftung

Bei den kreisangehörigen Gemeinden erreichen die brandenburgischen Gemeinden den niedrigsten Durchschnittshebesatz. Es folgt Mecklenburg-Vorpommern. Insgesamt weisen in den neuen Flächenländern lediglich die kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen einen Durchschnittshebesatz aus, der über dem Durchschnitt der Flächenländer in dieser Gruppe (361 Prozent) liegt.

Ebenso wie bei der Grundsteuer B bestätigt sich auch bei der Gewerbesteuer das Bild, dass die Hebesätze im Jahr 2011 sowohl bei den kreisfreien Städten als auch im kreisangehörigen Raum tendenziell mit der Ortsgröße/Einwohnerzahl steigen. Insofern sind die hohen Hebesätze der nordrhein-westfälischen Kommunen auch vor diesem Hintergrund einzuordnen. Allerdings ist auch bei der Gewerbesteuer dieser Zusammenhang nicht deterministisch, was z. B. der Blick auf Hessen zeigt. Trotz der vergleichsweise hohen Durchschnittsgemeindegröße liegt der durchschnittliche Hebesatz knapp unterhalb des Durchschnittswertes der Flächenländer.

Nach § 16 Abs. 4 Gewerbesteuergesetz beträgt der Mindesthebesatz bei der Gewerbesteuer 200 Prozent. Dieser niedrige Hebesatz wird im Jahr 2011 allerdings lediglich von 27 Gemeinden erhoben (Tab. 14), in allen anderen Gemeinden ist er höher. In zehn der 13 Flächenländer gibt es keine einzige Gemeinde, die den gesetzlichen Mindesthebesatz anwendet.

In drei Flächenländern gibt es keine einzige Gemeinde mit einem Gewerbesteuerhebesatz unterhalb der 300-Prozent-Marke; hier handelt es sich um die drei kommunalen Haushaltskrisenländer

Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. So liegt im Saarland der niedrigste Hebesatz im Jahr 2011 in der statistisch als Kleinstadt rangierenden Gemeinde Mandelbachtal (11.372 Einwohner Mitte des Jahres 2011) bei einem Wert von 338 Prozent.

Tabelle 14: Tiefst- und Höchstwerte beim Hebesatz der Gewerbesteuer im Jahr 2011

Flächenland	Gemeinde mit niedrigstem Hebesatz	Gemeinde mit höchstem Hebesatz
Baden-Württemberg	Walldorf (14.943 Einwohner) mit Hebesatz von 265 Prozent	Stuttgart (609.256 Einwohner) mit Hebesatz von 420 Prozent
Bayern	Rettenbach a. Auerberg (820 Einwohner) mit Hebesatz von 230 Prozent	München (1.363.416 Einwohner), Kirchberg (919 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 490 Prozent
Brandenburg	Insgesamt 9 Gemeinden mit Hebesätzen von jeweils 200 Prozent	Potsdam (157.524 Einwohner) mit Hebesatz von 450 Prozent
Hessen	Beselich (5.632 Einwohner), Neu-Eichenberg (1.789 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 250 Prozent	Frankfurt am Main (684.139 Einwohner) mit Hebesatz von 460 Prozent
Mecklenburg-Vorpommern	Insgesamt 14 Gemeinden mit Hebesätzen von jeweils 200 Prozent	Rostock (202.674 Einwohner) mit Hebesatz von 450 Prozent
Niedersachsen	Hüven (561 Einwohner), Lahn (906 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 280 Prozent	Hannover (523.515 Einwohner) mit Hebesatz von 460 Prozent
Nordrhein-Westfalen	Straelen (15.442 Einwohner) mit Hebesatz von 310 Prozent	Siegburg (39.778 Einwohner) mit Hebesatz von 515 Prozent
Rheinland-Pfalz	Windhagen (4.285 Einwohner) mit Hebesatz von 300 Prozent	Dierfeld (8 Einwohner) mit Hebesatz von 900 Prozent
Saarland	Mandelbachtal (11.372 Einwohner) mit Hebesatz von 338 Prozent	Saarbrücken (175.470 Einwohner), Neunkirchen (47.385 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 450 Prozent
Sachsen	Dürrhennersdorf (1.101 Einwohner) mit Hebesatz von 275 Prozent	Leipzig (525.245 Einwohner) mit Hebesatz von 460 Prozent
Sachsen-Anhalt	Lützen (9.193 Einwohner)* mit Hebesatz von 233 Prozent	Dessau-Roßlau (86.292 Einwohner), Halle (Saale) (232.361 Einwohner), Magdeburg (231.550 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 450 Prozent
Schleswig-Holstein	Bosau Gr. Plöner See (3.436 Einwohner) mit Hebesatz von 235 Prozent	Christenthal (44 Einwohner) mit Hebesatz von 450 Prozent
Thüringen	Geisenhain (186 Einwohner), Kleinbockedra (35 Einwohner), Lausnitz b. Neustadt (340 Einwohner), Großröda (212 Einwohner) mit Hebesätzen von jeweils 200 Prozent	Moxa (86 Einwohner) mit Hebesatz von 500 Prozent

* Infolge einer kommunalen Gebietsreform in Sachsen-Anhalt wird den ehemals selbstständigen Kommunen zugestanden, in den neuen Stadtteilen die vormals geltenden Hebesätze für z. B. fünf Folgejahre weiter anzuwenden. Daher fließen für die neuen Kommunen gewogene Durchschnitts-hebesätze in die Darstellung ein. Das gilt auch für den Wert der Stadt Lützen.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012a: *Hebesätze der Realsteuern, Ausgabe 2011*; Einwohnerdaten zum 30.6.2011

Bei der Gewerbesteuer bedeutet ein höherer Hebesatz indes auch nicht notwendigerweise ein höheres Steueraufkommen für die betreffende Stadt oder Gemeinde. Ein Abstimmen mit den Füßen ist bei der Gewerbesteuer wahrscheinlicher als bei der Grundsteuer. Im wirtschafts- und gewerbesteuerstarken Baden-Württemberg erhebt z. B. im Jahr 2011 keine einzige Kommune einen Gewerbesteuerhebesatz von über 420 Prozent.⁷⁴

⁷⁴ Seit dem Jahr 2012 hat Mannheim mit 430 Prozent den höchsten Gewerbesteuerhebesatz des Landes. Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2012.



Hebesätze oberhalb der 500-Prozent-Marke dürften insofern auch vor dem Hintergrund befürchteter Attraktivitätsverluste für Unternehmungen die Ausnahme sein. Lediglich die winzige rheinland-pfälzische Gemeinde Dierfeld mit acht Einwohnern und die 39.778 Einwohner zählende nordrhein-westfälische Mittelstadt Siegburg überschreiten derzeit diese Grenze (vgl. Tab. 14). In der 8-Einwohner-Gemeinde Dierfeld, der deutschlandweit zweitkleinsten Gemeinde, wird für alle Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) ein Hebesatz von 900 Prozent festgelegt. Aufgrund der geringen Einwohnerzahl können die Werte der Gemeinde allerdings nur bedingt als Richtgröße für andere Gemeinden dienen.

5 Konsolidierungspotentiale bei den Realsteuern

Bei besonders konsolidierungsbedürftigen Gemeinden ist zuhauf beobachtbar, dass sich diese in einer Vergeblichkeitsfalle wähnen. Die Mandats- und Verantwortungsträger der Gebietskörperschaft glauben in dieser Situation nicht mehr daran, dass ein Haushaltsausgleich allein aus eigener Kraft gelingen kann, obgleich das anhand objektiver Kriterien möglich erscheint. Faktisch handelt es sich in der Mehrzahl der Fälle nicht um eine technische, sondern um eine psychologische Vergeblichkeitsfalle. Von einer technischen Vergeblichkeitsfalle kann erst dann gesprochen werden, wenn sich eine Schuldenspirale in Gang gesetzt hat, in deren Folge die Geldschulden über den Zinsaufwand zum Motor ihrer eigenen Entwicklung geworden sind und trotz der maximal möglichen Konsolidierungsanstrengungen der Haushaltsausgleich aus eigener Kraft nicht gelingt.⁷⁵

Mittels eines Worst-Case-Szenarios im Kontext der Realsteuern sollte es in den allermeisten Fällen gelingen, eine psychologische Vergeblichkeitsfalle aufzulösen. In zahlreichen Gemeinden sind die Hebesätze noch weit von den bereits aktuell gültigen Landes- oder gar Bundeshöchstwerten entfernt. Die nachfolgende Berechnung für eine nordrhein-westfälische Musterstadt illustriert exemplarisch, welche teilweise enormen Konsolidierungspotentiale allein in den Realsteuern liegen (Tab. 15).

Bei konsolidierungsbedürftigen Städten und Gemeinden, die regelmäßig den Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis verfehlen, lassen sich vor dem Hintergrund dieser Situation im Einzelfall sehr hohe Hebesätze rechtfertigen. In dem benannten Musterbeispiel ließen sich durch eine Anhebung der Hebesätze auf die Landes- oder Bundeshöchstwerte bei einer statischen Betrachtung⁷⁶ Mehreinnahmen zwischen zwölf und 21 Millionen Euro pro Jahr generieren, wobei die Gewerbesteuerumlage von diesem Bruttowert in Abzug zu bringen wäre.

Natürlich sind derart merkbliche Hebesatzanpassungen wie in diesem fiktiven Worst-Case-Realsteuer-Szenario nur teilweise tatsächlich durchführbar, aber sie zeigen die real vorhandenen Konsolidierungspotentiale bei einzelnen Realsteuern auf. Somit können sie eine etwa vorhandene

⁷⁵ Technisch kann es ebenfalls zu Konstellationen kommen, bei denen der Haushaltsausgleich auch unter Abstraktion von den Zinsaufwendungen nicht gelingt.

⁷⁶ Bei der Gewerbesteuer kann es (bei Anhebungen) zu Ausweicheffekten kommen. Eine dynamische Betrachtung könnte insofern im Einzelfall ein anderes Konsolidierungspotential ergeben. Bei der Gewerbesteuer resultiert aus höheren Hebesätzen aufgrund dynamischer Effekte nicht notwendigerweise ein höheres Aufkommen.

psychologische Vergeblichkeitsfalle unter Umständen schnell auflösen. In realen Fällen würden indes höchstwahrscheinlich additiv alternative Konsolidierungspotentiale auf der Ertrags- und der Aufwandseite geprüft, die eine Anhebung der Realsteuern in der benannten Größenordnung nicht notwendig werden lassen.

Tabelle 15: Fiktive statische Berechnung des Konsolidierungspotentials einer Musterstadt in Nordrhein-Westfalen bei Anhebung der Realsteuerhebesätze auf die nordrhein-westfälischen oder deutschen Höchsthebesätze

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer (brutto)	Summe
Hebesatz 2011	230 Prozent	490 Prozent	450 Prozent	-
Aufkommen 2011	32.000 Euro	20.000.000 Euro	56.300.000 Euro	76.332.000 Euro
Höchsthebesatz Nordrhein-Westfalen 2011	402 Prozent	590 Prozent	515 Prozent	-
Aufkommen bei Höchsthebesatz Nordrhein-Westfalen	55.930 Euro	24.081.633 Euro	64.432.222 Euro	88.569.785 Euro
Mehreinnahmen bei Höchsthebesatz Nordrhein-Westfalen	23.930 Euro	4.081.633 Euro	8.132.222 Euro	12.237.785 Euro
Höchsthebesatz Deutschland 2011 (Flächenländer)	1.800 Prozent*	800 Prozent**	515 Prozent**	-
Aufkommen bei Höchsthebesatz Deutschland (Flächenländer)	250.435 Euro	32.653.061 Euro	64.432.222 Euro	97.335.718 Euro
Mehreinnahmen bei Höchsthebesatz Deutschland (Flächenländer)	218.435 Euro	12.653.061 Euro	8.132.222 Euro	21.003.718 Euro

* Der Orientierungswert ist schwierig, weil lediglich zwei baden-württembergische Gemeinden diesen Hebesatz anwenden. Der nächstniedrigere Hebesatz einer Gemeinde liegt bei 847 Prozent. ** Der bei Grundsteuer B und Gewerbesteuer existente noch höhere Hebesatz der Gemeinde Dierfeld wurde nicht angesetzt.

Quelle: Eigene Darstellung; Höchsthebesatzdaten entnommen aus: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012a: *Hebesätze der Realsteuern, Ausgabe 2011*

Im Zuge von aktuellen Konsolidierungsprozessen ist trotzdem erkennbar, dass gerade merkliche Anpassungen der Grundsteuer B vielerorts eine prominente Rolle einnehmen.⁷⁷ So hat sich exemplarisch im Jahr 2012 die nordrhein-westfälische Mittelstadt Selm (knapp 27.000 Einwohner Ende 2011) für eine starke Anhebung des Hebesatzes der für die mit Wohngebäuden bebauten Grundstücke maßgeblichen Grundsteuer B von bislang 445 Prozent auf nunmehr 825 Prozent entschlossen. Die hierauf folgenden Klagen hat das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen mit Urteil vom 25. Oktober 2012 abgewiesen. Die Kammer führte zur Begründung insbesondere aus, dass den Kommunen bei der Festsetzung des Hebesatzes seit jeher ein weiter kommunalpolitischer Ermessensspielraum zukomme, der allein durch das Willkürverbot begrenzt sei. Weder das Gericht noch der jeweilige Steuerpflichtige seien daher befugt, ihre eigenen für richtig oder sachgerecht gehaltenen Vorstellungen an die Stelle des hierzu berufenen und entsprechend legitimierten Satzungsgebers zu setzen. Eine willkürliche Erhöhung des Hebesatzes in Selm sei nicht

⁷⁷ Im Zuge einer Befragung zu den Auswirkungen der neuen Staatsschuldenbremse gaben knapp über 80 Prozent der befragten Kommunen an, im Falle etwaiger Mehrbelastungen ihre Hebesätze, Gebühren bzw. Abgaben zu erhöhen. Vgl. Lenk/Rottmann/Kuntze 2012, S. 20.



festzustellen, eine unverhältnismäßige oder „erdrosselnde“ finanzielle Belastung der Grundeigentümer ebenfalls nicht.⁷⁸

Gleichwohl wird in zahlreichen Arbeiten⁷⁹ nachgewiesen, dass eine einzig auf der Ertragsseite (auch Steuern) basierte Haushaltskonsolidierungsstrategie selten erfolgversprechend ist. Höhere Erträge ziehen regelmäßig höhere Aufwendungen nach sich, was in der Konsequenz zu einer Budgetaufblähung führt. Defizite bleiben trotzdem erhalten. Eine an der Ertrags-/Steuerseite anknüpfende Konsolidierungsstrategie oder Schuldenbremse (s. dazu Teil VII) muss ebenfalls Druck auf der Aufwandseite auslösen und mit der Wiedererreichung des Haushaltsausgleichs gekoppelt werden. Ansonsten droht, dass zwar Steuern erhöht werden, aber Defizite dennoch erhalten bleiben oder auf mittlere Sicht wieder entstehen.

⁷⁸ Vgl. Justizministerium Nordrhein-Westfalen 2012.

⁷⁹ Vgl. exemplarisch für die Ebene des Gesamtstaates Schulemann 2012, S. 18, und Wagschal/Wenzelburger 2008, S. 153 ff.

Teil IV: Personal und Versorgungsempfänger

Zusammenfassung

- Personal ist einer der wichtigsten Produktionsfaktoren der kommunalen Verwaltungen. Mitte 2011 führen die Kommunen rund *2,1 Millionen Beschäftigte*, wobei etwa die Hälfte in Auslagerungen aus den Kernverwaltungen beschäftigt ist. Die Personalausgaben für aktive und ehemalige Beschäftigte binden im Durchschnitt der Kommunen im Jahr 2011 rund *31 Prozent der laufenden Ausgaben*.
- Die Personalausgaben pro Einwohner schwanken im Ländervergleich zwischen 566 Euro und 746 Euro. Hierin kommen wesentlich *unterschiedliche Aufgabekataloge* der Kommunen und *unterschiedliche Standards der Aufgabenerfüllung* sowie eine Heterogenität in Bezug auf die *Art und Weise der Aufgabenerledigung* (z. B. Einbindung Privater) zum Ausdruck.
- Beschäftigte in Kernverwaltungen und Auslagerungen sind in unterschiedlichen Aufgabenbereichen tätig. Der *größte Teil der Beschäftigten* wird in den Aufgabenbereichen Gesundheit und Sport, Soziales und Jugend sowie innere Verwaltung eingesetzt.
- Durchschnittlich entfallen auf 1.000 Einwohner 15,11 kommunale Vollzeitäquivalente. Dieser *Wert variiert* in Bezug auf alle Aufgaben zwischen 12,5 in Schleswig-Holstein und 16,9 in Sachsen-Anhalt. Bei einer Differenzierung nach Aufgabenbereichen werden teilweise erhebliche Unterschiede erkennbar.
- Zum 1. Januar 2011 gibt es in den Kommunen der 13 Flächenländer exakt *110.989 Versorgungsempfänger*. Bei der *Mehrzahl* mit insgesamt 75.975 Fällen (68,5 Prozent) handelt es sich um *Ruhegehaltsempfänger*. Die weiteren Fälle verteilen sich auf die Hinterbliebenen (Empfänger von Witwen- und Waisengeld).
- Zwischen den Flächenländern gibt es eine merkliche *Heterogenität in Bezug auf die Versorgungsempfängerquote*. Sowohl die Fallzahlen als auch die auf einzelne Empfänger- und Besoldungsgruppen entfallenden Anteile unterscheiden sich. Im *Vergleich zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern* ist zu beachten, dass die Fallzahl der Versorgungsempfänger in den neuen Bundesländern noch immer gering ist. Ansprüche auf eine Versorgung im öffentlich-rechtlichen Versorgungssystem sind in diesen Ländern erst seit 1992 entstanden. Unter den Westflächenländern liegt die Versorgungsempfängerquote in Nordrhein-Westfalen mit Abstand an der Spitze.
- Seit Beginn des Jahrtausends ist die *Fallzahl der kommunalen Versorgungsempfänger nahezu jedes Jahr gestiegen*. Lag sie zum 1. Januar 2000 noch bei rund 104.600 Versorgungsempfängern, so hat sie sich seither bis zum Anfang des Jahres 2011 um ca. 6.400 Empfänger erhöht. Die Gesamtzahlen verdecken dabei, dass der Anstieg in den letzten elf Jahren allein von den stark ansteigenden Fallzahlen der Ruhegehaltsempfänger ausgelöst wurde; ihre Anzahl hat sich von rund 63.100 Anfang des Jahres 2000 auf knapp 76.000 erhöht. Das entspricht einem



Anstieg von 12.900 Fällen, also einem Plus von über 20 Prozent. Gleichzeitig sind die Fallzahlen für den Bereich der Hinterbliebenen gesunken, was einen noch stärkeren Anstieg der Gesamt-Versorgungsempfängerzahl gebremst hat.

- Die zukünftige hohe natürliche Fluktuation muss für eine Anpassung der Kommunalverwaltungen genutzt werden, um langfristig die Personalausgaben zu stabilisieren. Eine Anpassung in Umfang und Qualifikation bedarf jedoch der Sensibilisierung der Entscheidungsträger und Entscheidungsfindung bereits in der Gegenwart.

Vorbemerkungen

Personal ist einer der wichtigsten Produktionsfaktoren einer Kommunalverwaltung. Gleichzeitig sind die Ausgaben für aktives und ehemaliges Personal mit im Durchschnitt rund 31 Prozent der laufenden Ausgaben der Kommunen im Jahr 2011 zentrale Ausgabenkategorien im Ausgabenmix der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Im neuen Haushaltsrecht auf Basis der Doppik stellen Personalaufwendungen einen ordentlichen Aufwand dar. Die Zahlungen der kommunalen Arbeitgeber für Beschäftigte nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes an eine Versorgungskasse für den Versorgungsfall sind als Versorgungsaufwand zu verbuchen. Hinzu treten bei den Beamten Aufwendungen für Pensions- und Beihilfenzahlungen, die erst in späteren Perioden erfolgen; für Letztere sind entsprechende Rückstellungen zu bilden. Sämtliche Positionen sind zur Erreichung des Haushaltsausgleichs im ordentlichen Ergebnis grundsätzlich durch ordentliche Erträge zu decken.

Die in den Kommunalverwaltungen entstehenden Personalausgaben sind nur zum Teil von eigenen Entscheidungen der Kommunen abhängig. Wesentlichen Einfluss haben die grundsätzliche Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen und die landesrechtlichen Leistungsstandards. Beide Faktoren unterscheiden sich zwischen den Ländern, woraus unterschiedliche Personalintensitäten und -ausgaben resultieren. Dies ist im Vergleich zu berücksichtigen. Nichtsdestotrotz ist ein solcher Vergleich sinnvoll und hilfreich, um derartige grundsätzliche Unterschiede aufzudecken, deren finanzielle Auswirkungen zu bemessen und zu hinterfragen.

1 Personalausgaben

Kommunen sind Ersteller von Leistungen in dem Sinne von externen Produkten, die sich an Personen(gruppen) außerhalb der Verwaltung richten. Die externen Produkte werden nicht immer notwendigerweise (ausschließlich) den Einwohnern der betreffenden Kommune angeboten. So werden Produkte wie Volkshochschulen, Bäder etc. häufig auch von Nicht-Einwohnern in Anspruch genommen. Zur Erstellung der externen Produkte erbringen verschiedene Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung Leistungen. Zuweilen ist es in diesem Zusammenhang notwendig, dass Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung zunächst Leistungen für andere Einheiten erbringen (interne Produkte, die gewissermaßen als Vorleistung zur Erstellung

der externen Produkte notwendig sind). Für die Erstellung interner und externer Produkte agieren Kommunen als – zuweilen (zusammen mit etwaigen kommunalen Unternehmen) bedeutender – Arbeitgeber.

Zwischen den Jahren 2010 und 2011 sind die statistisch nachgewiesenen kommunalen Personalausgaben inklusive der FEUs des Staatssektors von 49.495 Mio. Euro auf 50.730 Mio. Euro gewachsen. Das entspricht einer Steigerung von rund 2,5 Prozent. Zwischen den einzelnen Flächenländern gibt es eine große Heterogenität in Bezug auf diese Ausgabenkategorie (Tab. 16).

In vier Ländern weisen die Kommunen im Jahr 2011 Werte über der 700-Euro-pro-Kopf-Marke aus; dabei handelt es sich um Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Der Durchschnittswert der Flächenländer für die kommunalen Personalausgaben liegt bei 669 Euro je Einwohner. Den niedrigsten Wert weisen die Kommunen in Schleswig-Holstein mit 566 Euro pro Kopf aus. Die Personalausgaben pro Kopf streuen stark: Die Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert liegt bei 180 Euro je Einwohner, eine signifikante Abweichung.

Die Personalausgaben lassen sich weiter untergliedern. Mit 572 Euro je Einwohner im Durchschnitt der Flächenländer entfällt der überwiegende Teil der Personalausgaben (rund 86 Prozent) auf den Bereich Bezüge und Nebenleistungen. In diesem Teilbereich stehen die brandenburgischen Kommunen mit 701 Euro pro Kopf an der Spitze, was den insgesamt hohen Pro-Kopf-Wert des Landes bei den Personalausgaben maßgeblich erklärt. In Schleswig-Holstein dagegen ist das Pro-Kopf-Ausgabevolumen bei den Bezügen und Nebenleistungen mit 479 Euro im Flächenländervergleich am geringsten.

Tabelle 16: Personalausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der FEUs des Staatssektors im Jahr 2011 (in Euro je Einwohner)

Ausgabeposition	Flächenländer*	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Personalausgaben	669	696	622	746	730	586	601	713	614	627	686	734	566	642
davon Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtliche Tätigkeit	9	5	11	10	9	9	10	8	14	7	5	10	11	11
davon Bezüge und Nebenleistungen	572	589	505	701	630	542	515	593	516	516	648	680	479	592
davon Versorgungsbezüge und dergleichen	72	84	88	31	76	30	65	86	68	87	31	40	65	34
davon Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen	14	16	16	2	10	3	11	23	14	14	2	3	11	5
davon sonstige personalbezogene Ausgaben	2	1	1	1	4	2	1	3	2	3	0	1	1	0

* Inklusive gemeinsamer Extrahaushalte.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: *Kassenstatistik 2011*; Einwohner zum 30.6.2011



Bei der zweitgrößten Personalausgabenkategorie, den Versorgungsbezügen, liegen die Werte von Bayern, dem Saarland, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg am oberen Ende des Flächenländervergleiches. Die niedrigsten Werte bei dieser Personalausgaben-Teilkategorie erreichen, erwartungsgemäß aufgrund der Historie, die fünf neuen Bundesländer. Sie weisen allesamt Werte unterhalb des Flächenländerdurchschnitts aus; dabei ist der Wert in Sachsen-Anhalt am höchsten, in Mecklenburg-Vorpommern dagegen am niedrigsten.

Für die Position Beihilfen, Unterstützungsleistungen und dergleichen fällt der Befund analog aus. Wiederum liegen die Werte der neuen Länder unter denen der alten Länder. Während Nordrhein-Westfalen bei dieser Ausgabenkategorie an der Spitze steht, werden in Brandenburg und Sachsen die niedrigsten Werte erreicht.

Das West-Ost-Gefälle bei den Versorgungsbezügen, Beihilfen und Unterstützungsleistungen lässt die insgesamt vergleichsweise hohen Personalausgaben in Brandenburg und Sachsen-Anhalt in einem interessanten Licht erscheinen. Sie werden erzielt, obgleich die Belastungen aus Versorgungsbezügen (noch) überschaubar sind. Maßgeblicher Verursacher sind in beiden Ländern die sehr hohen Bezüge und Nebenleistungen.

Die Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige sind im Personalausgabenmix nicht von bedeutendem Gewicht. Der Durchschnittswert für die Kommunen der Flächenländer liegt bei neun Euro pro Kopf. Die Aufgabenkategorie ist ein gutes Beispiel für die Wirkung landesrechtlicher Faktoren und gemeindlicher Entscheidungen. Grundsätzlich sollten kleinteilige Gemeindestrukturen zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben führen, da kleine Gemeinden relativ mehr Ratssitze je Einwohner aufweisen. Dies ist z. B. im Fall Rheinland-Pfalz gegeben. Ein weiterer Faktor, der diese Personalausgabenkategorie berührt, ist die Höhe der Aufwandsentschädigung, welche wiederum tendenziell mit der Größe der Gemeinde steigt und die ebenso je Größenklasse der Gemeinde durch das Land bestimmt wird. Im Regelfall geben die Länder Rahmen vor und verfügen die Gemeinden in beiden Punkten selbst über Spielräume. Sonstige personalbezogene Leistungen als weitere Personalausgabenkategorie spielen mit durchschnittlich zwei Euro pro Kopf ebenfalls keine bedeutende Rolle im Personalausgabenmix.

2 Aktive Beschäftigte

Gegenwärtig hohe oder niedrige Personalausgaben in Kommunen werden schwerpunktmäßig von der Fallzahl der Beschäftigten sowie der Beschäftigungsart (Vollzeit, Teilzeit, Entlohnung etc.) verursacht. Zwischen einzelnen Kommunalaufgaben und insbesondere im länderübergreifenden Maßstab gibt es an dieser Stelle erhebliche Unterschiede. Heterogene Personalausstattungen bedingen grundsätzlich ebenfalls, dass unterschiedliche kommunale Leistungsbündel angeboten werden können bzw. bei Pflichtaufgaben angeboten werden müssen. Das kommunale Personal folgt im Grundsatz, d. h. unter Abstraktion von Effizienzunterschieden und Disparitäten im Produktionsfaktoreinsatz, den Aufgaben.

2.1 Beschäftigte in Kernverwaltung und Auslagerungen

Aufgrund des zunehmenden Auslagerungsprozesses hat die Personalstandstatistik im Jahr 2011 eine Überarbeitung erfahren. Dabei erfolgt eine Abstimmung mit der Finanzstatistik, weshalb fortan auch mit der Personalstandstatistik der öffentliche Gesamthaushalt (Kernhaushalt und Extrahaushalte) abgebildet werden kann. Insofern können die Personalausgaben der kommunalen Kernhaushalte und ihrer staatlichen FEUs partiell mit der Personalstandstatistik gegenübergestellt werden. Bemerkenswert an der Weiterentwicklung der Personalstandstatistik ist darüber hinaus, dass aufgrund der Novellierung des kommunalen Haushaltsrechts ab 2011 die Daten der kameral buchenden Kommunen in die doppische Systematik überführt und mit den doppischen Berichtstellen zusammengefasst werden.

Am 30. Juni 2011 sind 2.109.638 Männer und Frauen im kommunalen Bereich beschäftigt (Tab. 17), wobei bei dieser Betrachtung sämtliche FEUs eingeschlossen sind. Bei einer Aufteilung in Beschäftigungsbereiche wird deutlich, dass von diesen Beschäftigten rund 50 Prozent (1.061.438 Personen) in den Kernverwaltungen der Gemeinden und Gemeindeverbände arbeiten. Ebenfalls rund 50 Prozent sind bei öffentlichen FEUs beschäftigt (1.048.200 Personen). Dabei entfallen knapp sechs Prozent auf FEUs des Staatssektors (126.442 Personen) und rund 44 Prozent auf sonstige FEUs (921.758 Personen). Vergleiche zu den kommunalen Personalausgaben oder zu den Fallzahlen der Beschäftigten unter Ausblendung ausgelagerter Einheiten sind insofern zwangsläufig lückenhaft. Für treffsichere Gegenüberstellungen sind Auslagerungen zwingend zu berücksichtigen.

Tabelle 17: Beschäftigte im kommunalen Bereich einschließlich mittelbarer und gemischter Beteiligungen am 30.6.2011 (in 1.000 Beschäftigte)

Beschäftigtentyp	Öffentlicher Arbeitgeber Öffentlicher Bereich			Gesamt
	Öffentlicher Gesamthaushalt		Sonstige öffentliche Einrichtungen (Sonstige FEUs)	
	Kernhaushalte	Extrahaushalte (FEUs des Staatssektors)		
Beschäftigte (gesamt)	1.061	126	922	2.110
<i>darunter Frauen</i>	646	71	490	1.208
Vollzeitbeschäftigte	630	77	636	1.343
<i>darunter Frauen</i>	274	31	253	557
Teilzeitbeschäftigte	432	49	286	767
<i>darunter Frauen</i>	373	40	237	650

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012h: *Personal des öffentlichen Dienstes 2011*

Bei der Betrachtung von Kernverwaltungen und allen FEUs (öffentlicher Bereich) stellt sich heraus, dass es sich bei 1.342.712 Beschäftigten um Vollzeitkräfte handelt (rund 64 Prozent aller Beschäftigten). Der überwiegende Teil der kommunalen Beschäftigten arbeitet demnach in Vollzeit. Bei den Kernverwaltungen fällt die Quote der Vollzeitbeschäftigten an der Gesamtbeschäftigtenzahl (59 Prozent) niedriger aus als bei den FEUs des Staatssektors (61 Prozent) und den FEUs des Nicht-Staatssektors (69 Prozent). In Teilzeit arbeiten unter Berücksichtigung aller kommunalen Beschäftigten des öffentlichen Bereiches 766.929 Männer und Frauen (rund 36 Prozent aller Beschäftigten).



Insgesamt sind im Jahr 2011 mehr Frauen (1.207.590 Frauen; rund 57 Prozent) in Kommunalverwaltungen inklusive ihrer FEUs beschäftigt als Männer. Von den Frauen arbeiten 557.485 in Vollzeit und 650.105 in Teilzeit; im Gegensatz zu den Männern gibt es demnach bei den Frauen im Verhältnis wesentlich mehr Teilzeitkräfte als Vollzeitkräfte. Bei rund 85 Prozent aller kommunalen Teilzeitbeschäftigten handelt es sich um Frauen.

2.2 Beschäftigte nach Aufgabenbereichen

Von den insgesamt rund 2,1 Mio. Beschäftigten der Kommunen (in Kernverwaltungen plus sämtlichen FEUs) arbeiten im Jahr 2011 nach dem Schalenkonzept der originären Personalstandstatistik 1.061.438 Beschäftigte in den Kernverwaltungen und insgesamt 188.039 Beschäftigte bei Sonderrechnungen (Abb. 23), also bei rechtlich unselbstständigen Einheiten in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Eigenbetriebe und Sondervermögen). Hinzu kommen 117.701 Personen bei Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (inklusive Zweckverbände); hierunter werden die Beschäftigten in rechtlich selbstständigen Körperschaften, Anstalten und öffentlich-rechtlichen Stiftungen, die unter der Aufsicht der Gemeinden/Gemeindeverbände stehen, zusammengefasst. Weitere 742.460 Personen arbeiten in kommunalen Einrichtungen in privatrechtlicher Rechtsform (GmbHs, AGs etc.). Nach den Mitarbeitern in den Kernverwaltungen handelt es sich bei den Personen in Einrichtungen privater Rechtsform mit insgesamt rund 35 Prozent der kommunalen Beschäftigten um die zweitgrößte Beschäftigtengruppe (s. dazu im Detail Tab. 23 des Anhangs). Sie werden nach der Personalstandstatistik nicht zu den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gezählt.

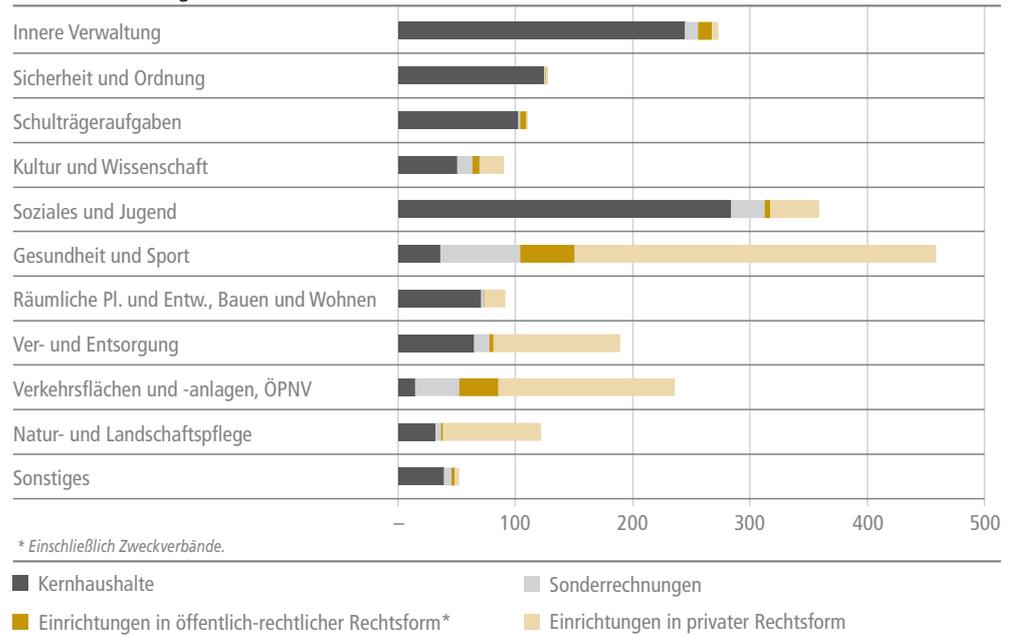
Der größte Teil der kommunalen Beschäftigten arbeitet im Aufgabenbereich Gesundheit und Sport (458.382 Personen; knapp 22 Prozent aller Beschäftigten). Es folgen die Aufgabenbereiche Soziales und Jugend (359.052 Personen; rund 17 Prozent aller Beschäftigten) sowie Innere Verwaltung (272.907 Personen; rund 13 Prozent aller Beschäftigten).

Ein differenzierter Blick auf die Orte der Aufgabenerbringung zeigt, dass die in der Summe hohe Fallzahl der Beschäftigten im Bereich Gesundheit und Sport maßgeblich durch die Beschäftigten in Einrichtungen privater Rechtsform verursacht wird. In diesem Aufgabenbereich arbeiten insgesamt 308.871 Personen (rund 67 Prozent) in Einrichtungen privater Rechtsform, während nur 35.959 Mitarbeiter den Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände zuzuordnen sind.

Die höchste Beschäftigtenfallzahl im Bereich der Kernhaushalte erreicht der Aufgabenbereich Soziales und Jugend (283.894 Beschäftigte). Es folgen die Aufgabenbereiche Innere Verwaltung (244.020 Beschäftigte), Sicherheit und Ordnung (124.394 Beschäftigte) und Schulträgeraufgaben (102.489 Beschäftigte). Im Bereich Schulträgeraufgaben ist auffällig, dass hier die niedrigste Quote der Vollzeitbeschäftigten ausgewiesen wird: Sowohl im Bereich der Kernhaushalte als auch bei Einbeziehung der FEUs handelt es sich jeweils in lediglich 36 Prozent der Fälle um Vollzeitbeschäftigte. In keinem anderen Aufgabenbereich gibt es eine ähnlich niedrige Vollzeitbeschäftigtenquote.

Abbildung 23: Kommunale Beschäftigte des öffentlichen Bereiches nach Aufgabenbereichen (einschließlich mittelbarer und gemischter Beteiligungen am 30.6.2011)

in 1.000 Beschäftigte



* Einschließlich Zweckverbände.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012h: *Personal des öffentlichen Dienstes 2011*

BertelsmannStiftung

Unter Fokussierung auf alle Orte der Aufgabenerledigung (öffentliche Arbeitgeber sind in den weiteren Aufgabenbereichen ansonsten ebenfalls in den Feldern Soziales und Jugend (48 Prozent), Kultur und Wissenschaft (57 Prozent) sowie Gesundheit und Sport (58 Prozent) vergleichsweise niedrige Vollzeitbeschäftigtenquoten zu verzeichnen. Die höchsten Vollzeitbeschäftigtenquoten finden sich in den Aufgabenbereichen Natur- und Landschaftspflege (85 Prozent) sowie Verkehr und ÖPNV (84 Prozent).

Für die Interpretation länderübergreifender Beschäftigtenvergleiche sind insbesondere die Quoten der in privater Rechtsform Beschäftigten relevant, weil diese nicht zum Personal des öffentlichen Dienstes gezählt werden. Diese Personen spielen in manchen, aber nicht in allen Aufgabenbereichen eine größere Rolle. In den Aufgabenbereichen Innere Verwaltung (2 Prozent), Sicherheit und Ordnung (1 Prozent), Schulträgeraufgaben (1 Prozent), Sonstiges (6 Prozent) sowie Soziales und Jugend (12 Prozent) ist der Anteil der Beschäftigten in Einrichtungen privater Rechtsform im Vergleich zu allen kommunalen Beschäftigten des Aufgabengebietes gering; recht hoch ist er auf der anderen Seite in den Aufgabengebieten Natur- und Landschaftspflege (69 Prozent), Gesundheit und Sport (67 Prozent), Verkehr und ÖPNV (64 Prozent) sowie bei der Ver- und Entsorgung (57 Prozent). Insbesondere bei letzteren Aufgabengebieten kann die Gegenüberstellung der Beschäftigten im Ländervergleich durch Einrichtungen in privater Rechtsform stark verzerrt sein. Das ist bei der Dateninterpretation zu beachten.



2.3 Beschäftigte im Ländervergleich

Aufgrund heterogener Teilzeitbeschäftigtenquoten muss ein Ländervergleich der kommunalen Beschäftigten auf der Basis von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) erfolgen. Das ist anhand der Personalstandstatistik für das Personal des öffentlichen Dienstes möglich. Hierbei bleiben zwar die Beschäftigten in Einrichtungen privater Rechtsform unberücksichtigt; trotz deren Nicht-Erfassung werden aber neben dem Kernhaushalt mit den Sonderrechnungen und den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (einschließlich Zweckverbände) Bereiche erfasst, die zu den Auslagerungen zählen. Somit geht das Bild über die üblicherweise dargestellten reinen Kernhaushaltsdaten hinaus und ist entsprechend aufschlussreich.

Am 30. Juni 2011 gibt es im Durchschnitt der Flächenländer 15,11 kommunale Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner (Tab. 18). Die niedrigsten Quoten haben Schleswig-Holstein, das Saarland, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Bemerkenswert ist der Wert des Saarlands. Es handelt sich zwar um die zweitniedrigste Quote aller Flächenländer, aber mindestens zwei Rahmenbedingungen hätten eine noch geringere Quote vermuten lassen: Zum einen hat das Land mit Abstand den niedrigsten Kommunalisierungsgrad aller Länder, und zum zweiten gibt es im Saarland die zweithöchsten Durchschnittsgemeindegrößen. Von hohen Gemeindegrößen werden üblicherweise Synergien erwartet, gerade auch im Personalbereich. Aufschlussreich ist ferner der Wert von Schleswig-Holstein. Die Kommunen des Landes haben im Ländervergleich im Jahr 2011 die niedrigste VZÄ-Quote und ebenfalls die niedrigsten Personalausgaben; Letztere werden dabei maßgeblich von den im Flächenländervergleich insgesamt niedrigsten Ausgaben bei den Bezügen und Nebenleistungen verursacht.⁸⁰

Vergleichsweise hohe Quoten weisen die Länder Sachsen-Anhalt, Bayern und Brandenburg aus. Sachsen-Anhalt und Brandenburg sind dabei diejenigen Länder, die im Jahr 2011 auch die höchsten kommunalen Pro-Kopf-Personalausgaben ausweisen. Die hohen Personalausgaben sind dabei in beiden Fällen maßgeblich auf die Teilgröße der Bezüge und Nebenleistungen zurückzuführen. Für Bayern ergibt sich allerdings ein anderes Bild. Trotz hoher VZÄ-Quote liegen die Pro-Kopf-Personalausgaben und ebenfalls die dazugehörigen Bezüge und Nebenleistungen unterhalb des Flächenländerdurchschnitts. Den Kommunen des Landes gelingt es insofern, vergleichsweise viel Personal einzusetzen, aber dennoch die Personalausgaben gering zu halten.

⁸⁰ Bei der Interpretation dieser und der folgenden Feststellungen zum Zusammenhang von Personalausgaben und VZÄ ist zu berücksichtigen, dass bei den berechneten Personalausgaben und den VZÄ Abgrenzungen vorgenommen werden, die sich im Detail unterscheiden. Personalausgaben werden unter Berücksichtigung der Kern- und Extrahaushalte berechnet, die VZÄ beziehen sich auf die Beschäftigten in der Abgrenzung nach dem öffentlichen Dienst.

Tabelle 18: Kommunale Vollzeitäquivalente des Personals des öffentlichen Dienstes am 30.6.2011 (in VZÄ je 1.000 Einwohner)

Aufgabenbereich	Flächenländer	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Zentrale Verwaltung	4,47	3,97	3,66	5,98	4,46	4,94	3,98	5,14	4,99	4,04	4,67	5,23	3,86	4,55
darunter Innere Verwaltung	2,98	2,83	2,56	4,22	2,90	3,12	2,60	3,29	3,70	2,65	2,83	3,40	2,52	3,02
darunter Sicherheit und Ordnung	1,48	1,14	1,10	1,76	1,56	1,82	1,38	1,85	1,29	1,39	1,85	1,83	1,33	1,53
Schule und Kultur	1,71	1,88	2,20	1,52	1,31	1,21	1,42	1,65	1,54	1,14	1,80	1,68	1,50	2,05
darunter Schulträgeraufgaben	1,00	1,13	1,50	0,84	0,87	0,69	0,97	0,81	0,95	0,75	0,63	0,68	1,09	1,13
darunter Kultur und Wissenschaft	0,71	0,75	0,70	0,68	0,44	0,51	0,45	0,84	0,59	0,39	1,17	1,01	0,42	0,92
Soziales und Jugend	3,40	3,35	2,74	4,95	4,21	2,64	3,11	3,36	3,48	2,74	4,28	4,64	2,77	3,26
darunter Soziale Hilfen	1,14	0,95	0,97	1,36	1,11	1,39	1,15	1,33	0,69	1,05	1,40	1,52	1,18	0,97
darunter Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	2,26	2,40	1,76	3,59	3,10	1,26	1,96	2,03	2,79	1,69	2,88	3,12	1,59	2,29
hierzu gehören u. a. Tageseinrichtungen für Kinder	1,64	1,88	1,23	3,06	2,41	0,78	1,24	1,25	2,29	0,86	2,41	2,56	0,94	1,77
Gesundheit und Sport	1,63	1,68	3,73	0,46	0,68	1,33	0,98	1,60	0,89	0,43	1,29	1,08	0,75	0,56
darunter Gesundheitsdienste	1,42	1,40	3,54	0,27	0,39	1,18	0,79	1,39	0,66	0,20	1,08	0,84	0,63	0,33
hierzu gehören u. a. Krankenhäuser	1,17	1,15	3,31	-	0,18	0,78	0,52	1,16	0,50	-	0,86	0,59	0,25	-
darunter Sportförderung	0,22	0,29	0,19	0,18	0,28	0,15	0,19	0,21	0,23	0,23	0,21	0,25	0,12	0,23
Gestaltung der Umwelt	3,91	4,70	4,33	3,09	3,91	3,73	3,76	3,38	3,49	4,72	3,56	4,22	3,66	4,48
darunter Räumliche Planung und Entwicklung	0,38	0,49	0,22	0,58	0,37	0,53	0,34	0,43	0,21	0,33	0,56	0,36	0,15	0,28
darunter Bauen und Wohnen	0,47	0,52	0,48	0,44	0,44	0,64	0,45	0,41	0,26	0,69	0,59	0,73	0,46	0,63
darunter Ver- und Entsorgung	1,04	0,88	1,29	0,79	1,06	0,73	1,17	0,90	1,51	0,89	0,78	0,88	1,20	1,34
darunter Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	0,47	0,41	0,73	0,36	0,28	0,29	0,49	0,54	0,40	0,20	0,41	0,29	0,32	0,16
darunter Natur- und Landschaftspflege	0,59	0,73	0,48	0,62	0,69	0,52	0,44	0,71	0,65	0,83	0,29	0,48	0,44	0,50
darunter Sonstiges	0,95	1,65	1,13	0,30	1,06	1,01	0,87	0,39	0,45	1,79	0,92	1,48	1,10	1,57
Insgesamt	15,11	15,58	16,65	16,00	14,56	13,84	13,25	15,14	14,39	13,07	15,62	16,86	12,53	14,89

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012h: *Personal des öffentlichen Dienstes 2011*; Einwohner zum 30.6.2011



Im Aufgabenbereich Zentrale Verwaltung sind im Flächenländerdurchschnitt 4,47 VZÄ je 1.000 Einwohner beschäftigt. In Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen wird der Durchschnittswert am deutlichsten übertroffen. Die bayerischen Kommunen, die in Bezug auf das gesamte Leistungsbündel einen hohen Personalbestand ausweisen, haben in diesem Aufgabenfeld die geringste Quote. Der vergleichsweise besonders hohe brandenburgische Wert erklärt sich insbesondere über die Teilaufgabe der Inneren Verwaltung: Mit 4,22 VZÄ je 1.000 Einwohner weisen die Kommunen des Landes hier den mit Abstand höchsten Wert aus. Der Flächenländerdurchschnitt liegt bei 2,98 VZÄ je 1.000 Einwohner.

Beim Aufgabenbereich Schule und Kultur liegt der Durchschnittswert der Kommunen der Flächenländer bei 1,71 VZÄ je 1.000 Einwohner. Davon entfallen 1,00 VZÄ je 1.000 Einwohner auf Schulträgeraufgaben und 0,71 VZÄ je 1.000 Einwohner auf die Teilaufgabe Kultur und Wissenschaft. Insgesamt stehen die bayerischen und thüringischen Kommunen im Aufgabenbereich Schule und Kultur an der Spitze der Flächenländer; in keinem anderen Land finden sich höhere VZÄ-Quoten. Im Saarland wiederum liegt der Wert mit 1,14 VZÄ je 1.000 Einwohner bei diesem Aufgabenbereich am unteren Ende des Flächenländervergleiches.

Der Aufgabenbereich Soziales und Jugend ist im Flächenländerdurchschnitt mit 3,40 kommunalen VZÄ je 1.000 Einwohner ausgestattet. Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und als einziges altes Flächenland Hessen⁸¹ sind diejenigen vier Länder mit Quoten von mehr als 4,00 VZÄ je 1.000 Einwohner. In Mecklenburg-Vorpommern dagegen ist in diesem Bereich die Personalausstattung am geringsten. Insgesamt entfallen im Flächenländerdurchschnitt innerhalb des Aufgabenbereiches Soziales und Jugend 1,14 VZÄ je 1.000 Einwohner auf die Teilaufgabe Soziale Hilfen und 2,26 VZÄ je 1.000 Einwohner auf das Feld Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Zu Letzterem gehören insbesondere auch die Tageseinrichtungen für Kinder; auf sie entfallen im Flächenländerdurchschnitt 1,64 VZÄ je 1.000 Einwohner.

Im Aufgabenbereich Gesundheit und Sport liegt die VZÄ-Quote im Flächenländerdurchschnitt bei 1,63 VZÄ je 1.000 Einwohner. Der Teilbereich Sportförderung kommt hierbei lediglich auf 0,22 VZÄ je 1.000 Einwohner, während der Teilbereich Gesundheitsdienste die Quote mit 1,42 VZÄ je 1.000 Einwohner wesentlich stärker prägt. Bei Letzterem sind insbesondere die Krankenhäuser von hohem Gewicht: Auf sie entfallen insgesamt 1,17 VZÄ je 1.000 Einwohner. Über alle Flächenländer hinweg sind in absoluten Zahlen 88.773 VZÄ in kommunalen Krankenhäusern beschäftigt, wobei sich diese Personen kaum in den Kommunalkernhaushalten wiederfinden. Insgesamt 50.854 VZÄ entfallen auf Sonderrechnungen und weitere 37.574 VZÄ auf Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (inklusive Zweckverbände). Allerdings ist der Ländervergleich des Personals des öffentlichen Dienstes auf Basis von VZÄ im Aufgabenbereich Gesundheit und Sport insgesamt nur von begrenzter Aussagekraft, weil Beschäftigte in Einrichtungen privater Rechtsform als bedeutender Bereich unberücksichtigt bleiben.

Bei der Aufgabe Gestaltung der Umwelt sind im Flächenländerdurchschnitt 3,91 kommunale VZÄ beschäftigt. Zu diesem Aufgabenbereich zählen die Teilaufgaben Räumliche Planung und Entwick-

⁸¹ Der insgesamt hohe hessische Wert wird vorwiegend durch die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (inklusive Tageseinrichtungen für Kinder) ausgelöst. Hessen ist neben Baden-Württemberg zugleich das Land mit dem höchsten Altersgruppenanteil bei den Klein- und Kindergartenkindern (s. Teil I).

lung (0,38 VZÄ je 1.000 Einwohner im Flächenländerdurchschnitt), Bauen und Wohnen sowie Verkehr (jeweils 0,47 VZÄ je 1.000 Einwohner im Flächenländerdurchschnitt) sowie die Natur- und Landschaftspflege (0,59 VZÄ je 1.000 Einwohner im Flächenländerdurchschnitt). Als personalintensivste Teilaufgabe gehört daneben der Teilbereich Ver- und Entsorgung zum Aufgabengebiet Gestaltung der Umwelt; auf ihn entfallen im Flächenländerdurchschnitt 1,04 VZÄ je 1.000 Einwohner. In der Summe sind das 79.202 VZÄ. Unter ihnen sind die allerwenigsten im Bereich des Kernhaushaltes angesiedelt: Insgesamt 35.009 VZÄ entfallen auf Sonderrechnungen, 31.253 VZÄ auf Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (einschließlich Zweckverbände). Daneben spielen gerade in diesem Aufgabensegment Einrichtungen in privater Rechtsform (die nicht zum Personal des öffentlichen Dienstes nach der Personalstandstatistik zählen) eine bedeutende Rolle, weshalb länderübergreifende Vergleiche unter Vorbehalt zu interpretieren sind.

3 Versorgungsempfänger

Die Altersversorgung der Arbeitnehmer (Tarifbeschäftigte) ist über die gesetzliche Sozialversicherung (gesetzliche Rentenversicherung) sowie über die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes organisiert. Diese Zusatzversorgung ist eine ergänzende Altersversorgung, welche durch die kommunalen Arbeitgeber finanziert wird und das Niveau der Gesamtbezüge der Tarifbeschäftigten im Alter an das der Beamtenversorgung angleicht.

Die ehemals in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis Beschäftigten (Pensionäre), d. h. ehemalige Beamte, sowie ihre Hinterbliebenen werden hingegen durch das öffentlich-rechtliche Alterssicherungssystem versorgt (sogenannte Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes). Diese Versorgungsempfänger sind Gegenstand des vorliegenden Kapitels.

3.1 Versorgungsempfänger im Ländervergleich

Zum 1. Januar 2011 gibt es in den 13 Flächenländern exakt 110.989 kommunale Versorgungsempfänger. Bei der Mehrzahl, in insgesamt 75.975 Fällen, handelt es sich um Ruhegehaltsempfänger. Das entspricht einem Anteil von 68,5 Prozent an allen kommunalen Versorgungsempfängern. Die weiteren Fälle verteilen sich auf die Hinterbliebenen (Empfänger von Witwen- und Waisengeld). Die größte Gruppe sind hier die Empfänger von Witwengeld; zusammen 32.686 Fälle entfallen auf diesen Teilbereich der Hinterbliebenen. Empfänger von Waisengeld bilden mit 2.328 Fällen die kleinste Gruppe unter den kommunalen Versorgungsempfängern.

In den Fallzahlen spiegelt sich die männerdominierte Einstellungs- und Rekrutierungspolitik der Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten in Bezug auf die versorgungsrechtlich relevanten Positionen wider.⁸² Von den 75.975 Ruhegehaltsempfängern Anfang des Jahres 2011 sind lediglich 9.635 (rund 13 Prozent) weiblich. Spiegelbildlich verhält es sich bei den Empfängern von Witwen-/

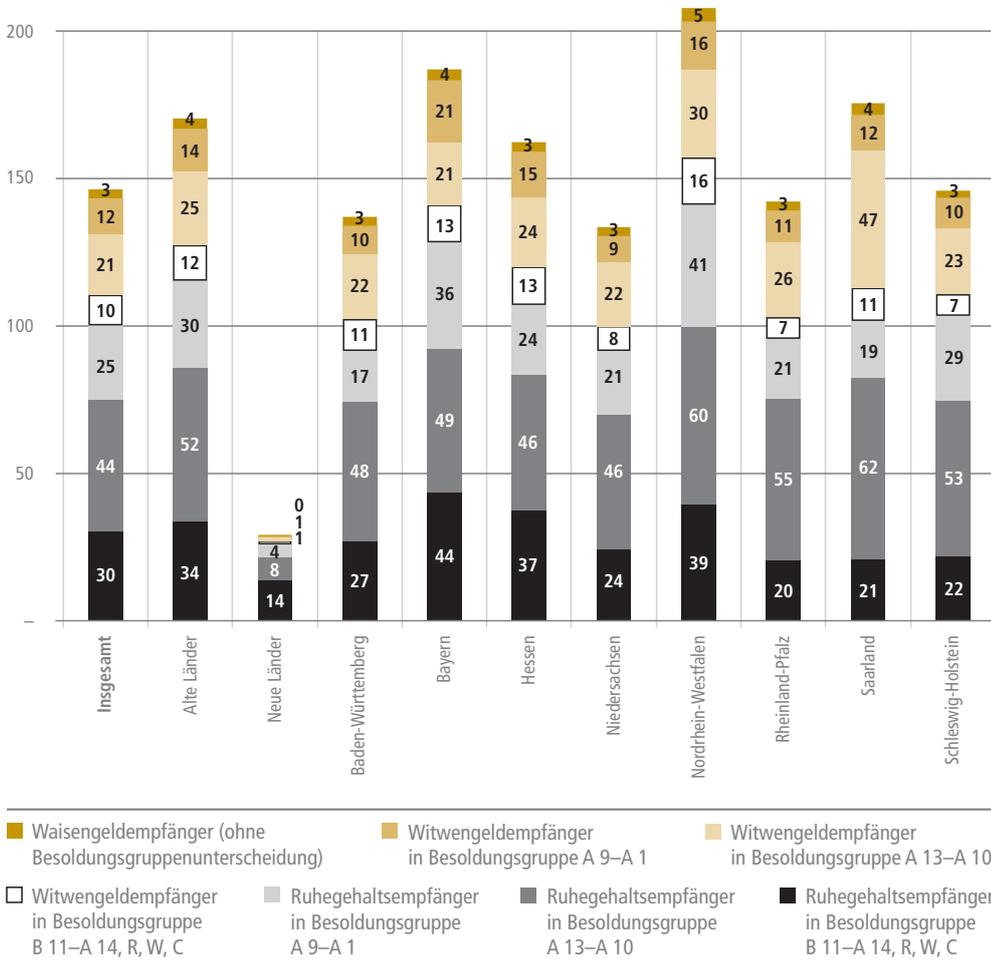
⁸² Zum 30. Juni 2011 gibt es unter den 186.219 kommunalen Beamten in der Abgrenzung nach dem öffentlichen Dienst nunmehr 73.359 Frauen. Das entspricht einer Quote von knapp 40 Prozent. Vgl. Statistisches Bundesamt 2012h, S. 32.



Witwergeld: In mehr als 98 Prozent der Fälle handelt es sich bei diesen Versorgungsempfängern um Frauen. In Zahlen sind das 32.130 von insgesamt 32.686 Fällen. Angesichts der demographischen Entwicklung, der Verknappung des Arbeitskräftepools sowie gewandelter Karriereprofile von Frauen liegt für die Kommunalverwaltungen in der verstärkten Akquirierung von weiblichen Kräften eine Quelle zur Gewinnung von qualifiziertem Personal.

Abbildung 24: Kommunale Versorgungsempfänger je 100.000 Einwohner am 1.1.2011

differenziert nach Ländern, Empfänger- und Besoldungsgruppen



Quelle: Eigene Berechnung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2011a: *Versorgungsempfängerstandstatistik 2011*; Einwohner zum 30.6.2010

Zwischen den einzelnen Flächenländern besteht eine merkliche Heterogenität in Bezug auf die Versorgungsempfängerquote (Versorgungsempfänger je 100.000 Einwohner); sowohl die Fallzahlen der Versorgungsempfänger als auch die auf einzelne Empfänger- und Besoldungsgruppen entfallenden Anteile unterscheiden sich signifikant (Abb. 24). Der Vergleich zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern ist vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass die Fallzahl

der Versorgungsempfänger in den neuen Bundesländern noch immer eher gering ist. Ansprüche auf eine Versorgung im öffentlich-rechtlichen Versorgungssystem sind in diesen Ländern erst seit 1992 entstanden. In der Versorgungsempfängerstandstatistik 2011 des Statistischen Bundesamtes werden die kommunalen Versorgungsempfänger insofern lediglich für die Summe der neuen Länder angegeben, nicht aufgeschlüsselt nach einzelnen Ländern.⁸³ Die statistischen Landesämter im neuen Bundesgebiet stellen indes zuweilen länderscharfe Ergebnisse in spezifischen Berichten dar.⁸⁴ Insgesamt liegt die kommunale Versorgungsempfängerquote in den neuen Ländern bei lediglich 29,2 Versorgungsempfängern je 100.000 Einwohner, im Westen ist sie hingegen mit 170,3 deutlich höher.

Unter den West-Flächenländern rangiert die Versorgungsempfängerquote im Kommunalfinanzkrisenland Nordrhein-Westfalen mit 207,7 mit Abstand an der Spitze. Ebenfalls über dem Durchschnitt der alten Flächenländer liegt die Quote im Haushaltskrisenland Saarland sowie lediglich noch in Bayern. In Niedersachsen und Baden-Württemberg werden mit 133,5 und 136,9 die niedrigsten Quoten unter den West-Flächenländern erreicht.

Sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Bayern wird die vergleichsweise hohe Versorgungsempfängerquote insbesondere durch überdurchschnittliche Empfängerzahlen im Bereich der Ruhegehaltsempfänger verursacht – bei den unteren wie auch bei den höheren Besoldungsgruppen. Im Saarland ist die Situation anders. Der insgesamt hohe Wert ist durch die Fallzahlen in der Besoldungsgruppe A13–A10 begründet. Sowohl bei den Ruhegehalts- als auch bei den Witwengeldempfängern sind in keinem anderen Land die Quoten höher als im Saarland.

3.2 Entwicklung der Versorgungsempfängerfallzahlen

Seit Beginn des Jahrtausends ist die Fallzahl der kommunalen Versorgungsempfänger netto (Zugänge abzüglich Abgänge) nahezu jedes Jahr gestiegen (Abb. 25). Lag die Fallzahl zum 1. Januar 2000 noch bei rund 104.600 Versorgungsempfängern, so hat sie sich bis Anfang 2011 um ca. 6.400 Empfänger erhöht. Das entspricht einem Anstieg von rund sechs Prozent. Die Gesamtzahlen verdecken dabei, dass der Anstieg in den letzten elf Jahren allein von den stark ansteigenden Fallzahlen der Ruhegehaltsempfänger ausgelöst wurde: Ihre Anzahl hat sich von rund 63.100 Anfang des Jahres 2000 auf knapp 76.000 Empfänger erhöht. Das entspricht einem Anstieg von 12.900 Fällen, also einem Plus von über 20 Prozent. Gleichzeitig sind die Fallzahlen für den Bereich der Hinterbliebenen gesunken, was einen noch stärkeren Anstieg der Gesamtversorgungsempfängerzahl gebremst hat.

Grundsätzlich steigen Versorgungsempfängerfallzahlen an, wenn bislang aktive Beamte in den Ruhestand treten und zu Ruhegehaltsempfängern werden. Daneben erhöhen sie sich, wenn aktive Beamte ableben und Angehörige hinterlassen, die Anspruch auf Witwen- oder Waisengeld haben. Sofern Ruhegehaltsempfänger versterben, vermindert sich die Zahl der Versorgungsempfänger

⁸³ Vgl. Statistisches Bundesamt 2011a, S. 24.

⁸⁴ Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2012.

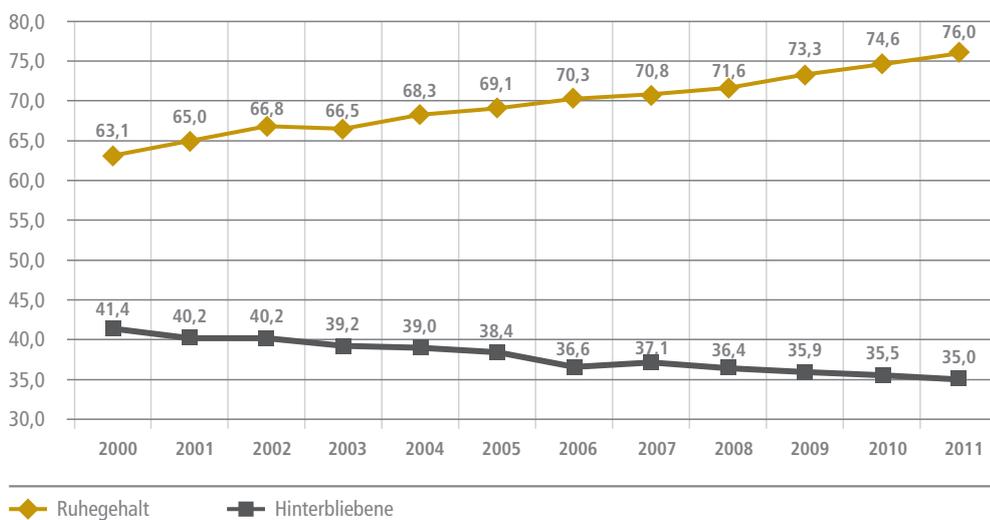


insgesamt – allerdings nur dann, wenn keine Hinterbliebenen Anspruch auf Versorgung haben. Die Zahl der Versorgungsempfänger vermindert sich außerdem, wenn Bezieher von Witwen- oder Waisengeld Ansprüche verlieren oder sterben.

Die Hintergründe für den Fallzahlenanstieg der Ruhegehaltsempfänger in den letzten Jahren sind vielfältiger Natur. Sie reichen von den in der Vergangenheit vorgenommenen Ausweitungen des Aktivpersonals bis zu steigenden Frauenanteilen – tendenziell gehen mit Letzteren höhere Teilzeitbeschäftigungsquoten und Beurlaubungen einher, die bei gleichbleibender Stellenzahl zu einer wachsenden Zahl beschäftigter Personen mit der impliziten Berechtigung zu Versorgungsbezügen führen. Mit dem medizinischen Fortschritt steigt daneben die Lebenserwartung an, wobei die tendenziell höheren Lebenserwartungen der Beamten im Vergleich zur übrigen Normalbevölkerung zu noch einmal ausgeweiteten Pensionslaufzeiten führen.

Abbildung 25: Fallzahlveränderung kommunaler Versorgungsempfänger der Jahre 2000 bis 2011 in 1.000 Empfänger

differenziert nach Empfängergruppen und jeweils gemessen zum 1.1. des entsprechenden Jahres



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2011a: *Versorgungsempfängerstandstatistik 2011*

Der Blick auf die 3.797 Zugänge bei den kommunalen Ruhegehaltsempfängern im Jahr 2010 erlaubt eine Differenzierung in Bezug auf die Ursachen. Die allermeisten Ruhegehaltsempfängerzugänge lassen sich auf das Erreichen einer Altersgrenze zurückführen; hier handelt es sich um 2.510 Fälle. Die häufigste Altersgrenze ist mit 1.114 Fällen die Regelaltersgrenze (65. Lebensjahr). Sodann folgen in der Häufigkeit die Antragsaltersgrenze von 63 Jahren mit 541 Fällen und die Antragsaltersgrenze von 60 Jahren mit 456 Fällen. Insgesamt 399 Fälle sind auf das Erreichen einer besonderen Altersgrenze zurückzuführen. Nach dem Erreichen einer Altersgrenze ist mit 958 Fällen Dienstunfähigkeit die zweithäufigste Ursache für die Berechtigung zum Ruhegehaltsempfang. Sonstige Gründe sind im Jahr 2010 in 329 Fällen ursächlich für die Berechtigung zum Empfang von Ruhegehalt.

Neben der Fallzahl spielt die Höhe der Versorgungsbezüge die tragende Rolle bei der Frage nach der Höhe der Versorgungsausgaben (in künftigen Jahren). Im Monat Januar 2011 liegen die durchschnittlichen Versorgungsbezüge (Bruttobezüge) bei Ruhegehaltsempfängern bei 2.730 Euro, bei Witwengeldempfängern bei 1.570 Euro und bei Waisengeldempfängern bei 360 Euro. All diese Positionen haben zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2011 Steigerungen erfahren, wobei der Anstieg bei den Empfängern von Ruhegehalt absolut am stärksten ausgeprägt ist. Im Januar 2000 lagen die Bruttobezüge noch bei 2.420 Euro. Ebenfalls merklich ist die Steigerung bei den durchschnittlichen Versorgungsbezügen beim Witwengeld, die zum gleichen Zeitpunkt brutto noch bei 1.300 Euro lagen. Bei den Empfängern von Waisengeld sind die Anpassungen hingegen überschaubar. Im Januar 2000 lagen die Bruttobezüge bei 330 Euro.

Im Jahr 2010 erreichen die Versorgungsausgaben (Bruttobezüge einschließlich einmaliger Zahlungen) der Kommunen eine Höhe von insgesamt 3,2 Mrd. Euro.⁸⁵ Der größte Teil in Höhe von 2,5 Mrd. Euro wird dabei von den Ruhegehaltsempfängern verursacht. Hierbei ist zu beachten, dass die in der Versorgungsempfängerstandstatistik nachgewiesenen Versorgungsausgaben nicht die Zuführungen zu Versorgungsrücklagen und Beihilfen für Versorgungsempfänger umfassen. Seit 2000 sind die Versorgungsausgaben im kommunalen Bereich um ca. 0,5 Mrd. Euro angewachsen; in jenem Jahr lagen die Gesamtversorgungsausgaben noch bei 2,7 Mrd. Euro. Die Erhöhung ist dabei vollständig auf den Bereich der Ruhegehaltsempfänger zurückzuführen: Bei dieser Empfängergruppe sind die Versorgungsausgaben von 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 angewachsen.

4 Altersstruktur von Personal und Versorgungsempfängern

Versorgungsempfängerstandstatistik und Personalstandstatistik sind aufeinander abgestimmt – die in der Versorgungsempfängerstandstatistik erfassten Personenkreise werden während ihres aktiven Berufslebens in der Personalstandstatistik erfasst. Zusammen können die beiden Statistiken als Datengrundlage für Trendberechnungen im Bereich des öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystems herangezogen werden. Derartige Vorausberechnungen werden im Rahmen der Versorgungsberichte der Bundesregierung⁸⁶ und teilweise auch für einzelne Flächenländer vorgenommen.⁸⁷ Sie sensibilisieren für Handlungsnotwendigkeiten.

Bei den heute aktiven kommunalen Beamten ist die quantitativ größte Altersklasse diejenige zwischen 50 und 55 Jahren (Abb. 26). Insgesamt 32.449 Beamtinnen und Beamte befinden sich in dieser Altersklasse. Fast gleich groß ist die Altersklasse zwischen 45 und 50 Jahren mit aktuell 32.204 Beamten. Noch einmal jeweils mehr als 25.000 Beamte befinden sich in den Altersklassen 40 bis unter 45 Jahre (28.948 Beamte) und 55 bis unter 60 Jahre (26.046 Beamte). Lediglich 45.027 kommunale Beamte sind gegenwärtig jünger als 40 Jahre. Der vergleichsweise hohe Anteil

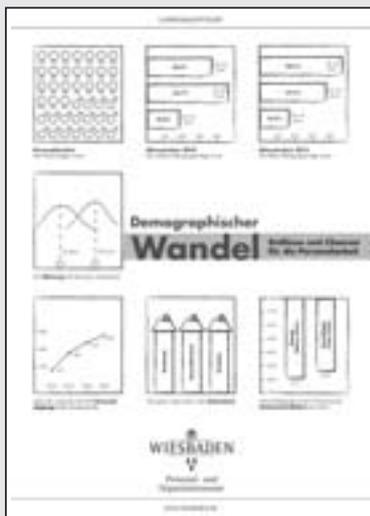
⁸⁵ Angaben nach der Versorgungsempfängerstandstatistik 2011, nicht nach der Kassenstatistik. An dieser Stelle sind Abgrenzungsunterschiede zu beachten. Vgl. Statistisches Bundesamt 2011a.

⁸⁶ Vgl. Deutscher Bundestag 2009, S. 41 ff.

⁸⁷ Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2010, S. 61 ff.



Demographischer Wandel beeinflusst die Personalarbeit



Die hessische Landeshauptstadt Wiesbaden stellt sich proaktiv den Herausforderungen des demographischen Wandels im Kontext der Personalarbeit. Das Personal- und Organisationsamt der Stadt hat die Herausforderungen in einer Broschüre zusammengestellt. Sie dient als analytische Grundlage für eine darauf aufbauende Steuerung vor Ort.

Ziel des Berichtes ist es nach dem Bekunden der Stadt, „durch analytische Erkenntnisse die Einflüsse des demographischen Wandels auf der Ebene des Personalwesens erkennbar zu machen, um die Chancen zur Gestaltung einer in die Zukunft gerichteten Personalarbeit zu nutzen.“⁸⁸

Im Zentrum des Berichtes steht die Altersstrukturanalyse; die Ergebnisse zeigen die strukturellen Zusammensetzungen der Belegschaft in Gegenwart und Zukunft. Sie liefern Erkenntnisse über die Entwicklung in den Laufbahnen, Entgeltgruppen, Führungspositionen etc. und geben Aufschluss über das benötigte Nachwuchskräftepotential, das Weiterbildungsverhalten und den Gesundheitszustand der Beschäftigten.

von Beamten ab 45 Jahre (105.614 Beamte) verweist auf eine hohe Pensionierungswelle im kommunalen Bereich in den nächsten 20 Jahren.

Einst aktive Beamte werden zu Ruhegehaltsempfängern. Bei Letzteren ist die größte Gruppe derzeit 65 bis unter 70 Jahre alt (18.523 Ruhegehaltsempfänger). Es folgt die Gruppe im Alter zwischen 70 und 75 Jahren (16.397 Ruhegehaltsempfänger). Sowohl der Anstieg der Lebenserwartung insgesamt als auch die Zahl der in wenigen Jahren in den Bereich der Ruhegehaltsempfänger wechselnden, heute noch aktiven Beamten verdeutlichen, dass in naher Zukunft die Fallzahl der Versorgungsempfänger und mit ihr die Versorgungsausgaben zwangsläufig weiter steigen werden.⁸⁹

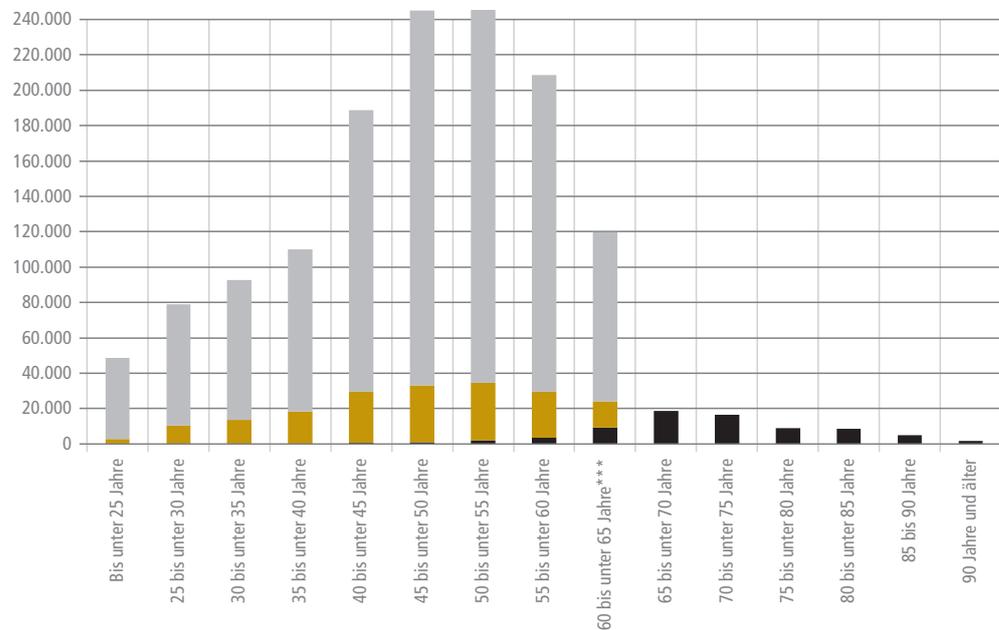
Insgesamt ist die Gruppe der Arbeitnehmer heute in allen Altersklassen weitaus größer als die betreffende Gruppe der Beamten. Insofern kann im kommunalen Bereich von einer Arbeitnehmerlastigkeit bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gesprochen werden. Unter den Arbeitnehmern sind die beiden quantitativ gewichtigsten Altersgruppen die von 45 bis unter 50 Jahre (211.894 Arbeitnehmer) und die von 50 bis unter 55 Jahre (210.628 Arbeitnehmer). Ebenfalls

⁸⁸ Landeshauptstadt Wiesbaden o. J., S. 4.

⁸⁹ Mit einem beschleunigten Anstieg der Zahl der Pensionäre ist bei Bund, Ländern und Kommunen zu rechnen. Vgl. Altis 2011, S. 170 f.

quantitativ bedeutsam sind die Gruppen im Alter zwischen 40 und 45 Jahren (159.151 Arbeitnehmer) sowie zwischen 55 und 60 Jahren (178.959 Arbeitnehmer). Unter 40 Jahren sind insgesamt 285.544 Arbeitnehmer. Der vergleichsweise hohe Anteil von Arbeitnehmern ab 45 Jahre (687.068 Personen) führt dazu, dass in den nächsten 20 Jahren rund 60 Prozent der kommunalen Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes in den Ruhestand eintreten werden.

Abbildung 26: Aktive kommunale Beamte und Arbeitnehmer in der Abgrenzung des öffentlichen Dienstes sowie Ruhegehaltsempfänger nach Altersgruppen



* Ruhegehaltsempfänger unter 40 Jahren (insgesamt 222 Personen) werden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht abgebildet.

** Personal in Ausbildung wird nicht einbezogen (Personalabgrenzung nach den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes).

*** Bei den aktiven Beamten und Arbeitnehmern wird an dieser Stelle die Altersgruppe 60 bis 64+ einbezogen.

■ Aktive Arbeitnehmer am 30.6.2011**

■ Aktive Beamte am 30.6.2011**

■ Ruhegehaltsempfänger der Gemeinden, GV und ZV am 1.1.2011*

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2011a: *Versorgungsempfängerstandstatistik 2011*, und Statistisches Bundesamt 2012h: *Personal des öffentlichen Dienstes 2011*

| Bertelsmann Stiftung

5 Konsolidierungspotentiale bei Personal und Versorgung

Die Personalausgaben nehmen im kommunalen Ausgabenportfolio eine bedeutende und in Grenzen variable Rolle ein. Insofern zählen Änderungen an dieser Stelle zu den regelmäßigen Vorschlägen bei Konsolidierungsüberlegungen.

Die generierten Kennzahlen zu Personalausgaben und Beschäftigten im Ländervergleich können bei der Identifikation von Konsolidierungspotentialen hilfreich sein. Gleichwohl sind bei der



Dateninterpretation einige grundlegende Zusammenhänge zu beachten, um Fehlinterpretationen zu vermeiden:

- Bei den Informationen zu den VZÄ handelt es sich um das Personal des öffentlichen Dienstes, womit nur ein Teil der Auslagerungen aus dem Kernhaushalt berücksichtigt wird. Es kann somit zu Verzerrungen aufgrund von Aufgaben- und Personalverlagerungen auf Einrichtungen in privater Rechtsform kommen. Ähnliches gilt für die Betrachtung der Personalausgaben pro Kopf. Es werden Kern- und Extrahaushalte betrachtet; sonstige FEUs bleiben unberücksichtigt.
- Der Privatisierungsgrad bzw. im Allgemeinen die Einbeziehung Privater in die kommunale Leistungserstellung können heterogen ausgeprägt sein. Hierbei spielt eine Rolle, ob und wie Aufgaben komplett auf Private übertragen werden oder Private in den Leistungserstellungsprozess einbezogen werden. So fallen z. B. bei Kindertagesstätten keine kommunalen Personalausgaben an, wenn die Aufgabe von kirchlichen/freien Trägern erbracht wird. Auf der anderen Seite entrichten die Kommunen Zuschüsse. Ausgaben fallen insofern an einer anderen Stelle an.
- Die Aufgaben- und Personalverteilung unterscheidet sich zwischen den einzelnen Ländern und ihren Kommunen (Kommunalisierungsgrad). Personalausgabenunterschiede können hierdurch partiell erklärt werden. Hierzu ist ebenfalls die Frage relevant, ob besonders personalintensive Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert werden bzw. dort zu tätigen sind.
- Durch die Setzung von gesetzlichen Standards für die Erledigung einzelner kommunaler Aufgaben können die Länder die Anzahl der VZÄ ihrer Kommunen und damit die Personalausgaben positiv/negativ beeinflussen.⁹⁰ Die (kommunal-)politischen Präferenzen in Bezug auf die angebotenen kommunalen Leistungen (auch das Leistungsbündel) können sich ebenfalls unterscheiden, d. h. welche Aufgaben in welcher Qualität und zu welchem Personaleinsatz erledigt werden. Hierzu gehört ebenso die Frage, inwieweit personalintensive Aufgaben wahrgenommen werden.
- Die Effizienz in der Aufgabenerledigung kann sich zwischen den Kommunen einzelner Länder, aber auch innerhalb der kommunalen Familie eines Landes unterscheiden. Hierzu gehört, dass die Erledigung gleicher Aufgaben mit mehr/weniger Personal sowie mit unterschiedlich bezahlten Mitarbeitern erfolgen kann. Unterschiede in der Vergütung der VZÄ können einen Einfluss darauf haben, inwieweit sich die Kommunen eine hohe/niedrige Fallzahl oder Quote bei den VZÄ leisten können. Daneben kann sich die Intensität interkommunaler Kooperationen unterscheiden⁹¹ etc. Hieraus resultieren jeweils Unterschiede im Pro-Kopf-Niveau der Personalausgaben.

⁹⁰ Umgekehrt können bei Standardänderungen/-reduzierungen in der Gegenwart die kommunalen Fluktuationspotentiale in der (nahen) Zukunft erhöht werden. In Hessen haben Land und Kommunale Spitzenverbände ein Verfahren (sogenanntes Dialogverfahren) zur permanenten Hinterfragung kommunaler Standards institutionalisiert. Vgl. Keilmann/Gnäding/Dräger 2011, S. 23 ff.

⁹¹ Gerade interkommunale Kooperationen im Personalbereich und bei der Finanzierung von Infrastruktur werden seit Jahrzehnten gefordert. Mancherorts werden sie auch erfolgreich praktiziert. Sie scheitern allerdings vielerorts (noch) regelmäßig, nicht selten an lokalem Egoismus.

- Der Grad der Technologisierung unterscheidet sich zwischen einzelnen Kommunen. Hierüber kann es zu einer Substitution der Produktionsfaktoren kommen, etwa zu einem verstärkten Maschineneinsatz oder einer auseinanderklaffenden Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnologien (Einsatz von E-Government-Technologien) zu Lasten von Personal. In Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit ist für den Produktionsfaktoreneinsatz die Wirtschaftlichkeit das entscheidende Kriterium.

Die Liste ließe sich verlängern. In der Summe ist es insofern schwierig, detaillierte Schlussfolgerungen aus den heterogenen Pro-Kopf-Personalausgaben und den VZÄ-Quoten zu ziehen. Die Identifizierung der genauen Ursachen ist komplex und allein auf Basis statistischer Informationen kaum möglich. Der Ländervergleich kann in Bezug auf Konsolidierungspotentiale lediglich Hinweise für näher zu betrachtende Bereiche geben.

Dennoch lassen sich auf Basis der Untersuchung einige allgemeingültige Schlussfolgerungen zu Konsolidierungspotentialen ableiten. Insgesamt sind die Versorgungsausgaben als Teil der Personalausgaben nur schwer beeinflussbar. Die Herausforderungen für Kommunen im Bereich der Versorgungsempfänger verteilen sich in Bezug auf die Bedeutung für die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit insbesondere auf zwei unterschiedliche Dimensionen:

- (1) Steuerung der Fallzahlen: Mittels der Einstellungspolitik (Wiederbesetzungen) können die Fallzahlen der potentiellen Versorgungsempfänger gesteuert werden. Allerdings ist die Situation an dieser Stelle so, dass sich die Nichtbesetzung frei werdender Stellen erst nach vielen Jahren im Bereich der Zahlungen bemerkbar macht. Kurz- bis mittelfristig lässt sich die Fallzahl der Versorgungsempfänger über das Alter bei Eintritt des Versorgungsfalles beeinflussen. So können durch Rehabilitation oder durch Maßnahmen des Gesundheitsmanagements Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit vermieden und ein möglichst langer Verbleib im aktiven Dienst gefördert werden.
- (2) Vorsorge betreiben: Nach dem Generationengerechtigkeitsprinzip, welches untrennbar mit der Etablierung des neuen Haushaltsrechts verbunden ist, soll jede Generation die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst erwirtschaften. In Anlehnung an diese Leitvorstellung muss diejenige Generation, die heute vom Wirken der potentiellen Versorgungsempfänger profitiert, die durch diese verursachten Aufwendungen vollständig tragen – auch wenn die Zahlungen erst in der Zukunft anfallen. Ein derartiges Vorgehen fördert die Aufrechterhaltung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit (s. dazu im Detail Teil VII).

Beim aktiven Personal sind die Möglichkeiten für Konsolidierungsmaßnahmen größer als im Bereich der Versorgung. Der Fundus gängiger Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Personal- und Personalnebenleistungen ist breit gefächert, wobei mit einzelnen Maßnahmen spezifische Vor- und Nachteile einhergehen.⁹² Daneben gibt es Grenzen bei der Konsolidierung. Grundsätzlich folgen Personal und damit Personalausgaben den Aufgaben der Kommunen. Die seitens der Kommune selbst oder seitens der Gesetzgeber festgelegten Aufgaben sowie die Art und Weise

⁹² Vgl. Schwarting 2011, S. 119 ff.



der Aufgabenerledigung prägen im Wesentlichen den Personalbedarf. Der Aufgabenbedarf bzw. die Aufgabenerledigung der Kommunen werden im Unterschied zum privatwirtschaftlichen Marktsystem in politisch-administrativen Entscheidungsprozessen festgelegt. Der tatsächliche Aufgabenbedarf ist daher eine kaum objektivierbare Größe. Letztlich bestimmen Einnahmemöglichkeiten und demokratisch legitimierte politische Entscheidungen der einzelnen Ebenen den Ressourcenverbrauch (im Bereich Personal).⁹³

Auf Grundlage der Erkenntnisse zur Altersstruktur des aktiven kommunalen Personals⁹⁴ lassen sich in naher Zukunft verstärkt Konsolidierungspotentiale über die natürliche Fluktuation erkennen.⁹⁵ Die Potentiale können nicht kurzfristig generiert werden, ihre Nutzung bedarf allerdings der Entscheidungsfindung in der Gegenwart. Daher ist die Sensibilisierung der Entscheidungsträger in der Gegenwart wichtig. Gleichzeitig stellt die Altersstruktur die kommunalen Arbeitgeber vor spezifische Herausforderungen:

- Aus dem Ländervergleich zu den VZÄ wird, bei allen genannten Grenzen der Vergleichbarkeit, deutlich, dass einzelne kommunale Aufgabenbereiche mit unterschiedlichem Personaleinsatz gestemmt werden können. Im Sinne der Haushaltskonsolidierung ist insofern auszuloten, ob gesetzliche oder selbst auferlegte Standards unter Wahrung der grundsätzlichen Aufgabenerledigung und unter Hinnahme von etwaigen Qualitätsänderungen reduziert werden können (Aufgabenkritik; Lernen vom anderen). Sofern dieser Prozess gelingt, können Personalausgaben vor dem Hintergrund der anstehenden Personalruhestandswelle über natürliche Fluktuation abgebaut werden.
- Die absehbaren demographischen Veränderungen erfordern zwangsläufig eine Neuausrichtung der Aufgaben anhand der sich wandelnden Altersstrukturen. Veränderte, im Durchschnittsfall sinkende Einwohnerfallzahlen erlauben darüber hinaus in Teilbereichen die Aufgabenreduzierung (Rückbau; Demographierendite). In der Praxis stoßen derartige Aufgabenreduzierungen analog zum Bevölkerungsrückgang allerdings dann an Grenzen, wenn es zu technischen und politischen Remanenzen kommt oder eine Infrastrukturgrundversorgung gewährleistet werden muss. Sofern Aufgaben bedingt durch den demographischen Wandel wegfallen oder in geringerer Intensität/Qualität angeboten werden, können Personalausgaben vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Ruhestandswelle über natürliche Fluktuation abgebaut werden. Bei diesem Prozess wird es regionale Unterschiede geben, weil die demographische Entwicklung in räumlicher Hinsicht anders ausgeprägt ist.⁹⁶

93 Der Ansatz, wonach die Personalausstattung in Teilen weniger mit der Aufgabenerledigung als mit dem Bestandssicherungsinteresse der Institution sowie den persönlichen Interessen der Bürokraten zu tun hat, ist höchstens für einen Teil der Administration anzunehmen. Vgl. Vesper 2012, S. 45.

94 Zum 30. Juni 2010 liegt das Durchschnittsalter bei den Beschäftigten im kommunalen Bereich bei 45,0 Jahren. Lediglich auf Bundesebene sind die Beschäftigten in ihrem Durchschnitt älter als auf kommunaler Ebene. Auf Landesebene, bei den Sozialversicherungsträgern und bei der Bundesagentur für Arbeit ist das Personal vergleichsweise jünger. Vgl. Altis/Koufen 2011, S. 1114.

95 Angesichts der mancherorts hohen (Kassenkredit-)Niveaus fordert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem jüngsten Jahresgutachten einen Personalstellenabbau. Vgl. Sachverständigenrat 2012, S. 220.

96 In den Kommunen der neuen Länder ist das Personal vergleichsweise älter als in den alten Ländern. Hierin spiegelt sich der Schrumpfungsprozess, mit dem sich die Kommunen im Osten des Landes dem Bevölkerungsrückgang anpassen. Für die Ostkommunen lässt sich prognostizieren, dass ruhestandsbedingt mehr Personal ausscheiden wird, als bedingt durch die Demographie (bei Konstanz der Relation von Personal zu Bevölkerungszahl) langfristig eingespart werden muss. Vgl. Birk/John 2009, S. 26 f.

- Vor dem Hintergrund der Altersstruktur erhöhen sich die Konsolidierungspotentiale für interkommunale Zusammenarbeit, aber auch für den Ausbau der inneradministrativen Kooperation im „Konzern Kommune“ (z. B. auch Stellenpooling mit flexiblen Einsatzteams). Bei Ausscheiden von Mitarbeitern aus dem Dienst können durch Kooperationen Aufgaben gemeinsam und mit insgesamt vermindertem Personalaufwand erledigt werden. Klassische Beispiele sind die Zusammenarbeit im Bereich Ordnungs- und Standesamt, Kooperationen bei Personalangelegenheiten, dem Finanzwesen, der Beschaffung etc. Im Kern handelt es sich bei derartigen Überlegungen um eine Variante der Aufgabenkritik, weil es um die Art und Weise der Aufgabenerledigung bei grundsätzlicher Beibehaltung geht.
- Bei denjenigen Aufgaben, bei denen der Status quo im Personalbestand gehalten werden soll, werden die Kommunen in absehbarer Zukunft voraussichtlich Personalmittel einsparen können, weil die Einkommen der neu einzustellenden jüngeren Beschäftigten zunächst in der Regel bedeutend niedriger sind als die Entlohnung der in den Ruhestand eintretenden Personen (Verjüngung des Personalbestandes). Im öffentlichen Bereich sind Vergütungen im Regelfall so gestaffelt, dass Personalausgaben mit dem Dienstalter steigen.
- Insgesamt ist der Anteil an Nachwuchskräften im kommunalen Bereich gegenwärtig gering. Besonders im höheren Dienst, also in den Top-Führungspositionen, ist der Anteil des Personals unter 35 Jahren noch einmal deutlich geringer als im gehobenen, mittleren und einfachen Dienst.⁹⁷ Vor dem Hintergrund der nahenden Verrentungswelle wird der Bedarf an qualifizierten Nachwuchsführungskräften steigen. Dabei stehen Kommunalverwaltungen in Konkurrenz zu anderen Arbeitgebern. Aufgrund der demographischen Entwicklung wird die Zahl potentiell geeigneter Bewerber geringer (Wettbewerb um die Talente). Ein Druck zum Umbau der Verwaltung wird regional auch daher rühren, dass infolge begrenzter Bewerberzahlen nicht alle Stellen neu besetzt werden können. Gezieltes Ausbildungs- und Personalmarketing wird insofern an Bedeutung gewinnen – gerade auch unter dem Aspekt bislang mancherorts eher vernachlässigter Gruppen wie Migranten.⁹⁸
- Neben der Rekrutierung von Personal muss die Fort- und Weiterbildung des Personalbestandes im Fokus stehen. Bei zurückgehendem Personalbestand im Zuge der anstehenden Pensionierungen werden die verbleibenden Mitarbeiter neben ihrem originären Tätigkeitsbereich weitere Aufgaben wahrnehmen müssen (Bedarf an Generalisten). Ohne Veränderungen am Aufgabenportfolio kann das mit Arbeitsverdichtungen einhergehen, die mancherorts bereits an den Grenzen des Möglichen angelangt sind. Um ein vorzeitiges Ausscheiden der Mitarbeiter aus dem Dienst oder Einschränkungen in den Tätigkeitsmöglichkeiten bei älter werdendem Personalstamm zu vermeiden, werden Maßnahmen der Gesundheitsprävention an Bedeutung gewinnen. Die Kommunen müssen bestrebt sein, den alternden Personalbestand physisch sowie in Bezug auf die Qualifikation und Motivation beschäftigungsfähig zu halten.

97 Vgl. ebd., S. 32 f.

98 Einzelne Kommunen werben bereits verstärkt um junge Menschen mit Migrationshintergrund. Vgl. Beck 2012, S. 8.



Teil V: Kommunales Vermögen

Zusammenfassung

- Mit dem neuen doppischen Haushaltswesen ist es erstmals möglich, das Vermögen der Kommunen systematisch zu erfassen, zu bewerten und in Bilanzen auszuweisen. Da sich die Innenministerien der Länder jedoch nicht auf einheitliche Regelungen einigen konnten, sind die Wertansätze der Eröffnungsbilanzen nur bedingt vergleichbar. Neues Vermögen wird zwar in allen Kommunen auf Basis des neuen Haushaltsrechts in Bezug auf die Anschaffungs- und Herstellungskosten auf die gleiche Art bewertet. Die Einheitlichkeit gilt aber nicht für die zugrunde zu legenden Nutzungs- und damit Abschreibungsdauern. Hier haben die Länder für ihre Gemeinden und Gemeindeverbände heterogene Vorgaben installiert. Bei Vermögen, das keiner Abschreibung unterliegt, wachsen sich die Unterschiede bei der Eröffnungsbilanzierung auch nicht aus. Eine *Harmonisierung der Rechtsregelungen* ist insofern vor dem Hintergrund der Vergleichbarkeit in diesen Bereichen geboten.
- Die Geldschulden der Kommunen wurden seit jeher statistisch erfasst. Für die Aktivseite, also das Vermögen, ist das anders: Erst seit dem Jahr 2005 existiert eine Statistik über das Finanzvermögen der Kommunen; mit ihr kann der Nachweis des Aktivfinanzvermögens erbracht werden (Finanzaktiva). Das *gesamte Kommunalvermögen kann indes auch mit der neuen Statistik nicht erfasst werden*.
- Das gesamte kommunale Finanzvermögen beträgt Ende des Jahres 2010 exakt *2.071 Euro pro Einwohner*. Die wichtigsten Positionen sind Anteilsrechte und Bareinlagen. Bei dem Finanzvermögen handelt es sich in der Struktur *größtenteils um Anteilsrechte* (knapp 58 Prozent). Daneben steht ein Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich in Höhe von rund 35 Prozent. Quantitativ weniger bedeutend sind das Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich mit rund sieben Prozent und die Finanzderivate mit 0,23 Prozent.
- Eine isolierte Betrachtung des Vermögens vermittelt ein einseitiges Bild in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen eines Landes – ebenso verhält es sich beim Blick auf die Verschuldung. Erst in *Kombination von Vermögen und Schulden* wird das Eigenkapital als Residualgröße erkennbar. Auf Grundlage der Statistik können allerdings sowohl das Vermögen als auch die Schulden nur ausschnittsweise dargestellt werden. Aus der Kombination der Aktiv- und Passivpositionen lassen sich dennoch bessere Informationen zum finanziellen Status quo generieren, als das bei einseitiger Betrachtung der Finanzvermögens- oder der Geldschuldenposition möglich ist. Durch die Gegenüberstellung können Aussagen zum *Schuldendeckungspotential* gemacht werden.
- Im Jahr 2011 haben sich im Vergleich zum Vorjahr sowohl der kommunale Geldschuldenbestand als auch das Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich erhöht. Ein *Teil der zusätzlichen Geldschulden ist insofern durch zusätzliches Finanzvermögen gedeckt*. Hier ist allerdings zu konstatieren, dass die zusätzlichen Finanzvermögen nicht notwendigerweise auf diejenigen Kommunen entfallen, deren Geldschuldenbestände gestiegen sind. Wie im Vorjahr sind die

baden-württembergischen Kommunen die einzigen, deren Finanzvermögensbestand den Schuldenstand übertrifft. Sachsen, Bayern und Brandenburg haben ebenfalls ein vergleichsweise günstiges Verhältnis zwischen Finanzvermögen und Schulden. Die ungünstigsten Verhältnisse zwischen Finanzvermögen und Schulden bestehen in den fünf Ländern Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Saarland. Eine dramatische Entwicklung geht vom Saarland aus: Im Jahr 2011 sind die Geldschulden der Kommunen des Landes 9,51 Mal höher als die Finanzaktiva.

Vorbemerkungen

Bereits bei der Gründung von Kommunen verfügen diese über Vermögen; dieses wird der Gebietskörperschaft unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Das betrifft z. B. einen Großteil der Gemeindeflächen. Mit Etablierung des neuen Haushaltsrechts werden die Kommunen erstmals angehalten, ihr Vermögen flächendeckend zu erfassen und zu bewerten. In den Vermögensrechnungen (Bilanzen) wird der in Geldeinheiten angegebene Wert des Kommunalvermögens abgebildet. Vermögenszugänge und -abgänge werden fortan ebenfalls erfasst und verändern den Vermögensbestand. Der in den Bilanzen angegebene Wert unterliegt insofern einer steten Veränderung: Das Vermögen kann zu- oder abnehmen.

Planmäßige und außerplanmäßige Wertänderungen am kommunalen Vermögen werden in Ergebnishaushalt und -rechnung abgebildet. Sie haben damit Einfluss auf das Jahresergebnis der Kommune. Für Wertminderungen sind Abschreibungen zu bilden. Sie stellen einen Ressourcenverbrauch dar, der je nach Ausgeglichenheit von Ergebnishaushalt und -rechnung durch Erträge gedeckt wird oder nicht. Werden Vermögensgegenstände veräußert, stellt das nur dann einen Ertrag oder Aufwand dar, sofern der Verkauf zu einem Wert erfolgt, der über (Realisierung einer stillen Reserve) oder unter dem Buchwert des Vermögensgegenstandes rangiert. Ansonsten handelt es sich um einen reinen Aktivtausch. In nahezu allen Flächenländern stellen kommunale Vermögensveräußerungen über oder unter dem Buchwert einen außerordentlichen Ertrag oder Aufwand dar.

Ebenso wie die Veräußerung eines Vermögensgegenstandes stellt auch dessen Erwerb keinen Aufwand in Ergebnishaushalt oder -rechnung dar. Es kommt lediglich zu einer Zahlung, nicht zu einem Ressourcenverbrauch. Gleichwohl können durch Vermögenserwerb oder -veräußerung Situationen geschaffen werden, die in der Konsequenz zu (mehrjährigen) Ressourcenverbräuchen führen können. Beispiele wären Abschreibungen auf den Vermögensgegenstand oder Zinsaufwendungen bei einer Kreditfinanzierung.

Im kameralen Rechnungswesen gilt der Blick der lokalen Entscheidungsträger regelmäßig vor allem der Finanzierung von Investitionen in dem betreffenden Haushaltsjahr. Die daraus resultierenden Folgeaufwendungen, wie z. B. Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen, sind häufig weniger stark beachtet worden.



1 Vermögenserfassung, -bewertung und Harmonisierungsbedarf

Die Rechtsregelungen zur Vermögenserfassung und -bewertung im Rahmen der Eröffnungsbilanzierung (erstmalige Bilanz/Vermögensrechnung bei Einführung des neuen Haushaltsrechts; nicht die jährliche Eröffnungsbilanz) unterscheiden sich zwischen den Flächenländern.⁹⁹ Die Eröffnungsbilanz ist (in Bezug auf das nachgewiesene Vermögen) ein Spiegelbild der Vergangenheit (wirtschaftliches Gedächtnis). Allerdings haben die Länder die Rechtsvorgaben zur Vermögenserfassung und -bewertung für ihre Kommunen nicht untereinander harmonisiert. Es gelten unterschiedliche Spielregeln für die erstmalige Vermögenserfassung und -bewertung; selbst innerhalb einzelner Länder gibt es verschiedene Wahlrechte zum Vermögensansatz. Dieses Vorgehen hat weitreichende Konsequenzen. So können zwei Gemeinden eine gleichgelagerte Historie in Bezug auf ihr Vermögen haben, die aufgestellte Bilanz/Vermögensrechnung weist allerdings den Wert in unterschiedlicher Höhe aus: Gleiches Vermögen wird ungleich bewertet.

Neues Vermögen wird in allen Kommunen auf Basis des neuen Haushaltsrechts gleichermaßen zu Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) bewertet. Diese Einheitlichkeit gilt aber nicht für die zugrunde zu legenden Nutzungs- und damit Abschreibungsdauern. Hier haben die Länder für ihre Gemeinden und Gemeindeverbände wiederum heterogene Vorgaben installiert.

Gegenwärtig wird das kommunale Vermögen (noch) nicht ganzheitlich durch die Finanzstatistik erfasst. Auf Grundlage der heterogenen Rechtslage wären die generierbaren Ergebnisse auch nicht vergleichbar. Hinzu kommt, dass zahlreiche Kommunen noch nicht ihre Haushaltswirtschaft auf das neue Haushaltsrecht umgestellt haben, womit die Generierung flächendeckender Daten zwangsläufig nicht gelingen kann.

Auf Grundlage der vorgegebenen Gliederungslogik des kommunalen Vermögens lassen sich mit der Kenntnis der Vermögenshöhe kaum Aussagen zum Schuldendeckungspotential machen. Zwar können Schulden gegebenenfalls durch Veräußerung von Vermögensteilen gedeckt werden. Eine Trennung in realisierbares (grundsätzlich veräußerbares und nicht zur Aufgabenerfüllung notwendiges) Vermögen¹⁰⁰ und Verwaltungsvermögen (für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung gebundenes und damit nicht kurzfristig veräußerbares Vermögen) ist in den meisten Ländern allerdings nicht vorgesehen. Zudem handelt es sich bei einem Großteil des kommunalen Vermögens regelmäßig um nicht veräußerbares Vermögen (aus rechtlichen Gründen, aber auch, weil im Falle freiwilliger Aufgabenerledigung die Kommune nicht bereit ist, den Vermögensgegenstand zu veräußern) bzw. um Vermögen, für welches auf dem Markt keine oder nur geringe Verkaufserlöse (Erlöse unter Buchwert) erzielt werden können.

Die ganzheitliche Erfassung des kommunalen Vermögens ist für die meisten Kommunen Neuland. Über das Instrument der Finanzstatistik könnten perspektivisch kommunale Vermögensgegen-

⁹⁹ Vgl. Mühlkamp/Glückner 2010, Kap. 1.

¹⁰⁰ Beim Ausweis von realisierbarem Vermögen ist eine Bewertung zu Anschaffungs- und Herstellkosten unzumutbar. Eine Bewertung zu Zeitwerten im Sinne von Veräußerungswerten ist dem Gedanken der Abbildung eines echten Schuldendeckungspotentials zuträglich.

stände verstärkt erfasst werden – die Potentiale für Finanzkennzahlenvergleiche würden damit auf ein neues Fundament gestellt. Für aussagekräftige Vergleiche ist allerdings eine Harmonisierung der Rechtsregelungen in Kernbereichen zwingend.¹⁰¹ Daneben können die Kommunen selbst bereits heute sinnvolle Ergänzungen zu der rechtlich vorgesehenen Vermögensabgrenzung vornehmen:

- Die Aufwertung der Güte von Finanzkennzahlenvergleichen auf Basis doppischer Informationen (und auf Grundlage der Statistik) setzt länderübergreifend ein Mindestmaß an Einheitlichkeit voraus. Dazu müssen nicht die kompletten Erfassungs- und Bewertungsvorschriften überarbeitet werden, was mit merklichen Neubewertungskosten seitens der Kommunen verbunden wäre. Eine Harmonisierung in Kernbereichen ist ausreichend. Zwar ist es richtig, dass sich die Erstbewertungsvorschriften unterscheiden, aber dieses Problem wird sich über die Zeit und die Abschreibung auswachsen. Neues Vermögen wird einheitlich zu AHK bewertet. Einzig bei Vermögensgegenständen, die keiner Abschreibung unterliegen, etwa Grundstücken, ist eine Neubewertung zur Herstellung von Vergleichbarkeit angezeigt. Unterbleibt sie, bleiben Vermögenswerte und damit die gesamte Vermögensrechnung dauerhaft unvergleichbar.
- Unvermeidbar im Sinne der Schaffung von Vergleichbarkeit ist die Harmonisierung von Nutzungs- und damit Abschreibungsdauern. Nur auf diese Weise werden die Ergebnishaushalte und -rechnungen vergleichbar, und gerade auf deren Basis könnten perspektivisch fruchtbare Vergleiche zu einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen der Gesamtergebnishaushalte sowie im Kontext der Aufgaben auf Produktbereichsebene stattfinden.
- Dem Benchmarking-Gedanken zuträglich wäre ebenfalls eine Harmonisierung der Gliederung der Vermögensrechnungen, was ebenfalls auf die Finanzhaushalte und -rechnungen sowie auf die Ergebnishaushalte und -rechnungen zutrifft. Zumindest eine Vereinheitlichung der gebildeten Salden sowie eine begriffliche Hygiene (d. h. einheitliche Begrifflichkeiten) wären aus dem Blickwinkel der Begünstigung des Lernens vom Besten zielführend.
- Bereits heute ist es grundsätzlich möglich, über die in der jeweiligen Rechtsquelle vorgesehene Bilanzmindestgliederung hinaus die Unterscheidung in realisierbares Vermögen und nicht realisierbares Vermögen (Verwaltungsvermögen) vorzunehmen (Prinzip der Vermögensstrennung). Auf diese Weise wird deutlich, inwieweit das Vermögen ausreicht, die auf der Passivseite ausgewiesenen Schulden zum Fälligkeitszeitpunkt zu decken. Eine derartige Vermögensstrennung kann z.B. im Anhang erfolgen, um die langfristige Solidität der Kommune beurteilen und in der Folge eine etwaige Verschuldungsspirale vermeiden zu können. Für Kommunen kann es hilfreich sein, eine derartige Aufgliederung additiv und losgelöst von den gesetzlichen Verpflichtungen vorzunehmen.

2 Kommunalfinanzvermögen

Mit der Schuldenstatistik kann bereits seit Jahren ein Großteil der Passivseite der kommunalen Bilanzen betrachtet werden. Für die Aktivseite ist das anders. Erst seit dem Jahr 2005 existiert

¹⁰¹ Vgl. Budäus 2009, S. 21 f., und Junkernheinrich/Gnädingen 2009, S. 14 f.



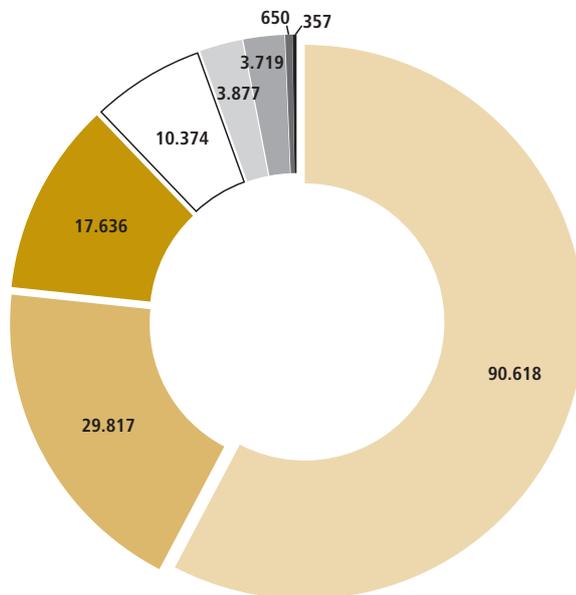
eine Statistik über das Finanzvermögen der Kommunen; mit ihr kann der Nachweis des Aktivfinanzvermögens erbracht werden (Finanzaktiva). Das gesamte Kommunalvermögen kann indes auch mit der neuen Statistik nicht erfasst werden. Ältere Bestrebungen zur Einführung einer Vermögensstatistik sind in den 60er- und 70er-Jahren gescheitert, weil eine monetäre Bewertung von Sachvermögen nicht einheitlich festgelegt werden konnte. Die mittlerweile eingeführte Finanzvermögensstatistik fußt auf einer Forderung der Europäischen Union.¹⁰²

2.1 Finanzvermögensportfolio

Die Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer verfügen unter Einbeziehung ihrer FEUs des Staatssektors zum 31. Dezember 2010 über ein Finanzvermögen in Höhe von 157.047,98 Mio. Euro (Abb. 27). Das entspricht gemessen an der Einwohnerzahl zum selben Stichtag einem Wert von 2.071 Euro je Einwohner. Von diesem Finanzvermögen entfällt der weitaus größere Teil auf die Kernverwaltungen (148.750 Mio. Euro; rund 95 Prozent).

Abbildung 27: Kommunales Finanzvermögen (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010

in Mio. Euro



* Einschließlich sonstige Forderungen beim öffentlichen Bereich.

■ Anteilsrechte	■ Bargeld und Einlagen beim nicht öffentlichen Bereich	■ Sonstige Forderungen beim nicht öffentlichen Bereich*	□ Ausleihungen beim öffentlichen Bereich
■ Wertpapiere beim nicht öffentlichen Bereich	■ Ausleihungen beim nicht öffentlichen Bereich	■ Wertpapiere beim öffentlichen Bereich	■ Finanzderivate

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012: *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010*

BertelsmannStiftung

102 Die Finanzvermögensstatistik existiert seit dem Jahr 2005 (Berichtsjahr 2004). Vgl. Michel 2007, S. 41 f.

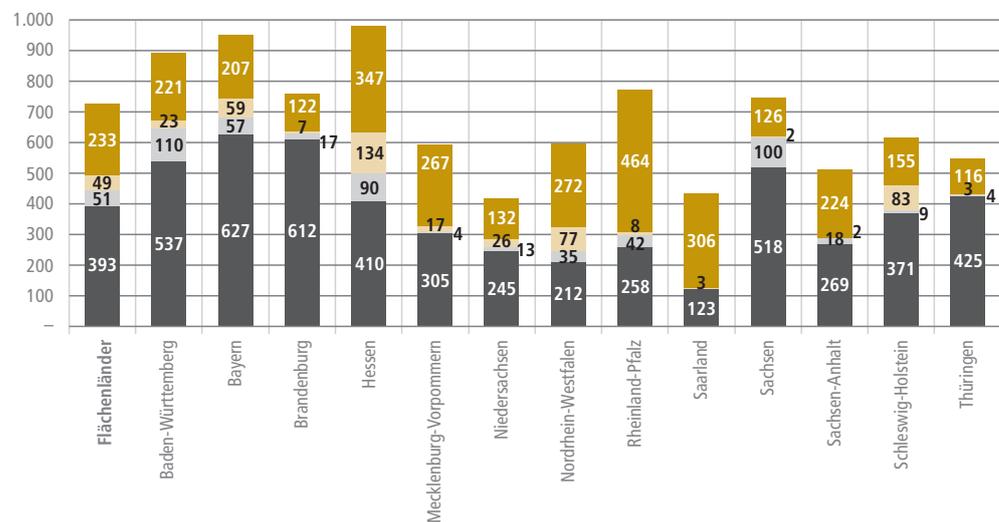
Bei dem Finanzvermögen handelt es sich in der Struktur größtenteils um Anteilsrechte (90.618 Mio. Euro; knapp 58 Prozent). Daneben steht ein Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich in Höhe von 55.049 Mio. Euro (rund 35 Prozent).¹⁰³ Quantitativ weniger bedeutend sind das Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich (11.024 Mio. Euro; rund 7 Prozent) und die Finanzderivate (Saldo bei 357 Mio. Euro; 0,23 Prozent).

2.2 Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich

Im Durchschnitt der Flächenländer weisen die Kommunen inklusive ihrer FEUs des Staatssektors Ende des Jahres 2010 beim nicht öffentlichen Bereich ein Finanzvermögen von 726 Euro je Einwohner aus (Abb. 28). Der größte Teil entfällt dabei auf Bargeld und Einlagen (393 Euro je Einwohner; 54 Prozent). Wertpapiere (51 Euro je Einwohner) und Ausleihungen (49 Euro je Einwohner) spielen im Finanzvermögensportfolio beim nicht öffentlichen Bereich mit jeweils rund sieben Prozent eine deutlich geringere Rolle. Quantitativ bedeutender sind die sonstigen Forderungen (233 Euro je Einwohner; 32 Prozent).

Abbildung 28: Kommunales Finanzvermögen (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010 beim nicht öffentlichen Bereich

in Euro je Einwohner



* Einschließlich sonstige Forderungen beim öffentlichen Bereich.

■ Bargeld und Einlagen ■ Wertpapiere ■ Ausleihungen ■ Sonstige Forderungen*

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012: Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010; Einwohner zum 31.12.2010

Bertelsmann Stiftung

¹⁰³ Beim Finanzvermögen des nicht öffentlichen Bereiches handelt es sich um das außenwirksame Geldvermögen, während es sich beim Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich um Finanzvermögensentleihungen innerhalb des öffentlichen Gesamthaushalts handelt. Beim Geldvermögen des öffentlichen Bereiches ist zu beachten, dass wegen Ausgliederungsprozessen und Mehrfachweiterverleihungen Doppelzählungen möglich sind. Vgl. Hohmann/Scharfe 2012, S. 436.



Die drei gemessen am BIP in jeweiligen Preisen wirtschaftsstärksten Länder im Jahr 2010, Hessen, Bayern und Baden-Württemberg, weisen mit Abstand die höchsten Pro-Kopf-Werte bei den Finanzaktiva auf. Die hessischen Kommunen liegen mit einem Wert von 981 Euro je Einwohner auf dem ersten Rang. Im Kommunalkrisenland Saarland und in Niedersachsen ist das Finanzvermögen nicht einmal halb so groß wie in den drei Ländern mit den höchsten Werten.

Neben den drei wirtschaftsstärksten Ländern liegen die Pro-Kopf-Werte in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen ebenfalls über dem Flächenländerdurchschnitt. In Brandenburg und Sachsen liegt das insbesondere an der hohen Merkmalsausprägung bei der Finanzvermögensposition Bargeld und Einlagen; sowohl in Brandenburg (612 Euro je Einwohner) als auch in Sachsen (518 Euro je Einwohner) werden an dieser Stelle sehr hohe Pro-Kopf-Werte erzielt. Rheinland-Pfalz erreicht den vergleichsweise hohen Gesamtwert (772 Euro je Einwohner) beim Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich hingegen schwerpunktmäßig wegen eines sehr hohen Werts bei den sonstigen Forderungen (464 Euro je Einwohner).

Insgesamt ist tatsächlich nur ein Teil des kommunalen Finanzvermögens beim nicht öffentlichen Bereich im Bedarfsfall (etwa bei wirtschaftlichen Schocks, in deren Folge Zinsniveaus steigen)¹⁰⁴ kurzfristig verfügbar. Das wird bei einer Differenzierung der einzelnen Vermögensarten nach ihrer Ursprungslaufzeit deutlich (Abb. 29).

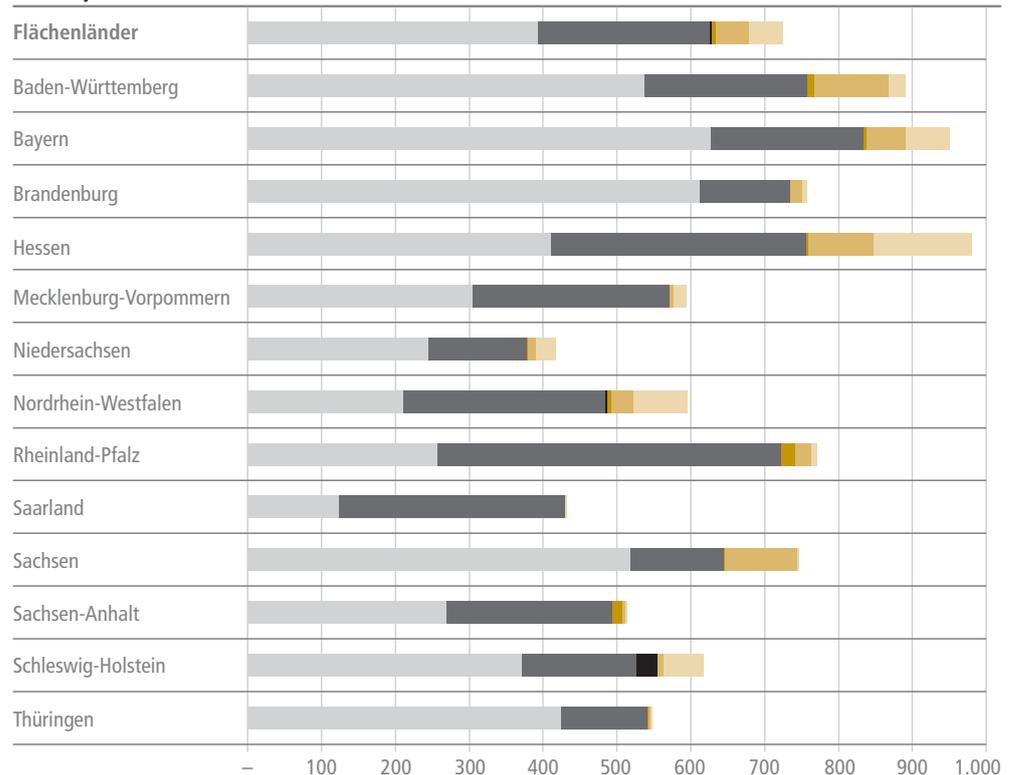
Bei Bargeld und Einlagen, den sonstigen Forderungen, den kurzfristigen Ausleihungen (Ursprungslaufzeit bis zu einem Jahr) sowie den Geldmarktpapieren als Teil der Wertpapiere handelt es sich um kurzfristige Anlageformen. Beim Großteil des kommunalen Finanzvermögens beim nicht öffentlichen Bereich (633 Euro je Einwohner; 87 Prozent) handelt es sich insofern im Flächenländerdurchschnitt um kurzfristig verfügbares Vermögen. Lediglich in Hessen (77 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (83 Prozent) sind die Anteile des Kurzfristfinanzvermögens beim nicht öffentlichen Bereich merklich geringer als im Durchschnitt der Flächenländer. Der Anteil des langfristig verfügbaren Finanzvermögens, definiert als die Summe aus längerfristigen Ausleihungen und Kapitalmarktpapieren (jeweils mit Ursprungslaufzeit von mehr als einem Jahr), ist dagegen in allen Ländern wesentlich geringer. Somit könnte höchstwahrscheinlich¹⁰⁵ ein Großteil des Kommunalfinanzvermögens im Bedarfsfall vergleichsweise kurzfristig realisiert werden.

¹⁰⁴ Ungeachtet wirtschaftlicher Schocks lassen die Basel-III-Regelungen und die erhöhte Sensibilität aufgrund der europäischen Staatsschuldenkrise wieder steigende Zinsaufwendungen für Kommunalkredite erwarten. Vgl. Bundesverband deutscher Banken e.V. 2012.

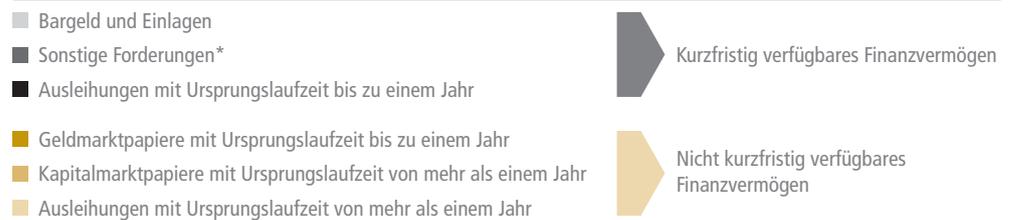
¹⁰⁵ Zu den als kurzfristiges Finanzvermögen erfassten Einlagen gehören auch die sonstigen Einlagen. Sonstige Einlagen können nicht jederzeit als Zahlungsmittel verwendet werden, und es ist nicht ohne nennenswerte Beschränkung oder Gebühren möglich, ihre Umwandlung in Bargeld zu verlangen oder sie auf Dritte zu übertragen. Ihr Wert liegt Ende des Jahres 2010 für die Summe der Flächenländerkommunen und ihrer FEUs des Staatssektors bei 16.403 Mio. Euro.

Abbildung 29: Kommunales Finanzvermögen (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010 beim nicht öffentlichen Bereich in der Sortierung nach der Verfügbarkeit

in Euro je Einwohner



* Einschließlich sonstige Forderungen beim öffentlichen Bereich.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012i: *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010*; Einwohner zum 31.12.2010

Bertelsmann Stiftung

2.3 Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich

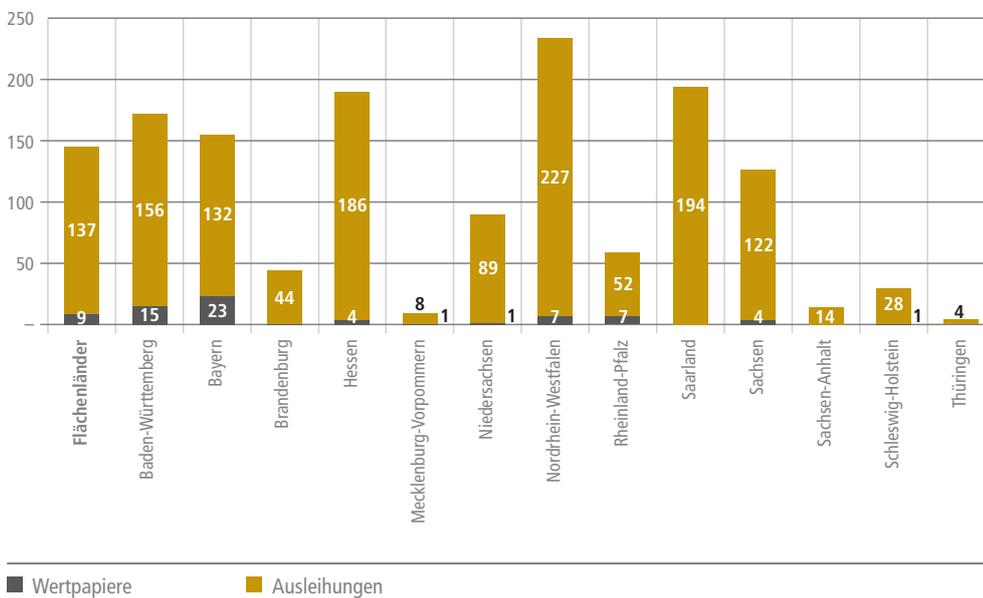
Im Vergleich zum kommunalen Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich erreicht das Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich überschaubare Größenordnungen. Im Flächenländerdurchschnitt liegt der Wert Ende des Jahres 2010 bei 146 Euro je Einwohner. Der Großteil entfällt dabei auf Ausleihungen (137 Euro je Einwohner) – insbesondere an verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sonderrechnungen. Lediglich ein Wert von neun Euro je Einwohner betrifft Wertpapiere (Abb. 30).



In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen spielt das Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich eine vernachlässigbare Rolle. Anders stellt sich die Situation vor allem in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland dar. In all diesen Ländern werden Werte oberhalb des Flächenländerdurchschnitts erreicht.

Abbildung 30: Kommunales Finanzvermögen (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010 beim öffentlichen Bereich

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012i: *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010*; Einwohner zum 31.12.2010

BertelsmannStiftung

2.4 Anteilsrechte

Die Anteilsrechte spielen im kommunalen Raum Ende des Jahres 2010 die quantitativ größte Rolle in Bezug auf den Finanzvermögensmix. Im Flächenländerdurchschnitt liegt ihr Wert bei 1.195 Euro je Einwohner (Abb. 31).

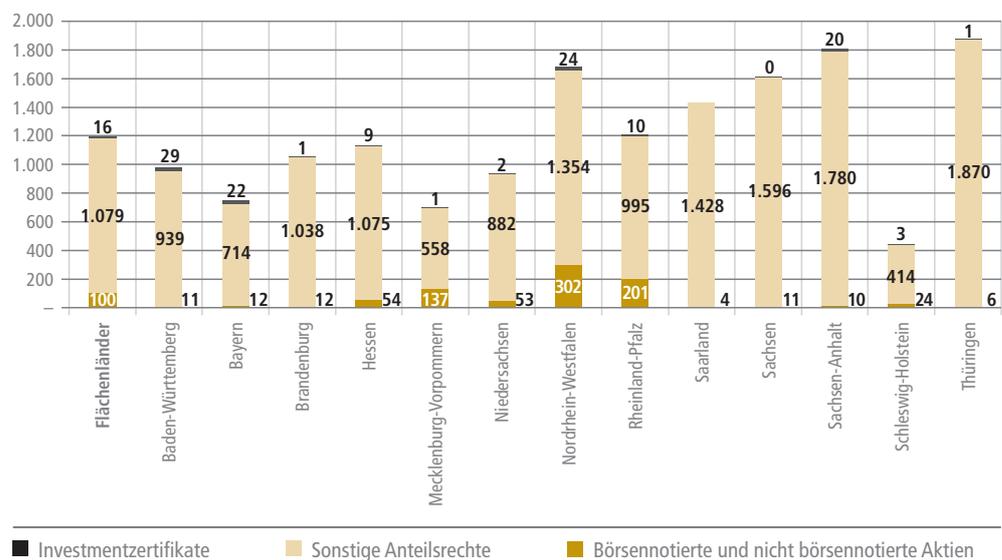
Börsennotierte und nicht börsennotierte Aktien spielen dabei im Durchschnitt der Kommunen eine vergleichsweise kleinere Rolle (100 Euro je Einwohner). In den Kommunen einzelner Länder ist ihre Bedeutung indes größer, von großer Relevanz sind sie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und in Mecklenburg-Vorpommern.

Eine noch einmal geringere Bedeutung kommt den Investmentzertifikaten im kommunalen Raum zu. Ihr Wert liegt im Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer bei 16 Euro je Einwohner und ist somit marginal.

Der weitaus größte Teil der kommunalen Anteilsrechte entfällt auf sonstige Anteilsrechte. Zu ihnen zählen Beteiligungen an Unternehmen, die nicht in Form von Aktien bestehen; Anteilsrechte an Sparkassen werden allerdings nicht einbezogen. Im kommunalen Flächenländerdurchschnitt rangiert der Wert der sonstigen Anteilsrechte bei 1.079 Euro pro Kopf. Der höchste Wert wird in Thüringen erzielt, und die thüringischen Kommunen weisen inklusive ihrer FEUs des Staatssektors auch insgesamt den höchsten Wert bei den Anteilsrechten aus (1.877 Euro je Einwohner).

Abbildung 31: Kommunale Anteilsrechte (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010

in Euro je Einwohner



■ Investmentzertifikate

■ Sonstige Anteilsrechte

■ Börsennotierte und nicht börsennotierte Aktien

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012: *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010*; Einwohner zum 31.12.2010

| BertelsmannStiftung

2.5 Gesamtfinanzvermögen

Über die Addition des Finanzvermögens beim nicht öffentlichen und öffentlichen Bereich sowie des Werts der Anteilsrechte und der Finanzderivate kann das kommunale Gesamtfinanzvermögen Ende des Jahres 2010 dargestellt werden; es beträgt im Durchschnitt der Flächenländer 2.071 Euro. Allerdings können dabei die Finanzderivate, die einen Wert von 357 Mio. Euro aufweisen, einzig für die Summe der Kommunen dargestellt werden. Eine Aufteilung auf einzelne Länder ist nicht möglich.

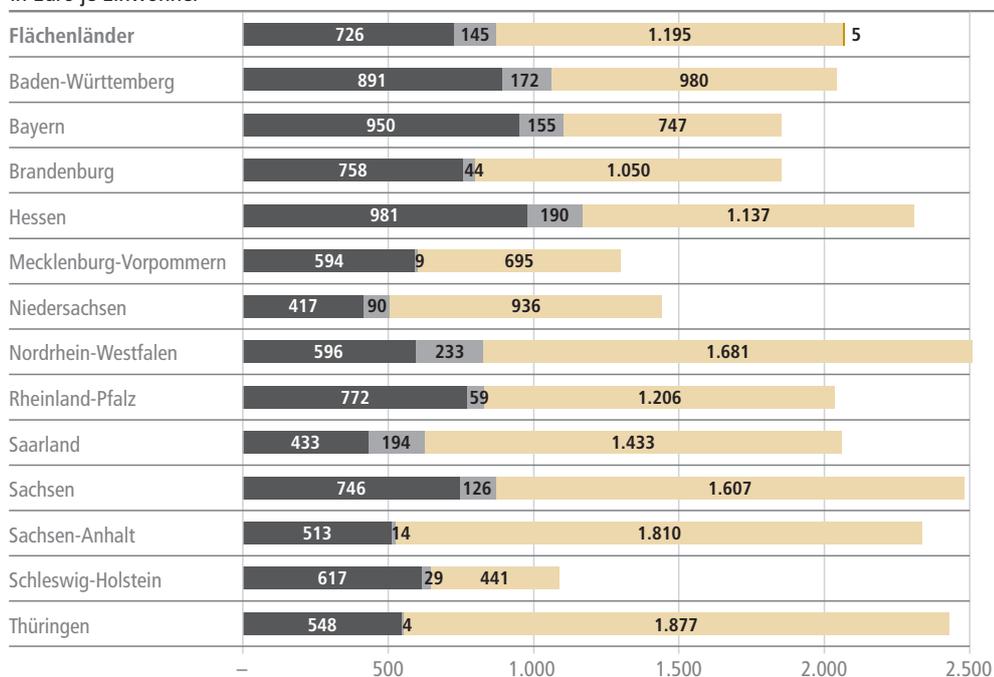
Insgesamt weisen die Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive der FEUs des Staatssektors) in den Ländern Nordrhein-Westfalen (2.510 Euro je Einwohner), Sachsen (2.479 Euro je Einwohner) und Thüringen (2.429 Euro je Einwohner) die höchsten Finanzvermögensbestände aus (Abb. 32).



In Schleswig-Holstein (1.087 Euro je Einwohner), Mecklenburg-Vorpommern (1.298 Euro je Einwohner) und Niedersachsen (1.443 Euro je Einwohner) werden bei Betrachtung des gesamten Finanzvermögens die niedrigsten Pro-Kopf-Finanzvermögen nachgewiesen. Der schleswig-holsteinische Wert ist dabei nicht einmal halb so hoch wie in den fünf Ländern mit den höchsten Werten.

Abbildung 32: Kommunales Gesamtfinanzvermögen (Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010

in Euro je Einwohner



* Einschließlich sonstige Forderungen beim öffentlichen Bereich. ** Der Wert kann einzig für die Summe der Kommunen der Flächenländer angezeigt werden. Eine Verteilung auf die Kommunen einzelner Länder ist nicht möglich.

■ Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich* ■ Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich
 ■ Anteilsrechte ■ Finanzderivate (Saldo)**

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012i: Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010; Einwohner zum 31.12.2010

3 Geldschuldendeckungspotential des Finanzvermögens

Eine isolierte Betrachtung des Vermögens vermittelt ein einseitiges und unzureichendes Bild in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen eines Landes – ebenso verhält es sich bei Betrachtung der Verschuldung. Erst in Kombination von Vermögen und Schulden wird das

Eigenkapital¹⁰⁶ als Residualgröße zwischen beiden Positionen erkennbar. Das Eigenkapital ist das Spiegelbild des finanziellen Wirkens in der Vergangenheit.¹⁰⁷

Auf Grundlage der Statistik können allerdings sowohl das Vermögen als auch die Schulden nur ausschnittsweise dargestellt werden. So stehen auf der Aktiv-/Vermögensseite lediglich Informationen zum Finanzvermögen zur Verfügung. Bei den Schulden liegen einzig Informationen zu den Geldschulden vor. Aus der Kombination der Aktiv- und Passivpositionen können dennoch bessere Informationen zum finanziellen Status quo generiert werden, als das bei einseitiger Betrachtung der Finanzvermögens- oder der Geldschuldenposition möglich ist. Durch die Gegenüberstellung werden Aussagen zum Schuldendeckungspotential möglich. Es wird deutlich, ob im Bedarfsfall genügend kommunales Finanzvermögen zur Verfügung steht, um die Geldschulden zu tilgen, z. B. bei unerwarteten wirtschaftlichen Schocks, in deren Verlauf der Geldschuldenzinsaufwand (rapide) steigt. Einschränkend ist an dieser Stelle allerdings darauf zu verweisen, dass aufgrund der vertraglich fixierten Laufzeiten die Geldschulden häufig nicht unmittelbar getilgt werden können bzw. in diesem Fall Vorfälligkeitsentschädigungen gezahlt werden müssten. Das Gleiche gilt für das Finanzvermögen – nur ein Teil des Finanzvermögens ist kurzfristig verfügbar.¹⁰⁸

Grundsätzlich anzumerken ist im Kontext der Betrachtung des Geldschuldendeckungspotentials, dass die Vergleiche auf der Grundlage aggregierter Zahlen aller Kommunen des jeweiligen Flächenlandes durchgeführt werden. Es ist davon auszugehen, dass Geldschulden und Finanzvermögen in ihrer Verteilung auseinanderfallen; so ist anzunehmen, dass Kommunen mit hohen Geldschulden nicht gleichzeitig diejenigen mit hohem Finanzvermögen sind – und umgekehrt. Der Vergleich von Geldschulden und Finanzvermögen ist dennoch wertvoll, da er Transparenz in Bezug auf die finanzielle Situation der Kommunen in Gänze, zwischen Ländern und Jahren erlaubt.

3.1 Geldschuldendeckungspotential im Jahr 2010

Bei einer Gegenüberstellung der Finanzvermögen und der Schulden (jeweils beim nicht öffentlichen Bereich) ergibt sich für den Stichtag 31. Dezember 2010 ein aufschlussreiches Bild (Abb. 33). Mittels zweier beiger Linien werden dort der durchschnittliche Schuldenstand und das Durchschnittsvermögen abgebildet; auf diese Weise wird eine Darstellung in vier Quadranten ermöglicht (Clusterung). Über die Kommunen aller Flächenländer hinweg ist das Finanzvermögen (726 Euro je Einwohner) kleiner als der Schuldenstand (1.628 Euro je Einwohner). Der Schuldenstand (Kas-

¹⁰⁶ Die Relevanz der Größe des öffentlichen/kommunalen Eigenkapitals bzw. der Eigenkapitalquote ist umstritten. Vgl. Mühlenkamp/Magin 2010a, Budäus/Hilgers 2010 und Mühlenkamp/Magin 2010b.

¹⁰⁷ Zur Vergegenwärtigung der aktuellen finanziellen Leistungsfähigkeit ist das Eigenkapital indes nicht geeignet. Hier ist auf die Größe des ordentlichen Ergebnisses abzustellen. Gleichwohl prägen Vermögen und Schulden die aktuellen Haushalte, etwa über Finanzerträge und Zinsaufwand.

¹⁰⁸ Hinzu tritt, dass an dieser Stelle Betrachtungen für die Summe der Kommunen eines Flächenlandes angestellt werden. In der Praxis verfügen innerhalb der Länder nicht notwendigerweise die Kommunen mit hohen Geldschuldenbeständen ebenfalls über die entsprechenden Finanzvermögen. Das heißt, dass es innerhalb der Länder eine Schere geben kann – während einzelne Kommunen hohe Geldschuldenbestände aufweisen, vereinen andere Finanzvermögen auf sich.



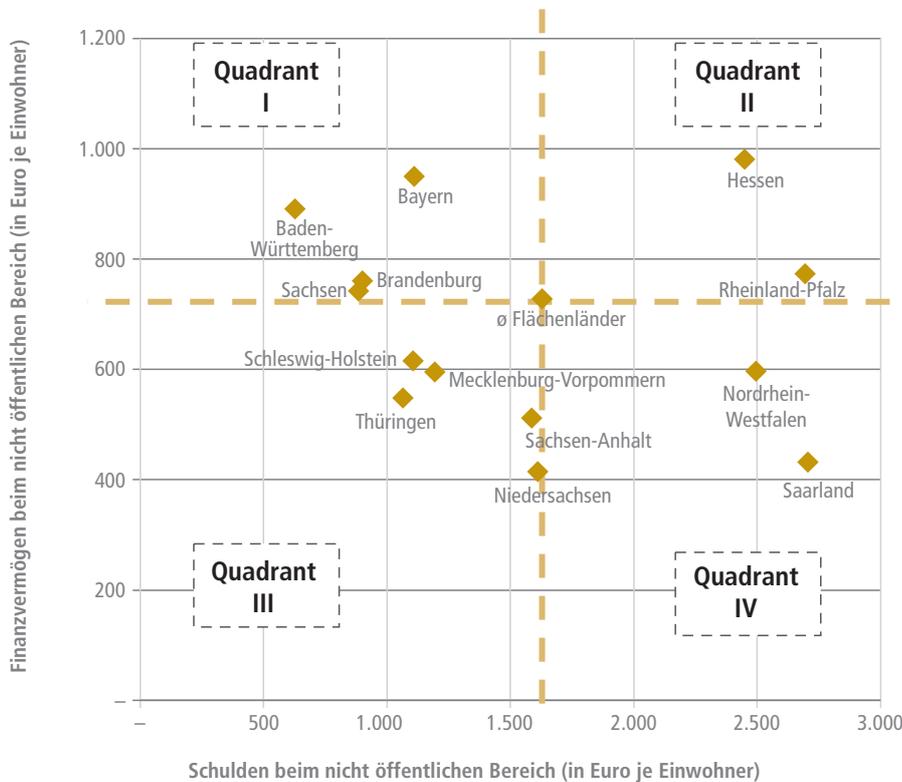
senkredite, Wertpapiersschulden und Kredite beim nicht öffentlichen Bereich) ist damit mehr als doppelt so hoch wie das Finanzvermögen der Kommunen inklusive ihrer FEUs des Staatssektors.

Beeindruckend ist das Verhältnis von Finanzvermögen zu Schulden bei den baden-württembergischen Kommunen: Sie weisen inklusive ihrer FEUs des Staatssektors ein höheres Finanzvermögen (891 Euro je Einwohner) aus, als dem Schulden beim nicht öffentlichen Bereich (628 Euro je Einwohner) gegenüberstehen. In keinem anderen Land ist das Verhältnis von Finanzvermögen und Schulden beim nicht öffentlichen Bereich günstiger.

Insgesamt weisen vier Länder bzw. ihre Kommunen Werte aus, bei denen das Finanzvermögen überdurchschnittlich und gleichzeitig die Schulden unterdurchschnittlich ausfallen. In Quadrant I

Abbildung 33: Gegenüberstellung von Finanzvermögen und Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände beim nicht-öffentlichen Bereich (jeweils Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2010

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012i: *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010*, und Statistisches Bundesamt 2011d: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2010*; Einwohner zum 31.12.2010

finden sich neben dem Spitzenreiter Baden-Württemberg die Länder Bayern¹⁰⁹, Sachsen und Brandenburg.

In Quadrant II liegen die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz. Beide sind im Finanzvermögen überdurchschnittlich, wobei der Wert in Hessen mit Abstand an der Spitze aller Flächenländer liegt. Gleichzeitig weisen die Kommunen der beiden Länder allerdings auch einen überdurchschnittlichen Schuldenbestand aus. Bei den rheinland-pfälzischen Kommunen liegt die Relation zwischen Finanzvermögen und Schuldenstand bei 1:3,5; in Hessen ist die Relation günstiger (1:2,5).

Die Kommunen der meisten Länder finden sich in Quadrant III wieder. Ihr Finanzvermögen ist unterdurchschnittlich ausgeprägt, aber auch ihre Schulden liegen unter dem Durchschnittsniveau. Sachsen-Anhalt und Niedersachsen, das Land mit dem geringsten Pro-Kopf-Finanzvermögen, liegen dabei sehr nahe an der Grenze zu Quadrant IV. Ihre Schulden sind nur leicht unterdurchschnittlich.

Am dramatischsten ist die Situation in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland (Quadrant IV). Die Kommunen beider Länder verfügen über ein unterdurchschnittliches Finanzvermögen bei überdurchschnittlich hoher Verschuldung. In beiden Ländern sind die Relationen von Finanzvermögen zu Schulden äußerst schlecht. In Nordrhein-Westfalen liegt sie bei 1:4,2; sie wird noch übertroffen von der mit Abstand schlechtesten Relation aller Länder, die sich im Saarland findet und bei 1:6,2 liegt. Die Geldschulden sind somit mehr als sechs Mal größer als das Finanzvermögen.

3.2 Geldschuldendeckungspotential im Jahr 2011

Im Jahr 2011 haben sich im Vergleich zum Vorjahr sowohl der Geldschuldenbestand beim nicht öffentlichen Bereich (von 1.628 Euro je Einwohner im Jahr 2010 auf 1.709 Euro je Einwohner im Jahr 2011) als auch das Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich erhöht (von 726 Euro je Einwohner im Jahr 2010 auf 755 Euro je Einwohner im Jahr 2011). Ein Teil der zusätzlichen Geldschulden der Kommunen der Flächenländer ist insofern durch zusätzliches Finanzvermögen gedeckt. Hier ist allerdings zu konstatieren, dass die zusätzlichen Finanzvermögen nicht notwendigerweise auf diejenigen Kommunen entfallen, deren Geldschuldenbestände gestiegen sind.

Abbildung 34 weist die einzelnen Werte für die 13 Flächenländer sowie den Flächenländerdurchschnitt aus. Die drei Linien markieren verschiedene Verhältnisse zwischen dem Pro-Kopf-Finanzvermögen und den Pro-Kopf-Schulden beim nicht öffentlichen Bereich. Im Falle der schwarzen Linie entsprechen beide Größen einander. Bei der dunkelbeigen Linie liegen die Schulden zwei Mal so hoch wie das Finanzvermögen, und im Falle der hellbeigen Linie sind die Schulden sogar drei Mal so hoch wie das Finanzvermögen.

¹⁰⁹ Der Wert der bayerischen Kommunen wurde mit einer Korrektur der Schuldenstatistik 2010 von 13.942 Mio. Euro auf 14.032 Mio. Euro korrigiert. In der Abbildung wird der nicht korrigierte Wert verwendet. Unter Vornahme der Korrektur liegen die bayerischen Kommunen noch immer in Quadrant I. Einzig ihre Pro-Kopf-Verschuldung Ende des Jahres 2010 ändert sich von 1.112 Euro je Einwohner auf 1.119 Euro je Einwohner. Vgl. Statistisches Bundesamt 2012j.

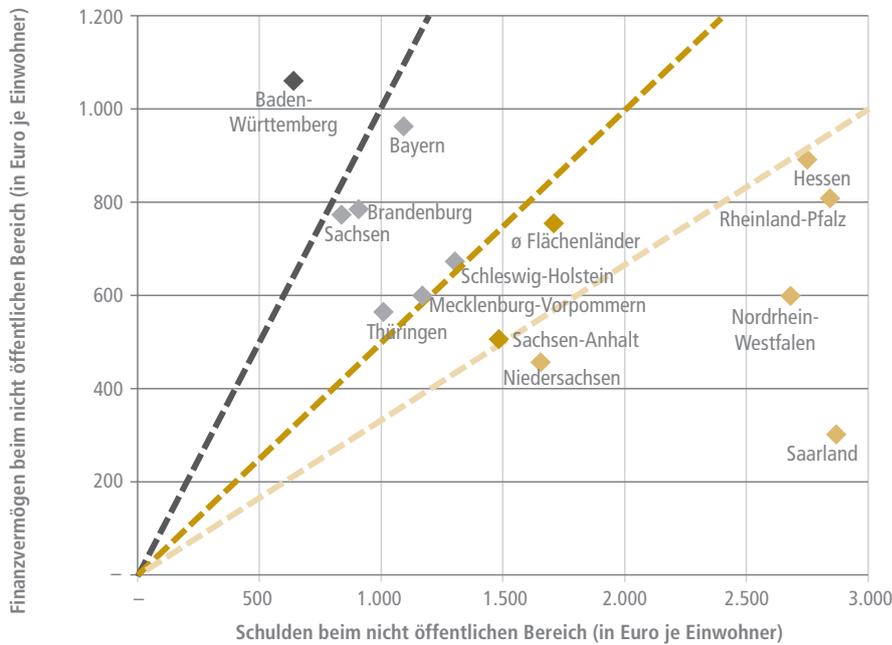


Wie im Vorjahr sind die baden-württembergischen Kommunen die einzigen, deren Finanzvermögensbestand den Schuldenstand übertrifft (schwarze Markierung). Die Kommunen des Landes sind damit in ihrer Summe¹¹⁰ einschließlich ihrer Extrahaushalte unter ausschließlicher Berücksichtigung des Finanzvermögens und der Schulden des nicht öffentlichen Bereiches rechnerisch geldschuldenfrei. Die existenten Geldschulden sind durch Finanzvermögen gedeckt.

Sachsen, Bayern und Brandenburg haben ebenfalls wie im Vorjahr ein vergleichsweise günstiges Verhältnis zwischen Finanzvermögen und Schulden; in allen drei Ländern sind die Geldschulden nur wenig höher als die Finanzaktiva. Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zeichnen sich ebenfalls noch dadurch aus, dass die jeweiligen Geldschuldenbestände weniger als doppelt so hoch sind wie das Finanzvermögen (graue Markierungen). In Sachsen-Anhalt sind die Geldschulden noch knapp weniger als drei Mal so hoch wie das Finanzvermögen (dunkelbeige Markierung). Die ungünstigsten Verhältnisse zwischen Finanzvermögen und Schulden bestehen

Abbildung 34: Gegenüberstellung von Finanzvermögen und Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände beim nicht öffentlichen Bereich (jeweils Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors) am 31.12.2011

in Euro je Einwohner



Verhältnis von Finanzvermögen zu Geldschulden: — 1:1 — 1:2 — 1:3

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012: *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2011*, und Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; Einwohner zum 31.12.2011

110 Innerhalb des Landes ist die Situation heterogen. Die Volumina von Finanzvermögen und Geldschulden bzw. die Relation beider Größen unterscheidet sich im Detail von Kommune zu Kommune.

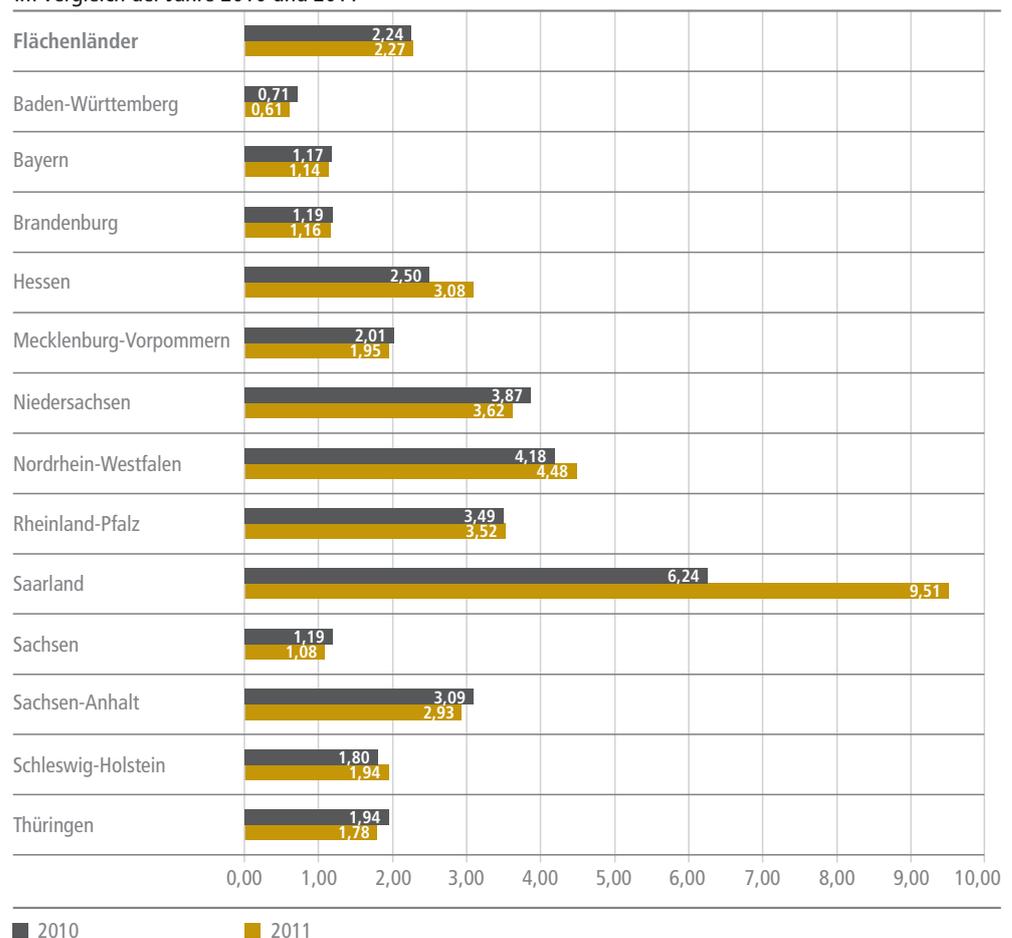
im kommunalen Raum in den fünf Ländern Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Saarland (hellbeige Markierungen).

3.3 Veränderung des Geldschuldendeckungspotentials

In der Summe der Kommunen der Flächenländer hat sich die Quote von Geldschulden und Finanzvermögen (jeweils beim nicht öffentlichen Bereich) zwischen dem Jahr 2010 und dem Jahr 2011 leicht verschlechtert (Abb. 35). Im Jahr 2010 sind die Geldschuldenbestände 2,24 Mal höher als die Finanzvermögen, im Jahr 2011 sind sie 2,27 Mal höher.

Abbildung 35: Relation von Finanzvermögen und Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände beim nicht öffentlichen Bereich (jeweils Kernhaushalte inklusive FEUs des Staatssektors)

im Vergleich der Jahre 2010 und 2011



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012i: *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010*, Statistisches Bundesamt 2012l: *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2011*, Statistisches Bundesamt 2011d: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2010*, und Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; Einwohner jeweils zum 31.12. des betreffenden Jahres



Insgesamt hat sich die Relation zwischen Geldschulden und Finanzvermögen in diesem Zeitraum allerdings lediglich in fünf Ländern verschlechtert. Geringe Veränderungen sind für Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein feststellbar. Etwas ausgeprägter sind die Verschärfungen in Nordrhein-Westfalen und Hessen. Beide Länder haben neben dem Saarland ebenfalls den schlechtesten Pro-Kopf-Wert beim Kommunalen Finanzierungssaldo im Jahr 2011.

Eine insgesamt dramatische Entwicklung verzeichnet das Saarland. Weist das Land bereits im Jahr 2010 mit einem Wert von 6,24 das schlechteste Verhältnis zwischen Geldschulden und Finanzvermögen aller Länder aus, so sind im Jahr 2011 die Geldschulden der Kommunen des Landes bereits 9,51 Mal höher als die Finanzaktiva. Die rapide Verschlechterung beruht dabei auf zwei Effekten. Der Geldschuldenbestand beim nicht öffentlichen Bereich hat sich von 2.703 Euro je Einwohner Ende des Jahres 2010 auf 2.869 Euro je Einwohner Ende des Jahres 2011 erhöht. Gleichzeitig hat sich das Finanzvermögen im gleichen Zeitraum von 433 auf 302 Euro je Einwohner reduziert. In der Folge liegt der Geldschuldenbestand der saarländischen Kommunen im Flächenländervergleich an der Spitze. Gleichzeitig haben die Kommunen in keinem anderen Land ein geringeres Pro-Kopf-Finanzvermögen.

Auf der anderen Seite sind in insgesamt vier Ländern sowohl die Geldschulden zwischen dem Jahr 2010 und dem Jahr 2011 gesunken als auch das Finanzvermögen gestiegen. Bayern ist das einzige West-Flächenland, auf das dieser Befund zutrifft. Bei den weiteren drei Ländern handelt es sich mit Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen um die Kommunen in neuen Flächenländern. Allen vier Ländern ist gemein, dass ihr Kommunalen Finanzierungssaldo des Jahres 2011 positiv ist.

Bemerkenswert ist, dass die baden-württembergischen Kommunen im Jahr 2011 den höchsten Überschuss aller Länder beim Finanzierungssaldo ausweisen. Tatsächlich hat sich das Finanzvermögen der Kommunen des Landes im Jahr 2011 erhöht (von 891 Euro je Einwohner Ende des Jahres 2010 auf 1.059 Euro je Einwohner Ende des Jahres 2011). Im gleichen Zeitraum hat sich allerdings die Kommunalverschuldung beim nicht öffentlichen Bereich leicht von 628 auf 642 Euro erhöht. Die vergleichsweise hohen Überschüsse im Finanzierungssaldo sind insofern nicht für den Geldschuldenabbau beim nicht öffentlichen Bereich, sondern für den Finanzvermögensaufbau beim nicht öffentlichen Bereich eingesetzt worden.¹¹¹

¹¹¹ Einschränkung ist darauf zu verweisen, dass der (kommunale) Finanzierungssaldo bzw. die darin enthaltenen Positionen nicht 1:1 die Veränderung der Geldschulden und Finanzvermögen abbilden. Daneben werden Zweckverbände nicht im Rahmen der vierteljährlichen Kassenstatistik erfasst. Gleichwohl sollte es regelmäßig eine hohe Übereinstimmung zwischen beiden Größen geben. Das ist allerdings nicht zwangsweise der Fall.

Teil VI: Kommunalverschuldung

Zusammenfassung

- Die Höhe der Kommunalverschuldung ist *keine Frage des Haushaltsrechts*. Einziger Unterschied zwischen neuem (doppischem) und altem (kameralem) Haushaltsrecht ist, dass mit dem Ressourcenverbrauchskonzept die Kommunalverschuldung in ihrer Gänze sichtbar wird. Im alten Haushaltsrecht und in der noch immer auf dem alten Recht fußenden Kommunalfinanzstatistik bleiben insbesondere Rückstellungen als Schuldenkategorie unberücksichtigt. Damit wird *statistisch regelmäßig ein unvollständiges und viel zu niedriges Bild der tatsächlichen Kommunalverschuldung wiedergegeben*.
- Einschließlich der *Auslagerungen* beläuft sich der *kommunale Geldschuldenbestand Ende 2011* auf rund *4.044 Euro pro Einwohner*. Davon entfallen *41 Prozent auf den Kernhaushalt* und entsprechend *59 Prozent auf ausgelagerte Einheiten*. Zwischen den Ländern unterscheiden sich die Auslagerungsquoten: Der Anteil ausgelagerter Geldschulden bewegt sich zwischen 85 Prozent in Baden-Württemberg und 44 Prozent in Rheinland-Pfalz.
- Den niedrigsten Geldschuldenstand haben unter Einbeziehung der FEUs die Kommunen in *Schleswig-Holstein mit 2.480 Euro pro Einwohner*, den höchsten die Kommunen des *Saarlandes mit 6.224 Euro pro Einwohner*.
- Im Vergleich zu Bund und Ländern ist die *Kommunalverschuldung niedriger*. Aktuell erwarten kommunale Entscheidungsträger allerdings, dass die Kommunalhaushalte aufgrund der erneuerten Staatsschuldenbremse zum Quasi-Ventil werden. Damit würde die neue Staatsschuldenbremse in ihrer Wirkung als schuldenbegrenzendes Instrument in Bezug auf den Gesamtstaat unterlaufen.
- Eine besondere Problematik geht von dem *steigenden Anteil der Kassenkredite* aus. Ihnen stehen keine geschaffenen Werte gegenüber. Ursprünglich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung bestimmt, sind sie mancherorts zur Dauereinrichtung auf hohem Niveau avanciert. Im Saarland ist die Summe der Kassenkredite größer als die der Investitionskredite. Für Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen werden Ende 2011 ebenfalls problematische Werte von jeweils mehr als 1.000 Euro je Einwohner nachgewiesen. In Sachsen, Baden-Württemberg und Bayern kommen Kassenkredite (mit Ausnahme einzelner Kommunen) hingegen quasi nicht vor.
- Im Zuge der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise sind die Zinssätze für Kredite und Kassenkredite der Kommunen auf Werte nahe null gesunken. Sie werden jedoch meist in kurzen Laufzeiten finanziert. Daraus resultiert ein starkes *Zinsrisiko*, da sich die mittelfristig unvermeidbare Normalisierung des Kapitalmarktes direkt und kurzfristig in steigenden Zinslasten niederschlägt.
- Die Landesgesetzgeber versuchen mit unterschiedlichem Nachdruck, das Wachstum der Geldschulden über das *Haushaltsrecht und die Kommunalaufsicht zu begrenzen*. In *einigen Ländern ist dies gescheitert*. Wenige Kommunen haben sich daneben bis dato eigenständig im Rahmen der Satzungsgewalt Schuldenbremsen gesetzt.



- Laufende Verschuldung *erhöht nur scheinbar den politischen und administrativen Handlungsspielraum*. Der Haushalts- und Handlungsspielraum über Geldschulden wurde de facto in einer langfristigen Betrachtung unter Berücksichtigung der Zinslasten nicht vergrößert, sondern verringert. Neuverschuldung dient heute in der Summe nur noch der Finanzierung der Zinsen. Das bedeutet in der Konsequenz eine öffentliche Subventionierung des Kapitalmarktes. Für das kommunale Leistungsvermögen hat die Politik der nahezu permanenten Neuverschuldung hingegen nichts gebracht.

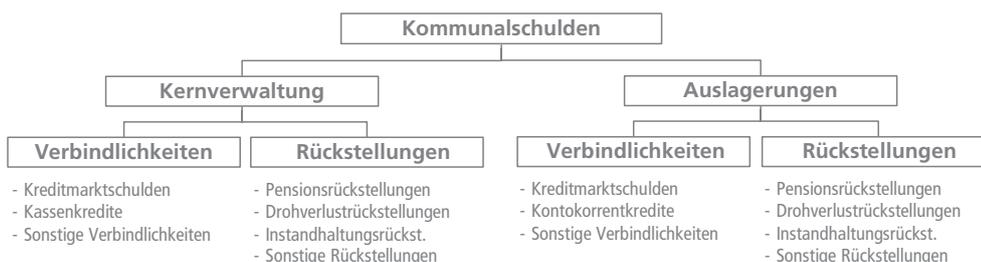
Vorbemerkungen

Die Kommunalverschuldung hat in einzelnen Kommunen eine beunruhigende Höhe erreicht. Anhäufte Schulden drohen zum Motor ihrer eigenen Entwicklung zu werden; ihre Folgen verdrängen wünschenswerte Aufwendungen oder machen merkliche Anpassungen der Erträge erforderlich. Beides hat Folgen für die aktuelle Einwohnergeneration.

Dass die Kommunalverschuldung in einigen Gemeinden und Gemeindeverbänden eine derartige Höhe erreicht hat, ist keine Frage des Haushaltsrechts. Einziger Unterschied zwischen neuem (doppischem) und altem (kameralem) Haushaltsrecht ist, dass mit dem Ressourcenverbrauchskonzept die Kommunalverschuldung in ihrer Gänze sichtbar wird. Im alten Haushaltsrecht und in der noch immer auf dem alten Recht fußenden Kommunalfinanzstatistik bleiben insbesondere Rückstellungen als Schuldenkategorie unberücksichtigt. Damit wird statistisch regelmäßig ein viel zu niedriges Bild der tatsächlichen Kommunalverschuldung wiedergegeben. Mit Einführung der Doppik stehen fortan ausführlichere Informationen zur Kommunalverschuldung zu Verfügung. Ob aus dem Vorhandensein der zusätzlichen Informationen ein Umdenken in der Kommunalpolitik der von hohen Schulden betroffenen Kommunen resultiert, hängt aber noch immer von den Kommunalpolitikern selbst ab.

Der reine Begriff der Kommunalverschuldung ist unkonkret, weil sich Kommunalschulden aus unterschiedlichsten Schuldenarten zusammensetzen. Das Portfolio kommunaler Schuldenarten ist reichhaltig. Im neuen, auf der Doppik basierenden Haushaltsrecht werden Schulden in der Regel als Verbindlichkeiten und Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten definiert. Darüber hinaus ist von Bedeutung, dass neben der Kernverwaltung auch die Auslagerungen Schulden haben können (Abb. 36).

Abbildung 36: Doppischer Gesamtschuldenbegriff



Quelle: Burth/Gnädinger 2011: *Methodische Hinweise zur Themenrubrik „Staatsverschuldung in Deutschland“ von HaushaltsSteuerung.de*, S. 3

Perspektivisch wird es vielerorts darauf ankommen, die hohe Kommunalverschuldung maßgeblich zurückzuführen. Umso bedauerlicher ist es, dass mit Einführung des neuen Haushaltsrechts eine kaum zu überschauende Konfusion entstanden ist. Begriffe im Kontext der Verschuldung werden von Land zu Land unterschiedlich definiert. Für den (länderübergreifenden) Austausch zur notwendigen Rückführung von Kommunalschulden ist diese Situation nicht hilfreich.

So schließen etwa aktuell nicht alle Länder Rückstellungen in ihre gesetzlichen Definitionen des Schuldenbegriffs mit ein, und auch unterhalb des Schuldenbegriffs setzt sich das heterogene Bild in Bezug auf die Begrifflichkeiten fort, beispielsweise bei den Verbindlichkeiten¹¹². Die Mehrzahl der Länder grenzt im Haushaltsrecht explizit Investitionskredite und Kassenkredite voneinander ab, andere tun das indes (noch) nicht.

1 Statistischer Schuldenbegriff

Die Haushalts- und Verschuldungssituation einer Gebietskörperschaft hat sich noch nie dadurch verbessert, dass nicht über die konkreten Zahlen gesprochen wird. Hierzu gehört, dass einzelne relevante Daten nicht ausgeblendet werden, wie das bei zahlreichen Visualisierungen und Debatten zum Status quo öffentlicher Verschuldung leider regelmäßig der Fall ist. Transparenz ist die Basis für einen faktenbasierten Dialog.

Das doppische Haushaltsrecht definiert Schulden als Verbindlichkeiten und Rückstellungen aus einer Konzernperspektive heraus. Heute rechnen allerdings (noch) längst nicht alle Gebietskörperschaften auf Grundlage dieses Rechnungsstils. Die Kommunen sind Vorreiter im föderalen System; viele (nicht alle) haben auf das neue Haushaltsrecht – verkürzt als Doppik bezeichnet – umgestellt. Auf staatlicher Ebene sieht die Situation anders aus: Sowohl der Bund als auch die allermeisten Bundesländer rechnen heute noch immer kameral. Auf Basis dieses Rechnungsstils ist es für den Gesamtstaat nicht möglich, ein vollständiges Verschuldungsbild darzustellen. Insbesondere können keine Rückstellungen, etwa für Pensionsverpflichtungen, abgebildet werden. Dieser Zusammenhang bedingt letztlich, dass auch die Schuldenstatistik (Statistik über die Schulden der öffentlichen Haushalte) diese Schuldenart gegenwärtig nicht abbilden kann. Die Schulden sind im kameralen System noch nicht einmal auf Ebene der entsprechenden Gebietskörperschaften erfasst, mithin unbekannt und können dementsprechend auch nicht an die Schuldenstatistik gemeldet und ausgewertet werden. Das in der Schuldenstatistik abgebildete Schuldenbild ist insofern unvollständig; einzelne relevante Schuldenarten werden in keiner Weise abgebildet. Daher ist festzuhalten, dass die öffentliche Schuldenlast untererfasst ist.

Die Relevanz der statistisch nicht erfassten Positionen unterscheidet sich von Kommune zu Kommune. Eine exemplarische Darstellung der Gesamtvermögensrechnung/-bilanz der nordrhein-westfälischen Großstadt Dortmund (Ende 2011 rund 581.000 Einwohner) für den 31.12.2010 bezif-

¹¹² Es ist anzumerken, dass der doppische Begriff „Verbindlichkeiten“ nicht deckungsgleich mit dem Terminus „Geldschulden“ ist.



fert z.B. allein das Rückstellungsvolumen auf der Passivseite der Bilanz mit 2.396.516.461,22 Euro. Das entspricht einem Anteil von knapp 22 Prozent der Gesamtbilanzsumme (Abb. 37).

Abbildung 37: Gesamtbilanz der Stadt Dortmund zum 31.12.2010

AKTIVA	31.12.2010 Euro	PASSIVA	31.12.2010 Euro
1. Anlagevermögen	9.928.120.751	1. Eigenkapital	2.905.419.213
1.1 Immaterielle Vermögensgegenstände	16.913.544	1.1 Allgemeine Rücklage	2.130.155.228
1.2 Sachanlagen	6.736.533.539	1.2 Sonderrücklagen	23.122.874
1.2.1 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	711.065.692	1.3 Gesamtjahresfehlbetrag der Stadt Dortmund	-50.081.272
1.2.2 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	2.301.797.034	1.4 Ausgleichsposten für die Anteile anderer Gesellschafter	802.222.384
1.2.3 Infrastrukturvermögen	3.091.962.162	2. Sonderposten	1.557.129.619
1.2.4 Bauten auf fremden Grund und Boden	710.397	2.1 Sonderposten für Zuwendungen	1.419.036.779
1.2.5 Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler	16.340.236	2.2 Sonderposten für Beiträge	29.609.349
1.2.6 Maschinen, technische Anlagen, Fahrzeuge	181.524.460	2.3 Sonderposten für den Gebührenaussgleich	4.918.384
1.2.7 Betriebs- und Geschäftsausstattung	104.130.599	2.4 Sonstige Sonderposten	103.565.107
1.2.8 Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau	329.022.960	3. Rückstellungen	2.396.516.462
1.3 Finanzanlagen	3.174.653.668	3.1 Pensionsrückstellungen	1.627.984.196
1.3.1 Anteile an verbundenen Unternehmen	25.954.989	3.2 Rückstellungen für Deponien und Altlasten	205.069.620
1.3.2 Anteile an assoziierten Unternehmen	1.841.555.944	3.3 Instandhaltungsrückstellungen	43.006.486
1.3.3 Beteiligungen	207.379.453	3.4 Steuerrückstellungen	18.700.715
1.3.4 Sondervermögen	13.772.992	3.5 Sonstige Rückstellungen	501.755.445
1.3.5 Wertpapiere des Anlagevermögens	670.658.450	4. Verbindlichkeiten	4.052.846.787
1.3.6 Ausleihungen	415.331.840	4.1 Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	2.399.844.245
2. Umlaufvermögen	1.005.725.947	4.2 Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.207.279.803
2.1 Vorräte	316.082.892	4.3 Vorgänge, die der Kreditaufnahme wirtschaftl. gleichk.	56.105.188
2.2 Forderungen und sonstige Vermögens- gegenstände	480.587.609	4.4 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	77.140.100
2.3 Wertpapiere des Umlaufvermögens	25.342.520	4.5 Sonstige Verbindlichkeiten	312.477.452
2.4 Liquide Mittel	183.712.926	5. Passive Rechnungsabgrenzungsposten	75.859.036
3. Aktive Rechnungsabgrenzungsposten	53.924.419	Gesamtbilanzsumme	10.987.771.117
Gesamtbilanzsumme	10.987.771.117		

Quelle: Stadt Dortmund/Stadtkämmerei o. J.: Gesamtabschluss für das Haushaltsjahr 2010

| BertelsmannStiftung

Gleichwohl hat die Schuldenstatistik mit dem Berichtsjahr 2010 eine für die Transparenz förderliche Neuerung erfahren: Seither werden die Schulden der öffentlichen Haushalte in einer erweiterten Definition dargestellt. Diese Neuerung ist in fortschreitenden Ausgliederungen aus den Kernhaushalten und zunehmender Übertragung von öffentlichen Aufgaben nebst ihrer Schulden auf Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit eigenem Rechnungswesen (FEUs) begründet. Auf kommunaler Ebene sind derartige Ausgliederungen besonders relevant; ihre Existenz hat den Vergleich der Schulden der öffentlichen Haushalte beeinträchtigt.¹¹³ Um die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte wiederherzustellen, werden mit der neuen Schuldenstatistik zusätzlich zu den Kernhaushalten die Schulden dieser FEUs berücksichtigt.¹¹⁴ Dazu wird auf ein sogenanntes Schalenkonzept zurückgegriffen.

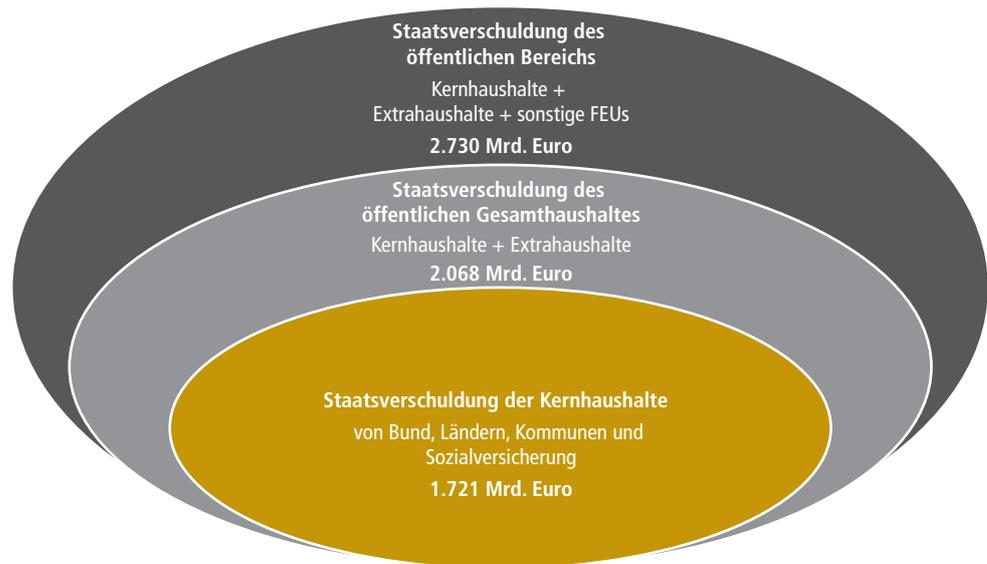
113 Vgl. Junkernheinrich/Micosatt 2008.

114 Vgl. Statistisches Bundesamt 2012k, S. 2.

Für die Kommunen (und auch für andere Ebenen wie Bund, Länder und Sozialversicherung sowie in der Summe für den Gesamtstaat) wird im Rahmen der neuen Schuldenstatistik im Grundsatz zwischen drei unterschiedlichen Abgrenzungen unterschieden (Abb. 38):

- 1) *Beschränkung auf die Kernhaushalte* (kleine Abgrenzung der Kommunalverschuldung)
- 2) Betrachtung der Kern- und Extrahaushalte (mittlere Abgrenzung der Kommunalverschuldung); man spricht bei dieser Abgrenzung vom sogenannten *öffentlichen Gesamthaushalt*
- 3) Beleuchtung des *öffentlichen Bereichs*, wobei additiv zu den Kern- und Extrahaushalten die sonstigen FEUs betrachtet werden (große Abgrenzung der Kommunalverschuldung)

Abbildung 38: Schalenkonzept zur Erfassung der Staatsverschuldung im Rahmen der Schuldenstatistik



Quelle: Burth/Gnädinger 2011: *Methodische Hinweise zur Themenrubrik „Staatsverschuldung in Deutschland“ von Haushaltssteuerung.de*, S. 7

| BertelsmannStiftung

Für jede dieser drei Abgrenzungen kann auf Basis der neuen (erstmalig für das Berichtsjahr 2010 gültigen)¹¹⁵ Schuldenstatistik zwischen zwei verschiedenen Schuldenarten differenziert werden, die weiter aufgeschlüsselt werden können:

- 1) Schulden beim nicht öffentlichen Bereich
 - a) Wertpapiersschulden
 - b) Kredite
 - c) Kassenkredite

¹¹⁵ Bis einschließlich des Jahres 2009 arbeitet die Schuldenstatistik mit anderen Termi. Vgl. Burth/Gnädinger 2011, S. 11.



2) Schulden beim öffentlichen Bereich

- a) Kredite
- b) Kassenkredite

Additiv können kreditähnliche Rechtsgeschäfte¹¹⁶ und Bürgschaften nachrichtlich abgerufen werden.

Die in statistischen Auswertungen am häufigsten anzutreffende Abgrenzung ist die Betrachtung der Kern- und Extrahaushalte (öffentlicher Gesamthaushalt) unter Berücksichtigung der Schulden beim nicht öffentlichen Bereich. Da diese Abgrenzung jedoch insbesondere die ebenfalls sehr voluminösen, jedoch erst seit 2010 vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der Schuldenstatistik erfassten Schulden (beim nicht öffentlichen Bereich) der sonstigen FEUs außen vor lässt, erfasst sie die öffentliche Geldverschuldung nur unvollständig. In den nachfolgenden Analysen werden daher – sofern dies möglich ist – die Schulden der sonstigen FEUs zusätzlich berücksichtigt, um ein möglichst vollständiges Bild der kommunalen Geldverschuldung zu zeichnen.

Die Staatsverschuldung der Kernhaushalte von Bund, Ländern, Kommunen und gesetzlicher Sozialversicherung unter Berücksichtigung der Schulden beim nicht öffentlichen Bereich, der Schulden beim öffentlichen Bereich¹¹⁷ und der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte beträgt zum 31.12.2011 rund 1.721,01 Mrd. Euro (21.121 Euro je Einwohner). Die entsprechende Staatsverschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts erreicht eine Höhe von rund 2.068,46 Mrd. Euro (25.297 Euro je Einwohner). Die Staatsverschuldung des öffentlichen Bereichs beläuft sich auf rund 2.729,99 Mrd. Euro (34.158 Euro je Einwohner); sie entspricht damit im Hinblick auf die berücksichtigten Schuldenarten sowie die einbezogenen FEUs dem höchstmöglichen statistisch abbildbaren Schuldenstand.

2 Entwicklung der Geldschulden

Aufgrund der Umstellung der Schuldenstatistik zum Berichtsjahr 2010 ist eine Zeitreihenbetrachtung zu den Kommunalschulden nur eingeschränkt möglich. Ab dem Jahr 2010 werden die Schulden aller Zweckverbände, die nach dem ESVG zum Sektor Staat gehören, bei den Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes dargestellt. In den Vorjahren wurden die kaufmännisch buchenden Zweckverbände des Staatesektors bei den Schulden der FEUs, also bei den Schulden des öffentlichen Bereiches nachgewiesen. Zudem gibt es ab dem Berichtsjahr 2010 neue begriffliche Abgrenzungen; so werden z.B. die Kreditmarktschulden durch die Schulden beim nicht öffentlichen Bereich ersetzt, in denen auch die Kassenkredite beim nicht öffentlichen Bereich enthalten sind. Zudem liegt eine geänderte Bereichsabgrenzung zugrunde.¹¹⁸

¹¹⁶ Die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte können lediglich getrennt nach Kern- und Extrahaushalten abgerufen werden.

¹¹⁷ Im Kontext der Schulden beim öffentlichen Bereich ist einschränkend anzumerken, dass es sich hierbei um Schulden handelt, die eine Einheit des öffentlichen Bereichs bei einer anderen Einheit des öffentlichen Bereichs hat (z. B. Schulden einer Kommune beim Land). Demzufolge stehen diesen Schulden Forderungen in gleicher Höhe gegenüber.

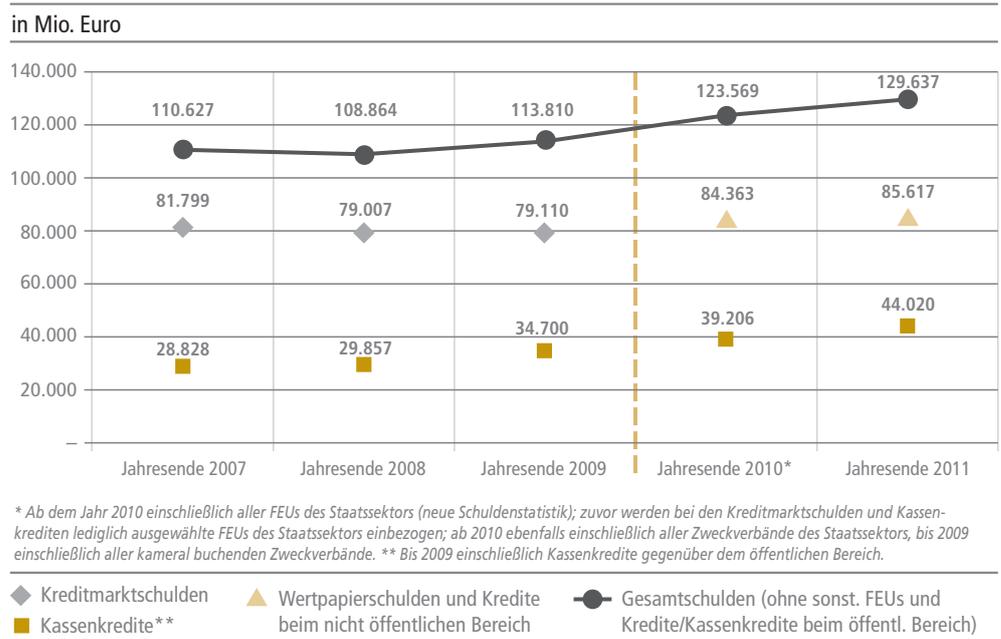
¹¹⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt 2012k, S. 12.

Unter Berücksichtigung dieses Sachverhaltes wird deutlich, dass die kommunale Gesamtverschuldung (ohne sonstige FEUs und Kredite/Kassenkredite beim öffentlichen Bereich) im Fünfjahreszeitraum von Ende des Jahres 2007 bis Ende des Jahres 2011 lediglich im Jahr 2008 eine Reduzierung erfahren hat (Abb. 39). In diesem Jahr haben die Kommunen Überschüsse (positiver Finanzierungssaldo) realisiert (s. dazu im Detail Teil II). In allen anderen Jahren sind die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer gestiegen – zuletzt im Jahr 2011 um 6.068 Mio. Euro auf den Jahresendwert von 129.637 Mio. Euro.

Die Ursache für den Schuldenrückgang im Jahr 2008 liegt in der Entwicklung der Kreditmarktschulden. Sie sind von 81.799 Mio. Euro Ende des Jahres 2007 auf 79.007 Mio. Euro gesunken. Gleichzeitig sind allerdings im gleichen Jahr die als besonderes Krisenphänomen geltenden Kassenkredite um 1.029 Mio. Euro gestiegen. Einzelne Kommunen haben demnach selbst in diesem außergewöhnlich guten Haushaltsjahr ihre Kassenkreditbestände ausgebaut. Das zeigt, dass sogar in diesem Jahr die Schere zwischen den Kommunen weiter aufgegangen ist – während auf der einen Seite Überschüsse realisiert werden, geraten andere Kommunen noch stärker in den Kassenkreditstrudel. Zuletzt sind die Kassenkredite im Jahr 2011 noch einmal sprunghaft gestiegen: gegenüber dem Jahr 2010 im Jahr 2011 um 4.814 Mio. Euro auf den Jahresendwert von 44.020 Mio. Euro.

Im Vergleich zu den Kassenkrediten sind die Wertpapierschulden und Kredite beim nicht öffentlichen Bereich der Kommunen im Jahr 2011 wesentlich weniger stark gestiegen (+1.254 Mio. Euro).

Abbildung 39: Geldschuldenentwicklung in der Abgrenzung nach dem öffentlichen Gesamthaushalt (Kernhaushalte und Extrahaushalte) in den Jahren 2007 bis 2011



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*



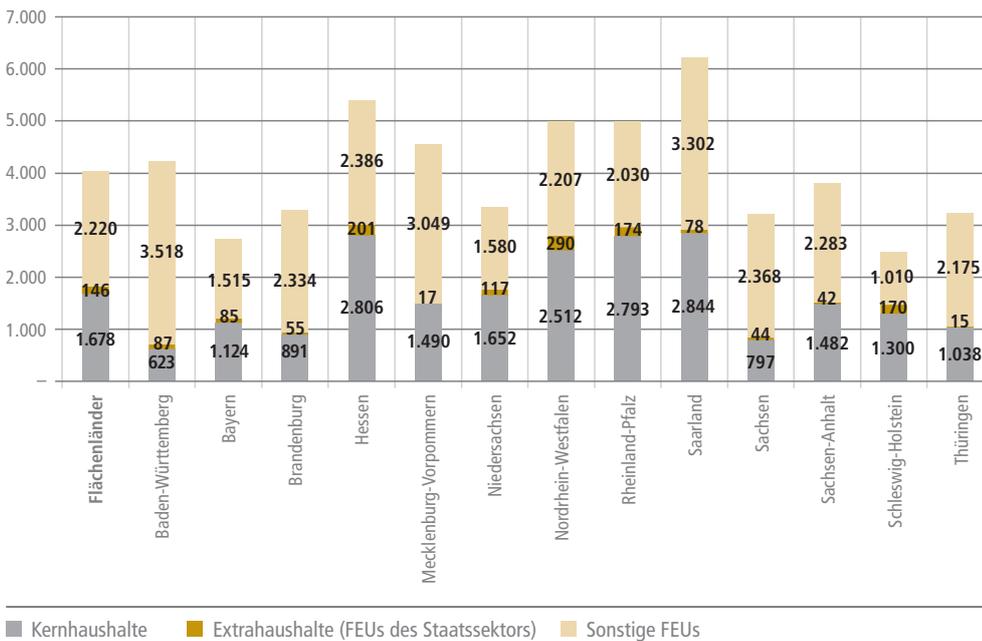
Die Bewertung dieses Faktums ist nicht trivial. So könnte das vergleichsweise stärkere Kassenkreditwachstum in der steigenden Heterogenität der Kommunal финанzen begründet sein. Ein anderer Erklärungsgrund könnte darin liegen, dass einzelne Kommunen das Instrument des Kassenkredites (zunehmend) zweckentfremden, weil dessen Zinssatz gegenwärtig äußerst niedrig ist (Zinsspread). Gleichzeitig scheint es den Aufsichtsbehörden besser zu gelingen, Kredite zu begrenzen, als dies bei den Kassenkrediten der Fall ist.

3 Geldschulden in Kernverwaltung und Auslagerungen

Unter Berücksichtigung der Auslagerungen (off-budget borrowing) liegt der kommunale Gesamtschuldenstand (Schulden beim öffentlichen und beim nicht öffentlichen Bereich) im Durchschnitt der Flächenländer Ende des Jahres 2011 bei 4.044 Euro je Einwohner (Abb. 40). Hiervon entfällt der überwiegende Teil auf Auslagerungen (Nebenhaushalte). Während die Kernhaushaltsschulden im Flächenländerdurchschnitt bei 1.678 Euro je Einwohner liegen, beträgt der Wert bei den Extrahaushalten 146 Euro je Einwohner. Die vergleichsweise größte Position machen die sonstigen FEUs (Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nicht zum Sektor Staat gehören) aus.

Abbildung 40: Kommunale Gesamtverschuldung (Schulden beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich; ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Bürgschaften) im Flächenländervergleich

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

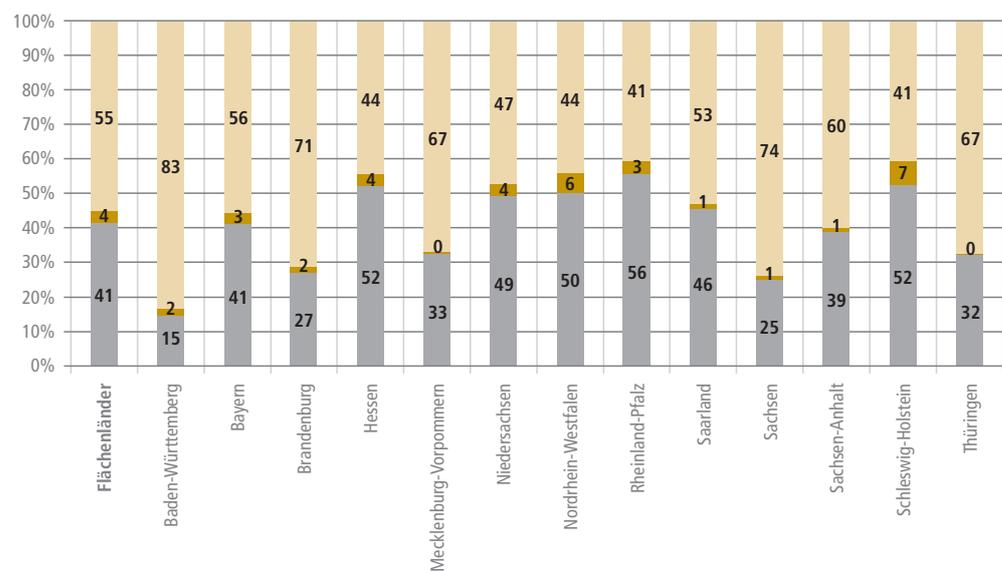
Die niedrigsten Gesamtgeldschuldenbestände weisen die Kommunen in Schleswig-Holstein aus; der Wert liegt bei 2.480 Euro je Einwohner, rund 61 Prozent des Flächenländerdurchschnitts. Es folgen Bayern (2.724 Euro je Einwohner) und Sachsen (3.209 Euro je Einwohner).

An der Spitze der kommunalen Verschuldung stehen die saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände mit 6.224 Euro je Einwohner; der saarländische Wert liegt um insgesamt 2.180 Euro je Einwohner über dem Flächenländerdurchschnitt. Die Kommunen in Hessen (5.393 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (5.010 Euro je Einwohner) überschreiten ebenfalls die Marke von 5.000 Euro je Einwohner. In Rheinland-Pfalz wird sie mit 4.998 Euro je Einwohner nur knapp unterschritten.

Die Auslagerungsquoten¹¹⁹ im Bereich der Kommunalschulden erreichen beachtliche Höhen (Abb. 41). Im Durchschnitt der Flächenländer entfallen Ende des Jahres 2011 nur noch 41 Prozent der Schulden beim nicht öffentlichen und öffentlichen Bereich auf den Bereich der Kernhaushalte (kleine Abgrenzung der Kommunalverschuldung). Vier Prozent der Geldschulden sind auf Extrahaushalte, also FEUs des Staatssektors ausgegliedert. Weitere 55 Prozent und damit der Großteil

Abbildung 41: Aufteilung der kommunalen Gesamtverschuldung Ende des Jahres 2011 (Schulden beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich; ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Bürgschaften) auf Kernhaushalt und Auslagerungen im Flächenländervergleich

in Prozent



■ Kernhaushalte ■ Extrahaushalte (FEUs des Staatssektors) ■ Sonstige FEUs

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*

| BertelsmannStiftung

¹¹⁹ Die Gründe für die Auslagerung kommunaler Aufgaben sind vielfältig. Mit der Auslagerung (gerade auch bei der Auslagerung von Schulden) sind jedoch auch Risiken verbunden. Vgl. exemplarisch Herrmann 2012, S. 27 ff.



der Kommunalverschuldung entfallen auf sonstige FEUs und sind damit ebenfalls aus dem Kernhaushalt ausgegliedert.

Eine besonders hohe Fragmentierung der Haushalte ist für Baden-Württemberg,¹²⁰ Sachsen und Brandenburg nachweisbar. Vergleichsweise niedrige Schuldenauslagerungsquoten finden sich hingegen in Rheinland-Pfalz, Hessen und Schleswig-Holstein. In diesen drei Ländern befinden sich jeweils mehr als die Hälfte der Geldschulden im Bereich der Kernhaushalte.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtig stetig steigenden Anzahl doppisch rechnender Gemeinden und Gemeindeverbände ist es wahrscheinlich, dass perspektivisch die aktuell wie auch in den letzten Jahren zu beobachtende Tendenz zur Auslagerung von Geldschulden abnimmt. Ein Argument für die Einführung des neuen Haushaltsrechts ist, dass damit verloren gegangene Transparenz aufgrund der Fragmentierung der Haushalte durch die Aufstellung von Gesamtabschlüssen zurückerlangt wird. Ein Verstecken von Schulden in Auslagerungen (Schattenhaushalte) aus politischen Motiven, mithin eine Verschleierung der kommunalen Tätigkeit mit daraus folgenden Transparenzproblemen, wird erschwert. Hinzu kommt, dass betriebswirtschaftliche Gründe, die regelmäßig für die Auslagerung von Aufgaben auf ausgelagerte Organisationseinheiten angeführt werden, in den Hintergrund treten: Fortan kann auch im Bereich des Kernhaushaltes kaufmännisch gerechnet werden.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass selbst im Rahmen der Diskussion um mögliche kommunalpolitische Reaktionen auf die befürchteten Auswirkungen der Staatsschuldenbremse die überwiegende Mehrheit der Kommunen nicht von einer Erhöhung der Verschuldung in ausgelagerten Bereichen ausgeht.¹²¹ Möglich ist, dass auch die gegenwärtigen Entwicklungen am Kreditmarkt (Basel III) die weitere Schuldenaufnahme (in kommunalen Auslagerungen) bremsen. Bei kommunalen Unternehmen gibt es bereits heute einen Zusammenhang zwischen Ratingergebnis und Höhe der Kreditkosten. Es ist denkbar, dass diese direkte Verbindung ebenfalls für die in der Befragung zum Ausdruck kommende gegenwärtige Zurückhaltung bei der weiteren Aufnahme von Geldschulden durch Auslagerungen mitverantwortlich ist. Kommunale Unternehmen sind im Gegensatz zu der Kommune selbst insolvenzfähig und werden schon heute prinzipiell so wie privatwirtschaftliche Unternehmen behandelt – allerdings unter Berücksichtigung der kommunalen Besonderheiten. Bei der Bewertung ihrer Bonität, mithin der Frage der zu erwartenden Unterstützung des Unternehmens durch die Kommune, spielt z.B. eine Rolle, ob die Leistung des Kommunalunternehmens zu den Kernaufgaben der Kommune zählt oder eine kommunale Bürgerschaft existiert. Sofern nun (mittelfristig) auch die Kreditwürdigkeit der Kommunen selbst durch Basel III anders eingestuft wird, was nicht unwahrscheinlich ist,¹²² wird das implizit Auswirkungen auf Kommunalunternehmen haben.¹²³

120 Bereits für den Stichtag 31. Dezember 2010 ist für Baden-Württemberg eine besonders hohe Auslagerungsquote feststellbar. Sie liegt bei Betrachtung der Schulden beim nicht öffentlichen Bereich (ohne Schulden beim öffentlichen Bereich) bei über 80 Prozent. Vgl. ebd., S. 53 f.

121 Vgl. Lenk/Rottmann/Kuntze 2012, S. 25.

122 Vgl. Bundesverband deutscher Banken e.V. 2012.

123 Vgl. ebd., S. 11.

4 Einordnung der Kommunalverschuldung

Sowohl im Bereich der Kernhaushalte als auch unter Einbeziehung sämtlicher FEUs sind der Bund und die Länder Ende des Jahres 2011 unter Berücksichtigung der Schulden beim nicht öffentlichen und beim öffentlichen Bereich sehr viel höher verschuldet als die Kommunen (Abb. 42). Im Vergleich zwischen den Ländern und ihren Kommunen gilt dieser Befund für jedes der 13 Flächenländer, obgleich sich die Relationen unterscheiden.

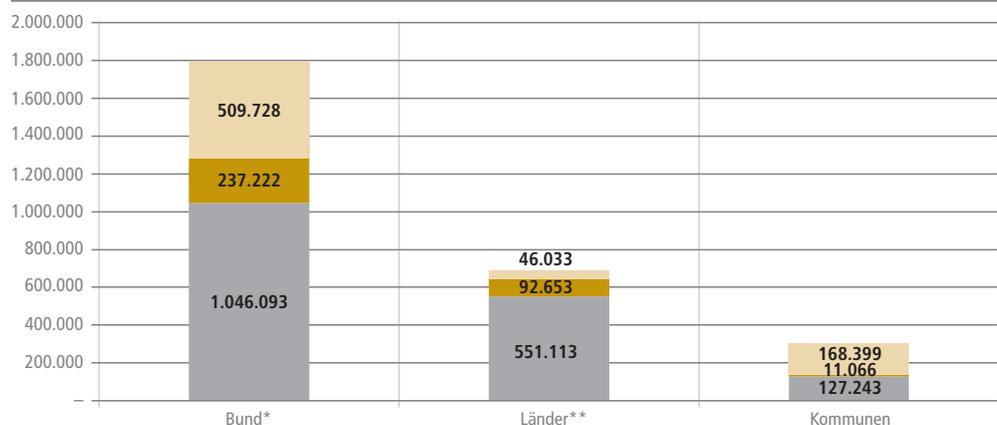
Die Gesamtschulden des Bundes (ohne Sozialversicherung) betragen 1.793.042 Mio. Euro. Das entspricht in Relation zu den Einwohnern zum 30. Juni 2011 einem Pro-Kopf-Wert von 21.928 Euro je Einwohner. Bei den Ländern (inklusive Stadtstaaten) sind es zum selben Zeitpunkt 689.798 Mio. Euro bzw. 8.436 Euro je Einwohner. Die Kommunalverschuldung erreicht mit 306.709 Mio. Euro bzw. 4.044 Euro je Einwohner nicht einmal 20 Prozent der Verschuldung des Bundes.

In der Gegenüberstellung der Ebenen wird ebenfalls deutlich, dass das Phänomen der Schuldenauslagerung auf FEUs des Staats- und Marktsektors nicht allein die Kommunen betrifft. Zwar ist der Anteil der auf den Kernhaushalt entfallenden Geldschulden mit 41 Prozent bei den Kommunen am geringsten; gleichwohl gliedern aber auch Bund und Länder Geldschulden aus den Kernhaushalten aus. Auf Ebene des Bundes entfallen Ende des Jahres 2011 insgesamt 58 Prozent der Geldschulden auf den Bereich des Kernhaushaltes, bei den Ländern sind es immerhin 80 Prozent.

Vor allem seitens der Kommunen wird gegenwärtig befürchtet, dass sich die Gewichte künftig zu ihren Ungunsten verschieben werden; diese Befürchtung resultiert aus der Existenz der neuen Staats-

Abbildung 42: Gesamtverschuldung (Schulden beim öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich; ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Bürgschaften) von Bund, Ländern und Kommunen Ende des Jahres 2011

in Mio. Euro



* Ohne Sozialversicherung. ** Flächenländer inklusive Stadtstaaten.

■ Kernhaushalte ■ Extrahaushalte (FEUs des Staatssektors) ■ Sonstige FEUs

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*



schuldenbremse.¹²⁴ Von dieser gehen stärkere Restriktionen auf die Staatshaushalte aus, als das bislang der Fall war. Insofern rechnen einige (kommunale) Akteure damit, dass die Kommunalhaushalte zum Quasi-Ventil werden.¹²⁵ Der Spielraum für staatliche Zuweisungen könnte vor diesem Hintergrund schwinden. Ebenfalls wird zuweilen damit gerechnet, dass zusätzliche Aufgaben und damit Ausgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen werden.¹²⁶ Eine derartige Entwicklung müsste sich folglich in einer Veränderung des Kommunalisierungsgrades ausdrücken.

Bedenklich ist, dass kürzlich im Zuge einer Umfrage unter Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern jeweils rund 50 Prozent der Befragten von einer Zunahme der Kassenkreditverschuldung sowie der investiven Verschuldung als möglicher Reaktion auf etwaige kommunale Mehrbelastungen aus der Staatsschuldenbremse ausgegangen sind. Ein derartiges Vorgehen der Kommunen würde die Ziele der neuen Staatsschuldenbremse unterlaufen und das schuldenbegrenzende Instrument aushöhlen.¹²⁷

5 Kommunalverschuldung im Ländervergleich

Innerhalb der kommunalen Familie gibt es eine erstaunliche Heterogenität in Bezug auf die Verschuldungsneigung/-notwendigkeit. Das trifft sowohl auf die absolute Höhe der Geldverschuldung zu als auch auf die Inanspruchnahme einzelner Schuldenarten. Zu den Ursachen der Unterschiede gibt es eine breite Debatte in Wissenschaft und Praxis.¹²⁸ Im Kern sind es meist mehrere Faktoren, die jenseits der in Teilen auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten begründbaren Geldverschuldung für die jeweilige Haushalts- und Verschuldungssituation verantwortlich zeichnen (Abb. 43).

Abbildung 43: Determinanten für kommunale Haushaltsergebnisse



Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an Gnädinger 2012: *Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen – Haushaltsausgleich, -konsolidierung und Schuldenabbau bis zur Schuldenfreiheit in Städten und Gemeinden*, S. 309

| BertelsmannStiftung

124 In einer Untersuchung für die USA konnte nachgewiesen werden, dass ein Staatsschuldenverbot unter Ausklammerung vertikal nachgelagerter Ebenen Anreize zur Schuldenumlage auf die Gebietskörperschaften auslöst, für die weniger strenge Verschuldungsregeln bestehen. Vgl. Herrmann 2011, S. 22.

125 Vgl. Wieland 2010, S. 30.

126 Neben zunehmenden Aufgabenübertragungen, Modifikationen bei den Finanzausgleichssystemen und Kürzungen bei den Landeszuweisungen befürchten einige Kommunen ebenfalls eine Verteuerung/Verknappung des Kreditangebotes als Folge der neuen Staatsschuldenbremse. Vgl. Lenk/Rottmann/Kuntze 2012, S. 11.

127 Vgl. ebd., S. 21.

128 Vgl. exemplarisch Gnädinger 2012, S. 234 ff.

Es ist jeweils eine Mischung aus unterschiedlichen exogenen und endogenen Bedingungen, die letztlich den Geldschuldenstand einer Kommune bedingt. Die Identifikation einer einzelnen Ursache/Bedingung ist im Einzelfall kaum möglich.

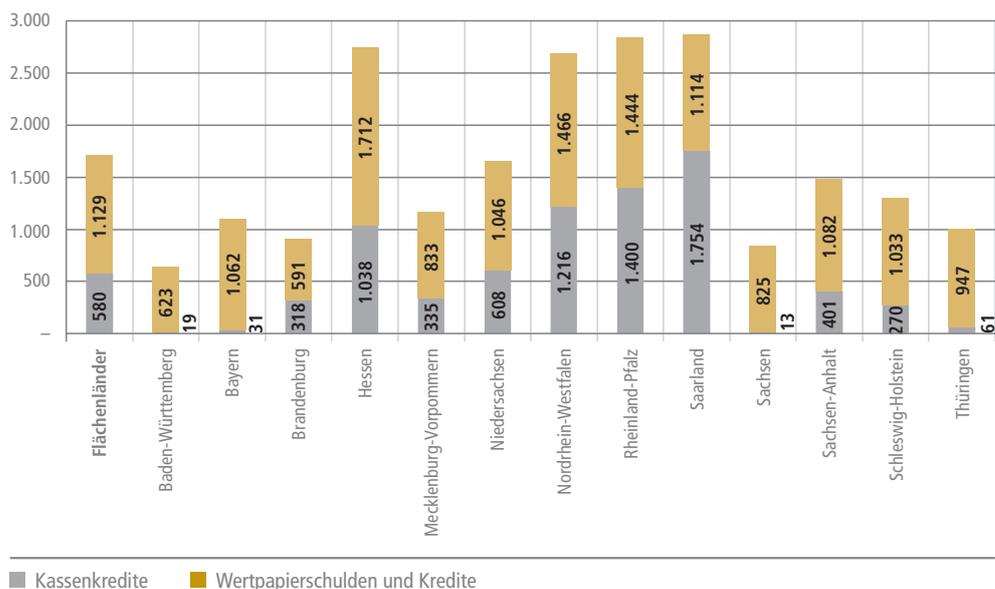
5.1 Schulden beim nicht öffentlichen Bereich

Im Jahr 2011 sind die kommunalen Schulden beim nicht öffentlichen Bereich von 123.569 Mio. Euro auf 129.633 Mio. Euro gestiegen. Der weitaus größte Teil dieser Schulden entfällt Ende des Jahres 2011 auf die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände (121.092 Mio. Euro). Weitere 1.675 Mio. Euro entfallen auf Zweckverbände des Staatssektors und noch einmal 6.867 Mio. Euro auf sonstige Extrahaushalte der Kommunen. Der Anteil der Wertpapierschulden und Kredite an den Schulden beim nicht öffentlichen Bereich Ende des Jahres 2011 ist dabei mit 85.613 Mio. Euro (noch) deutlich größer (rund 66 Prozent) als der Anteil der Kassenkredite (44.020 Mio. Euro; rund 34 Prozent) – gleichwohl ist der Bestand an Kassenkrediten im Jahr 2011 in absoluten Zahlen stärker angestiegen.

Eine Aufteilung der Position Wertpapierschulden und Kredite in die einzelnen Bestandteile erhält das Bild weiter. Lediglich 181 Mio. Euro entfallen auf Wertpapierschulden, wobei es sich an dieser Stelle ausschließlich um Kapitalmarktpapiere in Euro-Währung handelt (keine Geldmarkt-

Abbildung 44: Schulden der Kommunen (Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte) der Flächenländer beim nicht öffentlichen Bereich zum 31.12.2011

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011; Einwohner zum 30.6.2011*



papiere).¹²⁹ Der überwiegende Teil entfällt hingegen auf Kredite (85.432 Mio. Euro); bei diesen Krediten wiederum handelt es sich zum Großteil um Kredite bei Kreditinstituten in Euro-Währung (83.476 Mio. Euro).

Pro Kopf liegt die Verschuldung der Kommunen inklusive ihrer Extrahaushalte Ende des Jahres 2011 im Flächenländerdurchschnitt bei 1.709 Euro je Einwohner. Die höchsten Werte sind im Saarland (2.868 Euro je Einwohner) und in Rheinland-Pfalz (2.844 Euro je Einwohner) anzutreffen (Abb. 44).

In nahezu allen Ländern liegt das Niveau der Kassenkredite unter dem der Wertpapierschulden und Kredite beim nicht öffentlichen Bereich. Die einzige Ausnahme ist das Saarland. In diesem Land übertreffen die kommunalen Kassenkredite (1.754 Euro je Einwohner) mittlerweile deutlich das Volumen der fundierten Wertpapierschulden und Kredite (1.114 Euro je Einwohner).

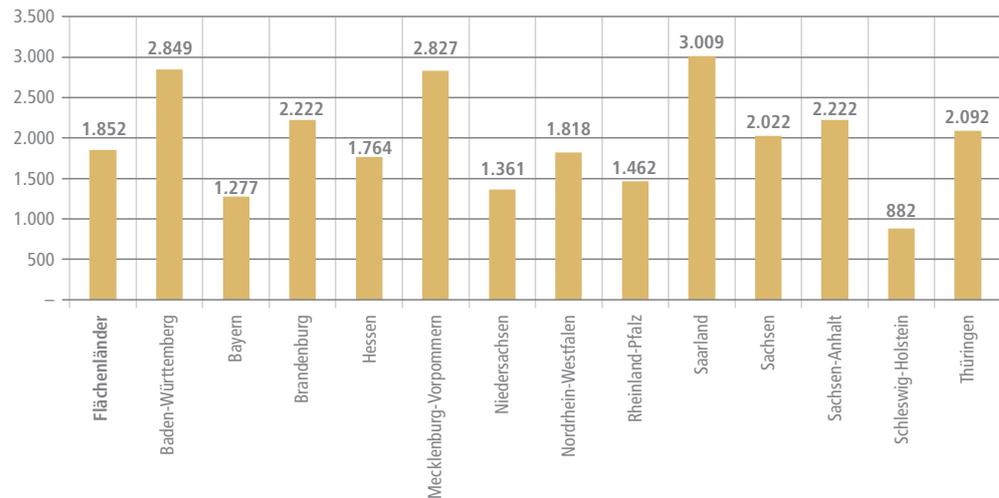
Bemerkenswert ist, dass die vier Länder mit den höchsten kommunalen Pro-Kopf-Kassenkreditwerten, das Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen, ebenfalls diejenigen sind, die bei den Wertpapierschulden und Krediten die höchsten Werte je Einwohner erreichen. Diese Parallelität war nicht notwendigerweise zu erwarten: Gerade die fundierten Schulden sind erstens gesetzlich in ihrem Verwendungszweck auf Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen beschränkt. Zweitens sollten sie nur dann genehmigt werden (Institut der Gesamtgenehmigung), wenn die Kreditaufnahme mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang steht – das ist auch der Grund, warum finanziell leistungsfähige Kommunen grundsätzlich eine höhere Kreditaufnahme genehmigt bekommen können (Phänomen der Reichtumsverschuldung). Eben diese finanzielle Leistungsfähigkeit ist aber zumindest dann nicht zu vermuten, wenn hohe Kassenkreditbestände vorhanden sind. Vieles deutet insofern darauf hin, dass in diesen Ländern (in der Vergangenheit) mancherorts zu hohe und nicht mit der Leistungsfähigkeit in Einklang stehende genehmigte Kreditaufnahmen entsprechende Investitionen hervorgerufen haben, im Zuge derer laufende Ausgaben entstanden sind (z. B. für Zins, Unterhaltung). Diese Folgen der kreditfinanzierten Investitionen führen heute dazu, dass laufende Ausgaben nicht mehr erwirtschaftet werden und über Kassenkredite finanziert werden.

Während Ende des Jahres 2011 die kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Durchschnitt der Flächenländer eine Pro-Kopf-Verschuldung beim nicht öffentlichen Bereich von 1.709 Euro je Einwohner ausweisen, sind es bei den kommunalen sonstigen FEUs 1.852 Euro je Einwohner (Abb. 45). Die sonstigen FEUs der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände liegen dabei mit 3.009 Euro je Einwohner an der Spitze des Flächenländervergleiches – die Kommunen des Landes weisen damit sowohl im Bereich der Kern- und Extrahaushalte (Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushaltes) als auch bei den sonstigen FEUs und in der Summe dieser drei Verortungen (Verschuldung des öffentlichen Bereichs) die höchsten Werte aus.

¹²⁹ Hierbei weisen lediglich die Kommunen in Niedersachsen (180 Mio. Euro) und Bayern (eine Mio. Euro) überhaupt Werte bei dieser Position aus.

**Abbildung 45: Schulden der kommunalen sonstigen FEUs
beim nicht öffentlichen Bereich zum 31.12.2011**

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

BertelsmannStiftung

Anders gestaltet sich hingegen die Situation in den beiden ebenfalls von hohen Schulden der sonstigen kommunalen FEUs beim nicht öffentlichen Bereich betroffenen Ländern Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern. Beide Länder weisen bei den Schulden beim nicht öffentlichen Bereich für die Kern- und Extrahaushalte Werte aus, die unter dem Flächenländerdurchschnitt liegen. Bei den sonstigen kommunalen FEUs liegen sie allerdings mit an der Spitze. Schleswig-Holstein, das Land, in dem die Pro-Kopf-Schulden beim nicht öffentlichen Bereich der sonstigen kommunalen FEUs am geringsten sind, weist hingegen auch für den Bereich der Kern- und Extrahaushalte Werte unterhalb des Flächenländerdurchschnitts aus.

5.2 Kassenkreditwachstum

Kassenkredite werden, sofern sie nicht ausschließlich zu temporären Liquiditätssicherungszwecken aufgenommen werden, als augenscheinlicher Indikator zur Visualisierung kommunaler Finanzprobleme herangezogen. In einigen Kommunen sind Kassenkredite zu einer Dauereinrichtung auf hohem Niveau avanciert. Dabei sind die Höhe und das Wachstum der Kassenkredite in manchen Kommunen sichtbarer Ausdruck einer Finanzkrisensituation. Im Gegensatz zu fundierten Schulden werden Kassenkredite für laufende Ausgaben aufgenommen; ihnen stehen keine materiell geschaffenen Werte gegenüber. Mancherorts haben Kassenkredite mittlerweile indes ihren Charakter als kurzfristiger Liquiditätskredit verloren: Sie werden dahingehend zweckentfremdet, dass in einigen Kommunen die notwendige Liquidität nicht aus ordentlicher Verwaltungstätigkeit, sondern generell und vor allem dauerhaft aus der Aufnahme von Kassenkrediten erzeugt wird. Das widerspricht dem Charakter des Kassenkredits, der ursprünglich lediglich zur



Überbrückung kurzfristiger Engpässe dienen soll (sogenannter „Kommunaler Dispo“). Gerade vor dem Hintergrund des bei diesen Schulden zwangsläufig vorhandenen Zinsänderungsrisikos geht von den Kassenkrediten eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die Kommunalhaushalte aus. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis die Zinsniveaus und damit die Zinsausgaben wieder steigen.

Allein im Jahr 2011 ist das Kassenkreditvolumen der Kommunen und ihrer Extrahaushalte beim nicht öffentlichen Bereich von 39.206 Mio. Euro Ende des Jahres 2010 um 4.814 Mio. Euro auf den Jahresendwert 2011 von 44.020 Mio. Euro gestiegen. Von diesen 44.020 Mio. Euro entfällt der mit Abstand größte Teil auf die kommunalen Kernhaushalte (43.808 Mio. Euro).

Das stärkste Kassenkreditwachstum im Jahr 2011 verzeichnen in absoluten Zahlen die nordrhein-westfälischen Kommunen (+2.854 Mio. Euro); knapp 60 Prozent des Wachstums der Kassenkredite im Jahr 2011 entfallen auf die Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive Extrahaushalte) dieses Landes. Bei einer Pro-Kopf-Betrachtung liegen hingegen die hessischen Kommunen an der Spitze des Kassenkreditwachstums im Jahr 2011 (+234 Euro je Einwohner). Auf der anderen Seite konnte in fünf Ländern das kommunale Kassenkreditniveau gesenkt werden. Am stärksten ist der Pro-Kopf-Rückgang in Sachsen-Anhalt (-31 Euro je Einwohner) ausgeprägt.

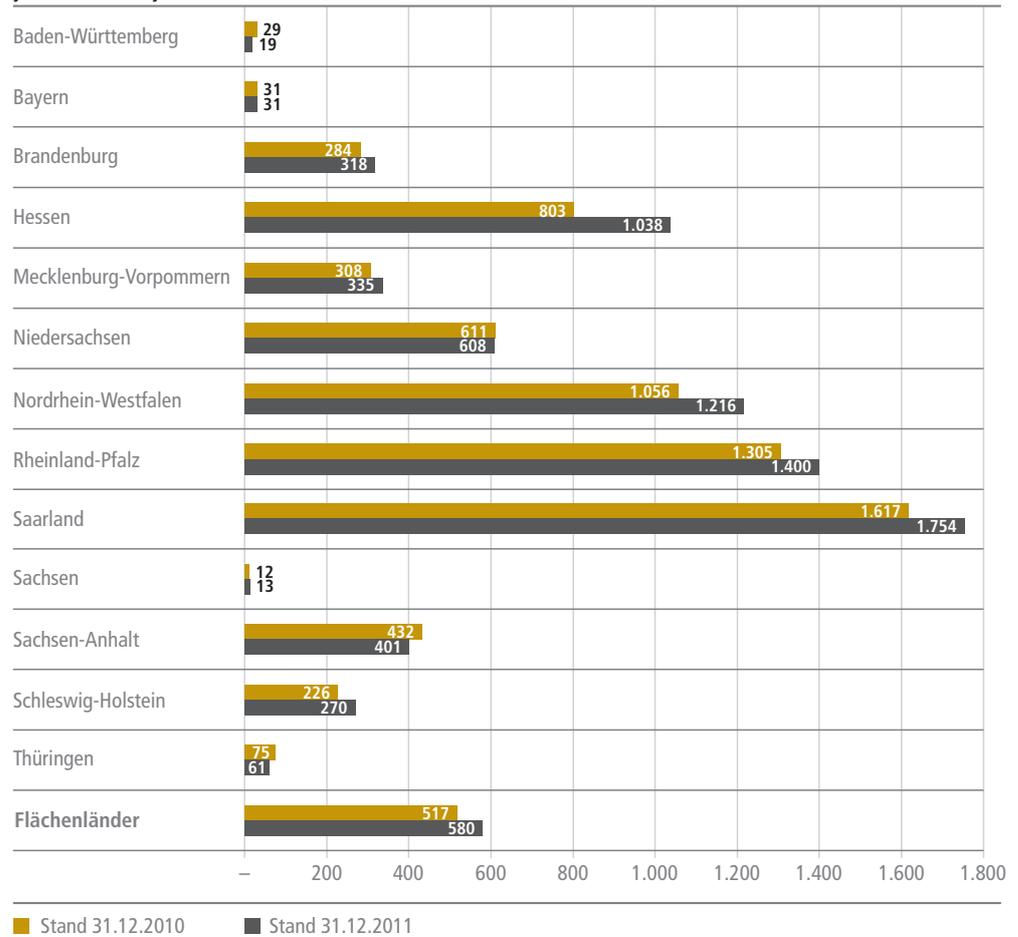
Einzig in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen werden Ende des Jahres 2011 Kassenkreditniveaus erreicht, die unterhalb der 100-Euro-je-Einwohner-Marke rangieren (Abb. 46). Auf der anderen Seite liegt in insgesamt vier Ländern das Pro-Kopf-Niveau der Kassenkredite mittlerweile oberhalb der 1.000-Euro-je-Einwohner-Marke. Das Saarland erreicht dabei mit 1.754 Euro je Einwohner den Höchstwert im Ländervergleich. Es folgen die beiden anderen Länder des Kassenkreditkrisentrios: Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.

Bemerkenswert ist, dass das Pro-Kopf-Kassenkreditniveau in denjenigen Ländern am höchsten ist, die hohe Durchschnittsgemeindegrößen aufweisen; Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Hessen haben im Flächenländervergleich die höchsten Einwohnerzahlen pro Kommune. Einzig Rheinland-Pfalz scheint sich mit einem ebenfalls hohen Pro-Kopf-Kassenkreditniveau aus diesem Zusammenhang herauszulösen – allerdings verrät der Detailblick, dass sich auch in Rheinland-Pfalz die Kassenkredite sehr stark auf die tendenziell einwohnerstärkeren kreisfreien Städte konzentrieren.¹³⁰ Die Parallelität zwischen Kassenkreditniveau und Durchschnittsgemeindegröße ist auffällig. Diese Zusammenhänge sind zu hinterfragen.

130 Vgl. Boettcher et al. 2010, S. 96 f., und Holtkamp 2010, S. 20.

Abbildung 46: Kassenkredite der Kommunen (Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte) der Flächenländer beim nicht öffentlichen Bereich im Vergleich der Jahre 2010 und 2011

jeweils in Euro je Einwohner zum 31.12.



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

BertelsmannStiftung

5.3 Schulden beim öffentlichen Bereich

Die Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive ihrer Extrahaushalte) beim öffentlichen Bereich¹³¹ belaufen sich zum 31. Dezember 2011 auf 8.676 Mio. Euro. Damit ist diese Schuldenposition in erheblichem Umfang kleiner als die Schulden beim nicht öffentlichen Bereich. Der Großteil der 8.676 Mio. Euro entfällt auf Kredite (7.158 Mio. Euro), ein kleinerer Teil auch auf Kassenkredite (1.519 Mio. Euro).

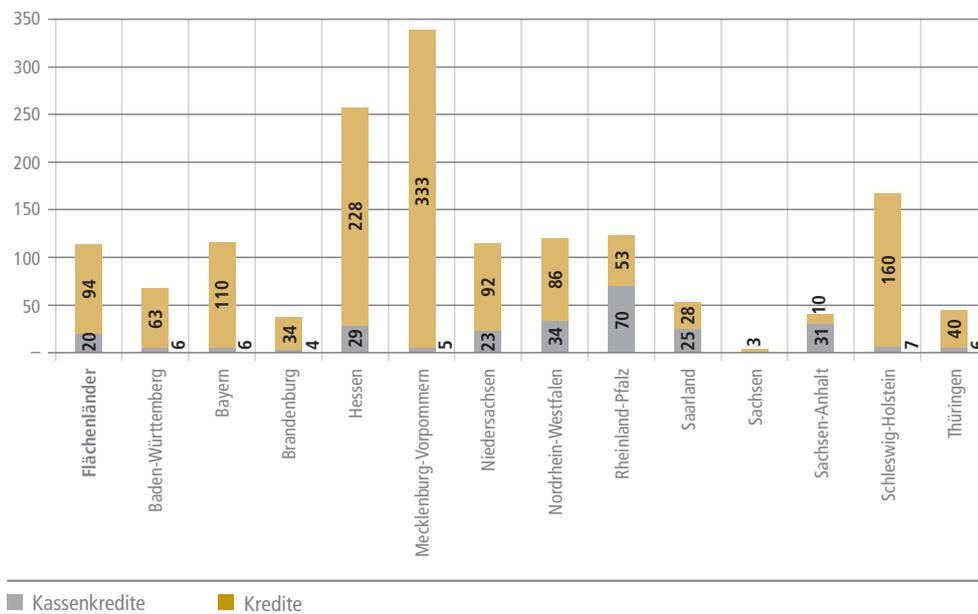
131 Unter die Schulden beim öffentlichen Bereich fallen beispielsweise Schulden der Kommunen beim Land, beim Bund, bei anderen Kommunen oder bei einem Extrahaushalt bzw. sonstigen FEUs.



Im Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer liegt das Niveau der Geldschulden beim öffentlichen Bereich Ende des Jahres 2011 bei 114 Euro je Einwohner (Abb. 47). In Sachsen spielt diese Schuldenart mit drei Euro je Einwohner nahezu keine Rolle. Ebenfalls niedrige Werte zeigen sich für Brandenburg (38 Euro je Einwohner), Sachsen-Anhalt (41 Euro je Einwohner) und Thüringen (46 Euro je Einwohner) – selbst der saarländische Wert ist mit 53 Euro pro Kopf vergleichsweise gering.

Abbildung 47: Schulden der Kommunen (Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte) der Flächenländer beim öffentlichen Bereich zum 31.12.2011

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

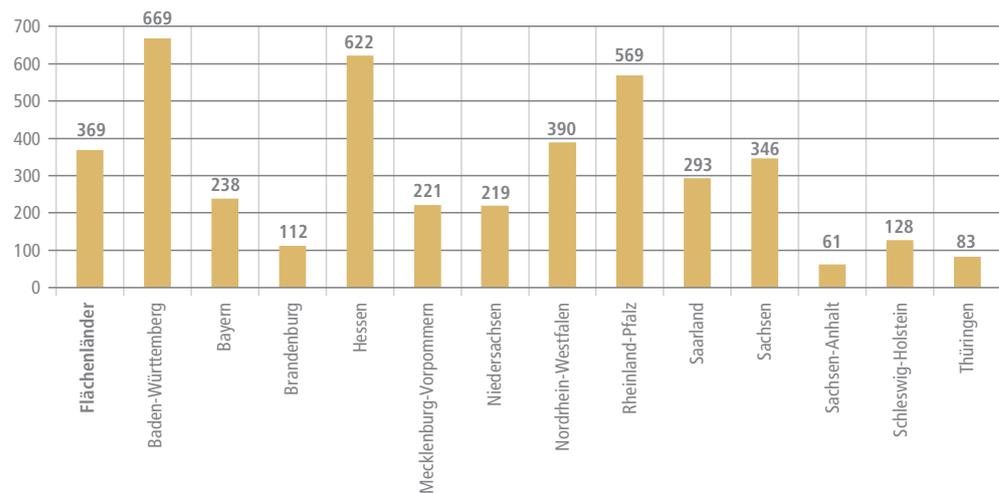
BertelsmannStiftung

Anders gestaltet sich die Situation hingegen in Mecklenburg-Vorpommern (338 Euro je Einwohner) und Hessen (257 Euro je Einwohner). In beiden Ländern sind die Werte mehr als doppelt so hoch wie der Flächenländerdurchschnitt. Während sich der hessische Wert insbesondere auf hohe Werte bei Krediten bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen stützt (1.101 von insgesamt 1.564 Mio. Euro), spielen in Mecklenburg-Vorpommern Kredite bei Ländern eine überragende Rolle (534 von insgesamt 555 Mio. Euro).

Die hessischen Kommunen belegen mit 622 Euro je Einwohner Ende des Jahres 2011 ebenfalls bei den sonstigen kommunalen FEUs bzw. ihren Schulden beim öffentlichen Bereich einen der vorderen Ränge (Abb. 48). Lediglich die Kommunen in Baden-Württemberg, die sich insgesamt durch eine hohe Schuldenauslagerungsquote auszeichnen, erreichen mit 669 Euro je Einwohner einen noch höheren Wert.

Abbildung 48: Schulden der kommunalen sonstigen FEUs beim öffentlichen Bereich zum 31.12.2011

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

BertelsmannStiftung

Insgesamt ist die Aussagekraft der Schulden beim öffentlichen Bereich allerdings begrenzt. Zwischen den Kernhaushalten und den Auslagerungen kommt es zu internen Kreditbeziehungen; bei einer Konzernbetrachtung stehen diesen Schulden entsprechende Forderungen gegenüber. Die auf interne Kreditbeziehungen zurückzuführenden Schulden, die einen Teil der Gesamtkommunalschulden beim öffentlichen Bereich darstellen, bestehen insofern im Innenverhältnis der Gebietskörperschaft. Ihre Erfassung erfolgt allerdings unbereinigt, womit ein Nettonachweis nicht möglich ist.¹³² Trotz dieses Sachverhaltes handelt es sich um existente und in der Größe relevante Kommunalschulden, die bei einer umfassenden Sicht auf die Kommunalverschuldung berücksichtigt werden müssen.

5.4 Kreditähnliche Rechtsgeschäfte

Die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommenden Zahlungsverpflichtungen, die Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden sowie Restkaufgelder, werden wegen unterschiedlich verwendeter Abgrenzungs- und Bewertungskriterien auf Basis der Schuldenstatistik nicht in den Schuldenstand einbezogen und neben den Angaben über Bürgschaften nur nachrichtlich dargestellt.

Ende des Jahres 2011 beläuft sich der Bestand kreditähnlicher Rechtsgeschäfte für die Kommunen der 13 Flächenländer (inklusive ihrer Extrahaushalte) auf 1.032 Mio. Euro. Hiervon entfallen

¹³² Vgl. Herrmann 2012, S. 54 f.

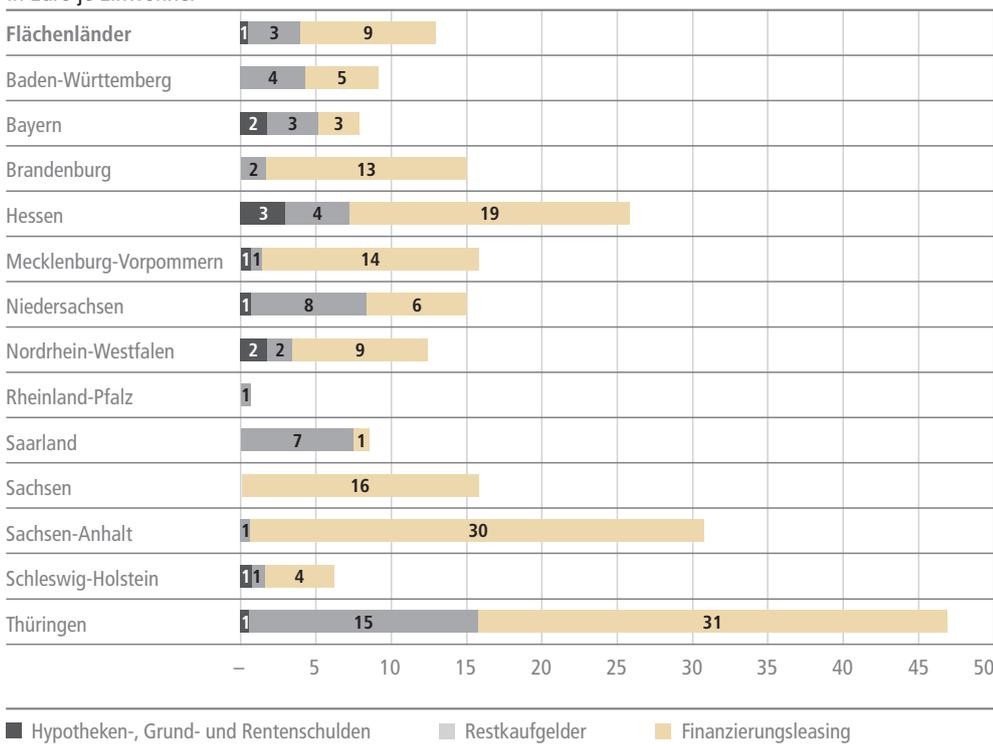


87 Mio. Euro auf Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden; bei weiteren 264 Mio. Euro handelt es sich um Restkaufgelder. Der Großteil der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte entfällt mit 681 Mio. Euro auf das Finanzierungsleasing.

Im Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer nehmen die statistisch nachgewiesenen kreditähnlichen Rechtsgeschäfte mit 14 Euro pro Kopf eine nur marginale Größenordnung an (Abb. 49). In Rheinland-Pfalz spielen sie mit rund einem Euro pro Einwohner nahezu überhaupt keine Rolle. Lediglich in Hessen, Sachsen-Anhalt und vorneweg in Thüringen werden Werte erreicht, die vergleichsweise weit über dem Flächenländerdurchschnitt liegen. In allen drei Ländern werden die insgesamt hohen Pro-Kopf-Werte vorwiegend durch das Finanzierungsleasing verursacht.

Abbildung 49: Kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Kommunen (Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte) der Flächenländer zum 31.12.2011

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

6 Geldschuldenbegrenzungsregelungen

Mit Etablierung des neuen, ressourcenverbrauchsorientierten Haushaltsrechts (Doppik) haben in allen Flächenländern die kommunalrechtlichen Bestimmungen erhebliche Neuerungen erfahren.

In diesem Kontext hat sich ebenfalls die Möglichkeit und Notwendigkeit ergeben, bestehende Geldschuldenbegrenzungsregelungen anzupassen. Die Landesgesetzgeber haben in unterschiedlichem Umfang von ihrer Regelungskompetenz Gebrauch gemacht – entsprechend heterogen sind in der Folge die gesetzlichen Geldschuldenbegrenzungsregelungen. Darüber hinaus haben einzelne Kommunen in eigener Kompetenz und aus eigenem Willen Geldschuldenbegrenzungsregelungen über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus verschärft.

6.1 Gesetzliche Kassenkreditschuldenbremsen

In den vergangenen fünf Jahren sind die kommunalen Kassenkreditbestände in der Summe der Gemeinden und Gemeindeverbände der 13 Flächenländer permanent gewachsen – selbst in den Jahren mit positivem Kommunalem Finanzierungssaldo. Das Wachstum und der Kassenkreditbestand konzentrieren sich dabei auf einige Länder, insbesondere das Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und zuletzt auch Hessen. Entsprechend eindeutig fällt die Analyse des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu diesem Befund aus: „Die Kommunalaufsichten der betreffenden Länder haben offensichtlich im Hinblick auf den Gebrauch der Kassenkredite versagt. Die Anreize der Kommunalaufsicht, stärker durchzugreifen, waren zu schwach ausgeprägt, weil dies unpopuläre Kürzungen bei den Ausgaben oder eine höhere Finanzausstattung dieser Gemeinden erfordert hätte.“¹³³

Dass sich die vom Sachverständigenrat angesprochenen Vorgehensweisen der Kommunalaufsichtsbehörden im länderübergreifenden Kontext unterscheiden, ist sicher richtig – selbst innerhalb einzelner Länder agieren Aufsichtsbehörden heterogen. Gleichwohl können Aufsichtsbehörden immer nur dann problemangemessen reagieren, wenn mindestens drei Bedingungen erfüllt sind:

- 1) Die Personalausstattung der Aufsichtsbehörden muss in Bezug auf die finanziellen Herausforderungen angemessen sein.¹³⁴ So ist es ein Unterschied, ob sich eine Aufsichtsbehörde mit einzelnen wenigen Problemfällen konfrontiert sieht oder ob im kommunalen Raum flächig Finanzprobleme vorhanden sind (Massenaufsicht). Die Androhung hierarchischer Eingriffe durch die Aufsichtsbehörden verliert bei zunehmender Anzahl von Problemfällen ebenfalls an Glaubwürdigkeit.¹³⁵
- 2) Es muss eine politische Spitze existieren – insbesondere auf Ebene der Ministerien (vorwiegend des Innenministeriums) –, die den Aufsichtsbehörden bei schwierigen Fällen und im Falle von Eingriffen politischen Rückhalt gewährt.¹³⁶
- 3) Landesseitig festzulegende Rechtsregelungen müssen so ausgestaltet sein, dass ein Eingreifen der Aufsichtsbehörden oder die Drohung mit einem Eingreifen im Vorfeld durch gesetzliche

¹³³ Sachverständigenrat 2012, S. 219.

¹³⁴ Vgl. Sächsischer Rechnungshof 2006.

¹³⁵ Holtkamp diagnostiziert eine derartige Situation für Nordrhein-Westfalen. Vgl. Holtkamp 2010, S. 61 f.

¹³⁶ Eine bekannte Widerstandsstrategie der Kommunen gegen Eingriffe der Aufsicht ist die parteipolitische Mobilisierung von Landtagsabgeordneten und Regierungsmitgliedern. Vgl. ebd., S. 79 f.



Grundlagen unterlegt ist.¹³⁷ Es ist notwendig, dass Eingriffe nötigenfalls gerichtsfest gerechtfertigt werden können bzw. glaubwürdig vorgetragen werden können.

Gerade die Rechtsregelungen sind im Flächenländervergleich höchst heterogen.¹³⁸ Das dürfte eine wesentliche Ursache für das in der Folge unterschiedliche Agieren der Aufsichtsbehörden sein. Interessant ist, dass der bestehende Kassenkreditschuldenstand der Kommunen beim Ehrgeiz der Länder zur Etablierung neuer Kommunalschuldenschranken im Zuge der Einführung des neuen Haushaltsrechts offenkundig eine gewisse Rolle gespielt hat: In denjenigen Ländern, bei denen der Kassenkreditschuldenstand eine beachtliche Höhe erreicht hat, wurden tendenziell weniger restriktive Schuldengrenzen bei Etablierung des neuen Haushaltsrechts eingeführt.¹³⁹

Bei den Rechtsregelungen zur Kassenkreditaufnahme gibt es eine erstaunliche Heterogenität zwischen den Ländern. Die Unterschiede beginnen bereits bei den verwendeten Begrifflichkeiten. Im Zuge der Einführung des neuen kommunalen Haushaltsrechts haben einzelne Länder Kassenkredite umgetauft in Liquiditätskredite oder Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit. Für den länderübergreifenden Austausch zur Strategieentwicklung in Bezug auf die notwendige Rückführung hoher Kassenkreditniveaus sind die heterogenen Termini hinderlich. Insofern wäre eine sprachliche Bereinigung geboten – es gibt keinerlei Notwendigkeit, Kassenkredite von Land zu Land unterschiedlich zu betiteln.¹⁴⁰

In den vergangenen Jahren sind die kommunalen Kassenkreditbestände lediglich in einzelnen Ländern stetig gestiegen. Es ist vorhersehbar, dass diese Entwicklung auch von den gesetzlichen Möglichkeiten determiniert wird, welche die Schuldenaufnahme im Detail regeln: Bei strengeren Regeln sinkt die Wahrscheinlichkeit eines rapiden Kassenkreditwachstums.¹⁴¹ Die überwiegende Mehrzahl der Flächenländer kennt auf einer ersten Stufe eine einheitliche gesetzliche Begrenzung der Kassenkreditaufnahme. Nach ihr dürfen Kassenkredite nur bis zu dem in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag aufgenommen werden. Zudem dürfen sie nur dann bis zu dieser Höhe aufgenommen werden, wenn keine anderen Mittel (für die Kasse) zur Verfügung stehen. Diese Beschränkung der Kassenkredite ist allerdings nur eine schwache Grenze. Die Festlegung des Höchstbetrages hängt von den Entscheidungen der Verantwortlichen in den jeweiligen Kommunen ab und hat daher allenfalls den Charakter einer freiwilligen Selbstbegrenzung.

Daher haben insbesondere die heute geringe Kassenkreditniveaus aufweisenden Länder, namentlich Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen, weitere Schranken im Kontext der Kassenkreditaufnahme etabliert. Daneben haben auch die Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern, beides Länder mit zumindest mancherorts größeren kommunalen Kassenkreditniveaus, den Mut aufgebracht, ebenfalls restriktive Kassenkreditschuldenbremsen aufzustellen. Nach diesen schärferen Regeln sollen die Höchstbeträge der Kassenkredite bestimmte an Finanz- bzw. Ergebnishaushaltspositionen angelehnte Prozentgrenzen nicht überschreiten, wobei

¹³⁷ Herrmann argumentiert, dass die Aufhebung der Genehmigungsbedürftigkeit von Kassenkrediten in einzelnen Ländern vermutlich eine Ursache für deren Wachstum in der jüngeren Vergangenheit ist. Vgl. Herrmann 2011, S. 14 f.

¹³⁸ Das kommunale Haushaltsrecht einschließlich der Schuldenbremsen ist Landesrecht. Ein Vergleich kommunaler Schuldenbremsen zwischen 1990 und 2009 findet sich bei Geißler 2009.

¹³⁹ Vgl. Gnädinger/Grieger 2009, S. 265 ff.

¹⁴⁰ Vgl. ebd., S. 266.

¹⁴¹ Vgl. Holler 2012.

in den meisten Fällen bei einer Überschreitung eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde notwendig wird. Flankierend wird in einigen Ländern im Recht noch einmal explizit auf den Kurzfristcharakter der Kassenkredite hingewiesen.¹⁴² Beim Kassenkreditkrisentrio, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, finden sich bis dato keine restriktiven Kassenkreditbremsen. Vor dem Hintergrund der bestehenden gesetzlichen Regelungen dürfte sich abzeichnen, dass sich in diesen Ländern das Kassenkreditwachstum fortsetzt.

Bemerkenswert ist demgegenüber die Entwicklung in Hessen. In diesem Flächenland sind die Kassenkreditniveaus in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls rasant gestiegen – zuletzt auch im Jahr 2011. Daraufhin hat der Landtag die einstige Genehmigungspflicht für Kassenkredite (wieder) eingeführt. In der Begründung zu dieser Gesetzesinitiative¹⁴³ wird angeführt, dass die hessischen Kommunen nach dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen das höchste Niveau der Kassenkredite aufweisen. Daher solle die Festsetzung des Höchstbetrages der Kassenkredite, mit denen die Kommune die rechtzeitige Leistung der Auszahlungen sicherstellen könne, wieder der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde unterliegen. Damit, so die Begründung weiter, solle das Instrumentarium der Aufsichtsbehörde, die Kommune dabei zu unterstützen, die finanzielle Leistungsfähigkeit zu erhalten bzw. zurückzugewinnen, um ein wirksames Modul erweitert werden, was nach dem Ausmaß der kumulierten Fehlbeträge der Kommunen dringend geboten sei.

6.2 Gesetzliche Investitionskreditschuldenbremsen

Während die kommunalen Kassenkredite selbst in den vergangenen fünf Jahren permanent gewachsen sind, konnten die Investitionskredite¹⁴⁴ zumindest in den wirtschaftlich guten Jahren temporär reduziert werden. Es ist insofern davon auszugehen, dass die Regelungen zu ihrer Begrenzung zumindest besser geeignet sind, ein stetiges Wachstum zu begrenzen, als das für den Bereich der Kassenkredite der Fall ist. Trotzdem stellen Investitionskredite heute im Portfolio der Verbindlichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände die umfangreichste Kategorie dar. Im Gegensatz zu Kassenkrediten sind Investitionskredite allerdings durch materiell geschaffene Werte gedeckt. Ihnen stehen zuweilen auch Erträge aus dem finanzierten Investitionsprojekt, etwa Gebühreneinnahmen, gegenüber; insofern ist ihre Existenz im Grundsatz weniger kritisch zu betrachten, als das bei den Kassenkrediten der Fall ist. Trotzdem können auch kreditfinanzierte Investitionen Folgen provozieren, die für die Kommunalhaushalte langfristig schädlich sind (Folgekostenproblematik).

Alle Flächenländer kennen Begrenzungsregelungen für die Investitionskreditaufnahme ihrer Kommunen. Sofern die entsprechenden Regelungen mit dem Generationengerechtigkeitsprinzip abgestimmt sind (s. insbesondere Teil VII), dienen sie dem Schutz der betreffenden Kommunen und sind insofern zumindest grundsätzlich als kommunalfreundlich zu qualifizieren. Sie bewah-

¹⁴² Vgl. dazu im Detail Gnädinger 2011, S. 72 ff.

¹⁴³ Vgl. Hessischer Landtag 2011, S. 39.

¹⁴⁴ Der Terminus Investitionskredit wird nicht in allen Ländern verwendet. Zuweilen wird im jeweiligen Haushaltsrecht von Krediten, Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen oder von Krediten für Investitionen gesprochen. Eine sachliche Notwendigkeit für die Vielfalt der verwendeten Begriffe gibt es nicht. Im länderübergreifenden Dialog zum notwendigen Schuldenabbau ist die sprachliche Vielfalt eher hinderlich, weshalb eine begriffliche Hygiene von Vorteil wäre.



ren Kommunen vor einer (selbstverursachten) finanziellen Handlungsunfähigkeit – das gilt, sofern die Regeln seitens der Aufsichtsbehörden mit Konsequenz durchgesetzt werden.

Auf einer ersten Stufe entsprechen sich die Rechtsregelungen. In allen Gesetzestexten finden sich unter der Überschrift „Grundsätze zur Erzielung von Erträgen und Einzahlungen“, teils unter anderem Titel, Bestimmungen für die kommunale Kreditaufnahme. Nach ihnen dürfen Kommunen Kredite nur dann aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre – damit kommt der Investitionskreditaufnahme eine nachrangige Bedeutung zu.¹⁴⁵

Auf einer zweiten Ebene beschränken alle Flächenländer die kommunale Kreditaufnahme, indem sie den Verwendungszweck einengen. So dürfen Kredite in der Regel nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Über die Verknüpfung von Krediten mit dem investiven Verwendungszweck wird deutlich, an welchen Stellen ein Versagen der Kreditgenehmigung spürbar wird. Ein Nein kann zu einem Rückgang der Investitionen führen, wenn keine alternativen Finanzierungsmittel hierfür zur Verfügung stehen. Die vergleichsweise niedrigen kommunalen Pro-Kopf-Bauausgaben des Jahres 2011 (s. Teil II) in den auf kommunaler Ebene hoch verschuldeten Ländern Saarland und Nordrhein-Westfalen dürften sich zumindest teilweise damit erklären, dass Kreditgenehmigungen (gerade im Bereich der freiwilligen Aufgabenerledigung) versagt werden oder bei entsprechenden Anliegen versagt würden. Die Kreditschuldenbremse ist damit geeignet, eine nicht mit der Leistungsfähigkeit in Einklang stehende Verschuldung für Investitionen zu verhindern. Gleichwohl kann die Regelung nicht verhindern, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit deshalb gefährdet ist, weil andere Ausgaben zu hoch sind oder die Kommune auf die Generierung von Einnahmepotentialen verzichtet. Die Ursache der finanziellen Leistungsfähigkeit wird insofern durch das Versagen der Kreditgenehmigung nicht notwendigerweise beseitigt.¹⁴⁶

Als weitere Schranke sehen nahezu alle Flächenländer das Institut der Gesamtgenehmigung vor. Nach diesem ist der Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Rahmen der Haushaltssatzung durch die Aufsicht zu genehmigen. Die Genehmigung wiederum soll/kann unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune nicht im Einklang stehen bzw. diese gefährden. Weiterhin kann die Genehmigung unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. So homogen jedoch die einzelnen Rechtsregelungen zur Gesamtgenehmigung auf den ersten Blick klingen: Sie sind es nicht im Detail. Bei der „dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der einer Interpretation bedarf. An eben dieser Stelle gibt es Unterschiede. Eine mit der interperiodischen Gerechtigkeit abgestimmte Kreditschuldenbremse müsste die Kreditaufnahme im Regelfall versagen, wenn die aus den Krediten resultierenden Zinsaufwen-

¹⁴⁵ Vgl. Baus 2004, S. 22.

¹⁴⁶ Holtkamp diagnostiziert eine ähnliche Situation für das nordrhein-westfälische Nothaushaltsrecht. Es konzentriert sich insbesondere auf die Investitionen. Das ist für die Kommunen schmerzlich, weil sie keine neuen Impulse setzen können. Die tradierte Kostenstruktur bei den laufenden Kosten kann die Aufsicht allerdings nicht direkt beeinflussen. Damit können die betroffenen Kommunen ihr Personal und ihre bereits geschaffene Infrastruktur weitgehend konservieren. Vgl. Holtkamp 2010, S. 61 f.

dungen dazu führen, dass das ordentliche Ergebnis nicht ausgeglichen werden kann.¹⁴⁷ Dahingehende Bestimmungen zu einer Konkretisierung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit finden sich allerdings nur vereinzelt in den Verwaltungsvorschriften der Länder; in den meisten Fällen bleibt eine nähere Definition der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit aus oder unkonkret. Neben der Gesamtgenehmigung sehen nahezu alle Länder für die Kreditaufnahme das Institut der Einzelgenehmigung vor. Nach diesem bedürfen selbst bei Erteilung der Gesamtgenehmigung Kredite in bestimmten Fällen der Einzelgenehmigung.¹⁴⁸

6.3 Geldschuldenbremsen aus kommunaler Eigeninitiative

Einzelne Kommunen haben über die jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen hinaus eigene Kommunalschuldenbegrenzungsregelungen etabliert. Sie haben den Charakter einer freiwilligen Selbstbegrenzung. Grundsätzlich steht es der kommunalen Vertretungskörperschaft im Zuge der jährlichen Etatberatungen frei, die eigene Schuldenpolitik restriktiveren Maßgaben folgen zu lassen, als es die Landesgesetze vorsehen. Eine satzungsmäßige Selbstbegrenzung, z. B. im Rahmen der Hauptsatzung oder einer eigenen Nachhaltigkeitssatzung, bringt darüber hinaus allerdings zum Ausdruck, dass die Vertretungskörperschaft nicht nur im aktuellen Haushaltsjahr, sondern auch für die Folgejahre eine schuldenbegrenzende Politik favorisiert.

Insgesamt drei deutsche Großstädte haben aktuell entsprechende Schuldenbegrenzungsregelungen in ihrer Hauptsatzung etabliert. Die Regelungen haben im Wesentlichen das Ziel, die Glaubwürdigkeit und Selbstbindung der Politik zu erhöhen. Das Ziel der Schuldenbegrenzung rückt daneben stärker in den Fokus der interessierten Öffentlichkeit. Bekannt sind die schuldenbegrenzenden Hauptsatzungsregelungen der Städte Mannheim, Jena und Dresden. So bestimmt die baden-württembergische Großstadt Mannheim in § 2 Abs. 3 ihrer Hauptsatzung,¹⁴⁹ dass der Haushaltsplan und die Finanzplanung keine Nettoneuverschuldung enthalten dürfen. 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 derartige Haushaltslage liegt nach der Satzungsdefinition 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.

Die thüringische Großstadt Jena hat in § 6a ihrer Hauptsatzung¹⁵⁰ ein Neuverschuldungsverbot für den Kernhaushalt und die Eigenbetriebe festgeschrieben. In diesem heißt es, dass die Stadt Jena und ihre Eigenbetriebe keine weiteren Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten aufnehmen. Ausgenommen von diesem Neuverschuldungsverbot sind Kreditaufnahmen im Rahmen von Umschuldungen, Kreditaufnahmen zur Finanzierung gewerblicher Investitionen sowie Kassenkredite zur Aufrechterhaltung der Liquidität.

¹⁴⁷ Vgl. Gnädinger/Hilgers 2010, S. 191.

¹⁴⁸ Vgl. dazu im Detail Gnädinger 2011, S. 75 ff.

¹⁴⁹ Vgl. Stadt Mannheim 2009.

¹⁵⁰ Vgl. Stadt Jena 2010.



Eine politische Selbstbegrenzung hat auch die sächsische Landeshauptstadt Dresden mit ihrer Schuldenbegrenzungsregelung geschaffen.¹⁵¹ Sie ist in § 7 Abs. 7 der Hauptsatzung¹⁵² festgeschrieben. Nach ihr hat der Stadtrat den Haushaltsplan und die Finanzplanung ohne Kredite sowohl im Verwaltungshaushalt als auch im Vermögenshaushalt auszugleichen. Eine Verschuldung ist grundsätzlich unzulässig. Eine Ausnahme ist nur zulässig zur Vorfinanzierung von Fördermitteln, soweit eine rechtsverbindliche Fördermittelzusage vorliegt und die Finanzierungskosten des Kredites vom Fördermittelgeber übernommen werden.

Die baden-württembergische Mittelstadt Hockenheim hat keine Änderung ihrer Hauptsatzung zwecks Etablierung einer Schuldenbegrenzungsregel vorgenommen. Sie hat mit der Erarbeitung einer Nachhaltigkeitssatzung¹⁵³ einen anderen Weg eingeschlagen. Der Antrag zu dieser Satzung wurde seitens mehrerer Fraktionen eingereicht.¹⁵⁴ Neben einer Regelung zu ungeplanten Mehreinnahmen enthält die Nachhaltigkeitssatzung der Stadt als Kerninhalt eine Verschuldungsbremse. Nach ihr sollen der Haushaltsplan und die Finanzplanung keine Nettoneuverschuldung enthalten. Eine Kreditaufnahme ist maximal bis zur Höhe der ordentlichen Tilgung zulässig, wenn der Haushaltsausgleich nicht auf andere Weise erreicht wird. Hiervon kann lediglich bei einer extremen Haushaltslage abgewichen werden, die der Gemeinderat feststellt; diese liegt nach der Satzung dann vor, wenn gegenüber dem Schnitt der letzten vier Haushaltsjahre per Saldo erhebliche, nicht durch die Stadt steuerbare Einnahmerückgänge und Ausgabesteigerungen bestehen, die nicht durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden können.

Zum 1. Januar 2013 trat ebenfalls in der nordrhein-westfälischen Mittelstadt Dorsten eine Nachhaltigkeitssatzung in Kraft.¹⁵⁵ In der Präambel der Satzung wird formuliert, dass die Haushaltswirtschaft der nächsten Zeit zum Abbau der Liquiditätskredite und zur Beseitigung der bilanziellen Überschuldung unabhängig von den in den Haushaltsplänen des jeweiligen Jahres festgelegten Bewirtschaftungsregeln nach den in dieser Satzung niedergeschriebenen Grundsätzen geführt wird, solange die Stadt Dorsten noch Liquiditätskredite hat oder die Realsteuerhebesätze um mehr als 25 Prozent über dem Landesdurchschnitt liegen. In § 7 enthält die Nachhaltigkeitssatzung der Stadt Dorsten eine Regel für Kreditaufnahmen für Investitionen. Nach ihr sind Kreditaufnahmen zur Finanzierung von Investitionen in den Aufgabenbereichen, die üblicherweise durch kostendeckende Gebühren gedeckt werden (Gebührenhaushalte), zulässig. Kreditaufnahmen für andere Investitionen sind hingegen unzulässig. Sie können allerdings im Rahmen der jährlich zu erlassenden Haushaltssatzung projektbezogen ausnahmsweise zugelassen werden, wenn eines der folgenden Kriterien erfüllt ist: Die Notwendigkeit zur Investition ergibt sich aus gesetzlichen oder vor Erlass der Nachhaltigkeitssatzung entstandenen vertraglichen Verpflichtungen und kann anderweitig nicht finanziert werden. In diesem Fall sind zuvor die verfügbaren Eigenmittel einzusetzen, und Eigenmittel dürfen in diesem Falle ebenfalls nicht für Investitionen verwendet werden, die nicht aus gesetzlichen Verpflichtungen herrühren. Zweitens sind Kreditaufnahmen zulässig, wenn mit der Investition eine Entlastung erzielt wird, die sich aus einer nach betriebswirtschaft-

151 Diese Schuldengrenze muss im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Verkauf der Wohnungsbaugesellschaft betrachtet werden. Vgl. Geißler 2011, S. 189 ff.

152 Vgl. Stadt Dresden 2009.

153 Vgl. Stadt Hockenheim 2012.

154 Vgl. Gelb 2012, S. 94.

155 Vgl. Stadt Dorsten 2012.

lichen Grundsätzen erstellten Folgekostenberechnung ergibt. Insgesamt dient die Nachhaltigkeitssetzung der Durchsetzung eines Haushaltssanierungsplans mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs. So sind insbesondere nach § 1 Abs. 4 Haushaltssanierungsmaßnahmen, die nicht umsetzbar sind, zwingend und frühzeitig durch andere Maßnahmen zu ersetzen, wenn ansonsten der Haushaltsausgleich gefährdet ist.

7 Kommunale Schuldenillusion

Das Phänomen der Schuldenillusion beschreibt einen Erklärungsansatz für die Existenz (und das Wachstum) von öffentlichen Geldschulden. Es resultiert im kommunalen Raum zunächst daraus, dass Einwohner einerseits kommunale Leistungsbündel fordern, andererseits aber nicht im gleichen Maße bereit sind, Abgaben für die Bereitstellung dieser Leistungen zu entrichten. Die Wähler unterliegen der Illusion, dass sie einerseits von der schuldenfinanzierten kommunalen Aufgabenwahrnehmung profitieren können, ohne andererseits einen entsprechenden Beitrag für die Finanzierung leisten zu müssen (Schuldenillusion). Hierdurch entsteht eine Übernachfrage nach kommunalen Leistungen, weil der Preis niedriger wahrgenommen wird, als er tatsächlich ist, da die Kosten der Leistung über die Verschuldung in die Zukunft verschoben werden. Da allgemein seitens einzelner Kommunalpolitiker das eigennutzorientierte Interesse angenommen werden kann, bei der nächsten Wahl wiedergewählt zu werden, besteht die Versuchung, Aufgabenwünsche in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu befriedigen und gleichzeitig die Abgabenlast zu verbergen.¹⁵⁶ Die Verschleierung der Abgabenbelastung erfolgt über eine schuldenfinanzierte Bereitstellung kommunaler Leistungen. Bei anderen Kommunalpolitikern wiederum paart sich dieses Vorgehen mit Unwissen über die tatsächlichen Folgen der Geldverschuldung.

Die tatsächliche Schuldenfinanzierung kann zur Anwendung kommen, da Wähler und zuweilen auch Kommunalpolitiker selbst in der Regel unzureichend über die Verknüpfung von heutigen Geldschulden mit künftigen Abgabenerhöhungen (Geldschulden von heute sind die Steuern von morgen) bzw. Einschränkungen des kommunalen Leistungsangebots informiert sind. Die Wähler und Teile der Kommunalpolitik unterliegen folglich einer Schuldenillusion, also der fehlerhaften Wahrnehmung, heute aufgenommene Schulden würden nicht zu späteren Abgabenerhöhungen bzw. Leistungskürzungen führen.

Im Kontext der deutschen Kommunen kann die Existenz des Phänomens der Schuldenillusion anhand der tatsächlichen Zahlen eindrucksvoll nachvollzogen werden.¹⁵⁷ Vergleicht man die Entwicklung der Geldschulden (Kreditmarktschulden, Schulden bei öffentlichen Haushalten und Kassenverstärkungskredite) der Gemeinden und Gemeindeverbände in den 13 Flächenländern über den gesamten Zeitraum seit der Wiedervereinigung von 1990 bis zum Jahr 2009 im Sinne einer Totalbetrachtung mit den kumulierten Zinszahlungen für den gleichen Zeitraum (Abb. 50), so zeigt sich Folgendes: Die kumulierten Zinsausgaben im Zeitraum 1990 bis 2009 erreichen nahezu

¹⁵⁶ Empirische Untersuchungen zeigen auf, dass die Bürger diese Rationalität nicht teilen. Vgl. Geißler 2013.

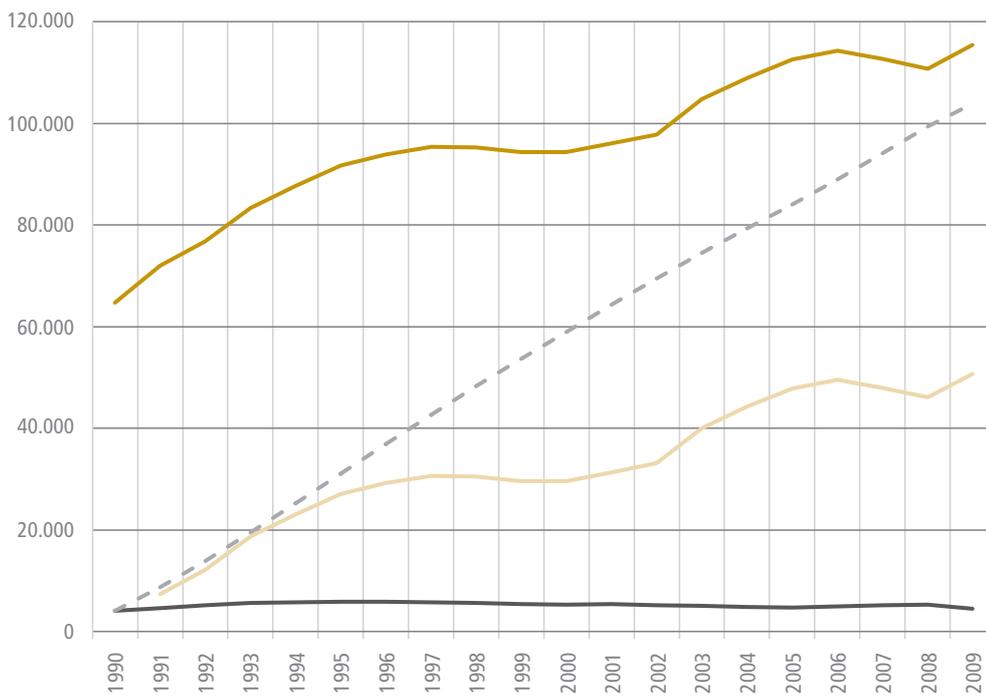
¹⁵⁷ Herrmann argumentiert, dass ebenfalls der Rechnungsstil der Kameralistik der verstärkten Aufnahme kommunaler Kassenkredite Vorschub geleistet hat, weil er eine Schuldenillusion begünstigt. Vgl. Herrmann 2011, S. 2 f.



das Niveau der gesamten kommunalen Schulden. Letztere liegen bereits zu Betrachtungsbeginn im Jahr 1990 bei 64.705 Mio. Euro. Lediglich in vier Jahren des betrachteten Gesamtzeitraumes liegen die jährlichen Zinsausgaben unter dem Niveau der Neuverschuldung; in allen anderen Jahren sind die jährlichen Zahlungen für Zinsen höher als die Neuverschuldung des entsprechenden Jahres – und das, obwohl die Zinssätze in der jüngsten Vergangenheit sehr niedrige Niveaus auswiesen. Das bedeutet, dass die kommunale Ebene ohne Zinszahlungen in der Mehrzahl der Jahre vollständig auf eine Neuverschuldung hätte verzichten können. Einzig aufgrund der existenten Verschuldung müssen neue Geldschulden aufgenommen werden, die wiederum zu weiteren Zinsen führen. Eine Schuldenspirale ist in Gang gesetzt, die sich aus sich selbst heraus ernährt.

Abbildung 50: Gegenüberstellung von Kommunalschulden und Zinsausgaben¹⁵⁸ der Kernhaushalte der Kommunen der Flächenländer

in Mio. Euro



* Der Schuldenstand und die damit korrespondierende Neuverschuldung werden an dieser Stelle gebildet, indem die Kreditmarktschulden im weiteren Sinne, die Schulden bei öffentlichen Haushalten und die Kassenverstärkungskredite des betreffenden Jahres addiert werden.

— Zinsausgaben - - - Zinsausgaben kumuliert — Schuldenstand* — Neuverschuldung kumuliert

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; die Angaben zu den Zinsen (Gruppierung 800 bis 808) entstammen einem separaten Datenabruf beim Statistischen Bundesamt auf Basis der Rechnungsstatistik kommunaler Haushalte

| BertelsmannStiftung

158 Für das Jahr 1990 können lediglich die Zinsausgaben der Kommunen in den alten Flächenländern nachgewiesen werden. Ab 1991 werden die Zinsausgaben aller Kommunen der 13 Flächenländer angezeigt (Tab. 24 des Anhangs).

Die Verschuldung/Neuverschuldung dient faktisch nicht mehr zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, sondern ausschließlich zur Finanzierung der Zinsen. Das bedeutet in der Konsequenz eine öffentliche Subventionierung des Kapitalmarktes durch die Kommunen. Für das kommunale Leistungsvermögen hat die Politik der nahezu permanenten Neuverschuldung nichts gebracht. Den Bürgern sind keine Vorteile daraus erwachsen: Die Neuverschuldungspolitik in der betrachteten Periode hat keineswegs in Höhe der aufgenommenen Kredite und Kassenkredite zu neuen kommunalen Leistungen geführt. Hierzu müssten die jährlichen Netto-Krediteinnahmen über den jeweiligen Zinszahlungen liegen. Das ist allerdings nur in wenigen Jahren der Fall. Von 1990 bis 2008 haben die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihren Kernhaushalten neue Kredite und Kassenkredite (Neuverschuldung) in Höhe von 50.717 Mio. Euro zur Finanzierung des Haushaltes aufgenommen. In der gleichen Zeit haben die Kommunen allerdings für eben diese neuen Geldschulden und für die bereits vor 1990 bestehenden Schulden 103.880 Mio. Euro für Zinsen ausgegeben. Das heißt, dass von den Geldschuldeneinnahmen nach Abzug der für sie und für die Schulden in Vorperioden zu erbringenden Zinsausgaben für die Finanzierung kommunaler Leistungen nichts übrig geblieben ist. Im Gegenteil: Die kumulierten Zinszahlungen sind mehr als doppelt so hoch wie die durch neue Geldschulden im Zeitraum 1990 bis 2009 generierten Mittel.¹⁵⁹

Unbeachtet bleibt dabei, dass eine Subventionierung des Kapitalmarktes durch die Kommunen und damit letztlich durch die Steuerzahler keine öffentliche Aufgabe per se darstellt. Die Problematik liegt aber nicht nur im Fehlen einer öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, sondern auch im Mangel materieller Entscheidungsmöglichkeiten der amtierenden demokratisch legitimierten Entscheidungsträger vor Ort: Denn über die für die Geldschulden zu zahlenden Zinsen kann in der kommunalen Vertretungskörperschaft im Entstehungsprozess des Haushaltsplans nicht mehr entschieden werden. Die Zinszahlungen sind alternativlos – sie stellen eine zu akzeptierende, extern vom Kapitalmarkt vorgegebene Größe dar.¹⁶⁰

Insgesamt begründet sich aus dem gegenwärtig existierenden Phänomen der Schuldenillusion die Notwendigkeit zur Überarbeitung der vorhandenen Geldschuldenbremsen.¹⁶¹ Gegenwärtig scheint von den etablierten Regeln kein ausreichender Anreiz auszugehen, um das fast permanente Wachstum der Kommunalschulden zu verhindern. Die Einwohner und Teile der Kommunalpolitik unterliegen einer Schuldenillusion – eine erneuerte Regelung muss die Anreize so verändern, dass nicht seitens der (in Teilen eigennutzorientierten) Kommunalpolitik kurzfristige schuldenfinanzierte Leistungsverbesserungen höher bewertet werden als damit verbundene Belastungen in der Zukunft.

159 Eine ähnliche Betrachtung nimmt das Institut für den öffentlichen Sektor für den Gesamtstaat und bei Betrachtung der Periode 1950 bis 2008 vor. Die Berechnungen führen zu dem Schluss, dass der Staat fast ohne Neuverschuldung und die dafür zu zahlenden Zinsen die Leistungen hätte finanzieren können, die er tatsächlich erbracht hat. Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2011, S. 10 f.

160 Zu einem analogen Befund kommt Budäus für die Mehrzahl der Bundesländer. Vgl. Budäus 2012.

161 Darüber hinaus muss auch die Aufgaben- und Finanzverteilung im Bundesstaat, also zwischen Bund, Ländern und Kommunen berücksichtigt werden.



8 Demokratiefeindlichkeit kommunaler Verschuldungsregime

Für die Ebene von einzelnen Staaten wird seitens der Forschung¹⁶² regelmäßig nachgewiesen, dass politische Erblasten einen beträchtlichen Teil der staatlichen Steuereinnahmen verschlingen; aus diesem Zusammenhang entsteht für Parlamente und Regierungen ein Problem „fiskalischer Demokratie“. Für die kommunale Ebene (als Teil und hierarchisch unterstes Glied des Staates) sollte dieser Zusammenhang ebenfalls gelten. Die besondere Dramatik derartiger Entwicklungen ist, dass gerade im kommunalen Raum, mithin vor Ort in den Städten und Gemeinden, Demokratie für die Einwohner am unmittelbarsten erlebbar ist. Kommunen sind eine Keimzelle der Demokratie. Die räumliche Nähe zwischen Bürgern und kommunalen Entscheidungsträgern forciert die Erwartung, dass Bürger stärker in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Ohne Handlungs- und Haushaltsspielräume macht diese Mitbestimmung allerdings keinen Sinn.¹⁶³ Fehlentwicklungen auf kommunaler Ebene dürften darüber hinaus eine starke Sogwirkung auf den Gesamtstaat bewirken. Politik, mithin auch die Kommunalpolitik, ist ohne ausreichende finanzielle Ressourcen nicht möglich – zumindest dann, wenn sie sich fernab von der symbolischen Inszenierung von Nichtigkeiten auf der Oberfläche unantastbarer Sachzwänge bewegt. In der jüngeren Vergangenheit wurde in hoch verschuldeten Kommunen und Regionen jedoch zunehmend vorgetragen, dass kommunale Selbstverwaltung aufgrund mangelnder Ressourcen schwieriger werde.¹⁶⁴ Das ist mit negativen Begleiterscheinungen für die kommunale Demokratie verbunden.

Das gegenwärtige Finanzsystem zeichnet sich durch einen hohen Grad der Fremdbestimmung kommunaler Finanzen aus. Das gilt sowohl für die Ertrags- als auch für die Aufwandsseite. So bestimmt die Staatsebene über wesentliche Steuerertragspositionen, etwa im Bereich der Einkommensteuer- und Umsatzsteuergesetzgebung oder über die Finanzausgleichssysteme. Das Gleiche gilt für die Aufgaben, beispielsweise im Sozialbereich. Zahlreiche Aufgaben sind pflichtig oder haben nur in Teilen einen gestaltbaren Kern; sie sind zumeist durch staatliche Gesetze vorbestimmt. Die Übernahme echter freiwilliger Aufgaben ist hingegen in quantitativer Hinsicht für die Mehrzahl der Kommunalhaushalte nicht prägend. Lediglich ein Teil der kommunalen Aufgaben bzw. der Ertrags- und Aufwandspositionen ist tatsächlich disponibel.

Eine hohe, zunehmende Verschuldung führt *ceteris paribus* und in dem Falle, dass die durch sie finanzierte Investition/Aufgabe nicht in betriebswirtschaftlichem Sinne zu einer Verbesserung der Haushaltssituation führt, zu einer Zunahme des Anteils nicht disponibler Aufwendungen an den allgemeinen Deckungsmitteln. Das setzt eine Spirale in Gang, die langfristig zu einer Aushöhlung der örtlichen Demokratie führt (Abb. 51). Bei zunehmender Verschuldung müssen immer mehr Mittel für den Schuldendienst (Zins und Tilgung) aufgewendet werden – auch wenn das kurzfristig aufgrund sinkender Zinsniveaus anders sein kann. Die Zins- und Tilgungszahlungen beruhen auf einem rechtlichen Anspruch der Gläubiger, der nicht einseitig aufgehoben werden kann. Allgemeine Deckungsmittel sind gebunden und stehen nicht für neu gewählte Zwecke (diskretionäre

162 Vgl. exemplarisch Streeck/Mertens 2010a, S. 3 ff., und Streeck/Mertens 2010b.

163 Vgl. Holtkamp 2010, S. 9 f.

164 Vgl. exemplarisch Häusler/Häusler 2012, S. 21 ff., und Wieland 2010, S. 29 f.

Aufgaben) bereit. Haushaltsdefizite und die regelmäßig notwendige neue Schuldenaufnahme erhöhen die laufenden Aufwendungen, also für eine Kategorie von gebundenen Auszahlungen an die Gläubiger der Kommunen. Ihre Bedienung hat Vorrang vor allen anderen politischen Verpflichtungen. Verschlingen schuldeninduzierte kommunalpolitische Erblasten einen beträchtlichen und weiter zunehmenden Teil der kommunalen Deckungsmittel, entsteht für die Vertretungskörperschaften insofern auf lange Sicht ein Legitimationsproblem. Der kommunalpolitische Entscheidungsspielraum reduziert sich.

Abbildung 51: Folgen kommunaler Verschuldung



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

In der Summe schränken die durch die Verschuldung verursachten, rigider werdenden öffentlichen Finanzen die finanziellen und damit politischen Möglichkeiten der Kommunen immer weiter ein. Wo das der Fall ist, gerät die demokratische Legitimität der Kommunen bzw. der gewählten Vertreter unter Druck. Der Übergang zu einem derartigen fiskalischen Regime und der mit ihm einhergehende Rückgang der politischen Handlungsfähigkeit der Kommunen vollziehen sich im Regelfall schleichend – als langfristiger Trend. Neue, gesellschaftlich als wichtig erachtete Aufgaben können unter solchen Bedingungen kaum mehr angepackt werden. Kommunalpolitik reduziert sich auf die mehr oder weniger effiziente Bedienung oder Abwicklung ererbter Ansprüche aus einer vergangenen Epoche eines aktiven, gestaltenden Interventionismus.



Damit geht einher, dass die Abgabenbelastung der Einwohner stetig mit den Belastungen aus der zunehmenden Verschuldung steigt. Gleichzeitig sinken aber ggf. die angebotenen Leistungen, oder sie verharren auf konstantem Niveau. Zusätzliche Steuererträge können nicht mehr ohne Weiteres mit verbesserten Leistungen vergolten werden, sondern werden zur bloßen Erhaltung des bestehenden Leistungsniveaus oder gar nur noch zur Abzahlung von Schulden gebraucht, also zur Bezahlung von Leistungen, die längst konsumiert worden sind. Dieser Zusammenhang führt im Regelfall dazu, dass auch die Bereitschaft der Einwohner zur Entrichtung von Abgaben (Steuern) sinkt – sie müssen mehr Abgaben bei sinkendem/konstantem Leistungsniveau entrichten. Bei einer derartigen Spirale ist es wahrscheinlich, dass sich die Bürger zunehmend von der Kommunalpolitik abwenden, weil ihre Erwartungen an deren gestalterische Möglichkeiten abnehmen.

Das Ausbrechen aus einer derartigen Spirale ist enorm schwierig. In anderen Worten: Hat sich eine Schuldenspirale erst einmal etabliert, dann sind die Aussichten gut, dass sie sich laufend selbst stabilisiert. Defizite verlangen immer neue Sparmaßnahmen, die, auch wenn sie sich tatsächlich durchsetzen lassen, kaum ausreichen, die Lücke zwischen ordentlichen Aufwendungen und Erträgen (inklusive Finanzerträgen und -aufwendungen) zu schließen. Steuererhöhungen, z. B. bei den Realsteuern, als Alternative sind umso unpopulärer, je mehr sie dazu gebraucht werden, zunächst historisch gewachsene alte Verbindlichkeiten zu begleichen.

Kommunalpolitik muss in einer solchen Situation mit der Schwierigkeit umgehen, in der Gegenwart vorgenommene Leistungskürzungen und Steueranpassungen etc. als Voraussetzung einer künftigen Rückkehr zu einer Gestaltungspolitik erklären zu müssen. Im Ergebnis geht die Fähigkeit der Politik, gestaltend auf gesellschaftliche Problemlagen einzuwirken, immer mehr zurück, was wiederum die ohnehin abnehmende Bereitschaft der Ortsgemeinschaft verringert, der Kommune finanzielle Mittel zuzugestehen. Die Folge ist ein Teufelskreis, in dem die schwindende Handlungsfähigkeit der Kommune das Vertrauen der Gesellschaft in die Kommunalpolitik untergräbt. Wer aus dieser Spirale ausbrechen will, muss große Teile der Wählerschaft dafür gewinnen, sich höher besteuern zu lassen und gleichzeitig ggf. das Leistungsbündel zu kürzen.¹⁶⁵ Vielerorts wird die Kommunalpolitik in hoch verschuldeten Kommunen eben diese notwendige Kraft nicht von selbst aufbringen können. Insofern erscheint die Etablierung von Schuldenbegrenzungsregelungen angezeigt, die diesen Zustand nötigenfalls erzwingen, bevor es zu einer tatsächlichen technischen Vergeblichkeitsfalle kommt, aus der sich die Kommune selbst unter Mobilisierung aller möglichen Anstrengungen nicht mehr befreien kann.

¹⁶⁵ Das Verständnis der Bürger für die Folgeprobleme kommunaler Verschuldung ist durchaus vorhanden. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit eigener Beiträge ist hingegen geringer. Vgl. Bertelsmann Stiftung 2013.

Teil VII: Doppische Kommunalschuldenbremse

Zusammenfassung

- Steigende öffentliche Schuldenstände in Deutschland verdeutlichen die *Notwendigkeit*, gesetzliche Schuldenbremsen zu etablieren. Zwar ist eine nachhaltige Haushaltspolitik auch ohne Schuldenbremsen möglich; sie ist dann jedoch von der – nicht immer vorhandenen – Einsicht der Politik abhängig.
- *Bund und Länder* haben inzwischen eine erneuerte Schuldenbremse im Grundgesetz verankert. Ein Grundproblem der staatlichen Schuldenbremse besteht indes aufgrund ihrer kameralen Konzeption in der fehlenden Ausrichtung am Grundsatz der Generationengerechtigkeit, der Ausblendung wichtiger Schuldenarten (insbesondere der Rückstellungen) und der Kommunen.
- Zentraler Maßstab zur Beurteilung der *Generationengerechtigkeit* ist die Frage, ob der Ressourcenverbrauch einer Periode dem Ressourcenaufkommen dieser Periode entspricht. Durch ihre Einnahmen-Ausgaben-Sicht vermag die Kameralistik das nicht abzubilden – dies wird erst durch Einführung der Doppik möglich. In der Doppik gilt hierbei das sogenannte ordentliche Ergebnis als Saldo der ordentlichen Erträge (Ressourcenaufkommen) und ordentlichen Aufwendungen (Ressourcenverbrauch) als Indikator zur Beurteilung der Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft. Ist das ordentliche Ergebnis regelmäßig negativ, wird per Definition auf Kosten künftiger Generationen gewirtschaftet.
- Der *Großteil der Kommunen* hat bereits bzw. wird kurz- bis mittelfristig das Haushalts- und Rechnungswesen *von der Kameralistik auf die Doppik* umstellen. Dieser Umstand ermöglicht es, auf kommunaler Ebene eine neue doppische Schuldenbremse einzuführen, die am Grundsatz der Generationengerechtigkeit ausgerichtet ist.
- Die Schuldenbremse basiert im Kern auf *drei Komponenten*: erstens der Nutzung der *Doppik* zur vollständigen Abbildung der finanziellen Verhältnisse einer Kommune, zweitens einer Verpflichtung zum *Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses*, drittens der Einführung eines automatischen Sanktionsmechanismus (sogenannter *Generationenbeitrag*) auf Basis der Grundsteuer B bzw. der Gemeindeverbandsumlage. Der Generationenbeitrag stellt als *Ultima Ratio* den steten Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses und damit die Generationengerechtigkeit der Haushaltspolitik sicher. Zentrale Rahmenbedingung für eine derartige Schuldenbremse ist die Existenz funktionierender Konnexitätsregeln.
- Die *schuldenbegrenzende Wirkung* des Modells erwächst aus der Verpflichtung zum Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses. Da sowohl Geldschulden in Form von Zinsaufwendungen als auch Rückstellungen in Form von Aufwendungen zur Rückstellungsbildung Eingang in die Kenngröße finden und durch Erträge gedeckt werden müssen, können Schulden (Geldschulden bzw. Rückstellungen) nur in dem Maße aufgenommen werden, wie das ordentliche Ergebnis ausgeglichen bleibt, d. h. solange die Verschuldung nicht dazu führt, dass auf Kosten künftiger Generationen gewirtschaftet wird.



- Die Hauptwirkung der doppischen Schuldenbremse besteht in der *Umkehrung der politischen Rationalität* in den Vertretungskörperschaften. Der bis dato bestehende Anreiz, schuldenfinanziert Ausgaben zu steigern bzw. Einnahmen zu senken, wird umgedreht. Durch die Drohkulisse des Generationenbeitrags besteht fortan vielmehr ein Anreiz, den Haushaltsausgleich dauerhaft aus eigener Kraft zu erreichen. Ein Wirtschaften auf Kosten künftiger Generationen wird politisch unattraktiv.

Vorbemerkungen

Der Finanzanalyseteil zeigt, dass in den von der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägten Jahren 2009/2010 enorme Defizite im kommunalen Raum entstanden sind. Zudem haben es die Kommunen in einzelnen Ländern bereits vor der Finanzkrise nicht vermocht, Überschüsse zu realisieren – zumindest nicht in dem Ausmaß, dass damit der Geldschuldenstand maßgeblich zurückgeführt werden konnte.¹⁶⁶ Obgleich sich die Situation im Jahr 2011 stark verbessert hat, sind in der kommunalen Familie der Mehrzahl der Länder erneut Defizite entstanden. Für die nahe Zukunft werden zwar wieder kommunale Überschüsse prognostiziert, ihr tatsächliches Zustandekommen ist allerdings zumindest mit Unsicherheiten behaftet. Ebenfalls bleibt offen, ob die Entspannung in der Fläche stattfindet.

In der breiten Öffentlichkeit werden, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der im europäischen Umfeld stattfindenden Entwicklungen, anwachsende öffentliche Schuldenbestände zunehmend mit Besorgnis wahrgenommen – gerade deshalb dürfte es auch auf Staatsebene gelungen sein, eine neue Schuldenbremse für Bund und Länder zu etablieren.

Als Schuldenbremsen bezeichnet man allgemein Vorschriften im Haushaltsrecht, die auf eine Begrenzung der Verschuldung hinwirken. Auch das kommunale Haushaltsrecht beinhaltet seit jeher Schuldenbegrenzungsregelungen. Diese haben vielerorts jedoch nicht die erhoffte Wirkung entfaltet. Zwar gibt es einige Kommunen, die von sich aus dauerhaft den Haushalt ausgleichen und ohne bzw. mit geringen Schuldenständen auskommen. Gleichwohl zeigt sich andernorts eine sich stetig verschlechternde Haushalts- und Verschuldungslage. Es bedarf folglich eines neuen Ansatzes.

Die Schuldenbremse von Bund und Ländern basiert auf der Kameralistik, da der Bund sowie die Mehrzahl der Länder noch immer nicht auf das neue doppische Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt haben. Im Gegensatz hierzu ist die Einführung des neuen Haushaltsrechts auf kommunaler Ebene weit vorangeschritten. Die Verfügbarkeit der verbesserten (doppischen) Datenbasis¹⁶⁷ ermöglicht es, für die kommunale Ebene eine neue Schuldenbremse zu entwerfen, die insbesondere dem Anspruch der Generationengerechtigkeit genügt.

¹⁶⁶ Vgl. Junkernheinrich/Micosatt 2008.

¹⁶⁷ So wird in der Doppik z. B. erstmals der komplette Ressourcenverbrauch (d. h. insbesondere auch der nicht zahlungswirksame Ressourcenverbrauch) erfasst. Ebenso wird beispielsweise das Schuldenbild durch die zusätzliche Erfassung der Rückstellungen komplettiert.

Sowohl die schlichte Notwendigkeit zur Rückführung von Schulden vor dem Hintergrund der zurückliegenden Jahre, die sich abzeichnende finanzielle Verbesserung, die Tatsache, dass eine neue Schuldenbremse selbst auf Staatsebene mehrheitsfähig geworden ist, die zunehmende Ablehnung öffentlicher Schulden durch einen Großteil der Bevölkerung als auch die Etablierung des neuen Haushaltsrechts sind ein guter Nährboden für eine breite Debatte um die Einführung einer neuen doppischen Kommunalschuldenbremse. Dieser Teil der Arbeit entwirft im Folgenden ein Modell einer solchen doppischen Kommunalschuldenbremse und erläutert deren Wirkungsweise.

1 Etablierung des neuen Haushaltsrechts

Im November 2003 hat die Innenministerkonferenz (IMK) den Weg zur Erneuerung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf Basis der Doppik geebnet; den Landesgesetzgebern wurde die Möglichkeit gegeben, das in ihrer Zuständigkeit befindliche Gemeindehaushaltsrecht grundlegend fortzuentwickeln. Diese haben die Gelegenheit mehrheitlich genutzt, um die kommunale Haushaltswirtschaft auf ein neues Fundament, im Wesentlichen die Doppik, zu stellen. Die Kommunen können diesbezüglich als Vorreiter im föderalen System bezeichnet werden, weil der Bund und die Mehrzahl der Länder bis dato noch kameral rechnen, also mit Einnahmen und Ausgaben. Allerdings haben (noch) nicht alle Länder den Einstieg in ein doppisches kommunales Haushalts- und Rechnungswesen vollzogen. So gibt es z. B. in Schleswig-Holstein ein Optionsrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik, und in Bayern wie auch in Thüringen haben die Landesgesetzgeber, entgegen den Empfehlungen der IMK, sogar ein Optionsrecht zwischen Doppik und traditioneller Verwaltungskameralistik etabliert (Tab. 19).

Die Umstellungsfristen auf das neue Recht unterscheiden sich zwischen den Ländern – das gilt neben dem Kernhaushalt auch für die Aufstellung von Gesamtabschlüssen. Bis zum Jahr 2009 sollten z. B. die nordrhein-westfälischen Kommunen ihren Kernhaushalt auf die Doppik umgestellt haben. In Baden-Württemberg, dem Land, das mit der Pilotgemeinde Wiesloch einst Schrittmacher bei der Etablierung des neuen Rechts war, werden die Kommunen erst bis zum Jahr 2016 auf die Einführung der Doppik verpflichtet. Im Falle der Umsetzung eines am 10. Juli 2012 gefassten Kabinettsbeschlusses kann sich diese Frist ferner um weitere vier Jahre verlängern.¹⁶⁸ Ob und ggf. ab wann in Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen die Verpflichtung zum Einsatz der Doppik verbindlich wird, ist fraglich – bis dato können die dortigen Kommunen optional und zeitlich unbegrenzt ihr kamerales System weiterführen. In der Summe führen die heterogenen Rechtsregelungen in Bezug auf das anzuwendende Haushaltsrecht in den nächsten Jahren zu einer Zersplitterung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. Immerhin haben alle Landesgesetzgeber ihren Kommunen zumindest die Chance eröffnet, auf das neue Haushaltsrecht auf Basis der Doppik umzustellen – selbst wenn die Einführung nicht allerorts verpflichtend ist. Die Umstellung auf diesen Rechnungsstil ist für eine einzelne Kommune insofern allenfalls eine Frage des Wollens.

¹⁶⁸ Vgl. Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg 2012.



Tabelle 19: Haushaltsreformen auf kommunaler Ebene in Deutschland

Bundesland	Bezeichnung des Reformprojekts	Reformmodell	Doppischer Haushaltsplan/Jahresabschluss für Kernverwaltung verpflichtend ...	Gesamt-/Konzernabschluss für „Konzern Kommune“ verpflichtend ...
Baden-Württemberg	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen	Doppik	ab 2016	ab 2018
Bayern	Neues Kommunales Finanzwesen	Option: Doppik oder Kameralistik	-	ab dem fünften doppisch geführten Haushaltsjahr; frühestens ab 2012 (falls Umstellung auf Doppik)
Brandenburg	Kommunale Doppik	Doppik	ab 2011	ab 2013
Hessen*	Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem	Doppik	ab 2009/2015	ab 2015/2021
Mecklenburg-Vorpommern	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen	Doppik	ab 2012	ab dem dritten doppisch geführten Haushaltsjahr
Niedersachsen	Neues Kommunales Rechnungswesen	Doppik	ab 2012	ab 2012
Nordrhein-Westfalen	Neues Kommunales Finanzmanagement	Doppik	ab 2009	ab 2010
Rheinland-Pfalz	Kommunale Doppik	Doppik	ab 2009	ab 2013
Saarland	Neues Kommunales Rechnungswesen	Doppik	ab 2010	ab 2014
Sachsen	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen	Doppik	ab 2013	ab 2016
Sachsen-Anhalt	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen	Doppik	ab 2013	ab 2016
Schleswig-Holstein	Neues Kommunales Rechnungswesen	Option: Doppik oder erweiterte Kameralistik	-	ab dem sechsten doppisch geführten Haushaltsjahr (falls Umstellung auf Doppik)
Thüringen	Neues Kommunales Finanzwesen	Option: Doppik oder Kameralistik	-	ab dem dritten doppisch geführten Haushaltsjahr (falls Umstellung auf Doppik)

* Die hessischen Kommunen konnten bis 2009 ein Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik ausüben. Sofern die Doppik gewählt wurde, ist für das Jahr des ersten doppischen Haushaltsplans nach Ablauf des Haushaltsjahrs der erste doppische Jahresabschluss aufzustellen. Spätestens für das Jahr 2015 ist der erste Gesamtabschluss vorzulegen. Das Optionsrecht ist mittlerweile durch eine Doppik-Pflicht ersetzt worden. Mit Einführung der Doppik-Pflicht haben diejenigen Kommunen, die sich aufgrund des ursprünglichen Wahlrechts gegen die Doppik entschieden haben, ab dem Haushaltsjahr 2015 doppische Haushaltspläne und Jahresabschlüsse aufzustellen. Der erste Gesamtabschluss ist spätestens zum Jahr 2021 aufzustellen.

Quelle: Eigene Darstellung

Daneben scheint sich das doppische System in der Praxis zunehmend durchzusetzen. Das beweist insbesondere die Situation in denjenigen Kommunen, denen ein Optionsrecht eingeräumt wurde. So haben bei bestehendem Optionsrecht von den 448 hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt 446 auf die Doppik umgestellt und lediglich zwei auf die erweiterte Kameralistik – ein deutliches Votum, welches System als das geeignetere erscheint. Korrespondierend zu diesem eindeutigen Bild legte der Hessische Rechnungshof nahe, die Abschaffung des Optionsrechts zu erwägen: „Da allein zwei Kommunen ihre Haushaltswirtschaft nicht auf die Doppik umstellten, sollte darüber nachgedacht werden, ob die Hessische Gemeindeordnung der kommunalen Praxis folgt und die Vorschriften der Verwaltungsbuchführung mit ihren entsprechenden Verwaltungsvorschriften aufgibt.“¹⁶⁹ Fol-

gerichtig entschied sich das Land Hessen dazu, die Doppik künftighin als verpflichtendes kommunales Finanzsystem vorzugeben.¹⁷⁰

2 Verknüpfung von Schulden und Generationengerechtigkeit

In der öffentlichen Diskussion werden die Begriffe „niedrige/keine Geldschulden“ und „Generationengerechtigkeit“ zumeist synonym verwendet. Kredit- oder Kassenkreditschuldenfreiheit und der Wunsch nach einer generationengerechten kommunalen Haushaltspolitik sind jedoch nicht notwendigerweise zwei Seiten derselben Medaille.

Investitions- und Kassenkredite finden sich z. B. im doppischen Ergebnis – das Basis für die Generationengerechtigkeitsprämisse ist – nur indirekt über den Zinsaufwand und die Aufwendungen für das Schuldenmanagement wieder. Investitions- und Kassenkredite werden in der Finanz- und Vermögensrechnung abgebildet. Selbst bei einem Geldschuldenstand von null Euro kann das ordentliche Ergebnis defizitär sein, weil hier auch andere Aufwandskomponenten eine Rolle spielen, z. B. der Abschreibungsaufwand. Die Kommune würde in diesem Fall trotz Geldschuldenfreiheit keine generationengerechte Haushaltspolitik betreiben, d. h. auf Kosten künftiger Generationen wirtschaften.

Gleichzeitig kann sich eine Kommune mit hohen Geldschulden – die dann selbstverständlich auch Zinsaufwand verursachen – gemäß der Generationengerechtigkeitsmaxime verhalten, sofern sie das ordentliche Ergebnis ausgleicht. Für die Frage nach der Generationengerechtigkeit ist folglich einzig der Saldo aus ordentlichen Erträgen und Aufwendungen (inklusive der Finanzerträge und aufwendungen), d. h. das ordentliche Ergebnis relevant. Der aus den Geldschulden resultierende Aufwand ist hier nur eine Aufwandskomponente unter vielen anderen.

Es können Fälle auftreten, in denen durch ein schuldenfinanziertes Projekt Werte geschaffen werden, deren Folgeerträge höher sind als die daraus resultierenden Folgeaufwendungen (inklusive Zinsaufwendungen). Dieser Zusammenhang wird ebenfalls vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hervorgehoben; in seinem aktuellen Jahresgutachten kommt dieser zu dem Schluss, dass eine kommunale Kreditfinanzierung von Investitionen durchaus sinnvoll sein kann.¹⁷¹ Trotzdem ist und bleibt es richtig, dass die Kredit- oder Liquiditätsschuldenfreiheit die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass auch das ordentliche Ergebnis ausgeglichen werden kann, weil in dieser Situation kein Zinsaufwand etc. anfällt – im Gegenteil: Sind sämtliche Geldschulden getilgt und kann darüber hinaus unter Umständen sogar Finanzvermögen aufgebaut werden, folgen hieraus dann – je nach Anlage – sogar Zinserträge, die den ordentlichen Ergebnisausgleich erleichtern. Dennoch bleibt festzuhalten, dass Geldschuldenfreiheit und Generationengerechtigkeit nicht notwendigerweise Synonyme sind.

¹⁷⁰ Vgl. Hessischer Landtag 2011.

¹⁷¹ Vgl. Sachverständigenrat 2012, S. 215.



Im Kontext der Generationengerechtigkeitsdebatte werden Investitions- und Kassenkredite immer dann heikel, wenn die aus ihnen resultierenden Zinsaufwendungen (nebst anteiliger Personal- und Sachaufwendungen für das Schuldenmanagement) dazu führen, dass der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses in Ergebnishaushalt bzw. -rechnung nicht mehr gelingt. In diesem Fall ist die ökonomische Schutzfunktion,¹⁷² nach der unter anderem kommende Generationen vor Ausbeutung durch die aktuelle Generation bewahrt werden sollen, verletzt (Abb. 52).

Eine volumenseitig ebenfalls besonders relevante Schuldenart sind neben den Geldschulden die Rückstellungen – insbesondere für Pensionen. Kommunale Beamte erwerben während ihrer aktiven Dienstzeit Pensionsansprüche. In dem Jahr, in dem ein Beamter tätig ist, entstehen damit neben den laufenden Gehaltszahlungen Anwartschaften auf Pensionszahlungen, die er nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst erhält. Diese Anwartschaften werden durch die Erfassung von Pensionsrückstellungen in der Doppik berücksichtigt. Den Ergebnisausgleich belasten die Pensionsansprüche hierbei während der aktiven Beschäftigung der Beamten in Form von ordentlichen Aufwendungen für Rückstellungen. Zahlungswirksam werden sie demgegenüber erst später mit Beginn der Pensionierung. In die Position „Pensionsrückstellungen“ sind regelmäßig ebenfalls die Ansprüche auf Beihilfen nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst einzubeziehen. Aufgrund der steigenden Lebenserwartung und der damit einhergehenden steigenden Kosten der medizinischen Versorgung ist das eine wesentliche Position, der eine besondere Aufmerksamkeit zukommen muss.

Abbildung 52: Zusammenhang zwischen Schulden und Haushaltsausgleich (ordentliche Erträge entsprechen den ordentlichen Aufwendungen)



Quelle: Eigene Darstellung

| Bertelsmann Stiftung

172 Vgl. Budäus 2009, S. 16.

Für die Frage der generationengerechten Haushaltspolitik spielen sowohl Geldschulden als auch Rückstellungen insofern eine (zuweilen bedeutende) Teilrolle; sie beeinflussen über ihre Auswirkungen auf Ergebnishaushalt und -rechnung das ordentliche Ergebnis. Sie sind allerdings stets im Kontext mit weiteren Ertrags- und Aufwandskomponenten zu betrachten. Für die Frage der generationengerechten Haushalts- und Finanzpolitik steht letztlich allein die Größe des ordentlichen Ergebnisses im Mittelpunkt: Fernab vom etwaigen kommunalpolitischen Wunsch nach Schuldenfreiheit ist sie vor dem Hintergrund des Leitbildes der Generationengerechtigkeit die zentrale Bestimmungsgröße bei der Frage, ob und ggf. in welchem Umfang in einer Kommune ein Konsolidierungsbedarf besteht. Wird das ordentliche Ergebnis nicht ausgeglichen oder droht dieser Zustand auf absehbare Zeit (z. B. im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung), so ist nach diesem Leitbild in jedem Fall ein Konsolidierungsbedarf vor Ort vorhanden – zumindest gilt das dann, wenn es sich nicht um eine temporäre Situation (beispielsweise als Folge einer Wirtschaftskrise) handelt, auf die absehbar wieder Überschüsse im ordentlichen Ergebnis folgen.

In Teil I wurde aufgezeigt, dass die Bevölkerungszahl in einem Großteil der Kommunen rückläufig ist. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, inwiefern ggf. ein Bevölkerungsrückgang unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit als Rechtfertigungsgrund für einen Eigenkapitalabbau, d. h. mithin Defizite im (ordentlichen) Ergebnis herhalten kann. So wird beispielsweise bei sinkender Einwohnerzahl weniger Infrastruktur (z. B. weniger Schulen) benötigt. Wie von Mühlenkamp/Magin gezeigt, berührt der Rückbau von Infrastruktur jedoch nicht das Eigenkapital. Ferner besitzen Bürger keine Anteile am Eigenkapital einer Kommune: So ist bei Geburt/Zuzug keine Kapitaleinlage zu leisten, und bei Wegzug erfolgt keine entsprechende Auszahlung. Die Höhe des Eigenkapitals und die Einwohnerzahl sind weder buchungstechnisch noch sachlogisch in Verbindung zu bringen. Demzufolge rechtfertigt eine Bevölkerungsschrumpfung auch keine Defizite in der Ergebnisrechnung, d. h. keinen Eigenkapitalabbau.¹⁷³

Ebenfalls ist darauf hinzuweisen, dass gegenwärtig wissenschaftlich debattiert wird, ob ein dauerhaft ausgeglichenes ordentliches Ergebnis vor dem Hintergrund der Generationengerechtigkeitsmaxime ausreichend ist oder ob ggf. sogar ein Überschuss notwendig ist, um eine generationengerechte Haushaltspolitik zu betreiben. So argumentieren Budäus/Hilgers, dass bei dauerhaftem Erreichen des Ergebnisausgleichs das Eigenkapital zwar nominell konstant bleibt, es jedoch real aufgrund der Inflation aufgezehrt wird.¹⁷⁴ Aufbauend auf diesen Überlegungen wäre ggf. ein regelmäßiger Überschuss im ordentlichen Ergebnis anzustreben, der den inflationsbedingten Wertverlust des Eigenkapitals kompensiert.

3 Doppischer Haushaltsausgleich

Auf Grundlage der IMK-Empfehlungen aus dem Jahr 2003 haben alle Landesgesetzgeber nicht nur den kommunalen Rechnungsstil novelliert, sondern damit zusammenhängend auch neue Regeln für den Haushaltsausgleich eingeführt. Diese dienen in ihrem Grundsatz dem Anspruch, ein auf

¹⁷³ Vgl. Mühlenkamp/Magin 2010a.

¹⁷⁴ Vgl. Budäus/Hilgers 2010.



dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit fußendes, ressourcenverbrauchsorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen zu etablieren. Neben dem Wunsch nach mehr Transparenz und einer Aufwertung der Steuerungsmöglichkeiten ist das eines der Hauptziele, die mit der Einführung des neuen Haushaltsrechts erreicht werden sollen.

Von der Neuregelung des Haushaltsausgleichs geht hierbei indirekt eine schuldenbegrenzende Wirkung aus. Geldschulden und Rückstellungen werden begrenzt, wenn der Ausgleich erreicht wird.

3.1 Haushaltsausgleich als Konkretisierung des Generationengerechtigkeitsgrundsatzes

Mit der Erneuerung des Haushaltsrechts geht systemimmanent eine Überarbeitung der Haushaltsausgleichsregelungen einher. Die Neuregelungen zum Haushaltsausgleich empfinden einige Kommunen als Bürde, unter anderem weil aus ihrer Perspektive der Haushaltsausgleich schwieriger zu erreichen ist als zu Zeiten des alten Rechts. Einzelnen ist heute nicht bewusst oder bekannt, dass der neue Haushaltsausgleich auf einer Überlegung beruht, die als maßgebliche Begründung zur Einführungsnotwendigkeit des neuen Rechts gilt: dem Prinzip der Generationengerechtigkeit und im Speziellen dem Prinzip der interperiodischen Gerechtigkeit.¹⁷⁵ Um die Haushalts- und Finanzpolitik auf dieses Ziel auszurichten, ist die neue Haushaltsausgleichsregelung notwendig. Insofern haben die etwaigen Erschwernisse beim Haushaltsausgleich nichts mit einer Gängelung aufgrund der neuen Haushaltssystematik zu tun, sondern sind allein dem Leitbild der Generationengerechtigkeit geschuldet.

Das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit erscheint zunächst als abstrakte Moralvorstellung, die einer inhaltlichen Konkretisierung bedarf. Hierzu wird das Leitbild auf die einzelne Haushaltsperiode (Haushaltsjahr) transformiert und zur interperiodischen Gerechtigkeit weiterentwickelt. Der Grundsatz lautet: Jede Generation soll selbst für die von ihr im Haushaltsjahr verbrauchten Ressourcen vollständig aufkommen. Aufbauend auf dieser Überlegung bezieht die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder den neuen Haushaltsausgleich auf die Größen des Ergebnishaushaltes, d. h. die Erträge (Ressourcenaufkommen im Haushaltsjahr) und Aufwendungen (Ressourcenverbrauch im Haushaltsjahr).

Im neuen Haushaltsrecht wird der Haushaltsausgleich zum Dreh- und Angelpunkt des Leitbildes der intergenerativen Gerechtigkeit. Nach § 24 Haushaltsausgleich des IMK-Leittextes ist der Ausgleich erreicht, wenn der Ergebnishaushalt unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen ist. Darüber hinaus beschränkt die IMK den Ausgleichsgrundsatz auf das ordentliche Jahresergebnis; erst wenn dieser Ausgleich unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht möglich ist, tritt ein Stufenkonzept in Kraft. Für die Fokussierung auf das ordentliche Ergebnis gibt es insbesondere zwei Gründe:

¹⁷⁵ Vgl. Glöckner/Gnädinger/Grieger 2008.

- Das außerordentliche Ergebnis ist durch einmalige, außergewöhnlich auftretende und nicht planbare Erträge und Aufwendungen bestimmt. Damit wäre ein Ausgleich vom Zufall bestimmt.
- Durch Veräußerung von Vermögensgegenständen über Buchwert (Realisierung stiller Reserven) könnte der Anspruch der intergenerativen Gerechtigkeit ausgehöhlt werden. Daher ist der separate Ausweis außerordentlicher Erträge verbindlich vorzusehen, wobei diese Positionen nicht für den ordentlichen Haushaltsausgleich herangezogen werden dürfen.

Tabelle 20: Geltende Haushaltsausgleichsregelungen für doppisch rechnende Kommunen der Flächenländer

Flächenland	Ausgleich ordentliches Ergebnis	Ausgleich außerordentliches Ergebnis	Ausgleich Gesamtsaldo*	Ausgleich Finanzhaushalt
Baden-Württemberg	vorgesehen	-	-	-
Bayern	-	-	vorgesehen	vorgesehen
Brandenburg	vorgesehen	vorgesehen	-	-
Hessen	vorgesehen	-	-	vorgesehen
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	vorgesehen	vorgesehen
Niedersachsen	vorgesehen	vorgesehen	-	vorgesehen
Nordrhein-Westfalen	-	-	vorgesehen	vorgesehen
Rheinland-Pfalz	-	-	vorgesehen	vorgesehen
Saarland	-	-	vorgesehen	vorgesehen
Sachsen	vorgesehen	-	-	-
Sachsen-Anhalt	vorgesehen	vorgesehen	-	-
Schleswig-Holstein	-	-	vorgesehen	-
Thüringen	-	-	vorgesehen	vorgesehen

* Keine Unterscheidung in ordentliches und außerordentliches Ergebnis.

Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an: Glöckner/Gnädinger/Grieger 2008: *Einführung und Weiterentwicklung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens unter besonderer Berücksichtigung des ethischen Leitbildes der intergenerativen Gerechtigkeit*, S. 6

In einigen Flächenländern sind die gesetzlichen Bedingungen für einen generationengerechten Zuschnitt des Haushaltsrechts bis dato allerdings nur teilweise erfüllt. Der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses wird nicht allorts eingefordert (Tab. 20). Die in manchen Ländern neben dem Ergebnisausgleich ergänzend vorgesehene Regelung zum Ausgleich des Finanzhaushaltes ist vor dem Hintergrund des Ziels intergenerativer Gerechtigkeit unmittelbar weniger bedeutend – zur Sicherstellung von Liquidität (z. B. Steuerung der Kassenkredite und Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit) kann sie allerdings hilfreich sein.¹⁷⁶

Selbst wenn heute (noch) die Rechtsregelungen in einzelnen Ländern den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses für Gemeinden und Gemeindeverbände nicht zwingend vorschreiben, kann eine Kommune ihr Verhalten trotzdem an dieser Maxime ausrichten. Eine generationengerechte Lösung muss den Ausgleich im ordentlichen Ergebnis suchen. Damit entspricht das Leitbild der intergenerativen Gerechtigkeit auch der Anforderung nach Aufrechterhaltung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune: Permanent negative ordentliche Ergebnisse

¹⁷⁶ Vgl. Rose 2010, S. 193 ff.



schränken die Leistungsfähigkeit ein und führen, je nach Ausgangslage und Höhe des Fehlbetrages mit unterschiedlichem zeitlichem Horizont, zu einem negativen Eigenkapital („nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auf der Aktivseite der Bilanz bzw. Vermögensrechnung).

3.2 Haushaltsausgleich als flexible Schuldenbremse

Wie bereits zuvor angesprochen, spielt die Aufnahme von Investitions- und Kassenkrediten für den auf der Ergebnisebene angestrebten Haushaltsausgleich nur auf den ersten Blick keine Rolle. Zwar werden beide Schuldenarten in Vermögensrechnung sowie Finanzhaushalt und -rechnung erfasst, indirekt spielen sie über den Zinsaufwand aber auch in die Ergebnisebene hinein. Eine Regel zum Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses wirkt daher grundsätzlich wie eine flexible Schuldenbremse, die mit dem Generationengerechtigkeitsprinzip in Einklang steht.

So können unter der Vorgabe des Ergebnisausgleichs Investitions- und Kassenkredite prinzipiell nur so lange aufgenommen werden, bis der daraus resultierende Zinsaufwand nicht dazu führt, dass der Ausgleich im ordentlichen Ergebnis nicht mehr gelingt. In diesem Kontext kann von einer flexiblen doppischen Schuldenbremse unter Berücksichtigung des ethischen Leitbildes der Periodengerechtigkeit gesprochen werden.¹⁷⁷ Einschränkend ist an dieser Stelle allerdings auf die heterogenen Gliederungsregelungen der Ergebnishaushalte und -rechnungen zwischen den Ländern sowie die Bewertungsfragen (insbesondere bei der Eröffnungsbilanzierung und den hier gegebenen Wahlrechten, die u. a. die Abschreibungen und damit die Höhe der Zinsaufwendungen beeinflussen, unter denen der Haushaltsausgleich noch gelingt) hinzuweisen.¹⁷⁸ Weiterhin ist entscheidend, wie Ausgleichsregelungen gestaltet sind.

Rückstellungen werden zum Zeitpunkt ihrer Bildung ebenfalls in Form von (ordentlichen) Aufwendungen für den Ergebnishaushalt relevant. In einem Ende 2007 veröffentlichten Thesenpapier (sogenannte Hamburger Thesen) kritisieren die Verfasser eine mit der alten Kameralistik einhergehende unzureichende Informationsbasis von Politik und Verwaltung, gerade auch weil unter anderem Rückstellungen (z. B. für Pensionen) dort unberücksichtigt bleiben.¹⁷⁹ Mit dem neuen Haushaltsrecht auf Basis der Doppik werden Rückstellungen fortan transparent. Das Wissen um den Status quo der Rückstellungen sowie ihre lückenlose Abbildung in der Vermögensrechnung ist für die politisch-strategische Steuerung der Kommune durch die Kommunalpolitik von großer Relevanz: Je besser die Durchsichtigkeit, desto stärker ist der positive Effekt auf die Steuerungsunterstützung und das öffentliche Bewusstsein für die Existenz dieser Schulden. Aus Sicht der Lokalpolitik verbessert die Doppik die Transparenz der Haushalte und stützt die Generationengerechtigkeit.¹⁸⁰ Gleichwohl führt Transparenz allein noch nicht zu einer Eindämmung dieser Schulden. Im neuen Haushaltsrecht auf Basis der Doppik werden Rückstellungen aber ebenfalls relevant für den Haushaltsausgleich auf der Ergebnisebene. Sie werden zum Zeitpunkt ihrer Bildung als Auf-

177 Vgl. Gnädinger/Hilgers 2010, S. 190.

178 Um eine bundesländerübergreifende Vergleichbarkeit von doppischen Haushalts- und Rechnungsdaten sicherzustellen, ist eine Harmonisierung des neuen Haushaltsrechts anzustreben. So hat z. B. die von den einzelnen Bundesländern uneinheitlich gehandhabte Vermögensbewertung über die Abschreibungen einen indirekten Einfluss auf den Ergebnisausgleich.

179 Vgl. Berens et al. 2007.

180 Vgl. Burth/Hilgers 2013.

wand verbucht und müssen durch Erträge gedeckt werden, um das Erreichen des Haushaltsausgleichs sicherzustellen.

Mit dem Gebot zum Haushaltsausgleich werden insofern sowohl Geldschulden (Investitions- und Liquiditätskredite) als auch Rückstellungen als Schuldenkategorien berücksichtigt und begrenzt. Das bedeutet, dass mit dem Gebot zum ordentlichen Ergebnisausgleich im Grundsatz eine alle kommunalen Schuldenarten berücksichtigende Schuldenbremse geschaffen ist.¹⁸¹

4 Modell einer doppelischen Kommunalschuldenbremse

Die Diskussion um die Einführung einer (neuen) Schuldenbremse wird in Deutschland gegenwärtig vorrangig im Hinblick auf die neue Staatsschuldenbremse geführt. Neue gesetzliche Regelungen auf Staatsebene werden aber auch nicht folgenlos für die Kommunalfinanzsituation bleiben (s. Teil VI).

Mit der Etablierung des neuen Haushaltsrechts für die Gemeinden und Gemeindeverbände haben die Landesgesetzgeber in jüngster Vergangenheit zwangsläufig ebenfalls erneuerte Regelungen für die Möglichkeiten der Kommunalschuldenaufnahme geschaffen. Das ist ein entscheidender Unterschied zu den neuen Rechtsregelungen auf Staatsebene. Die Neuregelungen für Bund und Länder fußten auf der politischen Einschätzung, dass das Regelwerk zum Zweck einer präziseren Schuldeneindämmung überarbeitet werden musste. Bei den Kommunen war der Auslöser für die Etablierung neuer Schuldenbremsen hingegen die Einführung des neuen Haushaltsrechts.¹⁸² Politisches Primärziel war nicht die Eindämmung der Kommunalverschuldung.

Gleichwohl hat die kommunale Ebene heute mit dem weit vorgeschrittenen Ausbau des neuen Haushaltsrechts einen entscheidenden Vorteil gegenüber der Staatsebene: Da Informationen zu Ressourcenverbrauch und -aufkommen sowie zu den kompletten Schulden (insbesondere auch zu Rückstellungen) vorliegen, kann eine Schuldenbremse konstruiert werden, die allen Ansprüchen einer generationengerechten Haushaltspolitik genügt. Auf der Ebene von Bund und Ländern ist das schon allein aufgrund des veralteten (kamerale) Haushaltsrechts heute (noch) nicht möglich.

„Das im Folgenden beschriebene Modell einer doppelischen Kommunalschuldenbremse – inklusive seiner verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten – sollte idealerweise bundeseinheitlich im Kommunalhaushaltsrecht verankert werden. Andernfalls besteht die Gefahr, die Heterogenität des Kommunalhaushaltsrechts weiter zu verstärken. Im Grundsatz besteht indes auch die Möglichkeit, dass einzelne Kommunen diese doppelische Kommunalschuldenbremse auch ohne rechtlichen Zwang einführen. Denkbar sind hierbei die Integration des Modells in die Hauptsatzung oder auch die Verabschiedung einer separaten Schuldenbremsensatzung.“

¹⁸¹ Allerdings ist nach dem Gebot zum Haushaltsausgleich ausschließlich dafür gesorgt, dass den durch Rückstellungen verursachten Aufwendungen Erträge gegenüberstehen. Das bedeutet indes nicht notwendigerweise, dass den aus der Rückstellung resultierenden Zahlungsverpflichtungen in der Zukunft zum Fälligkeitszeitpunkt nachgekommen werden kann. Hierzu muss realisierbares Vermögen (insbesondere Finanzvermögen) vorhanden sein.

¹⁸² Vgl. Gnädinger/Hilgers 2010, S. 181.



4.1 Funktionslogik einer doppelischen Schuldenbremse

Das Grundmodell einer an der Maxime der Generationengerechtigkeit ausgerichteten doppelischen Schuldenbremse setzt sich aus drei Hauptkomponenten zusammen:

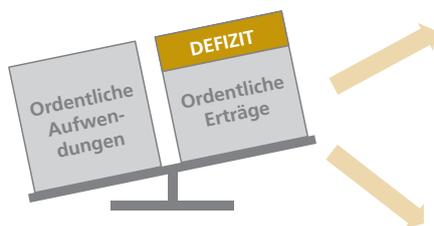
- erstens dem doppelischen Haushalts- und Rechnungswesen als Datengrundlage,
- zweitens einer Pflicht zum Haushaltsausgleich (in Ergebnishaushalt und -rechnung) und
- drittens der Einführung eines sogenannten Generationenbeitrags als Automatismus im Falle des Verfehlens der Haushaltsausgleichsvorgabe.

Beim Generationenbeitrag handelt es sich um eine Sonderabgabe in Form einer eigenständigen Abgabe oder eines Aufschlags auf eine bestehende Abgabe, die in jedem Jahr genau die Höhe annimmt, die benötigt wird, um den Haushalt im jeweiligen Jahr vollständig auszugleichen (im Sinne einer Haushaltsausgleichsabgabe). Der Beitrag soll in jeder Periode die Maxime der generationengerechten Haushaltspolitik sichern – daher wird er als Generationenbeitrag und nicht als Einwohner- oder Bürgerbeitrag bezeichnet. Die Abgabe wird hierbei jedoch nur dann im Sinne einer Ultima Ratio erhoben, wenn der Haushaltsausgleich von der jeweiligen Kommune nicht selbstständig erreicht wird.

Abbildung 53: Funktionslogik der doppelischen Kommunalschuldenbremse einschließlich Generationenbeitrag

Ausgangssituation ohne doppelische Kommunalschuldenbremse:
- Leben auf Kosten künftiger Generationen in Höhe des Defizits

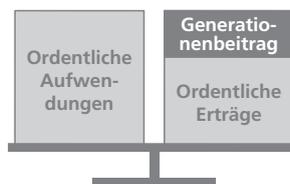
Nach Einführung einer doppelischen Kommunalschuldenbremse:
Kein Leben auf Kosten künftiger Generationen mehr möglich



Fall 1: Kommune unternimmt ausreichende eigene Konsolidierungsanstrengungen
-> Kein Generationenbeitrag nötig

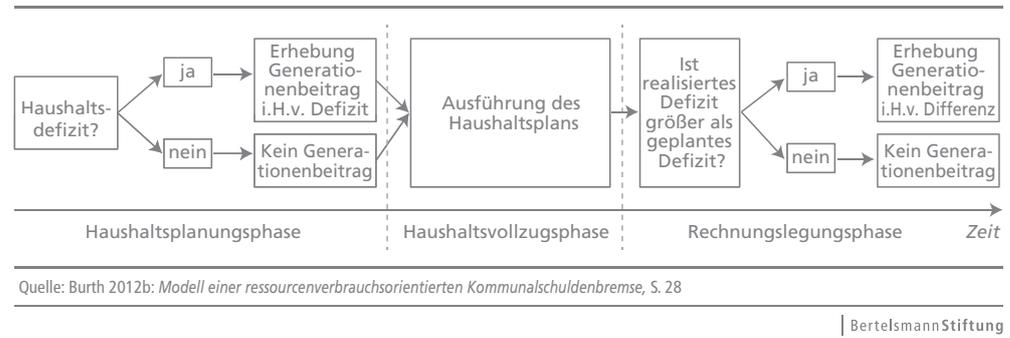


Fall 2: Keine ausreichenden Konsolidierungsanstrengungen
-> Zwangsweise Erhebung des Generationenbeitrags in Höhe des Defizits



Quelle: Burth 2012b: Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse, S. 27

Abbildung 54: Einordnung der doppelischen Schuldenbremse in den Haushaltskreislauf



Zentrale Kenngröße für die Bestimmung des durch den Generationenbeitrag auszugleichenden etwaigen Haushaltsdefizits ist der Haushaltssaldo (Planungsgröße) bzw. das Jahresergebnis (Rechnungsabschlussgröße).

Als Haushaltssaldo sollte aus Perspektive der intergenerativen Gerechtigkeit das ordentliche Ergebnis (in Ergebnishaushalt/-rechnung), d. h. der Saldo von ordentlichen Erträgen und Aufwendungen (inklusive Finanzerträge und -aufwendungen) verwendet werden. Das ordentliche Ergebnis nach doppischer Logik stellt sicher, dass Ressourcenverbrauch (Aufwendungen) und Ressourcenaufkommen (Erträge) erfasst und berücksichtigt werden, was nach gängiger wissenschaftlicher Definition die finanzwirtschaftliche Konkretisierung des Grundsatzes der intergenerativen Gerechtigkeit darstellt.¹⁸³ Ferner ist gewährleistet, dass durch außerordentliche Geschäftsvorfälle (z. B. Ertrag aus Vermögensveräußerung bei Verkauf über Buchwert) die Kenngröße nicht beeinflusst werden kann.

Die Nutzung doppischer Saldogrößen hat ferner den Effekt, dass die Aufnahme von Geldschulden/Verbindlichkeiten nicht gänzlich verboten wird. So kann z. B. die Aufnahme neuer (rentierlicher) Verbindlichkeiten wirtschaftlich sinnvoll sein; sie ist bei Verwendung doppischer Salden grundsätzlich weiterhin möglich. Da Verbindlichkeiten über die Zinsaufwendungen jedoch das ordentliche Ergebnis belasten, sind Verbindlichkeiten im Konzept des Generationenbeitrags nur in dem Maße generierbar, wie sie tatsächlich durch ordentliche Erträge gedeckt werden können. Das Geldschuldenwachstum wird damit gebremst (Schuldenbremse). Neben den Verbindlichkeiten wird auch die Schuldenart „Rückstellungen“ berücksichtigt, da die Rückstellungsbildung als ordentlicher Aufwand durch entsprechende ordentliche Erträge zu decken ist.

Da Erträgen im kommunalen Raum in der Regel Einzahlungen in gleicher Höhe gegenüberstehen, wird durch die zunächst rein buchungstechnische Bildung von Rückstellungen in Verbindung mit einer Pflicht zum Haushaltsausgleich Finanzvermögen aufgebaut. Dieses Finanzvermögen kann

¹⁸³ Ein Nachteil der Verwendung des ordentlichen Ergebnisses der Kernverwaltung besteht gegenwärtig in der fehlenden konsolidierten Berücksichtigung von Auslagerungen (sofern diese nicht zumindest indirekt über eine verpflichtende, vollständige und unmittelbare Gewinnabführung bzw. Verlustabdeckung mit der Kernverwaltung verwoben sind). Diese Schwäche wird perspektivisch über die Erstellung von Gesamt-/Konzernabschlüssen behoben werden können, im Rahmen derer die Jahresabschlüsse von Kernverwaltung und Auslagerungen zusammengefasst und konsolidiert werden. Aufgrund teilweise sehr langer Übergangsfristen in Deutschland zur Aufstellung eines Gesamt-/Konzernabschlusses wird diese Kenngröße jedoch erst mittel- bis langfristig zur Verfügung stehen.



seitens der Kommunalpolitik jedoch erfolgsneutral in Form eines Aktivtauschs in nicht realisierbares Vermögen (z. B. Straße, Brücke) umgewandelt werden. Werden derartige Aktivtauschs systematisch durchgeführt, steht das Vermögen wegen seiner Nicht-Realisierbarkeit später nicht mehr für Pensionszahlungen zur Verfügung. Das im Rahmen der Rückstellungsbildung aufgebaute Finanzvermögen muss daher vor dem Zugriff der Kommunalpolitik bewahrt werden. Es bedarf demzufolge einer zusätzlichen Rechtsregelung, die bestimmt, dass mit einer Rückstellungsbildung eine vollständige oder zumindest anteilige Finanzvermögensdeckung einherzugehen hat. Das kumulierte Finanzvermögen darf erst dann zu Auszahlungszwecken verwendet werden, wenn die Rückstellungen, zu deren Deckung es angesammelt worden ist, zahlungswirksam aufgelöst werden.

4.2 Generationenbeitrag als Ultima Ratio

Grundsätzlich denkbar sind verschiedene Ausgestaltungen des Generationenbeitrags als Ultima Ratio (Sanktionsmechanismus). Der Generationenbeitrag kann entweder als eigenständige, gebietskörperschaftsindividuelle Abgabe (z. B. als eine Pro-Kopf-Abgabe) oder als gebietskörperschaftsspezifischer Aufschlag auf eine bestehende kommunale Abgabe/Ertragsquelle erhoben werden.

Für die Städte und Gemeinden eignet sich insbesondere die vergleichsweise aufkommensstarke Grundsteuer B als Aufschlaggrundlage. Die Grundsteuer B ist im Vergleich zu den anderen kommunalen Steuern aus mehrerlei Gründen interessant:

- Im Gegensatz zur Gewerbesteuer besitzt die Grundsteuer B den Vorteil, dass sie weniger konjunktursensibel ist, was in wirtschaftlichen Krisenzeiten von Wert ist. Aufgrund der geringen Konjunkturanfälligkeit ist das Steueraufkommen zuverlässig prognostizierbar. Das gibt den Gemeinden Planungssicherheit.
- Im Vergleich zur Gewerbesteuer ist die Bemessungsgrundlage in Bezug auf die Mobilität von Relevanz. Eine Abstimmung mit den Füßen durch Fort- und Zuzug ist bei der Gewerbesteuer eher zu erwarten: Hohe Gewerbesteuerhebesätze bedingen ab einem gewissen Grad Wanderungsbewegungen der Unternehmen. Ein massenweiser Wegzug von Einwohnern aufgrund von Erhöhungen der Grundsteuer B, welcher dann z. B. wiederum die Schlüsselzuweisungen negativ beeinflusst, ist weniger wahrscheinlich.
- Die Grundsteuer beeinträchtigt das Wirtschaftswachstum nicht bzw. nur unwesentlich. Sie ist vermutlich neutral gegenüber dem Wachstumsziel, da der besteuerte Produktionsfaktor in Bezug auf die Gesamtwirtschaft an Bedeutung verloren hat.¹⁸⁴
- Die Grundsteuer B ist eine vergleichsweise sozialverträgliche Steuerart, weil Personen mit hohem Einkommen in der Regel auch besser (höherer Wohnflächenverbrauch) wohnen. Insofern korreliert ihre Höhe mit dem Einkommen der Privathaushalte. Unternehmen mit Gewerbeflächenverbrauch gehören ebenfalls zu den Steuerpflichtigen.

184 Vgl. Zimmermann 2011, S. 196.

- Die Grundsteuer B trifft direkt (Eigentümer) oder indirekt (Einrechnung in Mietpreise) alle Bürger sowie auch Unternehmen einer Gemeinde. Ihre Generierung und ggf. auch ihre Erhöhung sind daher besonders geeignet, den Zusammenhang zwischen kommunalen Leistungen und ihren Kosten in das Bewusstsein der Bürger zu rücken. Das beflügelt Diskussionen über das notwendige Leistungsangebot innerhalb einer Gemeinde und erzeugt Konsolidierungsdruck aus der Gesamtbevölkerung.

Kommunikation einer Grundsteueranpassung am Beispiel der Stadt Hannover

Ein Beispiel, das anschaulich macht, wie eine konsolidierungsbedingte Grundsteuererhöhung seitens einer Kommune kommuniziert und die zusätzliche Belastung für den Bürger verständlich gemacht werden kann, ist das Haushaltssicherungskonzept 2012 der niedersächsischen Landeshauptstadt Hannover. Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzepts (HSK) zeigt Hannover auf, wie sich die geplante Hebesatzerhöhung um 60 Prozentpunkte von 530 auf 590 Prozent auf Durchschnittshaushalte auswirkt und welche Mehreinnahmen durch die Maßnahme generiert werden können (Tab. 21).

Tabelle 21: Visualisierung der Effekte einer Grundsteueranpassung

Hebesatz (in Prozent)	Geschätzte Mehreinnahmen im Haushalt der LHH	Wohnung 75 m ²		Haus 125 m ²		Wohnung/Haus Prozentuale Erhöhung für die Steuer- pflichtigen
		Jährliche Belastung	Monatliche Mehr- belastung	Jährliche Belastung	Monatliche Mehr- belastung	
530 (Status quo Hannover)	–	239 €	–	583 €	–	–
auf 540 (Hamburg)	2,5 Mio. €	244 €	0,4 €	594 €	0,9 €	2 %
auf 580 (Bremen)	12,5 Mio. €	263 €	2,0 €	637 €	4,5 €	9 %
auf 590 (Essen)	15,0 Mio. €	268 €	2,4 €	648 €	5,4 €	11 %
auf 635 (Dresden)	26,0 Mio. €	289 €	4,2 €	698 €	9,5 €	20 %
auf 650 (Leipzig)	30,0 Mio. €	297 €	4,8 €	713 €	10,8 €	23 %
auf 810 (Berlin)	70,0 Mio. €	371 €	11,0 €	883 €	25,0 €	53 %

Quelle: Landeshauptstadt Hannover 2011: Haushaltssicherungskonzept 2012 bis 2014 (HSK VIII), S. 6

Eine 60-prozentige Hebesatzanpassung würde der Stadt demnach Mehrerträge von 15 Mio. Euro pro Jahr generieren. Ein (privater) Durchschnittshaushalt wäre in diesem Fall zusätzlich mit monatlich 2,40 (Wohnung mit 75 m²) bis 5,40 Euro (Haus mit 125 m²) belastet.

Da Gemeindeverbände in Deutschland (im Gegensatz zu den Städten und Gemeinden) in der Regel keine eigenen, aufkommensstarken Steuereinnahmequellen haben und sich neben den Zuweisungen vor allem über die Gemeindeverbandsumlage finanzieren, kann hier keine Steuer als Aufschlaggrundlage fungieren. Vielmehr würde sich die Gemeindeverbandsumlage anbieten, da sie – analog



zur Grundsteuer der Städte und Gemeinden – alle Bürger des Kreises/des sonstigen Gemeindeverbandes belastet und ebenfalls keine wesentlichen Wanderungsbewegungen provoziert.¹⁸⁵

Der zentrale Wirkungsmechanismus des Generationenbeitrags besteht jedoch nicht darin, dass er tatsächlich erhoben wird – im Gegenteil: Ziel ist es, dass die Kommune aufgrund der Drohkulisse des Generationenbeitrags (Anreizfunktion) Konsolidierungsmaßnahmen in anderen Bereichen vornimmt und kommunale Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Wo genau Aufwandssenkungen bzw. Ertragssteigerungen realisiert werden, bleibt der politischen Willensbildung vor Ort vorbehalten (kommunale Selbstverwaltung und -verantwortung). Der Generationenbeitrag ist lediglich ein letztes Mittel (Ultima Ratio), das in letzter Instanz sicherstellt, dass nur so viele Ressourcen verbraucht werden, wie auch tatsächlich erwirtschaftet werden. Der Generationenbeitrag stellt des Weiteren sicher, dass nicht zwangsläufig ein Rückbau öffentlicher Leistungen vorgenommen werden muss. Wollen die Bürger beispielsweise auf liebgewonnene (freiwillige) Leistungen (z. B. Theater, Schwimmbad) nicht verzichten, können diese erhalten bleiben. Allerdings müssen die Bürger dann auch in Form höherer Abgaben (z. B. höhere Gebühren, höhere Steuern, höhere Eintrittspreise) die Kosten für die bereitgestellten öffentlichen Leistungen tragen. Empirischen Untersuchungen zufolge ist die Mehrheit der Bürger eher bereit, höhere Abgaben zu tragen, denn auf bestehende Leistungen zu verzichten.¹⁸⁶

Die Erhebung eines Generationenbeitrags impliziert, dass jede neue Ertragssenkung bzw. Aufwandserhöhung an einen höheren Generationenbeitrag geknüpft ist, sofern der Haushalt unausgeglichen ist und nicht anderweitig Konsolidierungsmaßnahmen vorgenommen werden. In der Praxis wird häufig auf Erträge verzichtet, oder es werden Aufwendungen getätigt, die nur kleinen Teilen der Bevölkerung einen Nutzen stiften. Durch Einführung des Generationenbeitrags werden viele solcher bislang quasi unantastbaren Positionen auf den Prüfstand gestellt, da ihr Beibehalten nur eine kleine Klientel befriedigt, während ihre Abschaffung durch Vermeidung des Generationenbeitrags den Unmut der Gesamtbevölkerung verhindert. Klientelpolitik wird damit erschwert. Der Grundsatz der Generationengerechtigkeit (d. h. der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses) wird in die Währung der Politik übersetzt: Durch die Gefahr des Verlusts von Wählerstimmen im Falle der Erhebung eines Generationenbeitrags kommt es zu einer Umkehr der Argumentationskette in Volksvertretungen wie auch in der öffentlichen Wahrnehmung: So wird bei jeder künftigen Belastung des Haushalts die Frage aufgeworfen, ob diese Belastung wirklich benötigt wird und gesellschaftlich erwünscht ist oder ob (in Anbetracht des drohenden Generationenbeitrags) doch eher darauf verzichtet werden sollte. Der Zusammenhang zwischen Abgabenniveau und Leistungsniveau wird für den Bürger (wieder) spürbar.

Vom Generationenbeitrag geht demnach ein Anreiz aus, den Haushalt mittels alternativer Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Durch Erreichung des Haushaltsausgleichs (nach doppischer Logik) wäre zugleich sichergestellt, dass aktuelle Generationen nicht auf Kosten künftiger Generationen leben. Das Prinzip „Wer bestellt, bezahlt“ hat insofern nicht nur in der Beziehung zwischen Gebietskörperschaftsebenen zu gelten, sondern auch im zeitlichen Kontext: Wenn Bür-

185 Vgl. Hilgers/Burth 2011, S. 249 f.

186 Vgl. Bertelsmann Stiftung 2013, S. 33 f.

ger heute bestimmte Leistungen (= Ressourcenverbrauch) von der Gebietskörperschaft verlangen, müssen sie auch heute ausreichende Erträge (= Ressourcenaufkommen) generieren, um diese Leistungen zu finanzieren. In anderen Worten: Für das öffentliche Leistungsniveau, das die heutige Generation bestellt, muss sie auch selbst in Form von Abgaben bezahlen. Der Generationenbeitrag definiert insofern klar die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung: Sie beginnen dort, wo der Haushaltsausgleich nicht erreicht und damit ein Leben auf Kosten künftiger Generationen praktiziert wird. Darüber hinaus macht es der Generationenbeitrag der Kommunalaufsicht vergleichsweise leicht, den Haushaltsausgleich zu gewährleisten (d. h. ein Überschreiten der Grenzen zu verhindern), sofern der Generationenbeitrag als Muss- und nicht als Soll-Vorschrift im Haushaltsrecht verankert wird.

4.3 Funktionierende Konnexitätsregeln als Voraussetzung

Eine Ursache für die steigende Kommunalschuldenlast liegt in der Landes- und Bundesgesetzgebung.¹⁸⁷ So ist es in der Vergangenheit mehrfach vorgekommen, dass bei nicht (vollständig) funktionsfähigen Konnexitätsregeln Aufgaben von einem Land oder dem Bund auf die Kommunen übertragen wurden, ohne in gleichem Maße ertragsseitig für einen Ausgleich zu sorgen. Das führt seitens der betroffenen Kommunen dazu, dass die entstehenden Deckungslücken unter dem Ziel des Haushaltsausgleichs anderweitig aufgefangen werden müssten. Derartige Vorgänge in Verbindung mit zuweilen schwer für einen Bürger einsehbaren Sachzusammenhängen führen bereits heute dazu, dass der Bürger/Wähler nicht zweifelsfrei erkennen kann, welche Ebene sich für einzelne Entscheidungen verantwortlich zeigt. Damit wird für ihn die Bewertung des politischen Handelns erschwert.

Unter dem Regime einer mit einem Generationenbeitrag verknüpften Kommunalschuldenbremse würden konnexitätsrelevante Fragestellungen automatisch stärker in den Fokus des Interesses rücken,

Abbildung 55: Komponenten der doppischen Kommunalschuldenbremse



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

187 Vgl. Bertelsmann Stiftung 2012, S. 23 f.



was bestenfalls zu einer Versachlichung der Debatten führen würde – im Zweifelsfall müssten die Kommunen übertragene Aufgaben ohne ausreichende gleichzeitige Anpassung der Finanzmittel über den Generationenbeitrag decken. Eben das muss ausgeschlossen werden. Es wäre, überspitzt formuliert, nicht zu verantworten, wenn eine Ebene Wohltaten beschließt und die im Staatsaufbau hierarchisch nachgelagerte Ebene hierfür die Bürger mit einem Generationenbeitrag/einer Steuer belegt.

Der originäre Zweck eines Generationenbeitrags, auch wenn er an eine bestehende Realsteuer anknüpft, liegt nicht im Abfedern nicht funktionsfähiger Konnexitätssysteme. Trefflich formuliert in diesem Zusammenhang der Deutsche Städtetag: „Hebesätze bei Grund- und Gewerbesteuer sind dazu da, die Einnahmen an das vor Ort gewünschte Angebot öffentlicher Leistungen anzupassen. Sie sind nicht dazu gedacht, Fehlsteuerungen von Bund und Ländern aufzufangen.“¹⁸⁸

Insofern ist an dieser Stelle zu betonen, dass funktionierende Konnexitätsregeln erforderlich sind, um die kommunalen Haushalte nicht zusätzlich zu belasten. Das gilt gerade vor dem Hintergrund der neuen Staatsschuldenbremse und würde durch die Etablierung einer neuen Kommunalschuldenbremse unterstrichen. Letztere erfordert ein funktionsfähiges System von Konnexitätsregeln, um sicherzustellen, dass den Bürgern etwaige zusätzlich von Bund und Ländern übertragene Aufgaben nicht über den Generationenbeitrag (oder anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen) in „kommunale Rechnung“ gestellt werden.

4.4 Übergangslösung

Grundsätzlich müssen fiskalische Regelungen nicht zwangsläufig gesetzlich ausgestaltet werden. Das Modell einer doppischen Kommunalschuldenbremse kann bereits jetzt in kommunaler Eigeninitiative umgesetzt werden: Es bestehen keine rechtlichen Regelungen, die eine Etablierung explizit verhindern. Selbstauferlegte (weiche oder moralische) Normen können mancherorts durchaus geeignet sein. Eine gesellschaftliche Ächtung einer kommunalen Haushaltspolitik auf Kosten kommender Generationen, die permanente Defizite im ordentlichen Ergebnis als moralisch verwerflich brandmarkt, ist theoretisch genauso geeignet wie eine gesetzliche Regelung – das wäre zumindest dann der Fall, wenn die handelnden Kommunalpolitiker durch die nicht gesetzliche (informelle) Regel faktisch gebunden sind.¹⁸⁹ Unabhängig von dem Modell einer doppischen Kommunalschuldenbremse zeigt sich der unbedingte Wille zum Haushaltsausgleich auch tatsächlich in vielen Kommunen.¹⁹⁰ Gleichwohl ist nicht damit zu rechnen, dass eine nicht gesetzlich begründete doppische Kommunalschuldenbremse allorts (dauerhaft) umgesetzt würde. Insofern erscheint beim Wunsch einer flächendeckend generationengerechten kommunalen Haushaltspolitik eine gesetzliche Manifestation unumgänglich.

Würde eine doppische Kommunalschuldenbremse von heute auf morgen in ihrer vollständigen Form eingeführt werden, ergäben sich insbesondere bei hoch defizitären Kommunen schlagartig

¹⁸⁸ Deutscher Städtetag 2012, S. 8.

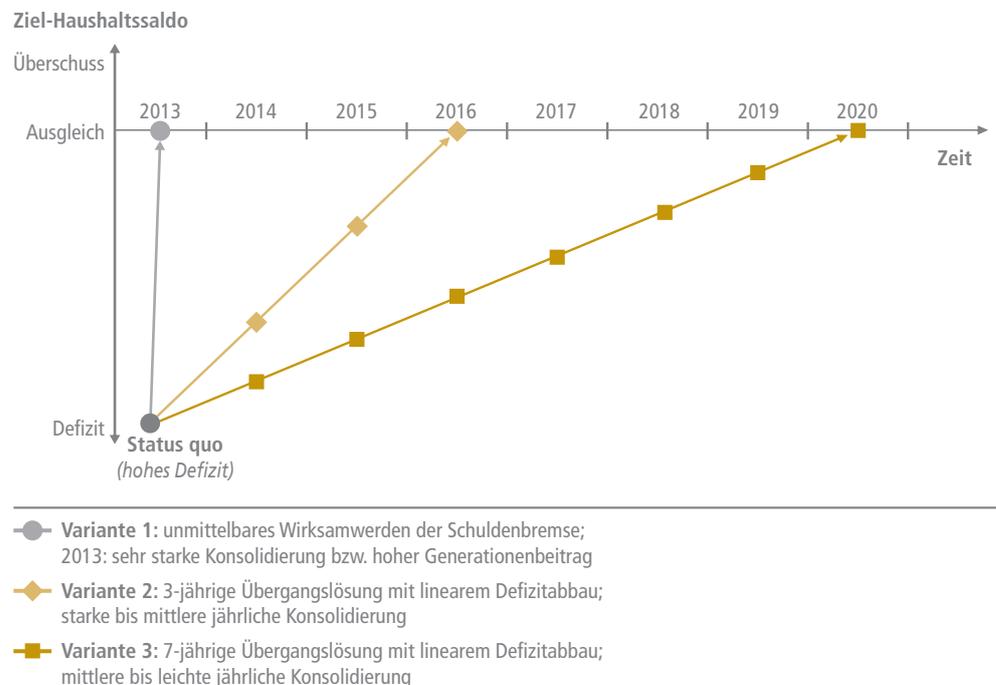
¹⁸⁹ Die gleiche Argumentation führt Schulemann für restriktivere Fiskalregeln auf Staatsebene an. Gleichwohl konstatiert er, dass Regeln umso wirksamer sind, je weniger einfach sie außer Kraft gesetzt werden können (insbesondere Verfassungsregeln). Vgl. Schulemann 2012, S. 32.

¹⁹⁰ Vgl. exemplarisch Gnädinger 2012, S. 339 ff., und Staehler 2009.

massive Probleme. Hier würde der Generationenbeitrag gleich im ersten Jahr einen sehr hohen Betrag annehmen, da kurzfristige Einsparungen in Höhe des Defizits an anderen Stellen nur schwer realisierbar sind. So sind beispielsweise die kommunalen Personalaufwendungen als regelmäßig große Aufwandkategorie im öffentlichen Dienst kurzfristig kaum merklich zu reduzieren. Gleichwohl sind die Personalaufwendungen vielerorts mittel- bis langfristig – insbesondere aufgrund der anstehenden Pensionierungs- bzw. Verrentungswelle – durchaus durch natürliche Fluktuation abbaubar; insofern bestehen an dieser Stelle regelmäßig Potentiale. Diese können aber nicht sofort realisiert werden.

Diese Problematik spricht dafür, bei Einführung einer doppischen Kommunalschuldenbremse eine Übergangslösung zu etablieren, die es Kommunen mit einem sehr hohen Defizit ermöglicht, dieses schrittweise (linear) abzubauen.¹⁹¹ Werden die Konsolidierungsziele des Defizitabbaupfads verfehlt, wird wiederum der Generationenbeitrag herangezogen, um den Differenzbetrag zu decken. Eine Verfehlung der Konsolidierungsziele ist damit nicht mehr möglich. Abb. 56 zeigt beispielhaft drei mögliche Varianten. Variante Nr. 1 spiegelt den Fall ohne Übergangslösung wider. Hier wird notfalls der Generationenbeitrag herangezogen, um bereits im Jahr der Einführung der Kommunalschuldenbremse (hier: 2013) das Defizit komplett abzubauen. Variante Nr. 2 und Variante Nr. 3 beinhalten demgegenüber eine mittlere 3-jährige bzw. lange 7-jährige Übergangsfrist zum Defizitabbau. Beide Varianten sehen insofern in einer Übergangsphase einen weiteren Eigen-

Abbildung 56: Defizitabbaupfade im Rahmen einer Übergangslösung



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

¹⁹¹ Vgl. Hilgers/Burth 2011, S. 244 ff.



kapitalabbau vor, bis der Haushaltsausgleich wieder erstmals jahresbezogen erreicht wird. Gleichwohl handelt es sich um einen kontrollierten Eigenkapitalabbau, weil Abweichungen vom Defizitabbau Pfad nötigenfalls mit dem Generationenbeitrag sanktioniert werden.

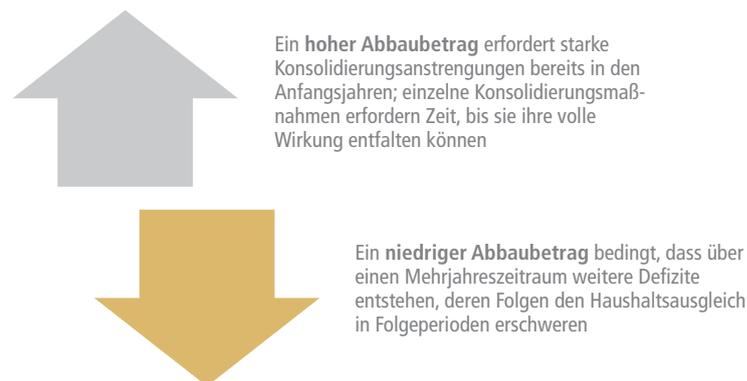
In jedem Fall ist unabhängig von der Wahl der Modellvariante sichergestellt, dass die Kommunen aus der heute weit verbreiteten psychologischen Vergeblichkeitsfalle herausgeführt werden. Es ist sichergestellt, dass der Haushaltsausgleich erreicht wird – das gibt Perspektive und mobilisiert Kräfte. Heute hat die administrative kommunale Führung in ihrer Kommunikation kaum ein Interesse, Haushaltsdefizite auf eigene Versäumnisse (endogene Ursachen) zurückzuführen, denn dies würde ihr selbst politisch schaden. Entsprechend sind Haushaltssicherungskonzepte und Vorberichte zu Haushalten regelmäßig mit einer langen Liste von Ursachen für Fehlbedarfe/-beträge versehen, die außerhalb der eigenen Beeinflussungsmöglichkeiten liegen. Verantwortung wird auf diese Weise auf andere abgewälzt, und die Eigenverantwortung gerät in den Hintergrund. Bei den (häufig ehrenamtlich) agierenden Kommunalpolitikern/der Vertretungskörperschaft mit begrenztem Zeitbudget müssen diese regelmäßig vorgetragenen Thesen zwangsläufig dazu führen, dass sie sich und ihre Kommune in einer Vergeblichkeitsfalle wähnen, obgleich in der Realität eine Konsolidierung aus eigener Kraft möglich wäre. Vor einem derartigen Hintergrund wird dann zuweilen jedwede Konsolidierungsanstrengung eingestellt, weil das Ziel unerreichbar erscheint; es entsteht eine (fraktionsübergreifende) Haltung/Solidarisierung gegenüber Eingriffen der staatlichen Aufsichtsbehörden. Mit einer doppischen Schuldenbremse ist der Haushaltsausgleich hingegen in jedem Fall sichergestellt – folglich werden sich kommunalpolitische Debatten höchstwahrscheinlich in eine Richtung bewegen, in der die Diskussion um Maßnahmen zur Erreichung dieser Vorgabe unter Vermeidung des Generationenbeitrags kreist.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass es für eine Kommune mit hohem Defizit vorteilhaft ist, wenn sie bereits zu Beginn des Defizitabbauzeitraums möglichst stark konsolidiert. Das gewährleistet, dass Defizite über die von ihnen provozierten Folgen nicht zum Motor ihrer eigenen Entwicklung avancieren. So machen rasche und entschlossene Konsolidierungsmaßnahmen zu Beginn noch merklichere Maßnahmen in der Zukunft entbehrlich, da nicht auch noch die zusätzlichen Folgen höherer Defizite (z. B. höhere Verschuldung und damit höherer Zinsaufwand) getragen werden müssen (Abb. 57).

Als weitere Unterstützung zum Zeitpunkt der Einführung der Kommunalschuldenbremse kann z. B. auch seitens der Länder angedacht werden, Entschuldungsprogramme für hoch defizitäre Kommunen aufzulegen, mit deren Hilfe die Zinsaufwendungen der Krisenkommunen verringert werden. Dies erleichtert die Erreichung der Konsolidierungsziele. Derartige Entschuldungsprogramme existieren bereits in sieben Bundesländern.¹⁹² Welche Kommunen zu der angesprochenen Gruppe der hoch defizitären Kommunen zu zählen sind, kann landesspezifisch anhand konkreter Kennzahlen (z. B. ordentliches Ergebnis, Kassenkreditbestand) mit Schwellenwerten in Euro je Einwohner im Mehrjahresschnitt bestimmt werden.

192 Hessen, NRW, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein

Abbildung 57: Entscheidungsparameter bei der Festlegung des Defizitabbaupfades (kontrolliert ausgestalteter Eigenkapitalabbau/Defizitreduzierung bis zur Wiedererreichung des jahresbezogenen Haushaltsausgleichs)



Quelle: Eigene Darstellung

Bertelsmann Stiftung

4.5 Antizyklischer Ausgleich

In der bislang beschriebenen Ausgestaltung wirkt die doppische Kommunalschuldenbremse zyklisch, das heißt, in Phasen schlechter Konjunktur müssten vor Ort zusätzlich Erträge erhöht bzw. Aufwendungen gesenkt werden, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Nach allgemeiner Auffassung fällt dem Staat indes eine antizyklische konjunkturpolitische Verantwortung zu: In Krisenzeiten soll der Staat die Nachfrage (defizitfinanziert) stimulieren, in Zeiten eines stark wachsenden Bruttoinlandsprodukts soll er durch Verringerung staatlicher Nachfrage die Konjunktur vor einem Überhitzen bewahren und Überschüsse erwirtschaften (sogenannte antizyklische Fiskalpolitik). Hauptträger der konjunkturpolitischen Verantwortung sind die staatlichen Gebietskörperschaften, d. h. die Bundesländer sowie vor allem der Bund.¹⁹³ Umstritten ist indes, ob auch die Kommunen eine solche antizyklische Haushalts- und Finanzpolitik betreiben sollen bzw. können – eine einzelne Kommune ist dazu aufgrund der beschränkten finanziellen Möglichkeiten gewiss nicht bzw. höchstens örtlich begrenzt in der Lage. Anders sieht die Situation allerdings in Bezug auf die Gesamtheit der Kommunen aus.

So sind es gerade die Kommunen, die über ihre Investitionstätigkeit in Sachanlagevermögen über einen voluminösen Hebel zur Umsetzung einer antizyklischen Politik verfügen (vgl. dazu Teil II, Kap. 4.3). Auch birgt die Umsetzung einer zyklischen Finanzpolitik auf kommunaler Ebene die Gefahr, der antizyklischen Fiskalpolitik auf staatlicher Ebene entgegenzuwirken bzw. sie aufzuheben. In diesem Fall könnte der Gesamtstaat seiner konjunkturpolitischen Verantwortung nicht

¹⁹³ Vgl. Zimmermann 2006, S. 394.



gerecht werden. Vor diesem Hintergrund kann grundsätzlich auch den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Aufgabe zugesprochen werden, die Konjunktur in Krisenzeiten anzukurbeln bzw. in Boomzeiten zu dämpfen.

Das bisher erläuterte Konzept der Kommunalschuldenbremse schreibt für jedes Jahr das Erreichen des Haushaltsausgleichs vor. Eine antizyklische Finanzpolitik ist damit nicht möglich. Das Gebot zum Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses ist jedoch nicht statisch, sondern dynamisch zu verstehen. In konjunkturellen Schwächephasen – die sich durch Einbrüche bei den Steuererträgen und ggf. in Kombination mit Aufwandserhöhungen z.B. bei den Sozialaufwendungen auszeichnen – kann es legitim sein, das Eigenkapital zeitlich begrenzt zu reduzieren. In diesen Fällen wird das Eigenkapital quasi als Puffer genutzt. Das heißt aber auch, dass in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs Überschüsse im ordentlichen Ergebnis erzielt werden müssen. Auf die Reduzierung des Eigenkapitals in Schwächephasen müssen in guten Phasen Überschüsse im ordentlichen Ergebnis folgen. Nur so ist gewährleistet, dass das Eigenkapital langfristig näherungsweise konstant bleibt.

Um ein solches antizyklisches Verhalten zu ermöglichen, muss die beschriebene Pflicht des jährlichen Haushaltsausgleichs durch eine Pflicht zum Haushaltsausgleich im Mehrjahreszeitraum ersetzt werden, wobei die Einhaltung des Haushaltsausgleichs im Mehrjahreszeitraum durch den Generationenbeitrag sichergestellt wird. Der Haushaltsausgleich muss demnach beispielsweise in jedem 5-Jahres-Zeitraum (also z.B. sowohl 2010–2014 als auch 2011–2015 und 2012–2016 etc.) erreicht werden. Die konkrete Länge des Zeitraums sollte einheitlich im Haushaltsrecht verankert werden.

Durch die Pflicht zum Haushaltsausgleich im Mehrjahreszeitraum wird gewährleistet, dass nicht nur in Krisenzeiten Defizite eingegangen werden (wie dies auch heute schon vielerorts der Fall ist), sondern dass vor allem auch in guten Zeiten Überschüsse erzielt werden, die die in Krisenjahren angehäuften Defizite kompensieren. Es wird ebenso sichergestellt, dass im Falle einer vor Ort langanhaltenden Wirtschaftskrise (z.B. Abwanderung eines wichtigen Gewerbesteuerzahlers) nicht dauerhaft Defizite eingegangen werden. Stattdessen wird die Kommune rechtzeitig dazu veranlasst, zeitnah ihr Leistungsangebot und Abgabenniveau auf die dauerhaft niedrigere Wirtschaftsleistung anzupassen.

Im doppischen System kann das Konzept des Haushaltsausgleichs im Mehrjahresschnitt alternativ auch durch eine Pflicht zur jährlichen Bildung von sogenannten Krisenrückstellungen ersetzt werden (Passivseite der Bilanz), wobei in gleicher Höhe Finanzvermögen aufzubauen ist (Aktivseite der Bilanz). Das Finanzvermögen darf hierbei nur in Krisenjahren verwendet werden – bei gleichzeitiger ertragswirksamer Auflösung der Krisenrückstellungen.¹⁹⁴ Die Bildung der Rückstellungen hat hierbei den Charakter von ordentlichen Aufwendungen und erfordert somit die Deckung durch entsprechende ordentliche Erträge. Der Haushaltsausgleich wäre im Konzept der Krisenrückstellungen jährlich über die Auflösung der angesammelten Krisenrückstellungen zu erreichen. Die Höhe der jährlich zu bildenden Krisenrückstellungen ist im Haushaltsrecht einheit-

194 Vgl. Gnädinger/Hilgers 2010; Burth 2012a.

lich festzulegen. Denkbar ist z. B., die Höhe der Krisenrückstellungen prozentual an die Höhe der ordentlichen Erträge zu koppeln.

Welche der beiden zuvor genannten Alternativen – Haushaltsausgleich im Mehrjahreszeitraum versus jährlicher Haushaltsausgleich in Verbindung mit Krisenrückstellungen – gewählt wird, bleibt dem Gesetzgeber vorbehalten. Eine der beiden Alternativen sollte jedoch verpflichtend festgelegt werden.

5 Wirkungen und Anreize einer doppischen Kommunalschuldenbremse

Kommunale Haushaltsdefizite sind das Resultat des Zusammenwirkens endogener (z. B. lokale Politik) und exogener Faktoren (z. B. Konjunktur).¹⁹⁵ In welchem Maße diese in den Gemeinden und Gemeindeverbänden jeweils gewichtet sind, kann allgemein nicht beantwortet werden. In Bezug auf die exogenen Faktoren ist vor allem die Problematik übertragener sozialer Aufgaben zu nennen, die unvollständig gegenfinanziert wurden. In diesem Feld sind in den vergangenen Jahren wesentliche Fortschritte erreicht worden.¹⁹⁶ Dies ist ein entscheidender Schritt zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation, was sich auch in der positiven mittelfristigen Prognose ausdrückt.¹⁹⁷ Die Rahmenbedingungen für die kommunalen Haushalte in Gänze sind so gut, wie seit vielen Jahren nicht mehr. Die kommenden Jahre müssen durch die Verantwortlichen vor Ort dazu genutzt werden, Haushaltsdefizite und Kassenkredite abzubauen. Die doppische Kommunalschuldenbremse unterstützt diesen Prozess, indem sie die endogenen Faktoren adressiert.

Insbesondere die politökonomische Theorie unterstellt der Politik – auch der Kommunalpolitik – häufig ein gewisses eigennütziges Interesse. Dies bedeutet die Abkehr von dem in der Ökonomie gezeichneten Bild eines „wohlwollenden, gemeinwohlorientierten Herrschers“ hin zum Interesse der Sicherstellung der eigenen Wiederwahl oder sonstiger mit dem politischen Amt verknüpfter Eigennutzinteressen. Um diese Wiederwahl/die Eigennutzinteressen sicherzustellen, bedienen sich einige Politiker gerne des Instruments der Verschuldung.¹⁹⁸ Die relativ unproblematische Verfügbarkeit dieser Finanzierungsform gepaart mit Unwissenheit und/oder Ignoranz gegenüber den daraus resultierenden zukünftigen Verpflichtungen (Zins und Tilgung) verführt Politiker dazu, Schulden einzugehen, ermöglicht es doch das Instrument der Schulden, Wahlgeschenke in Form von Abgabensenkungen oder Ausgabesteigerungen zu verteilen, um Wähler in Bezug auf die eigene Person positiv zu stimmen. Da sowohl die Politik als auch die Bürger/Wähler vielfach nicht wissen bzw. ausblenden, welche negativen Folgen Schulden langfristig nach sich ziehen (z. B. Abgabenerhöhungen, Leistungskürzungen), messen sie steigender Verschuldung ein verhältnismäßig geringes Gewicht zu. Hinzu kommt, dass durch das Agieren im Milliardenbereich die Höhe der Verschuldung für den Einzelnen kaum noch verständlich ist. Während die in der Zukunft zu

¹⁹⁵ Ausführlich vgl. Boettcher 2013.

¹⁹⁶ So übernimmt der Bund einen höheren Anteil an den Kosten der Unterkunft, der Kita-Investitionen und des laufenden Betriebs sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Für die Eingliederungshilfen sind Verhandlungen angekündigt.

¹⁹⁷ Die kommunalen Verbände prognostizieren für die Jahre 2013 zu 2016 jährliche Überschüsse von rund vier Mrd. Euro. Parallel wächst die Heterogenität zwischen armen und wohlhabenden Städten. Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2013.

¹⁹⁸ Vgl. ausführlich Geißler 2011, S. 36 ff.



höheren Abgaben und Einschränkungen im Leistungsniveau führenden Schulden nur geringfügig negativ wahrgenommen werden, werden die schuldenfinanzierten Abgabekürzungen und Leistungssteigerungen von den Wählern demgegenüber stärker positiv honoriert, da sie diese unmittelbar spüren (z. B. 100 Euro pro Jahr mehr im Geldbeutel durch schuldenfinanzierte Steuersenkung). Den bestehenden haushaltsrechtlichen Regelungen wohnt damit ein Anreiz inne, schuldenfinanziert Ausgaben zu tätigen bzw. auf Einnahmen zu verzichten, da hierdurch Wähler positiv gestimmt werden können.

Die doppische Kommunalschuldenbremse mit ihren Hauptkomponenten „Pflicht zum Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis“ und „Generationenbeitrag als Ultima Ratio“ dreht die oben genannten politischen Fehlanreize um. Da jede zusätzliche Ertragssenkung bzw. Aufwandserhöhung im Falle eines unausgeglichene Haushalts stets mit der Drohkulisse des Generationenbeitrags verbunden ist, wird sich die Argumentationskette umkehren. Statt der Frage „Kann ich durch die Ertragssenkung/Aufwandssteigerung eine bestimmte Klientel befriedigen und Wählerstimmen gewinnen?“ steht im Vordergrund nun die Frage „Ist es mir die Ertragssenkung/Aufwandssteigerung wert, aufgrund des im Defizitfall zu erhebenden Generationenbeitrags Wählerstimmen in den nicht begünstigten Bevölkerungsgruppen zu verlieren?“. Die Erreichung des Haushaltsausgleichs, d. h. mithin die Sicherstellung einer generationengerechten Haushaltspolitik, wird damit in eine wichtige Währung der Politik übersetzt: Wählerstimmen. Folge ist, dass bestehende, lange Zeit aus politischen Gründen unantastbare Aufwands- und Ertragspositionen nun genauso kritisch auf den Prüfstand gestellt werden wie jede neue ertragssenkende bzw. aufwandserhöhende Maßnahme. Im Vordergrund der Haushaltspolitik wird die Vermeidung der Erhebung des Generationenbeitrags stehen, da dieser, sofern er nicht durch entsprechende Leistungsbündel begründet wird, einem Eingeständnis einer ineffizienten Haushaltspolitik gleichkommt. Es besteht damit ein Anreiz, den Haushalt aus eigener Kraft durch geeignete Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen.

Ferner löst die doppische Kommunalschuldenbremse ein weiteres Problem: Die Sicherstellung der Generationengerechtigkeit ist nicht mehr vom Konsolidierungswillen vor Ort abhängig, da mit dem Generationenbeitrag ein automatischer Sanktionsmechanismus etabliert wird. Dieser stellt sicher, dass, selbst wenn die Politik kein ernsthaftes Interesse am Haushaltsausgleich hat und lieber auf Kosten künftiger Generationen wirtschaften möchte, der Haushaltsausgleich trotzdem erzwungen wird, da notfalls der Generationenbeitrag in entsprechender Höhe für die Schließung der Lücke sorgt. Aus dem Sanktionsmechanismus erwächst damit der bereits beschriebene Anreiz, den Haushalt aus eigener Kraft zu konsolidieren sowie sicherzustellen, dass Haushalte künftig nicht mehr konsolidierungsbedürftig werden.

Der Automatismus hat gleichzeitig den positiven Nebeneffekt, dass die Stellung der aktuell z. T. politisch geprägten Kommunalaufsicht gestärkt wird; der automatische Sanktionsmechanismus Generationenbeitrag versetzt die Kommunalaufsicht in die Lage, den Grundsatz der Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft vergleichsweise einfach durchzusetzen. Aktuell gelingt dies bei Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept vielfach nicht, da keine automatische Sanktionierung vorgesehen ist bzw. politische Entscheidungsträger teilweise Druck auf die Kommunalaufsicht ausüben können. Daneben können die aktuellen Rechtsvorgaben zur Kredit- und Kassenkreditbegrenzung zwar – je nach Ausgestaltung besser oder

schlechter – Geldschulden begrenzen; sie sind allerdings nicht imstande, einen defizitären Haushalt in den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses zu führen. Sie können ggf. sogar nachteilige Effekte haben, wenn z.B. die Nichtgenehmigung von Krediten Investitionen in zukunftsensitiven Bereichen und damit jedwede Entwicklungsmöglichkeit verhindert. Mit einer neuen doppischen Schuldenbremse in Kombination mit dem Generationenbeitrag geraten die Aufsichtsbehörden in eine neue Rolle – ihr Wissen/ihre Beratungskompetenz in Konsolidierungsfragen wird gefragt, denn es kann den Kommunen helfen, die in ihrem Interesse liegende Erhebung des Generationenbeitrags zu verhindern bzw. zu begrenzen. Kommunalpolitik verliert das Interesse, der Aufsicht Sachvorgänge zu verschweigen, um sich damit eine Kreditgenehmigung zu erschleichen, denn der Haushalt wäre zwingend nach Gesetzeswegen und nötigenfalls über den Generationenbeitrag auszugleichen. Ein Verhandlungsspielraum in Bezug auf die Erreichung des Haushaltsausgleichs und damit ein Handlungsspielraum der Aufsichtsbehörden, der wie im jetzigen Modell gegenüber der Aufsicht hierbei geltend gemacht werden könnte, besteht nicht. Bei Verfehlen des Haushaltsausgleichs wäre die Aufsicht nötigenfalls in der gesetzlichen Handlungspflicht, den Generationenbeitrag im Wege der Ersatzvornahme durchzusetzen.

Hinzu kommt, dass die doppische Kommunalschuldenbremse erstmals für jeden Bürger/Wähler spürbar macht, in welcher Höhe Abgabenniveau und Leistungsniveau nicht übereinstimmen – denn die Differenz zwischen beiden Größen wird notfalls über den Generationenbeitrag gedeckt. Für den Bürger wird die Höhe des Haushaltsdefizits damit (erstmalig) fühlbar gemacht, da er aufgrund der Sonderabgabe Generationenbeitrag im eigenen Geldbeutel sieht, wie hoch das Defizit ist. Das Entstehen der sogenannten Schuldenillusion wird im Keim erstickt. Gleichzeitig wird das Thema der kommunalen Defizite bzw. der Kommunalverschuldung medientauglicher: Eine tatsächlich drohende, unmittelbare Belastung der Bürger (Generationenbeitrag) ist in den Medien deutlich einfacher kommunizierbar, als dies bisher der Fall ist (z.B. Neuverschuldung von 10.000.000 Euro, die irgendwann in der Zukunft Abgabenerhöhungen bzw. Leistungskürzungen nach sich ziehen wird).

Eine weitere positive Wirkung der doppischen Kommunalschuldenbremse besteht in ihrer vergleichsweise geringen Manipulierbarkeit. So kann z.B. die zentrale Kenngröße „ordentliches Ergebnis“ nicht durch Vermögensverkäufe unter/über Buchwert beeinflusst werden, da diese im ordentlichen Ergebnis nicht erfasst werden. Auch ist es nicht möglich, den Sanktionsmechanismus durch eine optimistische Haushaltsplanung zu umgehen, da er nicht nur in der Planungs-, sondern auch in der Rechnungslegungsphase greift. Dies führt dazu, dass kein Anreiz zur optimistischen Planung besteht – vielmehr wird realistisch bis vorsichtig geplant werden (müssen), um den Generationenbeitrag in der Rechnungslegung zu vermeiden. Durch eine vorsichtige Planung von Erträgen und Aufwendungen wird wiederum die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass der Haushaltsausgleich erreicht bzw. ein Überschuss erwirtschaftet wird. Dies begünstigt gleichzeitig den Abbau bestehender Schulden und erleichtert durch damit reduzierte Zinsaufwendungen das Erreichen des Haushaltsausgleichs in der Zukunft.

Richtig ist, dass die doppische Kommunalschuldenbremse einen Einfluss auf die kommunale Selbstverwaltung hat. Es handelt sich hierbei jedoch nicht um einen Eingriff, der die kommunale



Selbstverwaltung schwächt, sondern um einen Eingriff, der sie langfristig stärkt, indem bereits bestehende Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung klar gezogen werden: Diese Grenze besteht konkret in einem Verbot, auf Kosten künftiger Generationen zu wirtschaften. Kommunale Selbstverwaltung ist insgesamt ohne kommunale Selbstverantwortung nicht denkbar. Die Kommunalschuldenbremse überlässt es insofern den kommunalen Entscheidungs- und Verantwortungsträgern vor Ort, durch welche Maßnahmen der Haushaltsausgleich sichergestellt werden soll. Die Kommune kann selbst entscheiden, auf welchem Weg sie sich konsolidiert, genauer: auf welche Aufwendungen sie verzichtet bzw. durch welche Ertragsarten sie ggf. verbleibende Lücken schließen will. Lediglich im Fall der Fälle, d. h. dem Verfehlen der Generationengerechtigkeitsmaxime, greift der Generationenbeitrag und stellt das Nicht-Übertreten der Grenzen der Selbstverwaltung sicher. Die Entscheidungsfreiheit, ob und in welchem Umfang kommunale Leistungen zurückgefahren werden, ist damit weiterhin vollständig der Kommune vorbehalten. So muss das Leistungsangebot auch nicht notwendigerweise reduziert werden, sofern die Bevölkerung dies nicht will/entsprechende Präferenzen hat. Allerdings wird sichergestellt, dass das hohe Leistungsniveau auch durch die aktuelle Generation in voller Höhe in Form entsprechender Abgaben finanziert wird und die Finanzierung nicht auf künftige Generationen abgewälzt wird. Langfristig kommt es somit zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, da durch dauerhafte Sicherstellung des Haushaltsausgleichs künftigen Generationen neue finanzielle Handlungsspielräume eröffnet werden, die diese im Falle dauerhaft schuldenfinanzierter Defizite nicht hätten.

Eine weitere positive Wirkung der Kommunalschuldenbremse besteht darin, dass bereits heute nachhaltig wirtschaftende Kommunen durch sie nicht benachteiligt werden und auch keinerlei Sanktionierung zu befürchten haben, sofern sie ihre solide Haushaltspolitik fortsetzen. Eine Kommune, die dauerhaft das ordentliche Ergebnis ausgleicht, wird ihres Handlungsfreiraums nicht beraubt. Gleichzeitig wird diesen Kommunen/der kommunalen Führung jedoch ein zusätzliches Instrument an die Hand gegeben. Der Generationenbeitrag ist ein scharfes Schwert gegenüber konsolidierungsunwilligen Kommunalpolitikern. Er ist ein Instrument, mit dessen Hilfe denjenigen Teilen der Vertretungskörperschaft, die die hart ersparten Früchte der Vergangenheit als Wahlgeschenke verteilen und einen Weg unverantwortlicher Haushaltspolitik gehen wollen, ein wirkungsvoller Riegel vorgeschoben werden kann. Die doppische Kommunalschuldenbremse stellt damit sicher, dass das Lebenswerk diszipliniert-sparsamer Kommunalpolitiker nicht durch eine spätere, verschwenderische Politikergeneration zerstört werden kann.

Ein zentrales Problem bestehender Schuldenbremsen-Regelungen besteht darin, dass sie sich auf Geldschulden (d. h. insbesondere Investitionskredite und Kassenkredite) fokussieren. Eine in ihrem Volumen jedoch nicht minder bedeutsame Schuldenart wird damit ausgelassen: die Rückstellungen. Die vorgestellte doppische Kommunalschuldenbremse löst dieses Problem, indem sie über die Pflicht zum Haushaltsausgleich beide Schuldenkategorien berücksichtigt. So führen Geldschulden im Ergebnishaushalt zu Zinsaufwendungen, die durch ordentliche Erträge zu decken sind. Das Gleiche gilt für die aufwandswirksame Rückstellungsbildung. Die Schuldenbremse bremst damit indirekt das Schuldenwachstum (von Geldschulden/Verbindlichkeiten und Rückstellungen).

Die doppische Kommunalschuldenbremse verbietet indes keine Schulden – d. h. es handelt sich nicht um ein Kommunalschuldenverbot. Gerade im Hinblick auf die quasi nicht verbotene Rück-

stellungsbildung wäre ein solches Verbot auch unsinnig. Vielmehr knüpft die doppische Kommunalschuldenbremse die Höhe tragbarer Verschuldung an die Frage, ob der Schuldenbestand dazu führt, dass auf Kosten künftiger Generationen gewirtschaftet wird oder nicht. Solange der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses gelingt, d. h. eine generationengerechte Haushaltspolitik betrieben wird, ist die Aufnahme von Schulden weiterhin möglich. Insbesondere werden schuldenfinanzierte Investitionsprojekte, aus deren Investitionsobjekt höhere Erträge erwirtschaftet werden, als Aufwendungen (inklusive Zinsaufwendungen) fällig werden, nicht verboten. Diese Form der rentierlichen Verschuldung begünstigt vielmehr den Haushaltsausgleich.

Eng verknüpft mit der zusätzlichen Erfassung von Rückstellungen in der doppischen Kommunalschuldenbremse ist das Problem, dass selbst im Falle des dauerhaften Erreichens des Haushaltsausgleichs die die Rückstellungsbildung deckenden Erträge und Einzahlungen nicht im realisierbaren Vermögen (z. B. Finanzvermögen) belassen werden müssen, sondern durch nicht ergebniswirksame Aktivtausch in nicht realisierbares Vermögen (z. B. Straßen, Brücken) transformiert werden können. Es besteht damit die Gefahr, dass zu dem Zeitpunkt, zu dem die angesammelten Rückstellungen zahlungswirksam werden, keine entsprechenden Finanzmittel vorhanden sind und die Rückstellungen daher schuldenfinanziert aufgelöst werden müssen (z. B. kassenkreditfinanzierte Pensionszahlungen). Um dieses Problem zu lösen, sieht das doppische Schuldenbremsenkonzept vor, dass neu gebildete Rückstellungen in entsprechender Höhe durch zum Zahlungszeitpunkt realisierbares Vermögen gedeckt sein müssen. Schuldenfinanzierte Pensionszahlungen etc. sind damit nicht mehr nötig. Hinzu kommt, dass z. B. durch im realisierbaren Vermögen belassenes Finanzvermögen Zinserträge erwirtschaftet werden können, die den Haushaltsausgleich erleichtern und der Kommune damit neue Handlungsspielräume eröffnen.

Ein traditionelles Lippenbekenntnis einzelner Politiker besteht zuweilen darin, die in Krisenzeiten angehäuften Defizite (inklusive der damit verbundenen Neuverschuldung) in konjunkturell guten Zeiten wieder durch Überschüsse zu nivellieren. Zwar gibt es in der Tat einige Kommunen, die dies so handhaben; für die Summe der Kommunen fällt indes auf, dass zwar in Krisenjahren Schulden aufgebaut werden, diese jedoch in Zeiten guter Konjunktur nicht oder nur unwesentlich zurückgeführt werden. Dies hat in der Vergangenheit zu einer stetig steigenden Kommunalverschuldung geführt. Eine antizyklische Haushalts- und Finanzpolitik kann hierin nicht erkannt werden. Dieses Problem wird durch die doppische Kommunalschuldenbremse gelöst. Sie stellt über die Pflicht zum Haushaltsausgleich im Mehrjahreszeitraum bzw. alternativ durch das Konstrukt der Krisenrückstellungen in Verbindung mit dem Generationenbeitrag sicher, dass nicht nur in schlechten Zeiten Defizite eingegangen, sondern insbesondere auch in guten Zeiten entsprechende Überschüsse erwirtschaftet werden.

Das Gleiche gilt für eine etwaige Übergangsregelung. So besteht im bestehenden Rechtsrahmen vieler Länder zwar bereits eine Verpflichtung, mittels der im Haushaltssicherungskonzept geplanten Maßnahmen den Haushaltsausgleich mittelfristig wieder zu erreichen. Tatsächlich sind Haushaltssicherungskonzepte in einigen Kommunen jedoch zu einer Dauereinrichtung geworden, in der die Defizite z. T. sogar eher steigen als fallen. Die Defizitabbaupfade werden folglich nicht eingehalten. In der Übergangsregelung des Modells einer doppischen Kommunalschuldenbremse ist ein Nicht-Einhalten des Defizitabbaupfades nicht mehr möglich – der vereinbarte Abbaupfad wird



notfalls über den Generationenbeitrag sichergestellt. Es ist damit gewährleistet, dass die betroffenen, hoch defizitären Kommunen am Ende der geplanten Defizitabbauperiode tatsächlich vollständig konsolidiert sind.

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass durch das im Grunde relativ einfache Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse ein Anreiz- und Sanktionsmechanismus geschaffen werden kann, der einen großen Teil der Probleme bestehender Schuldenbegrenzungsregelungen löst und ebenso einen Teil der Ursachen steigender Kommunalverschuldung beseitigt. Löst insbesondere der Bund seine Zusage ein, die Kommunen von sozialen Ausgaben zu entlasten, kann die doppische Kommunalschuldenbremse dauerhaft stabile Finanzen sichern. Ein Leben auf Kosten künftiger Generationen würde der Vergangenheit angehören.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Abendschein, Gerhard / Eicker-Wolf, Kai / Truger, Achim (2012): *Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen*, in: Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung 10 (Oktober 2012). 327–342.
- Altis, Alexandros (2011): *Entwicklung im Bereich der Beamtenversorgung*, in: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik (Februar 2011). 164–171. www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/Beamtenversorgung0211.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff am 03.11.2012].
- Altis, Alexandros / Koufen, Sebastian (2011): *Entwicklung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst – Steigendes Durchschnittsalter, mehr Frauen in leitender Position, mehr Zeitverträge*, in: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik (November 2011). 1111–1116. www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/EntwicklungBeschaeftigte122011.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff am 03.11.2012].
- Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (2002): *Handbuch zum ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates*. Luxemburg (Ausgabe 2002). http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-42-02-585/DE/KS-42-02-585-DE.PDF [Zugriff am 17.11.2012].
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2012): *Gewerbesteuerrückgang im Land Brandenburg im Jahr 2011*, Pressemitteilung Nr. 113 vom 20. April 2012. www.statistik-berlin-brandenburg.de/pms/2012/12-04-20.pdf [Zugriff am 13.10.2012].
- Anton, Stefan / Diemert, Dörte (2012): *Stabile Stadtfinanzen – nur mit Bund und Ländern, Gemeindefinanzbericht (Langfassung)*, Teil I. In: Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2012. 9–23.
- Banner, Gerhard (2012): *Kommunale Selbstverwaltung ohne kommunale Selbstverantwortung?*, in: Barbara Remmert / Hans-Georg Wehling: Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung. Hrsg. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs 39. Stuttgart. 41–60.
- Baus, Alwin (2004): *Kommunale Schulden im Saarland 2003*, in: Statistik Journal SL, 12.2004. 21–28. www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/staa_OEFFIN_StJ_2004_12_Kommunale_Schulden_2003.pdf [Zugriff am 31.12.2012].
- Beck, Stefanie (2012): *Öffentliches Personalmanagement zukunfts-fähig gestalten*, in: Public Governance, Herbst 2012. 6–11.
- Berens, Wolfgang / Budäus, Dietrich / Buschor, Ernst / Fischer, Edmund / Lüder, Klaus / Mundhenke, Erhard / Streim, Hannes (2007): *Hamburger Thesen – Kamerales Haushalts- und Rech-*



nungswesen in einem demokratischen Gemeinwesen nicht mehr vertretbar (November 2007). www.hs-kehl.de/DE/Hochschule/Forschung/Forschungsergebnisse/Forschungsarbeiten/Hamburger_Thesen.pdf [Zugriff am 30.12.2012].

Bertelsmann Stiftung (2011a): *Deutschland im demographischen Wandel 2030 – Datenreport*. Gütersloh. www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/laenderberichte/download/pdf/Laenderbericht_Deutschland.pdf [Zugriff am 23.01.2013].

Bertelsmann Stiftung (2011b): *FAQ zur Bevölkerungsvorausberechnung 2030*. Gütersloh (Oktober 2011). www.wegweiser-kommune.de/global/methodik/download/pdf/FAQ_Bevoelkerungsvorausberechnung_2030.pdf [Zugriff am 23.01.2013].

Bertelsmann Stiftung (2012): *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020*. Thesenpapier. Gütersloh 2012. www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Thesenpapier_Finanzverfassung_2012.pdf [Zugriff am 20.03.2013].

Bertelsmann Stiftung (2013): *Was denken die Bürger über das Sparen? Standpunkte zur kommunalen Haushaltspolitik*. Gütersloh 2013. www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-A7094812-2516A6DF/bst/xcms_bst_dms_37669_37670_2.pdf [Zugriff am 20.03.2013].

Birk, Susanne / John, Sebastian (2009): *Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung*. Studie der Prognos AG im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, in der Reihe „Alter und Demographie“. Stuttgart. www.bosch-stiftung.de/content/language2/downloads/Demographieorientierte_Personalpolitik_fuer_Internet.pdf [Zugriff am 03.11.2012].

Boettcher, Florian (2013): *Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Eine finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden*. Münster.

Boettcher, Florian / Brand, Stephan / Junkernheinrich, Martin unter Mitarbeit von Micosatt, Gerhard (2010): *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh (Juli 2010). www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Finanz_und_Schuldenreport_Rheinland_Pfalz.pdf [Zugriff am 01.01.2013].

Budäus, Dietrich (2009): *Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland – Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltungen durch ein einheitliches doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung/Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. Berlin (4. Mai 2009). www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Berliner_Manifest.pdf [Zugriff am 09.10.2012].

Budäus, Dietrich (2012): *Die zerstörerische Kraft des Zusammenspiels von Schuldenkrise, Verschuldungssillusion und klassischem Haushaltswesen gegenüber demokratischen Strukturen von Gebietskörperschaften*. Weblogeintrag (11. Oktober 2012). www.haushaltssteuerung.de/weblog-die-zerstoererische-kraft-des-zusammenspiels-von-schuldenkrise-verschuldungssillusion-und-klassischem-haushaltswesen-gegenueber-demokratischen-strukturen.html [Zugriff am 31.12.2012].

- Budäus, Dietrich / Hilgers, Dennis (2010): *Eigenkapital/Eigenkapitalquote – ein vernachlässigbarer Faktor?*, in: Der Städtetag 4/2010. 22–26. www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozialoekonomie/bwl/publicmanagement/PDF_Sonstiges/Aufsaeetze_Dennis_Hilgers/Eigenkapital_Eigenkapitalquote_-_ein_vernachlaessigbarer_Faktor.pdf [Zugriff am 17.11.2012].
- Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Baden-Württemberg (2012): *Grün-Rot verlängert Übergangsfrist für kommunales Haushaltsrecht*. Pressemitteilung vom 10. Juli 2012. www.bawue.gruene-fraktion.de/cms/default/dok/414/414028.gruenrot_verlaengert_uebergangsfrist_fue.html [Zugriff am 28.12.2012].
- Bundesministerium der Finanzen (2012a): *Mittelfristige Projektion der öffentlichen Finanzen*, in: Monatsbericht vom 20.8.2012. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2012/08/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-mittelfristige-projektion-der-oeffentlichen-finanzen.html [Zugriff am 11.10.2012].
- Bundesministerium der Finanzen (2012b): *Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2002 bis 2011*. Stand August 2012. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal_finanzen/Eckdaten%20-zur-Entwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff am 13.10.2012].
- Bundesverband deutscher Banken e.V. (2012): *Positionspapier des Bankenverbandes zu den Perspektiven der Kommunalfinanzierung*. Berlin (4. April 2012). <http://bankenverband.de/downloads/042012/positionspapier-zu-den-perspektiven-der-kommunalfinanzierung> [Zugriff am 01.01.2013].
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2012): *Kommunal Finanzen 2010 bis 2012 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände*. Berlin (14. Februar 2012). www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/20120214_kommunalfinanz_2010bis2012.pdf [Zugriff am 13.10.2012].
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2013): *Aktuelle Finanzlage der Kommunen. Rückblick auf 2012 und Prognose für die Jahre 2013 bis 2016*. Berlin 20.6.2013. www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/presse/2013/130620_bv_prognose_finanzen_fachpapier.pdf [Zugriff am 11.07.2013].
- Burth, Andreas (2012a): *Gewogene Durchschnittshebesätze der Grundsteuer A im Ländervergleich 2011*. www.haushaltssteuerung.de/weblog-gewogene-durchschnittshebesaetze-der-grundsteuer-a-im-laendervergleich-2011.html [Zugriff am 17.10.2012].
- Burth, Andreas (2012b): *Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse*, in: Aktuelle Herausforderungen an das Management in öffentlichen Verwaltungen – Verwaltungsmanagement-Tag 2012 an der Johannes Kepler Universität Linz. Eine Dokumentation. Hrsg. Reinbert Schauer. Linz. 19–36.



Burth, Andreas / Gnädinger, Marc (2011): *Methodische Hinweise zur Themenrubrik „Staatsverschuldung in Deutschland“ von HaushaltsSteuerung.de*, erstellt am 22. Oktober 2011. : www.haushaltssteuerung.de/dokumente/methodische-hinweise-staatsverschuldung.pdf [Zugriff am 16.12.2012].

Burth, Andreas / Hilgers, Dennis (2013): *Politische Akzeptanz des neuen kommunalen Haushaltsrechts*. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Städte in Not*. Gütersloh. 332–352.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2010): *Gerade in der Konjunkturerholung: Begehrlichkeiten widerstehen*. Pressemitteilung vom 20. Oktober 2010. www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/pressemitteilungen_uepkk/pressemitteilung-20-21.pdf [Zugriff am 28.12.2012].

Deutscher Bundestag (2009): *Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung*. Drucksache 16/12660 (21.04.2009). www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/529116/publicationFile/26798/versorgungsbericht4.pdf [Zugriff am 19.03.2012].

Deutscher Städtetag (2012): *Stabile Stadtfinanzen – nur mit Bund und Ländern, Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2012 des Deutschen Städtetages*. Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik 97. Berlin und Köln (September 2012). www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/gfb2012_broschuere_.pdf [Zugriff am 30.10.2012].

Deutsches Institut für Urbanistik (2012): *KfW-Kommunalpanel 2011*. Autoren: Marion Eberlein / Stefan Schneider / Antje Seidel-Schulze / Busso Grabow. Hrsg. KfW Bankengruppe. Frankfurt am Main (April 2012). www.kfw.de/kfw/de/I/II/Download_Center/Fachthemen/Research/PDF-Dokumente_KfW_Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel_2011_LF.pdf [Zugriff am 13.10.2012].

Eicker-Wolf, Kai / Truger, Achim (2012): *Kommunalfinanzbericht 2012 – Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen*. Frankfurt (Mai 2012). Studie im Auftrag von ver.di Hessen (Fachbereich Gemeinden). http://gemeinden.hessen.verdi.de/finanzen-der-kommunen/data/Kommunalfinanzen_hessen_2012.pdf [Zugriff am 13.10.2012].

Fischer, Edmund (2009): *Doppischer Gemeindefinanzbericht*, Kehl. www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Gemeindefinanzbericht.pdf [Zugriff am 05.10.2012].

Geißler, René (2009): *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung – KWI-Gutachten Nr. 4*. Potsdam. http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2009/3073/pdf/kwi_gut04_online.pdf [Zugriff am 24.01.2013].

Geißler, René (2011): *Kommunale Haushaltskonsolidierung*. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik. Wiesbaden.

- Geißler, René (2012): *Kommunale Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung*, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 3/2012. 267–292.
- Geißler, René (2013): *Die politische Rationalität der Bürger in der Haushaltskrise*. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not. Gütersloh. 75–92.
- Gelb, Michael (2012): *Kommunale Schuldenbremse per Nachhaltigkeitssatzung*, in: Das Rathaus 4/2012. 94–95.
- Glöckner, Andreas / Gnädinger, Marc / Grieger, Thomas (2008): *Einführung und Weiterentwicklung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens unter besonderer Berücksichtigung des ethischen Leitbildes der intergenerativen Gerechtigkeit*. Gastbeitrag für lexikon-finanzpolitik.de (21. November 2008). http://doppikvergleich.de/uploads/tx_jpdownloads/lexikon-finanzpolitik.pdf [Zugriff am 30.12.2012].
- Gnädinger, Marc (2011): *Neue Regeln für die Kommunalschuldenbremse(n) in Deutschland*, in: Öffentliche Verwaltungen im Wandel – Verschuldungsfähigkeit und Wirkungsorientierung. Verwaltungsmanagement-Tag 2011 an der Johannes Kepler Universität Linz. Eine Dokumentation. Hrsg. Reinbert Schauer. Linz. 55–86.
- Gnädinger, Marc (2012): *Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen – Haushaltsausgleich, -konsolidierung und Schuldenabbau bis zur Schuldenfreiheit in Städten und Gemeinden*. Taunusstein.
- Gnädinger, Marc / Grieger, Thomas (2009): *Der kommunale Liquiditätskredit, Status quo und Relevanz in der Doppik – Einige Gedanken vor dem Hintergrund der Debatte um die Generationengerechtigkeit*, in: Der Gemeindehaushalt 12/2009. 265–270.
- Gnädinger, Marc / Hilgers, Dennis (2010): *Deutsche Schuldenbremse(n) – Etablierte Modelle und ökonomisch begründeter Fortentwicklungsbedarf*, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 3/2010. 181–200. www.zoegu.nomos.de/fileadmin/zoegu/doc/Aufsatz_ZoeguU_10_03.pdf [Zugriff am 30.12.2012].
- Häusler, Rainer / Häusler, Martin (2012): *Deutschland stirbt im Westen. Wie die Arroganz der Macht und der ungerechte Ost-Soli unsere Städte in den Ruin treiben*. Berlin/München/Wien.
- Henneke, Hans-Günter (2012): *Struktur der kommunalen Ebene in den Ländern Deutschlands*, in: Der Landkreis 12/2012. 674–677.
- Herrmann, Karolin (2011): *Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge*. Hrsg. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. Heft 108. Berlin (Juni 2011). www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/48278/1/663088771.pdf [Zugriff am 02.01.2013].



Herrmann, Karolin (2012): *Kommunale Schattenhaushalte. Versteckte Schulden und Haftungsrisiken*. Hrsg. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. Heft 113. Berlin (September 2012). www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/66227/1/728602806.pdf [Zugriff am 01.01.2013].

Hessischer Landtag (2011): *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze*. Drucksache 18/4031 vom 10. Mai 2011. <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/18/1/04031.pdf> [Zugriff am 28.12.2012].

Hilgers, Dennis / Burth, Andreas (2011): *Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen*, in: *Verwaltung & Management* 5/2011. 242–251.

Hohmann, Kai / Scharfe, Simone (2012): *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts am 31. Dezember 2010*, in: Statistisches Bundesamt: *Wirtschaft und Statistik* (Mai 2012). 434–441. www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/FinanzvermoegenGesamthaushalt052012.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff am 10.11.2012].

Holler, Benjamin (2012): *Liquiditätsverschuldung außer Kontrolle? Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich*. *Forschung für Kommunen*. Arbeitspapier Nr. 01/2012. http://forschung-fuer-kommunen.de/images/ffk_ap_01_2012.pdf [Zugriff am 20.03.2013].

Holler, Benjamin / Junkernheinrich, Martin (2012): *Kommunal Finanzen im Jahr 2011: Erste Schritte auf dem Pfad zur Konsolidierung?*, in: *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012*. Hrsg. Martin Junkernheinrich / Stefan Koriath / Thomas Lenk / Henrik Scheller / Matthias Woisin. *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft* 224. Berlin. 269–285.

Holtkamp, Lars (2010): *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen*. Berlin.

Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2011): *Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik*. Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. Berlin. www.publicgovernance.de/docs/Positionspapier_Runter_vom_Schuldenberg.pdf [Zugriff am 01.01.2013].

Institut für Wirtschaftsforschung Halle / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung / ifo Institut für Wirtschaftsforschung / Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung / Institut für Hochschulforschung Wittenberg / Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2011): *Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Halle. www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/iwh.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff am 20.03.2013].

Junkernheinrich, Martin / Gnädinger, Marc (2009): *Finanzkennzahlen im interkommunalen Vergleich – Vergleichende Werte zur Orientierung bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*, in: Inno-

- vative Verwaltung, Special 2/2009. 14–15. www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/innovative_Verwaltung_Special.pdf
[Zugriff am 17.11.2012].
- Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2008): *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Finanzreport.pdf
[Zugriff am 12.10.2012].
- Justizministerium Nordrhein-Westfalen (2012): *Verwaltungsgericht Gelsenkirchen: Grundsteuererhöhung in Selm rechtmäßig*. Pressemitteilung vom 25. Oktober 2012. www.justiz.nrw.de/JM/Presse/presse_weitere/PresseOVG/25_10_2012/index.php [Zugriff am 16.12.2012].
- Keilmann, Ulrich / Gnädinger, Marc / Dräger, Jürgen (2011): *Im Dialog kommunale Standards dauerhaft hinterfragen – Das Dialogverfahren in Hessen trägt zur Haushaltskonsolidierung bei*, in: *Innovative Verwaltung* 10/2011. 23–25. www.dhv-speyer.de/lba/keilmann/23%20Keilmann,%20Gnaedinger,%20Draeger%20-%20Dialogverfahren%20Hessen,%20Innovative%20Verw.%2010-2011,%20S.23ff.pdf [Zugriff am 17.11.2012].
- Kroll, Alexander / Proeller, Isabella (2012): *Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten – Ergebnisse einer empirischen Studie*, erstellt unter Mitarbeit von Anne-Kathrin Meier und Matthias Döring. Hrsg. Bertelsmann Stiftung/Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. Gütersloh/Köln. www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Steuerung_Kennzahlen_2012.pdf [Zugriff am 14.01.2013].
- Landeshauptstadt Hannover (2011): *Haushaltssicherungskonzept 2012 bis 2014 (HSK VIII)*.
[https://e-government.hannover-stadt.de/lhhSIMwebdd.nsf/6AB28827DAB3DF73C125796600309BC5/\\$FILE/Druckversion.pdf](https://e-government.hannover-stadt.de/lhhSIMwebdd.nsf/6AB28827DAB3DF73C125796600309BC5/$FILE/Druckversion.pdf) [Zugriff am 03.01.2013].
- Landeshauptstadt Wiesbaden (o. D.): *Demographischer Wandel – Einflüsse und Chancen für die Personalarbeit*, erstellt durch das Personal- und Organisationsamt. www.wiesbaden.de/vv/medien/merk/11/Demografischer_Wande-12-12-111.pdf [Zugriff am 10.03.2013].
- Lenk, Thomas / Rottmann, Oliver / Kuntze, Martina (2012): *Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene*. Hrsg. Commerzbank AG. Leipzig (Februar 2012). www.firmenkunden.commerzbank.de/files/brochures/_de/studie_schuldenbremse.pdf
[Zugriff am 23.02.2013].
- Meißner, Christian / Seese, Olaf / Schulze-Steikow, Renate (2012): *Entwicklung des öffentlichen Finanzierungssaldos im Jahr 2011*, in: Statistisches Bundesamt: *Wirtschaft und Statistik* (Mai 2012). 442–450. www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/FinanzierungssaldoJahr2011_052012.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff am 15.10.2012].



- Michel, Nicole (2007): *Neue Statistik: Das Finanzvermögen der Kommunen*, in: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 1/2007. 41–45. www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag07_01_08.pdf [Zugriff am 11.11.2012].
- Mühlenkamp, Holger / Glöckner, Andreas (2010): *Rechtsvergleich Kommunale Doppik – Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer*. Speyerer Forschungsberichte 260, 1. Auflage April 2009, Reprint 2010. <http://192.124.238.248/fbpdf/fb-260.pdf> [Zugriff am 31.03.2012].
- Mühlenkamp, Holger / Magin, Christian (2010a): *Zum Eigenkapital von Gebietskörperschaften – populäre Irrtümer und Missverständnisse*, in: Der Gemeindehaushalt 01/2010. 8–11. www.hfv-speyer.de/muehlenkamp/Publikationen/EK%20von%20Gebietsk%C3%B6rper-schaften%20GemHH%201-2010.pdf [Zugriff am 17.11.2012].
- Mühlenkamp, Holger / Magin, Christian (2010b): *Replik zu „Eigenkapital und Eigenkapitalquote“*, in: Der Städtetag 06/2010. 14–25. www.hfv-speyer.de/muehlenkamp/Publikationen/Replik%20auf%20BH%2028scan%29.pdf [Zugriff am 17.11.2012].
- Rose, Joachim (2010): *Zur Bedeutung der Liquiditätsplanung im Neuen Kommunalen Rechnungswesen*, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF) (60) 9/2010. 193–201.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012): *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2012/13*. Vorläufige Fassung (November 2012). www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/ga201213/ga12_ges.pdf [Zugriff am 12.11.2012].
- Sächsischer Rechnungshof (2006): *Kommunalaufsicht. Beratende Äußerung*. Leipzig. www.rechnungshof.sachsen.de/files/ba060125.pdf [Zugriff am 26.02.2013].
- Schmidt, Nora (2011): *Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*, in: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik (Februar 2011). 154–163. www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/FinanzenSteuern/Kernhaushalte0211.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff am 13.10.2012].
- Schulemann, Olaf (2012): *Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung – ein Irrweg*. Hrsg. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. Heft 112. Berlin (Mai 2012). www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/59008/1/717556603.pdf [Zugriff am 01.01.2013].
- Schwarting, Gunnar (2011): *Haushaltskonsolidierung in Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung*. 3. Auflage, Berlin.
- Seitz, Helmut (2008): *Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_23806_23829_2.pdf [Zugriff am 22.02.2013].

- Stadt Dorsten (2012): *Satzung zur Unterstützung der Sanierung des Haushaltes der Stadt Dorsten und zur Begrenzung der Realsteuerhebesätze (Nachhaltigkeitssatzung)* vom 20.12.2012, in: Stadt Dorsten: Amtsblatt der Stadt Dorsten, 38. Jahrgang, Nr. 27 vom 21.12.2012. 391–395.
<http://eservice2.gkd-re.de/abo-online/PDFAusgabe?Info=YWdzPTA1NTYyMDEyfGluZm89QW10c2JsYXR0fG5ldHo9MXxwZGY9ODU1Nw%3D%3D%0D%0A> [Zugriff am 30.12.2012].
- Stadt Dortmund / Stadtkämmerei (o. J.): *Gesamtabschluss für das Haushaltsjahr 2010*.
www.dortmund.de/media/downloads/pdf/haushalt/Gesamtabschluss_2010.pdf [Zugriff am 16.12.2012].
- Stadt Dresden (2009): *Hauptsatzung der Landeshauptstadt Dresden vom 2. Juni 1994*, zuletzt geändert am 29. Oktober 2009. www.dresden.de/media/pdf/satzungen/satzung_haupt.pdf [Zugriff am 30.12.2012].
- Stadt Hockenheim (2012): *Nachhaltigkeitssatzung der Großen Kreisstadt Hockenheim*.
www.hockenheim.de/main/rathaus_politik/recht/NachhaltigkeitssatzungStand21032012.pdf [Zugriff am 31.12.2012].
- Stadt Jena (2010): *Hauptsatzung der Stadt Jena*, zuletzt geändert am 15.12.2010.
www.jena.de/fm/694/a01.pdf [Zugriff am 30.12.2012].
- Stadt Mannheim (2009): *Hauptsatzung der Stadt Mannheim vom 28.04.2009*.
www.mannheim.de/sites/default/files/page/2835/s01-01-110913.pdf [Zugriff am 30.12.2012].
- Stahler, Magnus (2009): *1-2-3 Schuldenfrei. Wie die Stadt Langenfeld aus Amtsschimmel Rennpferde machte – die Erfolgsformel zur Sanierung städtischer Finanzen*. Wien.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): *Flächennutzung zum 31.12.2010*. Erstelldatum: 13.10.2011. www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb09_jahrtaf1.asp [Zugriff am 05.10.2012].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012a): *Hebesätze der Realsteuern, Ausgabe 2011*. Information und Technik Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf (im Auftrag der Gemeinschaft der Herausgeber).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012b): *Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen (1991 bis 2011)*. www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/tab01.asp#tab07 [Zugriff am 05.10.2012].
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2012): *Realsteuereinnahmen 2011 erneut gestiegen*. Pressemeldung Nr. 68/2012 (26.09.2012). www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/fps/Presseinformationen/index.jsp?&pid=38149 [Zugriff am 13.10.2012].



- Statistisches Bundesamt (2008): *Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen – 2007*. Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden; erschienen am 11. September 2008. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2009): *Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen – 2008*. Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden; erschienen am 16. Oktober 2009. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2010a): *Steuerhaushalt 2009*. Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden; erschienen am 31. Mai 2010. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2010b): *Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen – 2009*. Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden; zuletzt korrigiert am 25. Oktober 2010. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2011a): *Versorgungsempfängerstandstatistik 2011*, detailliert: Fachserie 14, Reihe 6.1, Finanzen und Steuern, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2011. Wiesbaden; erschienen am 6. Dezember 2011. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2011b): *Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen – 2010*. Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden; erschienen am 17. August 2011. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2011c): *Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (1. bis 4. Vierteljahr 2010)*. Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden; zuletzt korrigiert am 5. Dezember 2011. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2011d): *Schulden der öffentlichen Haushalte 2010*. Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden; erschienen am 26. September 2011. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012a): *Fortschreibung des Bevölkerungsstandes 2010*, detailliert: Fachserie 1, Reihe 1.3, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerungsfortschreibung 2010. Wiesbaden; erschienen am 13. Februar 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012b): *Defizit der kommunalen Haushalte 2011 auf 2,9 Milliarden Euro gesunken*. Pressemitteilung Nr. 104 vom 22.03.2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012c): *Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (1. bis 4. Vierteljahr 2011)*. Fachserie 14, Reihe 2. Wiesbaden; erschienen am 14. Mai 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012d): *Steuerhaushalt 2011*. Fachserie 14, Reihe 4. Wiesbaden; erschienen am 31. Mai 2012. www.destatis.de.

- Statistisches Bundesamt (2012e): *Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen – 2011*. Fachserie 14, Reihe 10.1. Wiesbaden; erschienen am 20. September 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012f): *Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 2010*. Fachserie 14, Reihe 3.3. Wiesbaden; erschienen am 13. August 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012g): *Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2009*. Fachserie 14, Reihe 3.1. Wiesbaden; erschienen am 26. Juni 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012h): *Personal des öffentlichen Dienstes 2011*. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden; erschienen am 13. August 2012; zuletzt korrigiert am 15. August 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012i): *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010*. Fachserie 14, Reihe 5.1. Wiesbaden; erschienen am 31. Mai 2012; korrigiert am 25. Juli 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012j): *Schulden der öffentlichen Haushalte 2010*. Fachserie 14, Reihe 5. Wiesbaden; erschienen am 26. September 2011; zuletzt korrigiert am 5. April 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012k): *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*. Fachserie 14, Reihe 5. Wiesbaden; erschienen am 13. September 2012, zuletzt korrigiert am 28. November 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012l): *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2011*. Fachserie 14, Reihe 5.1. Wiesbaden; erschienen am 30. November 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Bundesamt (2012m): *Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012*. Wiesbaden, erschienen am 6. November 2012. www.destatis.de.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2010): *Versorgungsbericht Baden-Württemberg 2010*. Stuttgart (Stand März 2010). www.statistik.baden-wuerttemberg.de/FinSteuern/Analysen!Aufsaetze/806110001.pdf [Zugriff am 19.03.2012].
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2012): *95 Gemeinden in Baden-Württemberg ändern im ersten Quartal 2012 die Realsteuerhebesätze*. Stuttgart, Pressemeldung vom 30. August 2012. www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Pressemitt/2012282.asp?FinSteuern [Zugriff am 30.09.2012].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2012): *Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes nach Beamtenversorgungsrecht im Freistaat Sachsen 1. Januar 2011*. Statistischer Bericht, Kamenz. www.statistik.sachsen.de/download/100_Berichte-L/L_III_3_j11.pdf [Zugriff am 19.03.2012].



Streeck, Wolfgang / Mertens, Daniel (2010a): *Politik im Defizit*, in: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Gesellschaftsforschung 1/2010. Köln. 3–8. www.mpifg.de/aktuelles/newsletter/MPIfG_Newsletter_1-10.pdf [Zugriff am 31.12.2012].

Streeck, Wolfgang / Mertens, Daniel (2010b): *Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime*. Hrsg. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 10/5. Köln (Mai 2010). www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp10-5.pdf [Zugriff am 31.12.2012].

Thater, Christian (2009): *Auswirkungen des demographischen Wandels auf die kommunalen Ausgaben im Freistaat Sachsen*, in: ifo Dresden berichtet 5/2009. 13–20. www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1196208.PDF [Zugriff am 22.01.2013].

Vesper, Dieter (2012): *Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland*. Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin (Januar 2012). www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_25_2012.pdf [Zugriff am 03.11.2012].

Wagschal, Uwe / Wenzelburger, Georg (2008): *Haushaltskonsolidierung*. Wiesbaden.

Wieland, Joachim (2010): *15 Thesen*, in: Symposium Kommunale Selbstverwaltung vor dem Aus? Veranstaltungsdokumentation vom 17. Mai 2010. Hrsg. Bertelsmann Stiftung / Komba Gewerkschaft. Gütersloh und Berlin (Dezember 2010). 29–31. www.bertelsmannstiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_33144_33145_2.pdf [Zugriff am 19.12.2012].

Witte, Kirsten / Tebbe, Günter (2006): *Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer – Ein Reformkonzept der Bertelsmann Stiftung*. Gütersloh. www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/bst/Reformkonzept_dr.pdf [Zugriff am 22.01.2013].

Zimmermann, Horst (2006): *Kommunale Verschuldung – Wozu?*, in: Wirtschaftsdienst 6/2006. 391–397.

Zimmermann, Horst (2011): *Die Grundsteuer als geborene Gemeindesteuer*, in: Kommunalfinanzen in der Krise – Problemlagen und Handlungsansätze. Hrsg. Marc Hansmann. Berlin. 194–212.

Glossar

Abschreibungen | Abschreibungen bezeichnen den Werteverzehr von abnutzbaren Vermögensgegenständen. Sie dienen dazu, die Anschaffungs- und Herstellungskosten periodengerecht auf die Nutzungsdauer zu verteilen. Abschreibungen werden in der Doppik als Aufwand erfasst.

Allgemeine Deckungsmittel | Unter allgemeinen Deckungsmitteln werden frei und ohne Zweckbindung verfügbare Finanzen verstanden. Es handelt sich um Erträge, die keiner Zweckbindung unterliegen. Volumenseitig gewichtig sind dabei insbesondere die kommunalen Steuern und die Schlüsselzuweisungen. Erträge aus der Auflösung von Sonderposten (für empfangene Investitionszuweisungen) sind hingegen ein typisches Beispiel für Erträge, die nicht zu den allgemeinen Deckungsmitteln zählen. Ihr Verwendungszweck ist eingeschränkt.

Altenquotient | Der Altenquotient wird in der Statistik über die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes als die Anzahl der Personen in der „Generation 60+“ je 100 Personen mit 20 bis unter 60 Jahren angegeben. Die Kennzahl verdeutlicht somit in einer Näherung das Verhältnis von jungen Alten und Hochbetagten zu den potentiellen Erwerbspersonen. Der Altenquotient ist eine Kennzahl zur Darstellung der Versorgungsaufgaben der mittleren Generation. Auf kommunaler Ebene ist als Versorgungsaufgabe insbesondere die nähräumliche Unterstützung zwischen den Generationen zu betrachten.

Anteilsrechte | In der Finanzvermögensstatistik werden Anteilsrechte als Finanzaktiva erfasst. Bei ihnen handelt es sich um Forderungen, durch die Eigentumsrechte an Unternehmen und Einrichtungen verbrieft sind. Mit diesen finanziellen Aktiva ist in der Regel ein Anspruch auf einen Anteil am Gewinn und an den Eigenmitteln im Falle der Liquidation verbunden. Zu den Anteilsrechten gehören börsennotierte und nicht börsennotierte Aktien, sonstige Anteilsrechte und Investmentzertifikate.

Aufwand | Unter Aufwendungen wird in der Doppik der bewertete Ressourcenverbrauch einer Rechnungsperiode bezeichnet. Aufwendungen werden im Ergebnishaushalt geplant. Die realisierten Aufwendungen werden in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Aufwendungen vermindern das Eigenkapital. Aufwendungen sind z. B. Personalaufwendungen, Zinsaufwendungen, Abschreibungen, Aufwendungen für Rückstellungsbildung.

Ausgaben/Einnahmen der Kapitalrechnung | Bei den Ausgaben/Einnahmen der Kapitalrechnung handelt es sich jeweils um Summen verschiedener, spezifischer Ausgabe- oder Einnahmepositionen: die Summe aller Ausgaben und Einnahmen, die eine Vermögensveränderung herbeiführen oder der Finanzierung von Investitionen anderer Träger dienen und keine besonderen Finanzierungsvorgänge darstellen (Baumaßnahmen, Erwerb und Veräußerung von Vermögen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, sonstige Vermögensübertragungen, Darlehensgewährungen und -rückflüsse, Tilgungsausgaben und Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich), bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene. Die Ausgaben der Kapitalrechnung bilden zusammen mit den Ausgaben der laufenden Rechnung die bereinigten Ausgaben; die Einnahmen der Kapitalrechnung bilden zusammen mit den Einnahmen der laufenden Rechnung die bereinigten Einnahmen.



Ausgaben/Einnahmen der laufenden Rechnung | Bei den Ausgaben/Einnahmen der laufenden Rechnung handelt es sich jeweils um Summen verschiedener, spezifischer Ausgabe- oder Einnahmepositionen: die Summe aller Ausgaben und Einnahmen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs sowie des Betriebs von Einrichtungen und Anstalten meistens regelmäßig anfallen und nicht vermögenswirksam sind (Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Zinsausgaben und -einnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Steuern, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Gebühreneinnahmen), bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene. Die Ausgaben der laufenden Rechnung bilden zusammen mit den Ausgaben der Kapitalrechnung die bereinigten Ausgaben; die Einnahmen der laufenden Rechnung bilden zusammen mit den Einnahmen der Kapitalrechnung die bereinigten Einnahmen.

Ausländer | In der Statistik über die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes gelten Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind, als Ausländer. Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit zählen ebenfalls dazu. Deutsche, die zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen, werden nicht als Ausländer gezählt. Asylbewerber zählen zur nicht deutschen Bevölkerung.

Ausleihungen (vergebene Kredite) | Ausleihungen werden in der Finanzvermögensstatistik als Finanzaktiva erfasst. Ausleihungen entstehen, wenn Gläubiger Mittel an Schuldner entweder direkt oder unter Zwischenschaltung eines Vermittlers gewähren und diese entweder in einem nicht begebaren Titel oder gar nicht verbrieft sind.

Bargeld und Einlagen | In der Finanzvermögensstatistik werden Bargeld und Einlagen als Finanzaktiva abgebildet. Zum Bargeld zählen die im Umlauf befindlichen Noten und Münzen (auch in Fremdwährung), die üblicherweise als Zahlungsmittel verwendet werden. Die Einlagen unterteilen sich in Sichteinlagen und sonstige Einlagen. Unter die Sichteinlagen fallen Einlagen bei Banken, deren sofortige Umwandlung in Bargeld verlangt werden kann oder die durch Scheck, Überweisung, Lastschrift oder ähnliche Verfügungen übertragbar sind, dies ohne nennenswerte Beschränkung oder Gebühren. Bei sonstige Einlagen handelt es sich nicht um übertragbare Sichteinlagen. Sonstige Einlagen können nicht jederzeit als Zahlungsmittel verwendet werden, und es ist nicht ohne nennenswerte Beschränkung oder Gebühren möglich, ihre Umwandlung in Bargeld zu verlangen oder sie auf Dritte zu übertragen.

Beamte | Beamte sind eine Form öffentlicher Beschäftigung. Sie stehen in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zu ihrem Dienstherrn, woraus besondere Rechte und Pflichten resultieren. Ihr Beschäftigungsverhältnis bestimmt sich im Gegensatz zu den Angestellten nicht nach einem Tarifvertrag, sondern nach dem Beamtengesetz.

Beihilfen | Beamte sind nicht Mitglied der gesetzlichen Sozialversicherung. Beihilfe bezeichnet die finanzielle Unterstützung der Dienstherrn für Beamte in der Krankenversicherung.

Bevölkerungsfortschreibung | Die Bevölkerungsfortschreibung wird in der Statistik über die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes publiziert. Bei Fortschreibungen handelt es sich generell um statistische Verfahren, bei denen Zu- und Abgänge verrechnet werden. Mit der Bevölkerungsfort-

schreibung wird eine regelmäßige Addition der Geburten und Zuzüge sowie Subtraktion der Sterbefälle und Wegzüge auf einem bestimmten Gebiet vorgenommen.

Bruttoinlandsprodukt | Das Bruttoinlandsprodukt bezeichnet den Wert der innerhalb eines bestimmten Zeitraums produzierten Waren und Dienstleistungen in einem Wirtschaftsgebiet. Es ist ein Maß für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.

Demographischer Wandel | Unter dem Begriff demographischer Wandel werden verschiedene Veränderungen der Bevölkerung in Zahl und Struktur zusammengefasst. Hierunter fallen z. B. der Rückgang der Einwohner, die Alterung, Migration oder Haushaltsgrößen.

Doppik, kommunale | Der Begriff der kommunalen Doppik bezeichnet das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, welches auf den Prinzipien der doppelten Buchführung basiert. Bei der kommunalen Doppik handelt es sich um ein Rechnungssystem, das v. a. die Haushaltsplanung, die Haushaltssteuerung, die Buchführung und das Rechnungswesen der Kommunen modernisieren soll. Die Doppik ist u. a. dadurch gekennzeichnet, dass sie den Ressourcenverbrauch periodengerecht in Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung abbildet sowie Vermögen und Schulden vollständig in der Vermögensrechnung/Bilanz gegenüberstellt. Ferner werden die Jahresabschlüsse von Kernverwaltung und Auslagerungen konsolidiert im Rahmen des Konzern-/Gesamtabschlusses zusammengefasst. Der Großteil der Kommunen in Deutschland stellt derzeit von der traditionellen Kameralistik auf die Doppik um bzw. hat den Umstellungsprozess bereits vollendet. Die haushaltsrechtlichen Normen der 13 Flächenländer sind nicht einheitlich (z. B. unterschiedliche Begrifflichkeiten für denselben Sachverhalt, verschiedene Gliederungs- und Bewertungsvorschriften).

Durchschnittshebesatz, gewogener | Zum Zwecke der Vergleichbarkeit werden für Gruppen von Gemeinden, z. B. eines Flächenlandes oder einer Einwohnergrößenklasse, seitens der Statistik gewogene Durchschnittshebesätze berechnet. Diese werden nach der Formel $(\sum \text{Istaufkommen} \times 100) / \sum \text{Grundbeträge}$ gebildet. Für jede Realsteuerart (Grundsteuern und Gewerbesteuer) und für jede Gemeinde wird der Grundbetrag nach der Formel $(\text{Istaufkommen} \sum 100) / \text{Hebesatz}$ berechnet.

Einkommensteueranteil, kommunaler | Der Gesamtheit der Gemeinden eines Landes stehen 15 Prozent der im Land aufgekommene Lohn- und veranlagte Einkommensteuer sowie zwölf Prozent der aufgekommene Abgeltungsteuer zu, bei Lohnsteuer und Abgeltungsteuer unter Berücksichtigung der Zerlegung (§ 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen – Gemeindefinanzreformgesetz). Der Anteil jeder einzelnen Gemeinde bestimmt sich nach ihrem Anteil an der Summe der durch die Bundesstatistiken über die Lohn- und Einkommensteuer ermittelten Einkommensteuerbeträge. Dabei werden nur Einkommensteuerbeträge berücksichtigt, die ab 2006 bundeseinheitlich auf zu versteuernde Einkommen bis zu 30.000 Euro (35.000 Euro ab 2012), bei Zusammenveranlagung bis zu 60.000 Euro (70.000 Euro ab 2012) entfallen.

Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform | In der Personalstandstatistik werden unter den kommunalen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform die rechtlich selbstständigen Körperschaften, Anstalten und öffentlich-rechtlichen Stiftungen, die unter der Auf-



sicht der Gemeinden/GV stehen, zusammengefasst. Ebenfalls sind die Zweckverbände eingeschlossen.

Einrichtungen in privater Rechtsform | In der Personalstandstatistik umfassen die Einrichtungen in privater Rechtsform die rechtlich selbstständigen privatrechtlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, an denen die öffentliche Hand mit mehr als 50 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist (insbesondere AGs, GmbHs).

Empfänger von Waisengeld | Empfänger von Waisengeld im Sinne der Versorgungsempfängerstandstatistik sind hinterbliebene Kinder von verstorbenen Ruhegehaltsempfängern und von Bediensteten, die zum Zeitpunkt ihres Todes Anspruch auf Ruhegehalt oder Ruhelohn hatten, soweit sie Waisengeld in Höhe von zwölf Prozent (Halbwaisen), 20 Prozent (Vollwaisen) oder 30 Prozent (Unfallwaisen) des Ruhegehalts/Ruhelohns erhalten.

Empfänger von Witwen-/Witwergeld | Als Empfänger von Witwen-/Witwergeld werden durch die Versorgungsempfängerstandstatistik hinterbliebene Ehegatten von verstorbenen Ruhegehaltsempfängern und von Bediensteten, die zum Zeitpunkt ihres Todes Anspruch auf Ruhegehalt oder Ruhelohn hatten, berücksichtigt.

Ergebnis, ordentliches | Das ordentliche Ergebnis ergibt sich im doppischen Ergebnishaushalt bzw. in der doppischen Ergebnisrechnung aus der Differenz zwischen den ordentlichen Erträgen und den ordentlichen Aufwendungen. Es stellt den Erfolg der gewöhnlichen Geschäfts- bzw. Verwaltungstätigkeit im betrachteten Haushalts- bzw. Rechnungsjahr dar.

Ertrag | Erträge bezeichnen in der Doppik das bewertete Ressourcenaufkommen einer Rechnungsperiode. Die Planung der Erträge erfolgt im Ergebnishaushalt. Die realisierten Erträge werden in der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Erträge mehren das Eigenkapital. Beispiele für Erträge: Steuererträge, Gebührenerträge, Zinserträge.

Extrahaushalte | Zu den Extrahaushalten zählen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs), die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) dem Sektor Staat zuzurechnen sind (FEUs des Staatssektors; synonym FEUs des Nicht-Marktsektors).

Für die Zuordnung zum Sektor Staat, mithin zu den Extrahaushalten, müssen nachfolgende Kriterien erfüllt sein:

- Es muss sich um eine institutionelle Einheit handeln.
- Diese institutionelle Einheit muss vom Staat kontrolliert werden (öffentliche Kontrolle).
- Diese institutionelle und öffentlich kontrollierte Einheit muss überwiegend vom Staat finanziert werden (öffentliche Finanzierung).

Nach dem Schalenkonzept der Finanzstatistik bilden die Extrahaushalte zusammen mit den Kernhaushalten den sogenannten öffentlichen Gesamthaushalt. Nicht zu den Extrahaushalten

zählen die FEUs des Marktsektors (sonstige FEUs). Im Rahmen der vierteljährlichen Kassenstatistik werden Zweckverbände, die ansonsten ebenfalls den Extrahaushalten zugeordnet werden, nicht erfasst.

Fehlbedarf | Ein Fehlbedarf entsteht in einem doppischen Haushaltsplan, wenn die Summe der insgesamt im Ergebnishaushalt veranschlagten Erträge geringer ist als der Gesamtbetrag der dort veranschlagten Aufwendungen. Im Unterschied dazu entsteht ein Fehlbetrag erst im Vollzug des Haushaltes.

Finanzausgleich | Der Finanzausgleich dient der Finanzausstattung der öffentlichen Gebietskörperschaften. Er ist verfassungsgemäß vorgeschrieben, um ein finanzielles Gleichgewicht zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) zu erreichen. Es wird im Allgemeinen unterschieden zwischen dem vertikalen und dem horizontalen Finanzausgleich. Der vertikale Finanzausgleich bezeichnet den Finanzausgleich zwischen den Ebenen Bund, Länder und Kommunen. Demgegenüber beschreibt der Begriff des horizontalen Finanzausgleichs den Finanzausgleich zwischen Gebietskörperschaften derselben Ebene. In allen Flächenländern existiert ein kommunaler Finanzausgleich nach Landesrecht.

Finanzderivate (netto) | In der Finanzvermögensstatistik werden Finanzderivate als Finanzaktiva erfasst. Finanzderivate wie Zinsswaps und Forward Rate Agreements sind Finanzinstrumente, die aus anderen Finanzprodukten abgeleitet sind, soweit sie einen Marktwert besitzen. Finanzderivate werden auch als sekundäre Finanzinstrumente oder als Absicherungsinstrumente bezeichnet, da sie häufig der Risikominderung dienen. Die Bewertung erfolgt netto nach Saldierung der positiven mit negativen Finanzderivaten. Nicht zu den Finanzderivaten zählt das dem Geschäft zugrunde liegende Finanzprodukt.

Finanzierungsleasing | Das Finanzierungsleasing wird in der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes den kreditähnlichen Rechtsgeschäften zugeordnet und nicht in den Schuldenstand einbezogen (lediglich nachrichtliche Darstellung). Beim Finanzierungsleasing wird ein Finanzierungsvertrag über einen bestimmten Zeitraum verbindlich abgeschlossen. Während der Grundmietzeit kann der Vertrag nicht gekündigt werden, und die in der Grundmietzeit zu entrichtenden Raten decken mindestens die Anschaffungs- oder Herstellkosten sowie alle Nebenkosten einschließlich der Finanzierungskosten. Maßnahmen zur Werterhaltung (z.B. Wartung, Versicherung) trägt der Leasingnehmer. Es wird in der Statistik die insgesamt eingegangene Verpflichtung (Leistungssumme) aus Leasingverträgen abzüglich der bis zum Ende des Berichtszeitraumes geleisteten Tilgungen nachgewiesen.

Finanzierungssaldo | Der Finanzierungssaldo ist eine Rechengröße. Mathematisch handelt es sich um den Saldo der bereinigten Ausgaben und Einnahmen zuzüglich bzw. abzüglich des Saldos haushaltstechnischer Verrechnungen. Die Größe des Finanzierungssaldos kann für einzelne Ebenen (Gebietskörperschaften) oder als Aggregat mehrerer Ebenen berechnet werden (z.B. Länder inklusive ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände). Es handelt sich beim Finanzierungssaldo eines bestimmten Jahres (die Größe kann auch als Durchschnitt für mehrere Jahre



gebildet werden) um eine der wichtigsten Größen zur Beurteilung der (aktuellen) Haushaltssituation.

Finanzvermögen | Das Finanzvermögen umfasst im bilanziellen Sinne u. a. Beteiligungen, verbundene Unternehmen, Sondervermögen, Wertpapiere, Forderungen und liquide Mittel. Das Finanzvermögen wird in der Bilanz auf der Aktivseite ausgewiesen.

Geldschulden | Geldschulden bezeichnen die Summe aus (Investitions-)Krediten, Wertpapier-schulden und Kassenkrediten. Geldschulden werden finanzstatistisch in der Schuldenstatistik berichtet. In der Bilanz werden sie auf der Passivseite ausgewiesen und stellen einen Teil der Verbindlichkeiten dar.

Gemeindeverbände | Gemeindeverbände sind Zusammenschlüsse von Gemeinden, die bestimmte kommunale Aufgaben für die gemeindeverbandsangehörigen Gemeinden erbringen. Zu den Gemeindeverbänden werden im Rahmen der Finanzstatistik z. B. nachfolgende Einheiten gezählt: Landkreise, Landschaftsverbände, Bezirksverbände in Bayern, Landeswohlfahrtsverband Hessen, Kommunalen Sozialverband Sachsen, Regionalverband Ruhrgebiet, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, Samtgemeinden in Niedersachsen, Ämter in Schleswig-Holstein.

Gemeinschaftsteuern | Gemeinschaftsteuern sind diejenigen Steuerarten, die in ihrem Aufkommen nicht einer Ebene allein zustehen, sondern auf Bund, Länder und ggf. Gemeinden verteilt werden. Die wichtigsten Steuerarten sind Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer.

Gesamtkreise, statistische | Unter statistischen Gesamtkreisen versteht man die Zusammenfassung eines Landkreises mit dessen kreisangehörigen Gemeinden. Sofern es weitere Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene gibt, so werden deren Daten ebenfalls einbezogen. Gesamtkreise werden insbesondere gebildet, um Kennzahlenvergleiche durchzuführen. So ermöglicht die Bildung von Gesamtkreisen z. B. Vergleiche mit kreisfreien Städten.

Gewerbsteuer | Die Gewerbesteuer ist eine Gemeindesteuer, deren Besteuerungsobjekte im Inland betriebene Gewerbebetriebe darstellen. Sie wird auch als Real- bzw. Objektsteuer bezeichnet, da sie allein an das Besteuerungsobjekt anknüpft. Steuergegenstand ist der Gewerbebetrieb und dessen objektive Ertragskraft. Freiberufler sowie land- und forstwirtschaftliche Betriebe unterliegen nicht der Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer ist eine der wichtigsten originären Einnahmequellen der Gemeinden in Deutschland.

Gewerbsteuerumlage | Die Gewerbsteuerumlage wird für jede Stadt und Gemeinde nach der Formel (Istaufkommen der Gewerbesteuer x Vervielfältiger) / Hebesatz für das Kalenderjahr ermittelt. Der Vervielfältiger ist die Summe eines Bundes- und Landesvervielfältigers für das jeweilige Land, ab 2010 jeweils 14,5 Prozent für den Bundes- und für den Landesvervielfältiger der Normalumlage. Hinzu kommen sechs Prozent als Erhöhung infolge der Gewerbekapitalsteuer-Abschaffung sowie für die Gemeinden in den alten Ländern Erhöhungen für den Fonds „Deutsche Einheit“ von sechs Prozent und durch den Solidaripakt von 29 Prozent, die ausschließlich den Ländern zustehen. Die Gesamtumlage in den alten Ländern beträgt somit 70 Prozent, in den neuen Ländern 35 Prozent.

Großstädte | Die Bezeichnung Großstädte ist eine typische statistische Abgrenzung bei der Betrachtung von Gemeindegrößenklassen. Unter Großstädten werden Gemeinden zusammengefasst, die mehr als 100.000 Einwohner ausweisen.

Grundsteuer | Die Grundsteuer ist eine kommunale Realsteuer, die auf das Eigentum an Grundstücken (bzw. deren Bebauung) als Besteuerungsobjekt abstellt. Man unterscheidet zwischen zwei Arten der Grundsteuer: Grundsteuer A und Grundsteuer B. Die Grundsteuer A wird auf Betriebe der Land- und Forstwirtschaft erhoben. Die Grundsteuer B wird auf das Eigentum an allen anderen bebauten und bebaubaren Grundstücken inklusive Gebäude und Wohnungen erhoben.

Hebesatz | Als Hebesätze der Realsteuern bezeichnet man die von der jeweiligen Kommune festgelegten Steuersätze für die Grund- und die Gewerbesteuer. Die Hebesätze werden vom Rat bestimmt und im Rahmen der Verabschiedung der Haushaltssatzung oder einer speziellen Hebesatzsatzung festgelegt.

Hinterbliebene | Als Hinterbliebene werden im Rahmen der Versorgungsempfängerstandstatistik die Empfänger von Witwen-/Witwergeld und die Empfänger von Waisengeld bezeichnet.

Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden | Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden werden in der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes den kreditähnlichen Rechtsgeschäften zugeordnet. Sie werden nicht in den Schuldenstand einbezogen und lediglich nachrichtlich dargestellt. Unter der Position werden nur die Verbindlichkeiten aufgeführt, die beim Erwerb bereits belasteter Grundstücke übernommen werden. Darlehensaufnahmen gegen hypothekarische Sicherung und nicht gesicherte Schuldenaufnahmen werden dagegen nur bei der entsprechenden Schuldart (z. B. bei Kreditinstituten) nachgewiesen.

Jugendquotient | Der Jugendquotient wird in der Statistik über die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes als die Anzahl der unter 20-Jährigen je 100 Personen mit 20 bis unter 60 Jahren angegeben. Die Kennzahl verdeutlicht somit in einer Näherung das Verhältnis von Kindern und Jugendlichen zu den potentiellen Erwerbspersonen. Der Jugendquotient ist eine Kennzahl zur Darstellung der Versorgungsaufgaben der mittleren Generation.

Kameralistik | Die Kameralistik ist das traditionelle Rechnungssystem im öffentlichen Sektor. Es basiert im Kern auf der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben. Aufgrund verschiedener Probleme der Kameralistik (z. B. keine Ressourcenverbrauchsorientierung, keine vollständige Erfassung von Vermögen und Schulden, keine Konsolidierung der Finanzinformationen der Auslagerungen mit denen der Kernverwaltung) wird das System in den meisten Kommunen im Rahmen kommunaler Haushaltsreformen durch die Doppik ersetzt.

Kameralistik, erweiterte | Die erweiterte Kameralistik bezeichnet ein im Kern kamerales Rechnungssystem, das um verschiedene zusätzliche Instrumente (z. B. Kosten- und Leistungsrechnung, Produkthaushalt, Budgetierung) ergänzt wird. Die erweiterte Kameralistik soll verschiedene Schwächen der traditionellen Kameralistik beheben.



Kapitalrechnung | Die Kapitalrechnung erfasst alle Zahlungsbewegungen, die sich auf den Stand des Vermögens auswirken. Dazu zählen z. B. Baumaßnahmen, Investitionen, Zuweisungen, Darlehen.

Kassenkredit | Kassenkredite sind kommunale Schulden, die zur Deckung eines kurzfristigen Liquiditätsbedarfs aufgenommen werden. Auf Ebene der Kommunen dienen Kassenkredite teilweise nicht mehr ihrem eigentlichen Zweck (der Sicherung der Zahlungsfähigkeit), sondern sind zu einer Dauereinrichtung auf hohem Niveau avanciert. Problematisch an hohen Kassenkreditbeständen ist, dass diese für laufende Ausgaben verwendet werden und daher nicht durch materielle Vermögenswerte gedeckt sind. Ferner unterliegen Kassenkredite aufgrund ihrer kurzen Laufzeit einem hohen Zinsänderungsrisiko.

Kassenstatistik | Die Kassenstatistik erfasst in einer Totalerhebung quartalsweise die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Die Daten werden vierteljährlich veröffentlicht und liegen somit zeitnah vor. Sie basieren jedoch teilweise auf Prognosen und Planungen und können sich daher im Vergleich zur jährlich erscheinenden Rechnungsstatistik noch ändern.

Kernverwaltung | Als Kernverwaltung bezeichnet man alle Organisationseinheiten einer Stadtverwaltung, die nicht in eigenen Rechtsformen wie Eigenbetrieb oder GmbH verselbstständigt oder ausgegliedert sind. Die Kernverwaltung findet ihre budgetäre Entsprechung im Kernhaushalt.

Kleinstädte | Die Bezeichnung Kleinstädte ist eine typische statistische Abgrenzung bei der Betrachtung von Gemeindegrößenklassen. Unter Kleinstädten werden Gemeinden zusammengefasst, die zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner ausweisen.

Kommunalaufsicht | Die Kommunalaufsicht überwacht im engeren Sinne die Rechtmäßigkeit der Kommunalverwaltung, z. B. im Hinblick auf die Einhaltung des Haushaltsrechts. Die Kommunalaufsicht ist das Spiegelbild der kommunalen Selbstverwaltung und wird durch Behörden der Landesverwaltungen wahrgenommen.

Kommunalisierungsgrad | Als Kommunalisierungsgrad wird der Anteil an den Gesamtausgaben von Land und Kommunen bezeichnet, der auf die kommunale Familie entfällt. Der Kommunalisierungsgrad wird als mathematisches Substitut eingesetzt, um die für die Beurteilung länderübergreifender Finanzkennzahlenvergleiche relevanten Aufgabenverteilungsunterschiede zwischen einzelnen Ländern und ihren Kommunen näherungsweise abzubilden. Der Kommunalisierungsgrad stellt diese Aufgabenverteilung auf Grundlage der Finanzstatistik dar. Die daraus berechnete Ausgabenverteilung offenbart näherungsweise die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen. Die Errechnung des Kommunalisierungsgrades erfolgt dabei nach der Logik folgender Gleichung: $\text{Kommunalisierungsgrad} = (\text{Ausgaben der Kommunen} \times 100) / \text{Gesamte Ausgaben von Land und Kommunen}$. Dabei stoßen diese Betrachtungen allerdings an methodische Grenzen, die bei der Interpretation der Werte berücksichtigt werden müssen. Im Regelfall wird der Kommunalisierungsgrad für den Gesamthaushalt anhand der gesamten unmittelbaren Ausgaben auf Grundlage der Rechnungsstatistik für den öffentlichen Gesamthaushalt berechnet.

Kostenremanenz | Kostenremanenz wird vor allem im Zuge demographischer Schrumpfung relevant. Kosten, welche der sinkenden Nachfrage nach öffentlichen Leistungen nicht automatisch folgen, werden als remanente Kosten bezeichnet. Ein typisches Beispiel ist Infrastruktur, die nicht kurzfristig zurückgebaut werden kann. Diese Kosten belasten somit öffentliche Haushalte, obgleich der Bedarf nicht mehr gegeben ist.

Landgemeinden | Die Bezeichnung Landgemeinde ist eine typische statistische Abgrenzung bei der Betrachtung von Gemeindegrößenklassen. Unter Landgemeinden (auch Landstädten) werden Gemeinden zusammengefasst, die weniger als 5.000 Einwohner ausweisen. Bei allen deutschen Landgemeinden handelt es sich um kreisangehörige Gemeinden.

Mittelstädte | Die Bezeichnung Mittelstädte ist eine typische statistische Abgrenzung bei der Betrachtung von Gemeindegrößenklassen. Unter Mittelstädten werden Gemeinden zusammengefasst, die zwischen 20.000 und 100.000 Einwohner ausweisen.

Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) | Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften mit mehr als 50 Prozent der Kapital- oder Stimmrechte (unmittelbar oder mittelbar) beteiligt sind. Sie werden mit eigenem Rechnungswesen außerhalb der öffentlichen Kernhaushalte geführt. FEUs können in öffentlich-rechtlicher (z. B. Eigenbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts) oder privatrechtlicher Form (z. B. GmbHs) geführt werden.

Im Rahmen des Schalenkonzepts der Finanzstatistik wird zwischen verschiedenen FEUs differenziert: Die FEUs des Staatssektors werden als Extrahaushalte bezeichnet. Sie bilden zusammen mit den Kernhaushalten (Schale 1) den öffentlichen Gesamthaushalt (Schale 2). Unter zusätzlicher Integration der sonstigen FEUs (FEUs des Marktsektors) wird im Rahmen des Schalenkonzeptes vom öffentlichen Bereich gesprochen (Schale 3).

Öffentlicher Dienst | In der Personalstandstatistik umfasst der öffentliche Dienst die Beschäftigten der Kernhaushalte, der Sonderrechnungen und der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Das Personal der Einrichtungen in privater Rechtsform zählt nicht zum öffentlichen Dienst.

(Pensions-)Rückstellungen | In doppelhaushaltigen Kommunalhaushalten werden Rückstellungen insbesondere für ungewisse Verbindlichkeiten gebildet. Sie werden auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen und stellen einen Teil der kommunalen Schulden dar. Rückstellungen können ungewiss hinsichtlich ihres Bestehens, ihrer Höhe bzw. ihres Fälligkeitszeitpunktes sein. Zweck der Rückstellungsbildung ist die Erfassung von Zahlungsverpflichtungen, die entweder bereits sicher oder zumindest relativ wahrscheinlich sind. Im Sinne der Vorsorge sind entlang des Generationengerechtigkeitsleitbildes gebildete Rückstellungen als Aufwand in Ergebnishaushalt und -rechnung zu verbuchen und stets durch Erträge zu decken.

Pensionsrückstellungen sind eine Spezialform der Rückstellungen, die eine Kommune nach doppelhaushaltigem Haushaltsrecht für Pensionsansprüche aufgrund der Alters- bzw. Hinterbliebenenversor-



gung zu bilden hat. Pensionsrückstellungen machen regelmäßig einen bedeutenden Teil der gesamten Rückstellungen einer öffentlichen Verwaltung aus.

Rating, (kommunales) | Unter dem Begriff Rating wird eine durch eine Bank oder eine Ratingagentur durchgeführte Beurteilung/Benotung der Kreditwürdigkeit (Bonität) eines Schuldners (Kommune) verstanden. Eine sinkende Bonität als Ausfluss einer schlechteren Ratingeinstufung führt in der Regel zu höheren Zinssätzen. Mit dem Rating wird die Wahrscheinlichkeit beurteilt, mit der die bewertete Institution/Kommune aufgenommene Geldschulden zurückzahlen kann. Nicht zuletzt aufgrund der angenommenen Einstandspflicht des Staates (Bund, Länder) erhalten Kommunen heute im Regelfall günstige Zinskonditionen.

Realsteuern | Unter Realsteuern versteht man Steuern, die auf das Eigentum an bestimmten Besteuerungsobjekten/Vermögensgegenständen erhoben werden. Sie werden auch als Objekt- oder Sachsteuern bezeichnet. Sie werden bei denjenigen Akteuren erhoben, denen die Vermögensgegenstände zuzurechnen sind, wobei die Leistungsfähigkeit dieser Personen, anders als z. B. bei der Einkommensteuer, unbeachtet bleibt. Unter die Realsteuern fallen die Grundsteuer A/B und die Gewerbesteuer.

Restkaufgelder | Restkaufgelder werden in der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes den kreditähnlichen Rechtsgeschäften zugeordnet. Sie werden nicht in den Schuldenstand einbezogen und lediglich nachrichtlich dargestellt. Als Restkaufgeld ist der noch nicht gezahlte (Teil-) Betrag einer Kaufsumme zu verstehen – er kann auch hypothekarisch durch Eintragung ins Grundbuch gesichert werden (Restkaufgeldhypothek). Hierzu zählen auch Verpflichtungen aus Forfaitierungsverträgen, wenn ein Einredeverzicht bei der Bank geleistet wurde, also kein Recht auf Kürzung bei Minderleistung besteht. Verpflichtungen aus Forfaitierungsverträgen ohne Einredeverzicht zählen zu den übrigen Verbindlichkeiten.

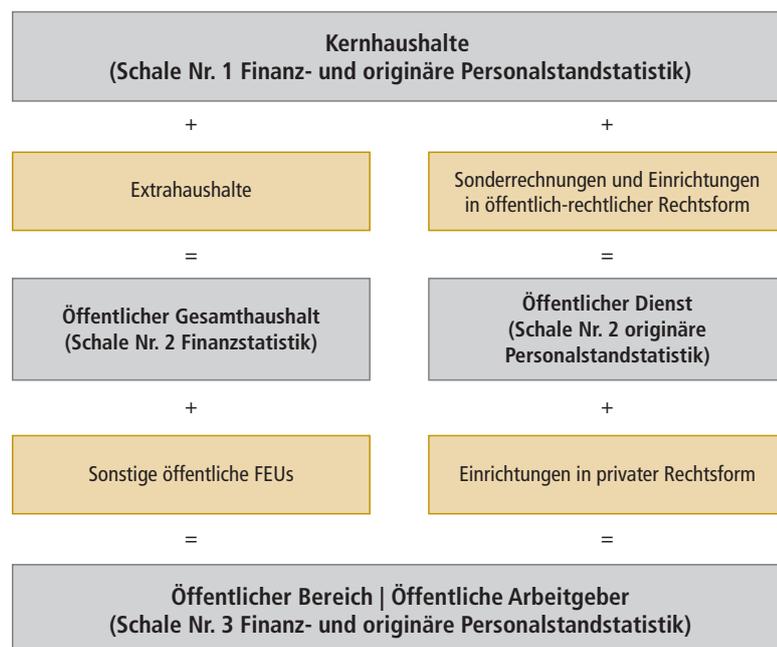
Ruhegehaltsempfänger | Bei Ruhegehaltsempfängern handelt es sich bei der Versorgungsempfängerstandstatistik um Beamte, Richter, Berufssoldaten sowie Reichsarbeitsdienstführer im Ruhestand, ehemalige Angestellte, Arbeiter mit beamtenrechtlicher Hauptversorgung.

Schalenkonzept | In den Jahren 2010/2011 haben verschiedene Finanzstatistiken (Schuldenstatistik, Kassenstatistik), auch aufgrund der zunehmenden Aufgabenauslagerung im kommunalen Raum, eine Überarbeitung erfahren. Dabei werden Daten nach einem Schalenkonzept präsentiert. Schale Nr. 1 stellen die Kernhaushalte dar, bei Schale Nr. 2 wird der öffentliche Gesamthaushalt abgebildet. Letzterer besteht aus den Kernhaushalten und den Extrahaushalten. Bei Schale Nr. 2 wird synonym von einer Abgrenzung nach dem Staatssektor gesprochen. Unter zusätzlicher Integration der sonstigen FEUs wird Schale Nr. 3 (öffentlicher Bereich) gebildet.

Die Personalstandstatistik hat ebenfalls unter Orientierung an den Neuerungen der Finanzstatistiken eine Überarbeitung erfahren. Die Beschäftigtendaten können teilweise nach der Systematik des Schalenkonzeptes der Finanzstatistik abgerufen werden. Gleichwohl werden additiv einzelne wichtige Daten nach der Abgrenzung des sogenannten öffentlichen Dienstes abgebildet. Diese

Abgrenzung integriert die Schale Nr. 1 des Schalenkonzeptes der Finanzstatistik vollständig, bei Schale Nr. 2 gibt es indes Unterschiede (s. Abb. 58).

Abbildung 58: Schalenkonzept der Finanz- und Personalstandstatistik



Quelle: Eigene Darstellung; in Anlehnung an Statistisches Bundesamt 2012g: *Personal des öffentlichen Dienstes 2011*, S. 7

| BertelsmannStiftung

Während nach dem Schalenkonzept der Finanzstatistik bei Schale Nr. 2 die Extrahaushalte einbezogen werden, sind es beim Schalenkonzept der originären Personalstandstatistik die Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Bei Addition Letzterer zu den Kernhaushalten wird in der Personalstandstatistik von der Abgrenzung nach dem öffentlichen Dienst gesprochen. Unter zusätzlicher Integration der Einrichtungen in privater Rechtsform wird von einer Abgrenzung nach den öffentlichen Arbeitgebern gesprochen. Das entspricht wiederum der Abgrenzung von Schale Nr. 3 des Schalenkonzeptes der Finanzstatistik (öffentlicher Bereich).

Schulden bei öffentlichen Haushalten | Gebietskörperschaften (auch Kommunen) nehmen untereinander Schulden auf. Diese werden statistisch (in der Schuldenstatistik) als sogenannte Schulden bei öffentlichen Haushalten erfasst. Dies gilt auch dann, wenn die Schulden über ein Kreditinstitut ausgezahlt werden. Ebenfalls erfasst sind die Schulden zwischen einer Gebietskörperschaft und einem Extrahaushalt der Gebietskörperschaft. Der Begriff der Schulden bei öffentlichen Haushalten wird vom Statistischen Bundesamt bis zur Schuldenstatistik 2009 verwendet. Ab der Schuldenstatistik 2010 wird der Begriff (genauso wie der Begriff der Kreditmarktschulden) aufgrund einer neuen Gläubigerzuordnung nicht mehr genutzt. Gleichwohl werden die Werte zu den Schul-



den bei öffentlichen Haushalten für die Jahre vor Umstellung der Schuldenstatistik auch in der neuen Schuldenstatistik nachrichtlich aufgeführt.

Schulden beim öffentlichen Bereich | Unter den Schulden beim öffentlichen Bereich werden in der Schuldenstatistik Kassenkredite und Kredite beim Bund, bei Ländern, bei Gemeinden/Gemeindeverbänden, bei Zweckverbänden und dergleichen, bei der gesetzlichen Sozialversicherung, bei verbundenen Unternehmen, bei Beteiligungen und Sondervermögen sowie bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen verstanden. Die Schulden beim öffentlichen Bereich umfassen ebenfalls Schulden zwischen den Körperschaften und den Extrahaushalten der Körperschaften. Da aufgrund fehlender Erfassungsmöglichkeiten in der Schuldenstatistik Netto-Schuldner- bzw. Gläubigerpositionen nicht errechnet werden können, erfolgt eine unbereinigte Zusammenfassung der Verschuldungsdaten aller Berichtsstellen; dies hat zur Folge, dass z. B. Schulden der Kommunen bei ihrem Land bzw. Schulden der Extrahaushalte bei ihrem Kernhaushalt in nicht konsolidierter Form nachgewiesen werden.

Sonderrechnungen | Der Begriff wird in der Personalstandstatistik als Synonym für rechtlich unselbstständige Einheiten in öffentlich-rechtlicher Rechtsform verwendet. Zu den Sonderrechnungen zählen auf kommunaler Ebene Eigenbetriebe und Sondervermögen.

Sonstige Forderungen (Ansprüche) | In der Finanzvermögensstatistik werden sonstige Forderungen als Finanzaktiva erfasst. Sonstige Forderungen entstehen durch Zahlungen für Güter- oder Verteilungstransaktionen. Es werden nur die zum Stichtag offenen Forderungen (nicht die Gesamtforderungen) erfasst. Stundungen werden einbezogen, niedergeschlagene Forderungen oder nicht einbringbare Forderungen werden nicht nachgewiesen. Zu den sonstigen Forderungen zählen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Forderungen. Öffentlich-rechtliche Forderungen resultieren aus der Festsetzung von Gebühren (Verwaltungs- und Benutzungsgebühren), Beiträgen, Steuern und steuerähnlichen Abgaben. Eine privatrechtliche Forderung ist das Recht, von einem anderen aufgrund eines Schuldverhältnisses eine Zahlung zu fordern. Das Schuldverhältnis ergibt sich aus einem Vertrag oder durch die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen einer Gesetzesvorschrift.

Sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs des Marktsektors) | Unternehmen werden dann den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (und nicht den Extrahaushalten und damit dem öffentlichen Gesamthaushalt) zugerechnet, wenn sie Marktproduzenten sind. Marktproduzent ist ein öffentliches Unternehmen in der Regel dann, wenn sein Eigenfinanzierungsgrad größer als 50 Prozent ist. Diese Unternehmen werden allerdings den Extrahaushalten dennoch zugeordnet, wenn der überwiegende Anteil des Umsatzes (mehr als 80 Prozent) auf der Geschäftstätigkeit mit den Kernhaushalten basiert. Zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zählen zum Beispiel Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsunternehmen, Krankenhäuser sowie Zweckverbände, die nicht zum Sektor Staat gehören (Marktproduzenten).

Steuerverbund | Über den in Artikel 106 Abs. 7 GG manifestierten Steuerverbund werden die Kommunen an verschiedenen Steuern beteiligt. Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen

der Gemeinschaftsteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu (obligatorischer Steuerverbund). Die dem Bund und den Ländern zustehenden Aufkommen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer werden als Gemeinschaftsteuern bezeichnet, soweit das Aufkommen der Einkommensteuer und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht den Gemeinden zugewiesen werden. Darüber hinaus bestimmt der Landesgesetzgeber, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Kommunen zufließt (fakultativer Steuerverbund). Die Mittel aus dem Steuerverbund werden den Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zugewiesen. Hierdurch werden die Steuereinnahmen der Kommunen ergänzt (fiskalische Funktion).

Umsatzsteueranteil, kommunaler | Der Gesamtheit der Städte und Gemeinden eines Landes stehen zwei Prozent der Steuern vom Umsatz (2,2 Prozent nach Abzug des Vorabanteils des Bundes zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses an die Rentenversicherung bzw. zusätzlich ab 2007 als Zuschuss für die Bundesagentur für Arbeit zur Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung) zu. Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Gemeinden erfolgt seit dem 1. Januar 2009 nach einem fortschreibungsfähigen und bundeseinheitlichen Schlüssel (Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen i. d. Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 [BGBl. I S. 502]).

Unmittelbare Ausgaben | Bei den unmittelbaren Ausgaben handelt es sich um die im Zuge der Aufgabenerfüllung getätigten Ausgaben ohne Zahlungen an den öffentlichen Bereich (Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand, Zinsen, Sachinvestitionen sowie laufende und vermögenswirksame Zahlungen an andere Bereiche).

Vermögensrechnung/Bilanz | Die Vermögensrechnung/Bilanz ist eine in der Doppik zum Bilanzstichtag aufzustellende, kurz gefasste Gegenüberstellung von Vermögen (Aktiva, beispielsweise Anlage- und Umlaufvermögen) und Schulden (Passiva, beispielsweise Eigenkapital, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten). Die Vermögensrechnung/Bilanz ist im kommunalen Haushaltsrecht der 13 Flächenländer nicht einheitlich untergliedert.

Versorgungsempfänger, kommunale | Zu den kommunalen Versorgungsempfängern werden im Zuge der Versorgungsempfängerstandstatistik die Empfänger von Ruhegehalt sowie deren Hinterbliebene gezählt. Hierbei werden die Versorgungsempfänger der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der Zweckverbände berücksichtigt.

Versorgungsempfängerquote, kommunale | Die kommunale Versorgungsempfängerquote wird berechnet, indem die Fallzahl der Versorgungsempfänger für ein bestimmtes Jahr je 100.000 Einwohner des beobachteten Gebietes (z.B. eines Flächenlandes oder einer Gruppe von Ländern) angegeben wird.

Vollzeitäquivalente | Im Rahmen der Personalstandstatistik werden zu Vergleichszwecken Vollzeitäquivalente (VZÄ) angegeben. Bei ihrer Berechnung werden Teilzeitbeschäftigte etc. mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt.



Wertpapiere | In der Finanzvermögensstatistik werden Wertpapiere als Finanzaktiva abgebildet. Zu ihnen zählen Geldmarkt- und Kapitalmarktpapiere. Geldmarktpapiere sind kurzfristige Wertpapiere, deren ursprüngliche Laufzeit in der Regel bis zu einem Jahr beträgt. Kapitalmarktpapiere sind langfristige Wertpapiere ohne Anteilsrechte, deren ursprüngliche Laufzeit in der Regel mehr als ein Jahr beträgt.

Zinsspread | Der Zinsspread ist die Differenz, die sich beim Vergleich zweier Zinssätze, beispielsweise zwischen Kommunen, ergibt.

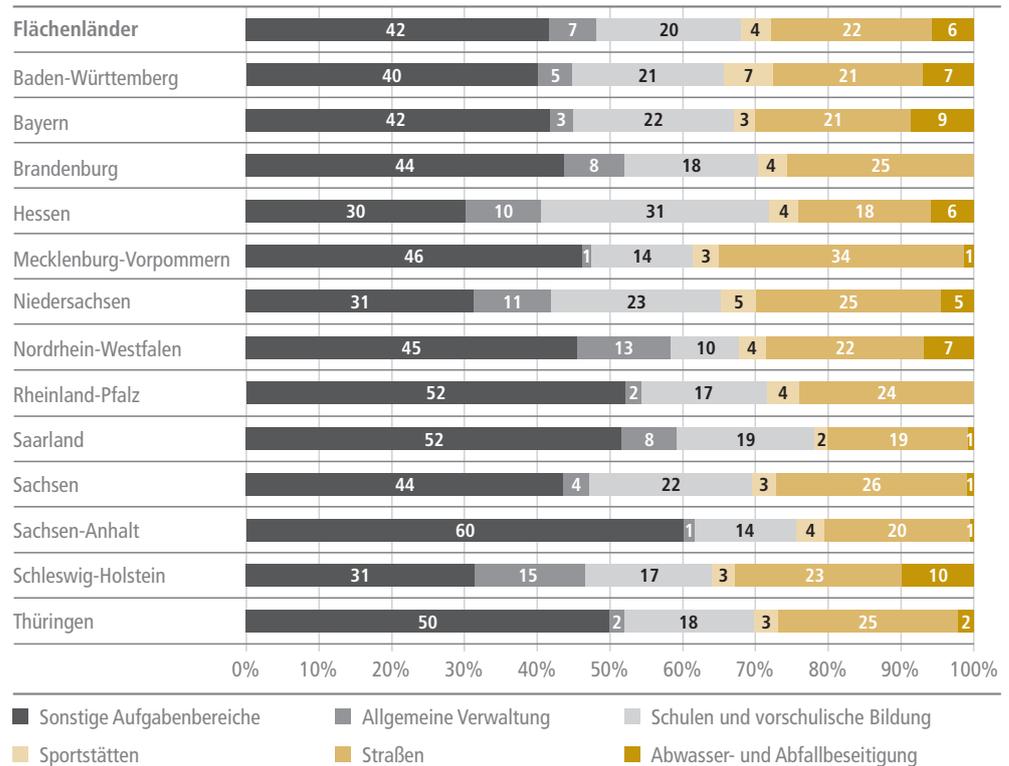
Zuweisungen | Zuweisungen sind Finanztransfers, die von einer Einheit des öffentlichen Sektors an eine andere Einheit des öffentlichen Sektors geleistet werden (z. B. von einem Bundesland an eine Kommune). Zu unterscheiden sind ungebundene Zuweisungen und zweckgebundene Zuweisungen.

Zweckverbände, kommunale | Kommunale Zweckverbände sind freiwillige oder gesetzlich vorgeschriebene Zusammenschlüsse von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe (etwa zur Errichtung eines Versorgungsbetriebs zur Abfall- oder Abwasserbeseitigung). Der Zweckverband gilt als eine Form interkommunaler Kooperation. Neben Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden können auch sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder eines Zweckverbands sein.

Anhang

Abbildung 59: Anteil einzelner Politikbereiche an den Bauausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive Extrahaushalte) im Jahr 2011

in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: *Kassenstatistik 2011*; Einwohner zum 30.6.2011



Tabelle 22: Veränderung der durchschnittlichen Realsteuerhebesätze der Kommunen (inklusive Stadtstaaten) in den Jahren 1999 bis 2011 (in Prozent)

Jahr	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
1999	276	367	389
2000	278	367	389
2001	280	368	385
2002	282	373	386
2003	286	381	387
2004	289	385	388
2005	292	392	389
2006	294	394	391
2007	295	400	389
2008	296	400	388
2009	297	401	387
2010	301	410	390
2011	306	418	392

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012e: *Realsteuervergleich 2011*

Tabelle 23: Kommunalbeschäftigte einschließlich mittelbarer und gemischter Beteiligungen am 30.6.2011 nach Aufgabenbereich und Ort der Aufgabenerledigung (in 1.000 Beschäftigte)

Aufgabenbereich	Kernhaushalte	Sonderrechnungen	Einrichtungen in öffentlich rechtlicher Rechtsform*	Einrichtungen in privater Rechtsform	Gesamt
Innere Verwaltung	244,0	11,6	11,7	5,6	272,9
Sicherheit und Ordnung	124,4	1,0	0,6	1,8	127,8
Schulträgeraufgaben	102,5	1,5	5,5	1,0	110,5
Kultur und Wissenschaft	50,0	13,5	5,6	21,3	90,5
Soziales und Jugend	283,9	28,6	4,5	42,0	359,1
Gesundheit und Sport	36,0	67,9	46,7	307,9	458,4
Räumliche Planung und Entwicklung, Bauen und Wohnen	70,7	2,3	0,8	17,4	91,3
Ver- und Entsorgung	64,6	12,9	3,9	108,1	189,5
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	14,2	37,7	33,8	150,4	236,1
Natur- und Landschaftspflege	32,0	4,6	1,5	83,6	121,7
Sonstiges	39,2	6,4	3,1	3,3	52,0
Insgesamt	1.061,4	188,0	117,7	742,5	2.109,6

* Einschließlich Zweckverbände.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012h: *Personal des öffentlichen Dienstes 2011*

Tabelle 24: Zinsausgaben der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände der Flächenländer seit der Wiedervereinigung bis zum Jahr 2009 (in Mio. Euro)

Jahr	Flächenländer	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
1990	4.069	508	594	-	504	-	543	1.473	242	91	-	-	114	-
1991	4.612	552	667	16	553	12	592	1.607	263	98	84	17	130	21
1992	5.164	596	770	43	618	39	643	1.716	288	101	94	55	146	56
1993	5.634	636	772	71	663	64	656	1.833	307	101	159	108	157	106
1994	5.726	615	759	84	678	74	653	1.827	304	97	203	138	155	138
1995	5.827	586	756	91	667	89	625	1.852	309	95	275	163	155	164
1996	5.897	569	772	100	656	105	630	1.846	300	90	317	177	155	181
1997	5.719	531	753	102	621	111	622	1.764	294	87	324	175	156	179
1998	5.655	504	771	101	597	118	597	1.745	287	85	328	174	162	185
1999	5.347	460	743	101	550	118	558	1.644	270	80	317	180	158	169
2000	5.304	442	744	101	536	121	552	1.619	285	83	315	177	156	175
2001	5.345	440	748	101	515	122	547	1.161	304	86	311	182	156	173
2002	5.176	434	757	98	501	120	531	1.559	298	87	295	178	153	166
2003	4.999	417	761	93	475	122	515	1.485	291	85	277	177	149	153
2004	4.816	381	761	94	450	118	488	1.442	287	77	254	169	149	146
2005	4.739	366	737	91	457	115	476	1.433	290	75	242	174	145	138
2006	4.881	363	712	92	475	109	518	1.529	316	80	238	174	147	129
2007	5.177	344	713	102	577	114	503	1.726	366	93	188	177	147	127
2008	5.297	323	700	105	545	115	563	1.815	404	104	179	176	147	122
2009	4.494	301	607	75	522	93	446	1.467	366	87	151	138	130	111

Quelle: Eigene Darstellung; die Angaben zu den Zinsen (Gruppierung 800 bis 808) entstammen einem Datenabruf beim Statistischen Bundesamt auf Basis der Rechnungsstatistik kommunaler Haushalte



Impressum

© 2013

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-81467
Fax 05241 81-681469
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. René Geißler, Bertelsmann Stiftung

Lektorat

Helga Berger, Gütersloh

Bildnachweis

Maryna Pleshkun / Shutterstock Images

Satz und Druck

Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Dr. Kirsten Witte
Director
Programm LebensWerte Kommune

Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-81467
Fax +49 5241 81-681469
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de