

Kommunaler Finanzreport 2015



Kommunaler Finanzreport 2015

Autoren

Felix Arnold, Abteilung für öffentliche Finanzen,
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Dr. Florian Boettcher*, Referat für kommunale Finanzen,
Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen

Jun.-Prof. Dr. Ronny Freier, Abteilung für öffentliche Finanzen,
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und Freie Universität Berlin

Dr. René Geißler, Projekt kommunale und föderale Finanzen,
Bertelsmann Stiftung

Benjamin Holler*, Dezernat Finanzen,
Deutscher Städtetag

* Dr. Florian Boettcher und Benjamin Holler vertreten in diesem Report ausschließlich ihre eigenen Ansichten.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	6	B.4	Kommunale Ausgaben	44
Zusammenfassung	8	B.5	Zum Autonomiegrad der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	52
A Rahmenbedingungen kommunalen Handelns	12	B.6	Kommunale Schulden	56
Zusammenfassung	12	C Disparitätenanalyse		64
Vorbemerkung	13	Zusammenfassung		64
A.1 Soziodemographisches Umfeld und Siedlungsstruktur	13	Vorbemerkung		66
A.2 Institutionelle Rahmenbedingungen	17	C.1 Kosten der Unterkunft		67
A.2.1 Kommunalisierungsgrade der Ausgaben	18	C.1.1 Ausgabenniveau und -entwicklung bei den Kosten der Unterkunft		71
A.2.2 Kommunale Ausgabenstrukturen	22	C.1.1.1 Ausgaben für Kosten der Unterkunft im Zeitablauf		71
A.2.3 Auslagerung kommunaler Aufgabenerbringung	24	C.1.1.2 Ländervergleich		72
A.3 Zwischenfazit	26	C.1.2 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten		72
B Kommunale Finanzlage im Jahr 2014	28	C.1.2.1 Regionale Verteilung der Ausgaben für Kosten der Unterkunft		73
Zusammenfassung	28	C.1.2.2 Minimal- und Maximalwerte		75
B.1 Methodik und Datengrundlagen	29	C.1.2.3 Ausgabenstreuung und -konzentration		75
B.2 Haushaltsergebnisse und Ergebnisentwicklung	32	C.1.2.4 Veränderung der Ausgabenverteilung im Zeitablauf		81
B.3 Kommunale Einnahmen	37	C.1.2.5 Zusammenhang zwischen Ausgabenniveau und Disparitäten		84
		C.2 Steuereinnahmekraft		85
		C.2.1 Steuereinnahmen der Gemeinden insgesamt		85
		C.2.1.1 Steuereinnahmekraft im Zeitablauf		85
		C.2.1.2 Ländervergleich Steuereinnahmekraft		87

C.2.2	Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten (Gesamtkreise)	88	D Stabilitäts- und Entschuldungsprogramme	124
C.2.2.1	Regionale Verteilung der Steuereinnahmekraft	89		
C.2.2.2	Minimal- und Maximalwerte	90		
C.2.2.3	Veränderung der Steuereinnahmekraftverteilung im Zeitablauf	92		
C.2.2.4	Zusammenhang von Steuereinnahmekraftniveau und Disparitäten	96	Zusammenfassung	124
C.2.3	Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten (Gemeindeebene)	96		
C.2.3.1	Steuereinnahmekraftstreuung und -konzentration	96		
C.2.3.2	Veränderung der Steuereinnahmekraftverteilung im Zeitverlauf	97		
C.3	Schulden	99	D.1 Fonds, Schutzschirm, Pakt – die Programme in den Ländern	125
C.3.1	Schulden der deutschen Kommunen insgesamt	101		
C.3.1.1	Schulden im Zeitablauf	102		
C.3.2	Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten (Gesamtkreise)	103		
C.3.2.1	Regionale Verteilung der Schulden	103	D.1.1 Teilnehmerkreis	126
C.3.2.2	Minimal- und Maximalwerte	105		
C.3.2.3	Schuldenstreuung und -konzentration	106		
C.3.2.4	Schuldendisparitäten im Zeitablauf	108		
C.3.2.5	Schuldenniveau und Disparitäten	110	D.1.2 Auswahl der Teilnehmer	127
C.3.2.6	Disparitäten bei den Kassenkrediten	111		
C.3.3	Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten (Gemeindeebene)	115		
C.3.3.1	Regionale Verteilung der Schulden	116		
C.3.3.2	Schuldenstreuung und -konzentration	117	D.1.3 Art und Höhe der finanziellen Hilfe	128
C.3.3.3	Schuldendisparitäten im Zeitverlauf	120		
C.4	Ergebnisse der Disparitätenanalyse	121		
			D.2 Eigene Konsolidierungsbeiträge der Empfängerkommunen	131
			D.2.1 Erfassung der Konsolidierungsbeiträge	132
			D.2.2 Eigene jährliche Konsolidierungsbeiträge	133
			D.3 Fazit	135
			Literaturverzeichnis	137
			Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Textboxen	140
			Anhang	140

Vorwort

Die Städte, Gemeinden und Kreise stellen nicht nur einen zentralen Teil öffentlicher Verwaltung, der öffentlichen Dienste oder Infrastruktur, sie sind auch ein Fundament unserer Gesellschaft. Ob und wie das Zusammenleben in unserem Gemeinwesen gelingt, wie sich die aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für den Einzelnen gestaltet, wie den großen gesellschaftlichen Herausforderungen begegnet werden kann, das entscheidet sich in erster Linie in den Kommunen.

Die Bertelsmann Stiftung tritt für eine Stärkung der Kommunen ein. Die Bürger erleben die Städte, Gemeinden und Kreise als unmittelbarste Ebene. Kommunale Selbstverwaltung gehört zu den Grundpfeilern unseres Staates. Sie gilt es zu erhalten und zu stärken. Um die positiven Effekte kommunaler Selbstverwaltung zur Entfaltung kommen zu lassen, benötigen die Kommunen Handlungsspielräume und Ressourcen. Finanzen sind nicht die einzige Grundlage lokaler Politik, gleichwohl eine wichtige. Trotz im Bundesdurchschnitt positiver Zahlen ist die finanzielle Grundlage für einen Teil der Kommunen in den vergangenen zwanzig Jahren abhandengekommen. Die Folgen treffen die Bürgerinnen und Bürger dieser Städte direkt: Die Qualität öffentlicher Dienstleistungen, der Infrastruktur, die Lebensverhältnisse allgemein, insbesondere die Lebenschancen der Kinder, sind gefährdet.

Regionale Unterschiede in der Lage der kommunalen Haushalte sind nicht ungewöhnlich. Zur Gefahr werden sie, wenn die Unterschiede wachsen und wenn die finanziell schwachen Kommunen keine Chance haben, wieder aufzuholen; wenn die Trends hin zu einem Auseinanderdriften sich fortwährend selbst verstärken. Vollauf zu Recht hat sich das Bild der Schere zwischen stabilen und gefährdeten Kommunen eingeprägt. Der Kommunale Finanzreport 2015 geht diesem Bild erstmals finanzstatistisch nach.

Mit dem Kommunalen Finanzreport legt die Bertelsmann Stiftung zum dritten Mal eine bundesweite Analyse der kommunalen Haushalte vor.¹ Anspruch und Ziel dieses Berichts ist es, im Ländervergleich Transparenz über wichtige Indikatoren kommunaler Einnahmen und Ausgaben sowie grundlegende Trends und Muster zu schaffen. Der kommunale Finanzreport 2015 gliedert sich in fünf Kapitel:

- A. Die Interpretation kommunaler Haushaltslagen bedarf einiger Informationen über die Wirtschafts- und Sozialstruktur sowie landesrechtliche Vorgaben. Kapitel A beschreibt die Bedeutung und den Einfluss externer Rahmenbedingungen auf die kommunalen Haushalte.
- B. In Kapitel B findet die klassische Berichterstattung über den Stand der Haushalte im Ländervergleich statt. Im Mittelpunkt stehen die Veränderungen des Jahres 2014 zum Jahr 2013 auf Basis der Kassenstatistiken. Über die reine Beschreibung hinaus werden erste finanzwissenschaftliche Analysen zum Beispiel hinsichtlich des Autonomiegrades kommunaler Haushalte vorgenommen.
- C. Der Finanzreport 2015 geht im Vergleich zu seinen Vorgängern einen Schritt weiter. Er analysiert vertiefend die zeitlichen Trends und regionalen Unterschiede zwischen den Kommunen. Die Analyse fokussiert auf drei Indikatoren: die Kosten der Unterkunft als kommunal nicht gestaltbare soziale Leistung, die Gemeindesteuern als wichtigste Einnahmequelle und die Schulden, inklusive der in der öffentlichen Debatte im Vordergrund stehenden Kassenkredite.

¹ Vgl. Ausgaben 2008, 2013; hinzu treten Länderreports für Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz oder Bayern (Bertelsmann Stiftung 2008; .2010; 2013b; 2013c; 2013d).

D. In Reaktion auf die zunehmenden Haushaltskrisen haben in den Jahren 2009/2010 neun von 13 Flächenländern besondere Programme zur Sanierung ihrer Kommunen aufgesetzt. Kapitel D vergleicht diese Programme hinsichtlich derer Zielsetzungen, des jeweiligen Empfängerkreises, der Leistungen der Länder und der Konsolidierungsmechanismen. Darüber hinaus werden die Sanierungsmaßnahmen der teilnehmenden Städte erstmals finanzstatistisch ausgewertet.

Der vorliegende Finanzreport verlässt an vielen Punkten die Ebene aggregierter Länderdaten und begibt sich auf die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Das Datenportal www.wegweiser-kommune.de bietet darüber hinaus für alle Gemeinden größer 5.000 Einwohner über 200 Indikatoren der budgetären, wirtschaftlichen, demographischen und sozialen Lage.

Kommunale Haushaltskrisen sind in der Bundesrepublik vor allem ein regionales Problem. Diese Krisen haben jedoch bundesweite Konsequenzen und sie bedürfen föderaler Maßnahmen. Der Finanzreport will mit seinen Analysen das Verständnis über die Haushaltslagen und Trends stärken und eine faktenbasierte Grundlage öffentlicher und politischer Diskussion schaffen.

Dr. Kirsten Witte
Leiterin des Programms LebensWerte Kommunen

Zusammenfassung

Kein Aufholen der Schwachen. Die Disparitäten wachsen.

Hinter den Kulissen eines bundesweit positiven Finanzierungssaldos verschärfen sich die Gegensätze und wachsen die Haushaltskrisen. Regionale Unterschiede in der Ausprägung der Haushaltslagen sind nicht ungewöhnlich. Problematisch werden sie, wenn sich selbst verstärkende Entwicklungen in die eine oder andere Richtung ergeben, aus denen die Kommunen allein nicht entweichen können. Diese Situation ist in Deutschland zunehmend gegeben. Die Analysen zeigen, dass es der Gruppe der schwächsten Kommunen nicht gelingt, aus der Falle geringer Steuerkraft und hoher Sozialausgaben zu entweichen. Die Unterschiede zwischen starken und schwachen Kommunen bleiben dauerhaft bestehen. Alarmierend ist die Entwicklung bei den Kassenkrediten. Hier wächst die Kluft von Jahr zu Jahr.

Mit dem Kommunalen Finanzreport 2015 will die Bertelsmann Stiftung für diese Entwicklungen sensibilisieren. Eine Reaktion darauf kann nur im föderalen Miteinander von Bund, Ländern und Kommunen gelingen.

Unterschiedliche Rahmenbedingungen prägen die kommunalen Haushalte.

Die Haushalte der Kommunen sind von vielfältigen externen Faktoren, z. B. Wirtschaftskraft, Demographie, landesrechtlicher Aufgabenkatalog oder kommunaler Verwaltungsstruktur, abhängig. Diese Faktoren variieren lokal, regional und zwischen den Ländern erheblich. Sie sind meist sehr stabil und haben großen Einfluss auf die Haushaltslagen.

Das Bruttoinlandsprodukt als Maß der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Region bestimmt weithin die Steuerkraft.

Die fünf ostdeutschen Bundesländer stagnieren bei 70 Prozent des Bundesdurchschnitts.

Die Arbeitslosenquote ist bundesweit gesunken, weist aber lokal eine große Spannweite auf. Sie lag 2013 bei zwei Prozent im oberbayerischen Kreis Eichstätt und 19 Prozent im Kreis Uckermark, Brandenburg. Bestimmte soziale Aufgaben der Kommunen stehen in Zusammenhang zu diesem Indikator.

Die demographische Entwicklung erfasst die Zusammensetzung und Anzahl der Bevölkerung. Insbesondere die ostdeutschen Länder waren und sind mit rapidem Bevölkerungsverlust konfrontiert. Die Vorausberechnungen 2012 zu 2013 bewegen sich bundesweit zwischen einem Minus von 22 Prozent im sachsen-anhaltinischen Landkreis Mansfeld-Südharz und einem Zuwachs von 14 Prozent in Frankfurt/Main.

Die Länder bestimmen die Struktur und den Aufgabenkatalog der Kommunen. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden liegt zwischen 2.000 in Rheinland-Pfalz und 44.000 in Nordrhein-Westfalen. Dort wurden den Kommunen neben Bayern und Hessen die meisten Aufgaben übertragen. Den größten Haushaltsanteil binden im Bundesdurchschnitt die Aufgaben für Jugend und Soziales; ein Bereich mit hoher Ausgabendynamik. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen tragen in diesem Bereich die höchsten Lasten.

Finanzierungssaldo 2014 bundesweit im Plus, aber sechs Länder mit Defiziten.

Bereits auf Ebene der Länder treten enorme Unterschiede in den Haushaltsergebnissen auf. So waren die Kommunen Bayerns mit 127 Euro je Einwohner im Plus, jene des Saarlands mit 319 Euro je Einwohner im Minus.

Die Steuereinnahmen steigen bundesweit, aber die Ausgaben steigen schneller. Dies betrifft vor allem die Sozialausgaben.

Hessen und Bayern haben die steuerstärksten Gemeinden. Sie erreichen pro Einwohner das Doppelte der Kommunen in Thüringen oder Mecklenburg-Vorpommern. In Reaktion auf die dauerhaft geringe Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden erhalten sie höhere Zuweisungen der Länder. Da der Solidarpakt bis 2020 ausläuft, drohen dort gravierende Haushaltsengpässe.

Die Investitionen sind in den wirtschaftsstarken Kommunen deutlich höher als in den strukturschwachen. Die höchsten Ausgaben je Einwohner tätigen die Kommunen in Bayern mit 590 Euro, die geringsten jene in Mecklenburg-Vorpommern mit 206. Damit werden Unterschiede der Infrastruktur und Standortqualität als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum in die Zukunft fortgeschrieben.

Für eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung ist ein hoher Autonomiegrad des Haushalts wichtig. Die höchste Autonomie der Einnahmeseite, gemessen an den Steuereinnahmen, besitzen die hessischen Kommunen, die geringste jene in Mecklenburg-Vorpommern. Grundsätzlich ist die Autonomie in Ostdeutschland geringer, da die Eigenfinanzierung aus Steuern niedrig ist.

Auf der Ausgabenseite lässt sich die Autonomie der Kommunen aus dem Verhältnis zwischen sozialen und investiven Ausgaben ableiten. Beide Ausgabearten verhalten sich entgegengesetzt. Allein in Bayern sind die Ausgaben für Investitionen größer als jene für Soziales.

Die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte stieg von 2008 bis 2014 relativ gering von 109 Milliarden auf 129 Milliarden Euro. In sechs Ländern gelang es, die Verschuldung zu

reduzieren, in sieben stieg sie an; insbesondere in Ländern mit bereits hohem Niveau. So liegt die Verschuldung pro Einwohner 2014 im Saarland sechsmal höher denn in Baden-Württemberg. Diese Unterschiede nehmen zu.

Gefährlich ist die Entwicklung der Kassenkredite, eine Art kommunaler Dispokredit. Sie stiegen 2014 auf 49 Milliarden Euro. Die Kommunen in Baden-Württemberg, Sachsen und Bayern waren nahezu frei von Kassenkrediten, während die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und das Saarland im Durchschnitt über 1.000 Euro je Einwohner verbuchten. Zwar sinken die Zinsausgaben seit Jahren infolge der EZB-Politik, ein zukünftiger Zinsanstieg würde diese Kommunen aber umso schwerer treffen.

Am Beispiel der Kommunen in Nordrhein-Westfalen lässt sich nachweisen, dass Kassenkredite zunehmend auch zweckfremd verwendet werden.

Hartz-IV-Wohnkosten – Die Schwachen sind dauerhaft hoch belastet.

Die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU) nach SGB II stehen in direktem Zusammenhang zur lokalen Langzeitarbeitslosigkeit. Die Ausgaben sind bundesweit über die Jahre stabil. Sie resultieren fast vollständig aus Zahl und Struktur der Bedarfsgemeinschaften sowie dem örtlichen Mietniveau.

Bereits zwischen den Ländern sind die Unterschiede dauerhaft groß. Die geringsten Ausgaben entstanden in den bayerischen Kommunen mit 78 Euro je Einwohner, die höchsten in Mecklenburg-Vorpommern mit 244 Euro je Einwohner. Auf Ebene der 398 kommunalen Träger unterscheiden sich die Ausgaben

je Einwohner um einen Faktor von 1 zu 24 (Kreis Eichstätt zur Stadt Offenbach). Die höchsten KdU-Ausgaben fallen durchgängig in Kommunen mit geringer Steuerkraft an.

Im Vergleich der Zahlen von 2013 und 2008 wird sichtbar, dass die Spaltung in hoch und gering belastete Kommunen konstant bleibt. Es gelingt den strukturschwachen Kommunen nicht, diese Belastung aus Sozialausgaben abzubauen. Die Verortung der KdU auf primär kommunaler Ebene bewirkt daher eine Benachteiligung schwacher und Bevorteilung starker Kommunen.

Gemeindesteuern – Der Osten bleibt zurück. Der Süden zieht davon.

Im Zeitraum 2008 bis 2013 verlief das Aufkommen der Gewerbesteuer als wichtigste Gemeindesteuer hoch volatil. Die Wirtschaftskrise führte 2009 und 2010 zu starken Einbrüchen, umso heftiger in den wirtschaftsstarken Kommunen.

Der Rückstand in der Pro-Kopf-Steuerkraft ostdeutscher Kommunen besteht weiterhin fort. Unter den 57 ostdeutschen Gesamtkreisen und kreisfreien Städten erreichen 2013 nur zwei den Bundesdurchschnitt.

Sieben der zehn steuerstärksten Kommunen liegen in Bayern. Die Gemeinden im reichsten Landkreis München vereinnahmten je Einwohner mehr als das Siebenfache des ärmsten Landkreises Mansfeld-Südharz in Sachsen-Anhalt.

Die Entwicklungen seit 2008 vergrößern die unterschiedliche Steuerkraft. Nur jeder achten Kommune gelang es von 2008 bis 2013, ihre relative Steuerkraft wesentlich zu steigern. Die Pfadabhängigkeiten vorhandener Wirtschaftsstrukturen sind hoch.

Verschuldung – Wirtschaftskrise ließ Kassenkredite regional ansteigen.

Die Wirtschaftskrise hat in den Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland tiefe Spuren hinterlassen. Der ohnehin bestehende negative Trend wurde deutlich verschärft. Trotz der Einbrüche der Gewerbesteuer hat die Krise hingegen in den wirtschaftsstarken Kommunen Süddeutschlands zu keiner bleibenden Erhöhung der Verschuldung geführt.

Besonders deutlich werden die Disparitäten der kommunalen Familie anhand der Kassenkredite. Rund drei Viertel aller bundesdeutschen Gemeinden kommen ohne Kassenkredite aus. Die Probleme liegen in wenigen Ländern und primär in den großen Städten. 25 Städte binden rund die Hälfte des Gesamtvolumens von 49 Milliarden Euro.

Entschuldungsprogramme der Länder – Ein steiniger Weg mit ungewissem Ende.

Neun von 13 Bundesländern haben in Reaktion auf die Haushaltsprobleme ihrer Kommunen in den Jahren 2009 und 2010 besondere Programme zur Stabilisierung ihrer Kommunen aufgelegt. Sie stehen für einen begrüßenswerten Paradigmenwechsel im Umgang mit kommunalen Haushaltskrisen.

Die föderale Vielfalt hinsichtlich der Ausgestaltung der Programme, seien es Teilnehmerkreis, Volumen, Auflagen, Laufzeiten etc., ist enorm. Diese Vielfalt resultiert aus den politischen Motivationen der Landesregierungen und den speziellen Problemlagen in den Ländern.

Die finanzielle Entlastung aus den Programmen ist schwer zu erfassen und zwischen den Ländern kaum vergleichbar. Die geforderten Gegenleistungen der Kommunen sind erheblich und werden meist vertraglich fixiert.

Eine Auswertung der Konsolidierungsprogramme der größten teilnehmenden Städte ergab, dass die Maßnahmen jeweils häufig auf der Erhöhung von Einnahmen und dem Abbau von Ausgaben basieren.

Die endgültige Wirkung der Programme ist noch nicht absehbar. Der langfristige Erfolg ist auch von der Entwicklung der Konjunktur und Kapitalmärkte sowie Entscheidungen des Bundes abhängig.

A Rahmenbedingungen kommunalen Handelns

Zusammenfassung

Die sozioökonomischen, demographischen und organisatorischen Verhältnisse unterscheiden sich von Kommune zu Kommune, aber auch zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich. Für die Haushaltssituation der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände sind diese Umfeldbedingungen auf vielfältige Weise von Einfluss. Zusätzlich sind sie durch die Kommunen selbst nicht änderbar und über die Zeit sehr stabil. Eine Analyse der Haushaltssituation muss daher die kommunalen Umfeldbedingungen berücksichtigen.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner beschreibt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Region. Es hat direkten Einfluss auf die Steuerkraft und zumindest mittelbar auf die Sozialausgaben der Kommunen. Auf Länderebene bewegt sich das BIP zwischen 23.000 und 39.000 Euro pro Einwohner. Die fünf ostdeutschen Bundesländer stagnieren bei 70 Prozent des Bundesdurchschnitts.

Die Arbeitslosenquote weist stärkere regionale und gemeindliche Differenzen auf. In allen Ländern sind die Quoten in den vergangenen Jahren gesunken. Bayern und Baden-Württemberg verzeichnen 2014 mit 4 Prozent Vollbeschäftigung. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt beträgt die Quote dahingegen 11 Prozent. Auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte bewegten sich die Arbeitslosenquoten 2013 zwischen zwei Prozent im oberbayerischen Kreis Eichstätt und 18 Prozent im Kreis Uckermark. Bestimmte soziale Aufgaben der Kommunen stehen in Zusammenhang zu diesem Indikator.

Die demographische Entwicklung erfasst die Struktur und Anzahl der Bevölkerung. Für die kommunalen Haushalte problematisch ist primär die Schrumpfung, da die Finanzierung auf der Einwohnerzahl basiert und die Wirtschaftlichkeit der Infrastruk-

tur bei abnehmender Bevölkerung sinkt. Insbesondere die ostdeutschen Länder waren und sind mit rapidem Bevölkerungsverlust konfrontiert. Die größte vorausberechnete Schrumpfung zwischen 2012 und 2030 besagt für den sachsen-anhaltinischen Landkreis Mansfeld-Südharz eine Bevölkerungsabnahme von 22 Prozent und für die Stadt Frankfurt/Main einen Zuwachs von 14 Prozent. Aber auch eine starke Bevölkerungszunahme kann aufgrund der damit verbundenen steigenden Anforderungen an die kommunale Infrastruktur und Leistungserbringung eine Belastung für kommunale Haushalte darstellen.

Die Länder bestimmen die Struktur und den Aufgabenkatalog der kommunalen Ebene. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden und Kreise resultiert weniger aus der Siedlungsdichte als aus gesetzgeberischen Maßnahmen der Länder. Die durchschnittlich kleinsten Gemeinden liegen in Rheinland-Pfalz mit weniger als 2.000 Einwohnern, die größten in Nordrhein-Westfalen mit über 44.000 Einwohnern vor. Die Größe der Gemeinde hat Einfluss auf deren Verwaltungskraft und den Umfang der zu tragenden Aufgaben.

Der Kommunalisierungsgrad beschreibt die Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen. Je größer dieser Indikator, desto mehr Aufgaben tragen die Kommunen. Den höchsten Kommunalisierungsgrad erreichen die Kommunen in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern mit über 40 Prozent. Den geringsten Kommunalisierungsgrad weist Thüringen auf, in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern liegt er bei ca. 30 Prozent. In den einzelnen Aufgabenbereichen variieren das allgemeine Niveau und die Streuung dieses Indikators.

Die Kommunen sind für unterschiedliche Aufgabenfelder verantwortlich. Den mit 46 Prozent größten Anteil der kommunalen Haushalte binden im Bundesdurchschnitt die Aufgaben für Jugend und Soziales; ein Bereich mit hoher Ausgabendynamik

und daher großem Einfluss auf die Haushaltsstabilität. In Aufgabenfeld „Jugend und Soziales“ ist zugleich die Streuung der Kommunalisierungsgrade mit Werten zwischen 38 Prozent in Thüringen und 91 Prozent in Baden-Württemberg am größten.

Ein wichtiger Aspekt der Analyse und des Vergleichs kommunaler Haushaltsdaten ist der Umfang der jeweiligen Auslagerungen aus dem Kernhaushalt. Mit der Auslagerung von Aufgaben in selbstständige Organisationseinheiten geht auch die Auslagerung von Finanzströmen einher. Folge ist, dass die eigentlichen Kernhaushalte nur einen Teil der kommunalen Aktivitäten abbilden. Gemessen an der kommunalen Verschuldung bewegt sich der Auslagerungsgrad zwischen 33 Prozent in Rheinland-Pfalz und 72 Prozent in Baden-Württemberg. Diese Organisationsentscheidungen obliegen allein den Gemeinden. Innerhalb der Länder treten daher große Ausreißer einzelner Gemeinden auf.

Vorbemerkung

Der finanzwirtschaftliche Vergleich von Kommunen ist stets mit erheblichen Hürden verbunden.² Wesentliche Gründe hierfür sind die – teils sehr – unterschiedlichen Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns in den einzelnen Ländern. Sie ergeben sich aus der Wirtschafts- und Sozialstruktur, der Siedlungsstruktur, der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen und der Auslagerung kommunaler Aufgaben. Diese Einflussfaktoren, Art und Ausmaß der regionalen Unterschiede sowie deren potenzielle Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen werden in der Folge aufgezeigt.

A.1 Soziodemographisches Umfeld und Siedlungsstruktur

Die sozioökonomischen, demographischen und siedlungsstrukturellen Verhältnisse weisen von Kommune zu Kommune, aber auch zwischen den einzelnen Bundesländern erhebliche Un-

terschiede auf. Für die Haushaltssituation der Kommunen sind die strukturellen Umfeldbedingungen aufgrund ihrer vielfältigen Einflüsse auf die Höhe und Struktur ihrer Einnahmen und Ausgaben von großer Bedeutung. Bevor die Situation und Entwicklung der Kommunalhaushalte im Jahr 2014 in den Blick genommen wird, ist es daher – im Sinne einer sachgerechten Interpretation der Finanzdaten – angebracht, einen kurzen empirischen Überblick über die strukturellen Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns in den einzelnen Ländern zu geben.

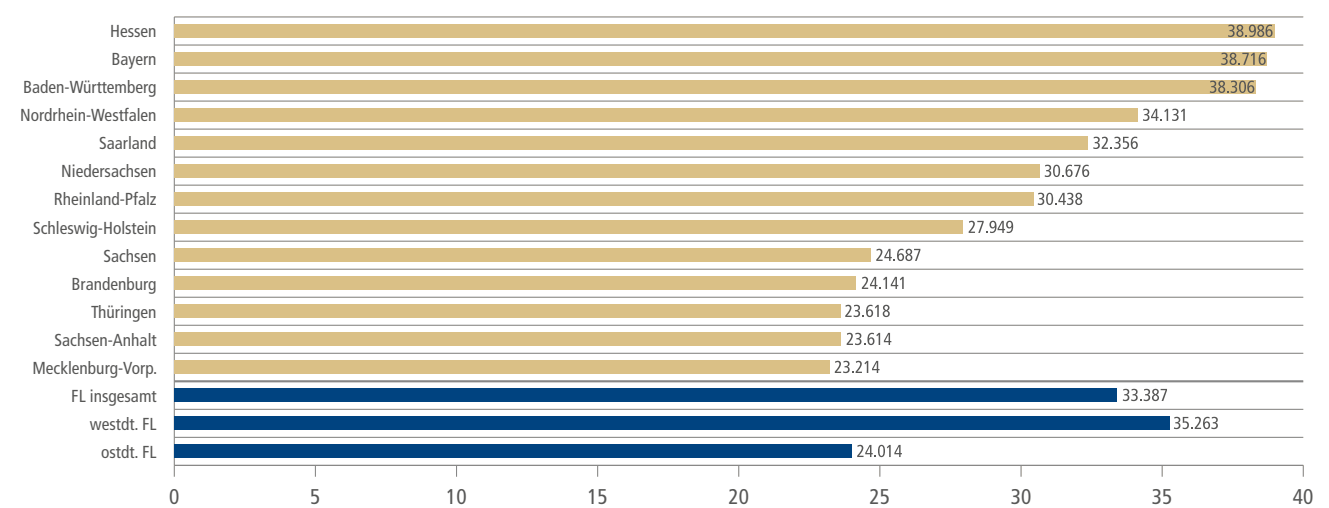
In einer etwas vergrößerten Betrachtung kann zwischen wirtschafts-, sozial- und siedlungsstrukturellen sowie demographischen Umfeldbedingungen unterschieden werden.

- Das Fundament der kommunalen Finanzlage bildet die wirtschafts- und sozialstrukturelle Situation der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung. Verfügen Kommunen über eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, dann führt der private Wohlstand tendenziell auch zu höheren kommunalen (Steuer-)Einnahmen und damit zu öffentlichem Reichtum. Umgekehrt wirken sich soziale Problemlagen (v. a. infolge von Arbeitslosigkeit) insbesondere aufgrund des mit ihnen einhergehenden Bedarfs nach sozialen Leistungen negativ auf die kommunale Haushaltssituation aus. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit lässt sich über das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner erfassen. Ein Indikator für die sozialstrukturelle Situation ist die Arbeitslosenquote.
- Neben der Wirtschafts- und Sozialstruktur nimmt auch die demographische Entwicklung wesentlich Einfluss auf die kommunale Finanzlage. Geht die Einwohnerzahl einer Gemeinde deutlich zurück, dann besteht aufgrund sogenannter „Kostenremanenzen“ das Risiko, dass die kommunalen Ausgaben nicht proportional zum Bevölkerungsrückgang gesenkt werden können. Die Folge sind steigende Pro-Kopf-Ausgaben – insbesondere – für die Erhaltung der vorhandenen Infrastruktureinrichtungen (v. a. also laufender Sachaufwand), die die finanziellen Handlungsspielräume der betroffenen Gemeinden einschränken können. Die demographische Entwicklung wird über die Bevölkerungsentwicklung in den vergangenen 20 Jahren (1993 bis 2013) erfasst.

² Der Begriff Kommune umfasst sowohl Gemeinden (kreisangehörige und kreisfreie) als auch Gemeindeverbände (Samtgemeinden o. Ä., Kreise, Bezirke o. Ä.). Sobald sich die Analysen auf einen spezifischen Typus von Kommunen beziehen, wird dieser im Text genannt. Zusätzlich werden statistische Gesamtkreise gebildet, um Aufgaben und Haushalte der kreisfreien Städte und des ländlichen Raumes vergleichbarer zu machen. Sofern im Folgenden von Kreisen gesprochen wird, sind stets die statistischen Gesamtkreise gemeint.

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt 2013 (zu Marktpreisen in jeweiligen Preisen)

in Euro je Einwohner



Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“.

BertelsmannStiftung

- Auch der siedlungsstrukturellen Situation einer Gemeinde werden Auswirkungen auf ihre Haushaltssituation zugeschrieben. Speziell die räumliche Verdichtung ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Eine hohe Einwohnerdichte ist demzufolge mit ballungsbedingten Zusatzanforderungen an die kommunale Aufgabenwahrnehmung verbunden (z.B. im Bereich der Verkehrsinfrastruktur sowie der Ver- und Entsorgungsleistungen), die höhere Pro-Kopf-Ausgaben nach sich ziehen. Auch die Ortsgröße beeinflusst die Pro-Kopf-Ausgaben für infrastrukturelle Versorgungsleistungen (höherer Erhaltungsaufwand für den vorhandenen Infrastrukturbestand größerer Gemeinden).

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt war die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Jahr 2013 in Hessen mit 38.986 Euro je Einwohner am höchsten, dicht gefolgt von Bayern (38.716 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (38.306 Euro je Einwohner). In Hessen lag das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2013 somit fast 16.000 Euro bzw. 70 Prozent über dem Niveau von Mecklenburg-Vorpommern, dem Land mit der geringsten Wirtschaftskraft (23.214 Euro je Einwohner).

Abbildung 1 lässt erkennen, dass die Wirtschaftskraft im Jahr 2013 – 23 Jahre nach der Wiedervereinigung – noch immer große Ost-West-Unterschiede aufweist. Das BIP der westdeut-

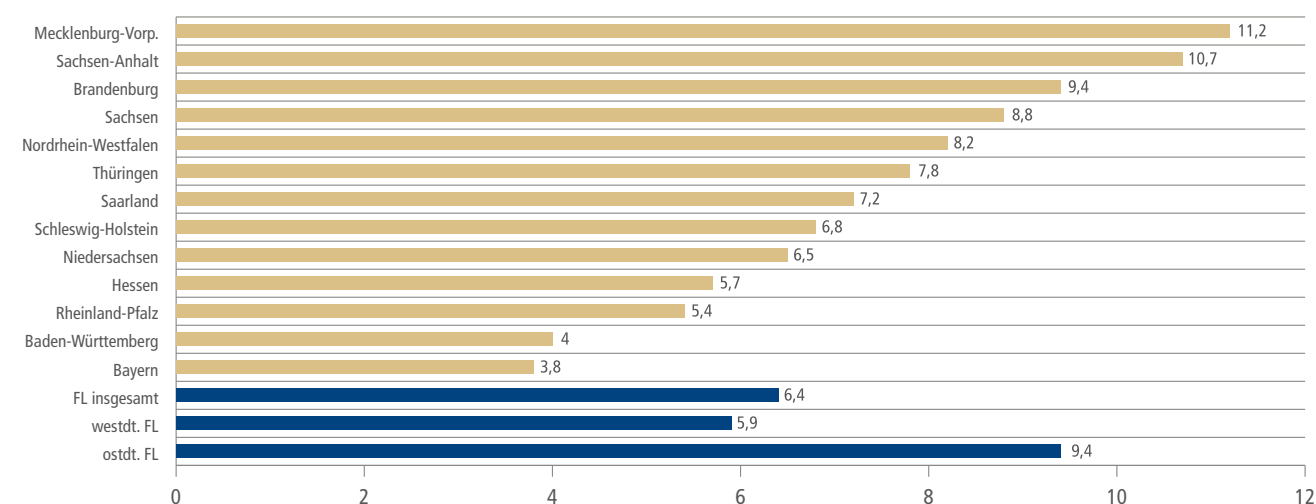
schen Flächenländer lag 2013 mit durchschnittlich 35.263 Euro je Einwohner mehr als 11.000 Euro bzw. 47 Prozent über dem Niveau der ostdeutschen Flächenländer (24.014 Euro je Einwohner). Trotz der noch immer bestehenden Unterschiede ist ein langsamer Aufholprozess der ostdeutschen Länder bei der Wirtschaftskraft festzustellen: Im Jahr 2003 hat der Vorsprung der westdeutschen Flächenländer noch 54 Prozent betragen.

Neben den Ost-West-Unterschieden zeigt die Abbildung 1 ein deutliches Süd-Nord-Gefälle der Wirtschaftskraft. In den süddeutschen Ländern Bayern, Baden-Württemberg und in Hessen lag der Durchschnittswert aller produzierten Waren und Dienstleistungen im Jahr 2013 jeweils bei über 38.000 Euro je Einwohner. In allen übrigen westdeutschen Ländern lag das BIP nicht nur weit darunter, sondern zudem auch unterhalb des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer. In Schleswig-Holstein entsprach die Wirtschaftskraft mit 27.949 Euro je Einwohner sogar nur rund 70 Prozent des hessischen Niveaus.

Noch größer als bei der Wirtschaftskraft sind die sozialstrukturellen Unterschiede in den Ländern. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit reichte die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote im vergangenen Jahr 2014 in den Flächenländern von 3,8 Prozent in Bayern bis hin zu 11,2 Prozent in Mecklenburg-

Abbildung 2: Arbeitslosenquote 2014 (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen)

in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

| BertelsmannStiftung

Vorpommern (Abbildung 2); in Mecklenburg-Vorpommern war die Arbeitslosenquote somit fast dreimal so hoch wie in Bayern.

Auch bei der Arbeitslosigkeit zeigen sich die bereits beim Vergleich der Wirtschaftskraft festgestellten Ost-West- und Nord-Süd-Unterschiede: Im Jahr 2014 lag die Quote in Ostdeutschland mit 9,4 Prozent rund 60 Prozent über dem westdeutschen Durchschnitt (5,9%). Und am unteren Ende der Liste finden sich mit Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen ausschließlich süddeutsche Länder. Auf Ebene der 398 Kreise und kreisfreien Städte sind die Unterschiede weiterhin groß (Tabelle 1).

Eine generelle „Kluft“ zwischen Ost und West lässt sich bei der Arbeitslosigkeit im Jahr 2014 jedoch nicht mehr ausmachen. Mit 7,8 Prozent war die Arbeitslosigkeit in Thüringen sogar niedriger als in Nordrhein-Westfalen (8,2%). Noch im Jahr 2005 stellte sich die Situation vollkommen anders dar: In den ostdeutschen Ländern war die Arbeitslosenquote damals mit 18,7 Prozent fast doppelt so hoch wie in den westdeutschen Flächenländern (9,8%). Wie groß die Fortschritte beim Abbau der Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Ländern sind, lässt sich auch daran ablesen, dass die niedrigste Arbeitslosenquote in Ostdeutschland im Jahr 2005 (Thüringen: 17,1%) noch 5,1 Prozentpunkte über der höchsten Quote eines westdeutschen Flächenlandes (Nordrhein-Westfalen: 12,0%) lag.

Tabelle 1: Kommunen mit der geringsten bzw. höchsten Arbeitslosenquote gemessen an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in 2013

Kommunen mit der geringsten Arbeitslosenquote	In Prozent	Kommunen mit der höchsten Arbeitslosenquote	In Prozent
Eichstätt, Kreis	2	Herne, Stadt	18
Donau-Ries	3	Frankfurt/Oder, Stadt	18
Erding, Kreis	3	Vorpommern-Greifswald, Kreis	18
Pfaffenhofen an der Ilm, Kreis	3	Gelsenkirchen, Stadt	19
Unterallgäu	3	Uckermark, Kreis	19

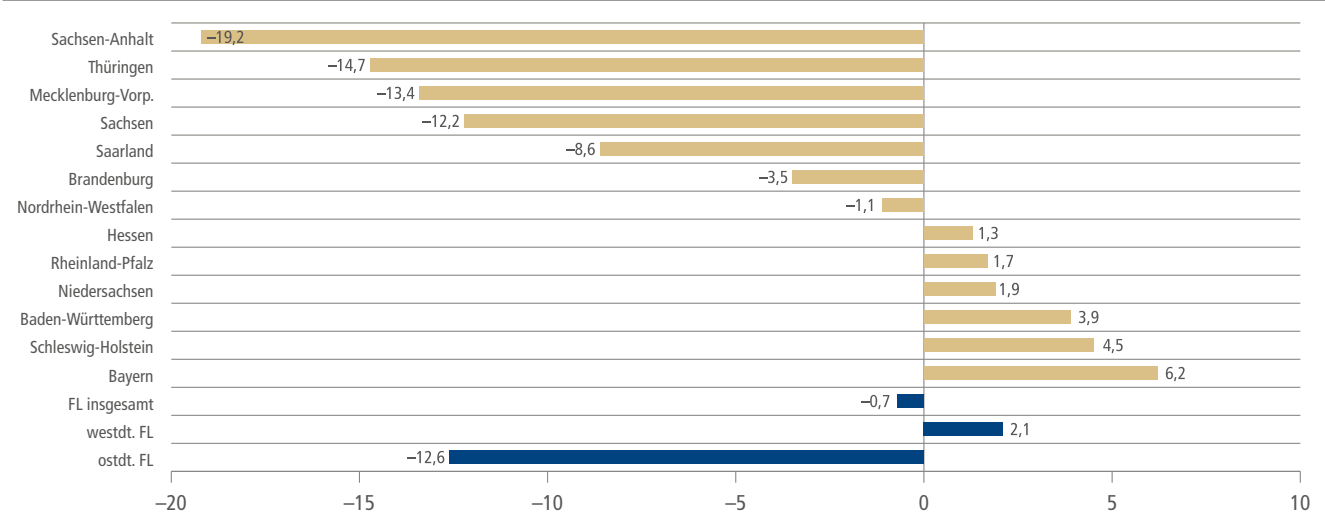
Quelle: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung.

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Bevölkerungsentwicklung in den Flächenländern zwischen 1993 und 2013. Bezogen auf die Gesamtheit aller Flächenländer lag die Einwohnerzahl am 31.12.2013 rund eine halbe Million bzw. 0,7 Prozent unter dem Niveau von 1993.³

³ Bei den Einwohnerzahlen des Jahres 1993 handelt es sich um fortgeschriebene Ergebnisse der Volkszählung des Jahres 1987. Die Einwohnerzahl vom 31.12.2013 basiert hingegen auf dem Zensus 2011, auf dessen Grundlage eine Einwohnerzahl ermittelt wurde, die bundesweit um mehrere Hunderttausend unter dem fortgeschriebenen Wert der Volkszählung 1987 lag.

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung 1993–2013

in Prozent, jeweils 31.12.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Regionaldatenbank.

BertelsmannStiftung

Die demographische Entwicklung ist in den einzelnen Ländern höchst unterschiedlich verlaufen. Einem Zuwachs der Einwohnerzahl um 6,3 Prozent in Bayern (+0,7 Mio. Einwohner) steht ein Bevölkerungsrückgang in Sachsen-Anhalt um fast 20 Prozent (-0,5 Mio. Einwohner) gegenüber. Per Saldo ist die Einwohnerzahl in den ostdeutschen Ländern zwischen 1993 und 2013 um 12,6 Prozent (-1,8 Mio.) gesunken. In den westdeutschen Flächenländern ist im selben Zeitraum eine Zunahme um 2,1 Prozent (+1,3 Mio.) zu verzeichnen gewesen.

In den westdeutschen Flächenländern reichte die Spanne zwischen der größten Bevölkerungszu- bzw. -abnahme von den bereits genannten +6,2 Prozent in Bayern bis hin zu -8,6 Prozent im Saarland (-0,09 Mio.). Bezogen auf die ostdeutschen Länder hatte Brandenburg die geringsten (-3,5 Prozent bzw. -0,09 Mio.) und Sachsen-Anhalt die höchsten Bevölkerungsverluste zu verzeichnen (-19,2 Prozent bzw. -0,5 Mio.). Für die Zukunft sagen Vorausberechnungen weiterhin regional stark heterogene Entwicklungen der Bevölkerung voraus. Tabelle 2 zeigt die Kommunen mit absehbar größtem Wachstum und Schrumpfung.

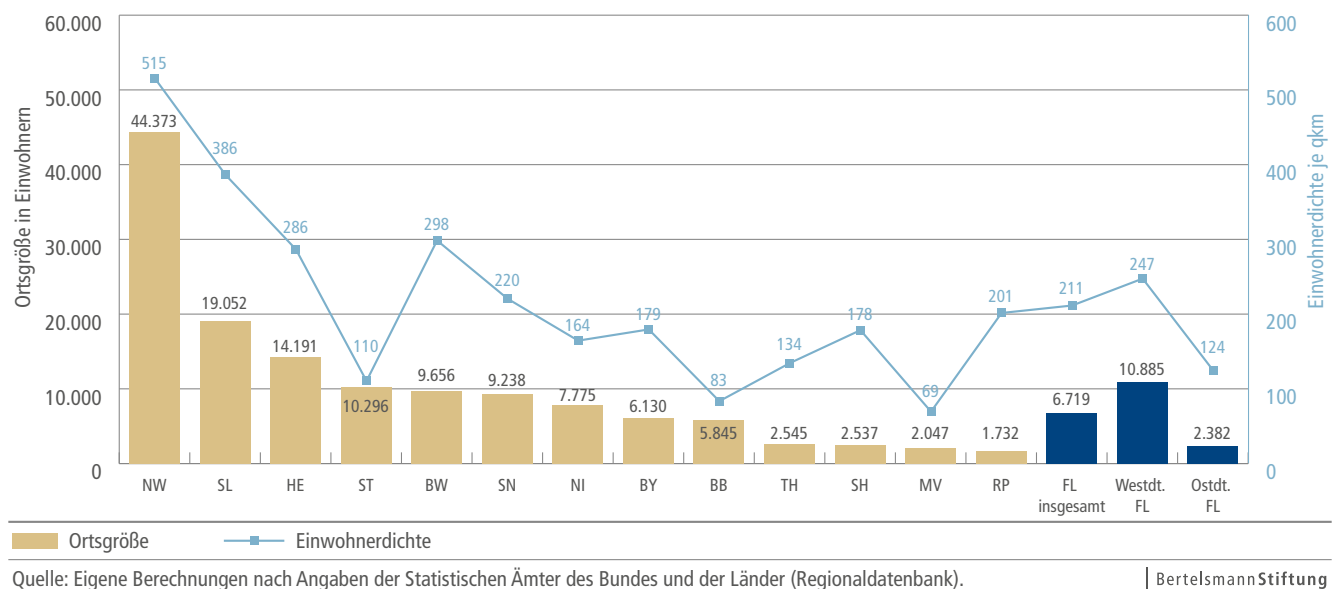
Tabelle 2: Kommunen mit der größten voraus-berechneten Bevölkerungszunahme bzw. -abnahme zwischen 2012 und 2030

Kommunen mit der größten vorausberechneten Schrumpfung von 2012 zu 2030	In Prozent	Kommunen mit dem größten vorausberechneten Wachstum von 2012 zu 2030	In Prozent
Mansfeld-Südharz, Kreis	-22	München, Kreis	13
Suhl, Stadt	-20	Ebersberg, Kreis	14
Altenburger Land, Kreis	-20	Leipzig, Stadt	14
Anhalt-Bitterfeld, Kreis	-20	München, Landeshauptstadt	14
Stendal, Kreis	-18	Frankfurt am Main, Stadt	14

Quelle: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung 2015.

In Abbildung 4 sind die siedlungsstrukturellen Verhältnisse im Jahr 2013 im Ländervergleich dargestellt. Zusätzlich zur Einwohnerdichte, über die der räumliche Verdichtungsgrad empirisch erfasst wird, ist hier noch die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden abgetragen.

Abbildung 4: Durchschnittliche Ortsgröße und Bevölkerungsdichte, 31.12.2013



Die Abbildung 4 verdeutlicht vor allem die siedlungsstrukturelle Sonderstellung Nordrhein-Westfalens im Vergleich zu allen anderen Flächenländern: Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 44.373 Einwohnern waren die nordrhein-westfälischen Gemeinden am 31.12.2013 mehr als sechsmal so groß wie im Flächenländerdurchschnitt (6.719 Einwohner). Bezogen auf den Verdichtungsgrad entsprach der nordrhein-westfälische Wert mit 515 Einwohnern je km² im Jahr 2013 rund dem 2,4-Fachen des Durchschnitts (211 Einwohner je km²).

Die Abbildung 4 zeigt darüber hinaus die siedlungsstrukturellen Unterschiede zwischen den west- und ostdeutschen Flächenländern: Die Einwohnerdichte in den neuen Ländern entspricht mit 124 Einwohnern je km² nur rund der Hälfte des westdeutschen Schnitts. Bei der durchschnittlichen Ortsgröße liegt der Wert sogar nur bei knapp einem Fünftel (2.382 Einwohner je Gemeinde). Besonders gering ist der Verdichtungsgrad in Mecklenburg-Vorpommern (69 Einwohner je km²), Brandenburg (83 Einwohner je km²) und Sachsen-Anhalt (110 Einwohner je km²). Mit durchschnittlich 1.732 Einwohnern je Gemeinde hat Rheinland-Pfalz zum Stichtag 31.12.2013 die kleinsten Gemeinden aller 13 Flächenländer. Zugleich weist der nur geringfügig unter dem Flächenländerdurchschnitt liegende Verdichtungsgrad (201 Einwohner je km²) darauf hin, dass die

sehr kleinteiligen Ortsgrößenstrukturen in Rheinland-Pfalz weniger das Resultat der siedlungsstrukturellen Gegebenheiten sind als vielmehr die Folge des spezifischen politisch-administrativen Zuschnitts der Gemeinden. Speziell in Brandenburg und Sachsen-Anhalt stellt sich die Situation hingegen umgekehrt dar. Aufgrund durchgreifender Gemeindegebietsreformen korrespondieren hier sehr geringe Verdichtungsgrade mit vergleichsweise großen Ortsgrößen.

A.2 Institutionelle Rahmenbedingungen

Der finanzwirtschaftliche Vergleich von Kommunen wird neben den – zwischen den Ländern stark divergierenden – soziodemographischen Rahmenbedingungen auch durch die unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern erschwert. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Einbindung der Kommunen in die öffentliche Leistungserbringung in einem Land von Bedeutung (Kapitel A.2.1 und A.2.2). Darüber hinaus ist auch die interkommunal sehr unterschiedliche Ausgliederung der gemeindlichen Aufgabenerbringung aus der Kernverwaltung dem Bereich der institutionellen Rahmenbedingungen zuzuordnen (Kapitel A.2.3).

A.2.1 Kommunalisierungsgrade der Ausgaben

Die Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene ist in den Flächenländern teils sehr unterschiedlich geregelt. So wird zum Beispiel die finanzwirtschaftlich bedeutsame Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB XII in einigen Ländern durch das Land erbracht, während die Aufgabenträgerschaft in anderen Ländern bei den Kommunen liegt.⁴ Der Anteil der kommunalen Aufgaben an den gemeinsamen Aufgaben von Kommune und Land wird als „Kommunalisierungsgrad“ bezeichnet.

Unterschiedliche Kommunalisierungsgrade der Aufgabentätigkeit erschweren den finanzwirtschaftlichen Vergleich von Kommunen, da sie kommunale Ausgaben- und Einnahmenunterschiede zwischen den Ländern verursachen (können), die sich nur mit dem Wissen über die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen sachgerecht interpretieren lassen.

Da es keine belastbaren Daten zum Umfang bzw. zur Struktur der öffentlichen Aufgabentätigkeit gibt, werden die Kommunalisierungsgrade stets auf der Grundlage der Ausgaben ermittelt. Dies ist insofern von Bedeutung, als die Ausgaben – ihrer sachlichen Nähe zur Aufgabentätigkeit zum Trotz – keine Aussage darüber erlauben,

- ob die Leistungen wirtschaftlich oder unwirtschaftlich erbracht wurden,
- ob Leistungen hoher oder geringer Qualität erstellt wurden und
- ob es sich um Aufgaben handelt, deren Erfüllung den Kommunen rechtlich vorgeschrieben ist oder die freiwillig erbracht wurden.

Der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben liefert insofern lediglich statistische Anhaltspunkte im Hinblick auf den Dezentralisierungsgrad der Aufgabentätigkeit in den Ländern.

Textbox 1: Zugänge zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades

Die Finanzwissenschaft kennt – je nach Erkenntnisinteresse – verschiedene statistische Zugänge zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades der Ausgaben. Häufig wird die Ausgabenverteilung auf der Grundlage der sogenannten unmittelbaren Ausgaben ermittelt.⁵ Hierbei handelt es sich um Ausgaben, die direkt mit der Leistungserbringung zusammenhängen (Personalausgaben, laufender Sachaufwand, Sachinvestitionen, laufende und vermögenswirksame Zahlungen an andere Bereiche). Zahlungen an den öffentlichen Bereich (z. B. Kostenerstattungen oder Zweckzuweisungen vom Land an die Kommunen) zählen hingegen nicht zu den unmittelbaren Ausgaben.

Der Rückgriff auf die unmittelbaren Ausgaben zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades ist dann angezeigt, wenn ein empirischer Einblick in die Aufteilung der unmittelbaren Aufgabendurchführung zwischen Landes- und Kommunalebene gegeben werden soll (Durchführungsverantwortung). Rückschlüsse im Hinblick auf die mit der Aufgabentätigkeit einhergehende finanzielle Belastung der Kommunen lässt der auf den unmittelbaren Ausgaben basierende Kommunalisierungsgrad hingegen aufgrund der vollständigen Ausblendung von Zahlungen an den öffentlichen Bereich nicht zu. Bei diesem statistischen Zugriff besteht die – nicht nur theoretische – Möglichkeit, dass der Ausgabenanteil der kommunalen Ebene in einzelnen Aufgabenbereichen 100 Prozent beträgt und die finanzielle Belastung der Kommunen dennoch bei null liegt, da die Ausgaben den Kommunen vom Land vollständig durch Zuweisungen o. Ä. erstattet werden. Der Kommunalisierungsgrad der unmittelbaren Ausgaben würde in diesem Fall zu einer völligen Fehleinschätzung der hiermit verbundenen finanziellen Belastung von Landes- und Kommunalebene führen.

4 Vgl. Henneke 2014: 32 ff.

5 So z. B. im von der Bertelsmann Stiftung herausgegebenen Kommunalen Finanzreport 2013 (Bertelsmann Stiftung 2013b).

Sofern das Erkenntnisinteresse primär auf die mit der Ausgabentätigkeit verbundene finanzielle Belastung gerichtet ist (Finanzierungsverantwortung), ist eine Berechnung des Kommunalisierungsgrades auf der Grundlage der sogenannten Zuschussbedarfe angezeigt. Zuschussbedarfe bilden denjenigen Teil der Ausgaben ab, der nicht durch zweckgebundene Einnahmen (z. B. Gebühren, Zweckzuweisungen, Beiträge) gedeckt ist und für deren Finanzierung daher zweckungebundene Einnahmen (sog. allgemeine Deckungsmittel, z. B. Steuern, Schlüsselzuweisungen) „zuschossen“ werden müssen.

Der Begriff Zuschussbedarf ist demzufolge nicht normativ – i. S. eines wie auch immer definierten objektiven Finanzbedarfs – zu verstehen. Er ist vielmehr ausschließlich auf das finanzwirtschaftliche Erfordernis bezogen, eine gegebenenfalls bestehende Lücke zwischen den aufgabenspezifischen Ausgaben und zweckgebundenen Einnahmen durch allgemeine Deckungsmittel schließen zu müssen.

Die Höhe eines Zuschussbedarfs hängt sowohl vom Umfang der Ausgaben ab, die im Rahmen der Leistungserbringung getätigt werden, als auch vom Niveau der Einnahmen, die der entsprechenden Aufgabe als zweckgebundene Einnahmen zugeordnet werden können. Hohe Zuschussbedarfe können somit sowohl das Resultat hoher Ausgaben als auch geringer aufgabenspezifischer Einnahmen sein. Umgekehrt können niedrige Zuschussbedarfe sowohl die Folge geringer Ausgaben als auch hoher aufgabenspezifischer Einnahmen sein.

Im Rahmen des vorliegenden Berichts wird der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben sowohl auf der Grundlage der unmittelbaren Ausgaben als auch Basis der Zuschussbedarfe ermittelt.

Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Kommunalisierungsgrade der Ausgabentätigkeit in den einzelnen Flächenländern im Jahr 2011. Die Kommunalisierungsgrade sind dabei sowohl auf der Grundlage der unmittelbaren Ausgaben (Durchführungsverantwortung) als auch auf Basis der Zuschussbedarfe (Finanzierungsverantwortung) abgebildet.

Bezogen auf die unmittelbaren Ausgaben reichte der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben im Jahr 2011⁶ in den 13 Flächenländern von 38 bis 54 Prozent. Bundesweit am höchsten war der Kommunalisierungsgrad in Nordrhein-Westfalen (54 %) und Hessen (52 %). Am geringsten war der kommunale Ausgabenanteil im Saarland (38 %) sowie in Sachsen-Anhalt (42 %) und Thüringen (44 %). Im Flächenländerdurchschnitt tätigten die Kommunen 50 Prozent der gesamten unmittelbaren Ausgaben. In den westdeutschen Flächenländern lag der kommunale Ausgabenanteil dabei mit 51 Prozent etwas über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder (47 %).

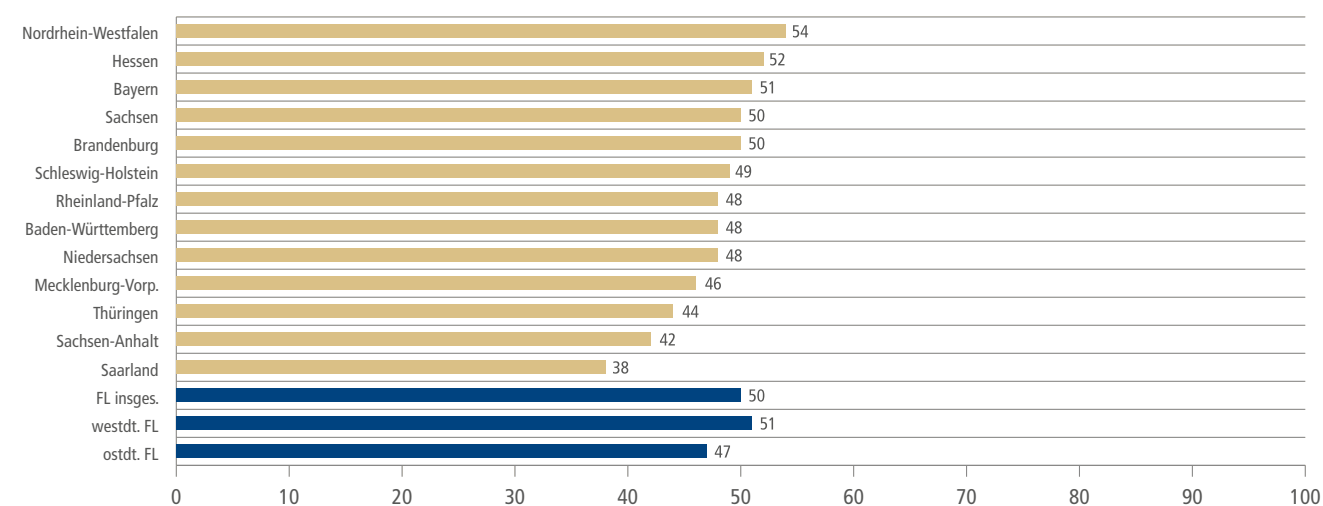
Die auf der Grundlage der Zuschussbedarfe ermittelten Kommunalisierungsgrade lagen 2011 mit durchschnittlich 37 Prozent etwa 13 Prozentpunkte bzw. rund ein Viertel unter dem Niveau der Kommunalisierungsgrade nach unmittelbaren Ausgaben. Den höchsten Dezentalisierungsgrad der Ausgaben wiesen 2011 die hessischen Kommunen auf (43 %), gefolgt von den Kommunen Nordrhein-Westfalens (41 %) und Bayerns (40 %). Besonders gering waren die Kommunalisierungsgrade der Zuschussbedarfe in Thüringen (29 %), Sachsen-Anhalt (30 %) und Mecklenburg-Vorpommern (31 %). Insgesamt lag der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben in den ostdeutschen Flächenländern mit durchschnittlich 33 Prozent rund fünf Prozentpunkte unter dem Niveau der westdeutschen Länder (38 %).

In der Abbildung 5 wurden die Kommunalisierungsgrade ausschließlich für die öffentlichen Gesamtausgaben (unmittelbare Ausgaben insgesamt, Gesamtzuschussbedarfe) dargestellt. Die Zahlen lassen somit nicht erkennen, in welchen Aufgabenbereichen die Länderunterschiede bei den Dezentalisierungsgraden der Ausgaben zu verorten sind.

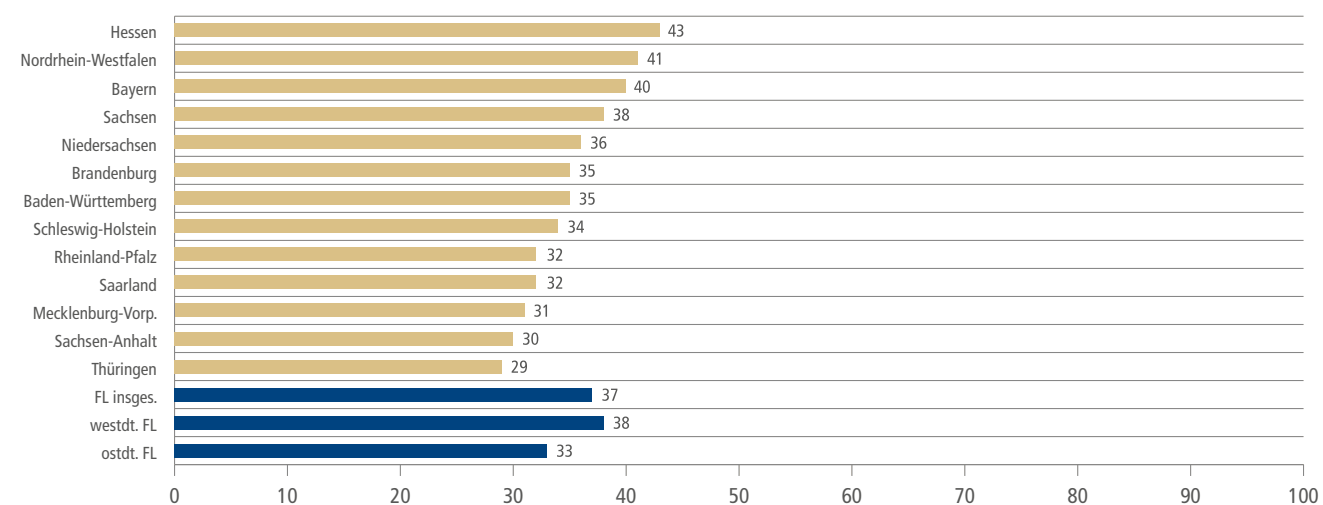
⁶ Die Berechnung der Kommunalisierungsgrade basiert auf der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Fachpublikation „Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“ (Fachserie 14 Reihe 3.1; Statistisches Bundesamt 2010). Für aktuellere Jahre liegt diese Publikation zum Zeitpunkt der Bearbeitung nicht vor.

Abbildung 5: Kommunalisierungsgrad der Ausgaben 2011

in Prozent auf Basis der Brutto-Ausgaben



in Prozent auf Basis der Zuschussbedarfe



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; Statistisches Bundesamt 2010).

| BertelsmannStiftung

Da die Ausgabentätigkeit in der Jahresrechnungsstatistik auch nach Aufgabenbereichen gegliedert erfasst wird, können die Kommunalisierungsgrade der Ausgabentätigkeit zusätzlich zu den Gesamtausgaben auch für ausgewählte, fiskalisch besonders bedeutsame Leistungsbereiche ermittelt werden. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 dargestellt. Diesen liegen die nach Zuschussbedarfen abgegrenzten Ausgaben der Länder und Kommunen zugrunde.

Besonders hoch sind die Ausgabenanteile der kommunalen Ebene ausweislich Tabelle 3 in den Aufgabenbereichen „Raumordnung/Landesplanung“ (Flächenländerdurchschnitt: 79 %), politische Führung/zentrale Verwaltung (73 %) und „Soziale Sicherung“ (71 %). Die Leistungsbereiche „Schulen“ und „Öffentliche Sicherheit/Ordnung“ wiesen im Jahr 2011 mit Anteilswerten von durchschnittlich 21 bzw. 24 Prozent der Gesamtzuschussbedarfe die geringsten Dezentralisierungsgrade auf. Auf einem mittleren Niveau lagen die Ausgabenanteile in den Bereichen „Verkehr/

Tabelle 3: Kommunalisierungsgrad der Ausgaben nach ausgewählten Aufgabenbereichen 2011, ermittelt auf Basis der Zuschussbedarfe

in Prozent, Kommunalisierungsgrad des Gesamtzuschussbedarfs in Klammern

Land	Pol. Führung und zentrale Verw.	Öffentl. Sicherheit, Ordnung	Schulen	Kultur, Bildung außerhalb (Hoch-)Schulen	Soziale Sicherung	Gesundheit, Umwelt, Sport, Erholung	Raumordnung, Landesplanung	Verkehr, Nachrichtenwesen
Funktionsbereich Nr.	1002	1009	1015, 1019, 1020	1021, 1022	1024	1032	1039	1051
HE (43 %)	70	24	27	55	85	69	78	76
NW (41 %)	93	18	20	66	85	62	94	72
BY (40 %)	72	31	25	38	73	60	86	59
SN (38 %)	60	25	18	32	55	56	85	59
NI (36 %)	77	21	27	39	58	64	60	68
BW (35 %)	70	27	13	44	91	57	86	51
BB (35 %)	50	29	26	42	53	48	80	58
SH (34 %)	57	23	27	38	58	59	76	60
RP (32 %)	69	21	17	36	63	36	58	58
SL (32 %)	58	21	20	24	53	50	75	62
MV (31 %)	52	25	24	52	43	50	75	54
ST (30 %)	57	31	19	36	44	45	63	63
TH (29 %)	56	27	13	36	38	57	60	48
FL	73	24	21	45	71	58	79	62
West-FL	77	24	22	48	77	60	81	63
Ost-FL	55	27	20	36	48	51	74	57

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; Statistisches Bundesamt 2010).

Nachrichtenwesen“ (62 %), „Gesundheit/Erholung“ (58 %) und „Kultur/außerschulische Bildung“ (45 %). Diese Unterschiede in den Kommunalisierungsgraden deuten auf zwischen den Ländern divergierende Zuständigkeiten und eine abweichende Einbindung der Kommunen in die Leistungserbringung der öffentlichen Hand hin.

In welchen Aufgabenbereichen sind die Länderunterschiede der kommunalen Ausgabenanteile nun besonders groß – d. h. in welchen Leistungsbereichen sind die unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade zu verorten?

- Besonders groß war die Spannweite zwischen minimalem und maximalem Kommunalisierungsgrad 2011 im Sozialbereich. Hier lagen der höchste (Baden-Württemberg: 91 %) und der geringste (Thüringen: 38 %) Dezentralisierungsgrad der Ausgaben 53 Prozentpunkte auseinander. Mit durchschnittlich 77 Prozent lag der Kommunalisierungsgrad in den westdeutschen Flächenländern in diesem Bereich zudem 29 Pro-

zentpunkte über dem der ostdeutschen Länder (48 %). In Anbetracht des großen fiskalischen Gewichts der Sozialausgaben (siehe Kapitel A.2.2) für die kommunalen Haushalte lassen sich die Länderunterschiede bei den Kommunalisierungsgraden somit maßgeblich auf den Sozialbereich zurückführen.

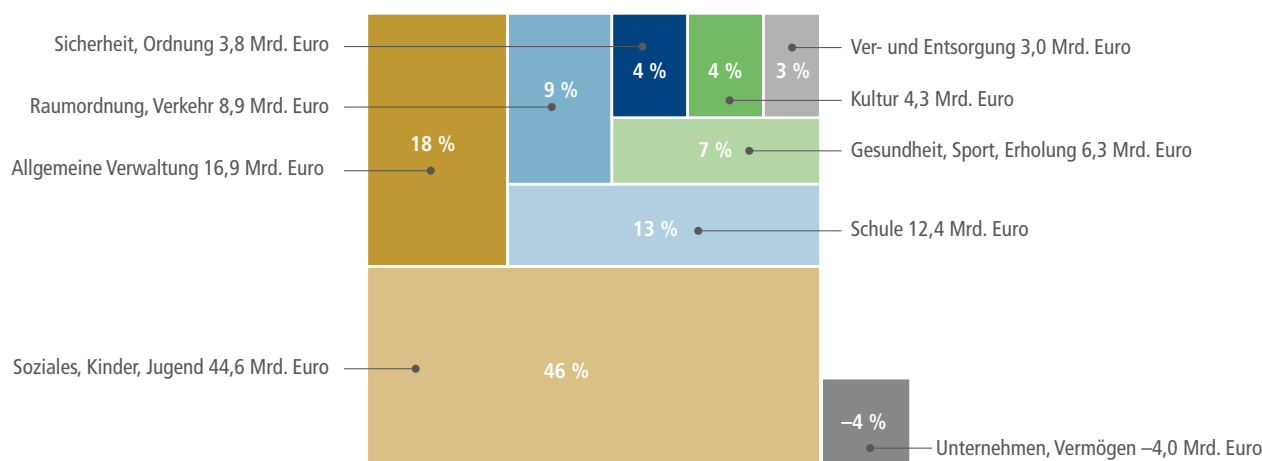
- Ebenfalls weit überdurchschnittlich groß waren die Länderunterschiede des Dezentralisierungsgrades 2011 in den Aufgabenbereichen „Politische Führung/zentrale Verwaltung“ sowie „Kultur/außerschulische Bildung“. Die Spannweiten zwischen dem höchsten kommunalen Ausgabenanteil⁷ und dem geringsten Dezentralisierungsgrad⁸ betrugen hier jeweils 43 Prozentpunkte.

⁷ Jeweils Nordrhein-Westfalen mit 93 (Politische Führung/zentrale Verwaltung) bzw. 66 Prozent (Kultur/außerschulische Bildung)

⁸ Politische Führung/zentrale Verwaltung: Brandenburg, 50 Prozent; Kultur/außerschulische Bildung: Saarland, 24 Prozent.

Abbildung 6: Kommunale Ausgabenstruktur 2011 im Durchschnitt der Flächenländer ermittelt auf Basis der Zuschussbedarfe

in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; Statistisches Bundesamt 2010).

| BertelsmannStiftung

- Eher gering waren die Unterschiede hingegen in den Bereichen „Öffentliche Sicherheit/Ordnung“ sowie „Schulen“. Hier lagen die höchsten⁹ und geringsten¹⁰ kommunalen Ausgabenanteile im Jahr 2011 13 bzw. 14 Prozentpunkte auseinander. Bezogen auf diese Aufgabenbereiche ist die Einbindung der Kommunen in die Aufgabenorganisation in allen Ländern also ungefähr gleich geregelt.

A.2.2 Kommunale Ausgabenstrukturen

Die im vorangegangenen Kapitel A.2.1 gesamthaft sowie nach Aufgabenbereichen aufgeschlüsselten Kommunalisierungsgrade der Ausgabentätigkeit stellen nicht die einzige Möglichkeit dar, die institutionellen Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns in den Ländern empirisch gestützt darzustellen.

Weitere Anhaltspunkte lassen sich einem Ländervergleich der kommunalen Ausgabenstrukturen entnehmen.

Abbildung 6 gibt zunächst einen Überblick über die nach ausgewählten Aufgabenbereichen gegliederte kommunale Ausgabenstruktur 2011 im Flächenländerdurchschnitt. Als Berechnungsgrundlage wurde, wie bereits zuvor, auf die sogenannten Zuschussbedarfe zurückgegriffen, die einen belastbaren Eindruck von der mit der Ausgabentätigkeit verbundenen Haushaltsbelastung vermitteln.

Die Ergebnisse zeigen, in welchem Maße die Kommunalhaushalte (mittlerweile) von den Ausgaben für Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe dominiert werden. Im Jahr 2011 ließen sich im Flächenländerdurchschnitt 46 Prozent der von den Kommunen insgesamt getätigten Ausgaben¹¹ dem Bereich „Soziales, Kinder und Jugend“ zuordnen; dies entspricht dem 2,5-Fachen der Ausgaben, die im Rahmen der allgemeinen Verwaltung aufgewendet

⁹ Bezogen auf den Bereich „Öffentliche Sicherheit/Ordnung“ wiesen Bayern und Sachsen-Anhalt im Jahr 2011 mit jeweils 31 Prozent die höchsten Kommunalisierungsgrade der Ausgaben auf.

¹⁰ Im Bereich „Öffentliche Sicherheit/Ordnung“ war der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben 2011 in Nordrhein-Westfalen mit 18 Prozent am geringsten. Bezogen auf den Leistungsbereich „Schulen“ wiesen die Kommunen in Baden-Württemberg und Thüringen den geringsten Ausgabenanteil auf (13%).

¹¹ Die dem Bereich „allgemeine Finanzwirtschaft“ (lfd. Nr. 1066) zuzuordnenden Zuschussbedarfe sind in den Berechnungen nicht enthalten, da dieser Funktionsbereich ausschließlich Einnahmen (v. a. Steuern, allgemeine Finanzzuweisungen) und Ausgaben (Ausgaben für Kredittilgung, Beamtenversorgung sowie Beihilfen) umfasst, die sich keiner bestimmten Aufgabe zuordnen lassen.

Tabelle 4: Ausgabenstrukturen nach Aufgabenbereichen* 2011, ermittelt auf Basis der Zuschussbedarfe

in Prozent, Kommunalisierungsgrad des Gesamtzuschussbedarfs in Klammern

Land	Allg. Verwaltung	Sicherheit, Ordnung	Schule	Kultur, Bildung außerhalb (Hoch-)Schulen	Soziales, Kinder, Jugend	Gesundheit, Sport, Erholung	Raumordnung, Verkehr	Ver- und Entsorgung	wirt. Unternehmen, Vermögen
HE (43 %)	16	4	13	5	47	7	10	0	-1
NW (41 %)	20	2	11	5	55	6	8	-1	-4
BY (40 %)	16	5	16	4	41	7	8	5	-3
SN (38 %)	15	6	10	6	45	5	12	5	-5
NI (36 %)	16	4	18	3	43	7	9	3	-3
BW (35 %)	17	5	10	5	46	8	10	9	-11
BB (35 %)	19	5	13	4	42	6	11	2	-2
SH (34 %)	17	4	17	3	44	7	9	2	-1
RP (32 %)	19	4	13	3	47	5	11	1	-3
SL (32 %)	21	4	11	2	34	5	12	1	9
MV (31 %)	18	6	14	4	41	7	11	5	-6
ST (30 %)	19	7	12	6	40	6	9	8	-6
TH (29 %)	20	6	9	6	37	8	10	9	-5
FL	17	4	13	4	46	7	9	3	-4
West-FL	17	4	13	4	47	7	9	3	-4
Ost-FL	15	6	11	5	42	6	11	6	-4

*) Aufgabenbereiche ohne allgemeine Finanzwirtschaft (lfd. Nr. 1066)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 3.1; Statistisches Bundesamt 2010).

wurden (18%) und dem 3,5-Fachen der Ausgaben für Schulen. Die geringsten Ausgaben wurden 2011 in den Aufgabenbereichen „Ver- und Entsorgung“ (3%), „Kultur“ sowie „Sicherheit und Ordnung“ (jeweils 4%) getätigt. Der Leistungsbereich „wirtschaftliche Unternehmen/allgemeines Grund- und Kapitalvermögen“ wies 2011 im Durchschnitt aller Flächenländer sogar einen negativen Ausgabenanteil auf (-4%), d. h. die Kommunen haben in diesem Bereich per Saldo Einnahmen erwirtschaftet.

In Tabelle 4 sind die kommunalen Ausgabenstrukturen für alle Flächenländer differenziert abgebildet.

Besonders groß waren die Länderunterschiede der Ausgabenanteile im Jahr 2011 in den Bereichen „Soziales/Jugend“ sowie „wirtschaftliche Unternehmen/Vermögen“. In beiden Bereichen belief sich der Abstand zwischen dem minimalen und dem maximalen Ausgabenanteil im Ländervergleich auf 20 Prozentpunkte. Während die Sozialausgaben im Jahr 2011 in Nordrhein-Westfalen mit 55 Prozent deutlich mehr als die Hälfte der gesamten Zuschussbedarfe (ohne den Funktionsbereich allge-

meine Finanzwirtschaft) ausmachten, lag ihr Anteil im Saarland nur bei rund einem Drittel (34%). Bezogen auf den Aufgabenbereich „wirtschaftliche Unternehmen/Vermögen“ lag der Ausgabenanteil in den Kommunen des Saarlands im Jahr 2011 mit 9 Prozent am höchsten. Besonders gering war der entsprechende Ausgabenanteil in Baden-Württemberg (-11%). In den Aufgabenbereichen „Öffentliche Sicherheit/Ordnung“, „Kultur/außerschulische Bildung“ und „Gesundheit/Erholung“ wichen die Ausgabenanteile im Ländervergleich jeweils nur vier Prozentpunkte voneinander ab.

Im Hinblick auf den in Tabelle 4 dargestellten Ländervergleich der fiskalischen Bedeutung verschiedener kommunaler Aufgabenbereiche ist jedoch eine Einschränkung der Vergleichbarkeit zu beachten: Zuschussbedarfe bilden – wie in Kapitel A.2.1 bereits erläutert – denjenigen Teil der Ausgaben ab, der nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt ist. Die Höhe der Zuschussbedarfe unterliegt daher einem Einfluss durch die länderspezifischen Finanzierungsstrukturen. Konkret: Wenn ein Land seine Kommunen überwiegend über zweckgebundene

Zuweisungen finanziert, dann sind die kommunalen Zuschussbedarfe in diesem Land – bei ansonsten identischen Bedingungen (identisches Ausgabenniveau, identische Finanzausstattung durch das Land) – niedriger als in einem anderen Land, das die Zuweisungen an seine Kommunen nicht mit einer Zweckbindung versieht. Unterschiedliche Ausgabenstrukturen können insofern auch das Resultat einer divergierenden Ausgestaltung der Finanzierungsstrukturen sein und müssen nicht zwangsläufig auf abweichende finanzielle Belastungen durch die betrachteten Aufgabenbereiche zurückzuführen sein.

A.2.3 Auslagerung kommunaler Aufgabenerbringung

Ein weiterer Grund für die eingeschränkte finanzwirtschaftliche Vergleichbarkeit von Kommunen ist die zunehmende Auslagerung der gemeindlichen Leistungserbringung in Organisationseinheiten außerhalb der kommunalen Kernverwaltung. Insbesondere in großen Städten wird ein wesentlicher Teil der Aufgabenerfüllung nicht mehr von der Kernverwaltung (v. a. Dezernate, Ämter, Regiebetriebe) erbracht, sondern durch rechtlich selbstständige Organisationseinheiten. Hierbei handelt es sich beispielsweise um privatrechtlich organisierte Unternehmen in kommunaler Trägerschaft oder um Unternehmen mit kommunaler Beteiligung. Im Jahr 2011 existierten über 13.000 kommunale Auslagerungen. Sie sind schwerpunktmäßig in den Bereichen Wasservers-, Abwasserentsorgung und Wohnungen aktiv.¹²

Mit der Aufgabenerfüllung wird auch ein Teil der finanzwirtschaftlichen Aktivität (Ausgaben und Einnahmen sowie Schulden und Vermögen) aus der kommunalen Kernverwaltung ausgelagert. Die Kernhaushalte bilden die finanzielle Situation der Kommunen daher nicht mehr vollständig ab. Da der Ausgliederungsgrad zwischen den Gemeinden stark divergiert, hat die Auslagerung der kommunalen Aufgabenerbringung darüber hinaus negative Folgen für die interkommunale Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten; letztendlich sind auch interkommunale Vergleiche innerhalb eines Landes und zwischen Gemeinden ähnlicher Größe und sozioökonomischer Struktur aus diesem Grund nur eingeschränkt möglich.

¹² Heil und Hollmann 2014.

Als Reaktion auf die Auslagerung und die hiermit verbundenen negativen Folgen haben die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder den Berichtskreis in den vergangenen Jahren schrittweise auf ausgelagerte Bereiche erweitert. Die finanzstatistischen Standardveröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes umfassen seither neben den Kernhaushalten auch die sogenannten Extrahaushalte. Hierbei handelt es sich um alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), die nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zum Staatssektor¹³ zählen (vgl. Abbildung 7).

Eine Integration der sogenannten „sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ (FEU) findet im Rahmen der finanzstatistischen Standardveröffentlichungen hingegen weiterhin nicht statt. Bei diesen handelt es sich um öffentlich kontrollierte Unternehmen, die nicht zum Sektor Staat zählen bzw. die sich nicht in alleiniger Trägerschaft der öffentlichen Hand befinden.¹⁴ Aufgrund der nicht unerheblichen methodischen Komplexität und des hiermit verbundenen technischen Aufwands¹⁵ erfolgt ihre finanzstatistische Zusammenführung mit den kommunalen Kern- und Extrahaushalten bislang ausschließlich im Rahmen von modellhaften Sonderauswertungen und zudem in der Regel nur für ausgewählte finanzwirtschaftliche Merkmale.

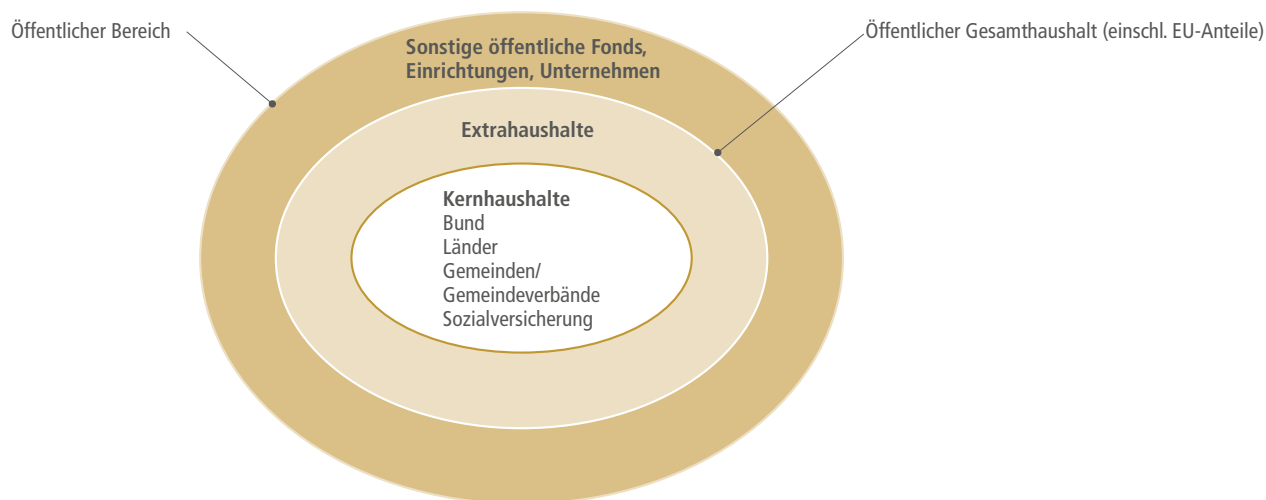
Am Beispiel der kommunalen Schulden vermittelt Abbildung 8 einen Eindruck von dem fiskalischen Gewicht der Auslagerungen auf kommunaler Ebene. Die Abbildung macht zudem die Länderunterschiede der Aufgabenverlagerung auf selbstständige Organisationseinheiten deutlich.

¹³ Zum Staatssektor gehören organisatorische Einheiten, die sich hauptsächlich aus Zwangsabgaben finanzieren und deren Aufgabe überwiegend in der Produktion von Dienstleistungen für die Allgemeinheit besteht. Ob eine Organisationseinheit nach dem ESVG dem Sektor Staat zugeordnet wird, hängt von verschiedenen Kriterien ab (u. a. davon, ob die Einheit vom Staat bzw. einer staatlichen Körperschaft kontrolliert wird und ob die Einheit ausschließlich an den Staat verkauft. Darüber hinaus wird auf das sogenannte „50-Prozent-Kriterium“ zurückgegriffen. Demzufolge werden vom Staat kontrollierte Einheiten, deren Produktionskosten zu weniger als 50 Prozent durch Verkaufserlöse gedeckt sind, dem Staatssektor zugerechnet (vgl. Braakmann 2013, online unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/VGR/RevidierteKonzepteVGR_82013.pdf?__blob=publicationFile, Download 22.4.2015).

¹⁴ Das Kriterium der öffentlichen Kontrolle ist nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz erfüllt, „wenn die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände) sowie der Sozialversicherung mit mehr als 50 Prozent des Nennkapitals oder Stimmrechts mittelbar beziehungsweise unmittelbar an einem beziehungsweise einer öffentlichen Fonds, Einrichtung oder Unternehmen beteiligt sind.“ (Schmidt 2011: 154).

¹⁵ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014a: 5–10.

Abbildung 7: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken

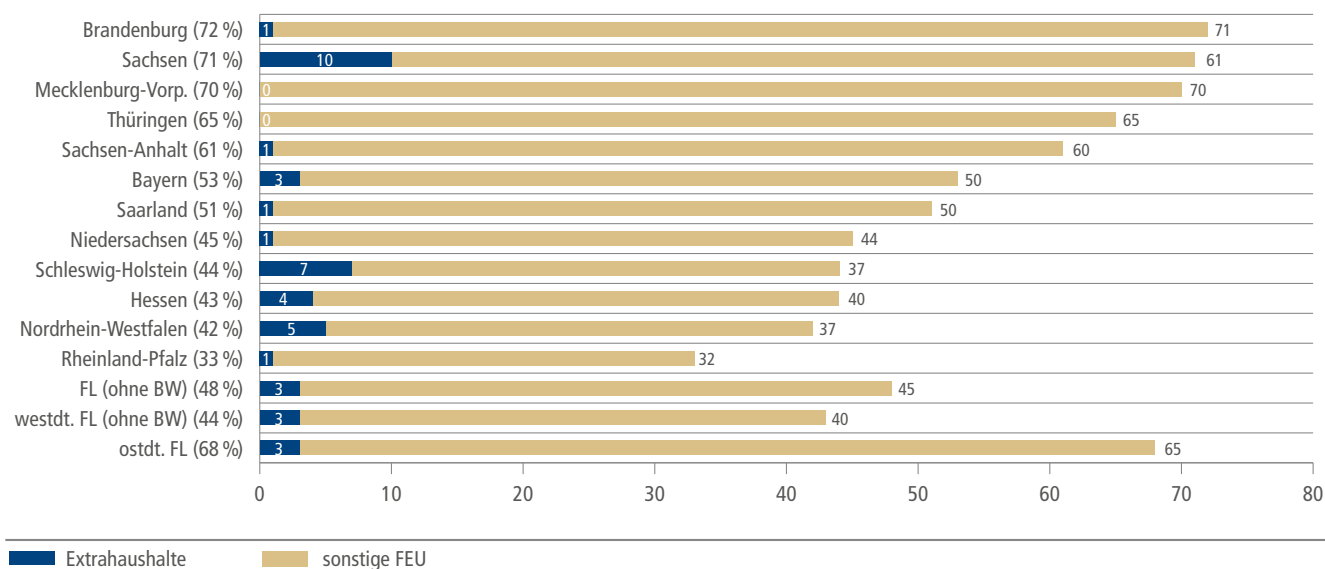


Quelle: Statistisches Bundesamt 2013: 19.

BertelsmannStiftung

Abbildung 8: Anteil der ausgelagerten Schulden* an den kommunalen Schulden insgesamt

in Prozent, jeweils 31.12.2012, Auslagerungsgrad insgesamt in Klammern



*) Anteilige Schulden der kommunal kontrollierten Extrahaushalte und sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (jew. Schulden beim nicht öffentlichen Bereich)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2014a.

BertelsmannStiftung

Die dargestellten Werte basieren auf der Publikation „Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich“,¹⁶ einer 2014 publizierten Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2014a). Abweichend von den Standardveröffentlichungen wurden in dieser Modellrechnung auch die Schulden der sonstigen FEU anteilig auf die Eignerkommunen zurückgerechnet. Für die baden-württembergischen Kommunen wurden aufgrund festgestellter Berechnungsfehler keine Zahlen veröffentlicht.¹⁷

Den Angaben der Gemeinschaftsveröffentlichung zufolge reichte die Spanne der Auslagerungsgrade kommunaler Schulden zum Stichtag 31.12.2012 von 33 Prozent in Rheinland-Pfalz bis hin zu 72 Prozent in Brandenburg. Im Flächenländerdurchschnitt belief sich der Anteil der ausgelagerten kommunalen Schulden auf 48 Prozent. Die Werte lassen ein deutliches Ost-West-Gefälle der Auslagerungsgrade erkennen: In den ost-deutschen Flächenländern waren am 31.12.2012 mehr als zwei Drittel der kommunalen Schulden aus den Kernhaushalten ausgegliedert. In den westdeutschen Flächenländern (ohne Baden-Württemberg) betrug der Anteil der ausgegliederten Schulden 44 Prozent.

Die Abbildung 8 vermittelt zudem einen Eindruck von dem fiskalischen Gewicht der verschiedenen Auslagerungstypen. Auf die Extrahaushalte (d. h. die zum Staatssektor gehörenden FEU in kommunaler Trägerschaft) entfallen demnach im Flächenländerdurchschnitt nur rund 3 Prozent der kommunalen Gesamtschulden. Der Anteil der sonstigen FEU belief sich zum 31.12.2012 hingegen auf 45 Prozent.

Durchschnittlich ist der Anteil der ausgelagerten Verschuldung in den Landkreisen geringer denn in den kreisfreien Städten. Im Einzelfall tritt zwischen den kreisfreien Städten fast die maximal mögliche Spannweite auf (Tabelle 5). Dies spricht für die lokal sehr individuell wahrgenommene Organisationsho-

heit. Der hohe Auslagerungsanteil kann jedoch auch ein statistischer Effekt schlicht geringer absoluter Verschuldung im Kernhaushalt sein.

Tabelle 5: Kreisfreie Städte mit dem höchsten bzw. geringsten Anteil ausgelagerter Verschuldung 2013

Kreisfreie Städte mit dem höchsten Anteil ausgelagerter Verschuldung	In Prozent	Kreisfreie Städte mit dem geringsten Anteil ausgelagerter Verschuldung	In Prozent
Jena	100	Hof	5
Schweinfurt	99	Offenbach	9
Wolfsburg	99	Zweibrücken	10
Stuttgart	98	Bottrop	11
Kempten	95	Frankenthal	12

Quelle: Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung

A.3 Zwischenfazit

In Tabelle 6 sind die zuvor separat abgebildeten empirischen Beispiele für besonders bedeutsame strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns im Überblick dargestellt.

Die Zusammenstellung verdeutlicht nochmals die ausgeprägten Länderunterschiede der strukturellen und institutionellen Umfeldbedingungen. Aufgrund ihres – auch im Rahmen empirischer Studien wiederholt nachgewiesenen¹⁸ – erheblichen Einflusses auf die Haushaltssituation der Kommunen sind sie für die sachgerechte Interpretation der Haushaltsdaten unerlässlich.

Welche Schlussfolgerungen die Tabelle 6 für die Interpretation der im folgenden Kapitel B dargestellten kommunalen Haushaltsdaten 2014 bereithält, lässt sich am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kommunen illustrieren. Ein Lesebeispiel:

¹⁶ Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014b.

¹⁷ Zu den Gründen wird im Bericht ausgeführt: „Durch eine systematisch fehlerhafte Erfassung der kommunalen Beteiligungsstrukturen der Zweckverbände kam es zu Fehlern bei der Berechnung der integrierten Schulden für Baden-Württemberg“ (Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2014a: 14). Die Nichtveröffentlichung verdeutlicht die nicht zu unterschätzende Komplexität einer vollständigen finanzstatistischen Integration ausgelagerter Bereiche.

¹⁸ Vgl. u. a. Bogumil et al. 2014: 614–647; Boettcher 2013; Eltges und Müller-Kleißler 2010.

Tabelle 6: Übersicht über die Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns in den Ländern

Land	BIP 2013	Arbeitslosenquote 2014	Bevölkerungsentwicklung 1993–2013	Durchschnittl. Ortsgröße 2013	Einwohnerdichte 2013	Kommunalisierungsgrad 2011	Auslagerungsgrad der Schulden 2012
	Euro/Einw.	Prozent	Prozent	Einw.	Einw./km ²	Prozent	Prozent
BW	38.306	4,0	3,9	9.656	298	34,6	k.A.
BY	38.716	3,8	6,2	6.130	179	39,6	53,4
BB	24.141	9,4	–3,5	5.845	83	34,8	72,2
HE	38.986	5,7	1,3	14.191	286	42,5	43,4
MV	23.214	11,2	–13,4	2.047	69	31,2	70,1
NI	30.676	6,5	1,9	7.775	164	36,0	44,6
NW	34.131	8,2	–1,1	44.373	515	41,1	42,1
RP	30.438	5,4	1,7	1.732	201	32,1	33,1
SL	32.356	7,2	–8,6	19.052	386	31,9	51,4
SN	24.687	8,8	–12,2	9.238	220	37,5	70,9
ST	23.614	10,7	–19,2	10.296	110	30,3	61,0
SH	27.949	6,8	4,5	2.537	178	34,3	43,6
TH	23.618	7,8	–14,7	2.545	134	29,4	65,4
FL	33.387	6,4	–0,7	6.719	211	37,4	48,1
West-FL	35.263	5,9	2,1	10.885	247	38,2	43,9
Ost-FL	24.014	9,4	–12,6	2.382	124	33,3	68,1

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2010) sowie der Bundesagentur für Arbeit (2013).

- Mit 34.131 Euro je Einwohner lag das nordrhein-westfälische Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2013 leicht über dem Flächenländerdurchschnitt (+2,2 %). Analog dazu wäre ein leicht überdurchschnittliches kommunales Steuereinnahmenniveau zu erwarten.
- Angesichts der überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 8,2 Prozent in 2014 (+28 % über dem Flächenländerdurchschnitt) in Verbindung mit dem ebenfalls überdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad der Ausgaben (41,1 %; 10 % über dem Durchschnitt der Flächenländer) ist damit zu rechnen, dass die kommunalen Sozialausgaben in Nordrhein-Westfalen deutlich über dem Flächenländerdurchschnitt liegen.
- Nordrhein-Westfalen ist ein sehr (groß-)städtisch geprägtes und zudem hoch verdichtetes Land. Sowohl die Ortsgröße als auch die Einwohnerdichte lagen im Jahr 2013 weit über dem Flächenländerdurchschnitt (+560 % bzw. +144 %). In Verbindung mit der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung (–1,1 % ggü. –0,7 % im Flächenländerdurchschnitt) und dem überdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad deuten die siedlungsstrukturellen Parameter somit auf ein überdurchschnittliches Ausgabenniveau insbesondere beim laufenden Sachaufwand (v. a. Ausgaben, die der Unterhaltung sowie Bewirtschaftung von Gebäuden, Grundstücken usw. dienen) hin.
- Zumindest bezogen auf die kommunalen Schulden wiesen die nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2012 einen leicht unter dem Flächenländerdurchschnitt liegenden Auslagerungsgrad auf. Die Pro-Kopf-Schulden der kommunalen Kernhaushalte sind hier demzufolge gegenüber den Ländern, deren Kommunen Verbindlichkeiten im größeren Maße auf selbstständige Organisationseinheiten übertragen haben, überzeichnet.

B Kommunale Finanzlage im Jahr 2014

Zusammenfassung

Der Finanzierungssaldo der bundesdeutschen Kommunen belief sich im Jahr 2014 auf 0,24 Milliarden Euro. Im Vergleich zu den zwei Vorjahren ist er deutlich gesunken. In der Betrachtung der zehn Haushaltsjahre von 2005 bis 2014 war der Finanzierungssaldo hoch volatil und schwankte zwischen –7,5 Milliarden Euro und +8,2 Milliarden Euro. Der über zehn Jahre kumulierte Saldo aller Kommunen betrug +6,3 Milliarden Euro.

Im Vergleich der Bundesländer treten 2014 große Unterschiede auf. In sieben Bundesländern waren die Kommunen im Plus, in sechs defizitär. Die Finanzierungssalden pro Einwohner bewegten sich zwischen –319 Euro im Saarland und +127 Euro in Bayern. Im Vergleich zu 2013 verschlechterte sich der Finanzierungssaldo, was primär an überproportional steigenden Ausgaben lag.

Das Niveau und die Struktur der Einnahmen und Ausgaben sind zwischen den Ländern unterschiedlich. Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben treten in Nordrhein-Westfalen mit rund 3.000 Euro auf, die geringsten in Thüringen mit 2.300 Euro. Hierin spiegelt sich auch der Kommunalisierungsgrad der Aufgaben wider. Im Verhältnis zu 2013 stiegen die Ausgaben flächendeckend an.

Die bedeutendste Einnahmeart der Kommunen sind die gemeindlichen Steuereinnahmen (Gewerbesteuer, Grundsteuern, Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer). Sie decken bundesweit knapp 40 Prozent der Einnahmen. Die Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden stagniert ähnlich wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei 60 Prozent des Westniveaus. Die beiden steuerstärksten Länder sind Hessen und Bayern. Sie erreichen mit rund 1.300 Euro pro Einwohner mehr als das Doppelte der Länder Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern.

Die zweitwichtigste Einnahmeart stellen die Zuweisungen aus den Länderhaushalten dar. Sie können in der Verwendung frei oder zweckgebunden sein. Die Struktur der Zuweisungen obliegt den Ländern und unterscheidet sich daher stark. In Reaktion auf die geringe Steuerkraft sind die ostdeutschen Kommunen in deutlich höherem Maß auf Zuweisungen der Länder angewiesen. In Anbetracht des 2019 auslaufenden Solidarpakts drohen hier gravierende Haushaltsengpässe.

Die wichtigsten Ausgabearten sind Personal (26 %), Soziales (24 %) und Investitionen (13 %). Allgemein sind auch bei den Ausgabenstrukturen die Kommunalisierungsgrade der Aufgaben zu beachten. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind daher meist groß.

Die Sozialausgaben weisen eine hohe Dynamik auf. Sie stiegen binnen eines Jahres bundesweit um fünf Prozent, im Saarland sogar um 16 Prozent. 2014 lagen sie zwischen 405 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt und 853 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen. Die großen Unterschiede erklären sich weniger aus soziodemographischen Faktoren, sondern primär aus dem Kommunalisierungsgrad der Sozialaufgaben, der Organisationsstruktur und den örtlichen Handlungsstrategien.

Investitionen sind wichtig für den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur, allgemein für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen. Auffällig ist das sehr hohe Investitionsniveau in Bayern und Baden-Württemberg (590 und 465 Euro je Einwohner). Am Ende der Skala liegen Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen mit lediglich 206 und 215 Euro je Einwohner. Die Investitionsschwäche strukturschwacher Kommunen, die sich in diesen Unterschieden offenbart, verschärft die Disparitäten auch für die Zukunft.

Die Zinsausgaben betragen 2014 in Relation zum Gesamthaushalt einen Anteil von weniger als 2 Prozent. Sie sind primär im Zuge der Zinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) flächendeckend gesunken. Allerdings treten im Ländervergleich in Abhängigkeit vom Schuldenstand deutliche Unterschiede auf: Die Kommunen Hessens benötigen pro Einwohner 83 Euro, jene in Baden-Württemberg, Sachsen und Brandenburg im Vergleich dazu nur ein Viertel. Ein zukünftiger Zinsanstieg würde die Länder daher mit unterschiedlicher Intensität treffen.

Für eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung und lokale Haushaltspolitik ist ein hoher Autonomiegrad wichtig. Er lässt sich für die Einnahmen und Ausgaben bestimmen.

Die einnahmeseitige Autonomie ist umso größer, je höher der Anteil eigener Einnahmen und der Anteil der Einnahmen ohne Zweckbindung am Haushalt ist. Die höchste Autonomie besitzen nach dieser Maßzahl die hessischen Kommunen, die geringste jene in Mecklenburg-Vorpommern. Grundsätzlich ist die Autonomie in Ostdeutschland geringer, da die Eigenfinanzierung aus Steuern niedrig ist.

Auf der Ausgabenseite kann die Autonomie der Kommunen aus dem Verhältnis zwischen sozialen und investiven Ausgaben abgeleitet werden. Beide Ausgabearten verhalten sich entgegengesetzt: Die günstigste Relation weisen Bayern und Baden-Württemberg auf, die schlechteste Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern.

Die Gesamtverschuldung der Kommunen stieg von 2008 bis 2013 relativ gering von 125 auf 135 Milliarden Euro. Sie setzt sich zusammen aus investiven Krediten und Kassenkrediten. Der Anteil der Kassenkredite steigt beharrlich an.

Die Gesamtverschuldung pro Einwohner schwankt zwischen 551 Euro in Baden-Württemberg und 3.365 Euro im Saarland. In sechs Ländern gelang es, die Verschuldung zu reduzieren, in sieben stieg sie an; insbesondere in Ländern mit bereits hohem Niveau. Die Unterschiede zwischen den Ländern wuchsen somit auch 2014.

Die Kassenkredite, eine Art kommunaler Dispokredit, gelten als zentraler Krisenindikator für die Lage der Kommunalhaushalte.

Obgleich haushaltsrechtlich im Grunde nicht zulässig, wuchsen sie vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2014 von sieben auf 49 Milliarden Euro. Allerdings nicht in allen Bundesländern. So waren die Kommunen in Baden-Württemberg, Sachsen und Bayern 2014 nahezu frei von Kassenkrediten, während jene im Saarland rund 2.000 Euro je Einwohner verbuchten.

Problematisch sind die geringe Laufzeit und das Zinsänderungsrisiko. Mit Blick auf die Gesamtverschuldung der Kommunen ist daher die Struktur, mithin die Relation von investiven und Kassenkrediten wichtig. Im Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sind über 50 Prozent der Gesamtschulden kurzfristige Kassenkredite. In Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg nur bis zu 3 Prozent.

Am Beispiel der Kommunen Nordrhein-Westfalens lässt sich nachweisen, dass Kassenkredite zunehmend auch zweckfremd verwendet werden. Insbesondere in Reaktion auf die EZB-Politik minimaler Zinsen seit dem Jahr 2008 nutzen einige Kommunen Kassenkredite anscheinend auch zur Finanzierung von Investitionen.

B.1 Methodik und Datengrundlagen

Kapitel B gibt einen Überblick über die Situation der kommunalen Haushalte im Jahr 2014 sowie die finanzielle Entwicklung gegenüber dem Jahr 2013.

Den Auswertungen und Darstellungen liegen im Wesentlichen die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten vierteljährlichen Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände für die Jahre 2013 und 2014 zugrunde.

Die Kassenstatistik erfasst bei den kommunalen Kern- und Extrahaushalten vierteljährlich für das abgelaufene Quartal die Ist-Auszahlungen und Ist-Einzahlungen. Zudem werden auch die Verbindlichkeiten am Ende jedes Quartals nach der Art der Schulden erfasst. Die Kassenstatistik ist die aktuellste Statistik im Bereich der öffentlichen Finanzen und liefert damit wichtige Informationen zur zeitnahen Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Aktualität der Daten ist jedoch mit einer geringeren Detailtiefe der Statistik verbunden.

Die kommunalen Haushaltsdaten werden in der Kassenstatistik im Wesentlichen nur nach Einzahlungs- und Auszahlungsarten (z. B. Steuereinnahmen, Personalausgaben, Zinsausgaben) dargestellt. Eine aufgabenbezogene Auswertung ist hingegen – von wenigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Sozialleistungen, Baumaßnahmen im Investitionsbereich) – nur auf der Grundlage der Finanzrechnungsstatistik möglich, die jedoch frühestens 15 Monate nach Ablauf des Berichtsjahres veröffentlicht wird. Zudem können die Daten der Vierteljahresstatistik noch fehlerhafte kommunale Datenmeldungen enthalten, die in der Finanzrechnungsstatistik bereits korrigiert sind.

Da dem Statistischen Bundesamt seitens der für die Datenerhebung verantwortlichen Landesämter ausschließlich Summensätze der Einzahlungen, Auszahlungen und Verbindlichkeiten übermittelt werden (u. a. Größenklassenergebnisse), ist ihm eine kommunalscharfe Auswertung der Haushaltsdaten nicht möglich. Die Auswertung der finanzstatistischen Daten erfolgt daher im vorliegenden Kapitel auf der Ebene der Flächenländer.

Das Statistische Bundesamt hat den Darstellungsbereich mit dem Berichtsjahr 2014 ein weiteres Mal erweitert. Erstmals werden nun auch die Zweckverbände bei den Extrahaushalten nachgewiesen. Durch diese Erweiterung des Berichtskreises ist der Vergleich mit den Vorjahreswerten nur eingeschränkt möglich. Die vorliegende Darstellung und Analyse der kommunalen Finanzlage bezieht sich daher auf die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die kommunalen Extrahaushalte – d. h. die mittlere Schale des sogenannten Schalenkonzepts der Finanz- und Personalstatistiken (Abbildung 7) – bleiben unberücksichtigt.

Tabelle 7 gibt einen Überblick über die finanzwirtschaftlichen Positionen, die im Rahmen des vorliegenden Kapitels zur kommunalen Finanzlage analysiert werden. Für sämtliche Größen werden sowohl das Niveau im Jahr 2014 als auch die Veränderungen gegenüber dem Jahr 2013 dokumentiert.

Den Auswertungs- und Analysemöglichkeiten der Kassenstatistik sind aufgrund der geringeren Feingliederung der finanzstatistischen Merkmale engere Grenzen gesetzt als dies mit Blick auf die Jahresrechnungsstatistik der Fall ist. Gleichwohl lassen sich auch auf der Grundlage der Kassenergebnisse Auswertun-

gen erstellen, die über die reine Deskription des Datenmaterials hinausgehen und Erkenntnisse im Hinblick auf finanzwissenschaftlich bedeutsame Aspekte der kommunalen Haushaltslage liefern.

Ein Kriterium, dem aus finanzwissenschaftlicher Sicht herausgehobene Bedeutung zukommt, ist der Autonomiegrad der kommunalen Haushalte. Im Hinblick auf die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände ist in diesem Kontext insbesondere die Herkunft und Steuerbarkeit der Mittel¹⁹ sowie die Freiheit ihrer Verwendung²⁰ von Bedeutung.

- Bezogen auf die Mittelherkunft wird gefragt, ob es sich um Einnahmen aus eigenen Quellen handelt (d. h. um Einnahmen, die wirtschaftlich dem Gebiet der Gemeinde selbst entstammen) oder um Einnahmen aus fremden Quellen, die der Gemeinde in Form von Zuweisungen o. Ä. von anderen Ebenen zugewiesen wurden. Beispiele für Einnahmen aus eigenen Quellen sind Einnahmen aus den Gemeindesteuern sowie Gebühren. Eine wichtige Einnahme aus fremden Quellen stellen die Zuweisungen dar, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durch das Land gewährt werden. Im Hinblick auf Einnahmen aus eigenen Quellen wird angenommen, dass die Gemeinde ein gesteigertes Interesse daran hat, dafür zu sorgen, dass diese Einnahmequellen nicht versiegen. Zudem ist die Kommune bei diesen Einnahmearten nicht vollends von dem Handeln Dritter abhängig. Speziell bei den Gemeindesteuereinnahmen (Grund- und Gewerbesteuer) sowie bei den Entgelteinnahmen verfügt die Gemeinde sogar über Möglichkeiten, die Höhe der Einnahmen unmittelbar zu bestimmen.

19 Handelt es sich um Einnahmen „aus eigenen“ oder „aus fremden Quellen“? Einnahmen aus eigenen Quellen (z. B. Steuereinnahmen, Gebühren und Beiträge) lassen sich auf die örtlichen Wirtschaft und Bevölkerung bzw. auf die wirtschaftliche Betätigung der Kommune zurückführen. Einnahmen aus fremden Quellen entstammen demgegenüber nicht (bzw. nicht unmittelbar und zudem allenfalls teilweise) dem Gemeindegebiet, sondern werden den Kommunen in Form von Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, Kostenerstattungen o. Ä. zugewiesen.

20 Handelt es sich um „allgemeine Deckungsmittel“, über deren Verwendung die Kommunen selbst entscheiden können (z. B. Steuereinnahmen, allgemeine Zuweisungen) oder sind die Einnahmen mit einer Zweckbindung versehen (z. B. Gebühren und Beiträge oder Zweckzuweisungen)?

Tabelle 7: Überblick über die analysierten finanzwirtschaftlichen Größen

Fiskalische Position	erfasst über ...	Erläuterung
Haushaltsergebnisse	Finanzierungssaldo	
Einnahmen	bereinigte Gesamteinnahmen, darunter:	
	Steuereinnahmen (netto), darunter:	Steuereinnahmen abzgl. Gewerbesteuerumlage
	Gewerbesteuer (netto)	Gewerbesteuererinnahmen abzgl. Gewerbesteuerumlage
	Gemeindeanteil Einkommensteuer	–
	Allgemeine Zuweisungen	Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, sonstige allg. Zuweisungen, Ausgleichsleistungen v. Land
	Zweckgebundene Zuweisungen	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
	Gebühren und Beiträge	Verwaltungs- u. Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben, Beiträge und ähnliche Entgelte
	Finanzeinnahmen	übrige Verwaltungs- u. Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen
Ausgaben	bereinigte Gesamtausgaben, darunter:	
	Personalausgaben	inkl. Ausgaben für Versorgung
	Laufender Sachaufwand	–
	Ausgaben für soziale Leistungen	–
	Zuweisungen für laufende Zwecke	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich
	Zinsausgaben	–
Schulden	Investitionen	Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, Erwerb von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen
	Gesamtschulden, darunter:	
	Kreditmarktschulden	Summe der Kreditmarktschulden und Kassenkredite beim nicht öffentlichen Bereich
	Kassenkredite	–

Quelle: Eigene Darstellung.

- Bei der Mittelverwendung wird zwischen Einnahmen ohne und mit Zweckbindung unterschieden. Im Hinblick auf die einnahmeseitige Autonomie werden zweckungebundene Einnahmen grundsätzlich positiver eingeschätzt, da bei ihnen kein Risiko einer Verzerrung der kommunalen Aufgabenpräferenzen besteht. Nicht mit einer Verwendungsvorgabe versehen sind insbesondere die kommunalen Steuereinnahmen sowie die Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Beispiele für zweckgebundene Einnahmen sind Entgeltabgaben sowie Zweckzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

Das finanzwissenschaftliche Interesse richtet sich insbesondere auf den Selbstbestimmungsgrad der kommunalen Aufgaben- und Ausgabentätigkeit.²¹

Empirisch abgeleitete Aussagen zum Selbstbestimmungsgrad der kommunalen Ausgaben setzen eine Einteilung der Ausgaben

²¹ Die kommunale Aufgabentätigkeit ist in erheblichem Maße durch staatliche Rechtsvorgaben fremdbestimmt. Neben weitgehend unregulierten freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (z. B. der Betrieb eines Theaters) gibt es zahlreiche Aufgaben, deren Erfüllung den Kommunen dem Grunde und/oder der Art nach rechtlich vorgeschrieben ist (dies betrifft insbesondere Aufgaben der sozialen Sicherung). Die rechtliche Regulierung der Aufgabentätigkeit ist – wie in Kapitel A.2.1 dargestellt – in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt. Schon aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass der Fremdbestimmungsgrad der Aufgaben- und Ausgabentätigkeit größere Länderunterschiede aufweist.

Tabelle 8: Kriterien einer empirischen Erfassung des Autonomiegrades kommunaler Einnahmen und Ausgaben

Zahlungsart	Kriterium	Erläuterung	Operationalisierung
Einnahmen	Mittelherkunft	Gesamteinnahmeanteil der Einnahmen aus eigenen Quellen	Steuereinnahmen (netto), Verwaltungs- u. Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben, übrige Verwaltungs- u. Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Ersatz von sozialen Leistungen, Zinseinnahmen, Rückflüsse von Darlehen, Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen u. Rückflüsse von Kapitaleinlagen, Einnahmen aus der Veräußerung von Sachen des Anlagevermögens, Beiträge und ähnliche Entgelte
		Gesamteinnahmeanteil der Einnahmen aus fremden Quellen	übrige Einnahmen
	Mittelverwendung	Gesamteinnahmeanteil der Einnahmen ohne Zweckbindung	Steuereinnahmen (netto), Schlüssel-, Bedarfs- und sonstige allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen, Ausgleichsleistungen vom Land, übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen, Rückflüsse von Darlehen, Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen u. Rückflüsse von Kapitaleinlagen, Einnahmen aus der Veräußerung von Sachen des Anlagevermögens, Schuldenaufnahme bei Verwaltungen
		Gesamteinnahmeanteil der Einnahmen mit Zweckbindung	übrige Einnahmen
Ausgaben	Selbstbestimmungsgrad	Sozialausgabenquote (geringer Selbstbestimmungsgrad)	Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen an den bereinigten Gesamtausgaben
		Investitionsquote (hoher Selbstbestimmungsgrad)	Anteil der Ausgaben für Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben

Quelle: Eigene Darstellung.

nach dem Grad ihrer rechtlichen Regulierung voraus. Unabhängig von den großen methodischen Schwierigkeiten einer Pflichtigkeitseinteilung (u. a. aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Einschätzungen der Regulierungsdichte), die grundsätzliche Zweifel an einer Belastbarkeit der Ergebnisse begründen, ist eine derartige Einordnung der kommunalen Ausgaben auf der Grundlage der verwendeten Datenbasis jedoch nicht möglich, da die finanzwirtschaftlichen Positionen in der Kassenstatistik nicht nach Aufgaben ausgewiesen werden. Technisch möglich ist allenfalls eine sehr grobe Erfassung des Selbstbestimmungsgrades auf der Grundlage der kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen (Ausgabeart mit eher geringem Selbstbestimmungsgrad) sowie der Ausgaben für Investitionen (Ausgabeart mit hohem Selbstbestimmungsgrad).²²

Tabelle 8 gibt einen Überblick über die Kriterien, anhand derer die kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des vor-

liegenden Kapitels ländervergleichend empirisch auf ihren Autonomiegrad hin überprüft werden. Die Ergebnisse sind in Kapitel B.5 dokumentiert.

B.2 Haushaltsergebnisse und Ergebnisentwicklung

Abbildung 9 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Finanzierungssaldos der kommunalen Kernhaushalte in den 15 Jahren zwischen 2000 und 2014.

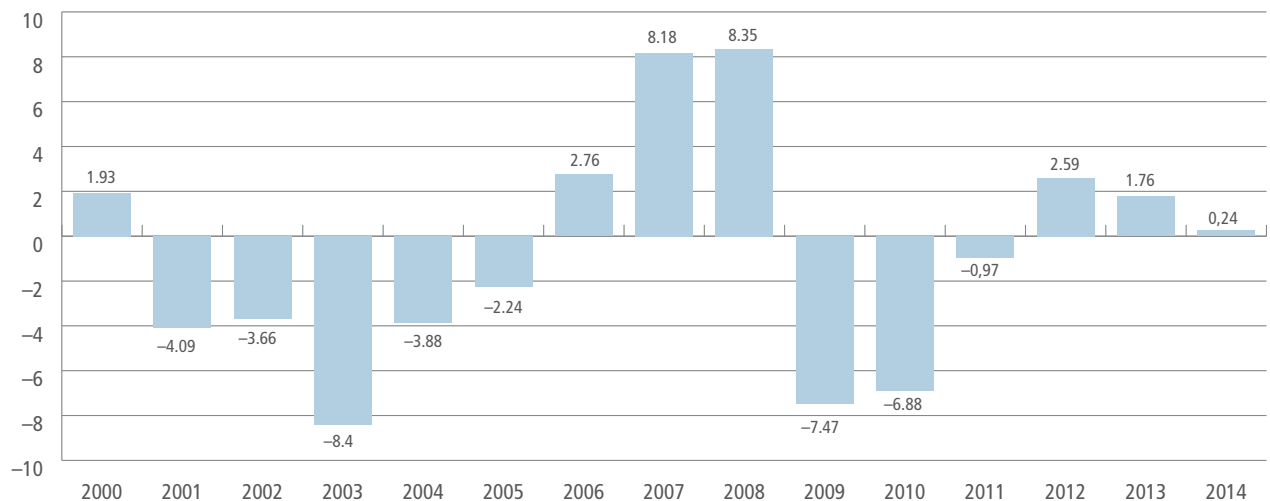
Als Finanzierungssaldo wird in der Finanzstatistik die Differenz der Gesamteinnahmen und -ausgaben ohne Berücksichtigung sogenannter besonderer Finanzierungsvorgänge²³ bezeichnet. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, liegt ein Finanzie-

²² In der Abgrenzung der Kassenstatistik umfassen die sozialen Leistungen ausschließlich Transferausgaben, die die Kommunen im Sozial- und Jugendhilfebereich tätigen, nicht aber z. B. den Personal- und Sachaufwand, der in diesem Zusammenhang anfällt. Sozialbereich und Sozialausgaben sind hier somit enger abgegrenzt als z. B. in Kapitel A.2.2.

²³ Die unter den besonderen Finanzierungsvorgängen zusammengefassten Einnahmen und Ausgaben dienen dem periodenübergreifenden Ausgleich des Haushalts und sind daher nicht saldenrelevant. Sie umfassen v. a. Einnahmen aus Krediten oder aus der Auflösung von Rücklagen sowie, spiegelbildlich dazu, Ausgaben für Kredittilgung und zur Zuführung an Rücklagen.

Abbildung 9: Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte

in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt (2000–2012: Rechnungsergebnisse Fachserie 14, Reihe 3.3; 2013 und 2014, vierteljährliche Kassenergebnisse, Fachserie 14, Reihe 2).

| BertelsmannStiftung

rungsüberschuss vor. Sind die Ausgaben hingegen höher als die Einnahmen, dann ergibt sich ein Finanzierungsdefizit. Der Finanzierungssaldo zeigt an, wie hoch die Deckungslücke in den öffentlichen Haushalten ist, die durch Kreditaufnahme oder Auflösung von Rücklagen geschlossen werden muss. Der Finanzierungssaldo weist zwar den Nachteil einer möglichen Verzerrung durch Einmaleffekte auf, doch aufgrund seiner verständlichen Konzeption sowie seiner umfassenden Verfügbarkeit (für sämtliche Gebietskörperschaften und lange Zeitreihen) stellt er nach wie vor eine unverzichtbare Größe zur Beurteilung der Haushaltslage öffentlicher Körperschaften dar.

Das Jahr 2014 haben die deutschen Kommunen in ihren Kernhaushalten per Saldo mit einem leichten Finanzierungsüberschuss in Höhe von 0,24 Milliarden Euro abgeschlossen. Gegenüber dem Vorjahr 2013 entspricht dies einer Verschlechterung des Finanzierungssaldos um rund 1,5 Milliarden Euro; bezogen auf das Ergebnis im Jahr 2012 beträgt der Rückgang sogar 2,35 Milliarden Euro.

Die Zeitreihenbetrachtung lässt jedoch erkennen, dass sich die kommunalen Haushalte derzeit – zumindest bezogen auf die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände – in einer Phase relativ großer Stabilität befinden. Das war nicht immer so. Im ver-

gangenen Jahrzehnt ist der Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte deutlich volatiler gewesen als aktuell. Besonders groß war die Schwankung in den Jahren 2008 und 2009, als der kommunale Finanzierungssaldo im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise um fast 16 Milliarden Euro „abstürzte“.

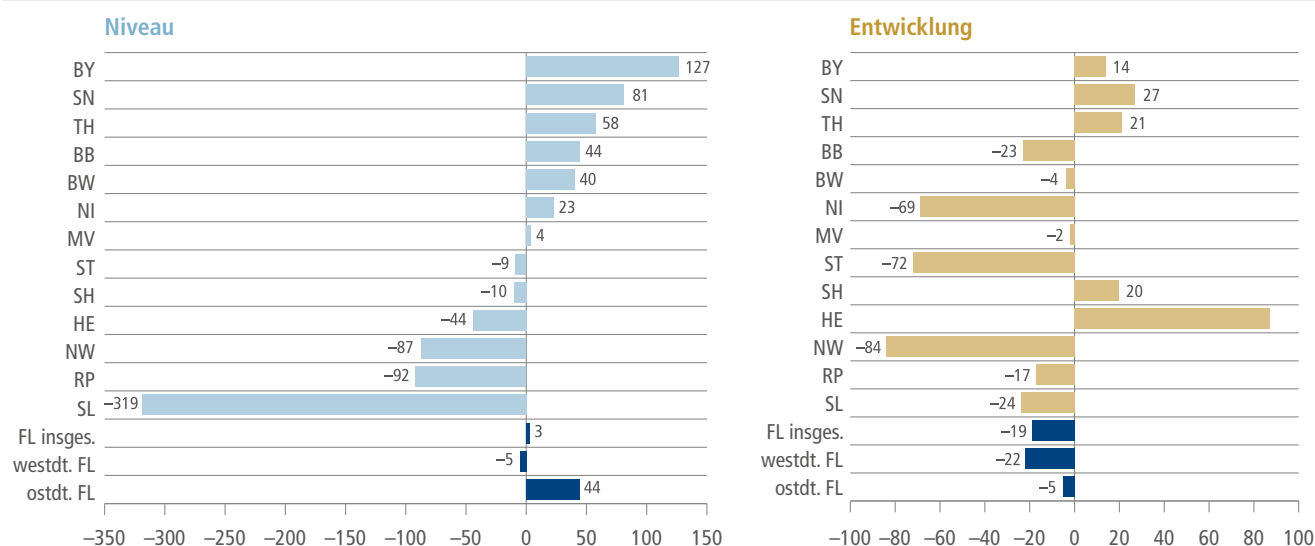
Abbildung 9 macht darüber hinaus deutlich, dass die kommunale Ebene als Ganzes – der großen Schwankungsintensität des Finanzierungssaldos und der zuletzt gesehenen Ergebnisverschlechterung zum Trotz – in Relation zu den anderen staatlichen Ebenen eine stabilere Haushaltslage aufweist. Bezogen auf ihre Kernhaushalte haben die Kommunen in neun der vergangenen 15 Jahre per Saldo Überschüsse erwirtschaftet.²⁴ Der Bund hingegen hat den Haushaltsausgleich 44 Jahre in Folge verfehlt und erst im Jahr 2014 – erstmals seit 1970 – wieder einen Finanzierungsüberschuss erzielt. Die finanzielle Situation der Länder stellte sich im selben Zeitraum kaum besser dar: Zwischen 1970 und 2014 haben diese nur in drei Jahren (2007 und 2008 sowie 2014) per Saldo Überschüsse erzielt.²⁵

²⁴ In der Summe der Finanzierungssalden der 15 Haushaltsjahre steht jedoch ein Defizit von 11,8 Mrd. Euro.

²⁵ Pressemitteilung Nr. 120 des Statistischen Bundesamtes vom 7.4.2015.

Abbildung 10: Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte)

Die Verkleinerung des Betrachtungsmaßstabs offenbart große regionale Unterschiede hinter dem bundesweiten kommunalen Finanzierungssaldo (+3 Euro je Einwohner). Die Unterschiede betreffen dabei sowohl das Niveau als auch die Entwicklung des Finanzierungssaldos (Abbildung 10).

Im Jahr 2014 betrug die Spannweite zwischen dem höchsten Finanzierungsüberschuss (Bayern: +127 Euro je Einwohner) und dem höchsten Defizit (Saarland: -319 Euro je Einwohner) schon auf der Ebene der Flächenländer 446 Euro je Einwohner.

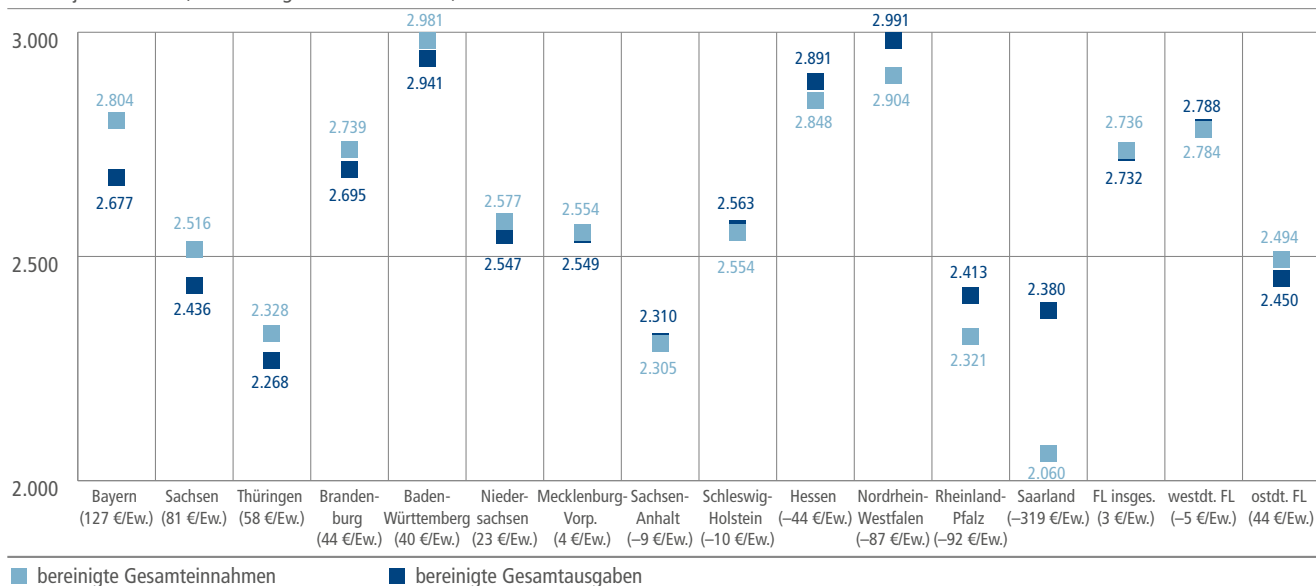
In sieben der 13 Flächenländer haben die Kommunen das Jahr 2014 per Saldo mit einem Finanzierungsüberschuss abgeschlossen – darunter mit Sachsen (+81 Euro je Einwohner), Thüringen (+58 Euro je Einwohner), Brandenburg (+44 Euro je Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (+4 Euro je Einwohner) vier der fünf ostdeutschen Flächenländer. In sechs Ländern ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Ausgleich des Finanzierungssaldos nicht gelungen. Die höchsten Fehlbeträge wiesen die Kommunen des Saarlands (-319 Euro je Einwohner), in Rheinland-Pfalz (-92 Euro je Einwohner) sowie in Nordrhein-Westfalen (-87 Euro je Einwohner) auf.

Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo 2014 im Durchschnitt aller Flächenländer um 19 Euro je Einwohner verschlechtert. Der Rückgang ist dabei überwiegend auf die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern zurückzuführen (-22 Euro je Einwohner); in den ostdeutschen Ländern hat sich der Saldo im Durchschnitt lediglich um fünf Euro je Einwohner verschlechtert.

In acht der 13 Flächenländer hat sich die Haushaltssituation der Kommunen in 2014 verschlechtert; in fünf Ländern ist der Finanzierungssaldo hingegen besser ausgefallen als im Jahr 2013. Den höchsten Rückgang des Finanzierungssaldos hatten die nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände zu verzeichnen (-84 Euro je Einwohner), gefolgt von den Kommunen in Sachsen-Anhalt (-72 Euro je Einwohner) und Niedersachsen (-69 Euro je Einwohner). Besonders positiv hat sich 2014 demgegenüber der Finanzierungssaldo der hessischen Kommunen entwickelt (+87 Euro je Einwohner). Eine Ursache sind die besonders dynamisch gestiegenen Steuern (vgl. Abbildung 15). Ebenfalls verbessert hat sich der Finanzierungssaldo im Jahr 2014 in Sachsen (+27 Euro je Einwohner), Thüringen (+21 Euro je Einwohner), Schleswig-Holstein (+20 Euro je Einwohner) und Bayern (+14 Euro je Einwohner).

Abbildung 11: Beiträge zur Höhe des kommunalen Finanzierungssaldos 2014: Niveau der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben

in Euro je Einwohner (Finanzierungssaldo in Klammern)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

BertelsmannStiftung

Der kommunale Finanzierungssaldo ist ein Indikator der fiskalischen Nachhaltigkeit. Er zeigt die Tragfähigkeit der Haushaltspolitik bzw. deren Veränderung im Zeitverlauf an. Um die Gründe für die Ergebnis- und Entwicklungsunterschiede zwischen den Ländern zu identifizieren, ist ein differenzierter Blick auf die kommunalen Einnahmen und Ausgaben erforderlich. Die detaillierte Analyse der kommunalen Einnahmen und Ausgaben ist Gegenstand der Kapitel B.3 und B.4; gleichwohl soll nachfolgend bereits ein erster Eindruck davon vermittelt werden, welche Einnahmen- und Ausgabenunterschiede hinter den dargestellten Niveau- und Entwicklungsunterschieden des kommunalen Finanzierungssaldos in den Flächenländern stehen.

Erste Einblicke gibt Abbildung 11, in der zusätzlich zu den – in Klammern dargestellten – kommunalen Finanzierungssalden im Jahr 2014 auch die bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben²⁶ der Kommunen in den 13 Flächenländern abgetragen sind. Die Abbildung 11 lässt erhebliche Länderunterschiede bei den

kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben erkennen. Bezogen auf die bereinigten Gesamteinnahmen reichte die Spanne im Jahr 2014 von 2.060 Euro je Einwohner im Saarland bis hin zu 2.981 Euro je Einwohner in Baden-Württemberg; in Summe belief sich der Unterschied demzufolge auf 921 Euro je Einwohner, gleich 45 Prozent. Ausgabenseitig war die Differenz zwischen Minimum (2.268 Euro je Einwohner) und Maximum (2.991 Euro je Einwohner) mit 723 Euro je Einwohner oder 32 Prozent etwas weniger groß. Mit 2.784 bzw. 2.788 Euro je Einwohner lag das Niveau der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben in den westdeutschen Flächenländern im Mittel 290 bzw. 338 Euro je Einwohner über dem ostdeutschen Durchschnitt (2.494 bzw. 2.450 Euro je Einwohner).

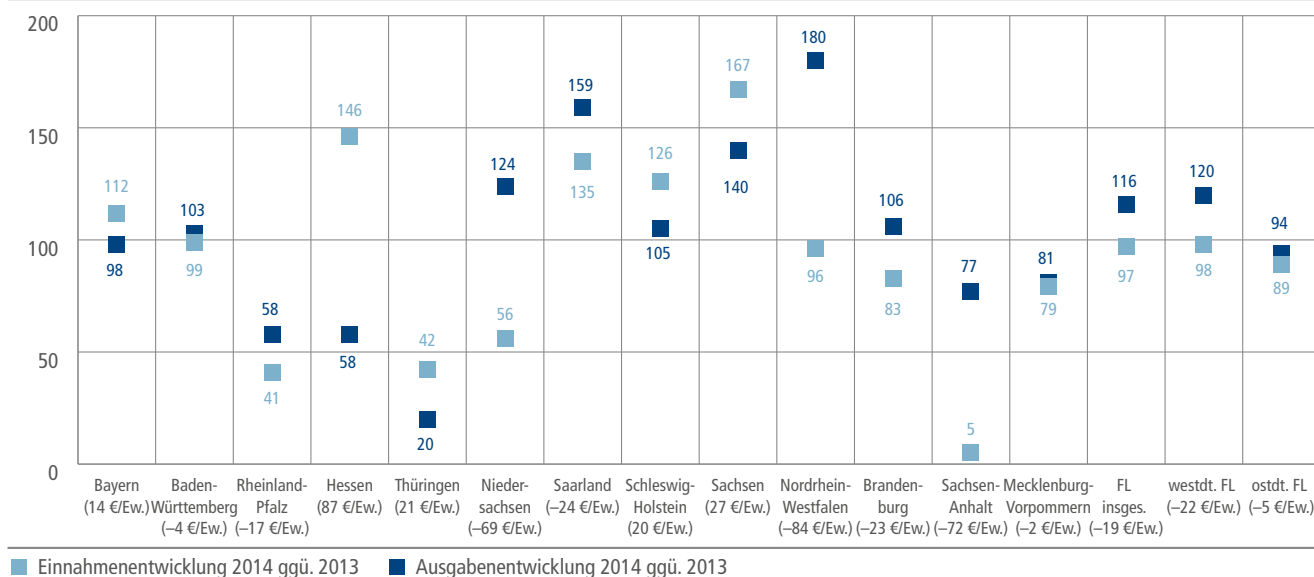
Ein fiskalisches Muster, das auf Gründe für die kommunalen Ergebnisunterschiede zwischen den Ländern hindeuten könnte,²⁷ lässt sich der Abbildung 11 jedoch nicht entnehmen. Auch die unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade stehen nicht in Zusammenhang zu den erreichten Finanzierungssalden.

26 Hierbei handelt es sich um die Summe der kommunalen Einnahmen bzw. Ausgaben aus laufender Rechnung und aus Kapitalrechnung, die zur Vermeidung von Doppelzählungen bei der Zusammenfassung zu einer Darstellungsebene finanzstatistisch bereinigt werden.

27 Bspw. derart, dass die kommunalen Gesamteinnahmen der Länder mit Finanzierungsdefiziten unterdurchschnittlich ausgefallen sind und/oder die Gesamtausgaben über dem Durchschnitt der Flächenländer lagen.

Abbildung 12: Beiträge zur Veränderung des kommunalen Finanzierungssaldos 2014: Veränderung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben

in Euro je Einwohner (Veränderung des Finanzierungssaldos in Klammern)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

BertelsmannStiftung

Abbildung 12 stellt die Veränderung der kommunalen Finanzierungssalden im Jahr 2014 in den Kontext der kommunalen Gesamteinnahmen- und Gesamtausgabenentwicklung in den Flächenländern; die Abbildung stellt somit ländervergleichend dar, welche fiskalischen Entwicklungen die jeweilige Veränderung des Finanzierungssaldos bewirkt haben.

Bezogen auf die Gesamtheit der Flächenländer steht hinter der Verschlechterung des Finanzierungssaldos um 19 Euro je Einwohner eine Zunahme der Gesamteinnahmen um 97 Euro je Einwohner bei einem Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben um 116 Euro je Einwohner. In der Summe war daher der starke Anstieg der Ausgaben für die Verschlechterung des Saldos verantwortlich.

In den ostdeutschen Flächenländern ist der Ausgabenanstieg mit +94 Euro je Einwohner deutlich geringer ausgefallen als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (+120 Euro je Einwohner). Im Hinblick auf die Entwicklung der kommunalen Gesamteinnahmen waren die Ost-West-Unterschiede weniger stark ausgeprägt; in Ostdeutschland sind die kommunalen

Pro-Kopf-Einnahmen im Durchschnitt um 89 Euro gestiegen, in den westdeutschen Flächenländern betrug die Zunahme im Mittel 98 Euro je Einwohner.

Sowohl die kommunalen Gesamteinnahmen als auch die Gesamtausgaben wiesen im Jahr 2014 ausgeprägte Entwicklungsunterschiede zwischen den Flächenländern auf. Die Veränderung der Pro-Kopf-Gesamteinnahmen reichte von +5 Euro in Sachsen-Anhalt bis hin zu +167 Euro im benachbarten Sachsen. Mit Blick auf die bereinigten Gesamtausgaben war die Spanne zwischen der minimalen Veränderung (Thüringen: +20 Euro je Einwohner) und der höchsten Zunahme (+180 Euro je Einwohner, Nordrhein-Westfalen) ähnlich groß.

In fünf Ländern steigen die Einnahmen im Jahresvergleich stärker als die Ausgaben. In zwei Ländern ist eine parallele Entwicklung zu beobachten. In sechs Ländern enteilten die Ausgaben den Einnahmen. Zwar lässt Abbildung 12 erkennen, dass sich die kommunalen Gesamteinnahmen in den Ländern mit positiver kommunaler Ergebnisveränderung größtenteils besser entwickelt haben als in den Ländern, in denen sich der kommunale Finanzierungssaldo

gegenüber dem Vorjahr verschlechtert hat,²⁸ während die Entwicklung der kommunalen Gesamtausgaben tendenziell umgekehrt verlaufen ist.²⁹ Darüber hinaus lassen sich der kommunalen Gesamteinnahmen- und -ausgabenentwicklung keine belastbaren Erklärungsmuster für die Ergebnisentwicklung im Jahr 2014 entnehmen. Die kommunale Haushaltsentwicklung ist in den Ländern sehr unterschiedlich verlaufen. Die Abweichungen beschränken sich dabei keineswegs auf Länder mit gegensätzlicher Ergebnisentwicklung; hier waren divergierende Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen zu erwarten. Darüber hinaus unterscheiden sich jedoch auch Länder, deren kommunale Finanzierungssalden sich im Jahr 2014 ähnlich entwickelt haben, im Hinblick auf die den Haushaltsergebnissen zugrunde liegende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung teils erheblich. So lässt sich der Rückgang des kommunalen Finanzierungssaldos in Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen auf die starke Zunahme der Ausgaben zurückführen (+180 Euro je Einwohner), die durch die ebenfalls positive Entwicklung der kommunalen Einnahmen (+96 Euro je Einwohner) nicht aufgefangen werden konnte. Demgegenüber hat die ähnlich hohe Verschlechterung des kommunalen Finanzierungssaldos in Sachsen-Anhalt (–72 Euro je Einwohner) überwiegend einnahmeseitige Gründe. Hier sind die kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen gegenüber dem Vorjahr nur marginal gestiegen (+5 Euro je Einwohner) und konnten den – im Ländervergleich unterdurchschnittlichen – Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben (+77 Euro je Einwohner) daher nicht kompensieren.

In den nachfolgenden Kapiteln B.3 und B.4 werden die bislang nur gesamthaft beleuchteten kommunalen Einnahmen und Ausgaben genauer in den Blick genommen.

B.3 Kommunale Einnahmen

Nachdem im vorangegangenen Kapitel bereits ein erster Eindruck von der Höhe und Entwicklung der kommunalen Gesamteinnahmen gegeben wurde, werden diese nachfolgend genauer beleuchtet.

Ausgehend von den bereinigten Gesamteinnahmen werden in diesem Kontext die Höhe und Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Steuern, allgemeinen Zuweisungen (d.h. Zuweisungen, die nicht mit einer Zweckbindung versehen sind), zweckgebundenen Zuweisungen sowie Gebühren und Beiträgen ländervergleichend untersucht. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Länderwerte dabei stets entsprechend ihrer Pro-Kopf-Höhe im Jahr 2014 sortiert dargestellt (Abbildung 13).

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die bereinigten Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2014 im Flächenländerdurchschnitt auf 2.736 Euro je Einwohner. Auf der Länderebene reichte die Spanne dabei von 2.060 Euro je Einwohner im Saarland bis hin zu 2.981 Euro je Einwohner in Baden-Württemberg. Gegenüber dem Vorjahr sind die Gesamteinnahmen in 2014 im Schnitt um 97 Euro je Einwohner gestiegen. Hier reichte die Spanne im Ländervergleich von nur +5 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt bis zu +167 Euro je Einwohner in den Kommunen Sachsens. Auf welchen Einnahmearten die unterschiedlichen Entwicklungen beruhen, wird in der Betrachtung der Gesamteinnahmen noch nicht deutlich.

Mit Blick auf die Interpretation der in Abbildung 13 dargestellten Kassenergebnisse ist dabei jedoch auf einen verzerrenden Effekt hinzuweisen: Im Jahr 2014 wurde in elf der 13 Flächenländern eine sogenannte „Finanzausgleichsumlage“ von besonders steuer- bzw. finanzstarken Kommunen erhoben. Das Aufkommen aus der Umlage verblieb dabei zumeist im kommunalen Bereich und hat zum Beispiel die Finanzausgleichsmasse gestärkt oder diente der (Mit-)Finanzierung von Konsolidierungshilfen für Kommunen mit problematischer Haushaltssituation (vgl. auch Kapitel D).³⁰ Lediglich in Baden-Württemberg ist ein Teil des Aufkommens in den Landeshaushalt geflossen (im Jahr 2014: 11,55 % bzw. ca. 400 Mio. Euro).

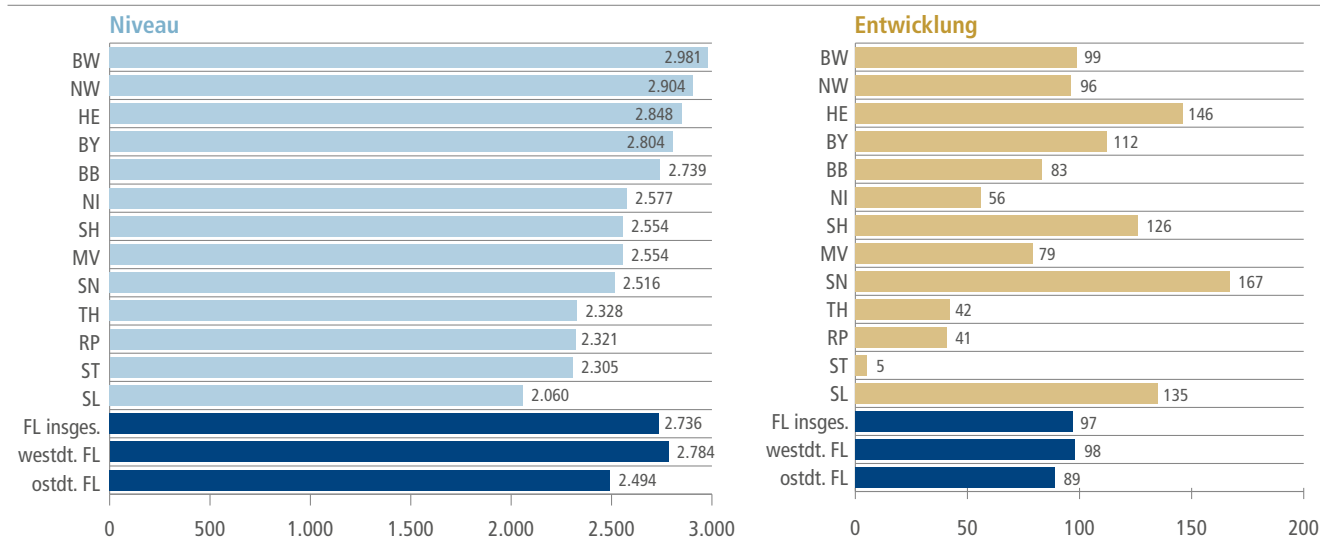
28 In vier der fünf Länder, in denen sich der kommunale Finanzierungssaldo im Jahr 2014 verbessert hat, sind die bereinigten Gesamteinnahmen überdurchschnittlich stark gestiegen; bezogen auf die sieben Länder mit Ergebnisverschlechterung trifft dies hingegen nur auf zwei Länder (Baden-Württemberg und Saarland) zu. Durchschnittlich sind die bereinigten Gesamteinnahmen in den Ländern, in denen sich der kommunale Finanzierungssaldo 2014 verbessert hat, um 136 Euro je Einwohner gestiegen; 47 Euro je Einwohner mehr als in den Ländern, in denen sich der kommunale Finanzierungssaldo gegenüber dem Vorjahr verschlechtert hat.

29 Die bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen sind in drei Ländern mit negativer Ergebnisentwicklung überdurchschnittlich stark gestiegen (Nordrhein-Westfalen, Saarland und Niedersachsen); bezogen auf die Länder, in denen sich der kommunale Finanzierungssaldo 2014 verbessert hat, war hingegen nur in Sachsen ein überdurchschnittlicher Anstieg der Gesamtausgaben zu verzeichnen. In den Ländern, in denen sich der kommunale Finanzierungssaldo im Jahr 2014 gegenüber 2013 verschlechtert hat, sind die bereinigten kommunalen Gesamtausgaben 2014 im Durchschnitt um 139 Euro je Einwohner gestiegen. Bezogen auf die Länder mit Ergebnisverbesserung betrug die Ausgabenentwicklung im Durchschnitt +103 Euro je Einwohner.

30 Für eine ländervergleichende Übersicht der Finanzausgleichsumlageregelungen siehe u. a. Boettcher 2014b sowie Wohltmann 2014: 408-411.

Abbildung 13: Bereinigte Gesamteinnahmen – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

Sofern die kommunalen Ausgaben für die Umlage in der Finanzstatistik als Zahlung „an das Land“ gebucht werden (z. B. unter den Positionen „allgemeine Zuweisungen an das Land“ oder „allgemeine Umlagen an das Land“),³¹ sind die bereinigten Einnahmen sowohl mit Blick auf die Höhe als auch hinsichtlich ihrer Struktur von der Finanzausgleichsumlage verzerrt. Dasselbe gilt analog für die bereinigten Gesamtausgaben. In diesem Fall werden sowohl die Gesamteinnahmen als auch die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände systematisch zu hoch ausgewiesen, da die Bereinigung um Zahlungen von bzw. an Kommunen de facto unvollständig ist.

Ob ein derartiger Effekt vorliegt bzw. wie stark er gegebenenfalls ist, hängt neben der finanzstatistischen Verbuchung der kommunalen Umlagezahlungen maßgeblich auch von der Höhe des Aufkommens ab. In den meisten Ländern dürfte sich das Ausmaß der Verzerrung angesichts des – in Relation zu den kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben – eher geringen Umlageaufkommens in sehr

engen Grenzen halten.³² Im Hinblick auf Baden-Württemberg trifft dies nicht zu: Gemäß der vierteljährlichen Kassenstatistik beliefen sich im Jahr 2014 über die Finanzausgleichsumlage die von den Kommunen selbst finanzierten Zuweisungen auf etwa 3 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Pro-Kopf-Wert von ca. 280 Euro bzw. fast zehn Prozent der bereinigten Gesamteinnahmen, um den diese in der Statistik zu hoch ausgewiesen werden; dasselbe gilt für die kommunalen Gesamtausgaben. De facto belaufen sich die um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigten Gesamteinnahmen in Baden-Württemberg demnach auf etwa 2.700 Euro je Einwohner anstatt der in der Kassenstatistik ausgewiesenen 2.981 Euro je Einwohner.³³

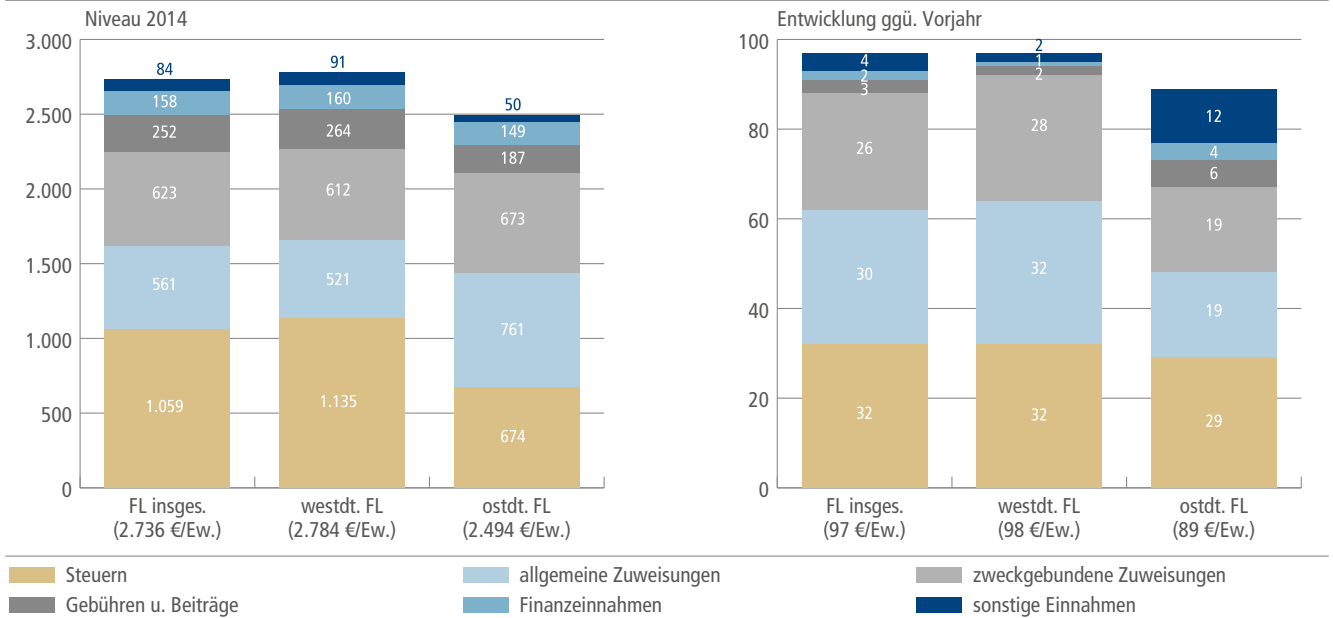
31 Die finanzstatistische Einordnung als „Zahlung an das Land“ hat den Hintergrund, dass die entsprechenden Zahlungen, obwohl sie letztendlich wieder in den kommunalen Bereich zurückfließen, haushaltsrechtlich einen „Umweg“ über den Landeshaushalt (z. B. über die Finanzausgleichsmasse) oder über ein der Landesebene zuzurechnendes Sondervermögen (z. B. über den Stärkungspaktfonds in Nordrhein-Westfalen) machen.

32 Bezogen auf die Gruppe der Flächenländer ohne Baden-Württemberg beliefen sich die unter den Positionen „allgemeine Zuweisungen an das Land“ sowie „allgemeine Umlagen an das Land“ gebuchten Ausgaben im Jahr 2014 durchschnittlich auf rund 7 Euro je Einwohner; dies entspricht einem Anteilswert von jeweils weniger als 0,3 Prozent der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben. Da unter den genannten statistischen Positionen teils auch andere Zahlungen als die Finanzausgleichsumlage verbucht werden, dürfte dieser Wert die obere Grenze des skizzierten Zerreffekts auf die bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben darstellen.

33 Der verzerrende Einfluss des Aufkommens aus der Finanzausgleichsumlage beschränkt sich jedoch keineswegs nur auf die Höhe der Gesamteinnahmen (und -ausgaben). Er erstreckt sich darüber hinaus auch auf die mit den Mitteln der Finanzausgleichsumlage finanzierten Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (v. a. Schlüsselzuweisungen sowie im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährte Zweckzuweisungen), die im Falle einer vollständigen Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene entsprechend geringer ausfallen würden. Aufgrund des hiermit verbundenen Arbeitsaufwands kann eine derartige Bereinigung im Rahmen des vorliegenden Berichts jedoch nicht geleistet werden.

Abbildung 14: Kommunale Einnahmen 2014 nach Einnahmearten

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

Abbildung 14 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der kommunalen Gesamteinnahmen im Jahr 2014. Bezogen auf den Durchschnitt der Flächenländer stellten die Steuereinnahmen in diesem Jahr mit 1.059 Euro je Einwohner (39 Prozent der bereinigten Gesamteinnahmen) die fiskalisch bedeutsamste kommunale Einnahmeart dar, gefolgt von den zweckgebundenen Zuweisungen (inkl. Kostenerstattungen) mit 623 Euro je Einwohner (23%) und den allgemeinen Zuweisungen (561 Euro je Einwohner bzw. 26%). Über Gebühren und Beiträge vereinnahmten die Kommunen im Jahr 2014 im Mittel 252 Euro je Einwohner (9%). Durchschnittlich 158 Euro je Einwohner (6%) entfielen auf kommunale Finanzeinnahmen (d. h. Einnahmen aus Zinsen, wirtschaftlicher Betätigung etc.).

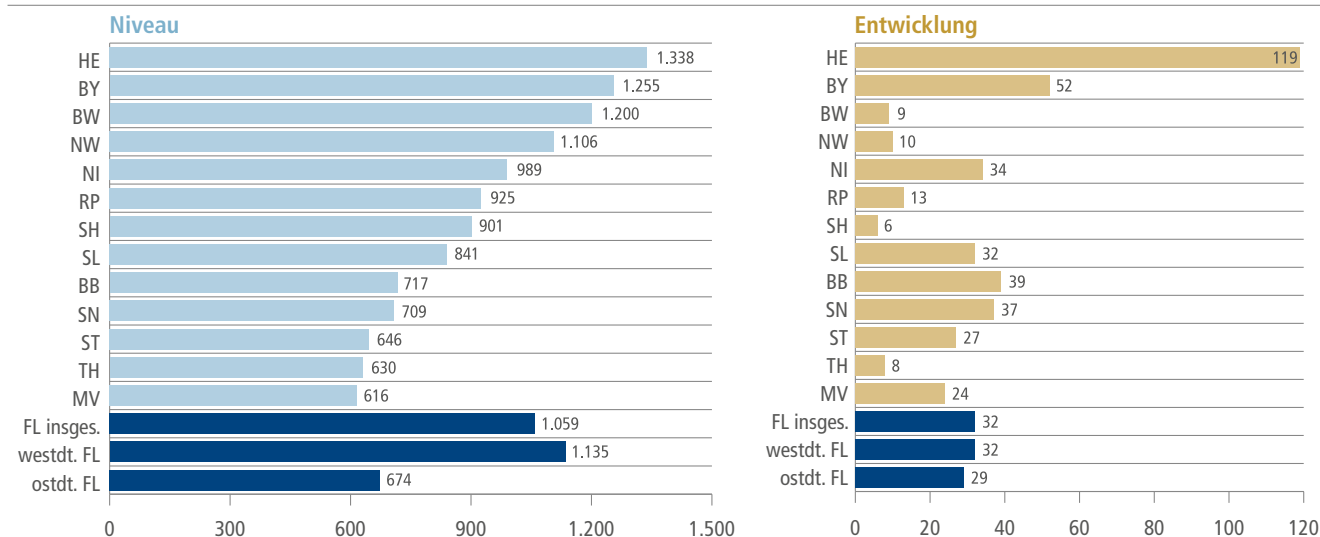
Aus Abbildung 14 sind noch immer deutliche Ost-West-Unterschiede in der kommunalen Einnahmenstruktur erkennlich. Die Unterschiede betreffen dabei hauptsächlich die kommunalen Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen. Mit 674 Euro je Einwohner verfügten die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2014 im Schnitt nur über rund 60 Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen in den westdeutschen Flächenländern (1.135 Euro je Einwohner). Ein Großteil der Steuerschwäche wird den ostdeut-

schen Kommunen durch höhere Zuweisungen ausgeglichen. Hier spiegelt sich auch der Solidarpakt wider, der den ostdeutschen Ländern und Kommunen noch bis 2019 abnehmende Sonderbedarfszuweisungen aus dem Bundeshaushalt erbringt. Die allgemeinen Zuweisungen der ostdeutschen Kommunen lagen im Jahr 2014 mit durchschnittlich 761 Euro je Einwohner fast 50 Prozent über dem westdeutschen Wert (521 Euro je Einwohner). Bezogen auf die zweckgebundenen Zuweisungen betrug der Vorsprung der ostdeutschen Kommunen 61 Euro je Einwohner bzw. zehn Prozent (673 gegenüber 612 Euro je Einwohner). Bezogen auf die Summe der kommunalen Einnahmen aus Steuern sowie allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen lag das Einnahmenniveau der westdeutschen Kommunen im Jahr 2014 durchschnittlich 160 Euro je Einwohner bzw. sieben Prozent über dem der Gemeinden und Gemeindeverbände in den ostdeutschen Flächenländern.

Zusätzlich zum Einnahmenniveau vermittelt Abbildung 14 auch einen nach Einnahmearten differenzierten Eindruck von der Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Jahr 2014. Bezogen auf den Flächenländerdurchschnitt sind die bereinigten Gesamteinnahmen im vergangenen Jahr um 97 Euro je Einwohner gestie-

Abbildung 15: Steuereinnahmen (netto) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

gen. Ausweislich der vierteljährlichen Kassenstatistik lässt sich das Wachstum dabei auf die positive Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen (+32 Euro je Einwohner), der allgemeinen Zuweisungen (+30 Euro je Einwohner) sowie der zweckgebundenen Zuweisungen (+26 Euro je Einwohner) gleichermaßen zurückführen. Die übrigen Einnahmen hatten mit neun Euro je Einwohner gegenüber 2013 nur einen untergeordneten Anteil an der Zunahme der kommunalen Gesamteinnahmen. Entwicklungsunterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Kommunen beschränken sich im Wesentlichen auf das mit jeweils 19 Euro je Einwohner geringere Wachstum der Zuweisungen in den ostdeutschen Flächenländern. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer sind die allgemeinen Zuweisungen im Jahr 2014 um 32 Euro je Einwohner gestiegen; bei den zweckgebundenen Zuweisungen betrug die Zunahme 28 Euro je Einwohner.

Ein Großteil der Länderunterschiede bei den kommunalen Gesamteinnahmen lässt sich auf die zwischen den Ländern stark divergierenden Steuereinnahmen³⁴ der Gemeinden und Gemein-

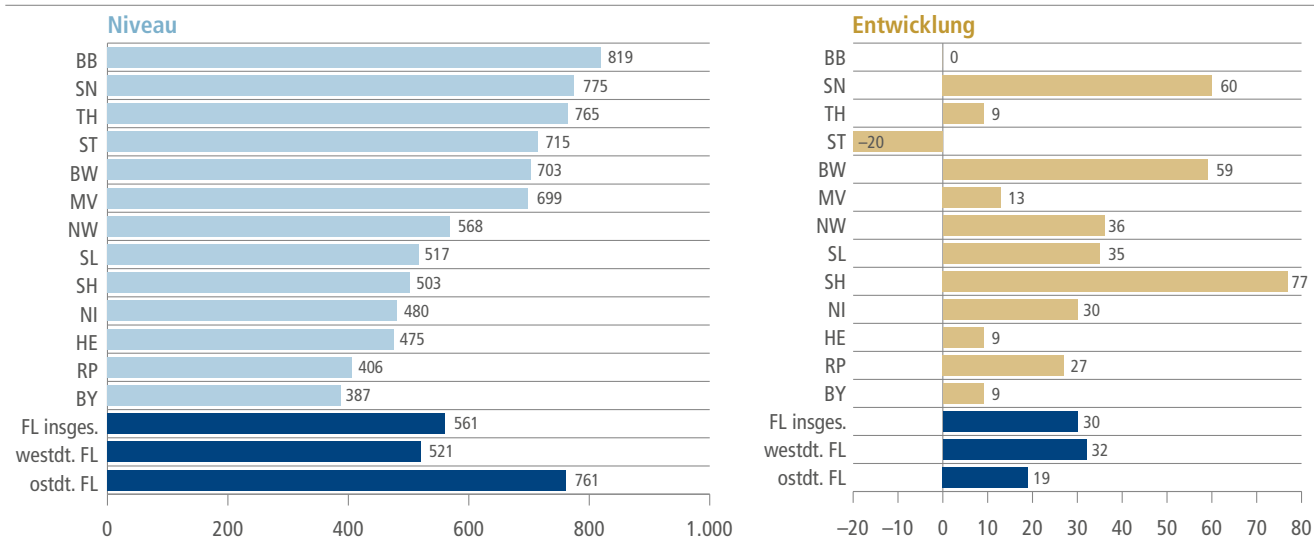
deverbände zurückführen (Abbildung 15). Bezogen auf die Netto-Steuereinnahmen der Kommunen reichte die Spanne im Jahr 2014 auf der Länderebene von 616 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bis hin zu 1.338 Euro je Einwohner in Hessen; die hessischen Kommunen verfügten somit über mehr als doppelt so hohe Steuereinnahmen wie die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern.

Erwartungsgemäß korrespondiert das Verteilungsmuster der kommunalen Steuereinnahmen deutlich sichtbar mit der – in Kapitel A.1 (Abbildung 1) – dargestellten BIP-Verteilung zwischen den Ländern: Wie die Wirtschaftskraft waren auch die kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2014 durch ein ausgeprägtes West-Ost- sowie Süd-Nord-Gefälle gekennzeichnet. Besonders steuerstark waren die Kommunen in Süddeutschland (Hessen, Bayern und Baden-Württemberg). Hier vereinnahmten die Gemeinden und Gemeindeverbände im Schnitt Steuern in Höhe von 1.200 bis 1.338 Euro je Einwohner. Bezogen auf die westdeutschen Flächenländer waren die Kommunen im Saarland sowie in Schleswig-Holstein besonders steuerschwach. Mit 841 bzw. 901 Euro je Einwohner verfügten allerdings auch sie über deutlich höhere Steuereinnahmen als die Kommunen in den ostdeutschen Ländern. Ein Aufholen der ostdeutschen Gemeinden ist nicht ersichtlich.

34 Diese setzen sich zusammen aus den Einnahmen der Gemeindesteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer abzüglich der Ausgaben für die Gewerbesteuerumlage), den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) sowie den sonstigen Gemeindesteuern (u. a. Hundesteuer).

Abbildung 16: Allgemeine Zuweisungen – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

Bezogen auf die Entwicklung der Steuereinnahmen stachen im Jahr 2014 vor allem die hessischen Kommunen heraus, deren Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 119 Euro je Einwohner gestiegen sind. Dies entspricht einer Zunahme um fast 10 Prozent. Erhebliche Zuwächse waren darüber hinaus in Bayern zu verzeichnen (+52 Euro je Einwohner). Im Flächenländerdurchschnitt haben die Steuereinnahmen 2014 um 32 Euro je Einwohner zugelegt. In Schleswig-Holstein (+6 Euro je Einwohner), Thüringen (+8 Euro je Einwohner), Baden-Württemberg (+9 Euro je Einwohner), Nordrhein-Westfalen (+10 Euro je Einwohner) und Rheinland-Pfalz (+13 Euro je Einwohner) sind die kommunalen Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Jahr 2014 demgegenüber kaum gestiegen.

Zum Ausgleich ihrer – verglichen mit den westdeutschen Flächenländern bestehenden – Steuerschwäche erhalten die ostdeutschen Kommunen höhere Zuweisungen vom Land (Abbildung 16). Diese höheren Zuweisungen der Länder speisen sich wesentlich aus dem Solidarpakt, der bis 2020 ausläuft. Die nicht mit einer Verwendungsvorgabe versehenen allgemeinen Zuweisungen³⁵ beliefen sich im Jahr 2014 im Durchschnitt der fünf

neuen Länder auf 761 Euro je Einwohner – 240 Euro je Einwohner bzw. fast 50 Prozent mehr als im westdeutschen Mittel (521 Euro je Einwohner). In Abbildung 16 sind die Ost-West-Unterschiede deutlich zu erkennen: In den ostdeutschen Ländern lag das Niveau der allgemeinen Zuweisungen im Jahr 2014 zwischen 699 und 819 Euro je Einwohner. Bezogen auf die Spannweite zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Pro-Kopf-Zuweisungsniveau fielen die Unterschiede innerhalb der Gruppe der ostdeutschen Flächenländer somit vergleichsweise gering aus. Im Jahr 2014 belief diese sich auf 120 Euro je Einwohner; in Brandenburg lag das Pro-Kopf-Niveau der allgemeinen Zuweisungen mit 819 Euro je Einwohner dabei rund 17 Prozent über dem Durchschnitt in Mecklenburg-Vorpommern (699 Euro je Einwohner).

In den westdeutschen Flächenländern war das Niveau der allgemeinen Zuweisungen – mit Ausnahme Baden-Württembergs³⁶ – deutlich geringer. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes erhielten die bayerischen Kommunen 2014 mit durchschnittlich 387 Euro je Einwohner die geringsten allgemeinen Zuweisungen

35 Summe der Schlüssel-, Bedarfs- und sonstigen allgemeinen Zuweisungen sowie der Ausgleichsleistungen vom Land (u. a. Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich).

36 Das hohe Zuweisungsniveau in Baden-Württemberg ist, wie zu Beginn von Kapitel B.3 erläutert, u. a. auch darauf zurückzuführen, dass die Kommunen hier einen erheblichen Teil der Finanzausgleichsmasse (und somit auch der allgemeinen Zuweisungen) über die Finanzausgleichsumlage selbst finanzieren.

gen; am höchsten waren sie in Nordrhein-Westfalen (568 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (703 Euro je Einwohner). In Westdeutschland sind darüber hinaus auch die Länderunterschiede wesentlich ausgeprägter als in den neuen Ländern; bezogen auf alle acht westdeutschen Flächenländer betrug die Spannweite im Jahr 2014 316 Euro je Einwohner; der Maximalwert lag somit ca. 80 Prozent über dem Minimum.³⁷

Die Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen reichte im Jahr 2014 von -20 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt bis hin zu +77 Euro je Einwohner in Schleswig-Holstein. Im Flächenländerdurchschnitt sind die allgemeinen Zuweisungen im Jahr 2014 um 30 Euro je Einwohner gestiegen, wobei die Entwicklung in den westdeutschen Kommunen mit +32 Euro je Einwohner im Mittel etwas positiver verlaufen ist als in den ostdeutschen Flächenländern (+19 Euro je Einwohner). Grundsätzlich spiegelt sich auch in den allgemeinen Zuweisungen die positive wirtschaftliche Entwicklung wider. Denn jene speisen sich überwiegend aus den Einnahmen der Länder aus den Gemeinschaftssteuern.

Die allgemeinen Zuweisungen bewirken eine sichtbare Angleichung der kommunalen Einnahmen in Ost und West (Abbildung 17). Bezogen auf die Summe der Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen betrug der Vorsprung der westdeutschen Kommunen 2014 im Schnitt noch 221 Euro je Einwohner bzw. 13 Prozent. Zum Vergleich: Bezogen auf die Steuereinnahmen betrug die Differenz 461 Euro je Einwohner bzw. 40 Prozent.

Die Angleichung zwischen den ost- und westdeutschen Kommunen lässt sich auch daran erkennen, dass beide Ländergruppen in Bezug auf die Summe der Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen keine homogenen Blöcke mehr darstellen. Zwar stehen mit Baden-Württemberg (1.903 Euro je Einwohner),³⁸ Hessen (1.814 Euro je Einwohner), Nordrhein-Westfalen (1.675 Euro je Einwohner) sowie Bayern (1.643 Euro je Einwohner) vier westdeutsche Länder an der Spitze, doch mit Brandenburg (1.536 Euro je Einwohner) und Sachsen (1.484 Euro je Einwohner) folgen zwei neue Länder auf den Plätzen fünf und sechs.

In Bezug auf die Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen reichte die Spanne im Jahr 2014 von +8 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt bis hin zu +128 Euro je Einwohner in Hessen. Im Mittel sind die entsprechenden Einnahmen um +62 Euro je Einwohner gestiegen; in den ostdeutschen Flächenländern betrug die Zunahme dabei aufgrund des geringeren Wachstums der allgemeinen Zuweisungen nur +48 Euro je Einwohner.

Neben den Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände auch Mittel, über deren Verwendung sie nicht frei entscheiden dürfen (Abbildung 18). In diesem Kontext kann zwischen zwei Kategorien zweckgebundener Einnahmen unterschieden werden: den Entgelteinnahmen (Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen) sowie den zweckgebundenen Zuweisungen.

Mit durchschnittlichen Einnahmen in Höhe von 623 Euro je Einwohner lag das Niveau der zweckgebundenen Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2014 rund 10 Prozent über dem der allgemeinen Zuweisungen (Abbildung 18).³⁹ Besonders hoch war ihr Niveau in Mecklenburg-Vorpommern; mit durchschnittlich 845 Euro je Einwohner erhielten die Kommunen hier mehr als doppelt so hohe zweckgebundene Zuweisungen wie im Saarland (401 Euro je Einwohner). Die Ost-West-Unterschiede fallen bei den zweckgebundenen Zuweisungen weitaus geringer aus als bei den allgemeinen Zuweisungen. Im Jahr 2014 belief sich ihr Niveau in den ostdeutschen Ländern im Schnitt auf 673 Euro je Einwohner; in den westdeutschen Flächenländern lagen die entsprechenden Einnahmen mit 612 Euro je Einwohner durchschnittlich 61 Euro je Einwohner bzw. neun Prozent unter dem ostdeutschen Mittelwert.

Die zweckgebundenen Zuweisungen sind im Jahr 2014 im Flächenländerdurchschnitt um 26 Euro je Einwohner gestiegen. Besonders groß ist die Zunahme in Nordrhein-Westfalen und Bayern ausgefallen; hier haben die entsprechenden Einnahmen gegenüber dem Vorjahresniveau jeweils um 49 Euro je Einwohner zugelegt. In

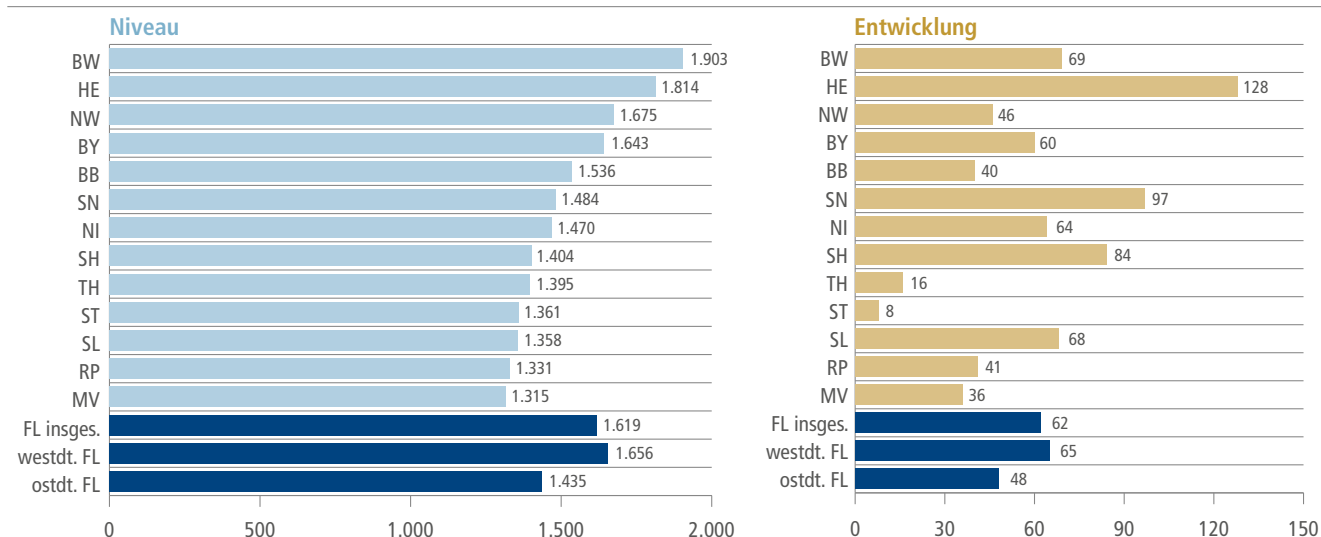
37 Ohne Baden-Württemberg belief sich die Spannweite immerhin noch auf 181 Euro je Einwohner bzw. 47 Prozent.

38 Zur eingeschränkten Interpretationsfähigkeit des baden-württembergischen Wertes vgl. die Hinweise zu Beginn von Kapitel B.3.

39 Unter dem Begriff zweckgebundene Zuweisungen werden im Rahmen des vorliegenden Berichts folgende Einnahmearten zusammengefasst: Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Zuweisungen/Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen.

Abbildung 17: Summe der Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner

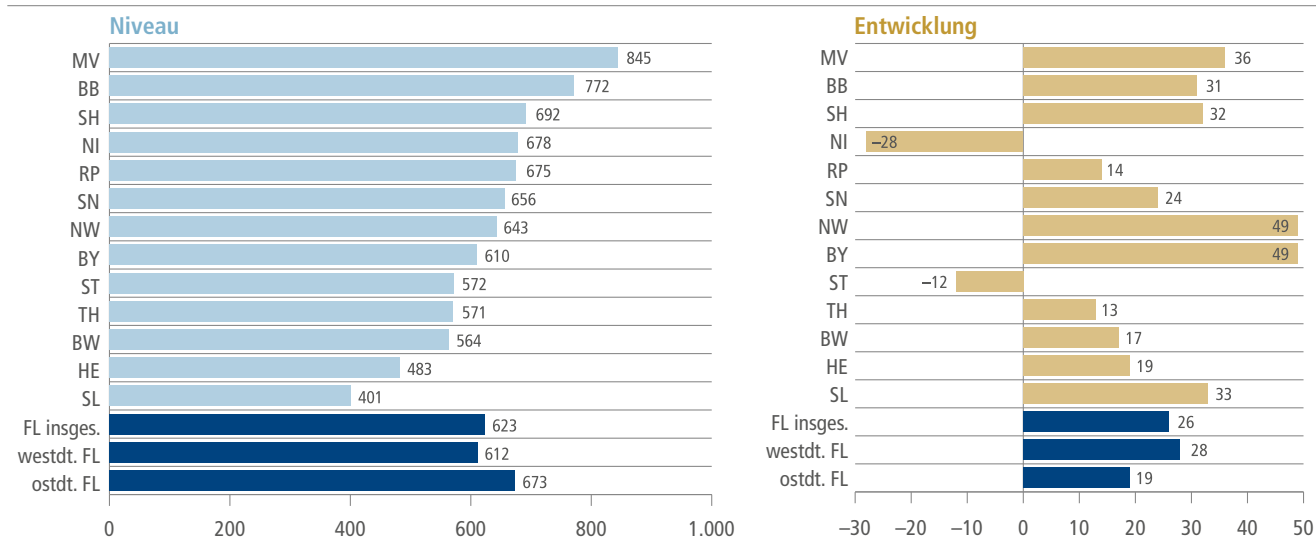


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

BertelsmannStiftung

Abbildung 18: Zweckgebundene Zuweisungen (einschließlich Kostenerstattungen, Kostenersatz und Leistungsbeteiligungen) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner

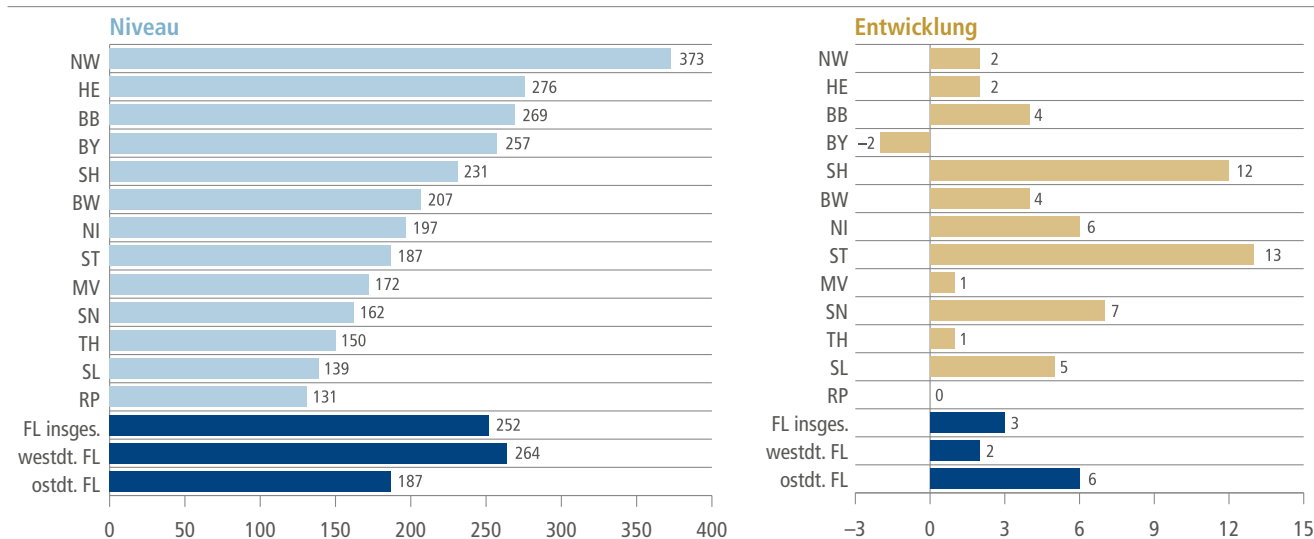


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

BertelsmannStiftung

Abbildung 19: Gebühren und Beiträge (einschließlich zweckgebundener Abgaben) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

BertelsmannStiftung

Niedersachsen (-28 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (-12 Euro je Einwohner) sind die Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen im Jahr 2014 hingegen gesunken.

Ebenfalls mit einer rechtlichen Zweckbindung versehen sind die Einnahmen aus Entgeltabgaben (Gebühren und Beiträge), die die Gemeinden und Gemeindeverbände im Gegenzug für die Nutzung kommunaler Einrichtungen bzw. Leistungen erhalten (z. B. Gebühren für Abwasser- oder Abfallbeseitigung, Eintrittsgelder für Bäder oder Theater, Elternbeiträge von Kinderbetreuungseinrichtungen; Abbildung 19).

Die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen dürfen von den Kommunen ausschließlich zur Finanzierung derjenigen Leistungen verwendet werden, aufgrund deren Nutzung sie erhoben werden. Für sie gilt zudem das Kostendeckungsprinzip, d. h. die Entgelteinnahmen dürfen maximal die mit der Leistungsbereitstellung verbundenen Kosten decken; die Erwirtschaftung zusätzlicher Deckungsbeiträge für den allgemeinen Haushalt ist über dieses Finanzierungsinstrument nicht zulässig.

Im Jahr 2014 beliefen sich die kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen⁴⁰ im Flächenländerdurchschnitt auf 252 Euro je Einwohner. In den westdeutschen Kommunen lag das Niveau dabei mit 264 Euro je Einwohner mehr als 40 Prozent über dem ostdeutschen Durchschnitt (187 Euro je Einwohner).⁴¹ Die Länderunterschiede der Entgelteinnahmen waren 2014 beträchtlich, wie Abbildung 19 erkennen lässt. Auf der Länderebene reichte die Spanne von 131 bzw. 139 Euro je Einwohner in Rheinland-Pfalz und im Saarland bis hin zu 373 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen.

B.4 Kommunale Ausgaben

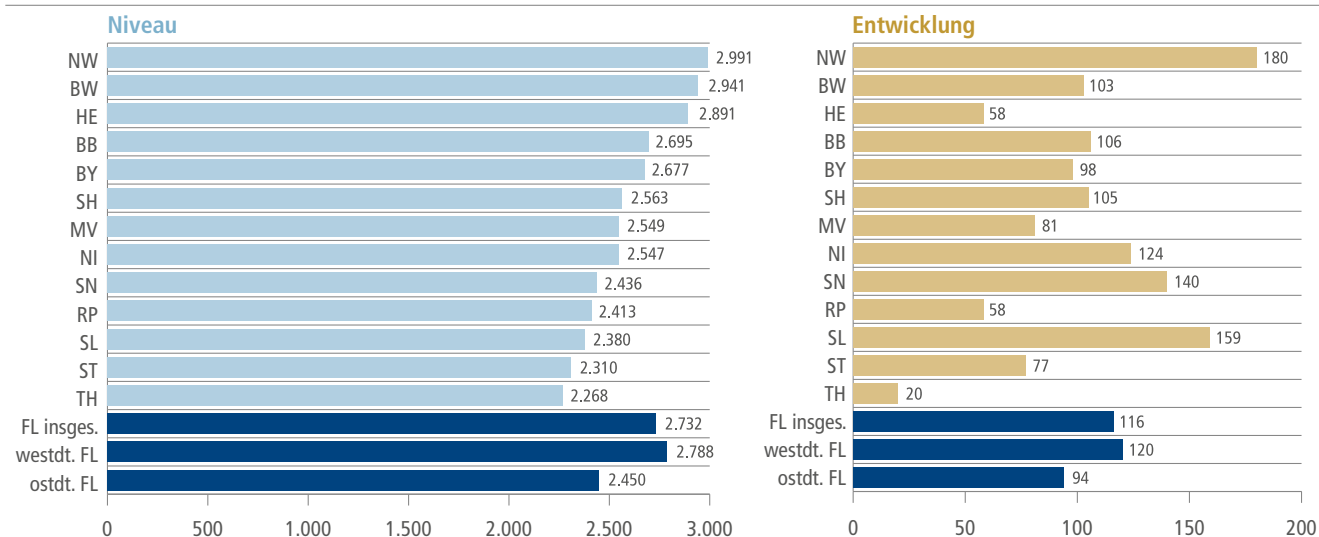
Die kommunalen Gesamtausgaben wurden bereits in Kapitel B.2 mit Blick auf die kommunalen Finanzierungssalden den Gesamteinnahmen gegenübergestellt. Schon dort sind – teilweise erheb-

40 Hier erfasst über Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben, Beiträge und ähnliche Entgelte.

41 Der Ost-West-Unterschied der Entgelteinnahmen korrespondiert mit dem – in Kapitel A.2.3 – festgestellten Ost-West-Unterschied beim Auslagerungsgrad der kommunalen Verschuldung. Ein kausaler Zusammenhang dergestalt, dass die geringeren Entgelteinnahmen das Resultat einer höheren Auslagerung entgeltfähiger Leistungen in Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung darstellen, kann daher nicht ausgeschlossen werden.

Abbildung 20: Bereinigte Gesamtausgaben – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

liche – Länderunterschiede zutage getretenen, die u. a. auch die sozioökonomischen, demographischen und siedlungsstrukturellen Differenzen (beispielsweise im Sozialbereich) sowie die divergierende Aufteilung der Aufgabenwahrnehmung zwischen Landes- und Kommunalebene in den Ländern widerspiegeln. In Abbildung 20 wiederholt sich dieses Bild.

Im Verhältnis zum Vorjahr weisen alle Flächenländer einen Anstieg bei den bereinigten Gesamtausgaben aus. Die Spannweite der Ausgabenentwicklung reicht dabei von +20 Euro je Einwohner in Thüringen bis zu +180 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen. Der niedrigste Zuwachs entfällt somit auf das Land mit dem niedrigsten Gesamtausgabenniveau (Thüringen mit 2.268 Euro je Einwohner) und der größte Zuwachs auf das Land mit dem Höchststand der bereinigten Gesamtausgaben (Nordrhein-Westfalen mit 2.991 Euro je Einwohner).⁴²

Im Folgenden wird die Zusammensetzung der kommunalen Gesamtausgaben nach den wichtigsten Ausgabearten genauer in den Blick genommen. Die Darstellung erfolgt wie bereits bei der Auswertung der Einnahmesituation im Jahr 2014 anhand der länderbezogenen Pro-Kopf-Werte. Abgebildet werden das Ausgabenniveau im Jahr 2014 und die Entwicklung gegenüber dem Vorjahr.

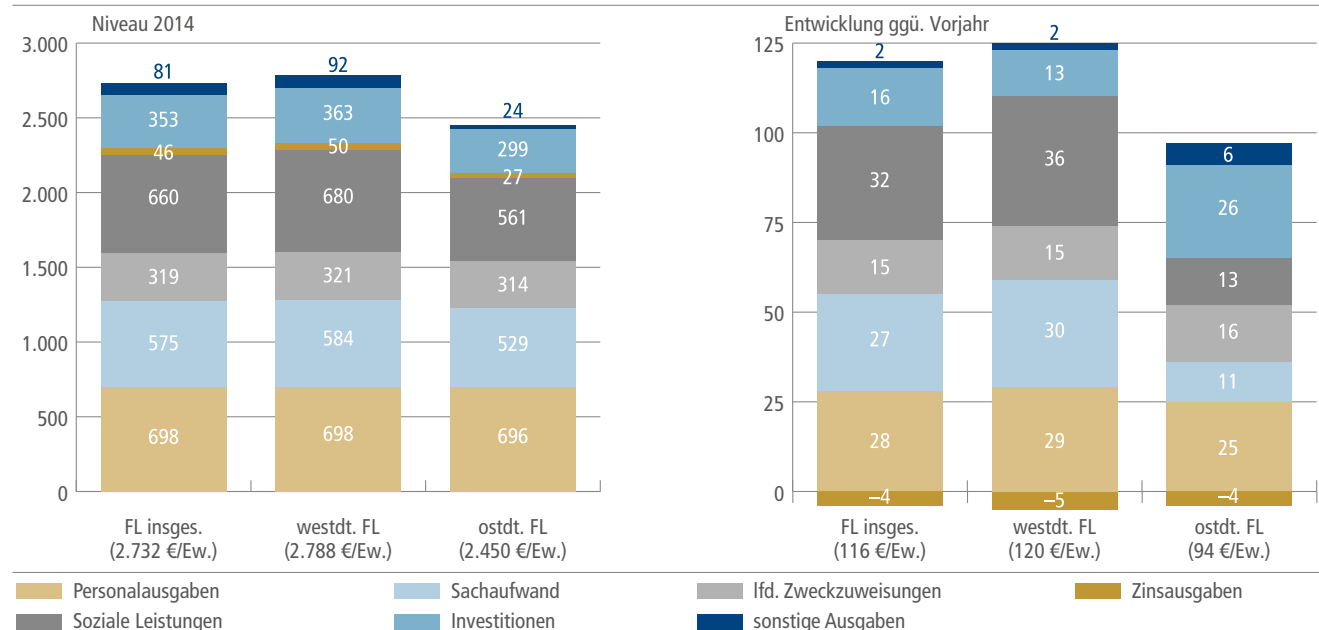
Nach der Finanzstatistik können sechs Ausgabegrößen unterschieden werden. Der größte Anteil entfällt dabei auf die Personalausgaben, die mit 698 Euro je Einwohner bundesweit in etwa zu einem Viertel zu den durchschnittlichen Gesamtausgaben von 2.732 Euro je Einwohner beitragen (Abbildung 21). Weitere bedeutende Ausgabenanteile entfallen auf die Transferausgaben für soziale Leistungen⁴³ (660 Euro je Einwohner bzw. 24,2%) –, die zugleich mit 32 Euro je Einwohner den größten Zuwachs gegenüber dem Vorjahr aufweisen – und den laufenden Sachaufwand (575 Euro je Einwohner bzw. 21,0%). Die übrigen Ausgaben verteilen sich auf Investitionen (353 Euro je Einwohner bzw. 12,9%), Zuweisungen für laufende Zwecke und Erstattungen (319

42 Das Niveau der bereinigten Gesamtausgaben in Baden-Württemberg ist, wie in B.3 erläutert, massiv durch die dortige Finanzausgleichsumlage verzerrt und dürfte 2014 bei einer vollständigen Bereinigung um Zahlungen „an gleiche Ebene“ (d.h. von Kommunen an andere Kommunen desselben Landes) rund 280 Euro je Einwohner geringer ausgefallen sein als in der Kassenstatistik offiziell ausgewiesen. Hieraus ergibt sich ein bereinigtes Gesamtausgabenniveau von ca. 2.660 Euro je Einwohner.

43 Betrachtet man die Ausgabenstruktur nach Aufgabenbereichen anstatt wie hier nach Ausgabearten und zudem auf Basis der Zuschussbedarfe – also mit Blick auf die aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzierenden Ausgaben – nehmen die sozialen Leistungen beinahe die Hälfte des Gesamtzuschussbedarfs ein (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 21: Kommunale Ausgaben 2014 nach Ausgabearten

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

BertelsmannStiftung

Euro je Einwohner bzw. 11,7 %), Zinsausgaben (46 Euro je Einwohner bzw. 1,7 %) und sonstige Ausgaben in Höhe von 81 Euro je Einwohner. Die Struktur der Einnahmen und Ausgaben im Ländervergleich finden sich im Anhang.

Bereits anhand der Übersichts-Abbildung der Ausgabenstruktur lässt sich ablesen, dass die Unterschiede zwischen ost- und den westdeutschen Flächenländern im Ausgabeniveau vor allem auf die Bereiche Soziales (561 zu 680 Euro je Einwohner), Sachaufwand (529 zu 584 Euro je Einwohner) und Investitionen (299 zu 363 Euro je Einwohner) zurückgeführt werden können. Bei den Personalausgaben lässt sich hingegen kein Unterschied in der Ost-West-Perspektive feststellen.

Das maßgebliche „Produktionsmittel“ der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ist das Personal in den Verwaltungs-, Service- und Dienstleistungseinrichtungen. Bei den damit verbundenen Ausgaben⁴⁴ zeigt sich im Ländervergleich dementsprechend ein

breiter mittlerer „Sockel“ mit Personalausgaben zwischen 660 Euro je Einwohner in Niedersachsen und 717 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt (vgl. Abbildung 22). Jeweils zwei „Ausreißer“ auf jeder Seite weisen deutlich höhere (Baden-Württemberg mit 764 Euro je Einwohner und Brandenburg mit 796 Euro je Einwohner) oder niedrigere (Mecklenburg-Vorpommern mit 617 Euro je Einwohner und Schleswig-Holstein mit 601 Euro je Einwohner) Personalausgaben auf.

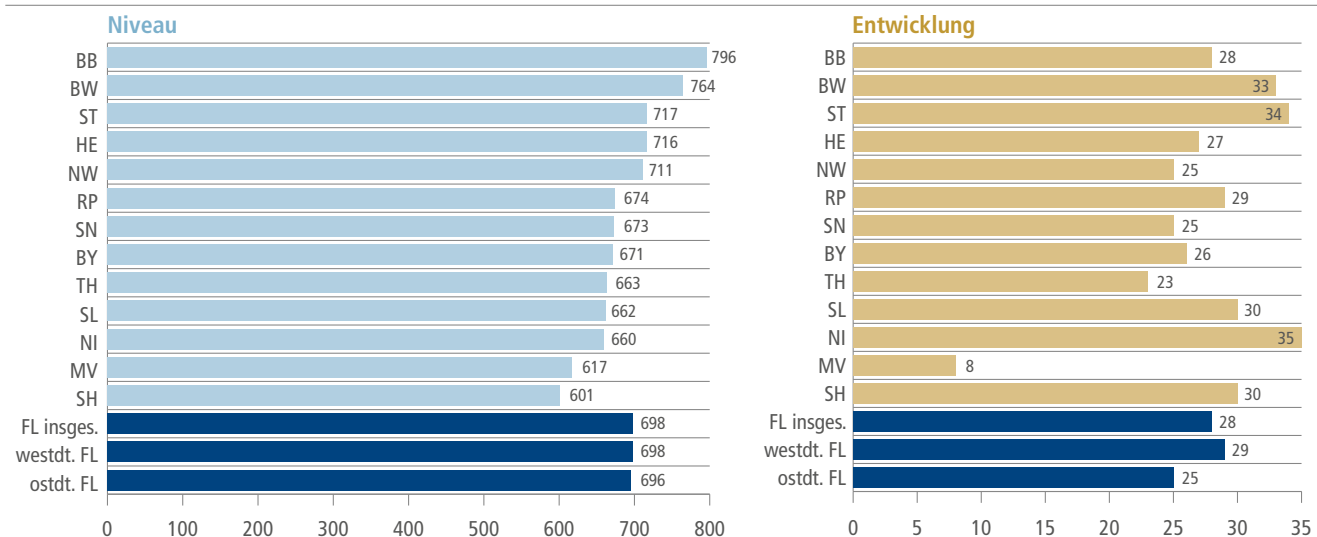
Die in Abbildung 22 insgesamt verhältnismäßig geringen Länderunterschiede sind u. a. auf divergierende Personalstrukturen (z. B. Dienstalter und Verbeamtungsquote) zurückzuführen. Darüber hinaus spielen auch Unterschiede bei der Auslagerung personalintensiver Aufgabenbereiche eine große Rolle.

Stellenbewertungen erfolgen üblicherweise nach standardisierten Mustern (z. B. denen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, KGSt) und selbst die noch vorhandenen Tarifunterschiede im öffentlichen Dienst zwischen ost- und westdeutschen Ländern bilden sich nicht in den Ausgabedifferenzen ab. Auch der – mit Ausnahme Mecklenburg-Vor-

⁴⁴ Die Personalausgaben umfassen neben den Dienst- und Versorgungsbezügen sowie den Beiträgen zu Versorgungskassen und der gesetzlichen Sozialversicherung auch Beihilfeleistungen und Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten (Mandatsträger) sowie Personalnebenkosten (z. B. Fort- und Weiterbildungskosten).

Abbildung 22: Personalausgaben – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

pommerns – gleichmäßig verteilte Zuwachs der Personalausgaben um durchschnittlich 28 Euro je Einwohner dürfte im Kern auf die Tarifabschlüsse des Jahres 2014 zurückzuführen sein.

Der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand setzt sich zusammen aus der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen und des sonstigen unbeweglichen Vermögens, dem Aufwand für Mieten und Pachten und der Haltung von Fahrzeugen sowie den übrigen Verwaltungs- und Betriebsausgaben der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Die Spannweite der damit verbundenen kommunalen Ausgaben in den Flächenländern reicht von 409 Euro je Einwohner in Thüringen bis zu 694 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen (vgl. Abbildung 23).

Neben der strukturellen Prägung der Aufgabenwahrnehmung (Kommunalisierungs- und Auslagerungsgrad) steht das Sachaufwandsniveau in enger Verbindung zur örtlichen Infrastrukturausstattung: Insbesondere in dicht besiedelten Regionen und Ländern mit einem deutlichen Bevölkerungsrückgang ist ein erhöhter Erhaltungsaufwand zu erwarten. Nicht zuletzt ergibt sich ein reziprokes Verhältnis zu den Investitionsausgaben (vgl. Abbildung 25), das auf der sachlichen Verbindung zwischen dem Vorhalten eigener Infrastrukturen (Investitionen) oder deren An-

mietung (Sachaufwand) beruht sowie auf der Entscheidung, Infrastrukturen durch Unterhaltungsaufwand im Bestand zu halten (Sachaufwand) oder durch Neubauten zu ersetzen (Investitionen).

Die Ausgaben für Jugend und Soziales sind der größte Ausgabenblock der Kommunen. Zu den Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände zählen im Wesentlichen:⁴⁵

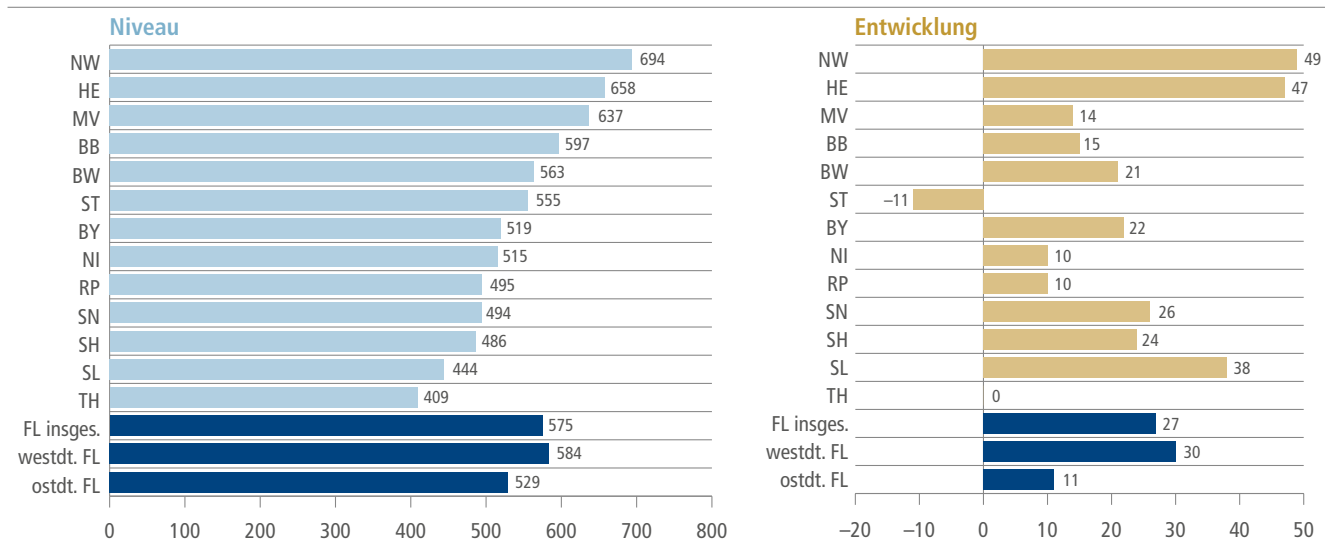
- Leistungen nach dem SGB II, vor allem also Kosten für Unterkunft und Heizung
- Leistungen der Sozialhilfe sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII
- Leistungen an Kriegsopfer oder ähnliche Anspruchsberechtigte
- Leistungen der Jugendhilfe und
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Die Erfüllung dieser Aufgaben ist den Kommunen durch Bundes- und Landesgesetze vorgeschrieben. Sie können nicht darüber entscheiden, ob sie diese Leistungen erbringen, und nur in begrenztem Umfang darauf Einfluss nehmen, wie die Leistun-

45 Vgl. vertiefend: Bertelsmann Stiftung 2015.

Abbildung 23: Sachaufwand – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

gen konkret erbracht werden. Die Finanzstatistik erfasst dabei die im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung ausgezahlten Transferleistungen aufgrund personenbezogener Leistungsansprüche an Empfänger und Träger dieser Hilfen. Die damit verbundenen Personal- und Sachaufwendungen werden wie auch die in diesem Zusammenhang getätigten Investitionsausgaben⁴⁶ nicht gesondert ausgewiesen.⁴⁷

Der Niveauvergleich der landesdurchschnittlichen Ausgaben für soziale Leistungen in Abbildung 24 weist erhebliche Unterschiede auf: So betragen die Sozialausgaben in Sachsen-Anhalt mit 405 Euro je Einwohner weniger als die Hälfte der nordrhein-westfälischen Sozialausgaben (853 Euro je Einwohner). Der an den Aggregaten der Ländergruppen abzulesenden augenfälligen Ost-West-Differenz (561 Euro je Einwohner zu 680

Euro je Einwohner) steht entgegen, dass Mecklenburg-Vorpommern mit 760 Euro je Einwohner das zweithöchste Sozialausgabenniveau ausweist.

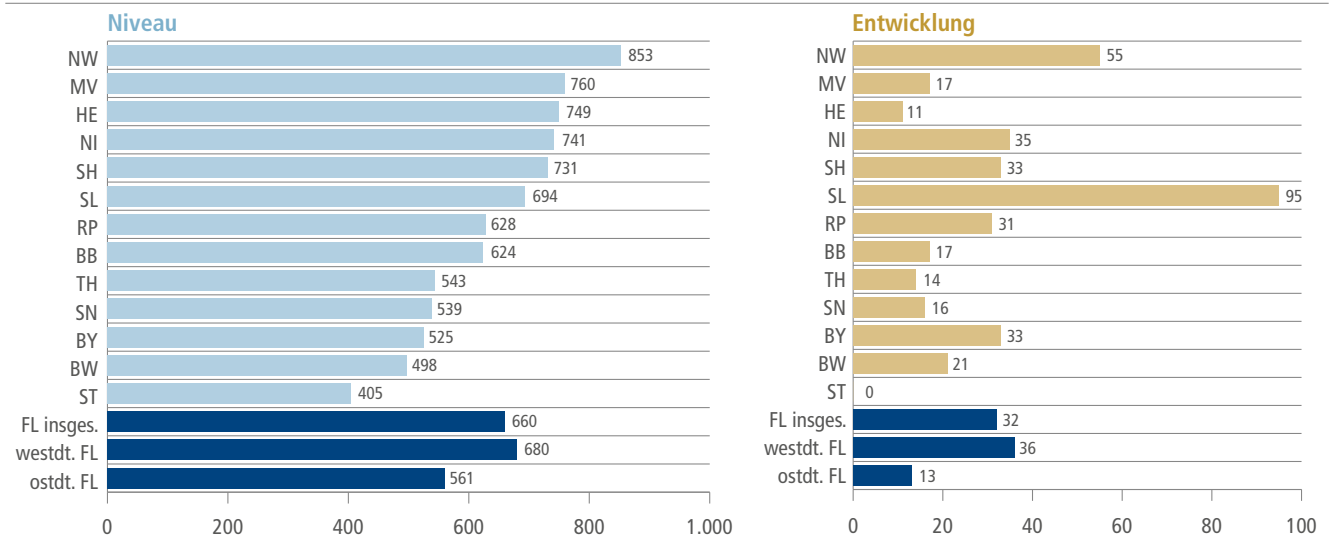
Während sich einzelne Teilbereiche der Sozialleistungen – insbesondere die Kosten der Unterkunft (vgl. Kap. C.1) – gut über strukturelle Komponenten erklären lassen, fällt die Erklärung bei der Betrachtung des gesamten Sozial- und Jugendhilfebereichs deutlich schwieriger aus. Zwar sortieren sich Baden-Württemberg (498 Euro je Einwohner) und Bayern (525 Euro je Einwohner) als Länder mit einer überdurchschnittlichen Wirtschaftskraft in der Reihenfolge als Vor- und Vorvorletzte, allerdings belegen Nordrhein-Westfalen (853 Euro je Einwohner) und Hessen (749 Euro je Einwohner) die Plätze 1 und 3. Auch die Arbeitslosenquote erscheint – vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die sachsen-anhaltinischen Kommunen trotz der zweithöchsten Arbeitslosenquote (10,7 %) in 2014 die geringsten Sozialausgaben getätigt haben – auf der Länderebene nur bedingt dazu geeignet, die kommunalen Ausgabenunterschiede im Sozialbereich zu erklären. Zweifellos haben speziell die sozial- und siedlungsstrukturellen Bedingungen einen Einfluss auf Teilbereiche des Bedarfs an örtlichen Sozialleistungen. Bei der Gesamtbetrachtung ist jedoch auch die organisatorische und institutio-

⁴⁶ So kann auch der starke (investive) Ausbau der Kinderbetreuung hier nicht abgebildet werden. Dies führt zu einer Unterzeichnung der Sozialausgaben. Die Kassenstatistik bildet im Durchschnitt rund 60 Prozent der gesamten Ausgaben des Produktbereichs nach Rechnungsstatistik ab.

⁴⁷ Sozialbereich und Sozialausgaben sind hier somit einerseits enger abgegrenzt als z. B. in Kapitel A.2.2. Andererseits werden im vorliegenden Kapitel – anders als bei einer Erfassung über Zuschussbedarfe – ausschließlich die Ausgaben für soziale Leistungen betrachtet. Den Kommunen fließen im Rahmen ihrer Leistungserbringung im Sozialbereich jedoch auch Einnahmen zu. So werden den Kommunen die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII seit 2014 in voller Höhe durch den Bund erstattet.

Abbildung 24: Soziale Leistungen – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

nelle Struktur der Aufgabenwahrnehmung in den Ländern zu berücksichtigen, die dazu führt, dass zum Beispiel die Kostenträgerschaft im Bereich des SGB XII für die ausgabenseitig bedeutsame Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in einigen Ländern ganz oder teilweise bei Einrichtungen des Landes und nicht bei den Kommunen liegt.⁴⁸

Deutlich wird aber auch die insgesamt hohe Bedeutung der Ausgaben für soziale Leistungen für die kommunalen Haushalte, die durch den stetigen Aufwuchs – der aufgrund des hohen Pflichtigkeitsgrades dieser Aufgabenbereiche kaum durch örtliche Maßnahmen beeinflusst werden kann – unter zusätzlichen fiskalischen Druck geraten. Im Jahr 2014 gilt dies insbesondere für die Kommunen im Saarland (+95 Euro je Einwohner) und in Nordrhein-Westfalen (55 Euro je Einwohner).

Die Kassenstatistik zählt zu den Investitionsausgaben der Kommunen die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens sowie für Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Insgesamt haben die Kommunen

im Jahr 2014 Investitionsausgaben in Höhe von 26,5 Milliarden Euro getätigt – das sind 1,2 Milliarden Euro mehr als im Vorjahr (+4,7 %).

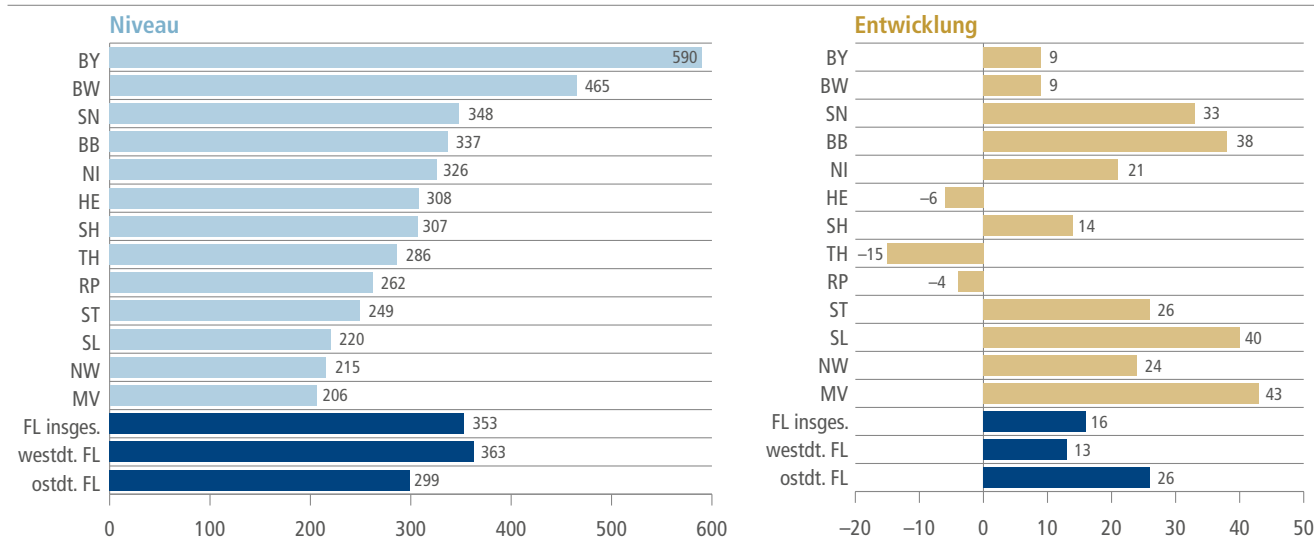
Auffällig ist das hohe Investitionsniveau in den wirtschaftsstarken Ländern Bayern (590 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (465 Euro je Einwohner), das auch maßgeblich zum Niveauunterschied zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Flächenländern beiträgt (Abbildung 25). Ohne Bayern und Baden-Württemberg betragen die Investitionen in den restlichen westdeutschen Flächenländern 263 Euro je Einwohner und liegen damit unterhalb des ostdeutschen Niveaus. Da Investitionen in die Infrastruktur Voraussetzung für zukünftiges Wirtschaftswachstum und Steuerkraft sind, verfestigen sich diese Unterschiede zukünftig weiter.

Gegenüber dem Vorjahr 2013 sind die Investitionsausgaben 2014 im Durchschnitt um 16 Euro je Einwohner gestiegen. Besondere Zuwächse verzeichneten dabei die ostdeutschen Länder (zwischen 26 und 43 Euro je Einwohner; mit Ausnahme Thüringens), das Saarland (40 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (24 Euro je Einwohner).

⁴⁸ Die Eingliederungshilfe nach SGB XII wird im Saarland und Sachsen-Anhalt durch eine Landesbehörde getragen (vgl. Henneke 2014: 24 ff).

Abbildung 25: Investitionen – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

Neben den Ausgaben mit unmittelbarem Gegenleistungsanspruch (z. B. Personalausgaben, lfd. Sachaufwand) und den Sozialtransferauszahlungen werden im laufenden Geschäft Zuweisungen und Kosten-erstattungen für laufende Ausgaben an Dritte getätigt. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Zuweisungen und Erstattungen an Zweckverbände, die eigenen kommunalen Unternehmen, private Unternehmen, an andere Gemeinden und Gemeindeverbände sowie an die übergeordneten Ebenen Bund und Land. Auszahlungen an Bund und Land (z. B. Rückzahlungen von Erstattungen) sind von nachrangiger Größenordnung und werden hier nicht gesondert ausgewiesen.

Mit ca. 24 Milliarden Euro im Jahr 2014 macht diese „Restgröße“ knapp 12 Prozent der Gesamtausgaben aus. Im Durchschnitt betrugen die Ausgaben 319 Euro je Einwohner und fielen damit um 15 Euro je Einwohner höher aus als noch im Jahr 2013.

Da zu dieser Ausgabenkategorie u. a. auch die Zuweisungen und Zuschüsse an öffentliche Unternehmen zur Finanzierung ausgelagerter Aufgabenwahrnehmung zählen, korrespondieren die Ergebnisse in Teilen mit dem näherungsweise anhand der Verschuldung abgebildeten Auslagerungsgrad (vgl. Tabelle 5). Weitere strukturelle Muster lassen sich aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren nicht beobachten.

Trotz weiter steigender Kommunalverschuldung (vgl. Kapitel B.6) sind die Zinsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2014 rückläufig. Nach einem Rückgang um 330 Millionen Euro (9 %) betragen sie bundesweit noch ca. 3,4 Milliarden Euro. Damit wurden im Jahr 2014 knapp zwei Prozent der kommunalen Gesamtausgaben durch die laufende Schuldenfinanzierung gebunden. Der kalkulatorische Durchschnittszins der kommunalen Kassen- und Kreditmarktschulden betrug 2014 2,9 Prozent. 2009 lag er noch bei 3,9 Prozent.

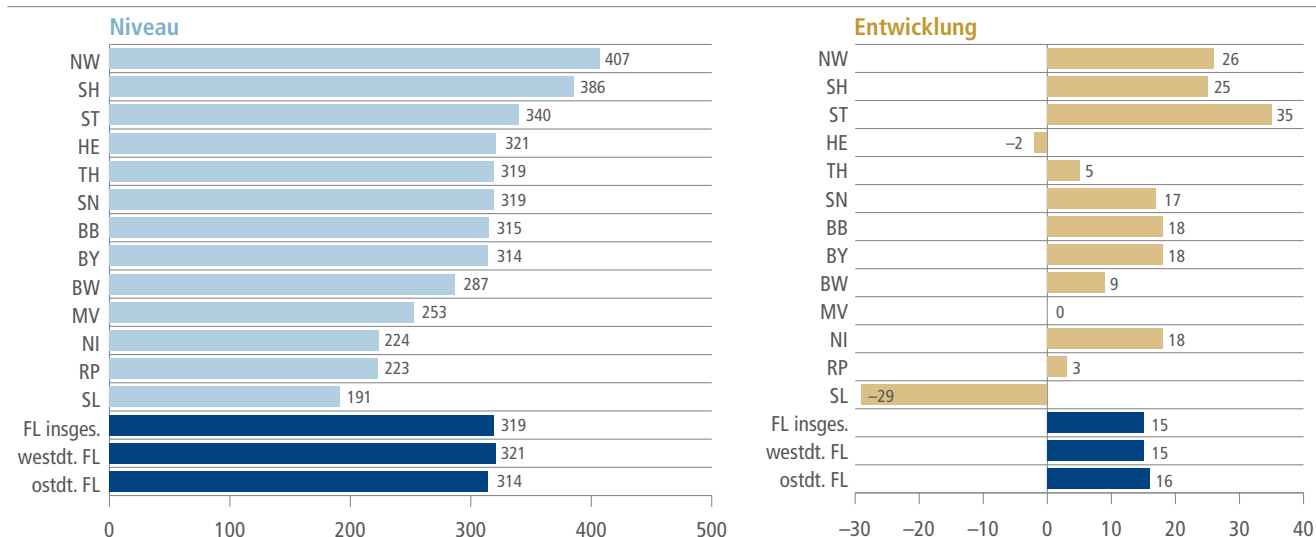
Der Rückgang ist in erster Linie mit den aktuell besonders niedrigen Zinssätzen für die öffentliche Schuldenaufnahme verbunden (vgl. auch Abbildung 38). In Teilen führen aber auch ein aktives Finanzierungs- und Schuldenmanagement sowie die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten innerhalb des Konzerns Kommune (sog. „cash-pooling“) zu einem Rückgang der Finanzierungskosten in den Kommunen.⁴⁹

Der Ländervergleich weist – mit kleineren Rangplatzverschiebungen – ein ähnliches Bild wie die Verteilung der kommunalen

49 Kommunen versuchen seit einigen Jahren, durch die aktive Gestaltung des Schuldenportfolios den Zinsaufwand möglichst niedrig zu halten (vgl. Frischmuth 2011; Wambach, Etterer und Stark 2009).

Abbildung 26: Zuweisungen für laufende Zwecke (einschließlich Erstattungen) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner

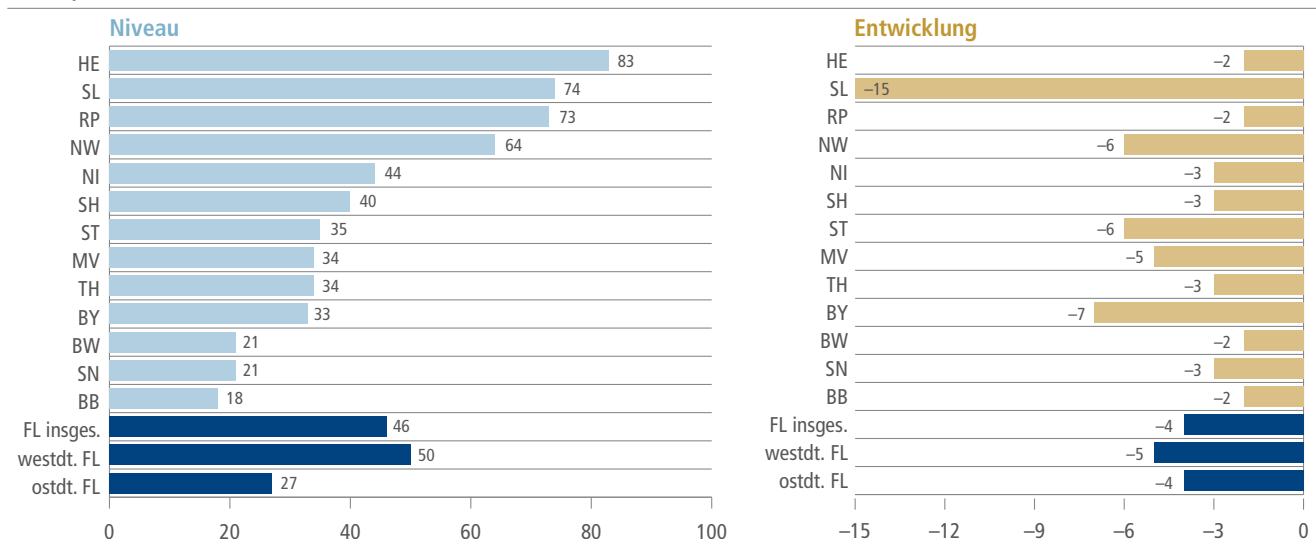


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

BertelsmannStiftung

Abbildung 27: Zinsausgaben – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner

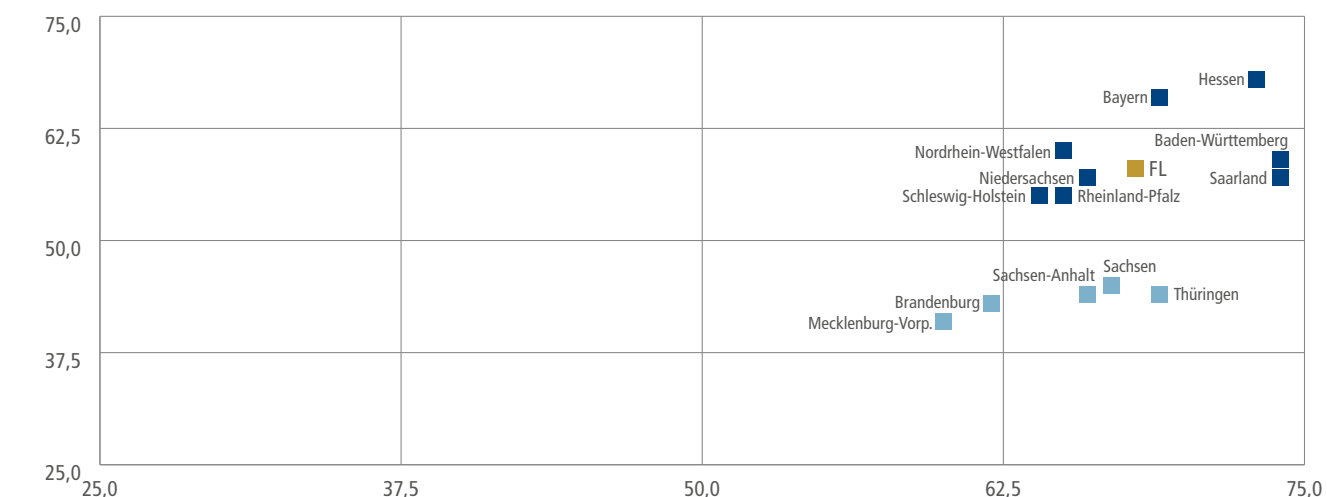


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

BertelsmannStiftung

Abbildung 28: Autonomiegrad der kommunalen Einnahmen – Anteil der Einnahmen aus eigenen Quellen sowie der Einnahmen ohne Zweckbindung 2014

in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

Gesamtverschuldung auf (Abbildung 33). Insbesondere in den ostdeutschen Kommunen sowie in den wirtschafts- und steuerstarken Ländern Baden-Württemberg und Bayern fallen die Zinslasten mit 18 bis 35 Euro je Einwohner vergleichsweise niedrig aus. Die höchsten Zinsausgaben verzeichnen die hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände mit 83 Euro je Einwohner (Abbildung 27).

Bezogen auf die Gesamtausgaben handelt es sich hier um eine kleine Position. Gefährlich ist ein Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus, der sich in den hoch verschuldeten Kommunen und Ländern umso stärker auswirken wird.

B.5 Zum Autonomiegrad der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

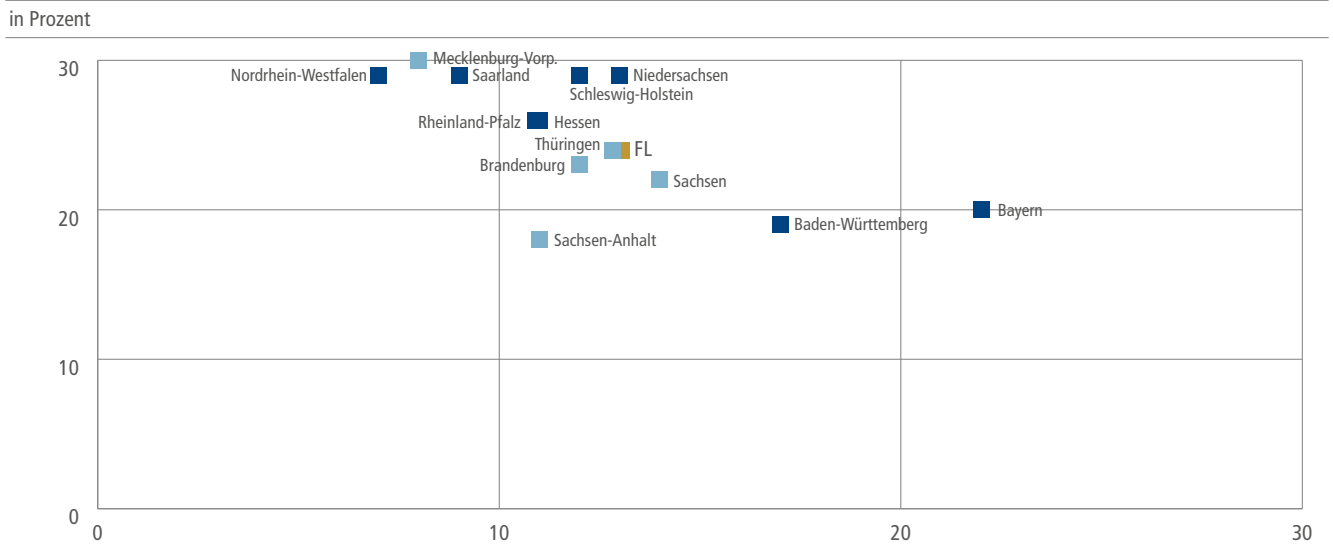
Abbildung 28 gibt einen Überblick über den Autonomiegrad der kommunalen Einnahmen in den 13 Flächenländern. Bezogen auf die verwendeten Kriterien – den Anteil der Einnahmen aus eigenen Quellen sowie ohne Zweckbindung an den bereinigten Gesamteinnahmen – wiesen die Kommunen in Hessen den

höchsten Autonomiegrad der Einnahmen auf. Hier machten die Einnahmen aus eigenen Quellen⁵⁰ 68 Prozent der bereinigten Gesamteinnahmen aus; zugleich belief sich der Anteil der zweckungebundenen Einnahmen auf 73 Prozent. Besonders gering war der einnahmeseitige Autonomiegrad in Mecklenburg-Vorpommern. Hier lag der Anteil der Einnahmen aus eigenen Quellen bei 41 Prozent; der Anteil der Einnahmen ohne Zweckbindung belief sich auf 60 Prozent. Im Durchschnitt der Flächenländer betrug der Anteil der Einnahmen aus eigenen Quellen im Jahr 2014 58 Prozent; zweckungebunden waren 68 Prozent der kommunalen Gesamteinnahmen. Zwischen beiden Kriterien der Abbildung 28 besteht ein statistischer und inhaltlicher Zusammenhang. Denn die Einnahmen aus eigenen Quellen werden durch die Gemeindesteuern geprägt, die automatisch keiner Zweckbindung unterliegen.

Insbesondere aufgrund der geringeren Gemeindesteuerkraft liegt der Anteil der Einnahmen aus eigenen Quellen in den ostdeutschen Kommunen durchweg weit unter dem Niveau der westdeutschen Flächenländer. Im ostdeutschen Durchschnitt betrug ihr Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen in 2014

50 Die Einnahmen sind jeweils um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt.

Abbildung 29: Selbstbestimmungsgrad der kommunalen Ausgaben – Sozialausgaben- und Investitionsquote 2014



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

44 Prozent; in den westdeutschen Flächenländern lag der Anteil hingegen bei 61 Prozent. Bezogen auf das Kriterium der Mittelverwendung waren 2014 demgegenüber keine ausgeprägten Strukturunterschiede zwischen Ost und West auszumachen. Der Anteilswert der Einnahmen ohne Zweckbindung betrug im ostdeutschen Durchschnitt 65 Prozent; in den westdeutschen Kommunen belief er sich im Mittel auf 68 Prozent.

Der ausgabenseitige Autonomiegrad der kommunalen Haushalte wird im Rahmen des vorliegenden Berichts – vergleichsweise grob – über die Gesamtausgabenanteile der kommunalen Sozial- und Investitionsausgaben erfasst. Der Selbstbestimmungsgrad der Ausgaben ist in dieser Logik/Sichtweise umso höher, je geringer die Bedeutung der rechtlich stark regulierten Sozialausgaben und je höher zugleich der Ausgabenanteil der nur wenig regulierten Investitionen ist.

Besonders gering war der Selbstbestimmungsgrad der kommunalen Ausgaben demzufolge in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern. In beiden Ländern korrespondierte im Jahr 2014 ein weit überdurchschnittlicher Sozialausgabenanteil (jeweils rund 30 %) mit einem deutlich unterdurchschnittlichen Ausgabenanteil der kommunalen Investitionen (jeweils ca. 7 %).

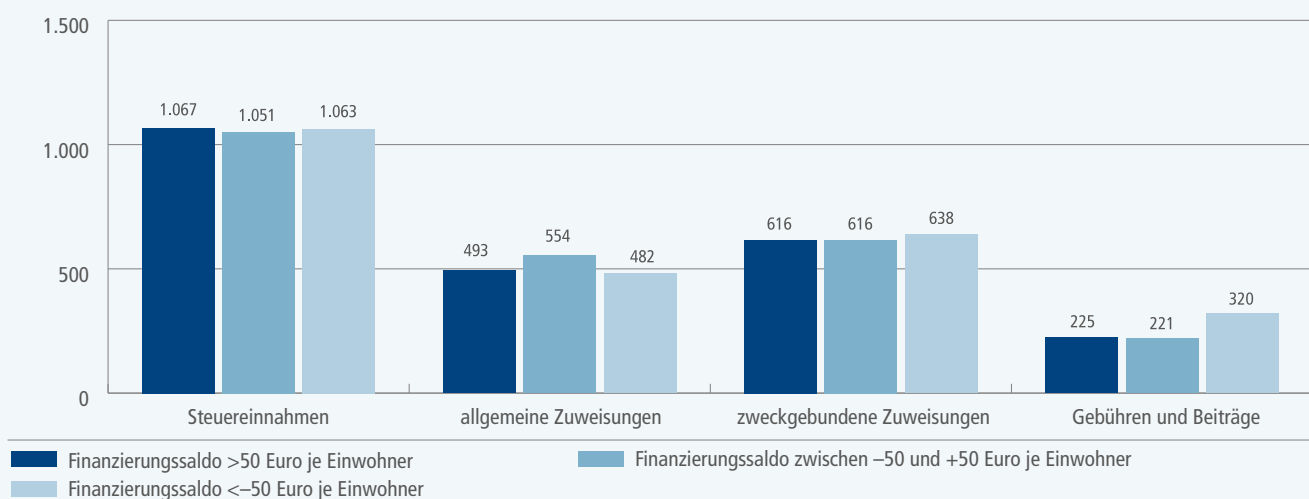
Im Flächenländerdurchschnitt betrug die Sozialausgabenquote im Jahr 2014 24 Prozent und der Ausgabenanteil der Investitionen 13 Prozent.

Besonders positiv stellte sich die Situation in Bayern dar. Mit 22 Prozent lag der Ausgabenanteil der Investitionen hier nicht nur weit über dem Flächenländerdurchschnitt, sondern er war zudem größer als der Ausgabenanteil der kommunalen Sozialausgaben (20 %). Vor diesem Hintergrund kann der ausgabenseitige Autonomiegrad in Bayern als vergleichsweise hoch eingeschätzt werden. In allen anderen Ländern lag der Anteil der Sozialausgaben höher als jener für Investitionen.

Abbildung 29 lässt zudem erkennen, dass die Sozialausgabenquote im Jahr 2014 – von wenigen Ausnahmen abgesehen – deutlich negativ mit der Investitionsquote korreliert war.

Abbildung 30: Niveau ausgewählter kommunaler Einnahmearten in Abhängigkeit von der Höhe des Finanzierungssaldos 2014

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

Textbox 2: Kommunale Einnahmen- und Ausgabenstrukturen in Abhängigkeit von der Höhe des Finanzierungssaldos 2014

Vor dem Hintergrund der dargestellten Länderunterschiede des kommunalen Finanzierungssaldos stellt sich unweigerlich die Frage nach den Gründen für das unterschiedliche Abschneiden der Kommunen.

Als Residuum der kommunalen Einnahmen und Ausgaben hängt der Finanzierungssaldo de facto von allen Bestimmungsgrößen der kommunalen Einnahmen und Ausgaben ab. Entsprechend schwierig gestaltet sich die Analyse der Defizitursachen. Auf der Grundlage der vorliegenden Datenbasis ist eine vertiefte Ursachenanalyse nicht möglich.⁵¹

Erste Hinweise auf denkbare Verursachungszusammenhänge lassen sich der Kassenstatistik hingegen durchaus entnehmen. Eine Möglichkeit, die sich technisch einfach umsetzen lässt, besteht in dem schlichten Vergleich der kommunalen

Einnahmen- und Ausgabenstrukturen in den Ländern mit Finanzierungsüberschüssen bzw. -defiziten. Hier stellt sich die Frage, ob bzw. inwiefern sich die kommunalen Haushaltsstrukturen in Ländern mit negativem Finanzierungssaldo von denen in Ländern mit positivem Saldo unterscheiden. Sofern die kommunalen Haushaltsstrukturen signifikante Unterschiede aufweisen, können diese unter Umständen als erste Hinweise auf mögliche Verursachungsfaktoren gedeutet werden.

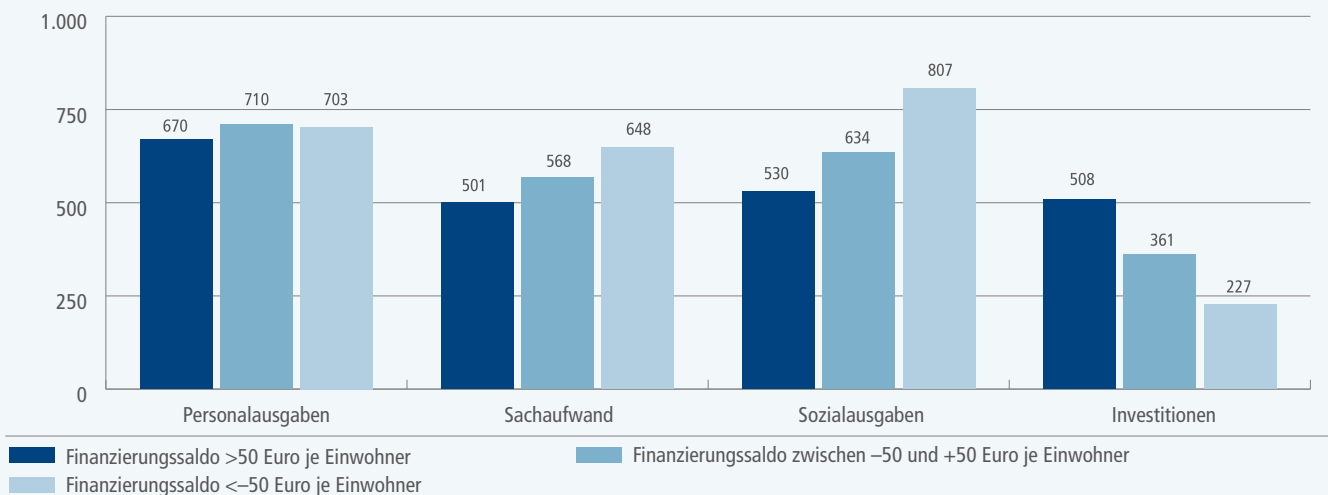
In Abbildung 30 sind die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern mit hohen kommunalen Finanzierungsüberschüssen (>50 Euro je Einwohner), mit moderaten Überschüssen und Defiziten (zwischen -50 und +50 Euro je Einwohner) sowie mit hohen Finanzierungsdefiziten (<-50 Euro je Einwohner) abgebildet.

Der Mittelwertvergleich lässt keine Unterschiede zwischen den Gruppen erkennen, die auf eine einnahmeseitige Defizitursache hinweisen würden. Speziell die kommunalen Steuereinnahmen (netto) sowie die allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen wiesen im Jahr 2014 in allen drei Ergebnisgruppen ähnliche Pro-Kopf-Niveaus auf. Bezogen auf die kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen

⁵¹ Vertiefende wissenschaftliche Untersuchungen vgl. Boettcher 2012; Bogumil et al. 2014.

Abbildung 31: Niveau ausgewählter kommunaler Ausgabearten in Abhängigkeit von der Höhe des Finanzierungssaldos 2014

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kernhaushalte).

| BertelsmannStiftung

lag das Niveau in den Ländern mit hohen Defiziten in 2014 sogar deutlich über dem der übrigen Ländergruppen.

Anders stellt sich die Lage auf der Ausgabenseite dar. Hier divergierten die kommunalen Haushaltsstrukturen in Abhängigkeit von der Höhe des Finanzierungssaldos im Jahr 2014 teils ganz erheblich.

Besonders groß fielen die Unterschiede in Bezug auf die kommunalen Sozialausgaben und Investitionen aus (vgl. Abbildung 31). Mit 807 Euro je Einwohner lagen die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen in den Ländern, deren Kommunen das Jahr 2014 mit einem negativen Finanzierungssaldo abgeschlossen haben, weit über dem Durchschnitt der anderen Ländergruppen. In den Ländern mit positivem Finanzierungssaldo (>50 Euro je Einwohner) beliefen sich die kommunalen Sozialausgaben 2014 im Durchschnitt nur auf 530 Euro je Einwohner. Sie lagen somit 34 Prozent unter dem Niveau der erstgenannten Ländergruppe. Ein ähnliches Muster – allerdings mit umgekehrten Vorzeichen – lässt sich für die kommunalen Investitionsausgaben feststellen, die in den Ländern mit positivem Finanzierungssaldo (508 Euro je Einwohner) im Mittel mehr als doppelt hoch

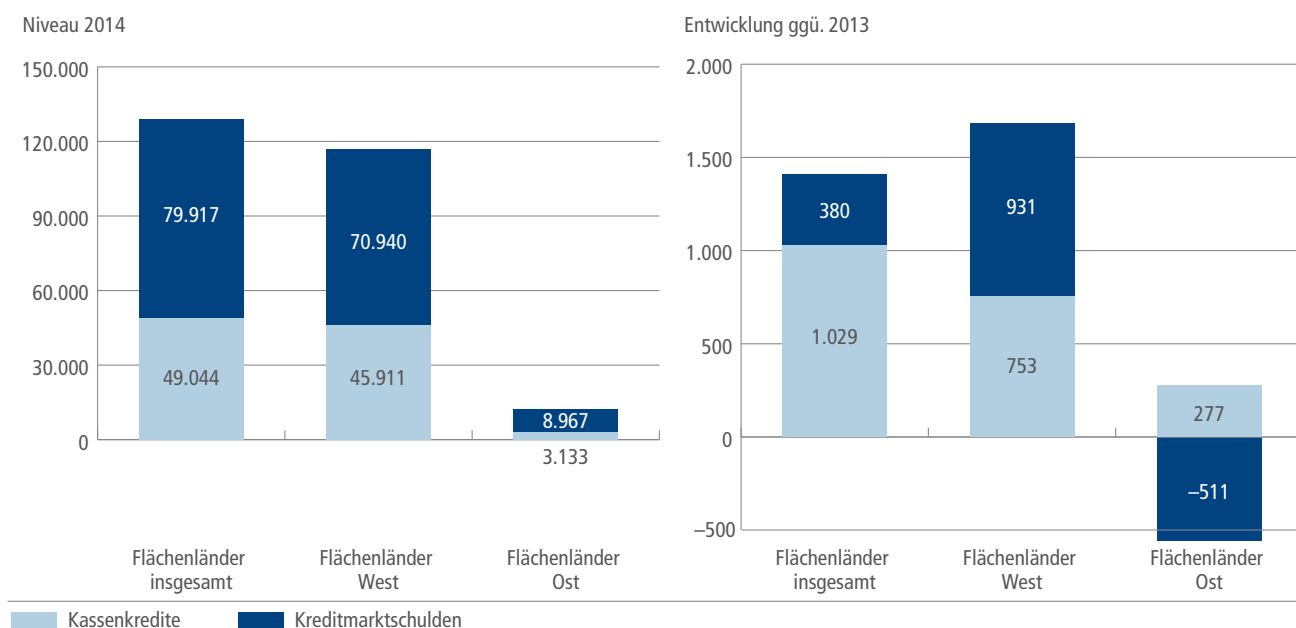
waren wie in den Ländern, deren Kommunen 2014 per Saldo Finanzierungsdefizite erzielt haben (227 Euro je Einwohner).

Auch bei den Ausgaben für den laufenden Sachaufwand wiesen die auf der Grundlage des kommunalen Finanzierungssaldos gebildeten Ländergruppen im Jahr 2014 sichtbare Unterschiede auf, wenngleich diese deutlich weniger stark ausgeprägt waren als bei den Sozialausgaben und Investitionen. Der Unterschied zwischen den Ländern mit positivem (501 Euro je Einwohner) und negativem Finanzierungssaldo (648 Euro je Einwohner) belief sich 2014 im Durchschnitt auf 147 Euro je Einwohner.

Bezogen auf die Höhe der kommunalen Personalausgaben waren hingegen keine Unterschiede zwischen den drei Ländergruppen festzustellen.

Abbildung 32: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland

Kernhaushalte in Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Schuldenstatistik; kommunale Kernhaushalte). | BertelsmannStiftung

B.6 Kommunale Schulden

Betrachtet man die Kernhaushalte⁵² der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände, ergibt sich für das Jahr 2014 eine Gesamtverschuldung von 129 Milliarden Euro. Das in Abbildung 32 ausgewiesene absolute Schuldenwachstum um ca. 1,4 Milliarden Euro setzt sich aus einem Schuldenzuwachs in den westdeutschen Flächenländern (+1,7 Mrd. Euro) und einem leichten Rückgang der kommunalen Gesamtverschuldung in den ostdeutschen Flächenländern (-0,3 Mrd. Euro) zusammen. Mit insgesamt 49,0 Milliarden Euro machen die kommunalen Kassenkredite – wie bereits in den Vorjahren – ein gutes Drittel der Gesamtverschuldung aus. Auf die investiven Wertpapier- und Kreditmarktschulden entfallen ca. 80 Milliarden Euro.

Im Ländervergleich zeigen sich die erheblichen Unterschiede in Höhe und Zusammensetzung der kommunalen Gesamtverschuldung in den Ländern. In der Gruppe der Länder mit den höchsten kommunalen Schulden verzeichnen das Saar-

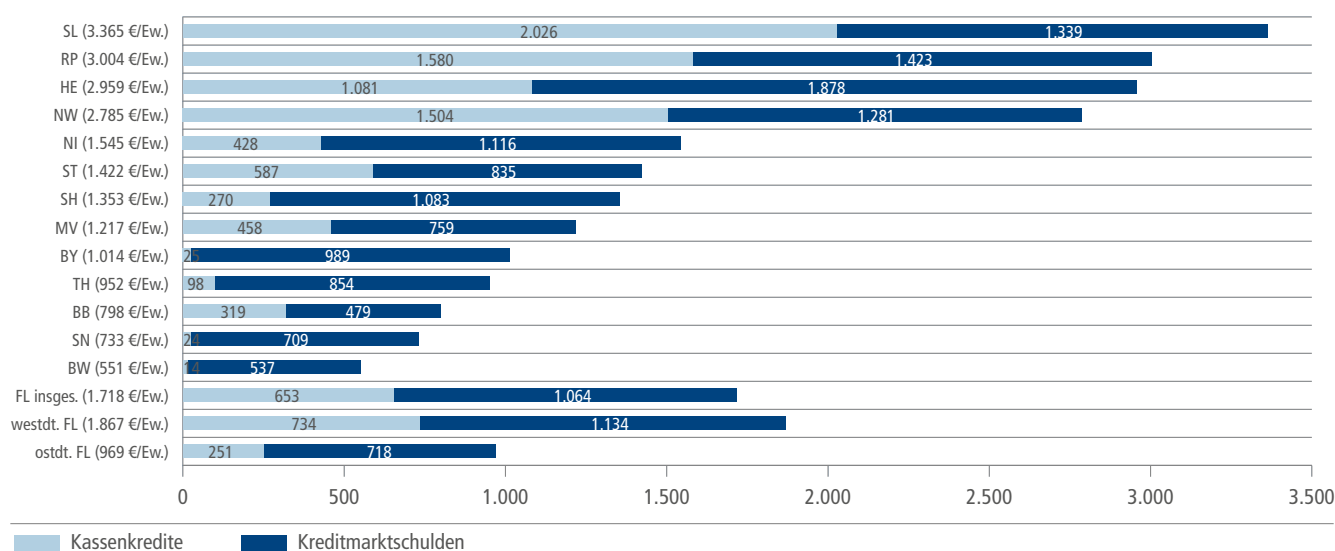
land (3.365 Euro je Einwohner), Rheinland-Pfalz (3.004 Euro je Einwohner), Hessen (2.959 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (2.785 Euro je Einwohner) überdurchschnittliche Kreditmarktschulden und deutlich überdurchschnittlich hohe Kassenkredite (Abbildung 33). Mit erkennbarem Abstand zu dieser Gruppe weisen Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern kommunale Gesamtschulden zwischen 1.000 und 1.600 Euro je Einwohner aus. Thüringen, Brandenburg, Sachsen und Baden-Württemberg verzeichnen eine durchschnittliche Gesamtverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände von weniger als 1.000 Euro je Einwohner; Kassenkredite fallen hier – mit Ausnahme Brandenburgs – nur in zu vernachlässigender Höhe an.

Der Blick auf die landesdurchschnittliche Entwicklung der kommunalen Gesamtverschuldung zeigt, dass sich diese Gruppenunterschiede im Zeitverlauf eher verstärken. So verzeichnen die Länder mit ohnehin bereits überdurchschnittlich hohen kommunalen Schulden auch das größte Schuldenwachstum: Dies gilt insbesondere für das hoch verschuldete Saarland, des-

⁵² Die Extrahaushalte, also die kommunal kontrollierten Unternehmen, die zum Sektor Staat zählen, werden hier nicht mit ausgewiesen (vgl. Kapitel A.2.3).

Abbildung 33: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland nach Schuldenarten 2014

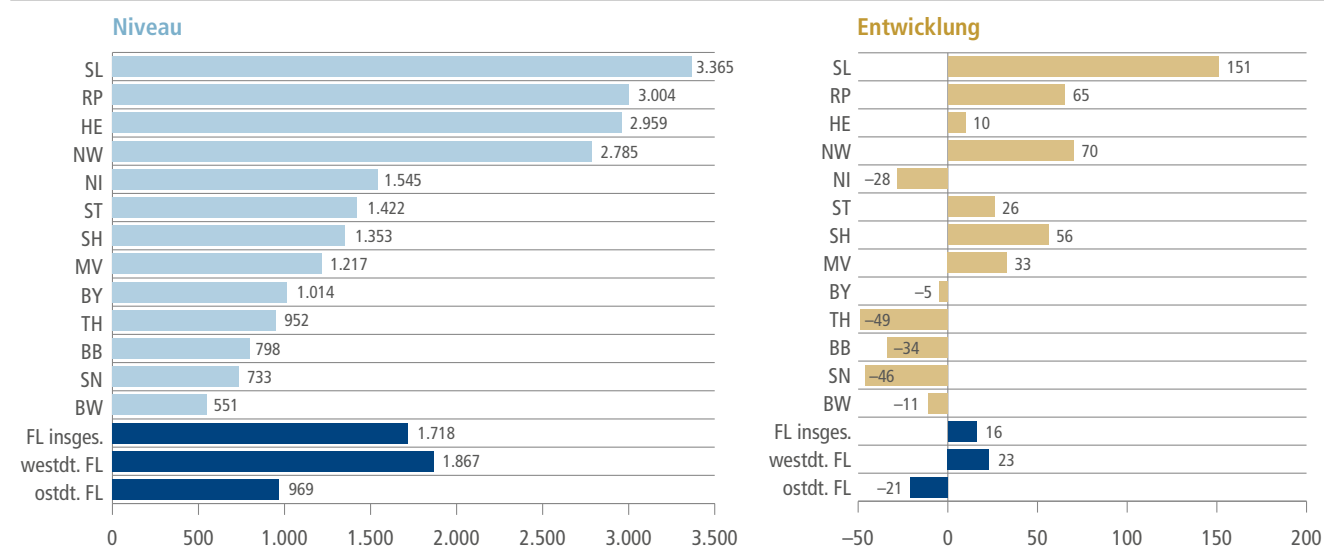
in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Schuldenstatistik; kommunale Kernhaushalte). | BertelsmannStiftung

Abbildung 34: Gesamtschulden* der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner

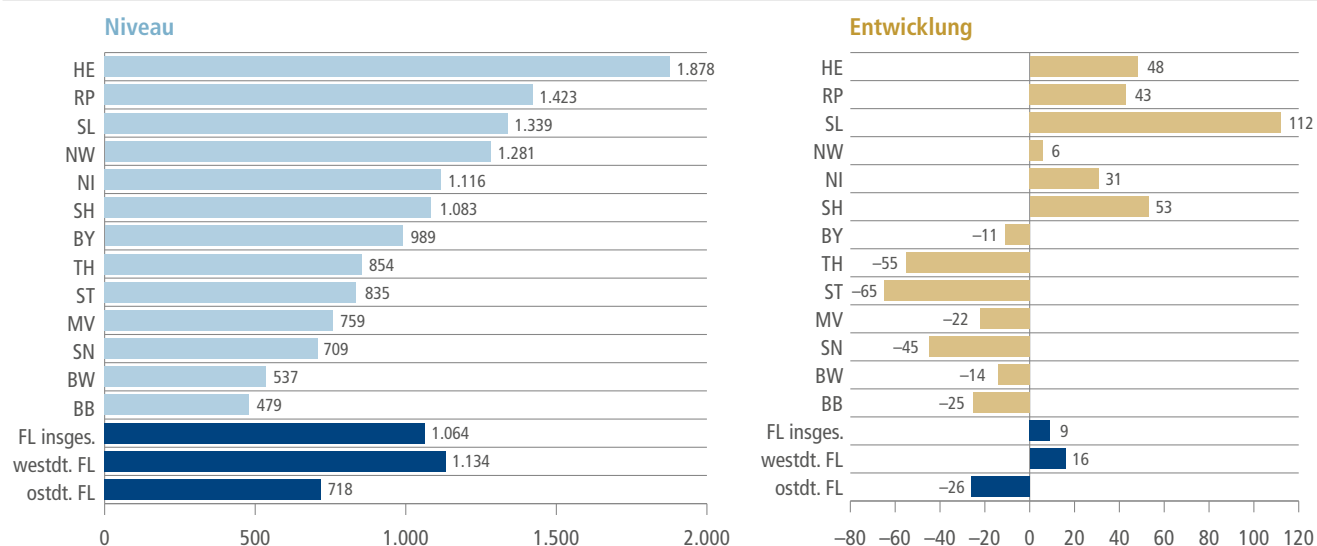


*) Kreditmarktschulden und Kassenkredite, jeweils beim nicht öffentlichen Bereich

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Schuldenstatistik; kommunale Kernhaushalte). | BertelsmannStiftung

Abbildung 35: Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Schuldenstatistik; kommunale Kernhaushalte). | BertelsmannStiftung

sen kommunale Gesamtverschuldung gegenüber dem Vorjahr um 151 Euro je Einwohner angestiegen ist (Abbildung 34). In den ostdeutschen Ländern mit einer niedrigen kommunalen Gesamtschuldenlast konnten die Verbindlichkeiten hingegen teilweise deutlich reduziert werden. So verzeichnen Thüringen (49 Euro je Einwohner), Sachsen (46 Euro je Einwohner) und Brandenburg (34 Euro je Einwohner) die stärkste Verringerung der durchschnittlichen Gesamtverschuldung.

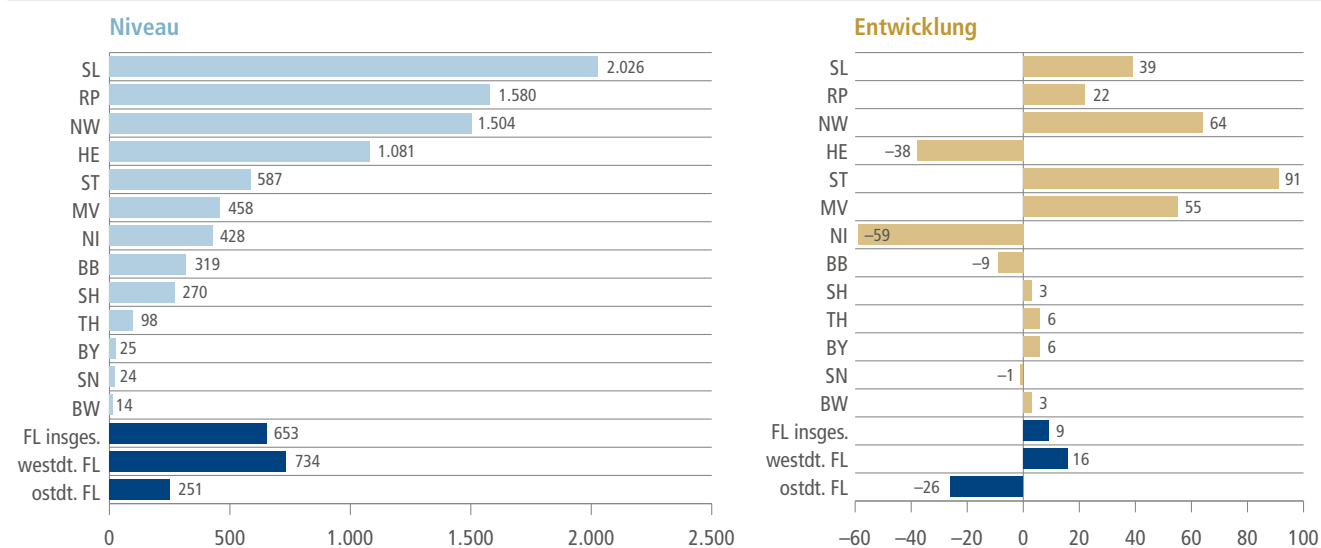
Dieses Bild setzt sich bei der Betrachtung der investiven Kreditmarktschulden in den Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände fort. Hier zeigt die Entwicklung gegenüber dem Vorjahr eine eindeutige Zweiteilung der Kommunen. Eine Gruppe weist Kreditmarktschulden über 1.000 Euro je Einwohner und eine Zunahme dieser Schulden um sechs bis 112 Euro je Einwohner aus. Die zweite Gruppe hat investive Schulden unter 1.000 Euro je Einwohner und verzeichnet durchweg eine Verringerung um elf bis 65 Euro je Einwohner (Abbildung 35).

Die kommunalen Kassenkredite⁵³, denen – dem Grunde nach – keine kommunalen Investitionen gegenüberstehen und die daher regelmäßig als zentraler finanzwirtschaftlicher Krisenindikator genutzt werden (vgl. hierzu die Textbox 3), wirken nur in einem Teil der betrachteten Flächenländer in relevantem Umfang auf die Höhe der Gesamtverschuldung ein. Mit Ausnahme von Hessen (38 Euro je Einwohner) und Niedersachsen (59 Euro je Einwohner), wo der Rückgang der Kassenkreditverschuldung in engem Zusammenhang mit der Umsetzung der dortigen Entschuldungsprogramme zu sehen ist (vgl. Kapitel D), steigen auch die Kassenkredite in diesen Ländern weiter an (Abbildung 36). Sachsen-Anhalt (+91 Euro je Einwohner), Nordrhein-Westfalen (+64 Euro je Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (+55 Euro je Einwohner) weisen dabei die stärksten Zuwachsraten auf. Insgesamt zeigt sich ein deutlicher Niveauunterschied zwischen den west- und den ostdeutschen Flächenländern, wobei in ersteren das Kassenkreditniveau mit 734 Euro je Einwohner fast dreimal so hoch ausfällt wie im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (251 Euro je Einwohner.)

53 Auch Kassenverstärkungskredite bzw. – in einigen Ländern – Liquiditätskredite genannt.

Abbildung 36: Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013

in Euro je Einwohner

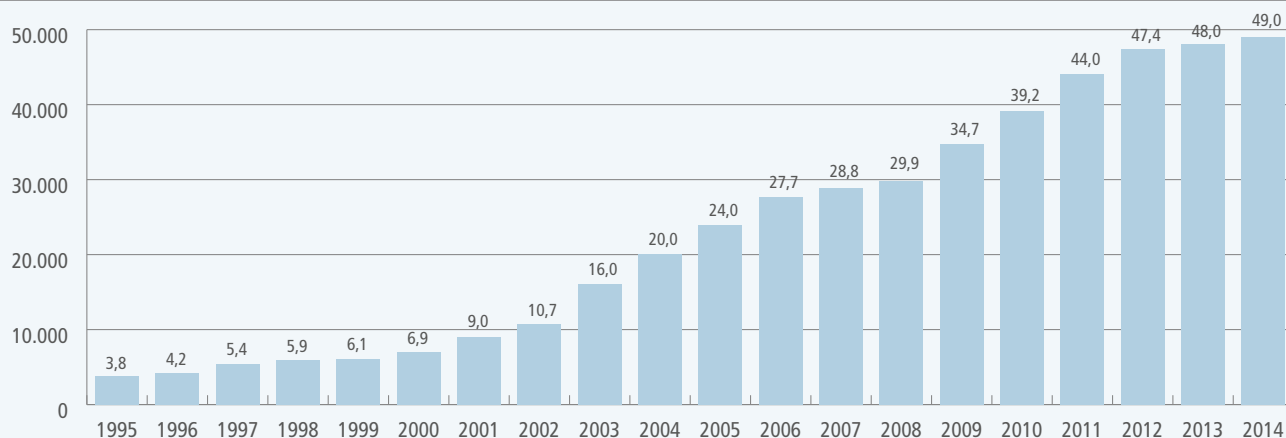


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Schuldenstatistik; kommunale Kernhaushalte). | BertelsmannStiftung

Vertiefende Analysen zum wichtigen Indikator der Kassenkredite werden in Kapitel C.3 vorgenommen.

Abbildung 37: Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in Deutschland

in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt (1995–2012: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5; 2013 und 2014: vierteljährliche Schuldenstatistik).

| BertelsmannStiftung

Textbox 3: Krisenindikator Kassenkredite?

Wie bei Privatpersonen und Unternehmen kann es auch in Kommunalhaushalten zu vorübergehenden Liquiditätsengpässen kommen. Ursächlich hierfür ist u. a., dass große Ausgabeposten (v. a. Sozialtransfers, Personalausgaben) monatlich fällig werden, während etwa die Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern quartalsweise (jeweils etwa einen Monat nach Ablauf des Quartals) zufließen.

Zur Überbrückung etwaiger Liquiditätsengpässe steht den Kommunen das Instrument der Kassenkredite zur Verfügung. Vergleichbar dem Dispo- bzw. Überziehungskredit bei Privatleuten handelt es sich um einen Kredit, der nur vorübergehend aufgenommen und unterjährig wieder getilgt wird. Dauerhafte und quantitativ erhebliche Kreditvolumina sind in dieser Schuldenart demzufolge weder einzelgemeindlich noch bezogen auf die Gesamtheit der Kommunen zu erwarten.

Etwa seit der Jahrtausendwende haben die Kassenkredite die Funktion der vorübergehenden Liquiditätssicherung in vielen Kommunen verloren. Seither sind die dieser Schuldenart zurechnenden Verbindlichkeiten von 6,9 Milliarden Euro in 2000 auf 49 Milliarden Euro im Jahr 2014 gestiegen (Abbildung 37). Die Kassenkreditzunahme stellt dabei allerdings kein

Phänomen dar, von dem die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände gleichermaßen betroffen wäre; sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb dieser gibt es große interkommunale Unterschiede der Kassenkredithöhe (vgl. auch Kapitel C 3.2.6).

Verglichen mit dem klassischen Kommunalkredit, der von den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Finanzierung investiver Maßnahmen genutzt wird, sind Kassenkredite mit erhöhten Risiken für die dauerhafte Tragfähigkeit der Kommunalhaushalte verbunden. Zum einen stehen den aufgenommenen Krediten keine – möglicherweise rentierlichen – Vermögenswerte gegenüber. Sobald der Kreditbetrag vereinnahmt ist, verbleibt für den Haushalt der betroffenen Kommune ausschließlich der finanzielle Belastungseffekt durch die anfallenden Ausgaben für Zinsen und Kredittilgung. Ein zweites Risiko ergibt sich aus den Zinsbindungsfristen, die bei Kassenkrediten in der Regel kürzer ausgestaltet sind als bei investiv genutzten Verbindlichkeiten und daher höhere Zinsänderungsrisiken für die kommunalen Haushalte nach sich ziehen.

Vor dem Hintergrund der zuvor skizzierten Charakteristika (Zweckentfremdung als dauerhaftes Finanzierungsinstrument, erhöhte Risiken für dauerhafte Tragfähigkeit der Kommunalhaushalte) und ihres starken Aufwuchses galten

Abbildung 38: Krisenindikator Kassenkredite? Eine empirische Annäherung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kommunen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW (Finanzrechnungsstatistik; Schuldenstatistik) sowie Deutsche Bundesbank (Geldmarktsätze).

BertelsmannStiftung

Kassenkredite bislang als belastbarer finanzwirtschaftlicher Krisenindikator:⁵⁴ Steigende Verbindlichkeiten ließen erkennen, in welchen Kommunen der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben – unabhängig von den dahinter stehenden Gründen (aus kommunaler Sicht fremdverschuldet oder hausgemacht) – verfehlt wurde.

Seit einigen Jahren bestehen jedoch Zweifel daran, ob die Kassenkredite als Krisenindikator noch geeignet sind:

- In den vergangenen Jahren haben mehrere Länder Entschuldungsprogramme für Kommunen mit besonders problematischer Haushaltssituation aufgelegt. Da sich die Schuldenübernahme zum Teil auch – teils sogar ausschließlich – auf die bereits aufgenommenen Kassenkredite erstreckt, ist die kommunale Kassenkreditentwicklung seither in hohem Maße durch die finanzwirtschaftlichen Effekte der Entschuldungs- und Stabilisierungsprogramme verzerrt;

dies betrifft insbesondere die Zeit seit dem Jahr 2012 (siehe hierzu Kapitel D).

- Zweifel an der Eignung der Kassenkredite als finanzwirtschaftlicher Krisenindikator ergeben sich darüber hinaus aus dem gegenwärtigen Niedrigzinsniveau auf dem Geld- und Kreditmarkt. Insbesondere kurzfristige Liquidität (z. B. Monats- oder Dreimonatsgeld) ist – speziell seit dem Jahr 2012 – fast zum Nulltarif zu haben.⁵⁵ Seit einigen Jahren wird daher immer wieder die Vermutung geäußert, ein Teil der kommunalen Kassenkreditaufnahme sei auch auf die derzeit sehr niedrigen Zinskosten dieses Finanzierungsinstrumentes zurückzuführen, die sie auch für Kommunen attraktiv machten, deren Haushaltsslage eigentlich nicht defizitär ist.⁵⁶

⁵⁵ Seit dem Jahr 2008 sind die Zinsen – infolge der geldpolitischen Maßnahmen gegen die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 sowie der darauffolgenden Staatsschuldenkrise im Euroraum – stark gesunken. Beispielsweise ist der Satz für das Euribor-Monatsgeld zwischen Oktober 2008 und April 2009 von 4,83 Prozent auf unter 1,01 Prozent gesunken. Seit dem Jahr 2013 liegt der Satz für das Euribor-Monatsgeld nur geringfügig über – und teils auch unter – null Prozent.

⁵⁶ Im Kern bedeutet dies eine Verschiebung von investiven Krediten durch die Tilgung über Kassenkredite in den Kassenkreditbereich (vgl. z. B. Stadt Bochum 2014: 22).

⁵⁴ Vgl. auch Gröpl, Heinemann und Kalb 2010.

Ob die derzeitigen Niedrigzinsen die kommunale Kassenkreditaufnahme in den letzten Jahren tatsächlich entscheidend beeinflusst haben, lässt sich auf der Grundlage der amtlichen Statistik allenfalls näherungsweise ermitteln.⁵⁷ Zu diesem Zweck kann beispielsweise überprüft werden, ob bzw. in welcher Höhe die Kommunen in den vergangenen Jahren Kassenkredite neu aufgenommen haben, die nicht zur Abdeckung eines Finanzierungsdefizits erforderlich waren. Ein statistischer Zusammenhang zwischen der Zinsentwicklung einerseits und der Höhe der nicht defizitbedingten Kassenkredite andererseits lässt sich – dieser Logik folgend – als empirischer Hinweis auf einen Zinseffekt der Kassenkreditentwicklung interpretieren.

Der Zusammenhang wurde am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände empirisch überprüft. Als Datenbasis wurde dabei auf die Jahre 1992 bis 2013 zurückgegriffen. Tatsächlich zeigen die Berechnungsergebnisse, dass die Entwicklung der nicht defizitbedingten Kassenkredite im Beobachtungszeitraum sichtbar mit dem Zinsniveau korrespondiert,⁵⁸ wie der – in Abbildung 38 zusätzlich eingezeichnete – Verlauf des Geldmarktsatzes für das Euribor-Monatsgeld erkennen lässt. Im Jahr 2013 beliefen sich die neu aufgenommenen kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen, die nicht für die Abdeckung eines Finanzierungsdefizits erforderlich waren, auf 1,13 Milliarden Euro. Speziell ab 2010 – und somit zeitlich korrespondierend mit dem Rückgang des Zinsniveaus – ist ein deutlicher Zuwachs der nicht defizitbedingten Kassenkreditaufnahme zu erkennen. Bis 2009 lag ihr Niveau fast durchweg unter der Marke von 700 Millionen Euro.

Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten Ergebnisse stellt sich die Frage, welchem Zweck die Kassenkredite dienen, wenn nicht der Abdeckung eines Defizits. Zwar erscheint eine eindeutige und abschließende Antwort auf der Grundlage der amtlichen Statistik – wie bereits hinsichtlich der Grundsatzfrage nach einem etwaigen Zinseinfluss auf die Kassenkreditaufnahme – nicht möglich. Doch ein Hinweis lässt

sich dem finanzstatistischen Datenmaterial durchaus entnehmen: Diejenigen nordrhein-westfälischen Kommunen, die im Jahr 2013 zusätzliche Kassenkredite aufgenommen haben, haben ihre investiven Verbindlichkeiten (d.h. überwiegend langfristig aufgenommene Kredite – wie z. B. Kommunalkredite –, die der Finanzierung von Investitionsvorhaben dienen) im selben Zeitraum um rund 350 Millionen Euro reduziert. Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Nettotilgung der im Durchschnitt teureren Investitionskredite durch aktuell zinsgünstigere Kassenkredite gegenfinanziert wurde.

⁵⁷ Statistisch belastbare Erkenntnisse würden detaillierte Informationen über die kommunalindividuellen Motivlagen der Kassenkreditaufnahme voraussetzen – Informationen, die im Rahmen der amtlichen Statistik nicht erhoben werden.

⁵⁸ Der Korrelationskoeffizient beträgt für den Zusammenhang beider Variablen $r = -0,8$.



C Disparitätenanalyse

Zusammenfassung

Regionale Unterschiede in der Ausprägung der Haushaltslagen oder Indikatoren sind nicht ungewöhnlich. Problematisch können sie werden, wenn sich regional selbst verstärkende Entwicklungen in die eine oder andere Richtung ergeben, aus denen die betroffenen Kommunen allein nicht entweichen können. Dann sind Eingriffe vonseiten der Länder oder des Bundes geboten.

Kosten der Unterkunft nach SGB II

Seit dem Jahr 2005 tragen die Kreise und kreisfreien Städte die Kosten der Unterkunft (KdU) für die Bedarfsgemeinschaften aus dem SGB II („Hartz IV“). Die Ausgaben sind im mehrjährigen Vergleich relativ stabil und beliefen sich 2014 auf 11,6 Milliarden Euro. Die KdU stehen in direktem Zusammenhang zur lokalen Langzeitarbeitslosigkeit. Die Ausgaben der Kommunen resultieren fast vollständig aus der Zahl und Struktur der Bedarfsgemeinschaften und des örtlichen Mietniveaus.

Die regionalen Unterschiede in der Haushaltsbelastung sind bereits auf Länderebene sehr groß. Die geringsten Ausgaben entstanden in den bayerischen Kommunen mit 78 Euro je Einwohner, die höchsten in den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns mit 244 Euro je Einwohner.

Auf Ebene der 398 kommunalen Träger unterscheiden sich die Ausgaben je Einwohner um einen Faktor von 1 zu 20. Die wirtschaftsschwachen Städte Offenbach und Gelsenkirchen verausgabten 2013 fast 400 Euro je Einwohner. Die starken bayerischen Kreise Eichstätt und Unterallgäu weniger als 20 Euro je Einwohner.

KdU-Ausgaben und Steuereinnahmen verhalten sich klar entgegengesetzt zueinander. Die höchsten KdU-Ausgaben fallen durchgängig in Kommunen mit weit unterdurchschnittlicher Steuerkraft an. Die an, die niedrigsten KdU-Ausgaben in Kommunen mit hoher Steuerkraft.

Auch innerhalb der Länder variiert die Haushaltsbelastung deutlich zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Kommunen. So liegen in Nordrhein-Westfalen und Hessen rund 300 Euro je Einwohner zwischen der stärksten und schwächsten Kommune. Allgemein ist die Streuung der Belastung innerhalb der wirtschaftsstarken Länder größer als in den wirtschaftsschwachen. In Bayern und Baden-Württemberg gibt es einzelne Inseln hoher KdU-Ausgaben. In Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern ist die Belastung in durchgängig allen Kommunen sehr hoch.

Im Vergleich der Zahlen des Jahres 2013 zu denen des Jahres 2008 wird sichtbar, dass die Spaltung in hoch und gering belastete Kommunen nicht zurückgeht. Es gelingt den strukturschwachen Kommunen nicht, diese Unterschiede abzubauen. Die Disparitäten setzen sich fort. Wir beobachten eine konstante Gruppe gering belasteter Kommunen und eine konstante Gruppe mit hohen KdU-Ausgaben.

Der lokale Handlungsspielraum in Bezug auf die soziale Aufgabe KdU ist minimal. Die Ausgaben kumulieren zwangsläufig in struktur- und steuerschwachen Kommunen. Sie sind im Volumen wesentlich und langfristig stabil. Die Verortung der KdU auf primär kommunaler Ebene bedeutet eine Benachteiligung schwacher und Bevorteilung starker Kommunen. Die Disparitäten verschärfen sich. Dieser Zustand kann nur über einen deutlich höheren Finanzierungsanteil des Bundes gemindert werden.

Gemeindesteuern

Im Zeitraum 2008 bis 2013 verlief das Aufkommen der Gewerbesteuer als wichtigste Gemeindesteuer hoch volatil. Die Wirtschaftskrise führte 2009 und 2010 zu starken Einbrüchen, umso heftiger in den wirtschaftsstarken Kommunen.

Der Rückstand in der Pro-Kopf-Steuerkraft ostdeutscher Kommunen besteht weiterhin fort. Unter den 57 ostdeutschen Gesamtkreisen und kreisfreien Städte erreichen 2013 nur zwei den Bundesdurchschnitt. Ein Aufholen ist nicht absehbar.

Die zehn steuerschwächsten Kommunen liegen vollständig in Ostdeutschland. Sieben der zehn steuerstärksten Kommunen liegen in Bayern. Die Gemeinden des stärksten Kreises München vereinnahmen je Einwohner mehr als das Siebenfache der Gemeinden des schwächsten Landkreises Mansfeld-Südharz.

Tendenziell sind die Unterschiede der Steuerkraft innerhalb der wirtschaftsstarken Bundesländer besonders groß. In Bayern beträgt die Spannweite der Steuereinnahmen auf Kreisebene 2.700 Euro zwischen 3.440 Euro je Einwohner im Kreis München und 740 Euro je Einwohner in der Stadt Bayreuth. Eine Ausnahme ist Baden-Württemberg, wo die Kommunen flächendeckend steuerstark sind. In Mecklenburg-Vorpommern hingegen ist die Streuung der Steuerkraft sehr gering. Es sind schlicht alle Kommunen steuerschwach.

Die Entwicklungen seit 2008 verstärkten die unterschiedliche Steuerkraft. So war das Wachstum tendenziell in den bereits starken Kommunen größer. Nur jeder achten Kommune gelang es von 2008 bis 2013, ihre relative Steuerkraft wesentlich zu steigern. Die Pfadabhängigkeiten vorhandener Wirtschaftsstrukturen sind hoch und verstärken sich.

Verschuldung

Das Niveau der kommunalen Verschuldung ist im Vergleich zu Bund und Ländern gering. Problematisch ist die regionale Zunahme der Kassenkredite. Darüber hinaus unterliegen die Kommunen seit jeher strengen Schuldengrenzen. Die Konsequenzen unterjähriger Defizite auf den lokalen Handlungsspielraum sind daher schnell und direkt spürbar.

Die Wirtschaftskrise hat in den Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland tiefe Spuren hinterlassen. Diese vier Länder waren bereits vor der Krise überproportional verschuldet. Die Wirtschaftskrise hat diesen negativen Trend verschärft. Trotz der Einbrüche der Gewerbesteuer hat die Krise hingegen in den wirtschaftsstarken Kommunen Bayerns und Baden-Württembergs zu keiner bleibenden Erhöhung der Verschuldung geführt.

Besonders deutlich werden die Disparitäten der kommunalen Familie anhand der Kassenkredite. Bundesweit steigen diese stark an. Dennoch kommen fast drei Viertel aller bundesdeutschen Gemeinden ohne Kassenkredite aus. Die Probleme liegen in wenigen Ländern und primär in den großen Städten. Unter den 398 kreisfreien Städten und Gesamtkreisen vereinen 25 Städte rund die Hälfte des Gesamtvolumens auf sich. Die Hochburgen Oberhausen, Kaiserslautern oder Pirmasens erreichen Werte von über 7.000 Euro je Einwohner.

Im Zeitraum 2008 bis 2013 gelang es nur wenigen Kommunen, ihre Gesamtverschuldung spürbar abzubauen. An der Spitze dieser Liste stehen die bayerischen Städte München, Regensburg und Straubing. Auf der anderen Seite sind die Zahlen der Kommunen mit deutlichem Zuwachs der Verschuldung sowie das Volumen der Zunahme sehr viel größer. Drei rheinland-pfälzische Kommunen weisen den größten Aufwuchs aus.

Die Verteilung der Kommunen mit hoher Verschuldung bleibt im Zeitverlauf regional konstant. In vielen Kommunen stellen hohe Verbindlichkeiten einen langjährigen Dauerzustand dar. Ein Ausstieg aus eigener Kraft gelingt nicht. Die fünf Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten blieben 2013 zu 2008 gleich.

Gleichzeitig nehmen die Ungleichheiten auch innerhalb der Länder zu. Die größten Differenzen zwischen hoch und gering verschuldeten Kommunen sind in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg beobachtbar. Die interregionale Entwicklung seit 2008 ist alarmierend.

Vorbemerkung

Die These von der sich fortwährend weiter öffnenden Schere zwischen armen und reichen Kommunen gehört längst zum Standardrepertoire der Finanzberichterstattung.⁵⁹ Eine über die bloße Beobachtung hinausgehende Analyse der Disparitäten anhand von Aggregatdaten und Einzelbeispielen erfolgt jedoch eher selten.⁶⁰ Im Rahmen des vorliegenden Berichts wird der Frage nach dem Ausmaß und der Entwicklung der interkommunalen Disparitäten daher besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Regionale Disparitäten sind keineswegs ungewöhnlich. Im Gegenteil: Die ökonomische Aktivität ist im Raum stets sehr ungleich verteilt. Neben hoch verdichteten Ballungsräumen mit starker Wirtschaftskraft gibt es – und gab es letztendlich schon immer – auch strukturschwache, periphere Regionen.

Die Faktoren und Entwicklungsprozesse, die hinter der Herausbildung sozioökonomischer Unterschiede stehen können, sind vielfältig und nach wie vor nicht im Detail erforscht. Große Bedeutung wird u. a. den geographischen Gegebenheiten (z. B. Vorkommen von Rohstoffen, Lage an strategisch wichtigen Punkten), der Nähe zu den relevanten Faktormärkten (u. a. Vorleistungen, qualifizierte Arbeitskräfte) und Konsumenten sowie – nicht zuletzt – der Qualität der öffentlichen Infrastruktur beimessen. Darüber hinaus hängt die Frage, welche Orte sich zu Metropolen herausbilden und welche nicht, ganz wesentlich auch von historischen Zufällen ab.

Regionen mit starker ökonomischer Dynamik üben auf Unternehmen und Arbeitskräfte eine große Anziehungskraft aus, da sie für beide Seiten mit erheblichen wirtschaftlichen Vorteilen verbunden sind bzw. sein können.⁶¹ Andererseits sind der Konzentration der Wirtschaftskraft wirksame Grenzen gesetzt, da ein starkes Wachstum für die örtliche Wirtschaft und Bevölkerung auch mit erheblichen Nachteilen verbunden ist bzw. sein kann (z. B. hohe Lebenshaltungskosten, Umweltverschmutzung). Sobald die Nachteile der Konzentration ihre Vorteile überwiegen,

kommt es demnach zum Stillstand bzw. gegebenenfalls sogar zu einer Verringerung der ökonomischen Disparitäten im Raum. Vor diesem Hintergrund wird die Existenz wirtschaftlicher Disparitäten aus ökonomischer Sicht – anders als etwa aus Sicht der Politik⁶² – nicht zwangsläufig als ein Problem erachtet, das einen staatlichen Eingriff erforderlich macht.

Als unzweifelhaft problematisch gelten ausgeprägte sozioökonomische Unterschiede hingegen – auch aus ökonomischer Sicht – dann, wenn sie kumulativ bzw. selbstverstärkend wirken. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn eine strukturschwache Region aufgrund der geringeren wirtschaftlichen Dynamik nicht nur über unterdurchschnittliche Einnahmen (v. a. Steuern) verfügt, sondern zugleich auch überdurchschnittliche Ausgabenbedarfe (z. B. im Sozialbereich) zu erfüllen hat. In diesem Fall besteht das Risiko einer fortwährenden Verschärfung der regionalen Disparitäten, mit der die bestehenden fiskalischen Ausgleichsmechanismen (z. B. kommunaler Finanzausgleich) – je nach Ausmaß und Entwicklungstempo der Disparitätenzunahme – überfordert sein können.

Ob und gegebenenfalls wo dieses Risiko auf der kommunalen Ebene besteht, wird nachfolgend überprüft. Gegenstände der Disparitätenanalyse sind

- die kommunalen Ausgaben für die „Kosten für Unterkunft und Heizung“ nach dem SGB II (Kapitel C.1),
- die kommunale Steuereinnahmekraft (Kapitel C.2) sowie
- die Schulden der kommunalen Kernhaushalte, insbesondere die Kassenkredite (Kapitel C.3).

Die Analysen des Kapitels C beziehen sich grundsätzlich auf die kreisfreien Städte und Gesamtkreise.⁶³ In Bezug auf die Steuereinnahmen (Kapitel C.2) und die Verschuldung (C.3) werden zusätzlich auch die Gemeinden selbst betrachtet.

59 Vgl. Anton und Diemert 2014: 20ff.; Bertelsmann Stiftung 2013: 14; Boettcher und Junkernheinrich 2011; Bertelsmann Stiftung 2008: 15.

60 Ein erster Analyseansatz mit Blick auf die Steuerkraftdisparitäten bei Boettcher 2014a.

61 Bezogen auf die Unternehmen handelt es sich hierbei z. B. um eine hohe Produktivität aufgrund qualifizierter Arbeitskräfte, die von der positiven Ertragslage ihrer Arbeitgeber wiederum in Form von überdurchschnittlich hohen Löhnen profitieren.

62 Für die Politik stellt der Abbau der Disparitäten hingegen ein überaus wichtiges Ziel dar. Gleich an zwei Stellen findet sich im Grundgesetz die Forderung, im Bundesgebiet „gleichwertige“ (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. „einheitliche“ Lebensverhältnisse (Art. 106 Abs. 3 GG) herzustellen.

63 Der Gesamtkreis ist ein statistisches Konstrukt, welches die Haushalte des Kreises und seiner kreisangehörigen Gemeinden sowie ggf. kreisangehörigen Gemeindeverbände zusammenfasst. Auf diese Weise werden Aufgaben und Einnahmen/Ausgaben zwischen kreisfreien Städten und dem „ländlichen Raum“ vergleichbarer. Darüber hinaus variiert auch die Aufgabenverteilung im ländlichen Raum zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden.

C.1 Kosten der Unterkunft

Bezogen auf die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden erbrachten Sozialleistungen kann im Kern zwischen drei großen Leistungsblocken unterschieden werden: Neben der auf dem achten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) basierenden Kinder- und Jugendhilfe, den im SGB XII geregelten Hilfearten der Sozialhilfe (u. a. Hilfe zum Lebensunterhalt, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) handelt es sich hierbei um Leistungen, die nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) gewährt werden.⁶⁴

Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die zum 1. Januar 2005 durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen für erwerbsfähige Personen und ihre Bedarfsgemeinschaften) geschaffen wurde, sind die Kommunen für die Erbringung verschiedener Leistungen zuständig. Konkret handelt es sich um Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II), Zuschüsse an Auszubildende (§ 27 Abs. 3 SGB II), Leistungen zur Eingliederung in die Arbeit (§ 16a SGB II), einmalige Leistungen (§ 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II) sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II).

Unter den kommunal finanzierten Leistungen nach dem SGB II stellen die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) den mit Abstand größten Ausgabenblock dar. Im Jahr 2013 beliefen sich die hiermit verbundenen kommunalen Ausgaben insgesamt auf fast 11,6 Milliarden Euro (vgl. Tabelle 9). Dies entspricht einem Anteil an den kommunalen SGB-II-Leistungen von etwa 95 Prozent und bezogen auf die kommunalen Sozialausgaben insgesamt von 24,7 Prozent.

Tabelle 9: Soziale Leistungen der Kommunen im Jahr 2013

Hilfeart	Ausgaben in Mio. Euro	Anteil in Prozent
Leistungen nach dem SGB II, darunter:	12.157	25,9
Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)	11.583	24,7
Jugendhilfe (SGB VIII)	7.710	16,4
Sozialhilfe (SGB XII)	24.025	51,2
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	1.037	2,2
sonstige soziale Leistungen	2.022	4,3
Soziale Leistungen insgesamt	46.950	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Leistungen der KdU können alle Bedarfsgemeinschaften erhalten, die Arbeitslosengeld II (ALG II) empfangen. Die Gewährung erfolgt in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen, soweit sie angemessen sind (§ 22 SGB II) und umfassen vor allem die Miet- und Nebenkosten (§ 22 Abs. 1 SGB II). Die individuelle Höhe der angemessenen KdU hängt in hohem Maße von den örtlichen Bedingungen am Wohnungsmarkt ab und unterscheidet sich hinsichtlich des Mietniveaus und der Höhe der Nebenkosten. Durch Gerichtsurteile und örtliche Richtlinien wird deren Übernahmefähigkeit entsprechend den örtlichen Verhältnissen näher konkretisiert.

Aufgrund der oben skizzierten Voraussetzungen ihrer Inanspruchnahme stehen die KdU in einer engen Beziehung zur örtlichen Arbeitsmarktlage bzw. zur Einkommenssituation der lokalen Bevölkerung. Folgerichtig sind in diesem Leistungsbereich große regionale Disparitäten der Aufgaben- und Ausgabentätigkeit zu erwarten. Hierin unterscheiden sich die KdU graduell von der Jugendhilfe und ganz grundsätzlich von gewichtigen Leistungen nach dem SGB XII; speziell die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung weist keinerlei sachlichen und fiskalischen Bezug zur Arbeitsmarktlage auf.

Gemäß § 46 Abs. 5 SGB II beteiligt sich der Bund zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II. Die mit der Erfüllung dieser Aufgabe verbundenen Ausgaben müssen demzufolge nicht in voller Höhe von den Kommunen selbst finanziert werden. Regulär beträgt die Betei-

64 Ausführlich zum Leistungskatalog vgl. Bertelsmann Stiftung 2015.

ligungsquote 27,6 Prozent der Leistungen. Abweichend von den anderen Ländern erhalten die baden-württembergischen und rheinland-pfälzischen Kommunen eine höhere Bundesbeteiligung; hier werden 31,6 bzw. 37,6 Prozent der Leistungen vom Bund erstattet (§ 46 Abs. 5 S. 3 SGB II).⁶⁵

Träger der KdU sind gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II in allen Flächenländern die kreisfreien Städte und Kreise. In diesem Punkt unterscheiden sich die Kosten der Unterkunft von anderen Sozialleistungen. Speziell bei der Sozialhilfe ist die Aufgabenträgerschaft in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt. So wird die Eingliederungshilfe in einigen Ländern vollständig von der kommunalen Ebene erbracht und finanziert, während sie in anderen Ländern zum Zuständigkeitsbereich des Landes gehört.⁶⁶ Doch auch bezogen auf die Jugendhilfe ist die Trägerschaft – schon aufgrund des komplexen Zusammenspiels aus öffentlichen und freien Trägern (§ 3 SGB VIII) – in den Ländern uneinheitlicher geregelt als bei den Kosten für Unterkunft und Heizung.

Im Hinblick auf die länderübergreifende Vergleichbarkeit der Aufgaben- und Ausgabentätigkeit ist neben der jeweiligen Zuordnung der Aufgabenträgerschaft auch die landesrechtliche Ausgestaltung der bundesgesetzlichen Regelungen von Bedeutung. Die auf den Sozialgesetzbüchern beruhenden Aufgaben sind in

den Ländern in unterschiedlicher Weise durch landesrechtliche Bestimmungen zur Ausführung konkretisiert. Auch bezogen auf diese landesspezifische Ausgestaltung der Sozialleistungen sind die Regelungsunterschiede bei den KdU tendenziell weniger bedeutsam als etwa in der Sozial- und Jugendhilfe.⁶⁷

Vor diesem Hintergrund – der einheitlicheren Zuordnung der Aufgabenträgerschaft sowie der geringeren landesrechtlichen Konkretisierung der Leistung – sind der Vergleichbarkeit der KdU über Ländergrenzen hinweg weniger Grenzen gesetzt als in der Sozial- und Jugendhilfe.

Textbox 4: Zweckmäßigkeit der Kosten der Unterkunft als kommunale Aufgabe

Gemäß der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist eine dezentrale Leistungserbringung insbesondere dann angezeigt, wenn regional divergierende Präferenzen in Bezug auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bestehen.⁶⁸ In diesem Fall wäre eine zentrale Aufgabenerfüllung mit dem Risiko verbunden, dass unnötig viele Bürger mit ihren politischen Vorstellungen – trotz regional bestehender Mehrheiten – nicht zum Zuge kommen und ihre Bedarfe daher unerfüllt bleiben.

Dezentral erbrachte Aufgaben zeichnen sich idealtypischerweise dadurch aus, dass

- es einen örtlichen Nutzerkreis gibt (d. h. es handelt sich um eine Aufgabe, die nach Möglichkeit ausschließlich von den Bürgern der Gemeinde in Anspruch genommen wird),⁶⁹

⁶⁵ In den Jahren 2015 bis 2017 gibt es eine Sonderregelung zur Beteiligung des Bundes an den KdU:

- 2015 und 2016 erhöht sich die Beteiligungsquote des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung um 3,7 Prozentpunkte (§ 46 Abs. 5 S. 4 SGB II). Die vorübergehende Erhöhung soll eine finanzielle Entlastung der Kommunen in Höhe von insgesamt 500 Mio. Euro pro Jahr bewirken und ist – neben der Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer um ebenfalls 500 Mio. Euro pro Jahr in 2015 und 2016 – ein Bestandteil der sogenannten „Zwischenmilliarde“. Mit deren Hilfe sollen die kommunalen Haushalte bereits vor der angekündigten Bundesentlastung um 5 Mrd. Euro pro Jahr von den Kosten der Eingliederungshilfe entlastet werden.
- Im Jahr 2017 erhöht der Bund seine Beteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung gegenüber dem regulären Anteil (§ 46 Abs. 5 S. 3 SGB II) einmalig um 7,4 Prozentpunkte (§ 46 Abs. 5 S. 5 SGB II); dies entspricht einer Entlastung der Kommunalhaushalte um 1 Mrd. Euro im Jahr 2017. Zusätzlich wird in diesem Jahr der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer gegenüber dem dauerhaften Anteilswert von 2,2 Prozent einmalig um 1,5 Mrd. Euro erhöht. Insgesamt belaufen sich die zusätzlichen vom Bund gewährten Mittel im Jahr 2017 somit auf 2,5 Mrd. Euro.

⁶⁶ Diese Länderunterschiede sind insbesondere auf die divergierende Zuordnung der überörtlichen Träger der Sozialhilfe zurückzuführen. Im Jahr 2013 war in sieben der 13 Flächenländer das Land überörtlichen Träger der Sozialhilfe (Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). In sechs Ländern war die überörtliche Sozialhilfe der kommunalen Ebene zugeordnet (vgl. Henneke 2014: 24 ff.). Die Zuordnungsunterschiede sind von großer Bedeutung, da der größte Teil der im Rahmen der Eingliederungshilfe getätigten Ausgaben von den überörtlichen Trägern erbracht wird (Statistisches Bundesamt 2014: 16).

⁶⁷ Bezogen auf die KdU betreffen die Länderunterschiede der Ausführungsregelungen insbesondere die Mechanismen der landesinternen Weiterleitung der Bundesbeteiligung.

⁶⁸ Vgl. Blankart 2008: 536 f.; Zimmermann 2009: 13 ff.

⁶⁹ Bei größeren Nutzerkreisen drängt sich die Frage auf, ob die Aufgabe nicht durch eine höhere Ebene wirtschaftlicher erbracht werden könnte, z. B. da im Falle einer zentralen Aufgabenerbringung für eine große Anzahl von Leistungsnutzern u. U. Produktionsgrößenvorteile genutzt werden können.

- der Nutzen der Leistungserbringung möglichst auf das Gemeindegebiet beschränkt ist,⁷⁰
- die durchführende und finanzierende dezentrale Einheit im Rahmen ihrer Leistungserbringung über möglichst große Gestaltungsspielräume der Aufgabenerfüllung verfügt.⁷¹

Bezogen auf die Leistung „Kosten für Unterkunft und Heizung“ sind die aufgeführten Voraussetzungen allenfalls zum Teil erfüllt. Speziell die Forderung nach einem hohen Autonomiegrad im Rahmen der Aufgabenerfüllung dürfte mit Blick auf die KdU nicht vorliegen.

Auch im Falle einer eingeschränkten Aufgabenautonomie der lokalen Körperschaft kann eine dezentrale Leistungserbringung und -finanzierung ökonomisch begründbar sein. Voraussetzung hierfür ist u. a., dass

- die dezentrale Einheit die Aufgabe qualitativ besser und/oder wirtschaftlicher erfüllen kann als die zentrale Ebene. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die lokale Körperschaft über Informationsvorteile verfügt, die für die Qualität bzw. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung von Bedeutung sind (bezogen auf die KdU z. B. im Hinblick auf die Frage, unter welchen Umständen ein Wohnraum im Sinne von § 22 Abs. 1 SGB II als „angemessen“ einzustufen ist).
- ein gesamtstaatliches Interesse an einer einheitlichen Grundversorgung mit bestimmten – zum Beispiel sozialen – Leistungen vorliegt, weshalb die Aufgabenerbringung im Wesentlichen zentral geregelt ist und den Kommunen lediglich eingeschränkte Gestaltungsspielräume in Bezug auf bestimmte Aspekte der Leistungserbringung verbleiben. Eine derartige Grundversorgung kann in föderalen Gemeinwesen auch aus ökonomischen Gründen sinnvoll sein, u. a. um armutsbedingte Wanderungen bzw. Segregationsentwicklungen zu vermeiden, die im Falle

einer ausgeprägten räumlichen Vielfalt der Sozialleistungen u. U. ausgelöst werden könnten.

- die Aufteilung der Finanzierungskompetenz zwischen der zentralen Ebene und den – erfüllenden – dezentralen Einheiten in etwa der Aufteilung der Entscheidungskompetenz im Hinblick auf die betroffene Aufgabe entspricht.⁷² In diesem Fall würden beide entscheidungsbeteiligten Ebenen in der „richtigen“ Höhe – d. h. nur in dem Maße ihrer eigenen politisch-administrativen Einwirkungsmöglichkeiten – mit den Kosten der Aufgabenerbringung konfrontiert und hätten hierdurch einen Anreiz zu einem wirtschaftlichen Umgang mit den Ressourcen.

In Bezug auf die beiden erstgenannten Punkte lassen sich Gründe anführen, die für das Vorliegen der Voraussetzungen bei den KdU sprechen.

Mit Blick auf die Aufteilung der Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen erscheint es hingegen plausibel, dass die oben genannte Voraussetzung bei den Kosten für Unterkunft und Heizung eher nicht erfüllt ist. Der kommunale Finanzierungsanteil an den KdU dürfte mit regulär 72,4 Prozent⁷³ weit über dem gemeindlichen Anteil an der Entscheidungskompetenz liegen. Hierauf deuten auch die Ergebnisse der Regressionsanalyse in Textbox 6 hin, denen zufolge sich 96 Prozent der Variation in der Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben für KdU durch zwei Strukturvariablen – die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften sowie die Einwohnerdichte (als Näherungsgröße für das örtliche Mietniveau) – erklären lassen.

Ob die föderale Aufteilung der Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz mangels Übereinstimmung der Kompetenzanteile nur ein theoretisches oder auch ein praktisches Problem darstellt, hängt von den konkreten fiskalischen Gegebenheiten ab; theoretische Bedenken gegen eine Aufgabenzuordnung bereiten in der Praxis keine großen Schwierigkeiten, wenn es sich um eine Aufgabe mit einem überschaubaren fiskalischen Gewicht handelt. Bei den KdU

70 Wenn der Leistungsnutzen systematisch über die Gemeindegrenze hinweg ausstrahlt, besteht das Risiko eines ineffizient geringen Leistungsumfangs, da das Leistungsangebot mangels entsprechender Kostenbeteiligung der auswärtigen Nutzenempfänger zu klein ausfällt.

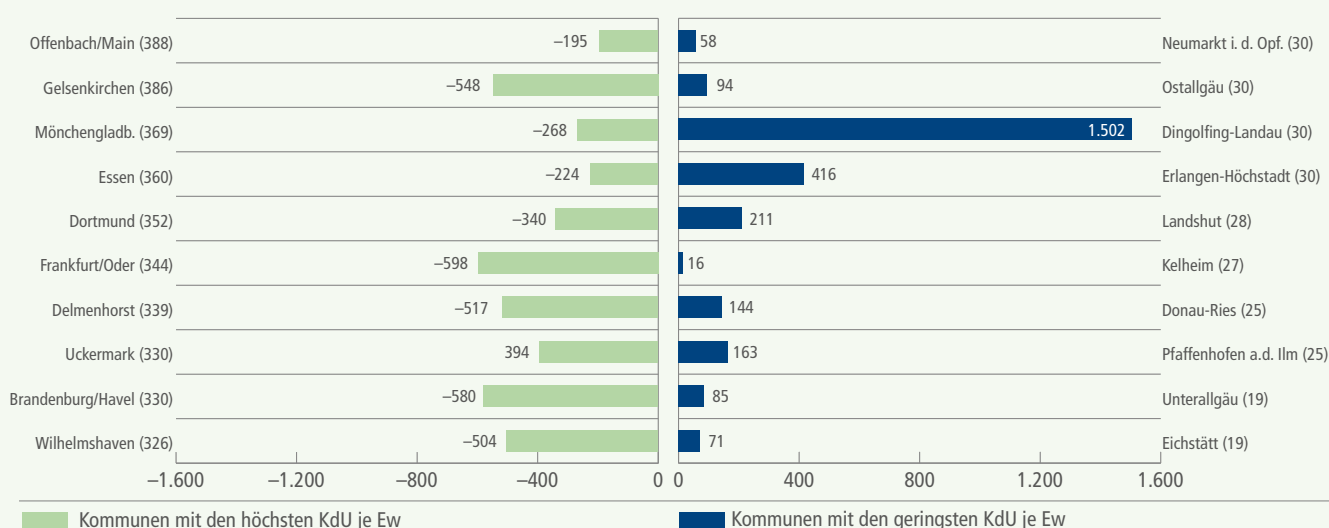
71 Nur im Falle eines hohen Autonomiegrades der Aufgabenerfüllung ist die lokale Körperschaft in der Lage, ihre Leistungen an den örtlichen Präferenzen auszurichten und somit die Grundvoraussetzung eines dezentralen Staatsaufbaus zu erfüllen.

72 Vgl. Hansmeyer und Kops 1984: 132 ff.

73 In Baden-Württemberg beträgt der Anteil abweichend 68,4 Prozent und in Rheinland-Pfalz 62,4 Prozent.

Abbildung 39: Abweichung der Steuereinnahmekraft in den Kommunen mit den höchsten bzw. geringsten Pro-Kopf-Ausgaben für die Kosten der Unterkunft vom jeweiligen Durchschnitt*

in Euro je Einwohner, jeweils 2013



* jeweils bezogen auf den einwohnergewichteten Durchschnitt der kreisfreien Städte und Gesamtkreise

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 2013 (Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2013).

BertelsmannStiftung

ist dies jedoch eindeutig nicht der Fall. Wie in Abschnitt C 1.1 ausführlich dargestellt wird, handelt es sich bei den Kosten der Unterkunft um eine fiskalisch ausgesprochen bedeutsame Aufgabe, deren Ausgaben überdies erhebliche regionale bzw. interkommunale Disparitäten aufweisen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die KdU-Ausgabenbelastung und die Höhe der kommunalen Einnahmen – zumindest bezogen auf die Steuereinnahmekraft – systematisch auseinanderfallen. Für das Jahr 2013 lässt sich ein derartiger negativer Zusammenhang statistisch nachweisen. Bezogen auf die kreisfreien Städte mit überdurchschnittlichen⁷⁴ Pro-Kopf-Ausgaben für die KdU wurde der Durchschnitt der Steuereinnahmekraft im Jahr 2013 um 127 Euro je Einwohner unterschritten; die Städte hatten demzufolge nicht nur höhere Ausgaben zu tragen, sondern ihnen standen hierfür zudem geringere eigene Einnahmen zur Verfügung. Umgekehrt verfügten die kreisfreien Städte mit unterdurchschnittlichen KdU-Ausgaben über eine Steuereinnahmekraft, die 133 Euro je Einwohner über

dem Durchschnittswert der kreisfreien Städte lag. Für die Kreise lässt sich ein vergleichbarer Zusammenhang feststellen.

Besonders anschaulich lässt sich das skizzierte – tendenzielle – Auseinanderfallen von Steuereinnahmekraft und KdU-Ausgabenbedarf anhand der Situation in den Kommunen mit den höchsten und geringsten Pro-Kopf-Ausgaben für die KdU im Jahr 2013 darstellen (vgl. Abbildung 39). Die Steuereinnahmekraft der erstgenannten Kommunen lag durchweg unter dem Flächenländerdurchschnitt. Umgekehrt stellte sich die Einnahmesituation in den Kommunen mit der geringsten Ausgabenbelastung dar. Hier lag die Steuereinnahmekraft im Jahr 2013 in allen Fällen über dem Durchschnittswert. Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Befunde (v.a. hoher Finanzierungsanteil trotz geringen Gestaltungsspielraumes, negativer Zusammenhang zwischen Ausgabenbelastung und Steuereinnahmekraft) und in Verbindung mit den in Kapitel C.1.2 noch zu zeigenden umfassenden regionalen Disparitäten der kommunalen Ausgaben ist festzustellen, dass die KdU aus finanzwissenschaftlicher Sicht für eine überwiegende Finanzierung aus Mitteln der jeweiligen Trägerkommunen nicht geeignet ist.

⁷⁴ Überdurchschnittlich in Bezug auf den einwohnergewichteten Durchschnitt der kreisfreien Städte.

C.1.1 Ausgabenniveau und -entwicklung bei den Kosten der Unterkunft

Dieses Unterkapitel beschäftigt sich zunächst mit den Länderaggregaten der Kosten für Unterkunft und Heizung. Bevor im folgenden Unterkapitel C.1.2 eine genauere Disparitätenanalyse die regionalen Unterschiede auf der Ebene der kreisfreien Städte und Gesamtkreise herausarbeitet wird, wird hier analysiert, wie sich die Ausgaben für die Kosten der Unterbringung im Aggregat über die Zeit verändert haben und welche Unterschiede auf der Ebene der Bundesländer bestehen.

C.1.1.1 Ausgaben für Kosten der Unterkunft im Zeitablauf

Abbildung 40 zeigt die Gesamtausgaben für die KdU in Deutschland im Zeitverlauf von 2008 bis 2013. Im Jahr 2008 haben Kommunen insgesamt rund 10,5 Milliarden Euro für diese Leistung aufgewendet. Im Jahr 2013 betrugen die Ausgaben rund 11,4 Milliarden Euro. Dieser Anstieg um rund 8,4 Prozent über fünf Jahre fällt moderat aus und liegt in etwa bei der durchschnittlichen Inflationsrate. Über den Verlauf der Wirtschaftskrise hinweg zeigen sich vor allem in 2009 und 2010 konjunkturelle Schwankungen.

Die Tatsache, dass die KdU über den Zeitverlauf so stabil sind, begründet sich in drei – teils gegenläufigen – Trends: Auf der einen Seite treiben die teilweise stark ansteigenden Mietpreise in Ballungsräumen die Gesamtausgaben für KdU. Diesem Anstieg steht jedoch die sinkende Zahl an Bedarfsgemeinschaften ab 2009 (siehe Abbildung 40) aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren gegenüber. Ein weiterer Einflussfaktor der Ausgabenhöhe bei den Kosten für Unterkunft und Heizung ist das Energiepreisniveau. Speziell die Preise für Mineralölzeugnisse folgen typischerweise dem Konjunkturverlauf. Dies lässt sich auch für den Beobachtungszeitraum 2008 bis 2013 feststellen.⁷⁵ Der starke Rückgang des Energiepreisniveaus im Jahr 2009 hat den Anstieg der

KdU, der infolge der krisenbedingten Zunahme der SGB-II-Quote noch höher ausgefallen wäre, gebremst.

Abbildung 40: Entwicklung der Ausgaben für Kosten der Unterkunft und der Bedarfsgemeinschaften (2008–2013)

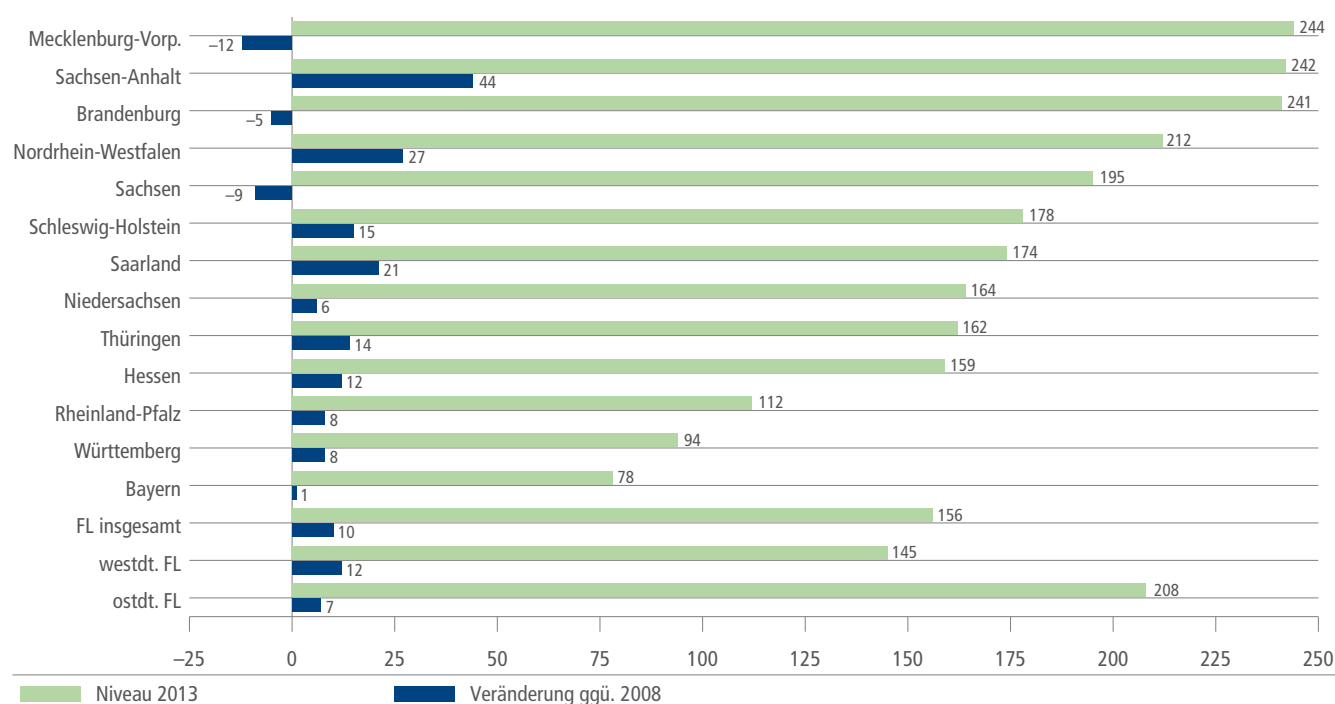


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 2013 (Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende).

⁷⁵ Im Jahr 2008 kostete ein Hektoliter leichtes Heizöl nach Angaben des Statistischen Bundesamtes durchschnittlich 64 Euro (bei Lieferung in Tankkraftwagen an Verbraucher). Mit dem konjunkturellen Einbruch im Jahr 2009 gingen auch die Heizölpreise deutlich zurück – auf weniger als 44 Euro je Hektoliter. Zwischen 2010 und 2013 haben sich die Preise – parallel zur Konjunktur – wieder erholt. Im Jahr 2013 betrugen sie durchschnittlich 70 Euro je Hektoliter (vgl. Statistisches Bundesamt 2015).

Abbildung 41: Ausgaben für Kosten der Unterkunft (je Land)

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 2013 (Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende).

| BertelsmannStiftung

C.1.1.2 Ländervergleich

Durchschnittlich betragen die Ausgaben der Kommunen für die KdU über alle Flächenländer etwa 160 Euro je Einwohner. Wie aus Abbildung 41 ersichtlich wird, geben die Südländer Bayern und Baden-Württemberg mit 78 bzw. 94 Euro je Einwohner am wenigsten für KdU aus (Stand 2013). Speziell Bayern liegt damit bei nur etwa 50 Prozent des Bundesdurchschnitts.

Die Spitzenreiter bei den Ausgaben sind vor allem in den neuen Ländern zu finden. So gaben Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt im Jahr 2013 rund 244 respektive 242 Euro je Einwohner aus. Auch Brandenburg und Sachsen sind unter den ersten fünf Ländern mit den höchsten Ausgaben zu finden. Lediglich Nordrhein-Westfalen mit immer noch 212 Euro je Einwohner nimmt als westdeutsches Land Platz vier ein.

Bei der Entwicklung gegenüber 2008 zeigen sich in den Ländern erhebliche Abweichungen vom moderaten durchschnittlichen

Anstieg. Während die Kosten in Sachsen-Anhalt um 44 Euro je Einwohner (etwa +22 %) und in Nordrhein-Westfalen um 27 Euro je Einwohner (+15 %) stiegen, konnten mit Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen gleich drei ostdeutsche Länder ihre Ausgaben senken.

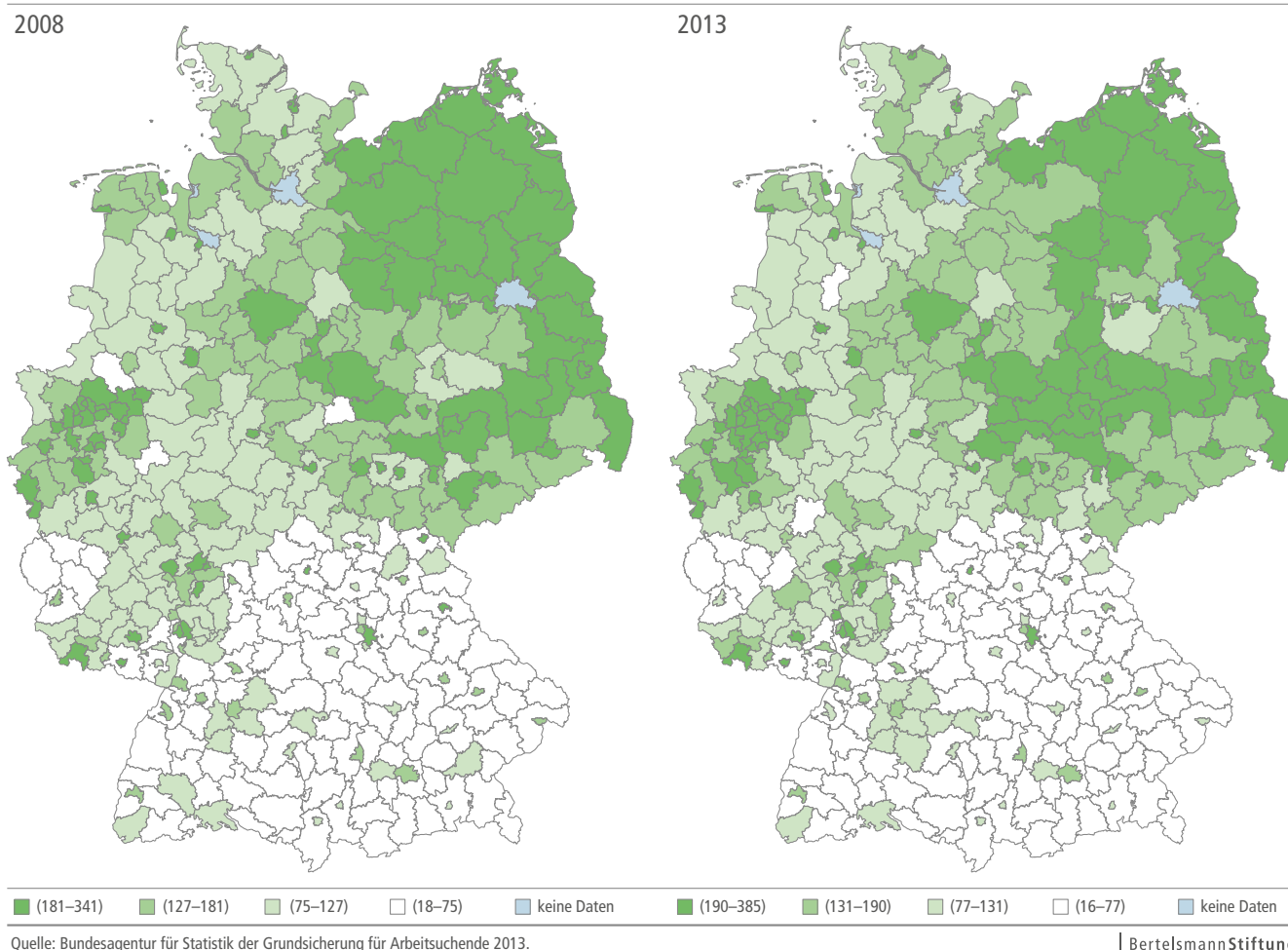
C.1.2 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten

In den folgenden Unterkapiteln werden die Unterschiede in den KdU auf der Ebene analysiert, auf der sie fiskalisch wirksam werden.⁷⁶ Während sich im Aggregat über die Zeit keine auffällige Entwicklung in dieser Ausgabeart zeigt und sich auch die Länderunterschiede, bis auf Baden-Württemberg und Bay-

⁷⁶ Träger der KdU sind gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II die kreisfreien Städte und Kreise. Abhängig von den Ausführungsbestimmungen in den Ländern können die Kreise ihnen zugehörige Gemeinden oder Gemeindeverbände heranziehen. Dieser Umstand wird über die Bildung statistischer Gesamtkreise berücksichtigt.

Abbildung 42: Kosten der Unterkunft 2008 und 2013

in Euro je Einwohner

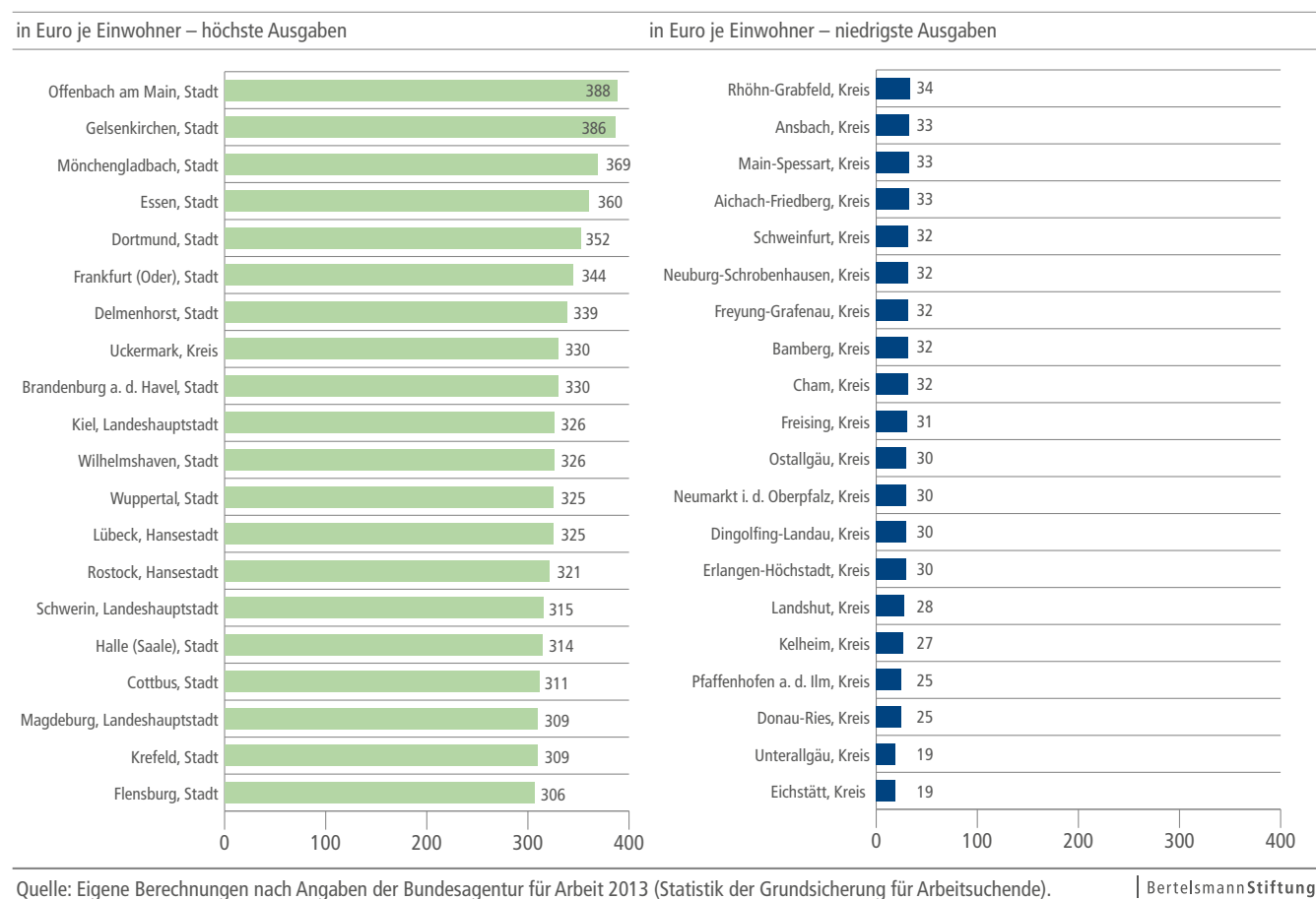


ern, gemäßigt darstellen, werden die Disparitäten auf der Kreisebene teilweise gravierend ausfallen. Hier bewirken die maßgebenden Faktoren der Rahmenbedingungen, insbesondere der Arbeitsmarkt und die lokale Mietpreisentwicklung, eine erhebliche Divergenz in den Kosten. Da der kommunale Gestaltungsspielraum bei den KdU, wie erwähnt, gering einzuschätzen ist, sind die Disparitäten für die betroffenen Kommunen und deren Haushalte umso spürbarer (vgl. dazu auch Textbox 6).

C.1.2.1 Regionale Verteilung der Ausgaben für Kosten der Unterkunft

Ein detailliertes Bild von den regionalen Disparitäten in den Ausgaben für KdU liefert Abbildung 42. Abgebildet werden zwei Deutschlandkarten mit den jeweils 398 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten für die Jahre 2008 und 2013. Je nach Höhe der Ausgaben für KdU sind die Gebietsflächen dunkler oder heller eingefärbt. Je dunkler die Farbe, desto höher die Ausgaben. Um die Information zu vereinfachen, werden farblich vier Kategorien unterschieden.

Abbildung 43: Liste der 20 Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben für Kosten der Unterkunft im Jahr 2013



Zwei Trends werden bei Ansicht der Karten deutlich: Erstens gibt es ein klares Ost-West-Gefälle in den Ausgaben für die KdU. Dieses Ergebnis korrespondiert direkt mit der Abbildung 41, in der ebenfalls die ostdeutschen Länder zu den Spitzenreitern bei den KdU ermittelt werden. Speziell für Mecklenburg-Vorpommern zeigt sich, dass tatsächlich flächendeckend fast alle Gesamtkreise und kreisfreien Städte zu der Kategorie mit den höchsten KdU zählen. Aber auch in den anderen ostdeutschen Ländern sind die Ausgaben der KdU in der Fläche deutlich überdurchschnittlich. Dies liegt vor allem an den höheren Arbeitslosenraten im Osten, die dafür sorgen, dass die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften dort um einiges größer ist.

Zweitens sind die Kosten der Unterkunft in Ballungsgebieten und größeren Städten deutlich höher als im Ballungsrandbe-

reich sowie im ländlichen Raum. So lässt sich auf der Karte erkennen, dass die Ausgaben für KdU in vielen kreisfreien Städten höher liegen als im Umland. Ballungsgebiete wie das Ruhrgebiet, das Rhein-Main-Gebiet, die Region Rhein-Neckar und die Region Hannover weisen ebenso erhöhte Werte auf wie der Großraum Stuttgart oder die zahlreichen bayrischen kreisfreien Städte. Ein Faktor für diesen Zusammenhang dürfte in den höheren Mietpreisen pro Quadratmeter in diesen Regionen liegen.⁷⁷

Der Vergleich der Jahre 2008 zu 2013 zeigt hier wenige Veränderungen. Klar erkennbar sind die graduellen Verbesserungen

⁷⁷ Ein weiterer Grund für den positiven Zusammenhang zwischen der KdU-Ausgabenhöhe einerseits und dem Verdichtungsgrad andererseits besteht darin, dass die Arbeitslosenquote in Agglomerationsräumen regelmäßig über derjenigen des ländlichen Raumes liegt.

in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sowie die Verschlechterung in Sachsen-Anhalt. Darüber hinaus deutet sich in dem Vergleich schon die Bestandskraft (Persistenz) der Disparitäten über den Zeitverlauf an.

C.1.2.2 Minimal- und Maximalwerte

Das große Ausmaß der interkommunalen Disparitäten zeigt sich bei einem Blick auf die Extremwerte in der Verteilung. Abbildung 43 präsentiert eine Rangliste der jeweils 20 Gesamtkreise und kreisfreien Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben für KdU im Jahr 2013. Das hessische Offenbach am Main wies mit 388 Euro je Einwohner die größten Ausgaben auf. Der Gesamtkreis Eichstätt in Bayern am Ende der Liste gab hingegen lediglich 16 Euro je Einwohner für KdU aus. Damit ergibt sich ein Verhältnis von fast 25:1 von der kreisfreien Stadt mit den höchsten zu dem Gesamtkreis mit den niedrigsten Ausgaben.

Die bisher sichtbaren Trends aus den vorhergegangenen Abbildungen bestätigen sich auch in der Ranglistenbetrachtung: Gesamtkreise und kreisfreie Städte mit hohen Ausgaben für KdU liegen vor allem in Ballungsgebieten oder in Ostdeutschland. Unter den 20 Kommunen mit den höchsten Ausgaben befindet sich lediglich ein Gesamtkreis, bei den anderen 19 handelt es sich um kreisfreie Städte. Die 20 Gesamtkreise und kreisfreien Städte mit den niedrigsten Ausgaben befinden sich in vollständig Bayern.

C.1.2.3 Ausgabenstreuung und -konzentration

In diesem Unterkapitel werden die Disparitäten zwischen den Gesamtkreisen innerhalb der jeweiligen Länder vertieft. Tabelle 10 zeigt dazu verschiedene Streuungsmaße, die erlauben, das Ausmaß der Disparitäten zu quantifizieren. Zum besseren Verständnis wird in Textbox 5 zunächst eine Erklärung geliefert, wie die verschiedenen Maße zustande kommen und zu interpretieren sind. In späteren Kapiteln zu Steuereinnahmen und Verschuldung werden wir ebenfalls auf diese Maße zurückgreifen.

Textbox 5: Streuungs- und Konzentrationsmaße

In diesem und in den folgenden Kapiteln wird auf drei sogenannte Streuungs- und Konzentrationsmaße (bzw. Ungleichheitsmaße) zurückgegriffen, um die Disparitäten zwischen Gemeinden und Kreisen innerhalb der einzelnen Flächenländer zu quantifizieren. Bei den drei Maßen handelt es sich um die Spannweite, das Dezilverhältnis und den Gini-Koeffizienten. Nacheinander sollen diese Maßzahlen anhand eines kurzen Beispiels erklärt werden.

Die Spannweite gibt die Differenz zwischen Maximum und Minimum einer Verteilung an. Man stelle sich ein Dorf mit 100 Einwohnern vor. Alle Einwohner haben ein unterschiedliches Monatseinkommen. Herr Müller verdient als wohlhabendster Bürger 5.600 Euro im Monat. Herr Schmidt ist der Ärmste und muss am anderen Ende der Einkommensverteilung mit lediglich 280 Euro pro Monat auskommen. Die Spannweite ist die Differenz zwischen dem höchsten und niedrigsten Einkommen, also $5.600 - 280 = 5.320$ Euro. Der reichste Bürger des Dorfes verdient 5.320 Euro mehr pro Monat als sein ärmster Mitbürger.

Es gilt: Je größer die Spannweite, desto größer die Disparitäten. Ein Vorteil der Spannweite ist ihre leichte Interpretierbarkeit. Allerdings ist sie sehr anfällig für Ausreißer, da sie nur die beiden Enden der Verteilung miteinander vergleicht und jegliche Information zur Form der Verteilung außer Acht lässt.

Um die Verteilung besser zu verstehen, wird deshalb ebenfalls das sogenannte Dezilverhältnis ausgewiesen. Um dieses zu berechnen, ordnet man zunächst alle Einwohner unseres Beispieldorfes nach der Höhe ihres Einkommens in aufsteigender Form. Herr Schmidt als ärmster Einwohner würde also am Anfang stehen, dann kämen 98 weitere Einwohner nach Reihenfolge ihres Einkommens und am Ende stünde Herr Müller an Position 100 mit dem höchsten Einkommen. Nun kann man sogenannte Quantile bestimmen: Zum Beispiel liegt ein Einwohner im 30-Prozent-Quantil der Einkommensverteilung, wenn 30 Prozent seiner Mitbürger ein niedrigeres Einkommen und demnach 70

Prozent seiner Mitbürger ein höheres Einkommen als er selbst haben. Über diesen Vergleich lassen sich beliebige Quantile einer Verteilung quantifizieren. Um die Extreme der Verteilung zu beschreiben (ohne allzu sehr von einzelnen Ausreißern abhängig zu sein), wird in der Literatur zur Ungleichheit gerne das Dezilverhältnis als Quotient aus 90-Prozent- und 10-Prozent-Quantil verwendet. Es setzt also das oberste Dezil zu dem untersten Dezil ins Verhältnis. Ein Beispiel: Ist das Dezilverhältnis 5, so verdient der Einwohner an Position 90 in der Einkommensverteilung fünfmal so viel Geld pro Monat wie der Einwohner an Position 10. Einzelne extreme Ausreißer werden hierbei im Vergleich zur Spannweite außer Acht gelassen.

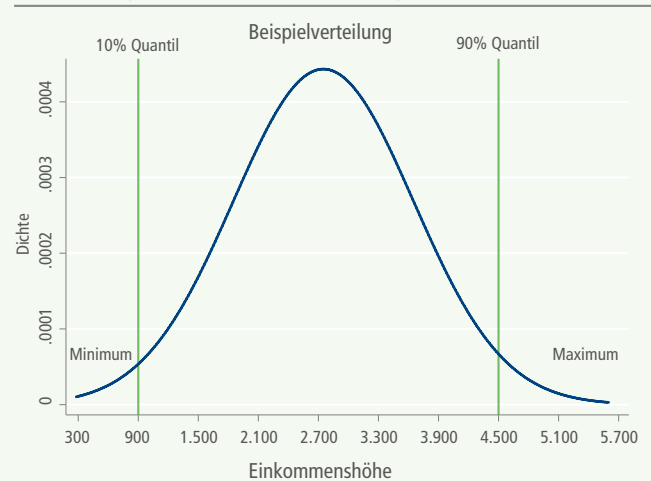
Die folgende Abbildung 44 soll noch einmal den Unterschied zwischen Spannweite und Dezilverhältnis verdeutlichen. Die gezeigte Verteilung könnte eine mögliche Einkommensverteilung des Beispieldorfes sein. Sie beginnt bei 280 Euro (Herr Schmidt) und endet bei 5.600 Euro (Herr Müller). Die Differenz ihrer beiden Einkommen definiert die Spannweite. Die relevanten Quantile für das Dezilverhältnis sind mit vertikalen Linien gekennzeichnet. Der Bewohner im 10-Prozent-Quantil verdient 900 Euro pro Monat, während der Bewohner im 90-Prozent-Quantil auf ein Einkommen von 4.500 Euro pro Monat kommt. Teilt man den höheren durch den niedrigeren Wert, so kommt man auf ein Dezilverhältnis von $4.500 : 900 = 5$.

Als letztes Maß zur Quantifizierung von Ungleichheit wird der sogenannte Gini-Koeffizient betrachtet. Der Gini-Koeffizient ist eine Maßzahl zwischen 0 und 1, die die Konzentration des Gesamteinkommens bei Teilen der Bevölkerung evaluiert. Ein Gini-Koeffizient von 1 würde dabei maximale Ungleichheit bedeuten: Das gesamte Einkommen ist bei lediglich einem Einwohner konzentriert. Auf der anderen Seite bedeutet ein Gini-Koeffizient von 0, dass jeder Einwohner das gleiche Einkommen hat.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass es sich bei allen Streuungs- und Konzentrationsmaßen um relative Maße handelt. Ein hohes Ungleichheitsmaß sagt lediglich etwas über die Ungleichverteilung der Ausgaben zwischen den Einheiten aus, jedoch nichts über die Höhe dieser Ausgaben.

Eine hohe Ungleichheit kann bei niedrigen Gesamtausgaben existieren und umgekehrt.

Abbildung 44: Beispielverteilung Dezilverhältnis



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Die Spannweite in Spalte 1 von Tabelle 10 gibt die Differenz zwischen Maximum und Minimum der Verteilung der Kosten für Unterkunft und Heizung zwischen den Kommunen eines Landes an. Im Jahr 2013 war die Spannweite in Nordrhein-Westfalen mit 301 Euro je Einwohner am größten. Hessen lag mit 296 Euro je Einwohner knapp dahinter. Dies deutet auf eine sehr heterogene Wohnungs- und Arbeitsmarktsituation in diesen Ländern hin. In den ostdeutschen Ländern war die Spannweite hingegen geringer, auch wenn eine Spannweite von 151 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern (angesichts der geringen Anzahl an Kreisen) noch immer als verhältnismäßig hoch gelten muss.

Das Dezilverhältnis – als Quotient des 90-Prozent-Quantils zum 10-Prozent-Quantil der Verteilung – ist mit einem Wert von knapp 4,6 in Bayern am größten, obwohl die Spannweite hier nur durchschnittlich groß ist. Dies deutet auf bestehende Ungleichheiten in der Verteilung hin, auch wenn keine sehr großen Differenzen zwischen den Extremen der Verteilung bestehen.

Der Gini-Koeffizient ist interessanterweise in Mecklenburg-Vorpommern am kleinsten und in Bayern am größten. Dies waren die Länder mit den größten (Mecklenburg-Vorpommern) bzw. kleinsten (Bayern) Ausgaben für KdU pro Kopf im Jahr 2013.

Tabelle 10: Ausgewählte Streuungsmaße der Kosten der Unterkunft 2008 und 2013 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini (Kreisebene)

Bundesland	Kosten der Unterkunft (in Euro/Ew.)					
	Spannweite		Dezilverhältnis		Gini-Koeffizient	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
Baden-Württemberg	172	188	3,14	3,27	0,23	0,24
Bayern	192	209	4,58	4,6	0,36	0,37
Brandenburg	196	238	1,86	2,18	0,12	0,16
Hessen	258	296	3,44	3,13	0,25	0,24
Mecklenburg-Vorpommern	153	151	1,81	1,89	0,11	0,11
Niedersachsen	232	260	2,35	2,66	0,18	0,21
Nordrhein-Westfalen	251	301	3,21	2,89	0,22	0,22
Rheinland-Pfalz	201	210	3,21	3,36	0,24	0,26
Saarland	175	201	3,3	3,48	0,25	0,25
Sachsen	149	136	1,49	1,5	0,11	0,12
Sachsen-Anhalt	201	147	2,59	1,84	0,18	0,11
Schleswig-Holstein	232	228	3,1	2,71	0,23	0,22
Thüringen	221	193	2,44	2,54	0,23	0,2
Deutschland Gesamt	323	369	5,61	5,87	0,3	0,31

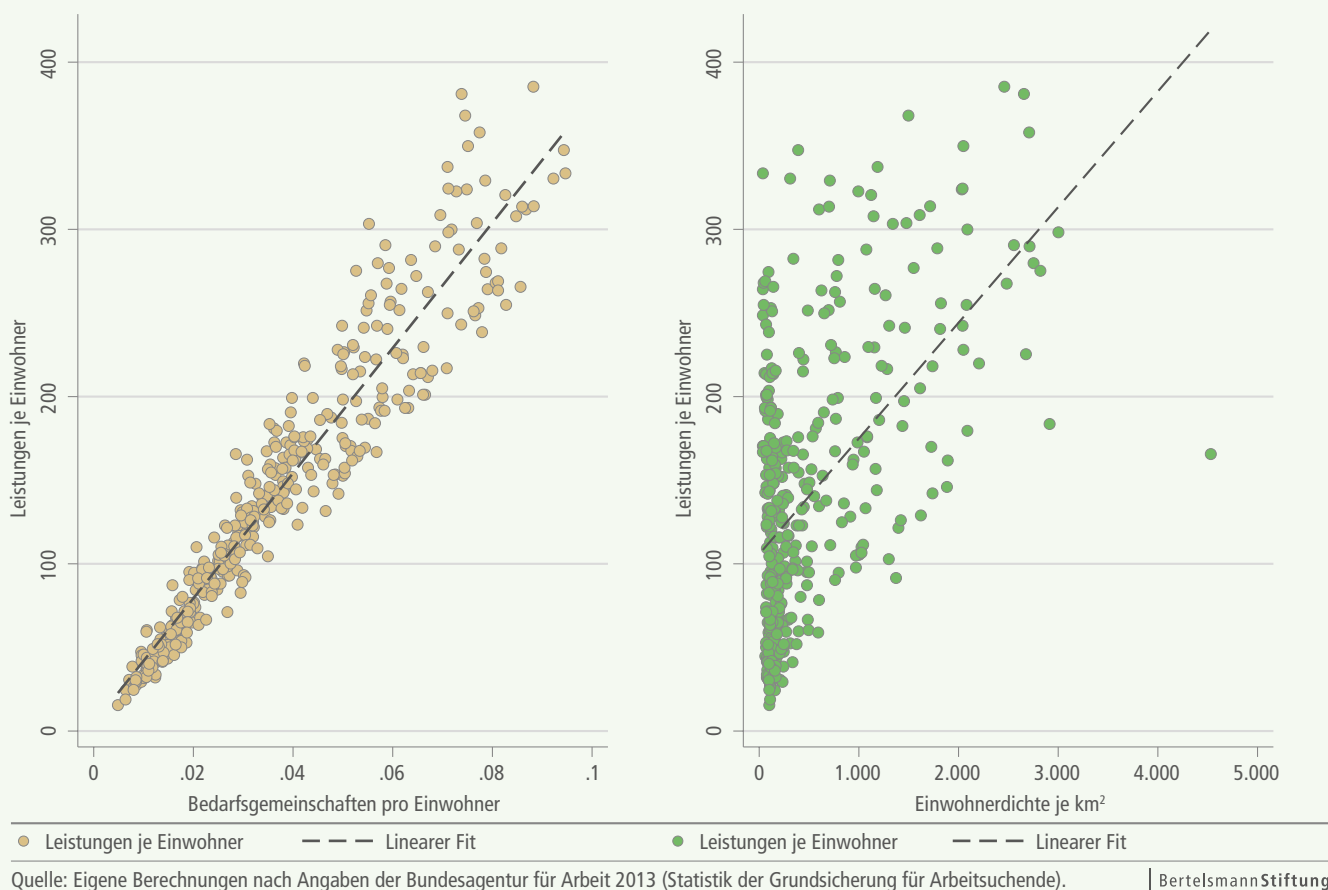
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 3013 (Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende).

Hierbei wird die Interpretation des Gini-Koeffizienten als relatives Maß deutlich: In Mecklenburg-Vorpommern tätigen sämtliche Kreise und kreisfreien Städte sehr hohe Ausgaben für KdU. Die Ungleichheit ist also nicht besonders groß, was durch einen niedrigen Gini-Koeffizienten reflektiert wird. In Bayern sind die Durchschnittsausgaben ausgesprochen gering, aber in einigen kreisfreien Städten sowie im Großraum München und Nürnberg gibt es „Inseln“ mit hohen Ausgaben für KdU. Dies sorgt für eine relative Ungleichverteilung der Gesamtausgaben und somit für erhöhte Werte beim Gini-Koeffizienten.

Über die Zeit von 2008 bis 2013 ergeben sich auch bei der Betrachtung der Ungleichheiten auf der Gesamtkreisebene keine radikalen Veränderungen. So sind sowohl Spannweite, Dezilverhältnis und Gini-Koeffizient in den meisten Ländern in etwa gleichbleibend, wiederum ein Indiz für die starke Persistenz in der Verteilung. In einigen Ländern ergibt sich trotzdem ein interessanter Befund: So nimmt in Sachsen-Anhalt die Ungleichheit in allen Maßzahlen deutlich ab. Zusammen mit den obigen Ergebnissen wird damit klar, dass es in Sachsen-Anhalt insbesondere in den Kommunen, die 2008 noch relativ gut dastanden, zur Verschlechterung gekommen ist. Interessant ist zudem, dass Nordrhein-Westfalen mit +50 Euro je Einwohner den größten An-

stieg in der Spannweite ausweist, gleichzeitig hat sich weder das Dezilverhältnis noch der Gini-Koeffizient entscheidend verändert. Hier sind offensichtlich die Extreme besonders betroffen.

Abbildung 45: Bestimmungsfaktoren der Kosten der Unterkunft



Textbox 6: Bestimmungsfaktoren der Pro-Kopf-Ausgaben für Kosten der Unterkunft

In der Einleitung zu diesem Kapitel sind zwei wichtige Faktoren als entscheidende Determinanten für die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben für die Kosten der Unterbringung genannt worden: Die lokale Arbeitsmarktsituation und der Mietpreisspiegel vor Ort.⁷⁸ Ein Zusammenhang zwischen diesen Bestimmungsfaktoren mit den KdU ist immanent und deutet sich auch in der regionalen Verteilung der KdU deutlich an.

In diesem Exkurs soll der Zusammenhang näher beleuchtet werden. Wie in der Einleitung mehrfach erwähnt, handelt es sich bei den KdU um eine den Kommunen zur Durchführung

übertragende Aufgabe, bei der die gesetzlichen Spielräume begrenzt sind. Wenn sich die Disparitäten hauptsächlich durch von den Kommunen nicht direkt zu beeinflussenden Faktoren bestimmen, sind die bestehenden Ungleichheiten anders einzuschätzen, als wenn diese Unterschiede durch das Ausnutzen von individuellen Spielräumen zum Teil selbst verschuldet sind.

In der Abbildung 45 zu diesem Exkurs werden sowohl die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (als Indikator für die Arbeitsmarktsituation) als auch die Einwohnerdichte (als näherungsweise Maßzahl für das Bodenpreinsniveau) den Pro-Kopf-Ausgaben für KdU gegenübergestellt. Für beide Bestimmungsfaktoren wird der eindeutig positive Zusammenhang deutlich. Für die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ist die Korrelation tatsächlich fundamental, der

⁷⁸ Regionale Unterschiede bei der Entwicklung der Heizkosten sind nicht zu erwarten. Deshalb wird dieser Faktor hier nicht betrachtet.

Korrelationskoeffizient ist mit 0,96 nicht mehr weit von einem perfekten Zusammenhang entfernt.

Natürlich ist es grundsätzlich wenig überraschend, dass die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften aussagekräftig für die Höhe der KdU ist. Die Stabilität des Zusammenhangs ist dann aber doch bemerkenswert. In einer einfachen Regressionsanalyse erklärt das Modell mit den beiden oben genannten Determinanten 96 Prozent der Variation in der Höhe der Ausgaben für KdU (das Bestimmtheitsmaß $R^2 = 0,96$). Allein die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften kann in der Varianzanalyse zwei Drittel der Variation erklären.

Dieses Ergebnis untermauert die These, dass die Kosten der Unterkunft für die einzelnen Kommunen fast ausschließlich durch für sie exogene Bestimmungsfaktoren beeinflusst werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es ausgesprochen unwahrscheinlich, dass die dokumentierten Disparitäten das Ergebnis von politischen Fehlentscheidungen, Unterschieden in der Effizienz der Aufgabenerfüllung oder anderen selbstverschuldeten Aktivitäten sind.

Um Veränderungen in der gesamten Verteilung über die Zeit sichtbar zu machen, werden sogenannte „Kerndichteschätzungen“ verwendet. Hierbei werden die Verteilungen in zwei Vergleichsjahren visualisiert. Eventuelle Veränderungen und Verschiebungen werden somit sofort und einfach sichtbar.

Bei Kerndichteschätzungen handelt es sich in der Sache um geglättete Histogramme, aus denen man ablesen kann, wie häufig einzelne Ausprägungen vorkommen. Textbox 7 erklärt die Kerndichteschätzungen im Detail.

Textbox 7: Kerndichteschätzungen

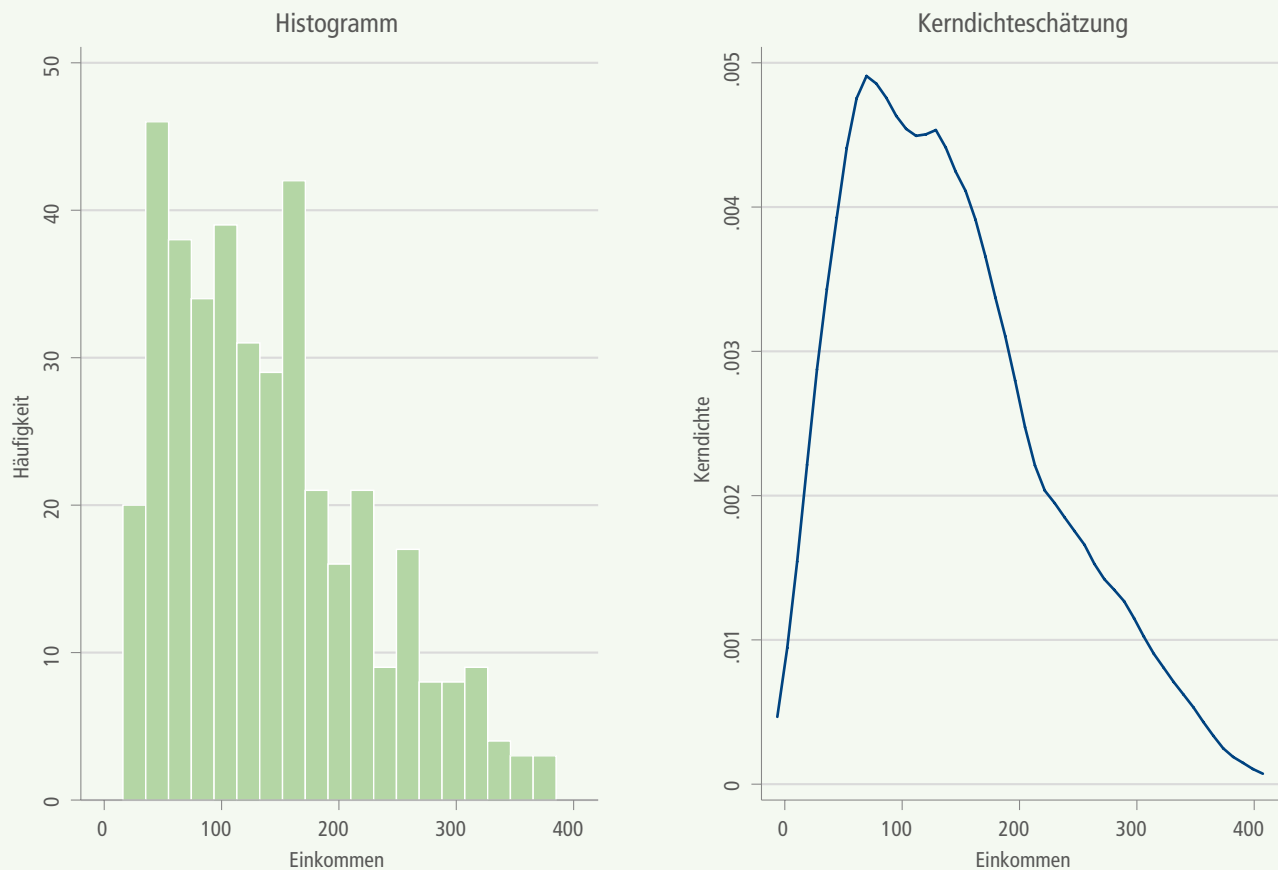
Um die genaue Form der Verteilung einer Variablen zu begutachten, können sogenannte Kerndichteschätzungen genutzt werden. Dabei handelt es sich um geglättete Histogramme. Die Abbildung 46 gibt Aufschluss über die Entstehung einer Kerndichteschätzung.

Im linken Panel ist ein herkömmliches Histogramm zu sehen, das eine Häufigkeitsverteilung darstellt. Es zeigt, wie oft ein bestimmtes Einkommen in der Bevölkerung beobachtet wird. In dem gewählten Beispiel einer Einkommensverteilung haben 39 Menschen ein Einkommen von 100 Euro. Das höchste Einkommen von knapp unter 400 Euro wird lediglich drei Mal beobachtet. Es wird deutlich, dass es mehr Menschen mit Einkommen zwischen 0 und 200 Euro gibt als zwischen 200 und 400 Euro: Die Verteilung ist rechtsschief.

Im rechten Panel ist die dazugehörige Kerndichteschätzung zu sehen. Aus der diskreten Häufigkeitsverteilung im Histogramm wird mithilfe der Kerndichteschätzung eine stetige Dichte approximiert. Sprünge zwischen den einzelnen Balken des Histogramms werden verdichtet, sodass eine kontinuierliche Verteilung sichtbar wird. Auch in der Kerndichte wird deutlich, dass das Gros der Wahrscheinlichkeitsmaße in der Beispielverteilung zwischen 0 und 200 Euro liegt.

Der Vorteil der Kerndichteschätzung gegenüber dem Histogramm liegt in der vereinfachten Lesbarkeit. Einzelne Ausreißer in der Häufigkeitsverteilung werden „geglättet“ – und ihre Bedeutung damit relativiert. Dadurch wird die generelle Form der Verteilung besser sichtbar. In dieser Arbeit wird vor allem die Entwicklung von Verteilungen über die Zeit mithilfe der Kerndichteschätzung untersucht. Dabei bietet es sich an, zwei Kerndichten (z. B. eine für das Jahr 2008, eine für das Jahr 2013) in demselben Graph abzutragen, wodurch der Beobachter klar erkennen kann, wo zusätzliche Beobachtungen hinzugekommen sind und wo sie abgenommen haben. Gerade wenn es innerhalb einer Verteilung Gewinn- und Verlustzonen gibt, ist ein Vergleich zweier Kerndichteschätzungen oft aussagekräftiger als die Darstellung mittels Histogrammen. Eine

Abbildung 46: Histogramm und Kerndichteschätzung



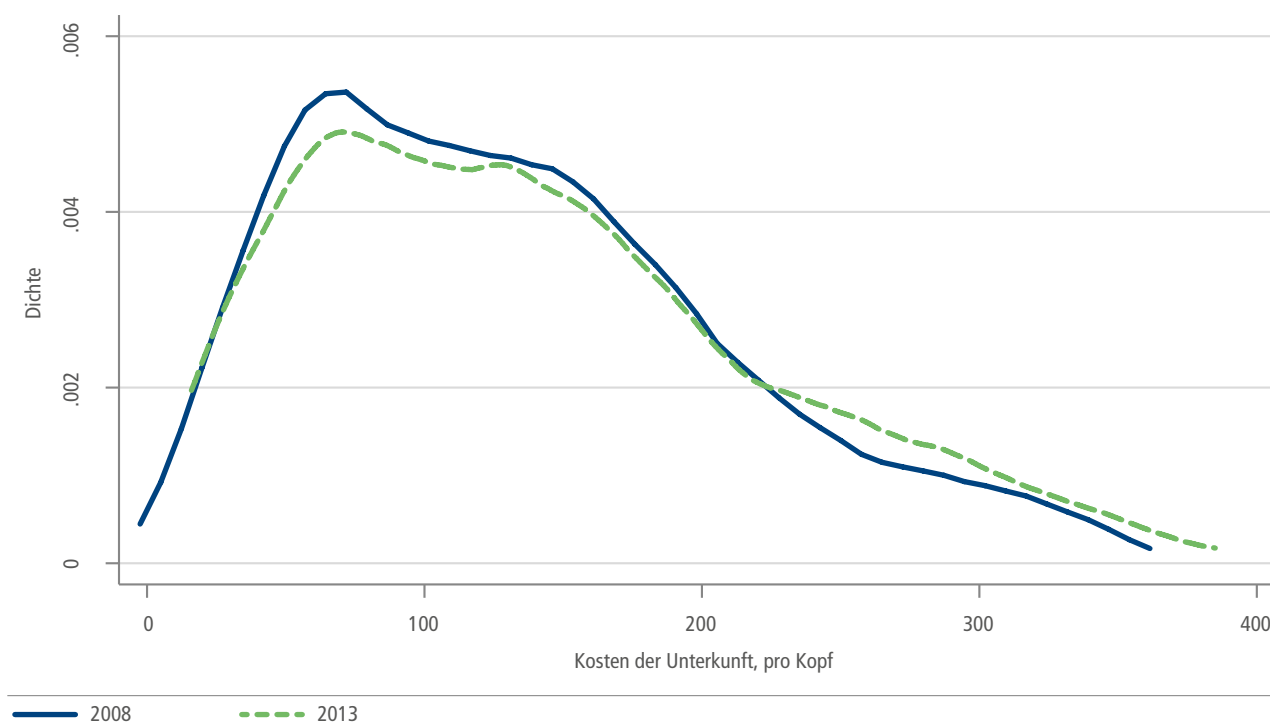
Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

„breite“ Kerndichte (genau wie ein breites Histogramm) geht dabei mit höherer Ungleichheit einher, da die einzelnen Werte in der Verteilung sehr stark streuen. Ist die Kerndichte hingegen sehr stark um einen Wert herum konzentriert, ist die Ungleichheit niedrig: Viele Beobachtungen weisen die gleichen Ausprägungen (z. B. Einkommen) auf.

Abbildung 47: Kerndichteschätzungen der Ausgaben für Kosten der Unterkunft

in Euro je Einwohner



kernel = epanechnikov, bandwidth = 20.4763

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 2013 (Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende).

| BertelsmannStiftung

Abbildung 47 zeigt eine Kerndichteschätzung für die Ausgaben für KdU in den 398 Gesamtkreisen und kreisfreien Städte und vergleicht die Verteilung im Jahr 2008 mit der Verteilung im Jahr 2013. Dabei werden zwei Sachverhalte deutlich. Erstens ist die Verteilung der Ausgaben für KdU rechtsschief, mit einem breiten Block zwischen 50 und 150 Euro je Einwohner. Hier liegen demnach viele Kommunen in der Verteilung. Neben vielen Kommunen mit niedrigen bis mittelhohen Ausgaben für KdU gibt es einige Kommunen mit hohen oder sehr hohen Ausgaben für KdU. Das heißt, dass es Ausreißer eher nach oben als nach unten gibt.

Zweitens sind die Verschiebungen in der Verteilung von 2008 auf 2013 nicht besonders groß. Die Veränderungen, die stattfinden, deuten eine leichte Verschiebung hin zu mehr Ungleichheit an. Dies wird dadurch deutlich, dass sich von 2008 auf 2013 etwas Masse vom Bereich zwischen 50 und 200 Euro auf den Bereich zwischen 200 und 400 Euro verschiebt. Während in 2008

also noch mehr Kommunen Ausgaben zwischen 50 und 200 Euro hatten, sind in 2013 einige Kommunen im Bereich 200 bis 400 Euro dazugekommen.

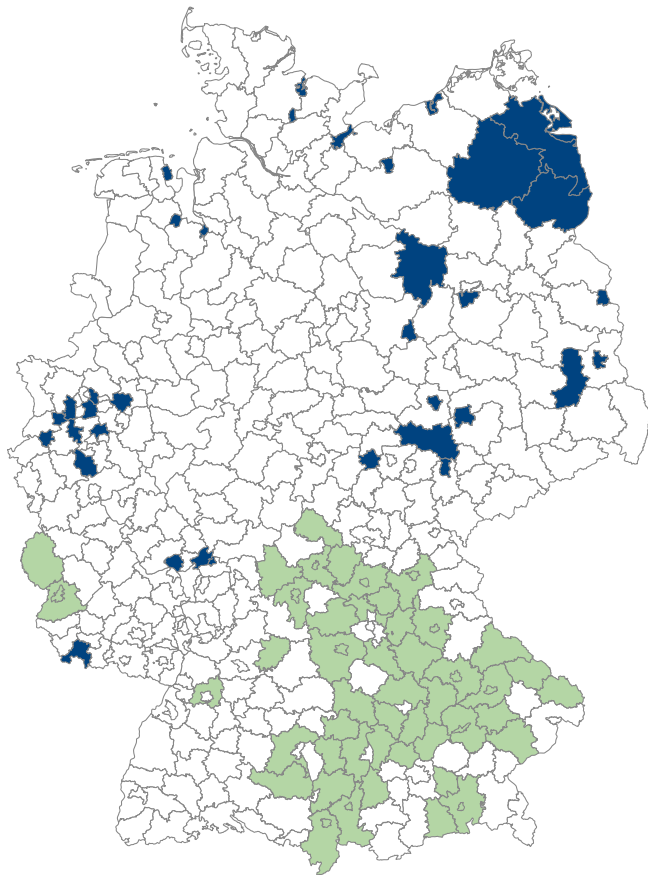
C.1.2.4 Veränderung der Ausgabenverteilung im Zeitablauf

Zusätzlich zu der – in den vorangegangenen Kapiteln C.1.2.1 bis C.1.2.3 erfolgten – Vermessung der aktuellen Verteilungsstrukturen und interkommunalen Disparitäten bei den Ausgaben für KdU wird in diesem Unterkapitel auch die Mobilität innerhalb der Verteilung in den Blick genommen. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei die Frage nach der Persistenz in der Ausgabenverteilung: Handelt es sich um relativ „zementierte“ Strukturen oder hat sich das Verteilungsmuster der kommunalen Ausgaben für KdU im Zeitablauf erkennbar gewandelt?

Abbildung 48 zeigt eine Karte, auf der diejenigen Kreise mar-

Abbildung 48: Konstante Ausgaben für Kosten der Unterkunft unter/über einem gewissen Niveau 2008–2013

Euro je Einwohner



■ Mehr als 250 Euro in jedem Jahr ■ Weniger als 50 Euro in jedem Jahr

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 2013 (Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende).

| BertelsmannStiftung

kiert sind, deren Ausgaben für KdU sowohl im Jahr 2008 als auch im Jahr 2013 über oder unter einem bestimmten Niveau lagen. Die Abbildung gibt also Aufschluss über eine gewisse Persistenz in den Kostenstrukturen über die Zeit, sowohl im positiven als auch im negativen Sinne. Gesamtkreise bzw. kreisfreie Städte, in denen die Kosten der Unterkunft sowohl in 2008 als auch in 2013 mehr als 250 Euro je Einwohner betrugen, sind dunkelblau eingefärbt. Grün sind hingegen jene Kommunen, in denen die Kosten regelmäßig unter 50 Euro je Einwohner lagen. Dabei wird deutlich, dass vor allem in Bayern Kommunen dauer-

haft von niedrigen Kosten der Unterkunft profitieren. Die Kommunen mit den höchsten persistenten Kosten der Unterkunft liegen vor allem in Ostdeutschland und Nordrhein-Westfalen. Viele kreisfreie Städte sind von hohen Kostenstrukturen betroffen.

Eine weitere Möglichkeit, sich Persistenz und Mobilität innerhalb einer Verteilung anzuschauen, liefern sogenannte „Transitionsmatrizen“. Dafür werden alle 398 Gesamtkreise und kreisfreien Städte jeweils in den Jahren 2008 und 2013 nach Höhe ihrer KdU aufsteigend angeordnet und in vier Quartile eingeteilt. Im ersten Quartil befinden sich somit die 25 Prozent der Kreise mit den niedrigsten KdU und das vierte Quartil enthält die 25 Prozent der Kreise mit den höchsten KdU. Für eine genauere Beschreibung von Transitionsmatrizen, die sowohl hier als auch in den anderen Kapiteln zur Disparitätenanalyse Verwendung findet, siehe Textbox 8.

Textbox 8: Transitionsmatrix

Transitionsmatrizen dienen dem Zweck, die Mobilität innerhalb einer Verteilung über die Zeit darzustellen. Die Idee der Transitionsmatrix ist, die „Wechsler“ zwischen den Quartilen zu identifizieren. Sind einzelne Beobachtungseinheiten in der Lage, ihre Position innerhalb der Verteilung im Zeitablauf zu ändern? Die Transitionsmatrix gibt Auskunft über die bestehende Mobilität, sowohl nach oben als auch nach unten.

Nehmen wir an, man will die Mobilität innerhalb einer Einkommensverteilung von 400 Menschen zwischen den Jahren 2008 und 2013 begutachten. Dazu werden zunächst wieder alle Beobachtungen in beiden Jahren nach der Höhe des Einkommens geordnet und die Verteilung in vier Quartile eingeteilt (für die Definition von Quartilen siehe Textbox 5 „Streuungs- und Konzentrationsmaße“). In jedem Quartil befinden sich somit 100 Personen. Für die Beurteilung der Mobilität innerhalb der Verteilung ist es jetzt von großem Interesse zu beobachten, ob in beiden Jahren genau dieselben Personen in den jeweiligen Quartilen sind oder ob und wie viele Personen in der Eingruppierung in ein anderes Quartil gewechselt sind.

Abbildung 49: Beispiel einer Transitionsmatrix

in Euro je Einwohner						
			Verteilung 2013			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro/Ew.	[0–150]	[150–250]	[250–500]	[500–2.000]
Verteilung 2008	1. Quartil	[0–100]	80	13	5	2
	2. Quartil	[100–200]	15	70	15	0
	3. Quartil	[200–400]	5	13	65	17
	4. Quartil	[400–1.000]	0	4	15	81

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 2013 (Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende).

Eine beispielhafte Transitionsmatrix ist in der Abbildung 49 dargestellt. Im Jahr 2008 reichten die Einkommen von 0 bis 1.000 Euro. Die Quartile der Verteilung 2008 sind in den Zeilen abgetragen. Das erste Quartil geht von 0 bis 100 Euro, das zweite von 100 bis 200 Euro, das dritte von 200 bis 400 Euro und das vierte von 400 bis 1.000 Euro. Im Jahr 2013 ist die Verteilung etwas rechtsschiefer geworden: Die Einkommenshöhen reichen jetzt von 0 bis 2.000 Euro, mit dem ersten Quartil von 0 bis 150 Euro, das zweite von 150 bis 250 Euro, das dritte von 250 bis 500 Euro und das vierte von 500 bis 2.000 Euro. Die Quartile der Verteilung 2013 sind in den Spalten abgetragen.

Jede Zelle der Transitionsmatrix zeigt nun eine Kombination aus einem Quartil der 2008er Verteilung und einem Quartil der 2013er Verteilung. Die Zahlen darin geben jetzt an, für wie viele der Beobachtungseinheiten genau diese Kombination zutrifft. Somit gab es 80 Personen, die sich sowohl im Jahr 2008 als auch im Jahr 2013 im ersten Quartil der Einkommensverteilung befanden, also jenes mit den geringsten Einkommen. Daneben gab es 13 Personen, die vom ersten Quartil der Verteilung im Jahr 2008 ins zweite Quartil der Verteilung im Jahr 2013 hochgerutscht sind. Fünf Personen schafften den Sprung ins dritte Quartil und zwei sogar ins vierte Quartil, also jenes mit den höchsten Einkommen. In diesem Beispiel gibt es also eine gewisse Aufwärtsmobilität: Einige Personen mit verhältnismäßig niedrigem Einkommen im Jahr 2008 befinden sich im Jahr 2013 weiter oben in der Verteilung. Es gibt aber auch Abwärtsmobilität: So sind 15 Personen aus dem zweiten Quartil im Jahr 2008 ins erste Quartil der Verteilung im Jahr 2013 abgerutscht. Fünf Personen wechselten sogar vom dritten Quartil 2008 ins erste Quartil 2013.

Die Transitionsmatrix gibt darüber Auskunft, wie groß die Abweichung zu einer hypothetischen Situation ohne Mobilität zwischen den Quartilen im Zeitvergleich ist. Gäbe es keine Mobilität, so wären alle Personen in beiden Jahren in derselben Gruppe (alle Werte auf der Diagonalen der Matrix wären 100). Die restlichen Zellen hätten jeweils einen Eintrag von 0. Jede Person würde ihre Position innerhalb der Einkommensverteilung behalten. Zwischen 2008 und 2013 gäbe es keine Veränderungen. Merke: Je stärker die Hauptdiagonale besetzt ist, desto geringer ist die Mobilität im Zeitverlauf. Sobald es einige Wechsler gibt, werden die Werte auf der Hauptdiagonalen kleiner als 100. Die maximale Mobilität wäre erreicht, wenn alle Zellen einen Wert von 25 aufweisen. Dann würde sich jedes Quartil der 2013er Verteilung zu gleichen Anteilen aus Quartilen der 2008er Verteilung zusammensetzen und umgekehrt. Eine Person, die im ersten Jahr noch in der untersten Einkommenskategorie war, hätte eine gleich hohe Wahrscheinlichkeit, im zweiten Jahr in jede andere Gruppe zu wechseln.

Abbildung 50: Transitionsmatrix: Kosten der Unterkunft 2008–2013

in Euro je Einwohner		Verteilung 2013				
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro/Ew.	[16–71]	[72–128]	[129–187]	[190–385]
Verteilung 2008	1. Quartil	[18–72]	95	7	0	0
	2. Quartil	[73–124]	6	80	8	4
	3. Quartil	[125–180]	0	12	77	10
	4. Quartil	[181–341]	0	0	14	85

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 2013 (Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende).

Transitionsmatrizen richten ihren Fokus auf die Bewegung zwischen den Quartilen im Zeitverlauf. Gibt es Kreise und kreisfreie Städte, die ihre relative Position in der Verteilung über die Zeit ändern? Abbildung 50 gibt darüber Aufschluss. So gab es zum Beispiel 95 Gesamtkreise und kreisfreie Städte, die sich 2008 im ersten Quartil der Verteilung befanden und im Jahr 2013 immer noch zum ersten Quartil der dann existierenden Verteilung gehören. Lediglich sechs Gesamtkreise und kreisfreie Städte schafften den Sprung vom zweiten ins erste Quartil, sieben Kommunen rutschten vom ersten ins zweite Quartil ab. Allgemein lässt sich beobachten, dass die meisten Kreise und kreisfreien Städte ihre Position in der Verteilung halten, die Persistenz scheint enorm groß zu sein. Dies wird durch die hohen Werte auf der Hauptdiagonalen der Matrix deutlich. Dabei weisen die jeweiligen Enden der Verteilung die höchste Persistenz auf. Da sich bei 398 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten Spalten- und Zeilensummen zu ca. 100 addieren, können die Werte in den Zellen auch näherungsweise als Prozentwerte interpretiert werden. So gehören 85 Prozent der Kommunen mit den höchsten Ausgaben für KdU im Jahr 2008 auch zu den Kommunen mit den höchsten Ausgaben für KdU im Jahr 2013. Dies legt nahe, dass sich kommunale Sozial- und Kostenstrukturen allenfalls sehr langsam ändern, was vor allem für Kommunen am Ende der Verteilung eine beunruhigende Nachricht ist.

C.1.2.5 Zusammenhang zwischen Ausgabenniveau und Disparitäten

Die beiden vorangegangenen Unterkapitel haben sowohl die Höhe der Ausgaben als auch die Disparitäten in den Ausgaben separat beleuchtet. In diesem Teil führen wir nun beide Betrachtungsweisen zusammen. Wie ist der Zusammenhang zwischen

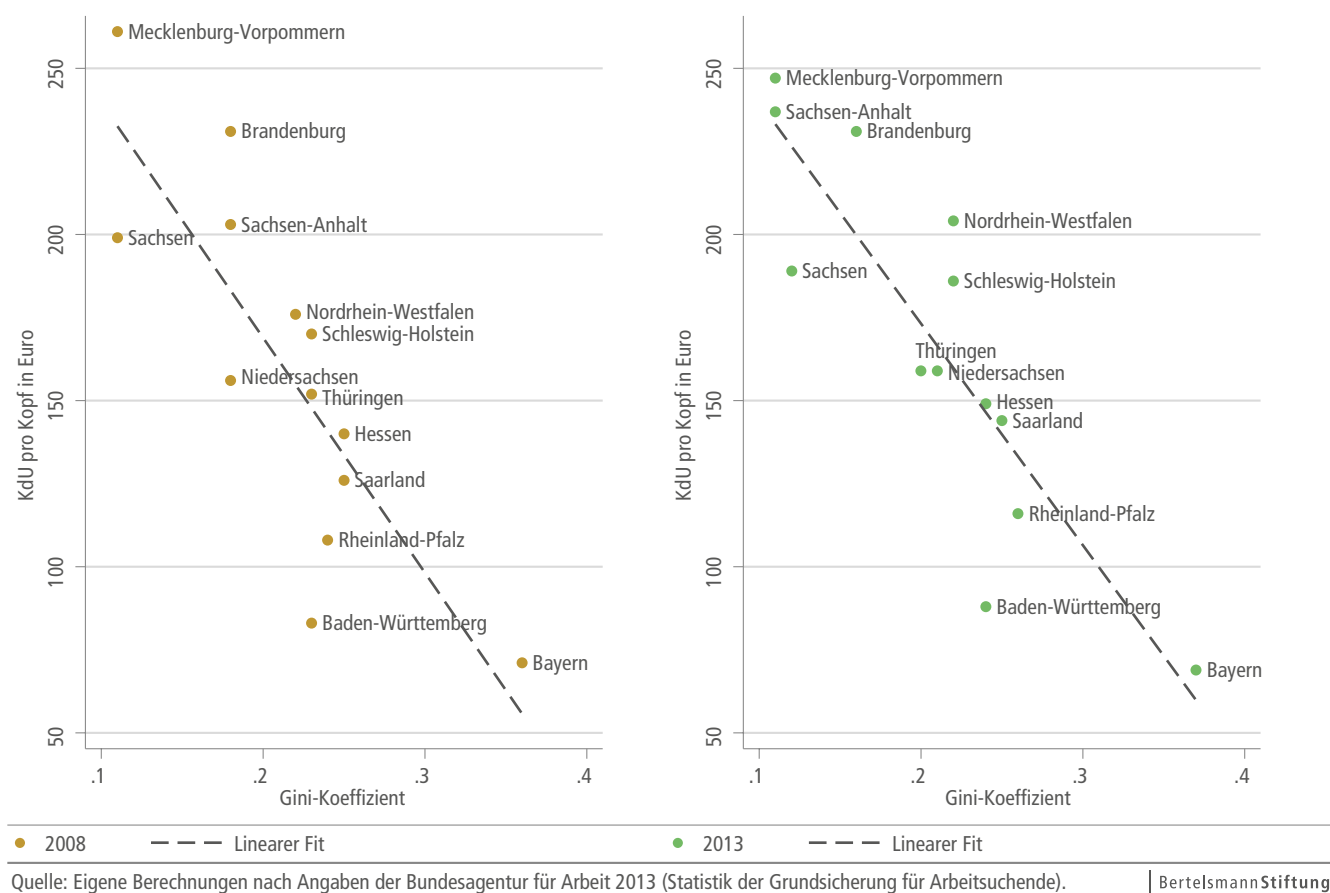
Ungleichheiten in den Ausgaben und der absoluten Höhe der Ausgaben? In Abbildung 51 ist für alle Bundesländer der Gini-Koeffizient auf der X-Achse und die Höhe der Ausgaben für KdU auf der Y-Achse abgetragen. Der linke Teil der Abbildung stellt die Situation 2008 dar, während rechts das Jahr 2013 abgebildet ist.

Es wird ein klarer negativer Zusammenhang deutlich: Je höher der Gini-Koeffizient (also die Ungleichheit in den KdU-Ausgabenniveaus), desto niedriger sind die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben. In den süddeutschen Ländern gibt es also einige wenige Ausreißer bei den KdU, welche den großen Gini-Koeffizienten verursachen. Die Masse der Kommunen hat geringe Ausgaben, somit ist auch der Landesdurchschnitt gering. In den Ländern mit durchschnittlich hohen KdU-Ausgaben ist die Ungleichheit der KdU-Ausgaben zwischen den Kommunen gering. Anders gesagt: Alle Kommunen dieser Länder haben hohe KdU-Ausgaben. Diese Feststellung gilt sowohl für das Jahr 2008 als auch für das Jahr 2013. In der ersten Gruppe der Länder mit geringen KdU-Ausgaben können die einzelnen „hot spots“ über den kommunalen Finanzausgleich aufgefangen werden. In der zweiten Gruppe mit flächendeckend hohen KdU-Ausgaben ist das naturgemäß nicht mehr möglich.

Der Zusammenhang zwischen Streuung und Durchschnittsausgaben ist insofern bemerkenswert, als für die kommunalen Schulden sowie die Steuereinnahmekraft genau der umgekehrte Zusammenhang beobachtet werden kann: Dort nimmt die Ungleichheit mit der absoluten Höhe der Schulden bzw. Steuereinnahmen zu (vgl. Kapitel C.2.2.5 und C.3.2.5).

Abbildung 51: Vergleich Gini-Koeffizient zu Kosten der Unterkunft auf Länderebene 2008 und 2013

in Euro je Einwohner



C.2 Steuereinnahmekraft

Die gemeindlichen Steuereinnahmen sind im Bundesdurchschnitt die wichtigste Einnahmekategorie der Kommunen (vgl. Kapitel B.3). Sie stehen in einem starken Zusammenhang mit der ökonomischen Leistungsfähigkeit der örtlichen Wirtschaft und Bevölkerung und divergieren interkommunal entsprechend stark. Da die Steuern zu den grundsätzlich frei disponiblen Einnahmen gehören, hat der Umfang der Steuerkraft zudem eine prägende Wirkung auf das Ausmaß der finanziellen Handlungsspielräume vor Ort. Vor diesem Hintergrund gilt die sehr ungleiche Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen, neben den sozialstrukturellen Unterschieden im Raum, als eine weitere Haupttriebkraft der regionalen Disparitäten. Nachfolgend wird daher die interkommunale Verteilung der Steuereinnahmen genauer in den Blick genommen.

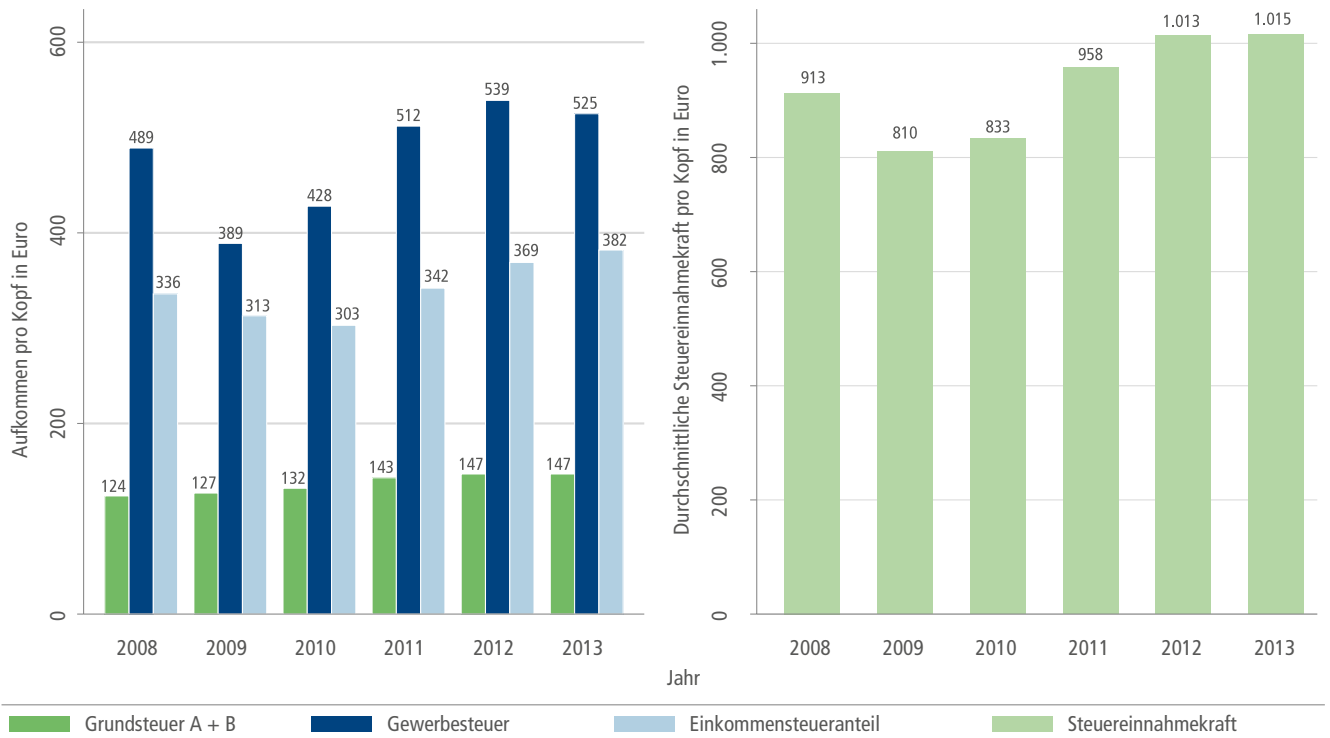
C.2.1 Steuereinnahmen der Gemeinden insgesamt

Im vorliegenden Finanzreport wurden die zum Teil erheblichen Länderunterschiede bei den kommunalen Einnahmen, darunter auch die Steuereinnahmen, für die Jahre 2013 und 2014 bereits besprochen (siehe Kapitel B.3). In diesem Kapitel wird die aggregierte Maßzahl der Steuereinnahmekraft analysiert.

C.2.1.1 Steuereinnahmekraft im Zeitablauf

Bevor wir auch diesem Kapitel zu einer genauen Analyse der Disparitäten für die aggregierte Steuereinnahmekraft kommen, soll in diesem Unterkapitel zunächst nochmal auf die Entwicklung der Steuereinnahmekraft im Zeitverlauf eingegangen werden.

Abbildung 52: Steuerentwicklung der Kommunen in Deutschland (2008–2013)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 bis 2013). | BertelsmannStiftung

Abbildung 52 zeigt die Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus den Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer), dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie die aggregierte Steuereinnahmekraft der Gemeinden im Zeitverlauf von 2008 bis 2013.⁷⁹ Die Steuereinnahmekraft ist hierbei definiert als die Summe der mit den jahresspezifischen durchschnittlichen Hebesätzen der Realsteuern berechneten gemeindlichen Steuereinnahmen abzüglich der von den Gemeinden abgeführten Gewerbesteuerumlage und zuzüglich der Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer. Um die gemeindliche Steuerkraft auch zwischen den Ländern vergleichbar zu machen, erfolgt die Berechnung für alle Gemeinden einheitlich auf der Grundlage des Flächenländerdurchschnitts der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze im jeweiligen Jahr.

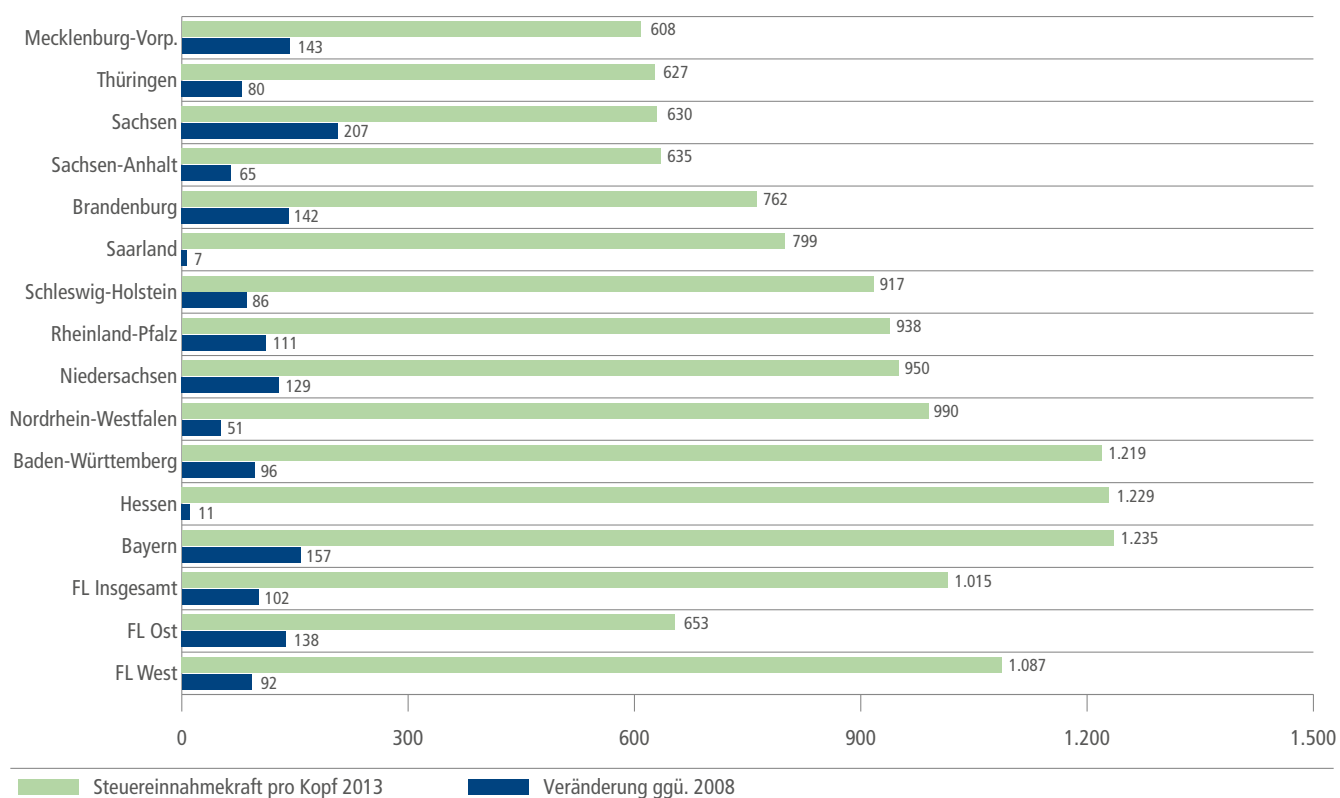
Ersichtlich ist zunächst der Niveauunterschied zwischen Grundsteuer- und Gewerbesteueraufkommen. Die Gewerbesteuer ist eine der wichtigsten Einnahmequellen der Gemeinden in Deutschland. Rund 440 Euro je Einwohner konnten Gemeinden im Betrachtungszeitraum aus der Gewerbesteuer (netto) jährlich einnehmen, während das Aufkommen der Grundsteuern nur etwa 150 Euro je Einwohner betrug. Die fiskalische Bedeutung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, der den Kommunen gemäß Artikel 106 Abs. 5 GG dem zusteht, ist in der Größenordnung vergleichbar mit der Gewerbesteuer.

Der Verlauf über die Zeit zeigt die starke Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer. Über den Zeitraum der Finanzkrise hinweg bricht das Gewerbesteueraufkommen (mit einer Verzögerung von etwa zwei Jahren) deutlich ein und erreicht das Vorkrisenniveau erst wieder zwei Jahre später. Die Einkommensteuer ist ebenfalls konjunkturabhängig und erreicht ihr Minimum in 2010. Die Grundsteuern sind im Verlauf der sechs Jahre gleichmäßig verteilt.

⁷⁹ Aufgrund ihres – verglichen mit den betrachteten Steuerarten – geringeren fiskalischen Gewichts werden der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sowie die sonstigen Gemeindesteuern in der Abbildung nicht gesondert aufgeführt.

Abbildung 53: Steuereinnahmekraft (gesamt) nach Ländern – Niveau 2008/2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 und 2013).

| BertelsmannStiftung

In der aggregierten Steuereinnahmekraft zeigt sich die Konjunkturdelle im Aufkommen von Gewerbe- und Einkommensteuer noch deutlich, nur die Amplitude fällt geringer aus. Im Vergleich von 2013 zum Vorkrisenniveau in 2008 ist die Steuereinnahmekraft um elf Prozent gestiegen. Bei einer Inflationsrate um die 7,2 Prozent über diesen Zeitraum ergibt sich demnach auch real eine Zunahme bei den Steuereinnahmen.

C.2.1.2 Ländervergleich Steuereinnahmekraft

Abbildung 53 zeigt für alle 13 Flächenländer das Niveau und die Entwicklung der Steuereinnahmekraft zwischen 2008 und 2013. Dabei wird deutlich, dass die fünf neuen Bundesländer selbst 25 Jahre nach der Deutschen Einheit bei den kommunalen Steuereinnahmen abgeschlagen am unteren Rand der Verteilung liegen. Im Vergleich zum Spitzenreiter Hessen liegen die

fünf ostdeutschen Länder in 2013 bei 49 Prozent bis 62 Prozent der hessischen Steuereinnahmekraft, was etwa 608 Euro je Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern) bis 762 Euro je Einwohner (Brandenburg) ausmacht. Die wirtschaftlich stärksten Länder sind mit Bayern, Baden-Württemberg und Hessen auch gleichzeitig jene Länder, die zu den Nettozahlern im Länderfinanzausgleich gehören.⁸⁰

Bei den Veränderungen seit 2008 ergeben sich für viele Länder keine substanziellen Verschiebungen. Deutliche Mehreinnahmen konnten nur in Sachsen, Bayern, Mecklenburg-Vorpom-

⁸⁰ Damit wird auch klar, warum sich diese Länder in den Verhandlungen über einen neuen Länderfinanzausgleich gegen die 100-prozentige Anrechnung der kommunalen Steuereinnahmen positionieren. Derzeit werden die kommunalen Steuereinnahmen im bundesweiten Länderfinanzausgleich mit lediglich 64 Prozent angerechnet. Eine 100-prozentige Anrechnung würde zu deutlich höheren Belastungen auf der Seite der derzeitigen Geberländer führen (vgl. Lenk 2015).

mern und Brandenburg realisiert werden. Insgesamt konnten die ostdeutschen Länder die Lücke zu Westdeutschland etwas reduzieren.

C.2.2 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten (Gesamtkreise)

Die oben genannten Steuereinnahmen fließen nach gesetzlichen Bestimmungen zunächst an die Gemeinden (kreisfreie Städte oder kreisangehörige Gemeinden). Im Gegensatz zu den Gemeinden haben Landkreise keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen. Bezogen auf die Steuereinnahmekraft setzt die Disparitätenanalyse auf der Gesamtkreisebene und somit nicht direkt an der fiskalischen Wirkungsstelle an. Gleichwohl besteht zwischen den kreisangehörigen Gemeinden eines Landkreises und der Kreisverwaltung durch die sogenannte „Kreisumlage“ eine enge Finanzbeziehung: Zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen auf der Kreisebene (siehe zum Beispiel für Ausgaben für die Kosten der Unterbringung im Kapitel C.1) legen die Kreistage einen Kreisumlagesatz fest und ziehen die kreisangehörigen Gemeinden auf diese Weise gemäß ihrer Finanzkraft zur Finanzierung heran. Im Unterkapitel C.2.3 wird die Untersuchung dann auf die Gemeindeebene erweitert.

Bevor Umfang und Entwicklung der interkommunalen Steuerkraftdisparitäten in den Blick genommen werden, soll an dieser Stelle noch einmal kurz ganz grundsätzlich auf die Faktoren eingegangen werden, die einen Einfluss auf den Umfang der interkommunalen Disparitäten der Steuereinnahmekraft haben können. In diesem Kontext können mindestens vier Kategorien von Bestimmungsgrößen unterschieden werden:⁸¹

- Der Umfang der interkommunalen Steuerkraftdisparitäten hängt in erster Linie von dem Ausmaß der sozioökonomischen Unterschiede zwischen den Gemeinden eines Landes ab. Ein Nebeneinander von wirtschaftsstarken (d. h. zahlreiche ertragsstarke Unternehmen, hohes Primäreinkommensniveau der Bevölkerung) und strukturschwachen Gemeinden zieht zwangsläufig große Steuerkraftdisparitäten nach sich.

- Die sozioökonomischen Einflussfaktoren werden durch die konjunkturelle Entwicklung überformt. Speziell Boomphasen wirken dabei wie Verstärker der wirtschaftsstrukturell bedingten Steuerkraftunterschiede. Da ökonomisch gut strukturierte Gemeinden in der Regel überproportional von einem gesamtwirtschaftlichen Aufschwung profitieren, nimmt in diesen Phasen zumeist auch die Spreizung der gemeindlichen Pro-Kopf-Steuerkraft zu. Umgekehrt fallen die Disparitäten in konjunkturellen Schwächephasen tendenziell geringer aus.
- Eine weitere Bestimmungsgröße der Steuereinnahmekraftdisparitäten, die speziell im Rahmen eines Ländervergleichs berücksichtigt werden muss, ist die Gebietsstruktur. Auch Länder mit vollkommen identischen sozioökonomischen Gegebenheiten können sich im Hinblick auf den Umfang der interkommunalen Steuerkraftdisparitäten stark voneinander unterscheiden, wenn sie gebietsstrukturelle Unterschiede aufweisen. In großen Gebietsstrukturen wird ein erheblicher Teil der ökonomischen Unterschiede im Raum durch die Zusammenfassung zu bevölkerungsreichen politisch-administrativen Einheiten nivelliert. Umgekehrt haben kleine Ortsgrößen – unter ansonsten unveränderten Bedingungen – einen Disparitäten steigernden Effekt.⁸²
- Darüber hinaus kann auch der räumliche Zuschnitt der Gemeinden einen Einfluss auf den Umfang der Steuerkraftdisparitäten haben. Werden die Gemeindegrenzen in wirtschaftsstrukturellen Grenzbereichen – d. h. dort, wo Regionen mit starker und schwacher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit unmittelbar aneinander angrenzen – entlang der wirtschaftsstrukturellen Grenzen gezogen und auf diese Weise ökonomisch weitgehend homogene Gebietskörperschaften geschaffen, dann schlagen sich die wirtschaftsstrukturellen Unterschiede zwangsläufig in interkommunalen Steuerkraftdisparitäten nieder.

Für eine sachgerechte Interpretation der Ergebnisse ist das Wissen um mögliche Gründe der interkommunalen Disparitäten der Steuereinnahmekraft von großer Bedeutung. Welche Fakto-

81 Vgl. Boettcher 2014a: 1 f.

82 Wie stark der gebietsstrukturelle Einfluss auf das Ausmaß der interkommunalen Steuereinnahmekraftdisparitäten ist, lässt bereits der Vergleich der auf der Gesamtkreisebene erzielten Ergebnisse (C.2.2) mit den Resultaten der Analyse auf der Gemeindeebene (C.2.3) erkennen. Für die Kreisebene wurden durchweg geringere Disparitäten gemessen als auf der viel kleinteiligeren Gemeindeebene.

ren für den Umfang der gemeindlichen Steuerkraftunterschiede in einem Land prägend sind, kann im Falle großer bzw. stark zunehmender Disparitäten darüber hinaus auch von praktisch-politischer Relevanz sein, da dieser Aspekt Implikationen für den adäquaten Umgang mit dem Problem hat.

C.2.2.1 Regionale Verteilung der Steuereinnahmekraft

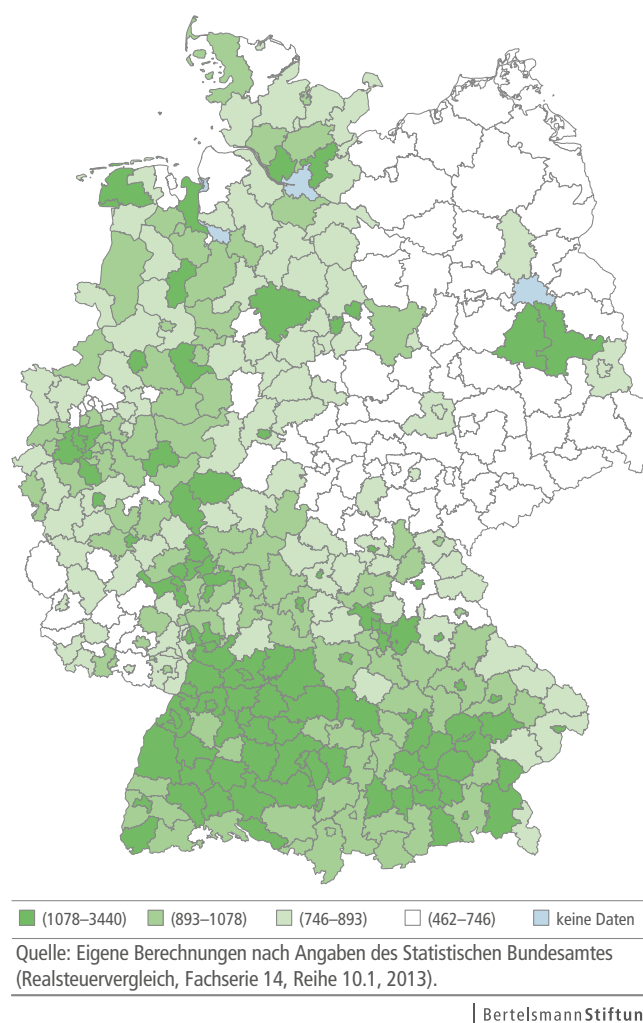
Wie sieht die genaue regionale Verteilung der Steuereinnahmekraft in Deutschland aus? Abbildung 54 zeigt eine Karte mit allen 398 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten in Deutschland und teilt die Kommunen gemäß ihrer Steuereinnahmekraft in vier Gruppen. Gebietsflächen sind dabei umso dunkler eingefärbt, je höher ihre Steuereinnahmekraft pro Kopf ist.

Das klare Gefälle zwischen Ost und West, welches schon in Abbildung 53 angesprochen wurde, wird auch hier deutlich: Bis auf die zwei brandenburgischen Kreise Dahme-Spreewald⁸³ und Teltow-Fläming ist Ostdeutschland fast ausschließlich weiß (die niedrigste Kategorie) eingefärbt. Neben dem extremen West-Ost-Gefälle ist auch ein Süd-Nord-Gefälle erkennbar. Während sich im Norden nur vereinzelt Kreise mit sehr hoher Steuereinnahmekraft finden, gibt es in Süddeutschland ganze Regionen mit sehr hohen Steuereinnahmen. Industrielle Zentren wie das Rhein-Main-Gebiet, die Großräume München, Stuttgart, Nürnberg, das Rhein-Neckar-Gebiet sowie das Rheinland in Nordrhein-Westfalen (v. a. Bonn, Köln, Düsseldorf) weisen die höchste Steuereinnahmekraft pro Kopf auf. Auffallend ist zudem, dass in Bayern und Baden-Württemberg auch außerhalb von größeren Standorten und kreisfreien Städten eine hohe Steuereinnahmekraft generiert wird. Obwohl sich auch bei der Steuereinnahmekraft vereinzelt die kreisfreien Städte gegenüber den Landkreisen absetzen (siehe Nordbayern oder Hessen), sind die Stadt-Land-Unterschiede bei Weitem nicht so ausgeprägt wie bei den Ausgaben für KdU (siehe Kapitel C.1) oder bei den Schulden (siehe Kapitel C.3).

Die Entwicklung der Steuereinnahmekraft über die Zeit (Abbildung 55) zeigt, dass die heute vorhandenen Strukturen in der

Abbildung 54: Steuereinnahmekraft 2013 (Kreisebene)

in Euro je Einwohner

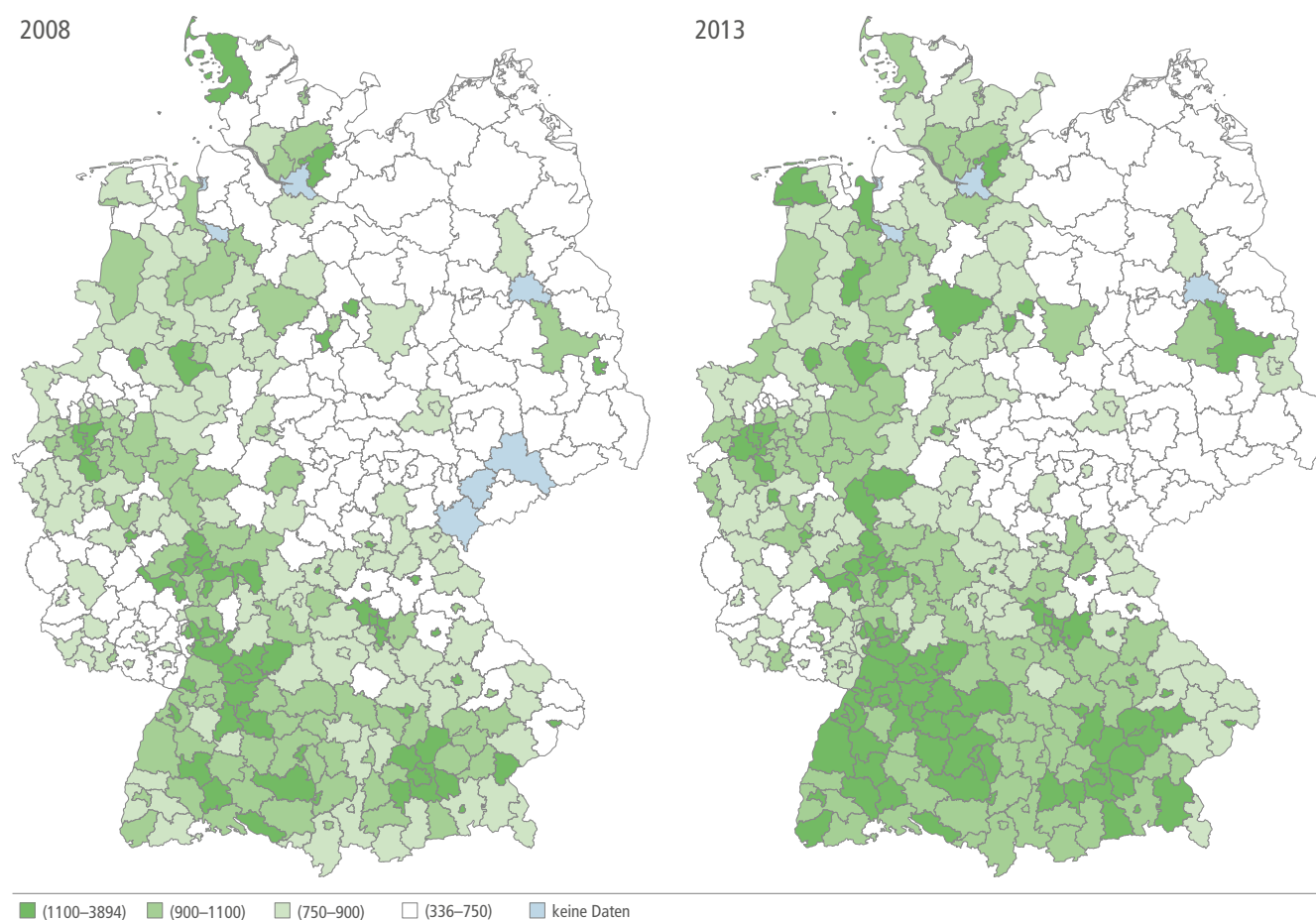


Verteilung der Steuereinnahmekraft auch schon 2008 vorhanden waren, daran hat auch der flächendeckende Einbruch der Steuereinnahmen aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2009 und 2010 nichts geändert. Selbst in wirtschaftlich schwierigen Zeiten konnten einige Regionen deutlich höhere Steuereinnahmen generieren als andere Teile Deutschlands. Insgesamt deutet der dynamische Verlauf darauf hin, dass die Steuereinnahmen eine hohe Persistenz über die Zeit aufweisen. Dieser hohe Grad an Persistenz wurde auch für die Ausgaben der KdU diagnostiziert (siehe Kapitel C.1) und wird – so viel sei vorweggenommen – auch für die kommunale Verschuldung charakteristisch sein (siehe Kapitel C.3).

⁸³ Dahme-Spreewald ist damit auch ohne den fertigen Hauptstadtflughafen zu einer der wirtschaftlich stärksten Regionen in Ostdeutschland zu zählen. Tatsächlich macht sich in den Wirtschaftszahlen neben den Energiestandorten in der Lausitz schon der Einfluss des Großflughafens bemerkbar.

Abbildung 55: Steuereinnahmekraft im Vergleich 2008 zu 2013 (Kreisebene)

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 und 2013).

BertelsmannStiftung

C.2.2.2 Minimal- und Maximalwerte

In Abbildung 56 werden die Extreme der Verteilung bei der Steuereinnahmekraft ermittelt. Welche Gesamtkreise und kreisfreien Städte weisen die höchste Steuereinnahmekraft auf? Welche befinden sich am Ende der Verteilung?

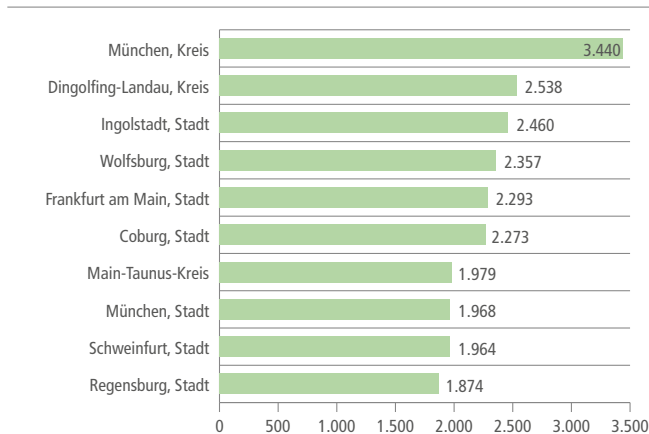
Mit deutlichem Abstand weist der Landkreis München die höchsten Werte bezüglich der Steuereinnahmekraft auf. Die Gemeinden in diesem Kreis sind in der Lage, rund 3.440 Euro je Einwohner an Steuern in einem Jahr einzunehmen. Auf Rang zwei folgt der ebenfalls bayrische Gesamtkreis Dingolfing-Landau mit 2.538 Euro je Einwohner. In der positiven Rangliste befinden

sich viele industrielle Zentren, zum Beispiel die Autostädte Wolfsburg und Ingolstadt, aber auch strukturstarke (Dienstleistungs-)Regionen wie Frankfurt am Main oder der Main-Taunus-Kreis.

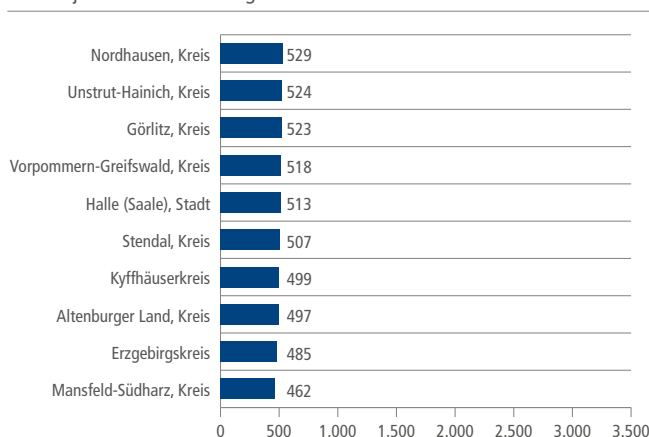
Am anderen Ende der Liste befinden sich ausschließlich ostdeutsche Kommunen. Diesen strukturschwachen Regionen fällt es besonders schwer, Steuereinnahmen zu generieren. Ganz am Ende befindet sich der in Sachsen-Anhalt befindliche Gesamtkreis Mansfeld-Südharz mit lediglich 462 Euro Steuereinnahmekraft pro Kopf. Die Steuerkraft des stärksten Gesamtkreises München ist somit pro Einwohner rund sieben Mal so hoch.

Abbildung 56: Liste der 20 Gesamtkreise mit der höchsten bzw. niedrigsten Steuereinnahmekraft 2013

in Euro je Einwohner – höchste Steuereinnahmekraft



in Euro je Einwohner – niedrigste Steuereinnahmekraft



Quelle: Statistisches Bundesamt, Realsteuerstatistik 2013

| BertelsmannStiftung

In der folgenden Analyse werden wieder verschiedene Streuungs- und Konzentrationsmaße berechnet, um die Disparitäten auf der Gesamtkreisebene quantifizierbar zu machen. Tabelle 11 zeigt die Spannweite, das Dezilverhältnis und den Gini-Koeffizienten für die Steuereinnahmekraft in den Gesamtkreisen und kreisfreien Städten der einzelnen Länder im Jahresvergleich 2008 und 2013. Da über alle drei Kapitel der Disparitätenanalyse die gleichen Maße Verwendung finden, verweisen wir für die genaue Methodenbeschreibung auf Textbox 5.

Die größte Spannweite weist sowohl in 2008 als auch in 2013 das wirtschaftlich starke Bayern auf. Die geringsten Spannweiten gibt es in Mecklenburg-Vorpommern. Allerdings teilt sich Mecklenburg-Vorpommern auch nur in sehr wenige Gebietskörperschaften auf Kreisebene (sechs Landkreise und zwei kreisfreie Städte), sodass die Kalkulation von Disparitätsmaßen auf dieser Ebene generell schwierig ist.

Das größte Dezilverhältnis und den größten Gini-Koeffizienten weist Hessen auf. Bereits bei der Spannweite deutet sich in Hessen damit an, dass die Steuereinnahmekraft sehr ungleich zwischen den Kommunen verteilt ist. Schwerpunkt der Steuereinnahmen ist das Rhein-Main-Gebiet mit Frankfurt am Main. Dass die Ungleichheit in Hessen im Zeitvergleich sank, ist auch auf die im Jahr 2013 vorübergehend gesunkene Steuerkraft Frankfurts zurückzuführen. Dies schlägt sich auch in einem Rückgang des Dezilverhältnisses von 2,47 auf 2,11 nieder. Der stärkste Rückgang im Dezilverhältnis ist in Sachsen-Anhalt zu beobachten (um 0,39 Punkte). Die niedrigsten Disparitäten (gemessen an allen drei Streuungsmaßen) werden auch hier wieder in Mecklenburg-Vorpommern beobachtet. Ein interessantes Phänomen lässt sich in Brandenburg beobachten, wo die Spannweite angestiegen, das Dezilverhältnis gefallen und der Gini-Koeffizient konstant geblieben ist. Allgemein ist die Ungleichheit in ganz Ostdeutschland sehr gering. In Analogie zu der Analyse der Ausgaben der KdU lässt sich auch für die Ungleichheit bei der Steuereinnahmekraft feststellen, dass in Ostdeutschland die Probleme gleichmäßig über alle Kreise verteilt sind. Wie auch die Karte in Abbildung 54 gezeigt hat, ist die niedrige Steuereinnahmekraft in Ostdeutschland ein – fast – flächendeckendes Phänomen.

Um die Ungleichheit in der regionalen Verteilung der Steuereinnahmekraft über den Zeitverlauf zu bewerten, bildet Abbildung 57 die Kerndichte der Verteilungen in 2008 und 2013 im Vergleich ab. Zunächst fällt ins Auge, dass die Steuereinnahmekraft einer idealtypischen Glockenkurve nahekommt, bei der lediglich am oberen Rand vereinzelt Ausreißer beobachtet werden. Der Großteil der Kreise liegt im relevanten Bereich zwischen 500 und 1.500 Euro pro Kopf bei der Steuereinnahmekraft.

Tabelle 11: Ausgewählte Streuungsmaße der Steuereinnahmekraft 2008 und 2013 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini (Kreisebene)

Bundesland	Steuereinnahmekraft (in Euro/Ew.)					
	Spannweite		Dezilverhältnis		Gini-Koeffizient	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
Baden-Württemberg	884	733	1,58	1,51	0,1	0,09
Bayern	2.883	2.700	1,79	1,72	0,18	0,2
Brandenburg	746	1.109	2,2	1,92	0,16	0,16
Hessen	1.988	1.642	2,47	2,11	0,22	0,2
Mecklenburg-Vorpommern	153	204	1,39	1,39	0,06	0,06
Niedersachsen	925	1.758	1,67	1,63	0,12	0,12
Nordrhein-Westfalen	1.254	1.277	1,6	1,57	0,13	0,13
Rheinland-Pfalz	982	1.218	1,86	1,84	0,16	0,16
Saarland	333	371	1,59	1,59	0,08	0,07
Sachsen	253	257	1,47	1,39	0,09	0,07
Sachsen-Anhalt	458	462	1,97	1,58	0,13	0,11
Schleswig-Holstein	558	481	1,69	1,43	0,11	0,09
Thüringen	429	322	1,58	1,42	0,11	0,08
Deutschland Gesamt	3.121	2.978	2,27	2,12	0,19	0,19

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 und 2013).

Der Vergleich von 2008 zu 2013 zeigt eine Parallelverschiebung der Verteilung nach rechts. Die Form der Verteilung hat sich über den Zeitraum der sechs Jahre fast überhaupt nicht verändert. Würde man die Steuereinnahmekraft inflationsbereinigt ausweisen, würden die Verteilungen in den beiden Jahren fast identisch aussehen. Damit wird deutlich, dass es in der Gesamtverteilung der Steuereinnahmekraft keine Bewegung hin zu mehr Ungleichheit gibt. Dies stützt die Ergebnisse, die auch die Streuungs- und Konzentrationsmaße für die einzelnen Länder ausgewiesen haben (Tabelle 11). Damit deutet sich für die Steuereinnahmen ein wesentlicher Unterschied zu den Ergebnissen der Ausgaben- und Schuldenanalyse an, wo ein Trend zu mehr Ungleichheit dokumentiert wird (siehe Kapitel C.1.2.3 und Kapitel C.3.2.3).

C.2.2.3 Veränderung der Steuereinnahmekraftverteilung im Zeitablauf

Um die Steuereinnahmekraftdisparitäten im Zeitverlauf genauer zu verstehen, analysiert dieses Unterkapitel die Bewegung innerhalb der Verteilung. Können Kommunen sich bei der Steuereinnahmekraft über den Analysezeitraum deutlich verbessern bzw. verschlechtern oder ist die Verteilung über den Zeitverlauf sehr

persistent und immobil? Selbst wenn die Verteilung als Ganzes gleichbleibt (siehe Abbildung 57), kann die Bewegung innerhalb der Verteilung sehr unterschiedlich ausfallen.

Abbildung 58 zeigt eine Liste der Kreise und kreisfreien Städte, in denen sich die Steuereinnahmekraft zwischen 2008 und 2013 am stärksten verändert hat. Dabei schauen wir sowohl auf die positive Rangliste als auch auf die Kommunen mit den größten Rückgängen.

Die Gemeinden im bayerischen Kreis Dingolfing-Landau konnten ihre Steuereinnahmekraft im Beobachtungszeitraum um 1.502 Euro je Einwohner erhöhen und stellen damit den Spitzenreiter der Liste. Darauf folgen die Autostädte Ingolstadt und Wolfsburg mit 1.016 bzw. 888 Euro je Einwohner. In den Top 10 befinden sich immerhin auch zwei Gesamtkreise aus Ostdeutschland: Dahme-Spreewald und Teltow-Fläming in Brandenburg.

Abbildung 57: Kerndichteschätzungen der Steuereinnahmekraft

in Euro je Einwohner

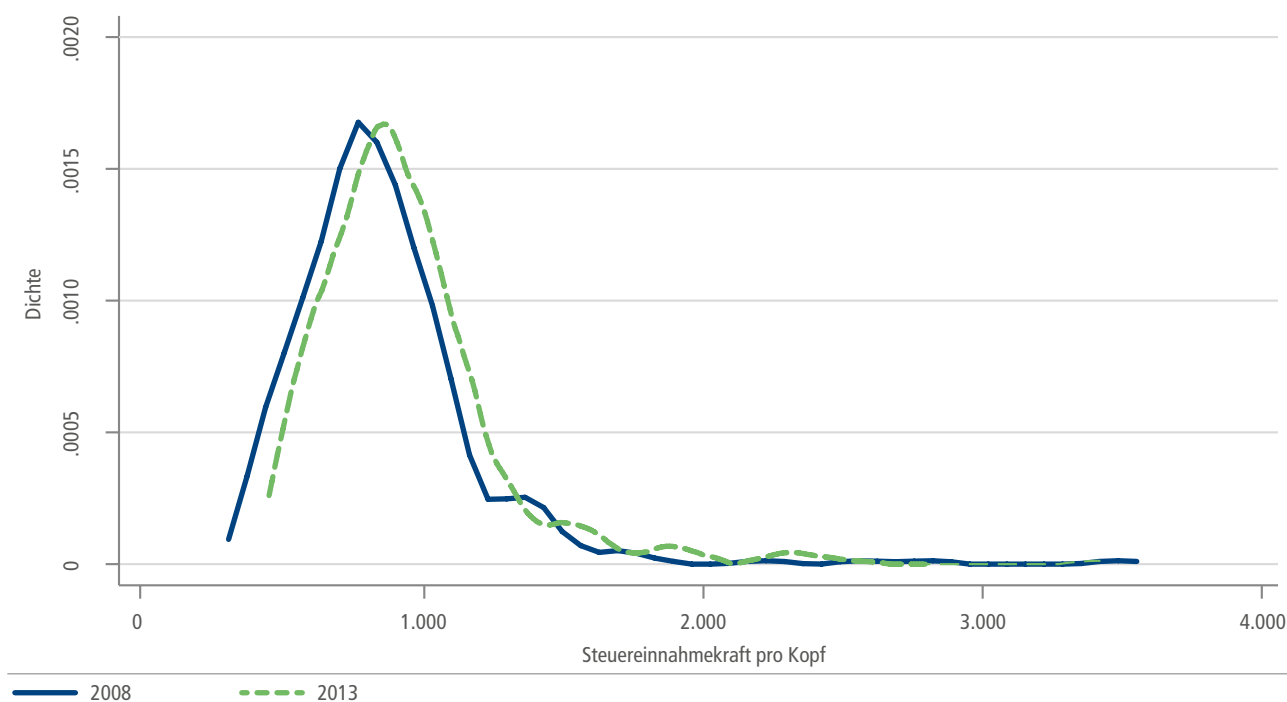
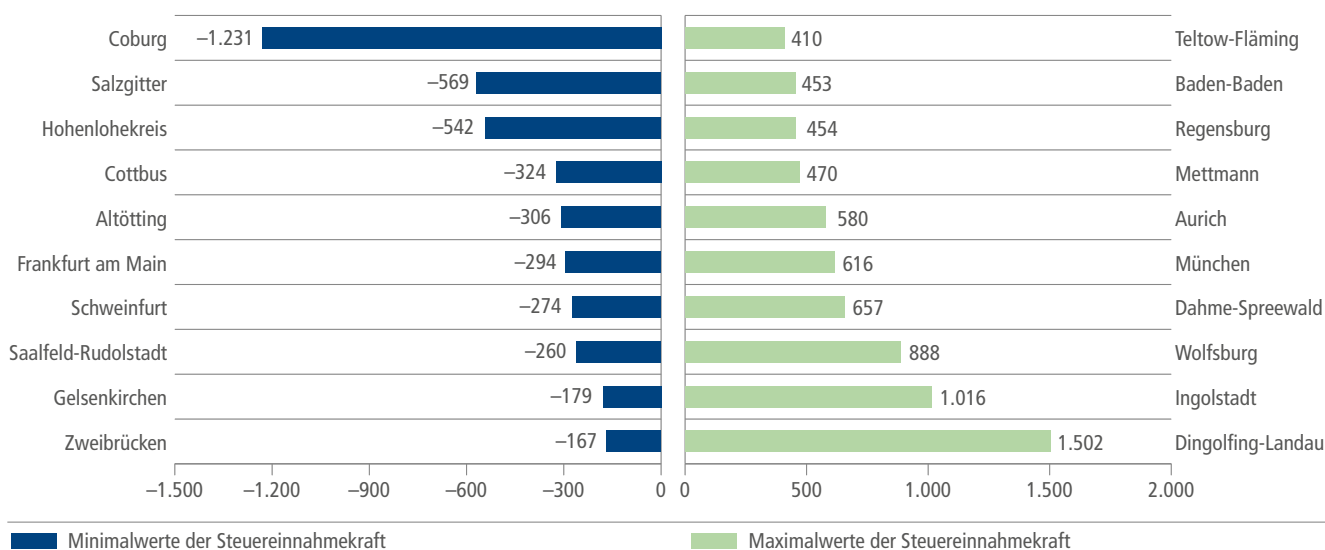


Abbildung 58: Minimal- und Maximalwerte der größten Änderungen der Steuereinnahmekraft 2008 zu 2013

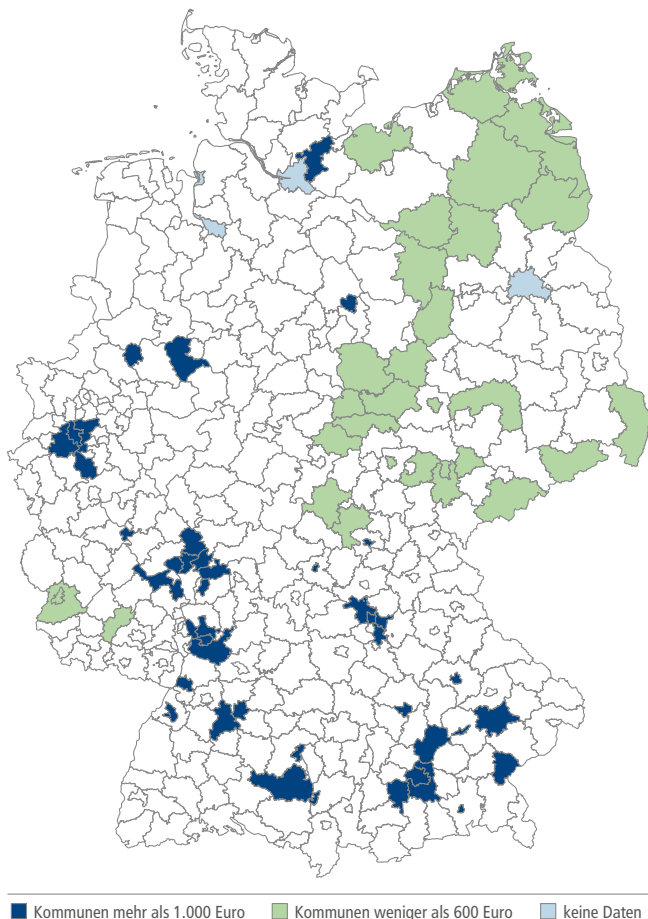
in Euro je Einwohner



| BertelsmannStiftung

Abbildung 59: Konstante Steuereinnahmekraft unter/über einem gewissen Niveau 2008–2013

Euro je Einwohner



■ Kommunen mehr als 1.000 Euro ■ Kommunen weniger als 600 Euro ■ keine Daten

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 bis 2013).

| BertelsmannStiftung

Die Liste der „Verlierer“ bei der Steuereinnahmekraft, also jene Kommunen mit den größten Rückgängen in der Steuereinnahmekraft, sind geographisch über ganz Deutschland verteilt: Sie stammen aus acht verschiedenen Bundesländern. Dies stellt einen erheblichen Unterschied zu den Analysen bei den Ausgaben und den Schulden dar, wo die Problemlagen zumeist stark regional konzentriert sind. Zudem fällt bei der Steuereinnahmekraft auch ins Auge, dass sich die Größenordnung der Zugewinne und Verluste in etwa die Waage halten. Bei den Ausgaben und Schulden dagegen entsprechen die Verbesserungen in der Größenordnung lediglich einem Bruchteil der Verluste auf der anderen Seite.

Während Abbildung 58 sich nur die Extreme der Veränderungen bei der Steuereinnahmekraft anschaut, bietet Abbildung 59 eine Darstellung der Regionen, die dauerhaft im Zeitraum 2008 bis 2013 unter oder über einem bestimmten Niveau liegen. Auf der Deutschlandkarte sind diejenigen Kreise und kreisfreien Städte dunkelblau oder grün eingefärbt, deren Steuereinnahmekraft in allen Jahren unter 600 Euro respektive über 1.000 Euro je Einwohner lag.

Dabei wird erneut deutlich, dass die Problemregionen vor allem in Ostdeutschland liegen, wo die Steuereinnahmekraft auch über einen längeren Zeitraum niedrig ist. Die betroffenen Kommunen verteilen sich über alle Länder in Ostdeutschland.⁸⁴

Dauerhaft hohe Einnahmen, und zwar trotz der historischen Wirtschaftskrise in 2009 und 2010, sind vor allem in westdeutschen Ballungsgebieten zu finden. Im Gegensatz zu den vergleichbaren Graphiken für die Ausgaben für KdU oder die kommunale Verschuldung findet sich für die Steuereinnahmekraft kein besonderes räumliches Clustering. Tatsächlich finden sich in allen westlichen Ländern – außer im Saarland – immer auch steuerstarke Kommunen.

Im letzten Analyseschritt zur Bewertung der Persistenz der Verteilung über die Zeit wird eine Transitionsmatrix (siehe Abbildung 60) erstellt. Diese ermöglicht eine andere Betrachtungsweise der Mobilität innerhalb der Steuereinnahmekraftverteilung (siehe Textbox 8), indem sie die Bewegung über Quartilsgrenzen dokumentiert.

Es wird deutlich, dass die Werte auf der Hauptdiagonalen am höchsten sind: Kreise, die sich im Jahr 2008 in einem bestimmten Quartil der Verteilung befinden, sind im Jahr 2013 mit hoher Wahrscheinlichkeit immer noch im selben Quartil. Die höchsten Persistenzwerte werden dabei im ersten und vierten Quartil, also an den Enden der jeweiligen Verteilung, beobachtet. Es gibt aber durchaus auch Mobilität: So gelang es 13 Kreisen, sich zwischen 2008 und 2013 vom zweiten in das erste Quartil der Verteilung zu verbessern. Umgekehrt fanden sich 13 Kreise 2013 im zweiten Quartil wieder, obwohl sie 2008 noch im ers-

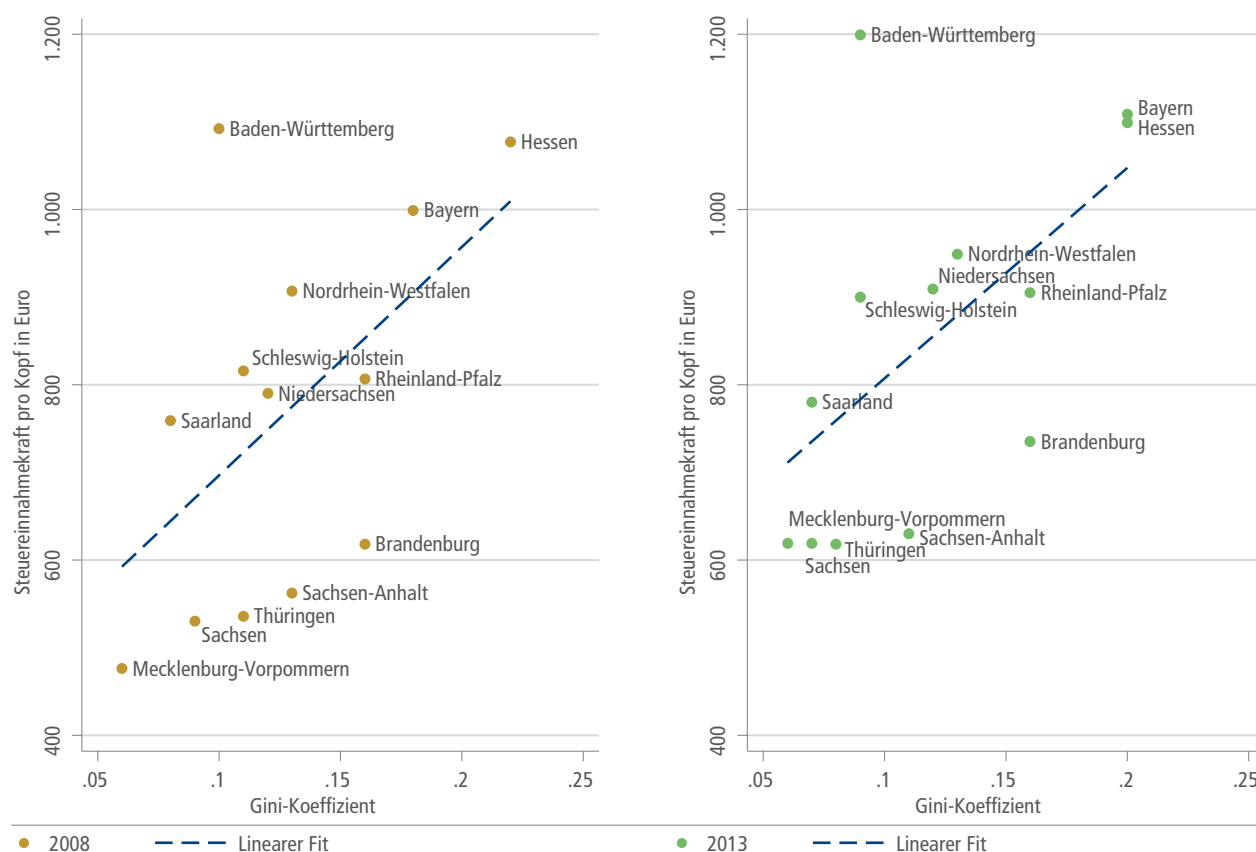
⁸⁴ Aufgrund der fehlenden Daten in Brandenburg für die Jahre 2011 und 2012 werden in der Analyse für Brandenburg nur die Jahre 2008, 2009, 2010 und 2013 berücksichtigt.

Abbildung 60: Transitionsmatrix: Steuereinnahmekraft 2008 zu 2013

in Euro je Einwohner						
			Verteilung 2013			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro/Ew.	[462–755]	[755–900]	[904–1.081]	[1083–3440]
Verteilung 2008	1. Quartil	[383–673]	85	13	0	1
	2. Quartil	[675–823]	13	68	17	1
	3. Quartil	[824–1.000]	1	16	63	19
	4. Quartil	[1.003–3.504]	0	2	19	77
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 und 2013).						

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 und 2013).

Abbildung 61: Vergleich Gini-Koeffizient zu Steuereinnahmekraftniveau auf Länderebene 2008 und 2013



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 und 2013). | BertelsmannStiftung

ten Quartil waren. Extreme Wechsler über zwei Quartile hinweg sind sehr selten, insgesamt gab es davon lediglich fünf (Aufsteiger und Absteiger zusammengerechnet). In der Summe haben sich 51 Kommunen relativ verbessert und 51 Kommunen relativ verschlechtert. Der Rest der 398 Gesamtkreise hielt seine Position in der Verteilung.

C.2.2.4 Zusammenhang von Steuereinnahmekraftniveau und Disparitäten

Nachdem sowohl die Höhe der Steuereinnahmekraft sowie die vorhandenen Disparitäten dokumentiert sind, bietet sich ein direkter Vergleich dieser beiden Dimensionen an. In Abbildung 61 werden die Disparitäten mit der Höhe der Steuereinnahmekraft korreliert.

Die linke Hälfte der Abbildung zeigt die Situation im Jahr 2008, die rechte jene im Jahr 2013. In beiden Fällen wird deutlich, dass mit der Höhe der durchschnittlichen Steuereinnahmekraft auch die Disparitäten – gemessen durch den Gini-Koeffizienten – steigen. Die Ungleichheit ist damit vor allem dort hoch, wo im Durchschnitt hohe Steuereinnahmen erzielt werden. Diese Beobachtung gilt sowohl für 2008 als auch für 2013. Die ostdeutschen Bundesländer liegen sämtlich unterhalb der linearen Regressionslinie. Tatsächlich wird hier nochmal der Niveauunterschied der Steuereinnahmekraft zwischen Ost und West deutlich. Die Darstellung zeigt aber auch, dass eine positive Korrelation zwischen der Höhe der kommunalen Steuereinnahmekraft und den regionalen Disparitäten zumindest innerhalb der Gruppen der ost- und westdeutschen Flächenländer klar erkennbar ist. Tendenziell sind die Unterschiede zwischen den Kommunen somit umso größer, je größer die durchschnittliche Steuerkraft eines Landes ist. Dass der Zusammenhang so klar positiv ist, war keinesfalls vorhersehbar. In Kapitel C.1.2.5 zu den Ausgaben in KdU wurde ein negativer Zusammenhang zwischen dem Grad der Disparitäten und der Höhe der Ausgaben festgestellt. Wo die KdU-Ausgaben im Landesschnitt hoch waren, waren sie es auch tendenziell in allen Kommunen des Landes.

C.2.3 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten (Gemeindeebene)

C.2.3.1 Steuereinnahmekraftstreuung und -konzentration

In diesem Unterkapitel wird die Betrachtungsebene der Analyse auf die Gemeindeebene verlagert. So kann es durchaus einzelgemeindliche „Inseln“ mit sehr hoher oder niedriger Steuereinnahmekraft geben, die in der Gesamtkreisbetrachtung unentdeckt

bleiben, da sie im aggregierten Durchschnitt „verschwinden“. Für die Disparitätenanalyse ist es daher von großem Interesse, auch die Gemeindeebene zu betrachten. Da einzelne Ausreißer nur hier sichtbar werden, werden generell höhere Disparitäten erwartet.

Somit werden die bereits bekannten Streuungsmaße nun für alle Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes dargestellt. In Tabelle 12 wird deutlich, dass die Spannweite der Steuereinnahmekraft extrem groß werden kann. In Schleswig-Holstein betrug sie im Jahr 2008 fast 1,3 Millionen Euro je Einwohner. Hierfür ist das kleine Dorf Norderfriedrichskoog an der Nordseeküste mit lediglich 44 Einwohnern verantwortlich: Dort wurde lange Zeit gar keine Gewerbesteuer erhoben, was zur Ansiedlung einer Vielzahl von „Briefkasten“-Unternehmen führte. Im Jahr 2004 hat der Bundesgesetzgeber hierauf mit der Einführung eines Mindesthebesatzes von 200 Punkten in das Gewerbesteuergesetz reagiert (§ 16 Abs. 4 S. 2 GewStG). Da sich die Steuereinnahmen in Norderfriedrichskoog auf lediglich 44 Einwohner verteilen, sind die pro-Kopf Einnahmen sehr groß. Ähnliche Ausreißer (wenn auch nicht in demselben Ausmaß) lassen sich in Bayern (Grünwald), Mecklenburg-Vorpommern (Gallin) und Thüringen (Hohenwarte) finden.

Das Dezilverhältnis ist besonders in den ostdeutschen Bundesländern erhöht. Den höchsten Gini-Koeffizienten weist in beiden Beobachtungsjahren Brandenburg auf. Insgesamt fällt auf, dass ostdeutsche und westdeutsche Bundesländer in den Disparitäten auf Gemeindeebene näher beieinander liegen als in den Disparitäten auf Kreisebene (Tabelle 12). In der Betrachtung auf Kreisebene waren die Ungleichheiten im Osten noch deutlich niedriger als im Westen.

Die Streuungsmaße auf Gemeindeebene weisen jedoch ebenfalls ein anderes Niveau auf. Liegt das Dezilverhältnis hier meist zwischen 2 und 3, war es auf Kreisebene fast nie höher als 2. Ebenso weist der Gini-Koeffizient auf Gemeindeebene im Durchschnitt höhere Werte aus als auf Kreisebene.

Die Entwicklung über die Zeit lässt auf einen leichten Rückgang der Disparitäten zwischen den einzelnen Gemeinden schließen: Das Dezilverhältnis ging von 2008 auf 2013 in allen Bundesländern zurück, der Gini-Koeffizient stieg lediglich in einem Land

Tabelle 12: Ausgewählte Streuungsmaße der Steuereinnahmekraft 2008 und 2013 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini (Gemeinden)

Bundesland	Steuereinnahmekraft pro Kopf					
	Spannweite		Dezilverhältnis		Gini-Koeffizient	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
Baden-Württemberg	14.520	14.980	2,28	2,08	0,2	0,18
Bayern	23.615	32.056	2,58	2,28	0,25	0,26
Brandenburg	17.041	12.103	2,98	2,34	0,31	0,26
Hessen	3.941	7.413	2,41	2,17	0,27	0,25
Mecklenburg-Vorpommern	7.864	25.660	2,74	2,73	0,2	0,18
Niedersachsen	5.529	8.624	2,39	2,16	0,2	0,2
Nordrhein-Westfalen	1.764	7.159	1,92	1,76	0,16	0,16
Rheinland-Pfalz	6.769	8.270	2,61	2,41	0,26	0,25
Saarland	1.513	901	2,78	2,2	0,23	0,17
Sachsen	5.329	2.546	2,68	2,31	0,19	0,14
Sachsen-Anhalt	9.472	6.152	2,68	2,29	0,27	0,18
Schleswig-Holstein	1.289.309	286.694	2,38	2,25	0,23	0,18
Thüringen	62.045	9.638	3,34	2,67	0,25	0,18
Deutschland Gesamt	1.289.601	291.310	3,67	2,92	0,26	0,24

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 und 2013).

(Bayern) an, ansonsten wird auch hier ein Rückgang im Zeitverlauf beobachtet. Dennoch sind die räumlichen Disparitäten viel bedeutender als die zeitlichen Veränderungen in den Disparitäten. Massive Veränderungen in den Ungleichheitsmaßen gab es zwischen 2008 und 2013 nicht.

C.2.3.2 Veränderung der Steuereinnahmekraftverteilung im Zeitverlauf

Die Transitionsmatrix in Abbildung 62 gibt Auskunft über die Mobilität in der Steuereinnahmekraftverteilung zwischen den Jahren 2008 und 2013. Am Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen wird hier deutlich, dass die einzelgemeindliche Mobilität höher ist als die Mobilität der Kreise (vgl. Abbildung 60). Da es sich bei den Kreisen um Durchschnittswerte handelt, ist eine höhere Mobilität auf der Gemeindeebene sogar zu erwarten.

Der höchste Wert auf der Hauptdiagonalen ist 73. Dies bedeutet, dass aus jedem Quartil der Verteilung im Jahr 2008 immerhin gut 25 Prozent der Gemeinden im Jahr 2013 in ein anderes Quartil gewechselt sind. Sogar einige Extremfälle kommen hier vor: Vier Gemeinden, die sich 2008 noch im vierten, steuerstärksten

Quartil der Verteilung verorteten, sind 2013 im ersten, steuerschwächsten Quartil (Emmerich am Rhein, Nettersheim, Beelen, Bönen). Umgekehrt wechselte mit der Gemeinde Heek auch eine Gemeinde vom ersten, also steuerschwächsten Quartil im Jahr 2008 ins vierte, also steuerstärkste Quartil 2013.

Ist diese Mobilität innerhalb der Steuereinnahmekraftverteilung hoch einzuschätzen? Im Vergleich zu den Ausgaben (siehe Kapitel C.1) und den Schulden (siehe Kapitel C.3) lässt sich feststellen, dass man die Mobilität hier durchaus als erhöht bezeichnen kann. Dies ist in erster Linie auf die Abhängigkeit der Steuereinnahmekraft von der lokalen Wirtschaftsstruktur und -entwicklung sowie von allgemeinen Konjunkturtrends zurückzuführen. Speziell in kleinen Gemeinden kann die Höhe des (Gewerbe-)Steueraufkommens ganz wesentlich von der Ertragslage eines einzigen großen Unternehmens geprägt sein. Aus diesem Grunde ist eine erhöhte Mobilität innerhalb der Steuereinnahmekraftverteilung durchaus plausibel.⁸⁵

⁸⁵ Da die Berechnungen auf der Steuereinnahmekraft – und somit auf einheitlichen Realsteuerhebesätzen für alle Gemeinden – basieren, spielt das Hebesatzverhalten der Kommunen für die Mobilität der Steuereinnahmekraft hingegen keine Rolle.

Abbildung 62: Transitionsmatrix: Steuereinnahmekraft 2008 zu 2013 – Gemeindeebene, exemplarisch für NRW

in Euro je Einwohner

		Euro/Ew.	Verteilung 2013			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
			[488–747]	[748–862]	[864–991]	[997–7647]
Verteilung 2008	1. Quartil	[407–681]	73	22	3	1
	2. Quartil	[683–810]	17	54	22	6
	3. Quartil	[810–949]	5	20	54	20
	4. Quartil	[951–2.171]	4	3	20	72

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 und 2013).

Allerdings bleibt zu bedenken, dass es immer noch eine erstaunlich hohe Persistenz (also geringe Mobilität) innerhalb der Verteilung gibt, berücksichtigt man, dass einzelne Städte und Gemeinden betrachtet werden und nicht bereits egalisierte Gesamtkreise. Es bleibt zudem zu bedenken, dass die in der Matrix dargestellten Zahlen nur für Nordrhein-Westfalen gelten. Rück-

schlüsse auf die Mobilität der Städte und Gemeinden in anderen Ländern können nur begrenzt gezogen werden. Um die Idee der Transitionsmatrix auf andere Länder zu übertragen und ein einheitliches Persistenzmaß zu bekommen, zeigt Abbildung 63 sogenannte „Rangkorrelationskoeffizienten“.

Textbox 9: Rangkorrelation

Rangkorrelationskoeffizienten geben Auskunft über bestehende Persistenzen bezüglich der Position innerhalb einer Verteilung. So drücken sie aus, wie oft die Position in der Verteilung im Betrachtungsjahr der Position im Vergleichsjahr entspricht. Ihre Berechnung soll anhand eines Beispiels verdeutlicht werden:

In einem Beispieldorf gibt es 100 Einwohner mit unterschiedlichen Einkommen. Man sortiert zunächst alle Einwohner nach Höhe ihres Einkommens. Mit der resultierenden Reihenfolge wird jedem Einwohner ein Rang zugewiesen. Die Person mit dem höchsten Einkommen hat Rang 1 inne, darauf folgt die Person mit dem zweithöchsten Einkommen auf Rang 2 und so weiter. Rang 100 wird von der ärmsten Person des Dorfes bekleidet. Diese Prozedur des Sortierens führt man zweimal durch; einmal im Betrachtungsjahr und einmal im Vergleichsjahr. Beide Male weist man jeder Person den Rang zu, den sie im jeweiligen Jahr innehat.

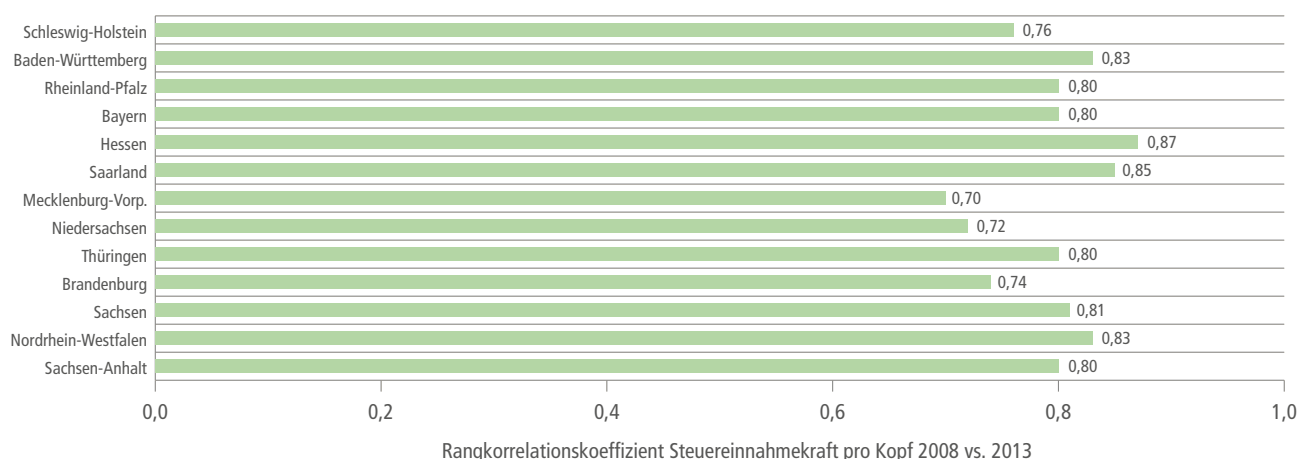
Der Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman vergleicht nun, wie oft sich die beiden Ränge in den jeweiligen Jahren ent-

sprechen. Je höher die Korrelation, desto mehr ähneln sich der Rang 2008 und der Rang 2013. Umgekehrt ausgedrückt: Wenn es wenig Bewegung innerhalb der Verteilung gibt – also die reichste Person auch über die Jahre die reichste Person bleibt und Rang 1 nicht abgibt – ist die Rangkorrelation hoch. Wenn alle Personen in 2008 und 2013 den exakt gleichen Rang einnehmen, ist die Korrelation 1. Je weniger Bewegung, desto höher die Korrelation der Ränge. Diese Arbeit nutzt den Rangkorrelationskoeffizienten für die Analyse bei den gemeinscharfen Disparitäten, weil sich dieser Koeffizient insbesondere bei diskreten Verteilungen mit vielen Beobachtungen eignet.

Korrelationskoeffizienten sind normiert zwischen –1 und 1. Eine Korrelation von 1 gibt dabei einen perfekten Zusammenhang an: In diesem Fall hätte keiner der Einwohner des Beispieldorfes seinen Rang in der Einkommensverteilung über die Jahre geändert. Die Mobilität wäre gleich null. Im Gegensatz dazu würde ein Korrelationskoeffizient von –1 bedeuten, dass die reichste Person im Jahr 2013 gleichzeitig die ärmste Person im Jahr 2008 war. Die zweitreichste Person wäre die zweitärmste und so weiter. In diesem Fall von perfekter Mobilität würde die Einkommensverteilung über die Jahre stark durchmischt werden.

Abbildung 63: Persistenz in der Steuereinnahmekraft 2008 zu 2013 für alle Länder (Gemeindeebene)

Rangkorrelationskoeffizient der Steuereinnahmekraft in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2008 und 2013). | BertelsmannStiftung

Rangkorrelationskoeffizienten zeigen nach Bundesländern aufgeschlüsselt, wie hoch die Persistenz der einzelgemeindlichen Steuereinnahmekraft ist. Ein höherer Korrelationskoeffizient bedeutet dabei eine höhere Persistenz. Es wird deutlich, dass es in Hessen die wenigsten „Wechsler“ gibt: Der Rang in der Verteilung 2008 ist dort sehr stark mit dem Rang in der Verteilung 2013 korreliert ($r=0,87$). In Mecklenburg-Vorpommern ist die Korrelation hingegen am niedrigsten ($r=0,70$), was im Umkehrschluss eine höhere Mobilität in der Verteilung bedeutet.

Die Rangkorrelationskoeffizienten bei der Steuereinnahmekraft weisen durchaus Parallelen zu jenen bei der Verschuldung auf: In beiden Fällen gibt es jeweils neun Länder, bei denen der Rangkorrelationskoeffizient über 0,8 liegt (vergleiche Kapitel C.3.3.3, Abbildung 82). Während das Minimum bei der Verschuldung etwas geringer ist als bei der Steuereinnahmekraft, ist das Maximum in beiden Fällen etwa gleich groß. Allerdings stehen jeweils verschiedene Länder an der Spitze und am Ende der Verteilung. Während Mecklenburg-Vorpommern die höchste Mobilität bei der Steuereinnahmekraft aufweist, liegt es bei der Verschuldung nur im Mittelfeld. Umgekehrt hat Hessen den höchsten Rangkorrelationskoeffizienten in der Steuereinnahmekraft, bei der Verschuldung liegt es jedoch auf dem fünftletzten Rang.

C.3 Schulden

Seit 2007 befindet sich Europa in einer der schwierigsten ökonomischen Phasen seit dem Zweiten Weltkrieg. Was als Bankenkrise begann, ist heute, zumindest in Teilen, eine Krise der öffentlichen Haushalte. Nach einer langen Phase der Sorglosigkeit bei den Defiziten und Schuldenbergen in der öffentlichen Hand rücken vielerorts die drückenden Schuldenlasten in den Fokus von Forschung, Medien, Politikern und Bürgern.

Der deutsche Staat ist aktuell mit einer Gesamtbelastung von 2.038 Milliarden Euro verschuldet (Summe aus öffentlichen Haushalten und Sozialkassen, Stand Ende 2013). Das macht für jeden Einwohner umgerechnet etwa 25.000 Euro Schulden und etwa 74 Prozent gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Von diesem Gesamtschuldenberg entfallen etwa 63 Prozent auf den Bund, 31 Prozent auf die Länder und sieben Prozent auf die Kommunen. Nominal entfallen damit 135 Milliarden Euro der Schuldenlast auf die deutschen Kommunen, immerhin noch mehr als 1.671 Euro pro Einwohner (Stand Ende 2013).⁸⁶ In diesem Kapitel werden diese Verpflichtungen der Kommunen einer genaueren Analyse unterzogen.

86 Siehe Angaben des Statistischen Bundesamtes 2013, Fachserie 14 Reihe 5.

Wie ist dieser Schuldenberg für die Kommunen als Ganzes einzuschätzen? Im Verhältnis zu den Belastungen von Bund und Ländern stellt sich die durchschnittliche Verschuldung der Kommunen als moderat dar. Auch bei der Entwicklung über die Zeit zeigen sich bei den Schulden des Bundes und der Länder deutlich größere dynamische Probleme als bei den kommunalen Schulden. Ein Blick auf den europäischen Vergleich deutet ebenfalls darauf hin, dass die Schuldenbelastung der deutschen Kommunen nicht dramatisch ist. Auf dem Höhepunkt der Krise in 2009 hatten spanische Kommunen ebenfalls etwa sieben Prozent der spanischen Gesamtschulden zu verantworten (etwa 735 Euro je Einwohner). Dagegen liefen in der Schweiz fast 30 Prozent der Gesamtschulden in den Kommunen auf. Italien hatte im Juni 2011 etwa 113 Milliarden Euro kommunale Schulden, ein Betrag, der mit etwa 1.850 Euro pro Kopf vergleichbar mit den deutschen Zahlen ist.⁸⁷

Wie passt diese Darstellung der Gesamtsituation zu den immer wiederkehrenden Meldungen über hoffnungslose Verschuldung einzelner Kommunen und der Alternativlosigkeit von rigorosen Sparmaßnahmen? (Siehe Kapitel D zu den Entschuldungsprogrammen der Länder.) Tatsächlich sehen immer mehr Kommunen die Finanzierung der ihnen zugewiesenen Aufgaben gefährdet. Schwimmbäder und Bibliotheken werden geschlossen, Personaleinsparungen vorgenommen, kommunale Steuern erhöht, „Tafelsilber“ veräußert und innovative Einnahmequellen wie die „Sexsteuer“ eingeführt.⁸⁸

Im Gegensatz zu Bund und Ländern gelten für die Kommunen seit jeher strenge Schuldengrenzen. Grundsätzlich muss eine Kommune ihre Haushalte jährlich ausgleichen. Kredite dürfen nicht für laufende Zwecke, sondern ausschließlich investiv verwendet werden. Diese Schuldengrenzen werden durch die Innenministerien und deren nachgeordnete Behörden überwacht. Bei Verstößen greifen Sanktionen bis hin zu Sanierungsprogrammen.⁸⁹ Offensichtlich konnten diese Regeln in den vergangenen Jahren nicht flächendeckend eingehalten werden.

Auch bei der Verschuldung ist der Durchschnitt über alle Kommunen Deutschlands wenig aussagekräftig für die Situation in einzelnen Gemeinden und Gesamtkreisen. In den Kapiteln zu Ausgaben- und Einnahmendisparitäten (siehe Kapitel C.1 und C.2) wurden bereits die zum Teil gravierenden Unterschiede in der finanziellen Ausgabenbelastung auf der einen Seite und der Einnahmesituation auf der anderen Seite dargestellt. Es ist nur folgerichtig, dass sich diese Disparitäten auch in den nominalen Schulden niederschlagen. Deshalb liegt das besondere Augenmerk auch in diesem Kapitel auf der Analyse der Disparitäten. Um eine Vergleichbarkeit mit den Analysen in den anderen Kapiteln zu Disparitäten herstellen zu können, greift die Analyse auch hier in weiten Teilen auf die gleichen Zeiträume, Darstellungsformen und Statistiken zurück.

Ein besonderes Phänomen kommunaler Verschuldung sind die sogenannten „Kassenkredite“. Eigentlich als Mittel zur Zwischenfinanzierung gedacht, um unterjährige Zahlungsschwankungen auszugleichen, ist die flexible Kreditlinie bei der Bank (vergleichbar mit dem Dispositionskredit bei Privatpersonen) für viele Kommunen zur Dauereinrichtung geworden. Der rapide Anstieg bei den Kassenkrediten von etwa 78 Euro je Einwohner in 1998 auf über 634 Euro je Einwohner in 2013 versinnbildlicht für viele die Dramatik in der Verschuldungsproblematik. Um diesem Phänomen Rechnung zu tragen, widmet sich dieses Kapitel auch der Untersuchung der Kassenkredite als einem Teil der Gesamtverschuldung (vgl. auch Textbox 3 und Kapitel C.3.2.6).

Textbox 10: Daten aus der Schuldenstatistik des Forschungsdatenzentrums

Das Kapitel zu den Disparitäten in der kommunalen Verschuldung greift auf eine Kompletterhebung der Statistischen Ämter der Länder zurück: die Schuldenstatistik des Forschungsdatenzentrums.⁹⁰ Für die Jahre 2008 bis 2013 werden hier alle relevanten Ausprägungen zur Verschuldung in Gemeinden, Ämtern (inklusive Samt- oder Verbandsgemeinden), Landkreisen und kreisfreien Städten

⁸⁷ Siehe Freier und Grass 2013: 14.

⁸⁸ Unter anderem haben die Städte Köln, Bonn, Dortmund und Oberhausen eine Steuer/Abgabe für Prostituierte eingeführt, um die kommunalen Finanzen aufzubessern.

⁸⁹ Vgl. Geißler 2009.

⁹⁰ Vgl. Dokumentation des Forschungsdatenzentrums zu „Jährlichen Schulden der Gemeinden“ (EVAS 71327).

ausgewiesen. Betrachtet werden in diesem Kapitel die Schulden im Kernhaushalt.⁹¹ Wie im Kapitel A.2.3 aufgezeigt wurde, sind die Verbindlichkeiten im Kernhaushalt lediglich ein Teil der Schuldenlast, die den Kommunen zugeschrieben werden muss. Über den Kernhaushalt hinaus ergeben sich teilweise substanzielle Belastungen in Organisationseinheiten, die rechtlich selbstständig mit der gemeindlichen Leistungserbringung beauftragt sind. Verbindlichkeiten, die sich aus Schulden von privatrechtlichen Unternehmen in kommunaler Trägerschaft oder kommunalen Unternehmensbeteiligungen ergeben, werden in den Verschuldungswerten der Kernhaushalte nicht ausgewiesen (siehe Schalenkonzept, Abbildung 7 in Kapitel A.2.3). Tatsächlich ist der Teil der Schulden in Auslagerungen erheblich.⁹² Wie im Kapitel A.2.3 beschrieben, sind über alle Bundesländer hinweg etwa 50 Prozent der kommunalen Schulden außerhalb des Kernhaushalts angesiedelt.⁹³ Obwohl die Darstellung der Kernhaushalte, insbesondere für die Verschuldung, lediglich einen Teilausschnitt betrachten kann, ist diese Analyse von besonderem Interesse. Die Belastungen im Kernhaushalt lassen sich der Kommune politisch eindeutig zuordnen. Bei ausgelagerten kommunalen Unternehmen und Beteiligungen ist die Zuordnung der Verbindlichkeiten zur einzelnen Kommune deutlich schwieriger. Selbst im Kernhaushalt müssen nochmals Einschränkungen bei der Analyse gemacht werden. So bleiben sowohl Rückstellungen (beispielsweise Pensionsrückstellungen oder Instandhaltungsrückstellungen) sowie Bürgschaften unbeachtet.

Die Struktur dieses Kapitels gestaltet sich wie folgt: Zunächst werden die Gesamtschulden der Kommunen im Zeitablauf und in den einzelnen Ländern betrachtet. Im Unterkapitel C.3.2 stellt die Analyse dann die Disparitäten auf der Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte in den Fokus. Die Kassenkredite werden in Unterkapitel C.3.2.6 speziell beleuchtet. Anschließend werden die Unterschiede in der kommunalen Schuldenbelastung auf der Ebene einzelner Gemeinden untersucht (Unterkapitel C.3.3).

Als relevante Maßzahlen werden die Schuldenindikatoren Kassenkredite und Gesamtverschuldung (Summe aus Kassenkrediten, Wertpapierschulden und Krediten) ausgewiesen. Unter Hinzunahme der Bevölkerungsstatistik werden alle Werte als Pro-Kopf-Indikatoren betrachtet. Die Analyse wird analog zur Disparitätenanalyse der Steuern zunächst auf der Ebene der Gesamtkreise vollzogen. Dafür werden die Schulden der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände statistisch mit den jeweiligen Landkreisen zusammengefasst. Im zweiten Schritt erfolgt dann eine Auswertung der Differenziale auf der Gemeindeebene. Hierfür wird die Verschuldung in den Landkreisen und Gemeindeverbänden ausgeblendet und die Disparitätenanalyse auf die unterste administrative Ebene fokussiert.

C.3.1 Schulden der deutschen Kommunen insgesamt

In diesem Unterkapitel werden zunächst die Gesamtschulden im Zeitverlauf sowie der einfache Ländervergleich analysiert. Während der aktuelle Stand (für die Schulden in der Kassenstatistik 2014 und die Veränderung von 2013 auf 2014) bereits im Kapitel B.6 dargestellt wurde, analysiert die Untersuchung hier den Stand und die Entwicklung von 2008 bis 2013 und damit über den Zeitraum der durch die Finanzkrise ausgelösten Verwerfungen.

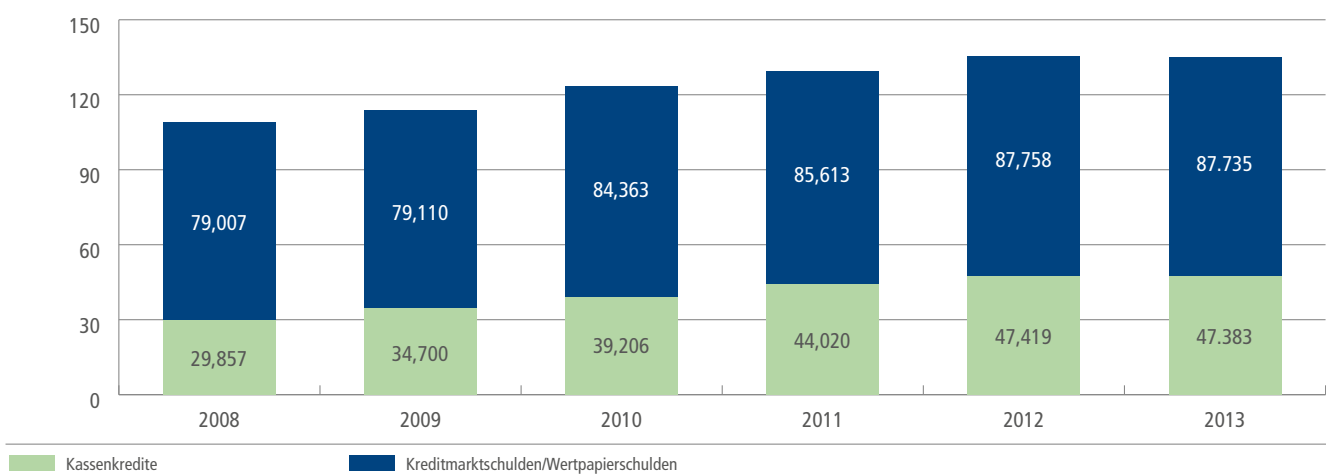
91 Abweichend hiervon sind in Abbildung 64 (Schuldenentwicklung 2008 bis 2013) die Verbindlichkeiten der kommunalen Kern- und Extrahaushalte dargestellt.

92 Vgl. Bertelsmann Stiftung 2013: 51.

93 Zudem sei erwähnt, dass die Auslagerungen über die Zeit zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Für einen eingehenden Bericht über die Belastungen außerhalb der Kernhaushalte; siehe Junkernheinrich und Micosatt 2000.

Abbildung 64: Schuldenentwicklung 2008–2013

in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 5, 2008 bis 2013)

BertelsmannStiftung

C.3.1.1 Schulden im Zeitablauf

Abbildung 64 stellt die Entwicklung der Schulden der Kommunen im Zeitverlauf von 2008 bis 2013 dar. Die Darstellung zeigt die Schulden in den Kernhaushalten von Gemeinden und Gemeindeverbänden (ohne öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, FEU). Wie oben bereits erwähnt, ist das Jahr 2008 als Referenz unter anderem deshalb interessant, weil die Kommunen in diesem Jahr noch Überschüsse erwirtschaften konnten. In den Jahren 2004 bis 2008 verhielt sich die Verschuldung in den Kernhaushalten stabil. Ab 2008 erfolgte ein stetiger Anstieg der Schuldenlast von 109 Milliarden Euro in 2008 auf 135 Milliarden Euro im Jahr 2012.⁹⁴ Der stärkste Anstieg um zehn Milliarden Euro war 2009 auf 2010 zu verzeichnen. Erstmalig nach der Krise wurden von 2012 auf 2013 keine neuen Schulden aufgenommen.

Der Anstieg in der Verschuldung zeigt sich insbesondere bei den Kassenkrediten. Hier ist das Volumen innerhalb der sechs Jahre um fast 60 Prozent angestiegen. Die Zunahme bei den Kassen-

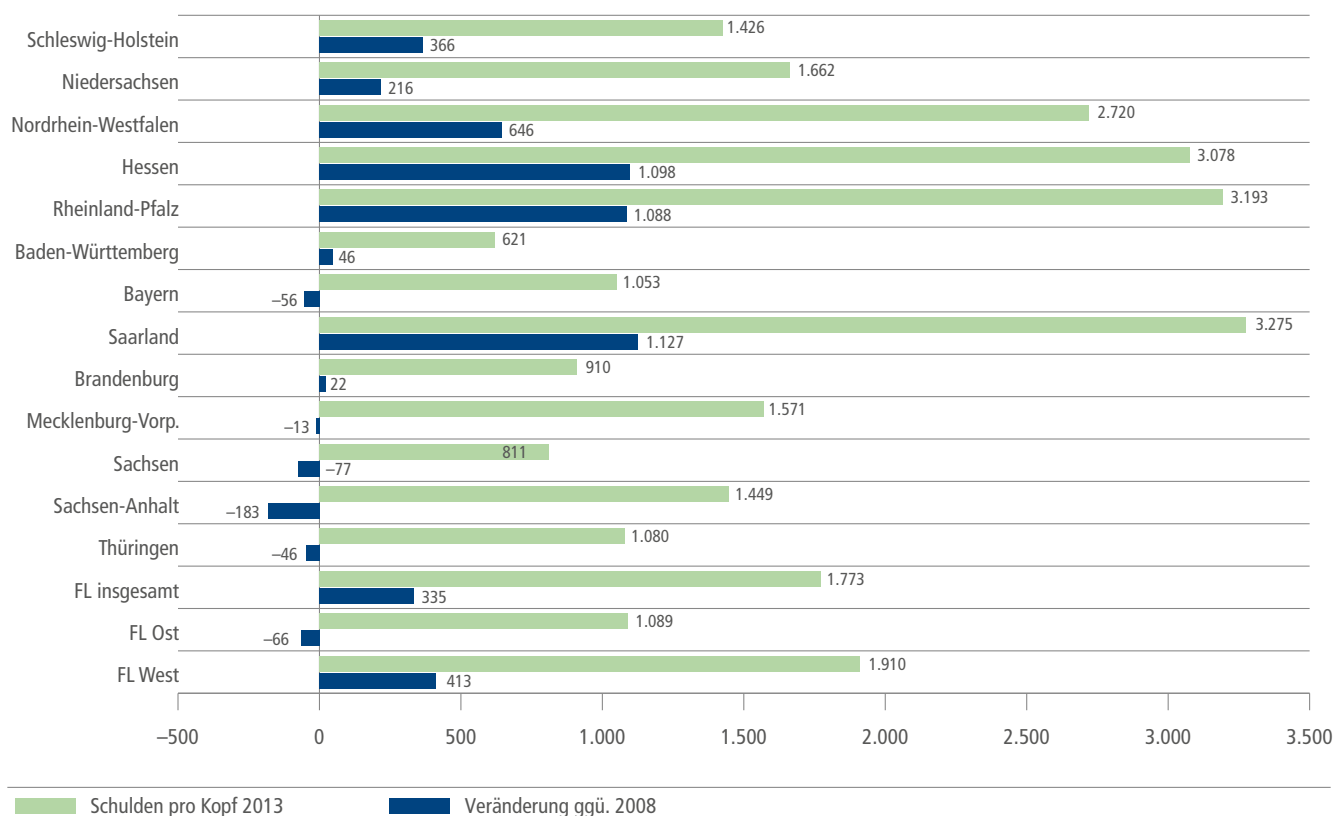
krediten um 17 Milliarden Euro kann damit einen erheblichen Anteil des gesamten Anstiegs in der Schuldenbelastung erklären (65%). Im weiteren Verlauf des Kapitels wird analysiert, inwiefern die Zunahme bei den Kassenkrediten auf eine breitere Nutzung dieser Finanzierungsinstrumente zurückzuführen ist oder ob insbesondere die Kommunen in finanzieller Schieflage sich verstärkt über diese Möglichkeit finanzieren (vgl. dazu auch Textbox 3).

Ein Vergleich des Anstiegs der Schulden im Kernhaushalt von 2008 zu 2013 für die einzelnen Flächenländer zeigt interessante Unterschiede (Abbildung 65 und Abbildung 34): Während die Kommunen in gleich mehreren Ländern auch über die Finanzkrise hinweg stabile Verschuldungszahlen ausweisen können (Baden-Württemberg, Bayern sowie alle ostdeutschen Flächenländer), ist der Anstieg konzentriert auf die vier westdeutschen Flächenländer Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und das Saarland. Die größten Steigerungen verzeichnen dabei die Kommunen in Hessen, wo die Schulden in diesem Zeitraum in den Kernhaushalten um 55 Prozent angestiegen sind.

⁹⁴ Obwohl sich die Finanzlage durch die Wirtschaftskrise ab 2007 deutlich verschlechtert hat, wurde die Situation bereits vor der Krise als teilweise krisenhaft eingeschätzt (vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2006: 7; Karrenberg und Müntermann 2006).

Abbildung 65: Schulden (gesamt) – Niveau 2008/2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden)

| BertelsmannStiftung

C.3.2 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten (Gesamtkreise)

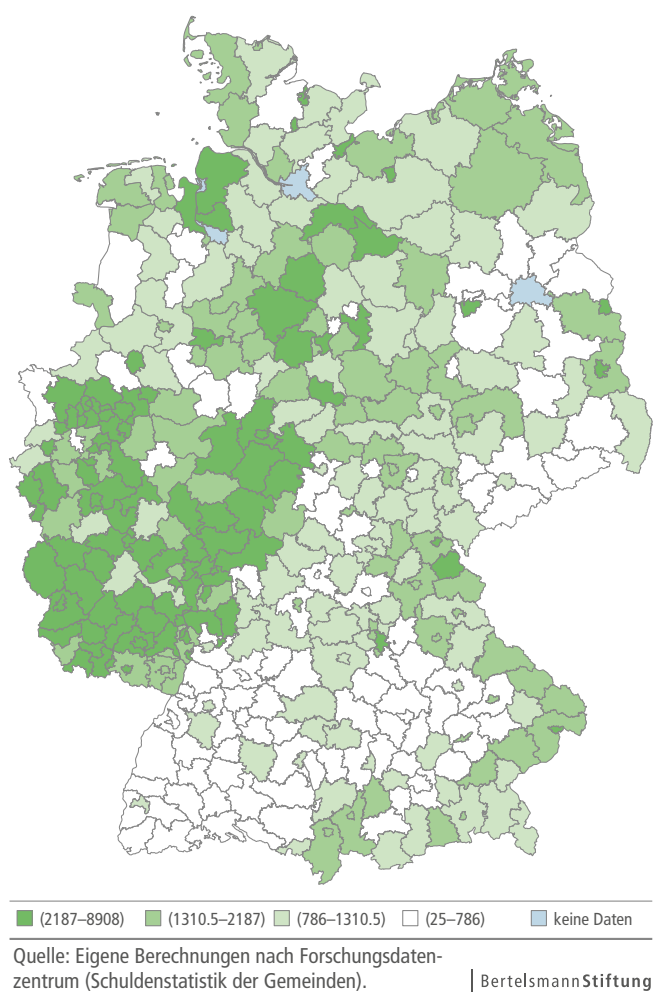
In den Unterkapiteln C.3.2 und C.3.3 wird eine Disparitätenanalyse, vergleichbar mit den Untersuchungen in den Ausgaben- und Einnahmendisparitäten in den Kapiteln C.1 und C.2, durchgeführt. Ziel der Analyse ist es, über den einfachen Ländervergleich hinaus die regionale Verteilung der Verschuldung genauer zu dokumentieren und die Unterschiede, die auch innerhalb der einzelnen Länder existieren, herauszuarbeiten. Als Beobachtungseinheit werden in diesem Unterkapitel zunächst die Gesamtkreise gewählt.

C.3.2.1 Regionale Verteilung der Schulden

Abbildung 66 zeigt eine Deutschlandkarte mit der regionalen Verteilung der Schulden im Kernhaushalt pro Kopf für das Jahr 2013 für alle 398 Gesamtkreise und kreisfreien Städte. Je nach Höhe der Schulden sind einzelne Gesamtkreise dunkler oder heller eingefärbt. Analog zu den Ergebnissen im einfachen Ländervergleich fällt zunächst auf, dass die Verschuldung in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland tendenziell am höchsten ist. In Niedersachsen ist das Bild etwas heterogener. Baden-Württemberg und Bayern sind im Durchschnitt nicht besonders hoch verschuldet.

Abbildung 66: Schulden pro Kopf 2013 (Ebene der Gesamtkreise)

in Euro je Einwohner



In Ostdeutschland sind die Verschuldungszahlen im Vergleich zu den hohen Werten in den vier genannten Westländern eher moderat. Dabei gibt es auch im Osten einige Länder mit niedriger Pro-Kopf-Verschuldung (Sachsen) und andere mit erhöhten Pro-Kopf-Schulden (Sachsen-Anhalt). Allerdings sei hier auch darauf verwiesen, dass für den Osten ein erheblicher Unterschied im Grad der Auslagerungen dokumentiert wurde (vgl. Abbildung 8), der dazu beiträgt, dass die Schulden im Kernhaushalt niedriger ausfallen. Nimmt man die ausgelagerten Schulden mit hinzu, verringert sich der Abstand zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern, trotzdem bleiben die Schulden im Osten geringer als im Westen.

Die verhältnismäßig gute Situation im Osten überrascht vor allem vor dem Hintergrund der Disparitäten bei den Ausgaben und Einnahmen (siehe Kapitel C.1 und C.2). Dort wurde deutlich, dass die ostdeutschen Kommunen sowohl bei den Kosten der Unterkunft als auch bei der allgemeinen Finanzkraft deutlich schlechter gestellt sind. Insgesamt zeigen sich in Deutschland ein West-Ost-Gefälle sowie ein Nord-Süd-Gefälle in der kommunalen Verschuldung.

Über die Länderunterschiede hinaus sind bei der Darstellung der Verschuldung auf Kreisebene auch die Unterschiede innerhalb der Länder interessant. Dabei zeigt sich, dass die Schuldenbelastung auch innerhalb von einzelnen Ländern nicht gleich verteilt ist. In hoch verschuldeten Ländern wie Nordrhein-Westfalen lassen sich durchaus Gesamtkreise und kreisfreie Städte finden, die eine moderate Verschuldung ausweisen. Daneben zeigt sich auf der Karte das Ruhrgebiet innerhalb von Nordrhein-Westfalen als besondere Problemregion.⁹⁵ Und auch in Bayern, wo die Gesamtverschuldung unterdurchschnittlich ist, sind die Kreise in Grenznähe zu Tschechien und Österreich substanziell verschuldet. Selbst in Baden-Württemberg, wo sich fast durchweg eine positive Verschuldungssituation darstellt, stechen mit Mannheim (1.661 Euro je Einwohner), Heidelberg (1.299 Euro je Einwohner) und Ulm (1.112 Euro je Einwohner) einzelne Städte hervor.

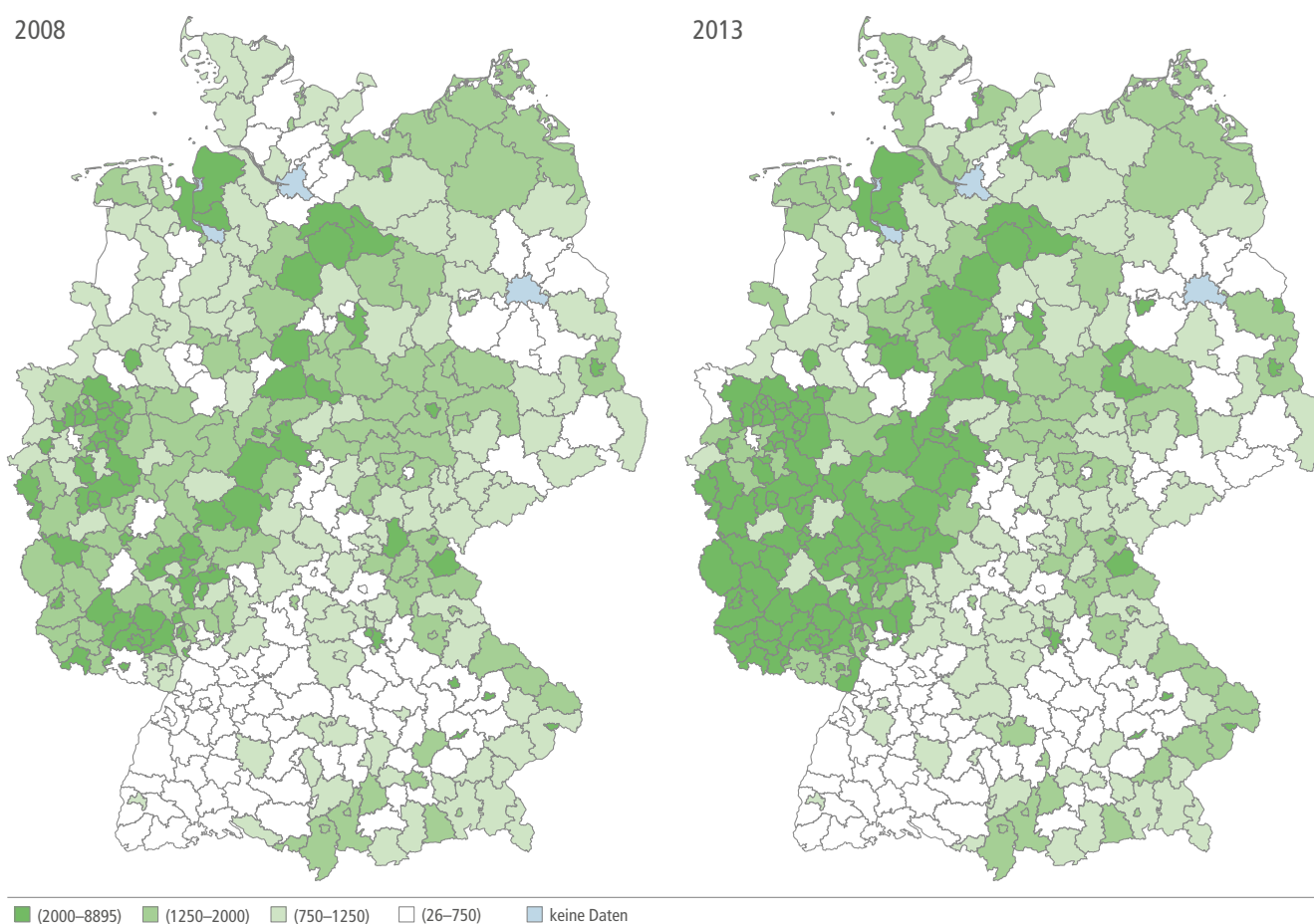
Neben den regionalen Unterschieden in den jeweiligen Bundesländern zeigt die Deutschlandkarte ein Gefälle von kreisfreien Städten zu Gesamtkreisen. Fast ausnahmslos zeigen sich innerhalb der Länder die höchsten Verschuldungsdaten in den jeweiligen kreisfreien Städten. Auch an dieser Stelle korrespondieren die Ergebnisse direkt mit den Analysen zur Ungleichheit bei Ausgaben und Einnahmen. Kreisfreie Städte hatten sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen deutlich überdurchschnittliche Werte.

Das Stadt-Land-Gefälle der Verschuldung kann zum einen auf die siedlungsstrukturellen Unterschiede und die hiermit verbundenen divergierenden Anforderungen an die Infrastrukturausstattung verwiesen werden. Die höhere Pro-Kopf-Verschuldung in kreisfreien Städten ist demzufolge – auch – das Resultat

⁹⁵ Vgl. zur Finanzsituation im Ruhrgebiet auch Junkernheinrich et al. 2014.

Abbildung 67: Schulden im Vergleich 2008 zu 2013 (Ebene der Gesamtkreise)

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

ballungsbedingter Zusatzanforderungen an die kommunale Infrastruktur. Darüber hinaus – und dies stellt einen weiteren Erklärungsansatz für die Unterschiede dar – ist der Umfang des kommunalen Aufgabenkatalogs innerhalb der Länder oftmals nach der Gemeindegröße gestaffelt und nimmt mit steigender Gemeindegröße zu. Das Stadt-Land-Gefälle der kommunalen Pro-Kopf-Verschuldung ist in diesem Fall institutionell begründet und veranschaulicht somit nochmals die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen (siehe Kapitel A.1 und A.2).

Wie hat sich die regionale Verteilung der Schuldenlast über die Zeit entwickelt? Abbildung 67 zeigt die Entwicklung in der Verschuldung von 2008 auf 2013. Dabei wird deutlich, dass die

grundsätzlich vorhandenen regionalen Unterschiede im Jahr 2013 auch schon 2008 präsent waren. Hier deutet sich an, dass die Verteilung der Schuldenlast eine hohe Persistenz über die Zeit aufweist – ein Befund, der in weiteren Analysen am Ende des Kapitels noch eingehender besprochen wird. Für viele Kommunen ist eine hohe Verschuldung Dauerzustand. Es ist zu vermuten, dass die Finanzkrise eher bestehende Probleme verschärft hat, als neue zu generieren.

C.3.2.2 Minimal- und Maximalwerte

Aus den obigen Analysen zeichnen sich die regionalen Unterschiede schon deutlich ab. Im Folgenden werden die Extreme

in der Verteilung noch einmal genauer herausgestellt. Welche Kommunen in Deutschland weisen die höchsten bzw. niedrigsten Werte in der Pro-Kopf-Verschuldung auf?

Eine Rangliste einzelner Kreise und kreisfreier Städte findet sich in Abbildung 68. Dresden ist nach dem Verkauf der stadteigenen Wohnungsbaugesellschaft im Jahr 2006 nahezu schuldenfrei und stellt damit den Spitzenreiter der positiven Rangliste der zehn am wenigsten verschuldeten kreisfreien Städte und Gesamtkreise.⁹⁶ Neben dem Gesamtkreis Oberhavel aus Brandenburg und Wolfsburg in Niedersachsen befinden sich unter den Top 10 ganze sieben Gesamtkreise oder kreisfreie Städte aus Bayern und Baden-Württemberg, namentlich Schweinfurt und Stuttgart auf den Plätzen 2 und 3 sowie Kempten, Rottweil, Neumarkt in der Oberpfalz und Heilbronn. Den zehnten Platz in der positiven Liste bildet der Gesamtkreis Eichstätt in Bayern.

An der Spitze der Rangliste, mit den zehn am höchsten verschuldeten Kommunen gibt es ebenfalls eine starke Konzentration. Die kreisfreien Städte und Gesamtkreise mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2013 liegen bis auf Offenbach (Hessen) alle in Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz. Die „rote Laterne“ trägt mit einer Schuldenlast von 8.908 Euro je Einwohner die Stadt Pirmasens. Die Schulden der höchstverschuldeten Kommune sind somit pro Einwohner mehr als 350-mal so hoch wie die Schulden der am niedrigsten verschuldeten Kommune.

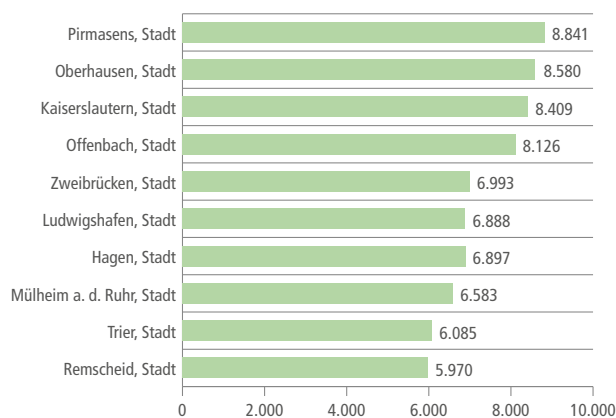
C.3.2.3 Schuldenstreuung und -konzentration

In Tabelle 13 werden die Disparitäten in der Pro-Kopf-Verschuldung zwischen den Gesamtkreisen und kreisfreien Städten innerhalb der jeweiligen Länder genauer untersucht. Analog zu den Analysen in den Kapiteln C.1 und C.2 unterscheidet die Analyse wieder drei Streuungs- und Konzentrationsmaße – die Spannweite, das Dezilverhältnis und den Gini-Koeffizienten – und weist diese Maßzahlen je Land für 2008 und 2013 aus (vgl. Textbox 5).

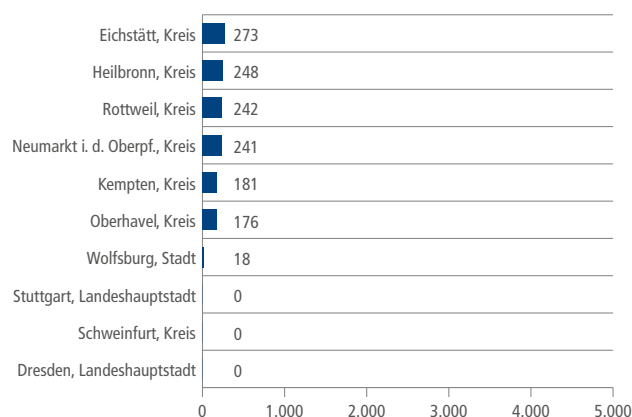
Die Spannweite gibt an, wie groß die Differenz in der Pro-Kopf-Verschuldung zwischen den am höchsten und den am niedrigsten verschuldeten Kommunen innerhalb des Landes ist. Die

Abbildung 68: Liste der 20 Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Pro-Kopf-Schulden 2013

in Euro je Einwohner – höchste Pro-Kopf Schulden



in Euro je Einwohner – niedrigste Pro-Kopf Schulden



Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

Spannweite ist vor allem dort groß, wo auch das Niveau der Verschuldung bereits erhöht ist; also in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen. Hessen verzeichnet auch den stärksten Anstieg von 2008 auf 2013: Waren höchst- und geringstverschuldeter Gesamtkreis in 2008 noch knapp 3.000 Euro voneinander entfernt, so sind es 2013 bereits mehr als 6.700 Euro, was einer Steigerung von mehr als 125 Prozent entspricht. Als Trend lässt sich ablesen, dass die Disparitäten zwischen den Kommunen zunehmen: In elf der 13 Flächenländer stieg die Spannweite zwischen 2008 und 2013 an. Die beiden ostdeutschen Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt bilden hier die Ausnahme.

96 Zu den Hintergründen dieser Transaktion Geißler 2011: 188 ff.

Tabelle 13: Ausgewählte Streuungsmaße der Kommunalverschuldung 2008/2013 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini

Bundesland	Schulden pro Kopf					
	Spannweite		Dezilverhältnis		Gini-Koeffizient	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
Baden-Württemberg	1.268	1.607	2,73	3,17	0,21	0,26
Bayern	2.781	3.724	4,05	4,06	0,28	0,30
Brandenburg	1.721	2.607	3,65	6,13	0,24	0,34
Hessen	2.977	6.742	2,80	2,78	0,19	0,20
Mecklenburg-Vorpommern	1.072	1.172	2,00	2,02	0,10	0,12
Niedersachsen	3.136	4.186	4,79	5,85	0,26	0,31
Nordrhein-Westfalen	6.798	8.264	5,02	6,86	0,33	0,34
Rheinland-Pfalz	5.375	8.090	5,07	5,70	0,32	0,32
Saarland	2.070	2.694	2,60	2,31	0,21	0,18
Sachsen	1.635	1.412	2,21	2,38	0,17	0,26
Sachsen-Anhalt	1.532	1.422	1,87	2,51	0,15	0,18
Schleswig-Holstein	2.500	3.267	3,40	2,97	0,27	0,28
Thüringen	1.273	1.574	2,42	2,83	0,16	0,20
Deutschland Gesamt	7.031	8.883	4,96	7,39	0,35	0,41

Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

Im Dezilverhältnis werden einzelne extreme Ausreißer (wie bei der Spannweite) nicht mehr berücksichtigt, stattdessen werden Kreise im 90-Prozent-Dezil der Schuldenverteilung ins Verhältnis zu Kreisen im 10-Prozent-Dezil gesetzt. Die größten Dezilverhältnisse – und somit die größten Ungleichheiten – sind im Jahr 2013 in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg zu beobachten. Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Sachsen weisen besonders niedrige Dezilverhältnisse – und somit eine geringe Ungleichheit – auf. In Brandenburg stieg die Ungleichheit in der Verschuldung zwischen 2008 und 2013 am schnellsten an, hier stieg das Dezilverhältnis um 68 Prozent. Bundesweit stieg die Ungleichheit gemessen am Dezilverhältnis von 2008 auf 2013 um 49 Prozent. Im Vergleich zu den Kosten der Unterkunft und den Steuereinnahmen sind die Veränderungen bei den Schulden erheblich und deuten in eine einheitliche Richtung.

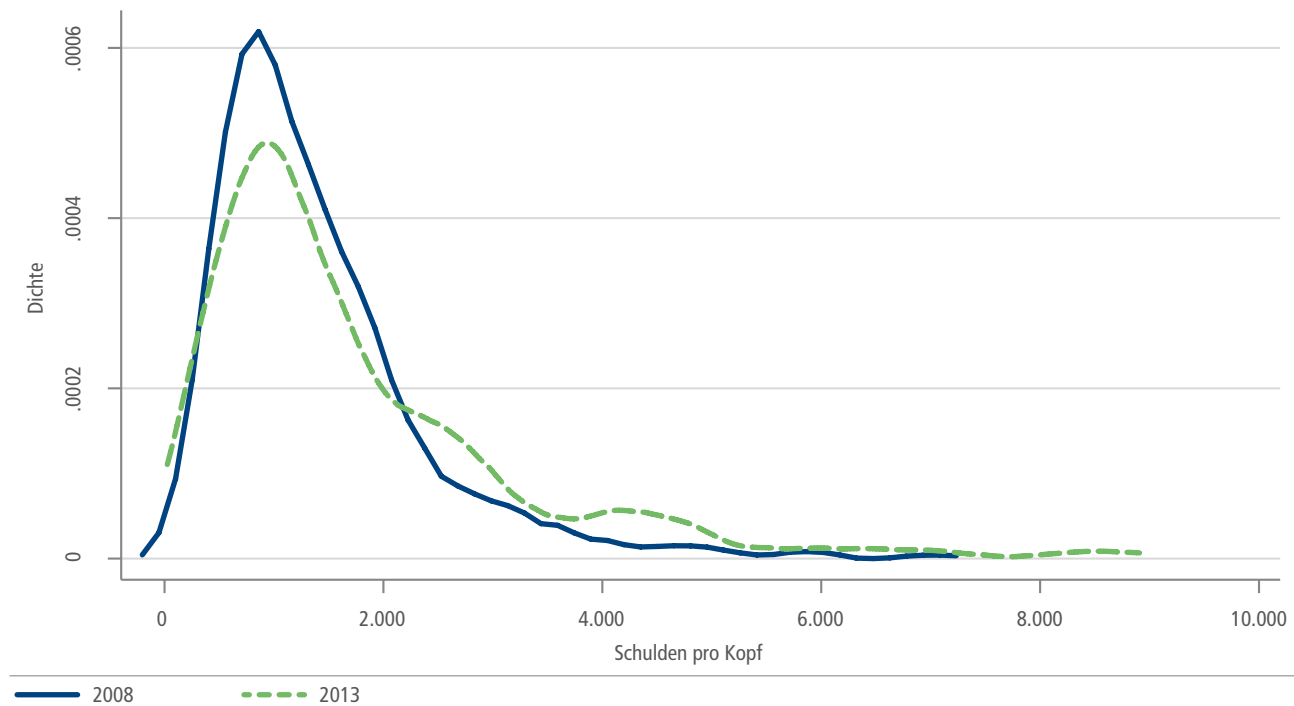
Gini-Koeffizienten sind Ungleichheitsmaße zwischen 0 und 1, wobei eine 1 für eine (hypothetische) Situation maximaler Ungleichheit steht, in der ein Bürger die gesamten Schulden eines Landes auf sich vereinigt und alle anderen Bürger schuldenfrei sind (siehe Textbox 5). Bei der Analyse der Gini-Koeffizienten

wird Folgendes deutlich: In allen Ländern außer dem Saarland sind die Gini-Koeffizienten von 2008 auf 2013 angestiegen, was auf eine höhere Ungleichheit zwischen den einzelnen Kommunen in der Pro-Kopf Verschuldung hindeutet. Der größte Anstieg (um 0,10 Punkte) fand in Brandenburg statt. In den „Problemländern“ Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen fiel der Anstieg nur gering aus, vermutlich weil auch die besser dastehenden Gemeinden relativ hoch verschuldet sind. Dies verdeutlicht die Interpretation des Gini-Koeffizienten als relatives Maß.

Die oben beschriebenen Streuungsmaße illustrieren, dass die Ungleichheit in den Ländern auf der Ebene der kreisfreien Städte und Gesamtkreise zum Teil deutlich gestiegen ist. Die Kerndichteschätzung bietet einen genaueren Blick auf die Bewegung der Verteilung (Abbildung 69; vgl. Textbox 7). Insbesondere zeigt sich, welche Perzentile der Verteilung besonders von den Veränderungen betroffen sind. Genau wie in den beiden Kapiteln zu den KdU-Ausgaben (C.1) und Steuereinnahmen (C.2) werden wieder die Kerndichten der Verteilungen für das Jahr 2008 (durchgezogene Linie) mit dem Jahr 2013 (gestrichelte Linie) gegenübergestellt.

Abbildung 69: Kerndichteschätzungen der Kommunalverschuldung

in Euro je Einwohner



kernel = epanechnikov, bandwidth = 202.5872

Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

Der Vergleich zeigt, dass die Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung von 2008 bis 2013 im Durchschnitt angestiegen ist. Im Jahr 2013 haben weniger Kommunen eine niedrige Verschuldung zwischen 0 und 2.000 Euro. Hier verläuft die 2013er Verteilung signifikant flacher, dafür werden mehr Gesamtkreise und kreisfreie Städte am oberen Ende der Schuldenverteilung in den Bereichen 2.000 bis 4.000, 4.000 bis 6.000 und 6.000 bis 9.000 Euro beobachtet. Damit wird insgesamt klar, dass die Verteilung speziell in den beschriebenen Bereichen sehr viel ungleicher geworden ist.

Aus der Kerndichteschätzung lassen sich zwei Schlüsse ziehen: Erstens ist die durchschnittliche Verschuldung gestiegen und dieser Anstieg verteilt sich über einen Großteil der Verteilung. Zweitens stieg gleichzeitig auch die Varianz der Verschuldung an. Dies wird dadurch ersichtlich, dass die Kurven flacher und breiter werden. Der Geltungsbereich der Verteilung wird größer, was schon anhand der gestiegenen Spannweiten zu erwarten war.

C.3.2.4 Schuldendisparitäten im Zeitablauf

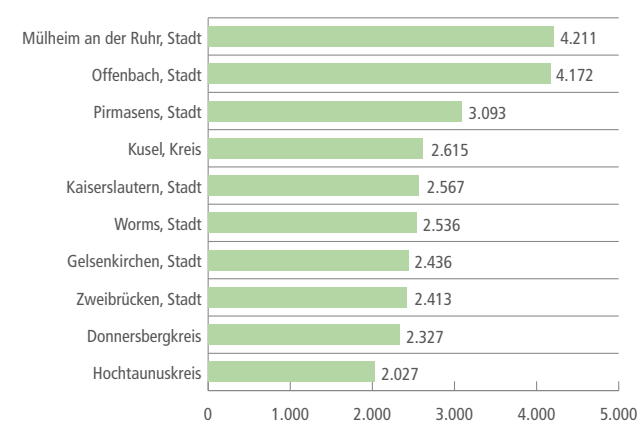
Bisher wurde die Entwicklung der Verteilung als Ganzes analysiert und Rückschlüsse auf die Disparitäten der Gesamtverteilung abgeleitet. In diesem Teil wird nun eine detailliertere Analyse der Bewegung innerhalb der Verteilung durchgeführt. Nicht nur aus Gerechtigkeitsüberlegungen heraus macht es einen großen Unterschied, ob es die immer gleichen Kommunen sind, die fiskalische Probleme aufweisen, oder ob die Verteilung sehr durchlässig und die Bewegung innerhalb der Verteilung damit groß ist. Die Frage nach der Beharrungskraft der Verteilungsstrukturen ist darüber hinaus auch im Hinblick auf die viel zitierte Gefahr einer Entkopplung zwischen armen und reichen Kommunen von Bedeutung.⁹⁷ In Anlehnung an die obigen Kapitel werden auch hier verschiedene statistische Zugänge genutzt. Zunächst weist die Analyse die Gesamtkreise und kreisfreien Städte mit den größten Zuwächsen und Rückgängen in der Ge-

97 Vgl. z. B. Anton und Diemert 2014: 20 ff.

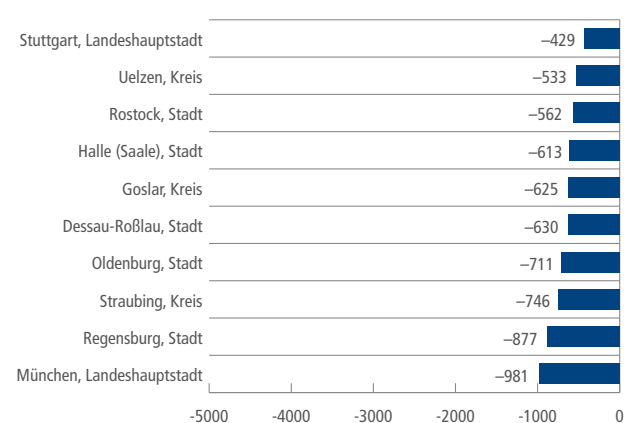
samtverschuldung der Haushalte aus. Dann konzentriert sich die Untersuchung auf die Kommunen, die über den Beobachtungszeitraum konstant unter oder über bestimmten Verschuldungsgrenzen lagen. Letztlich wird auch in diesem Kapitel die Analyseform einer Transitionsmatrix, in der die Bewegung innerhalb der Verteilung zusammengefasst wird, verwendet.

Abbildung 70: Minimal- und Maximalwerte der größten Veränderungen bei der Gesamtverschuldung 2008–2013

in Euro je Einwohner – Minimalwerte



in Euro je Einwohner – Maximalwerte



Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

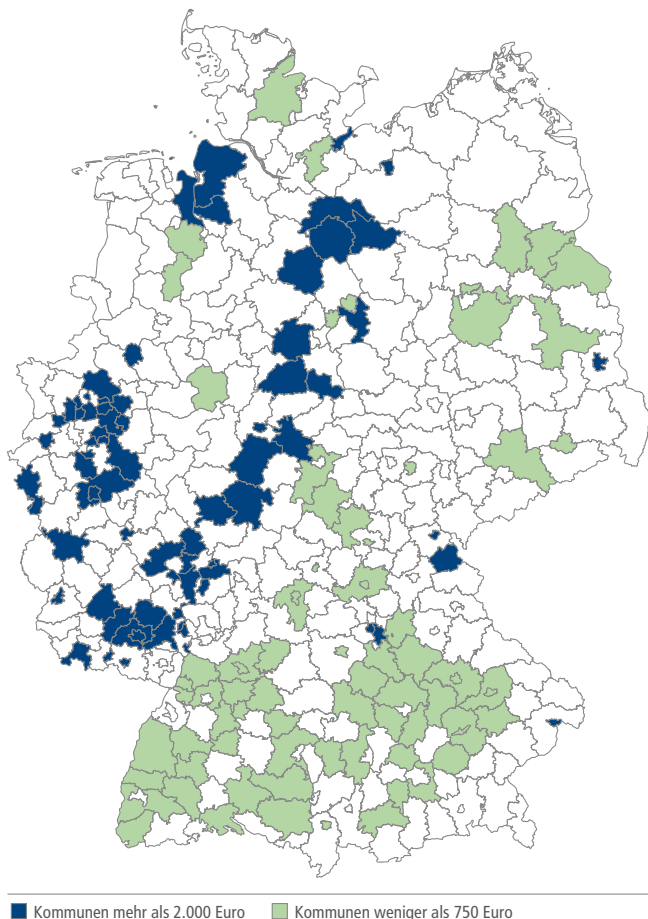
Abbildung 70 zeigt sowohl die zehn Gesamtkreise und kreisfreien Städte, die zwischen 2008 und 2013 die meisten Schulden abgebaut haben, als auch die zehn Kreise mit den höchsten Zuwächsen. Die drei bayerischen kreisfreien Städte München, Regensburg und Straubing konnten ihre Verschuldung am stärksten reduzieren. Bei den Zuwächsen finden sich ausschließlich Gesamtkreise und kreisfreie Städte aus Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Das nordrhein-westfälische Mülheim an der Ruhr, in dem die Verschuldung zwischen 2008 und 2013 um 4.211 Euro je Einwohner angestiegen ist, steht am Ende der Rangliste. Es sticht heraus, dass die Schuldenakkumulation wesentlich dynamischer verlaufen ist als der Schuldenabbau. Während der Schuldenabbau mit immerhin noch etwa 400 bis 1.000 Euro je Einwohner über diesen Zeitraum dokumentiert ist, schlugen bei den zehn größten Zuwächsen mindestens Entwicklungen über 2.000 Euro je Einwohner zu Buche. Ebenso problematisch scheint, dass die größte Zunahme der Verschuldung vor allem in jenen Regionen stattfindet, in denen das Niveau der Verschuldung bereits erhöht ist.

Um die Persistenz der Schuldensituation einiger Gesamtkreise genauer zu beleuchten, zeigt Abbildung 71 eine Karte, in der kreisfreie Städte und Gesamtkreise mit einer Verschuldung, die in allen sechs Jahren von 2008 bis 2013 über oder unter einem bestimmten Niveau lag, hervorgehoben werden. Grün sind dabei jene Kreise markiert, deren Schuldenlast in allen Jahren bei weniger als 750 Euro je Einwohner lag. Gesamtkreise mit einer Verschuldung, die konstant über 2.000 Euro je Einwohner in jedem Jahr liegt, sind dunkelblau eingefärbt.

Viele Gesamtkreise mit konstant niedriger Verschuldung liegen – wie erwartet – in Baden-Württemberg oder Bayern. Allerdings weisen auch einige Gesamtkreise in Brandenburg eine über die Zeit stabile niedrige Verschuldung auf. Konstant hohe Verschuldungsraten werden vor allem in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beobachtet. Einige niedersächsische und hessische Gesamtkreise sind jedoch ebenfalls dunkelblau eingefärbt. Insgesamt machen sich auch in dieser Darstellung die bereits ange deuteten West-Ost- sowie Nord-Süd-Gefälle bemerkbar.

Abbildung 71: Konstante Verschuldung unter/über einem gewissen Niveau 2008–2013

Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdaten-
zentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

Transitionsmatrizen geben zusammenfassend Auskunft über die Mobilität einzelner Gesamtkreise innerhalb der Schuldenverteilung. So kann nachvollzogen werden, ob Kommunen zwischen 2008 und 2013 ihre Position (ihr Quartil) wechseln oder am gleichen Ort der Verteilung verbleiben (vgl. Textbox 8).

Abbildung 72 zeigt eine solche Transitionsmatrix für Gesamtschulden pro Kopf. Da sich bei 398 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten die Spalten- und Zeilensummen jeweils zu ca. 100 addieren, können die Werte auch als Prozente interpretiert werden. Es wird deutlich, dass die Persistenz an beiden Rändern der Verteilung am größten ist: 82 Prozent der Kommunen, die 2008

im ersten Quartil der Schuldenverteilung, also jenem mit den geringsten Schulden verortet waren, sind dies auch noch im Jahr 2013. Lediglich 12 Prozent rutschen ins zweite Quartil, sechs Prozent ins dritte Quartil und keine Kommune wechselte in das vierte Quartil. Am anderen Ende der Verteilung sieht es ähnlich aus: 83 Prozent der Gesamtkreise und kreisfreien Städte, die im Jahr 2008 im vierten Quartil verortet waren, also jenem mit den höchsten Schulden, sind dies im Jahr 2013 immer noch. Dennoch tauschen einige Kommunen durchaus ihre Positionen, vor allem in der Mitte der Schuldenverteilung.

Insgesamt ergibt sich für die Persistenz und die Schuldendisparitäten im Zeitverlauf ein kritisches Bild. Zwar ist es einigen Gesamtkreisen und kreisfreien Städten gelungen, ihre Schuldenlast substantiell zu reduzieren, demgegenüber stehen aber zum Teil massive Zuwächse bei den Schulden in Regionen, die bereits in der Ausgangslage eine deutliche Überschuldung vorzuweisen hatten. Insgesamt ist die Persistenz im System der Verschuldung, ähnlich wie schon bei den KdU und den Steuereinnahmen, sehr hoch, wie die hohe Anzahl der kreisfreien Städte und Gesamtkreise deutlich macht, die im Beobachtungszeitraum durchweg zu den am höchsten verschuldeten Kommunen zählen.

C.3.2.5 Schuldenniveau und Disparitäten

Nachdem sowohl die Höhe der Verschuldung sowie die Disparitätenanalyse dokumentiert sind, ergibt sich ein interessantes Bild, wenn man die Ergebnisse von Schuldenhöhe und Disparitäten gegeneinander korreliert. Abbildung 73 zeigt alle Bundesländer in einem Diagramm, in welchem der Gini-Koeffizient auf der X-Achse und die Höhe der Schulden pro Kopf auf der Y-Achse abgetragen sind. Im linken Panel sind die Werte für das Jahr 2008 abgetragen, während das rechte Panel aus 2013er-Daten gebildet ist.

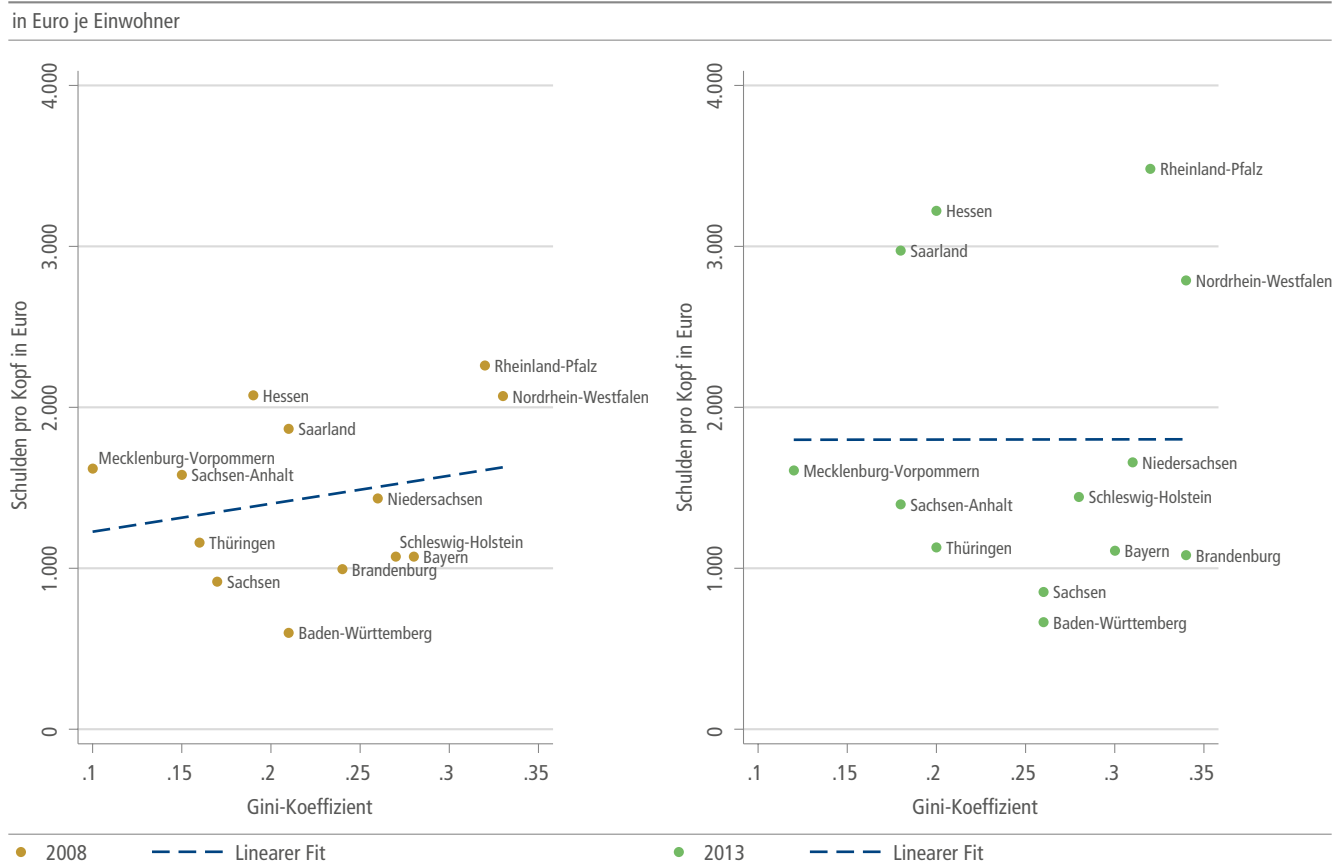
In 2008 scheint es einen leicht positiven Zusammenhang zwischen den beiden Variablen zu geben: Ein höheres durchschnittliches Schuldenniveau geht auch mit höheren Disparitäten, gemessen durch den Gini-Koeffizienten, einher. Dieser Zusammenhang kann für 2013 nicht mehr nachgewiesen werden. Die vier „Problemländer“ Rheinland-Pfalz, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland finden sich, was das Niveau der Verschuldung betrifft, sowohl 2008 als auch 2013 deutlich über dem

Abbildung 72: Transitionsmatrix: Schulden insgesamt 2008–2013

in Euro je Einwohner						
			Verteilung 2013			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro/Ew.	[25–770]	[772–1.287]	[1.287–2.318]	[2.325–8.908]
Verteilung 2008	1. Quartil	[0–737]	82	12	6	0
	2. Quartil	[737–1.130]	15	63	21	0
	3. Quartil	[1.132–1.742]	3	22	59	16
	4. Quartil	[1.755–7.031]	0	2	14	83

Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

Abbildung 73: Vergleich Gini-Koeffizient zu Schuldenniveau auf Länderebene 2008 und 2013



Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

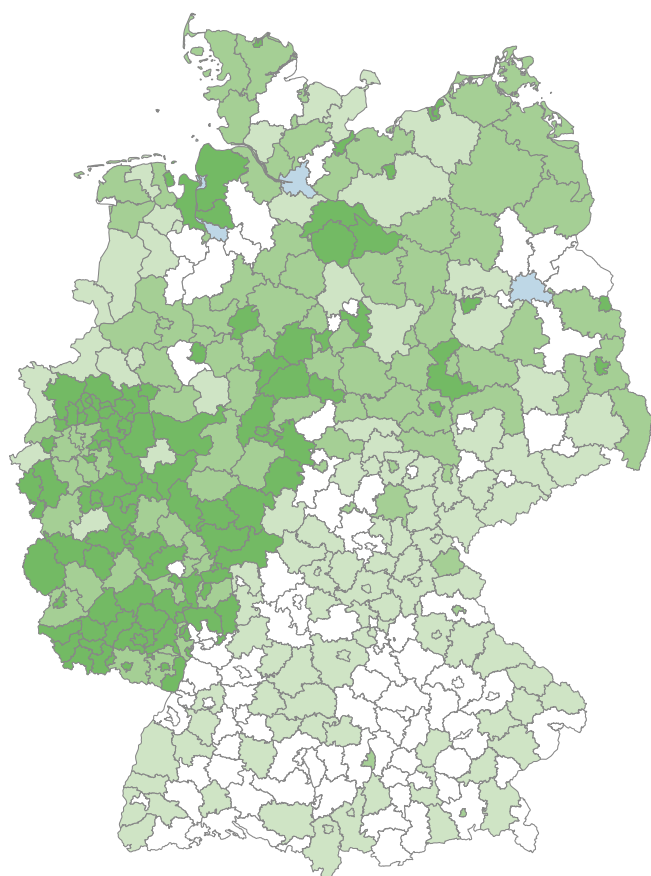
Durchschnitt der anderen Länder. Während sich der Gini-Koeffizient in diesen Ländern über die Zeit kaum ändert, steigt das Niveau der Verschuldung dort von 2008 auf 2013 jedoch deutlich an, wie man in Abbildung 73 erkennen kann.

C.3.2.6 Disparitäten bei den Kassenkrediten

Wie oben bereits erwähnt, kommt den Kassenkrediten bei der Kommunalverschuldung eine besondere Rolle zu. Eigentlich sind diese dazu gedacht, unterjährige Liquiditätsschwankungen der Kommunen auszugleichen. Die Nutzung dieses eigentlich nur zur

Abbildung 74: Kassenkredite 2013 (Ebene der Gesamtkreise)

in Euro je Einwohner



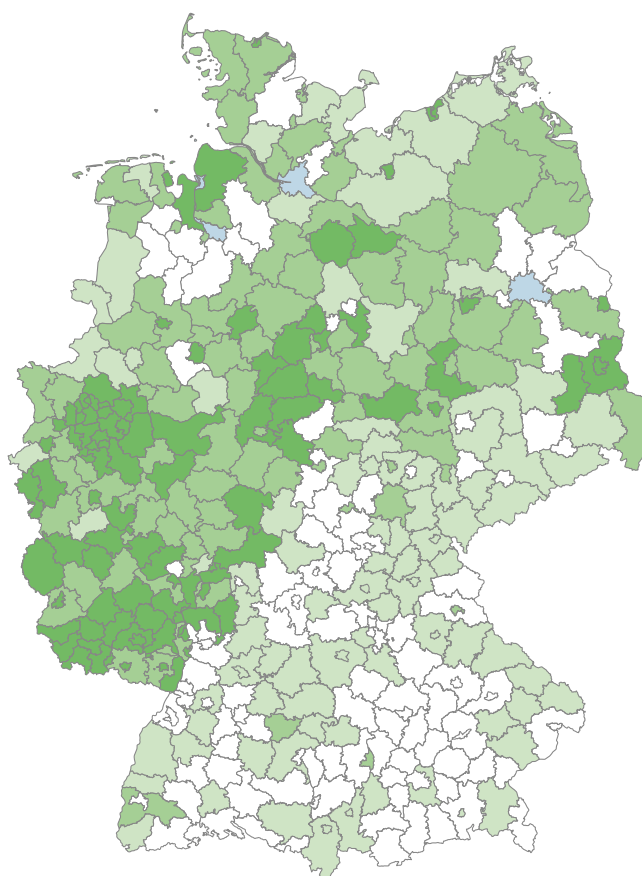
■ (745–7.232) ■ (111–745) ■ (8–111) □ (0–8) ■ keine Daten

Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdaten-
zentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

Abbildung 75: Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung 2013

in Prozent



■ (.37–.91) ■ (.09–.37) ■ (.01–.09) □ (0–.01) ■ keine Daten

Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdaten-
zentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

temporären Überbrückung gedachten Instruments ist jedoch für viele Kommunen zum Dauerzustand geworden. Dies ist insofern problematisch, als dass Kassenkrediten in der Regel keine Investitionen gegenüberstehen; sie werden dazu genutzt, laufende Ausgaben zu finanzieren. Das hohe Wachstum der Kassenkredite in den letzten Jahren ist daher als bedenklich anzusehen.

Aus diesem Grund werden die Kassenkredite in diesem Unterkapitel einer genaueren Analyse unterzogen. In Anlehnung an die bisherige Vorgehensweise werden (in dieser Reihenfolge) Karten, Streuungsmaße, Kerndichteschätzungen und eine Transitionsmatrix betrachtet, um Ausmaß, Veränderungen und Disparitäten in

der Kassenkreditnutzung abzubilden. Die Beobachtungsebene sind die 398 Gesamtkreise und kreisfreien Städte.

Abbildung 74 zeigt eine Karte der Kassenkreditverschuldung der Kommunen im Jahr 2013. Auch in dieser Statistik weisen Kommunen in den bereits bekannten „Problemländern“ Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland die höchsten Werte in der Pro-Kopf-Kassenkreditverschuldung auf. Das Maximum liegt hier in der kreisfreien Stadt Oberhausen mit 7.219 Euro pro Kopf. Bei den Kassenkrediten werden die regionalen Unterschiede auch deshalb besonders deutlich, weil eine große Anzahl von Kommunen fast ganz ohne Kassenkredite auskommt. So sind

Tabelle 14: Spannweite, Dezilverhältnis und Gini-Koeffizient für Kassenkredite

Bundesland	Kassenkredite pro Kopf					
	Spannweite		Dezilverhältnis		Gini-Koeffizient	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
Baden-Württemberg	71	110	–	–	0,72	0,72
Bayern	355	375	–	–	0,80	0,78
Brandenburg	1.632	2.393	–	–	0,71	0,76
Hessen	2.253	4.830	24,33	12,53	0,49	0,42
Mecklenburg-Vorpommern	966	1.283	114,00	15,12	0,56	0,45
Niedersachsen	2.839	3.285	–	–	0,52	0,58
Nordrhein-Westfalen	5.429	7.232	–	38,82	0,64	0,54
Rheinland-Pfalz	4.278	7.098	34,34	11,85	0,57	0,46
Saarland	1.965	2.264	5,75	3,12	0,35	0,26
Sachsen	64	127	–	–	0,75	0,65
Sachsen-Anhalt	1.367	1.135	12,07	8,74	0,45	0,41
Schleswig-Holstein	840	1.127	–	–	0,64	0,56
Thüringen	275	451	–	206,39	0,78	0,66
Deutschland Gesamt	5.429	7.232	–	–	0,76	0,73

Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

beim unteren Quartil (die untersten 25%) der Gesamtkreise die Pro-Kopf-Kassenkredite unter einem Wert von acht Euro je Einwohner. In 59 Gesamtkreisen oder kreisfreien Städten kommen die Verwaltungseinheiten ganz ohne Kassenkredite aus. Demgegenüber stehen im obersten Quartil Kommunen, die mit mindestens 745 Euro pro Kopf in Kassenkrediten verschuldet sind. Dieser Wert ist damit in etwa gleich groß wie die unterste Quartilsgrenze bei der Gesamtverschuldung (siehe Abbildung 66). Die 25 Prozent der Gesamtkreise, die bei den Kassenkrediten die höchsten Schulden haben, zeigen damit im Kassenkreditbestand mindestens gleich hohe Werte wie die 25 Prozent der Gesamtkreise, die die niedrigsten Gesamtverschuldungswerte ausweisen.

Auffällig ist bei den Kassenkrediten zudem, dass höher verschuldete Kommunen auch häufiger das Instrument des Kassenkredits nutzen (siehe Abbildung 75). In dieser Darstellung werden Kassenkredite und Gesamtverschuldung in einen Zusammenhang gebracht und wird gezeigt, welchen Anteil die Kassenkredite an der Gesamtverschuldung ausmachen. Auch in Abbildung 75 liegen die Maximalwerte wieder in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland. Besonders deutlich wird das regionale Clustering im Ruhrgebiet, in Nord-Hessen/Süd-Niedersachsen und in der Pfalz. Absolute Spitzenwerte zeigen die kreisfreien Städte Hagen, Remscheid und Bielefeld, wo

der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung bei etwa 90 Prozent liegt. Dies ist in Hinblick auf potenzielle Erhöhungen der Zinssätze äußerst problematisch.

Ein Vergleich der Abbildungen 66, 74 und 75 deutet die hohe Korrelation zwischen Gesamtverschuldung, Kassenkreditbestand und dem Anteil der Kassenkredite an. Es ist die hohe Korrelation dieser Werte, die inzwischen dazu geführt hat, dass der Kassenkreditbestand oftmals als Krisenindikator für die Verschuldungsproblematik herangezogen wird.⁹⁸ Tabelle 14 zeigt die bereits bekannten Streuungsmaße Spannweite, Dezilverhältnis und Gini-Koeffizient nun auch für Kassenkredite (vgl. Textbox 5).

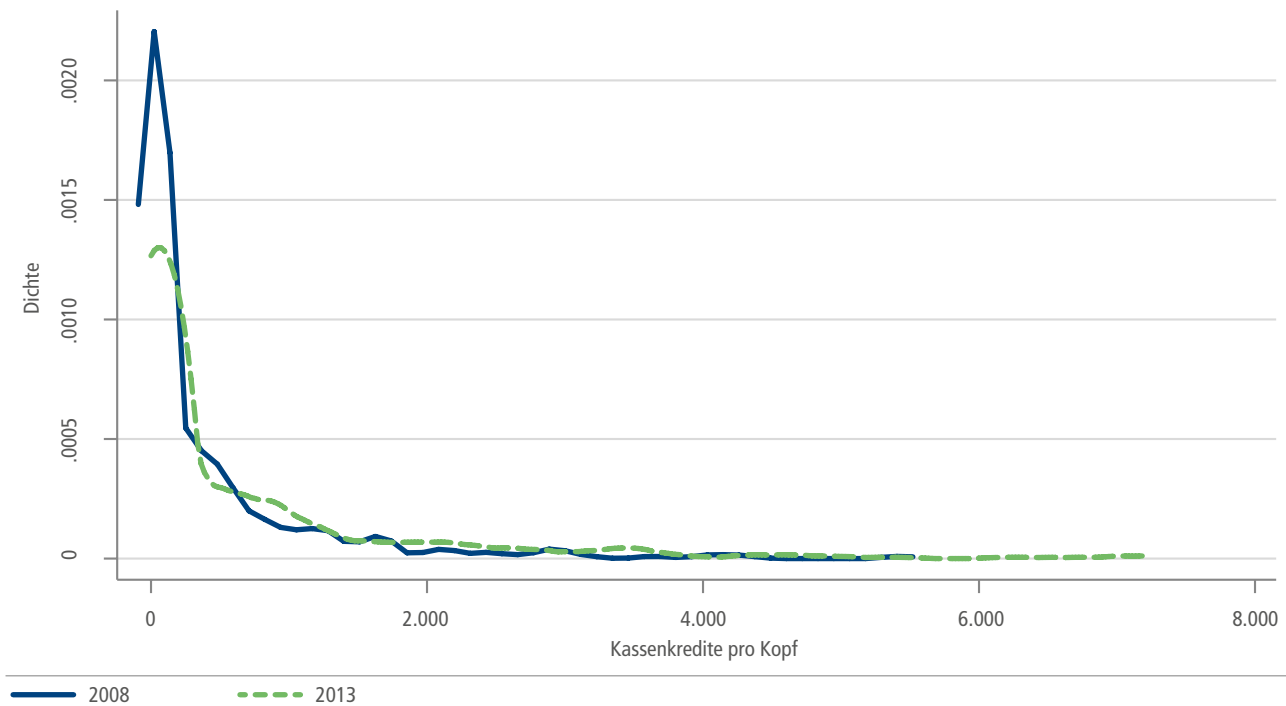
Zunächst fällt auf, dass das Dezilverhältnis für viele Bundesländer nicht berechnet werden kann, da die Kommune im 10-Prozent-Quantil immer noch eine Kassenkreditverschuldung von null aufweist. Diese Maßzahl für Ungleichheit ist für Kassenkredite also teilweise nicht interpretierbar.

Allerdings verraten Spannweite und Gini-Koeffizient einiges über die Veränderungen in der Kassenkreditnutzung. So ist die Spannweite in zwölf von 13 Flächenländern von 2008 auf 2013

⁹⁸ Zu der Frage, ob die Kassenkredite gegenwärtig noch als belastbarer Krisenindikator geeignet sind, siehe Textbox 3.

Abbildung 76: Kerndichteschätzungen der Kassenkreditschulden

in Euro je Einwohner



kernel = epanechnikov, bandwidth = 91.8240

Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

gestiegen. Die stärkere Ungleichheit wird somit wohl vor allem von den Extremen getrieben: Die am stärksten über Kassenkredite verschuldeten Kommunen in 2008 haben ihr Kassenkreditvolumen über den Beobachtungszeitraum bis 2013 noch weiter stark erhöht. Da die natürliche Untergrenze von null gleich geblieben ist, steigt die Spannweite.

Die Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz weisen die größten Spannweiten in der Kassenkreditnutzung in beiden Beobachtungsjahren auf. Die Südländer Bayern und Baden-Württemberg, aber auch zwei ostdeutsche Länder, Sachsen und Thüringen, weisen besonders niedrige Spannweiten auf.

Interessanterweise schlägt sich die höhere Spannweite überhaupt nicht in den Gini-Koeffizienten nieder. Dieser ist nahezu überall (außer in Niedersachsen und Brandenburg) gefallen. Dies liegt vor allem daran, dass die Nutzung der Kassenkredite über den Beobachtungszeitraum in der Breite zugenommen hat.

Während im Jahr 2008 noch 84 Gesamtkreise und kreisfreie Städte komplett ohne Kassenkredite auskamen, sind es im Jahr 2013 lediglich noch 59. Die verstärkte Nutzung des Instruments Kassenkredite hat den Gini-Koeffizienten fallen lassen, obwohl die Extreme weiter angestiegen sind.

Im Gini-Koeffizienten drehen sich die Verhältnisse der Spannweite teilweise um. Bayern und Baden-Württemberg weisen besonders hohe Gini-Koeffizienten auf, da die (wenigen) Kassenkreditschulden hier auf einige wenige Kommunen konzentriert sind. Den niedrigsten Gini-Koeffizienten weist das Saarland auf.

Um Verschiebungen in der Verteilung der Kassenkredite visuell zu verdeutlichen, wird wieder auf eine sogenannte „Kerndichteschätzung“ (vgl. Textbox 7) zurückgegriffen. Dazu werden die Verteilungen im Jahr 2008 und im Jahr 2013 in einem Graphen übereinandergelegt, wodurch man Verschiebungen in der Wahrscheinlichkeitsmasse direkt erkennen kann.

Abbildung 77: Transitionsmatrix: Kassenkredite 2008–2013

in Euro je Einwohner						
			Verteilung 2013			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro/Ew.	[0–6]	[6–97]	[98–767]	[778–7.232]
Verteilung 2008	1. Quartil	[0–2]	68	24	8	0
	2. Quartil	[2–49]	28	57	14	0
	3. Quartil	[52–458]	4	17	64	15
	4. Quartil	[466–5.429]	0	1	14	84
Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).						

Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

Die Kerndichteschätzung für Kassenkredite ist in Abbildung 76 abgetragen. Besonders auffällig ist, dass der Anteil der Kreise und kreisfreien Städte ohne oder mit nur sehr geringer Kassenkreditverschuldung pro Kopf sich von 2008 auf 2013 stark verringert hat. Diese Verluste spiegeln sich dann in den durchweg höheren Fallzahlen von Kommunen mit sehr hohen Kassenkreditschulden pro Kopf wider. Insbesondere wurden in 2008 im Maximum lediglich 5.429 Euro je Einwohner (Oberhausen) erreicht, während in 2013 das Maximum bei 7.219 Euro je Einwohner (ebenfalls Oberhausen) lag.

Die in Abbildung 77 dargestellte Transitionsmatrix zeigt die Bewegung zwischen den Quartilen der Kassenkreditverteilung (vgl. Textbox 8). Es wird deutlich, dass die Persistenz gerade am oberen Ende der Verteilung sehr hoch ist. Circa 84 Prozent der Kommunen, die sich 2008 im höchsten Quartil der Kassenkreditverschuldung befanden, sind im Jahr 2013 noch immer im höchsten Quartil verortet. Lediglich wenigen gelingt der Sprung in ein niedrigeres Quartil.

In den ersten drei Quartilen ist die Persistenz hoch. Im Vergleich zu den anderen Transitionsmatrizen (siehe KdU, Steuereinnahmen und Gesamtverschuldung) liegt der Wert im untersten Quartil deutlich niedriger. Dies ist damit zu begründen, dass die Kommunen hier lediglich in einem Bereich von null bis zwei Euro je Einwohner liegen. Schon ein minimaler Anstieg der Kassenkredite platziert die Kommune damit in ein höheres Quartil. Bezogen auf die nominalen Werte der Kassenkredite je Einwohner ist vor allem das vierte Quartil der Kommunen in einem kritischen Bereich. Allerdings ist gerade in diesem hohen Bereich der Kassenkredite die Persistenz sehr stark.

C.3.3 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten (Gemeindeebene)

Im Unterkapitel C.3.2 wurden die beachtlichen Unterschiede in der Verschuldung auf Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte herausgearbeitet. In diesem Unterkapitel wird mit den Gemeinden die unterste Verwaltungsebene analysiert (siehe auch die Analyse zu den Einnahmendisparitäten auf der Gemeindeebene im Kapitel C.2.3).

Die Analyse von Disparitäten auf der Gemeindeebene ist in vielerlei Hinsicht besonders interessant. Während bei Länder- oder Kreisanalysen die (lokale) Ungleichheit in der Durchschnittsbetrachtung nur partiell dargestellt wird, zeigt die Analyse der Gemeindeebene auch diese – zum Teil gravierenden – Unterschiede auf. Wie in der weiteren Analyse deutlich gemacht wird, sind die Disparitäten auf der Gemeindeebene auch tatsächlich um ein Vielfaches größer.

Neben den Vorteilen, die Analyse auch auf der Gemeindeebene anzusetzen, muss gleichzeitig aber auch mit besonderer Vorsicht vorgegangen werden. Vielfach begründen sich insbesondere die gemeindeschärferen Disparitäten in den Unterschieden im institutionellen Design. So sind allein die erheblichen Unterschiede in den durchschnittlichen Gemeindegrößen oft ursächlich für deutliche Differenziale. So haben die 2.305 Gemeinden in Rheinland-Pfalz im Durchschnitt nur 1.732 Einwohner, während die 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens mit 44.373 Einwohnern deutlich größer sind. Damit einhergehen auch Unterschiede in den verschiedenen Aufgaben, die den Gemeinden zugewiesen sind. So weisen beispielsweise in Rheinland-Pfalz vielfach verbandsangehörige Gemeinden keine „eigenen Schulden“ aus. Diese werden auf dem Umweg über die Kasse führenden Verbandsgemeinden verbucht.

So muss eine höhere Schuldenlast eventuell unterschiedlich beurteilt werden, je nachdem ob eine Gemeinde substanzielle Aufgaben für die Daseinsvorsorge erfüllt oder nicht.⁹⁹ Für eine Diskussion der institutionellen Rahmenbedingungen verweisen wir hier auf die Darstellungen in den Kapiteln A.1 und A.2.

Um diesen Nachteilen Rechnung zu tragen, greift die Analyse auf der Gemeindeebene nur einzelne Aspekte heraus. So wird für die Gemeinden lediglich die Situation bei den Kassenkrediten in einer Deutschlandkarte dargestellt.¹⁰⁰ In einigen Teilen fokussiert die Untersuchung auf eine Fallanalyse für Nordrhein-Westfalen, um den institutionellen Rahmen konstant zu halten (siehe Kerndichtverschiebung und Transitionsmatrizen). Zudem wird versucht, an den Stellen, wo dies möglich ist, die Ergebnisse auch mit den institutionellen Rahmenbedingungen in Verbindung zu bringen.

C.3.3.1 Regionale Verteilung der Schulden

Bezogen auf alle 11.161 Gemeinden in Deutschland nutzten zum Stichtag 2013 2.483 Gemeinden das Finanzierungsinstrument Kassenkredit. Das bedeutet spiegelbildlich, dass 78 Prozent nicht auf Kassenkredite angewiesen sind. In diesen Gemeinden leben 55 Prozent der Einwohner. Es sind also eher die kleinen Gemeinden. In den bereits bekannten „Problemländern“ Saarland, Nordrhein-Westfalen und Hessen nutzt die Mehrheit der Gemeinden Kassenkredite. In Rheinland-Pfalz ist das Bild etwas heterogener. Hier kommen viele der kleinen Gemeinden ohne Kassenkredite aus, was auf eine Besonderheit der Finanzbeziehungen zwischen den verbandsgemeindeangehörigen Gemeinden und den Verbandsgemeinden zurückzuführen ist. Schaut man auf die Kassenkredite in den Verbandsgemeinden selbst, so zeigt sich hier ein flächendeckend hohes Niveau. Von den 159 Verbandsgemeinden weisen 118 Kassenkredite aus. Der Mittelwert liegt für diese Gemeinden bei 532 Euro je Einwohner.¹⁰¹

⁹⁹ Ein weiterer Aspekt bei der Analyse der Entwicklung von Disparitäten ergibt sich durch unterschiedliche Demographieentwicklungen innerhalb von Gemeinden. Während sich schon bei der Kreisbetrachtung die Verschuldungszahlen pro Kopf durch Veränderungen bei der Bevölkerungszahl unterscheiden können, sind diese Unterschiede auf der Gemeindeebene nochmal deutlich größer. Auch dadurch werden die lokalen Disparitäten größer ausfallen als bei der Darstellung der Gesamtkreise.

¹⁰⁰ Gemeindegrenzenkarten von Deutschland sind durch die große Anzahl von Gemeinden leider oft nur eingeschränkt interpretierbar.

¹⁰¹ Tatsächlich ist Rheinland-Pfalz in Deutschland das einzige Land, in dem die Verbands- oder Ämterebene so hohe Werte ausweist. Während Ämter in Schleswig-Holstein und Niedersachsen noch Werte um 150 bis 200 Euro je Einwohner aufzeigen, ist die Ämterebene in anderen Bundesländern nicht von substanzieller Kassenkreditproblematik betroffen.

Abbildung 78: Kassenkredite Ja/Nein (Gemeindeebene) 2013

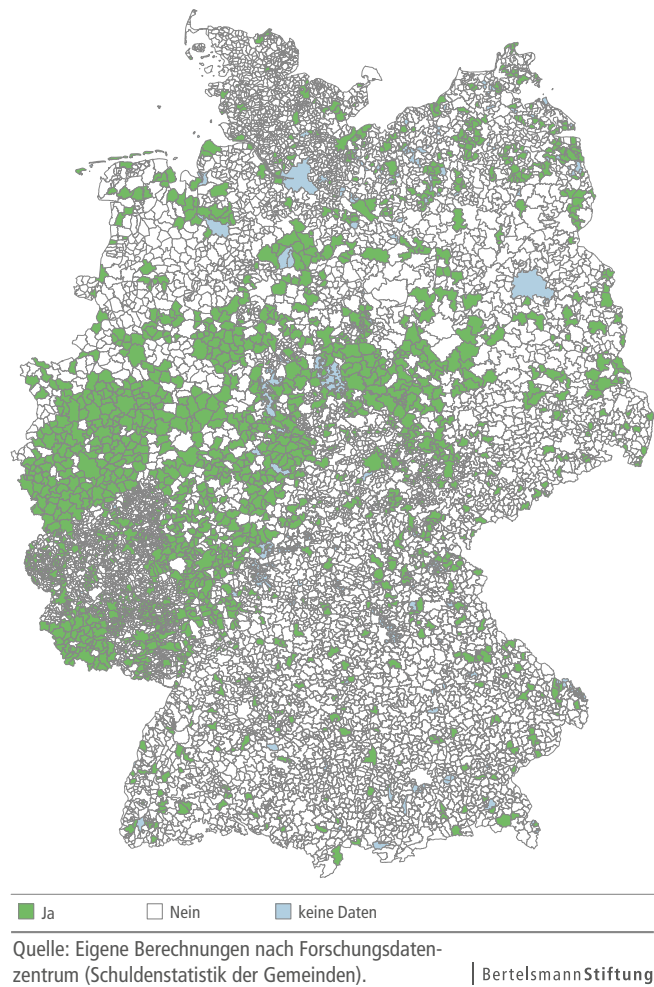


Abbildung 78 visualisiert die regionale Inanspruchnahme der Kassenkredite. Von den 11.161 Gemeinden in Deutschland nutzten im Jahr 2013 2.184 Gemeinden das Finanzierungsinstrument Kassenkredit in nennenswertem Umfang (größer als 50 Euro je Einwohner). Durch die Vereinfachung auf diese Frage ergibt sich eine zugespitzte Darstellung der Kassenkreditproblematik. Die Gemeinden, die Kassenkredite im Schuldenportfolio haben, sind in der Abbildung schwarz gekennzeichnet. Sichtbar wird die regional heterogene Lage.

In den Ländern Bayern und Baden-Württemberg sind Kassenkredite nicht häufig: Hier finden sich wesentlich weniger Gemeinden, die schwarz eingefärbt sind. Auch in den ostdeut-

Tabelle 15: Ausgewählte Streuungsmaße der Gesamtverschuldung 2008 und 2013 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini (Gemeindeebene)

Bundesland	Schulden pro Kopf					
	Spannweite		Dezilverhältnis		Gini-Koeffizient	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
Baden-Württemberg	4.835	2.629	–	–	0,48	0,5
Bayern	8.579	5.975	85,18	–	0,44	0,46
Brandenburg	8.015	9.037	–	115,08	0,47	0,52
Hessen	5.787	8.034	9,13	6,93	0,41	0,36
Mecklenburg-Vorpommern	9.507	15.073	81,25	297,44	0,4	0,43
Niedersachsen	7.143	7.061	–	78551,9	0,48	0,52
Nordrhein-Westfalen	7.031	8.653	16,33	15,67	0,4	0,39
Rheinland-Pfalz	5.901	11.844	–	–	0,6	0,59
Saarland	3.161	5.742	4,61	3,64	0,28	0,33
Sachsen	3.794	3.361	12,98	15,99	0,4	0,41
Sachsen-Anhalt	3.898	3.205	10,17	13,78	0,34	0,35
Schleswig-Holstein	20.500	35.060	–	–	0,52	0,49
Thüringen	8.451	6.500	–	–	0,34	0,38
Deutschland Gesamt	20.500	35.060	–	–	0,5	0,53

Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

schen Flächenländern werden Kassenkredite – mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt – eher selten genutzt.

Trotz der deutlichen Häufung in den bekannten Problemregionen finden sich in allen Ländern Gemeinden, die auf Kassenkredite verzichten. In Nordrhein-Westfalen hatten zum 31.12.2013 von 396 Städten und Gemeinden immerhin 128 Gemeinden keine Kassenkredite aufgenommen.¹⁰²

C.3.3.2 Schuldenstreuung und -konzentration

In Tabelle 15 wird die Streuung der Pro-Kopf-Verschuldung zwischen den Gemeinden innerhalb der Bundesländer beleuchtet. Diese Tabelle ist direkt vergleichbar mit Tabelle 14, in der die Streuung auf Gesamtkreisebene für die jeweiligen Länder verglichen wird. Auch Tabelle 15 weist wieder die Spannweite, das Dezilverhältnis und den Gini-Koeffizienten jeweils für die Jahre 2008 und 2013 aus (vgl. Textbox 5).

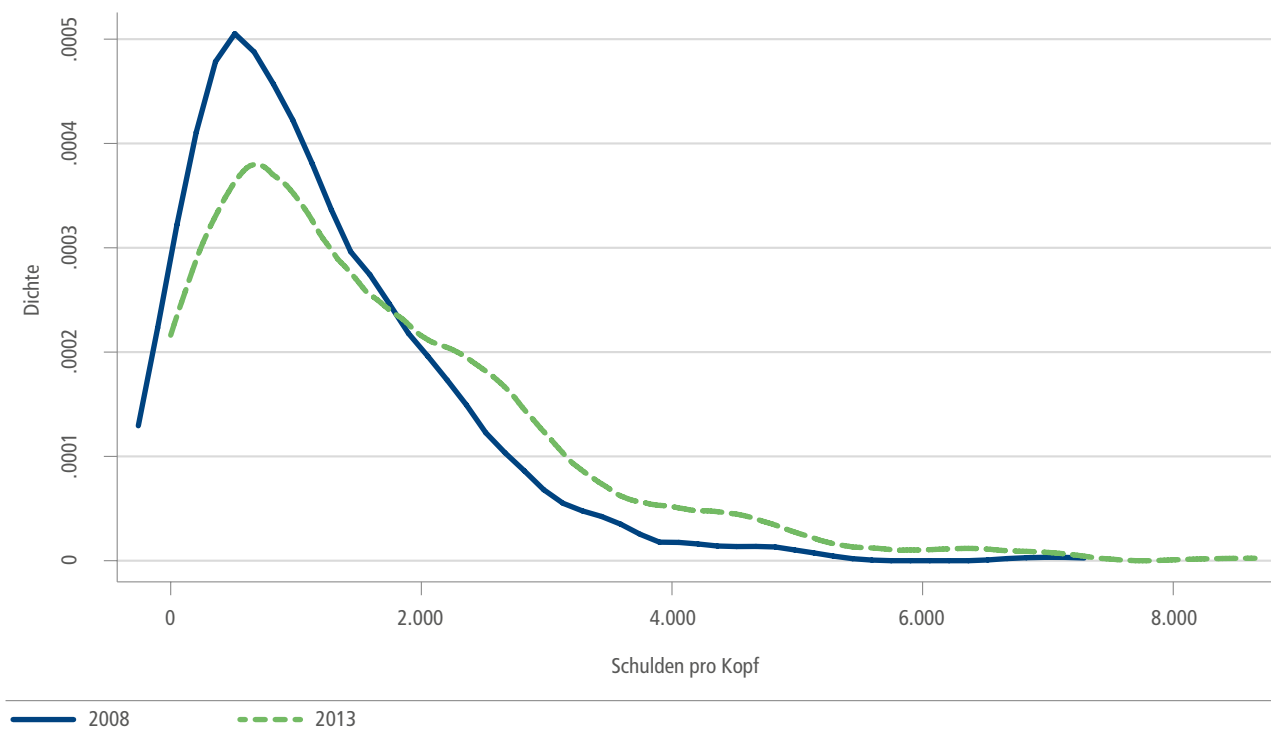
Die Spannweite gibt jetzt die Differenz in der Pro-Kopf-Verschuldung zwischen der am höchsten und der am niedrigsten verschuldeten Gemeinde innerhalb des jeweiligen Bundeslandes an. Diese kann enorm groß werden, wie zum Beispiel in Schleswig-Holstein im Jahr 2013: Die Hallig Gröde weist eine Gesamtverschuldung von 35.060 Euro je Einwohner auf (bei allerdings lediglich neun Einwohnern), wobei einige andere Gemeinden des Landes gar keine Schulden haben. Besondere „Ausreißer“ werden in der Spannweitenbetrachtung somit sichtbar. Neben Schleswig-Holstein weisen Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz hier noch relativ große Werte auf. Naturgemäß sind die berichteten Spannweiten auf der Gemeindeebene deutlich größer als auf der Kreisebene. Die Entwicklung von 2008 auf 2013 lässt keine klaren Trends erkennen: In etwa der Hälfte der Flächenländer ging die Spannweite zurück, in der anderen Hälfte stieg sie an.

Da die Spannweite Maximum und Minimum miteinander vergleicht, ist sie sehr anfällig für Ausreißer. Daher wird im Folgenden das Dezilverhältnis, welches die Gemeinde im 90-Prozent-Quantil mit der Gemeinde im 10-Prozent-Quantil vergleicht und somit die extrem niedrigen und hohen Gemeinden an den Rändern der Verteilung ausschließt, betrachtet.

¹⁰² Laut Schuldenreport Nordrhein-Westfalen der Bertelsmann Stiftung (2008) waren es im Jahr 2005 noch 203 Gemeinden, die keine Kassenkredite aufzuweisen hatten (siehe Junkernheinrich und Micosatt 2008: 33). Drei Gemeinden in Nordrhein-Westfalen konnten 2005 sogar ganz auf Schulden verzichten, in 2013 sind es mit Gangelt und Velen noch zwei Gemeinden.

Abbildung 79: Kerndichteschätzungen der Gesamtschulden – exemplarisch für NRW

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| Bertelsmann Stiftung

Zunächst fällt auf, dass sich in einigen Fällen gar kein Dezilverhältnis berechnen lässt, da die 10-Prozent-Gemeinde immer noch eine Verschuldung von null Euro aufweist (und die Division durch null nicht definiert ist). Dies war im Jahr 2008 in sechs Ländern der Fall. Hat die 10-Prozent-Gemeinde nur sehr niedrige Schulden (z. B. unter 5 Euro je Einwohner), kann das Dezilverhältnis schnell sehr groß werden, wie zum Beispiel im Falle von Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg im Jahr 2013. Insgesamt fällt auch hier im Vergleich zur Analyse auf Kreisebene auf, dass die Ungleichheit zwischen einzelnen Gemeinden um ein Vielfaches höher ausfallen kann als zwischen einzelnen Kreisen. Das Dezilverhältnis ist insgesamt für die Evaluation der Ungleichheit auf der Gemeindeebene keine besonders geeignete Statistik.¹⁰³

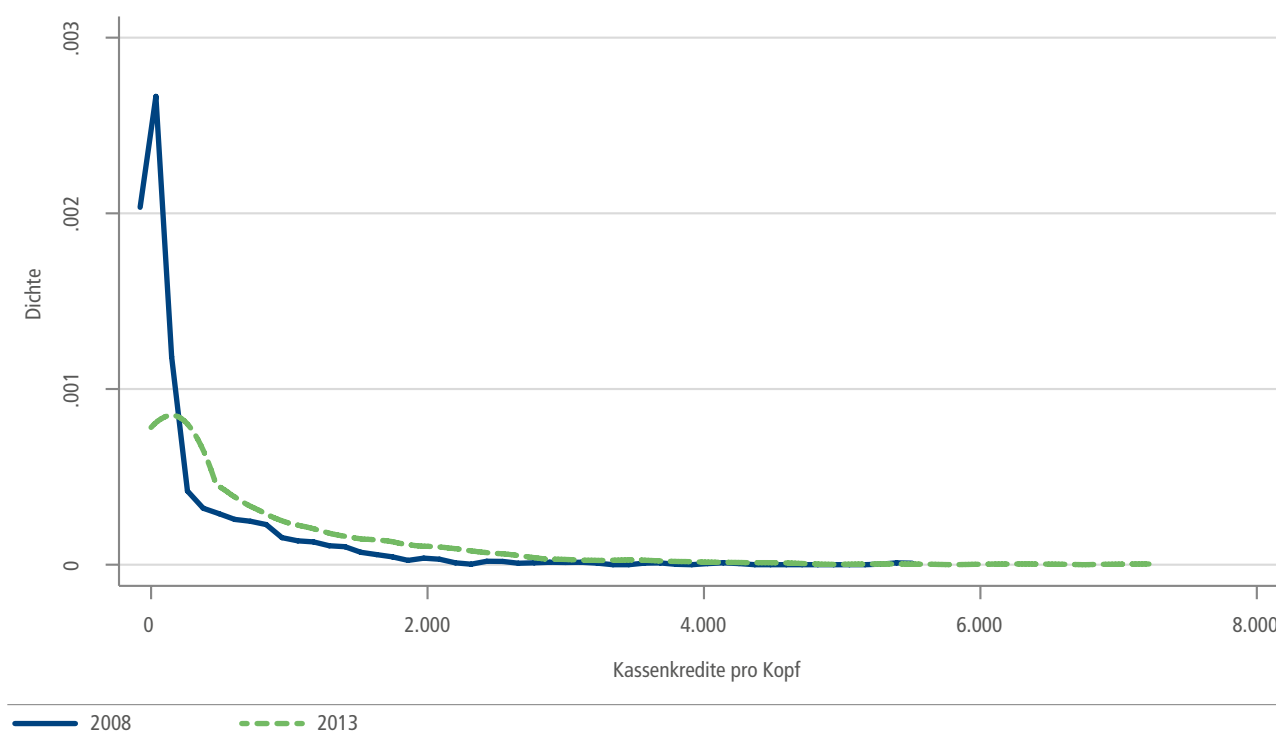
¹⁰³ Anhand dieser Betrachtung wird auch deutlich, dass diese Streuungsmaße beim Vorhandensein von Werten gleich oder nahe null nur sehr begrenzt interpretiert werden können.

Gini-Koeffizienten geben die Ungleichheit der Gemeinden bezüglich der Verschuldung in einer Zahl zwischen 0 und 1 an. Dabei steht eine 1 für eine Situation maximaler Ungleichheit, in der eine Gemeinde 100 Prozent der Schulden des Landes hätte und der Rest gar nicht verschuldet wäre.

Der höchste Gini-Koeffizient in der Verschuldung im Jahr 2013 lässt sich für Rheinland-Pfalz beobachten. Das hoch verschuldete Saarland weist einen sehr niedrigen Gini-Koeffizienten auf. Dies verdeutlicht die Interpretation des Gini-Koeffizienten als relatives Maß: Wenn alle Gemeinden ähnlich hoch verschuldet sind (wie im Falle des Saarlands), ist die Ungleichheit zwischen den Gemeinden nicht hoch. Die Unterschiede in den Gini-Koeffizienten in Rheinland-Pfalz und dem Saarland sind aber auch darauf zurückzuführen, dass die Größenstruktur der Gemeinden in den beiden Ländern sehr unterschiedlich ist. Rheinland-Pfalz hat wie angesprochen eine sehr kleinteilige Gemeindestruktur, während

Abbildung 80: Kerndichteschätzungen der Kassenkreditschulden – exemplarisch für NRW

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

das Saarland nur 52 Gemeinden mit im Durchschnitt mehr als 20.000 Einwohnern hat.

Auch für die Gini-Koeffizienten gilt im Allgemeinen, dass die Konzentrationswerte auf der Gemeindeebene wesentlich höher ausfallen als die Maße auf Kreisebene. Anders als auf der Gesamtkreisebene, wo in der Tendenz eine klare Zunahme im Gini von 2008 auf 2013 nachgewiesen werden konnte, ist das Bild auf der Gemeindeebene je nach Bundesland verschieden.

Um uns die Entwicklung der Verteilung im Ganzen anzuschauen, wird auch in diesem Unterkapitel eine Kerndichteschätzung für die Variable „Schulden pro Kopf“ durchgeführt (vgl. Textbox 7). Dabei gehen wir auf den besonders interessanten Fall von Nordrhein-Westfalen ein.¹⁰⁴ Als bevölkerungsreichs-

tes Bundesland mit relativ großen Kommunen, die zum Teil in erheblichen Finanznotlagen stecken, bietet sich das Land für einen Vergleich der Schuldenverteilungen an.

Die Kurven in Abbildung 79 zeigen für die Jahre 2008 und 2013 auf, wie viele Städte und Gemeinden sich bei einem jeweiligen Schuldenniveau befinden. Es wird deutlich, dass sich die ganze Verteilung von 2008 auf 2013 nach rechts verschiebt. Obwohl die aggregierten Streuungsmaße für Nordrhein-Westfalen in Tabelle 14 keine besonderen Veränderungen anzeigen, deutet sich in der Abbildung 79 durchaus eine signifikante Verschiebung innerhalb der Verteilung an. So gibt es im Jahr 2013 wesentlich weniger Gemeinden mit einer Verschuldung zwischen null und 2.000 Euro pro Kopf, dafür signifikant höhere Dichtemaße am Ende der Verteilung. Die Darstellung ähnelt damit der Abbildung 69, die die bundesweite Verteilung der Schulden über alle Gesamtkreise und kreisfreie Städte zeigt.

¹⁰⁴ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2010.

Abbildung 81: Transitionsmatrix: Schulden insgesamt in NRW 2008–2013

in Euro je Einwohner						
			Verteilung 2013			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro/Ew.	[0–562]	[564–1.250]	[1.259–2.355]	[2.361–8.653]
Verteilung 2008	1. Quartil	[0–440]	78	20	1	0
	2. Quartil	[447–918]	19	53	24	3
	3. Quartil	[922–1.719]	1	26	57	15
	4. Quartil	[1.723–7.031]	1	0	17	81
Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).						

Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

Für Kassenkredite ergibt sich eine massive Veränderung der Verteilung (vgl. Abbildung 80). Während 2008 noch ein Großteil der Gemeinden im Bereich mit sehr niedrigen oder gar keinen Kassenkrediten zu finden war, ist es an diesem Ende der Verteilung zu deutlichen Verlusten gekommen. Dafür hat die Verteilung fast auf dem gesamten Bereich oberhalb der Null zugenommen. Außerdem hat sich das Extrem der Verteilung um knapp 2.000 Euro nach rechts verschoben.

C.3.3.3 Schuldendisparitäten im Zeitverlauf

Eine Frage mit besonderer Relevanz für die politische Diskussion der Kommunalfinanzen ist, wie leicht (oder schwer) man sich aus einer misslichen Schuldensituation wieder befreien kann. Dafür sind nicht nur die Verteilung als Ganzes relevant, sondern auch die Veränderungen innerhalb der Schuldenverteilung. Um dies zu beleuchten, wird im Folgenden – wieder exemplarisch für Nordrhein-Westfalen – eine Transitionsmatrix für die Schulden auf Gemeindeebene dargestellt (Abbildung 81; vgl. Textbox 8). Diese Matrix gibt an, wie groß die Bewegung zwischen den vier Quartilen der Schuldenverteilung zwischen 2008 und 2013 ist.

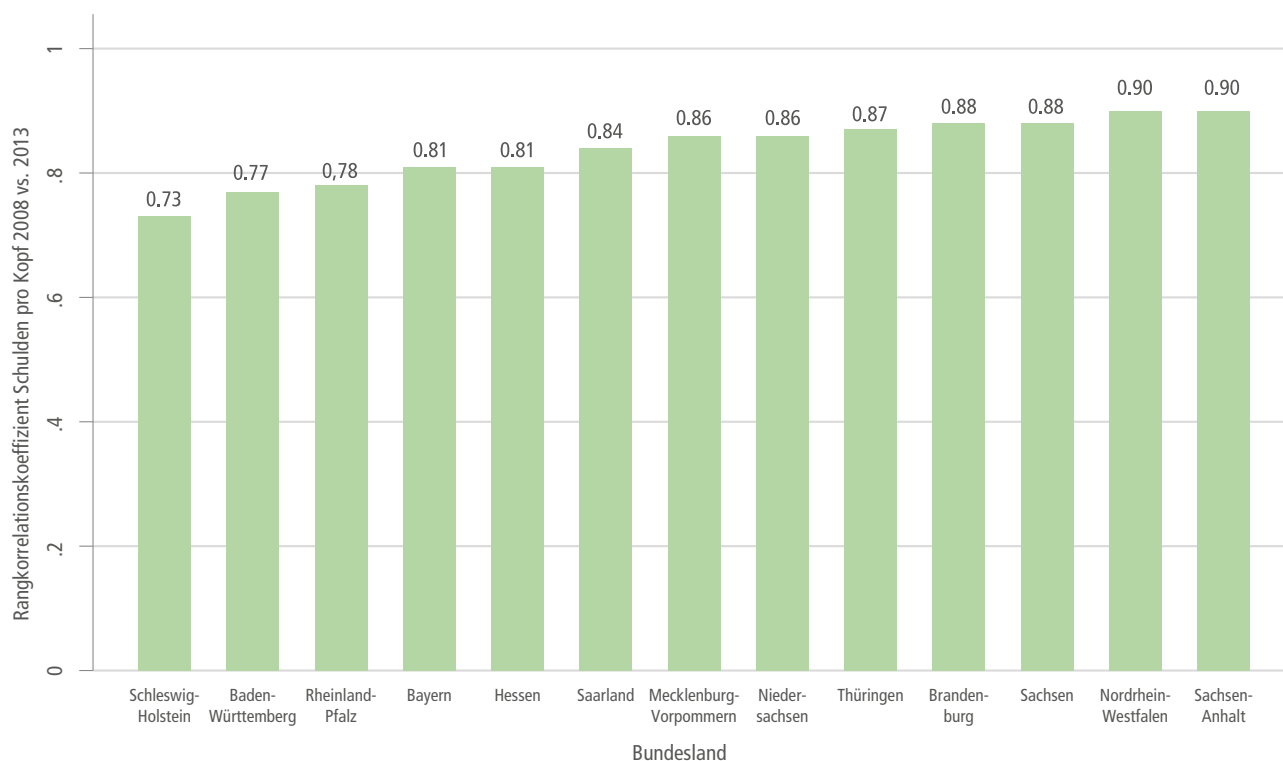
Auch für die Verteilung der Schulden auf der Gemeindeebene zeigt sich eine enorm hohe Persistenz. Die Werte auf der Hauptdiagonalen sind durchweg am größten. Damit verbleiben die Gemeinden in der Regel in „ihrem“ Quartil der Schuldenverteilung und können sich zwischen 2008 und 2013 weder relativ verbessern noch verschlechtern. Falls Gemeinden den Sprung in ein anderes Quartil vollziehen, so ist dies meist das Nachbarquartil. Sprünge vom Ende an den Anfang der Schuldenverteilung kommen äußerst selten oder gar nicht vor. Der größte Wert

in der Matrix überhaupt wird am Ende der Hauptdiagonalen beobachtet. Dies sind die Gemeinden, die sowohl im Jahr 2008 als auch im Jahr 2013 zu den höchst verschuldeten Gemeinden gehört haben. Dies ist insofern bedenklich, als dass die Persistenz in der Verschuldung dort am größten ist, wo bereits die größten Verbindlichkeiten angehäuft sind. Auch am anderen Ende der Verteilung wird ein hoher Wert ausgewiesen. Das bedeutet, dass die gering verschuldeten Gemeinden auch im Zeitvergleich ihr geringes Verschuldungsniveau halten konnten. In den mittleren Quartilen ist die Verteilung durchlässiger.

Die Transitionsmatrix offenbart für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ganz ähnliche Ergebnisse wie auf der Gesamtkreisebene für alle Flächenländer (vgl. Abbildung 72). Tatsächlich sind die Werte fast identisch. Das ist insofern bemerkenswert, als dass es sich bei den Kreiszahlen um Durchschnittswerte handelt, für die eine höhere Persistenz vorhersagbar ist. Vor diesem Hintergrund ist die hohe Persistenz auf der Gemeindeebene in Nordrhein-Westfalen durchaus kritisch einzuschätzen.

Um die Persistenz in der Verschuldung vergleichbar über die Bundesländer zu machen, zeigt Abbildung 82 sogenannte „Rangkorrelationskoeffizienten“. Diese Werte zwischen –1 und 1 geben an, inwiefern der Rang in der Schuldenverteilung 2008 mit dem Rang in der Schuldenverteilung 2013 korreliert. Behalten alle Gemeinden ihre Position bei, so ist die Rangkorrelation 1. Sobald einige Gemeinden ihre Positionen tauschen, wird der Wert niedriger als 1. Die Mobilität innerhalb der Schuldenverteilung ist also umso größer, je niedriger der Rangkorrelationskoeffizient ist (vgl. auch Textbox 9).

Abbildung 82: Mobilitätsmaß (eigentlich Persistenzmaß) für alle Länder (einfaches Balkendiagramm)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Forschungsdatenzentrum (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

Anhand von Abbildung 82 wird deutlich, dass die Persistenz in der Verschuldung in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt am größten ist. Obwohl Nordrhein-Westfalen damit zu den „Spitzenreitern“ gehört, zeigt sich auch, dass die Persistenz in anderen Ländern nicht wesentlich geringer ist. Schleswig-Holstein weist mit 0.73 den niedrigsten Rangkorrelationskoeffizienten und damit eine höhere Mobilität auf.

C.4 Ergebnisse der Disparitätenanalyse

In den Kapiteln A und B wurden die strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie die aktuelle Finanzstatistik dokumentiert. Schon hier wurden die zum Teil deutlichen Unterschiede in der Struktur der Kommunen und in ihren Finanzkernzahlen auf Länderebene deutlich.

Die Disparitätenanalyse in Kapitel C stellt eine detaillierte Untersuchung der interkommunalen Unterschiede in den Fokus. Während die Aussage der sich beständig öffnenden Schere zwischen armen und reichen Kommunen längst zum Standardrepertoire gehört, nähert sich die Analyse hier dieser These systematisch. Untersucht werden sowohl die Disparitäten auf der Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte sowie auf Ebene einzelner Gemeinden. Zur Analyse der Disparitäten werden Maßzahlen verwendet, die die Unterschiede in einem gegebenen Jahr greifbar machen (Spannweite, Dezilverhältnis, Gini-Koeffizient) oder die Veränderungen der Verteilung über die Zeit darstellen (Kerndichteschätzung, Transitionsmatrix, Rangkorrelationskoeffizient).

Die Analyse dieser Disparitäten fokussiert auf drei zentrale Indikatoren: die Kosten der Unterkunft (Kapitel C.1), die aggregierte Steuereinnahmekraft (Kapitel C.2) und die kommunale Verschuldung, insbesondere die Kassenkredite (Kapitel C.3).

Unter den Ausgaben wurden die KdU ausgewählt, weil sie im großen Block der Sozialausgaben eine erhebliche Bedeutung haben, die Leistungserbringung relativ standardisiert ist, sich daher über die 398 kommunalen Träger gut vergleichen lässt und sich die entstehenden Kosten im Kern auf soziodemographische Rahmenbedingungen zurückführen lassen (siehe Textbox 6). Da die Kommunen letztendlich wenige Spielräume zur Steuerung der KdU besitzen, bieten die Unterschiede auch Hinweise auf die Verursachung finanzieller Schieflage.

Die regionalen Unterschiede bei den KdU sind bereits auf der Länderebene sehr groß. Insbesondere die Kommunen in Ostdeutschland sind mit hohen Ausgaben belastet. Die Analyse zeigt dagegen – neben den flächendeckenden Problemen in Ostdeutschland – auch im Westen einige Problemregionen, so zum Beispiel Offenbach und Gelsenkirchen. Insgesamt sind die Disparitäten bei den KdU innerhalb der jeweiligen Länder sehr heterogen ausgeprägt. Während die Gesamtkreise und kreisfreien Städte in den ostdeutschen Ländern sich in ihren ungünstigen Bedingungen verhältnismäßig ähneln, sind in Westdeutschland auch innerhalb der Bundesländer erhebliche Unterschiede zu dokumentieren. Hier sind es besonders die wirtschaftsstarken Länder, die eine hohe Ausgabenstreuung vorweisen. Diese hohe Streuung ergibt sich aus einem geringen Landesdurchschnitt und wenigen „Ausreißern“ nach oben. Der Vergleich der KdU von 2008 zu 2013 erbringt vor allem zwei Erkenntnisse. Zum einen ist die Schere bei den KdU tatsächlich weiter auseinandergegangen. Die Unterschiede in der Belastung zwischen den Kommunen wachsen. Zum anderen ist die Verteilung sehr persistent: Es ist eine relativ konstante Gruppe von Kommunen, welche die größte Problemlagen aufweist. Auf der anderen Seite ist eine Gruppe Kommunen dauerhaft gering belastet.

Die Steuereinnahmen (Kapitel C.2) stellen für die Kommunen die größte Einnahmekategorie dar (siehe Abbildung 14). Diese Einnahmen sind nicht zweckgebunden und besitzen gerade für freiwillige Aufgaben eine hohe Relevanz. Die Analyse der Steuerkraft ist daher entscheidend, um sich den lokalen finanziellen Gestaltungsspielräumen anzunähern. Grundlage der Analyse ist die aggregierte Steuereinnahmekraft aus durchschnittlichen Hebesätzen der Realsteuern sowie den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern.

Ähnlich wie bei den KdU zeigt sich für die Steuereinnahmen ein großes Ost-West-Gefälle. Die Kommunen in Ostdeutschland sind 25 Jahre nach der Wiedervereinigung noch immer in der Fläche steuerschwach. Der Vergleich von 2008 zu 2013 zeigt keine Anhaltspunkte für eine Abnahme dieses Gefälles. Aus der Disparitätenanalyse ergeben sich unterschiedliche Muster auch innerhalb der Bundesländer. So ist beispielsweise Bayern, trotz durchschnittlich hoher Einnahmen, sehr heterogen, Baden-Württemberg aber tatsächlich flächendeckend steuerstark. Die Verteilung der Steuereinnahmen ist – ähnlich wie die der KdU – persistent. Von 2008 zu 2013 gibt es keine wesentlichen Verschiebungen zwischen den Gruppen der steuerschwachen und steuerstarken Kommunen. Allerdings ist die Verteilung auch nicht wesentlich ungleicher geworden. In Bezug auf die aggregierte Steuereinnahmekraft ist also kein weiteres Öffnen der Schere zu beobachten. Das Problem hier ist also nicht, dass in den Jahren die Einnahmekraft deutlich auseinandergegangen ist, sondern dass die Unterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen über die Jahre bestehen bleiben und die steuerschwachen Kommunen nicht aufholen.

Kapitel C.3 unterzieht schließlich auch die kommunalen Schulden einer Disparitätenanalyse. Im Gegensatz zu den KdU und der Steuereinnahmekraft handelt es sich bei den Schulden um eine Bestandsgröße, die sich im Laufe der Jahre aufgebaut hat. Die regionalen Unterschiede in der Entwicklung der Verschuldung sind auch deshalb interessant, da insbesondere die Kassenkreditbestände in der öffentlichen Wahrnehmung als Krisenindikator genutzt werden.

Bei der Verschuldung sind besondere Problemlagen in den vier Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland verortet. Durchaus erstaunlich – auch im Hinblick auf die Analyse der KdU und der Steuereinnahmekraft – ist, dass die ostdeutschen Kommunen nicht übermäßig verschuldet sind. Die Analyse der Unterschiede zeigt sowohl für die Gesamtverschuldung als auch für Kassenkredite einen hohen Grad an Disparitäten innerhalb der Länder; insbesondere auch im Vergleich zu den KdU und den Steuereinnahmen. Zudem ist es in der Verteilung der Verschuldung von 2008 zu 2013 zu großen Veränderungen gekommen. Die Schere zwischen niedrig und hoch verschuldeten Kommunen hat sich sichtbar geöffnet. Vor allem bei den Kassenkreditbeständen sind die Unterschiede deutlich ge-

wachsen. Ähnlich zu den KdU und der Steuereinnahmekraft ergibt die Analyse der Kreis- und Gemeindeebene wiederum eine sehr hohe Persistenz: Auch bei der Verschuldung sind es über die Jahre dieselben Kommunen, die sich am unteren und oberen Ende der Verteilung wiederfinden. Den bereits hoch verschuldeten Kommunen gelingt es somit nicht, ihre Schuldenstände abzubauen. Im Gegenteil wuchsen diese zwischen 2008 und 2013 in dieser Gruppe exponentiell an. Den gering verschuldeten Kommunen gelingt es dahingegen, ein Anwachsen zu verhindern. Die Schere zwischen den Gruppen öffnet sich.

Durch den Vergleich der Maßzahlen für die drei Unterkapitel wird eine direkte Gegenüberstellung der Disparitäten dieser Finanzindikatoren möglich. Die wichtigsten Erkenntnisse der Disparitätenanalyse sind:

1. Neben erheblichen Unterschieden auf der Länderebene bestehen auch innerhalb der jeweiligen Länder große Differenziale zwischen den Kommunen. Die größten Disparitäten treten bei der Verschuldung und hier insbesondere bei den Kassenkrediten auf.
2. Der Osten ist im Vergleich zum Westen nicht nur hinsichtlich der Niveauunterschiede speziell. Die ostdeutschen Länder zeigen auch andere Befunde bei den Disparitäten. So sind die KdU flächendeckend hoch und die Steuereinnahmekraft flächendeckend niedrig; die Disparitäten in diesen Finanzindikatoren damit gering.
3. Die größten Disparitäten zwischen den Kommunen treten vor allem in wirtschaftsstarken Ländern auf (siehe Bayern bei den KdU und den Steuereinnahmen).
4. Der Vergleich von 2008 und 2013 zeigt, dass die Disparitäten konstant über die Zeit sind und sich im Fall der KdU und der Verschuldung zudem vergrößert haben. Den schwachen Kommunen fällt es damit schwer, aus ihren Problemlagen zu entweichen.

D Stabilitäts- und Entschuldungsprogramme

Zusammenfassung

Insgesamt neun von 13 Bundesländern haben in Reaktion auf die Haushaltsprobleme ihrer Kommunen in 2009 und 2010 besondere Programme zur Stabilisierung bzw. Entschuldung ihrer Kommunen aufgelegt. Sie bewegen sich außerhalb des und zusätzlich zum bestehenden Finanzausgleichssystems.

In der politischen Motivation der Landesregierungen, der Ausgestaltung hinsichtlich Teilnehmerkreis, Volumen, Auflagen und Umsetzung sind die Unterschiede sehr groß. Die föderale Vielfalt der Programmdesigns ist auffällig. Sie resultiert wesentlich aus den jeweiligen Problemlagen der Länder. Mit Ausnahme des Saarlands können die Beiträge der Länder als „erheblich“ und die Hilfen für die Empfängerkommunen als „spürbar“ bezeichnet werden.

Lediglich in Nordrhein-Westfalen war die Teilnahme für einige Gemeinden am Stärkungspakt verpflichtend. In allen anderen Programmen ging der Teilnahme ein Antrag voraus; Teils war der Kreis teilnahmeberechtigter Kommunen durch das Land anhand von Finanzindikatoren definiert.

Die Programme wirken teils sehr selektiv und sind auf einen kleinen Teil der Kommunen fokussiert (z. B. Schleswig-Holstein, Bayern, Nordrhein-Westfalen). In anderen Ländern streuen die Mittel stark über eine Vielzahl von Kommunen, z. B. im Saarland und Sachsen-Anhalt. In Bayern sind 6 Prozent der Bevölkerung betroffen, in Sachsen-Anhalt fast 100 Prozent.

Die Wirkung der Programme baut entweder auf einem sofortigen substantiellen Abbau der Altschulden (z. B. Hessen, Sachsen-Anhalt) und damit der Reduktion der Zinsausgaben oder auf jährliche Zuschüsse zur Stabilisierung der Einnahmen (z. B. Nordrhein-Westfalen, Bayern, Schleswig-Holstein).

Die finanzielle Entlastung aus den Programmen für die Kommunen ist schwer zu erfassen und zwischen den Ländern infolge unterschiedlicher Designs kaum vergleichbar.

Grundsätzlich müssen die Kommunen als Gegenleistung erhebliche eigene Konsolidierungsmaßnahmen erbringen und über die Umsetzung berichten. Meist werden diese vertraglich festgehalten. Die Konsolidierungsrichtungen ergeben sich auch aus den Bedingungen des Programms. Lediglich das Saarland verzichtet auf Gegenleistungen.

Eine Auswertung der Konsolidierungsprogramme der 46 größten teilnehmenden Städte ergab ein Gesamtvolumen eigener Maßnahmen von 678 Millionen Euro in 2013. Die höchsten durchschnittlichen Werte erreichten die Kommunen im Stärkungspakt Nordrhein-Westfalen, die geringsten jene in Schleswig-Holstein. Im Durchschnitt aller Städte entfallen die Maßnahmen jeweils hälftig auf die Erhöhung von Einnahmen und den Abbau von Ausgaben. 15 Prozent wurden über die Personalausgaben bewirkt, 30 Prozent über Steuererhöhungen.

Die Wirkungen der Programme können noch nicht belastbar geschätzt werden. In jedem Fall stehen sie in den Landesregierungen für einen Paradigmenwechsel im Umgang mit kommunalen Haushaltskrisen. In den Kommunen lösten sie neue Motivation und eine neue Welle von Konsolidierungsmaßnahmen aus. Der langfristige Ertrag ist jedoch auch von der Entwicklung der Konjunktur und Kapitalmärkte sowie Entscheidungen des Bundes abhängig.

Vorbemerkung

Eine Reihe von Bundesländern haben in den vergangenen Jahren als Reaktion auf die teilweise desolate Finanzsituation in den

Kommunen Sonderprogramme zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte und/oder zur Entschuldung der Kommunen aufgelegt. Gemeinsam ist diesen Programmen zunächst, dass sie außerhalb der etablierten Finanzierungssysteme einen eigenen Verteilungsmechanismus begründen, von dem eine spezifische Gruppe von Kommunen mit besonders schwerwiegenden Haushaltsproblemen für einen bestimmten Zeitraum profitieren soll. Im Gegenzug werden die Empfängerkommunen in den meisten Ländern einem besonderen Aufsichts- und Kontrollrahmen unterworfen und mit Konsolidierungspflichten belegt.

Die besondere Konstruktion dieser landespolitischen Programme kann auch als Antwort auf das in Kapitel C dargestellte Sich-auseinander-Entwickeln der kommunalen Landschaft verstanden werden, dem nicht (mehr) allein mit allgemeinen Maßnahmen des Haushaltsrechts, der Kommunalaufsicht und der Finanzausgleichssysteme begegnet werden kann. Eine ausgewählte Gruppe von Gemeinden und Gemeindeverbänden erhält – nicht zuletzt medial sichtbar – einen besonderen Status, der mit finanzieller Unterstützung, aber auch erweiterten Konsolidierungs- und Berichtspflichten verbunden ist.

Bei genauerer Betrachtung werden große und kleine Unterschiede der Programme ersichtlich. Im Zusammenspiel länderspezifischer Problemlagen und organisatorischer Voraussetzungen mit den politischen Aushandlungsprozessen ist so ein „Potpourri“ von Stabilitäts- und Entschuldungsprogrammen entstanden, die sich in ihrem Aufbau teilweise grundlegend voneinander unterscheiden. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die bestehenden Programme und widmet sich dabei unter anderem den konkreten Zielsetzungen, dem jeweiligen Empfängerkreis und den Konsolidierungsmechanismen der betrachteten Programme.¹⁰⁵ Zu diesem Zweck wurden die den Programmen zugrunde liegenden Gesetze und Verordnungen, Berichte der zuständigen Ministerien und Landtagsdokumente ausgewertet.¹⁰⁶

D.1 Fonds, Schutzschirm, Pakt – die Programme in den Ländern

In neun von 13 deutschen Flächenländern ist die Landespolitik der Verschlechterung der kommunalen Haushaltssituation in den Jahren 2009 und 2010 infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise mit einer besonderen finanzpolitischen Maßnahme entgegengetreten. Die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen und Thüringen sind den Herausforderungen im Rahmen ihrer etablierten Finanzausgleichs- und Nothilfesysteme (z. B. Ausgleichsstock in Baden-Württemberg) begegnet.¹⁰⁷

In Nordrhein-Westfalen erhalten im Rahmen des „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“ überschuldete oder von der Überschuldung bedrohte Kommunen seit 2012 zusätzliche Finanzmittel und müssen im Gegenzug in Haushaltssanierungsplänen Konsolidierungsmaßnahmen ausweisen, die den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft bis spätestens 2021 ermöglichen. Das Land Hessen hat über seinen Kommunen einen „Schutzschirm“ aufgespannt. In diesem Programm übernimmt das Land seit 2012 knapp die Hälfte der bis zum 31.12.2009 aufgelaufenen kommunalen Kassenkredite. Die Finanzierungskosten werden – zu besseren Konditionen – weiterhin von den Kommunen getragen; sie erhalten zusätzlich Zinshilfen vom Land. Im Gegenzug müssen die Kommunen vereinbarte Konsolidierungsziele erreichen. In Rheinland-Pfalz stützt der „Kommunale Entschuldungsfonds“ die Haushaltslage der Kommunen, die auf Antrag an dem Programm teilnehmen. Die Teilnehmer werden verpflichtet, mit eigenen Konsolidierungsanstrengungen einen Abbau der Kassenkredite zu erreichen.

Schleswig-Holstein zahlt nach dem „Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz“ zusätzliche Konsolidierungshilfen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verträge zwischen Kommune und Land aus, in denen ein als angemessen festgelegter Eigenbeitrag zur Konsolidierung dargestellt werden muss. Die Umschuldung kommunaler Kreditmarktschulden in Sachsen-Anhalt unter dem Regime des „STARK II“-Programms beinhaltet eine kennzahlenbasierte Kontrolle der kommunalen Konsolidierungspfade. Auch das eigentlich nicht als Krisengebiet der Kommunalfinanzen im Fokus stehende Bayern hat seine Konsolidierungshilfe im Be-

¹⁰⁵ Vergleichende Gegenüberstellungen der Konsolidierungsprogramme finden sich u. a. bereits bei Zipfel 2010; Holler und Junkernheinrich 2012; Frischmuth 2013; Stolzenberg und Heinelt 2014.

¹⁰⁶ U. a. Hessisches Ministeriums der Finanzen 2014; Ministerium für Inneres und Kommunales NRW 2013; GPA NRW 2014; Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur RLP 2013; Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein 2013.

¹⁰⁷ Zu den tradierten Hilfesystemen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vgl. Geißler 2009.

darfszuweisungssystem aufgestockt und im Rahmen eines Pilotprojekts mit der Verpflichtung zur Umsetzung eines „10-Punkte-Katalogs“ zur Haushaltskonsolidierung verknüpft. Im Saarland erhalten Kommunen, die am „Kommunalen Entlastungsfonds“ partizipieren, Finanzhilfen als zusätzliche Tilgungsmittel.¹⁰⁸

In weiteren Ländern wurden Sonderprogramme aufgelegt, die keine Verknüpfung mit besonderen Konsolidierungsaufgaben beinhalten. Mecklenburg-Vorpommern setzt ein finanzielles Soforthilfeprogramm um, mit dem zusätzlich 100 Millionen Euro in den Jahren 2014 bis 2016 nach einem Pro-Kopf-Schlüssel an alle Kommunen ausbezahlt werden. Und Niedersachsen nutzt die Zins- und Tilgungshilfen des „Zukunftsvertrags“, um durch Gebietsveränderungen – d. h. Gemeindefusionen – langfristige strukturelle Verbesserungen der Verwaltungsleistung zu bewirken. Diese Programme werden im Weiteren nicht betrachtet.

D.1.1 Teilnehmerkreis

Empfänger der Finanzhilfen sind ausgewählte Städte und Gemeinden. In einigen Ländern nehmen auch Gemeindeverbände (Landkreise, Verbandsgemeinden) an den Programmen teil. Während einige Programme selektiv nur sehr bestimmte Gemeinden und Gemeindeverbände erreichen, stellen andere Bundesländer auf eine umfassende Beteiligung der Kommunen ab. So erreicht die Konsolidierungshilfe in Schleswig-Holstein nur zehn Gemeinden und fünf Landkreise, der rheinland-pfälzische Entschuldungsfonds hingegen insgesamt 832 Kommunen (vgl. Tabelle 16).¹⁰⁹

Auch die Programme in Bayern (5,2 %), Nordrhein-Westfalen (15,4 %) und Hessen (21,4 %) weisen eine Konzentration der Fi-

nanzmittel auf einen begrenzten Teil der kommunalen Landschaft auf. Diese Konzentration kann einer entsprechenden Verteilung (besonders schwerer) finanzieller Schieflagen bei gleichzeitig begrenzten Finanzmitteln des Landes geschuldet sein. Ein solches „Design“ bietet zugleich aber auch die Möglichkeit einer vergleichsweise engen Kontrolle und Aufsicht über die Teilnehmer und deren Konsolidierungspflichten. Nicht zuletzt wurde die Konzentration des Teilnehmerkreises möglicherweise auch als Signal mit Außenwirkung gesehen, dass es sich bei den programm auslösenden Problemen um einen beherrschbar kleinen Ausschnitt der kommunalen Landschaft handele.

Vor allem das Saarland (67,3 %) und Sachsen-Anhalt (80,2 %) erreichen mit ihren Programmen einen großen Teil der Kommunen auf der gemeindlichen Ebene. Häufig negativ besetzt und als „Gießkanne“ tituiert, kann eine Beteiligung in der Fläche dann angemessen sein, wenn auch die Problemlagen relativ gleichmäßig verteilt sind. Politische Konflikte und Verteilungskämpfe lassen sich im Ansatz vermeiden. Und sofern Konsolidierungsmaßnahmen gefordert sind, wird so ein Großteil der Kommunen mit einbezogen. Das Saarland verzichtet beim Entlastungsfonds jedoch auf konkret mit dem Programm verbundene Konsolidierungsmaßnahmen. Die Konsolidierungskontrolle in Sachsen-Anhalt erfolgt – für das „Massengeschäft“ passend – auf der Basis von Kennzahlen.

Betrachtet man den Bevölkerungsanteil der Teilnehmerkommunen, ergeben sich mit Ausnahme des Saarlands durchweg höhere Werte als bei der Betrachtung nach Anzahl der Gebietskörperschaften. Dies zeigt zunächst, dass die Problemlagen, denen mit den Entschuldungs- und Stabilisierungsprogrammen begegnet werden soll, vor allem in den größeren und großen Städten auftreten. Insgesamt zeigt sich, dass ein beträchtlicher Teil der deutschen Bevölkerung vor Ort Erfahrungen mit den besonderen Hilfsprogrammen, d. h. häufig vor allem Erfahrungen mit den Konsolidierungspflichten machen. Bei deutschlandweiter Betrachtung – mit den Flächenländern ohne Hilfsprogramme und den Stadtstaaten – unterliegt jeder fünfte Bürger (21,7 %) dem Regime eines der betrachteten Konsolidierungsprogramme.

¹⁰⁸ Der Empfängerkreis umfasst im Saarland alle Kommunen, die gem. § 82a KSVG einen Haushaltssanierungsplan aufstellen müssen. Diese Konsolidierungspflichten sind aber nicht unmittelbar mit dem Erhalt von Hilfszahlungen verknüpft (vergleichbar mit den Haushaltssanierungsplänen im nordrhein-westfälischen Stärkungspakt), sondern stellen davon unabhängige haushaltsrechtliche Vorschriften dar (ähnlich wie die Pflicht zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten in Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Zur Bedeutung der Haushaltssicherung vgl. Holler 2013; Diemert 2006.

¹⁰⁹ Dies ist nicht allein der hohen Anzahl von Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz geschuldet: Auf der gemeindlichen Ebene (d. h. ohne Landkreise und Verbandsgemeinden) werden weniger als ein Prozent der schleswig-holsteinischen Städte und Gemeinden im Hilfsprogramm berücksichtigt. In Rheinland-Pfalz nimmt hingegen ein Drittel aller Städte und Gemeinden am Entschuldungsprogramm teil.

Tabelle 16: Abdeckungsquoten der Hilfsprogramme nach Ländern

	Anzahl Teilnehmer		Anteil an ...		
	Gemeinden (ohne Gv.)	Gemeinden/ Gem.-verb.	... allen Gemeinden (ohne Gv.)	... der Gesamtbevölkerung (31.12.2013)	
				Gemeinden (ohne Gv.)	Gemeinden/ Gem.-verb.
Bayern	109	114	5,2 %	4,3 %	5,9 %
Hessen	92	106	21,4 %	25,5 %	63,0 %
Nordrhein-Westfalen	61	61	15,4 %	28,8 %	28,8 %
Rheinland-Pfalz	775	832	33,6 %	58,8 %	85,5 %
Saarland	35	35	67,3 %	64,0 %	64,0 %
Sachsen-Anhalt	179	189	80,2 %	91,9 %	100,0 %
Schleswig-Holstein	10	15	0,9 %	25,6 %	58,6 %

Quelle: Eigene Berechnungen nach Dokumentenauswertung und Angaben des Statistischen Bundesamtes.

D.1.2 Auswahl der Teilnehmer

In Verbindung mit der Frage nach der Konzentration der Finanzmittelverteilung spielen auch die Auswahlkriterien der Hilfeempfänger eine entscheidende Rolle. Mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens, wo die Teilnahme zunächst für Kommunen, bei denen die Überschuldung im Jahr 2010 bereits eingetreten war oder bis einschließlich 2013 einzutreten drohte, verpflichtend war, erfolgt die Teilnahme in allen Programmen auf Antrag der Kommunen. Auch der nordrhein-westfälische Stärkungspakt sah in einer zweiten Stufe die Aufnahme weiterer Teilnehmer auf Antrag vor. In Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt wurden vorab antragsberechtigte Kommunen anhand von Kennzahlen oder eines bestimmten Haushaltsstatus festgelegt.

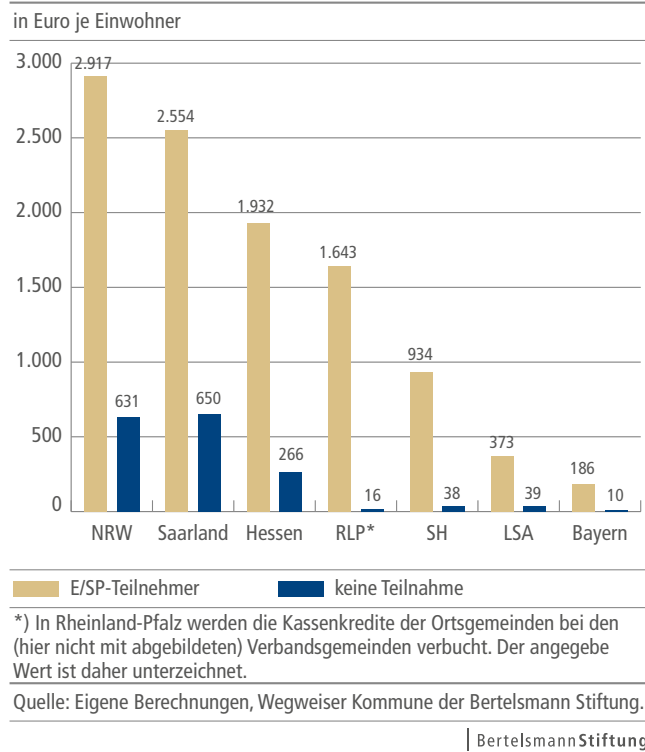
Antragsgebundene Verfahren werden in der politischen Außenwirkung bereits zu Beginn des Entschuldungs- oder Stabilisierungsprogramms mit einer Teilnahmebereitschaft der Kommune und einem entsprechenden „Commitment“ zur eigenen Konsolidierungsbereitschaft verbunden, auf die sich das Land in folgenden Konflikten berufen kann. Inwieweit ein solches Programmdesign jedoch tatsächlich den Kommunen eine souveräne Entscheidung über die „freiwillige“ Teilnahme lässt, darf bezweifelt werden. Sofern die Hilfsprogramme mit erheblichen zusätzlichen Einnahmen oder Entlastungen der kommunalen Haushalte durch Finanzmittel des Landes verbunden sind, ist davon auszugehen, dass die zuständigen Aufsichtsbe-

hörden ein Ausschlagen dieses Angebots im Rahmen von Haushaltsgenehmigungsverfahren einer sehr kritischen Prüfung unterzogen hätten.¹¹⁰

So erreichen, wie Abbildung 83 zeigt, insbesondere die Programme mit geringer Konzentration der Mittelverteilung in Rheinland-Pfalz, in Schleswig-Holstein, in Sachsen-Anhalt und in Bayern in großer Zahl die Städte und Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Kassenkreditbestand. Die Höhe der Kassenkredite zum 31.12.2012 in den Städten und Gemeinden, die nicht am jeweiligen Entschuldungs- oder Stabilisierungsprogramm teilnehmen, beläuft sich auf zu vernachlässigende 16 Euro je Einwohner in Rheinland-Pfalz, auf 38 Euro je Einwohner in Schleswig-Holstein und auf 39 bzw. zehn Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt und Bayern.

¹¹⁰ So führt z. B. das rheinland-pfälzische Innenministerium im Leitfaden zum kommunalen Entschuldungsfonds aus: „Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung entscheiden die Kommunen unter Beachtung der kommunalverfassungs- und gemeindehaushaltsrechtlichen Grundsätze eigenverantwortlich über eine Teilnahme am KEF-RP. Bei einem unausgeglichenen Haushalt gebietet § 93 Abs. 4 GemO, alle in Betracht kommenden Maßnahmen zu ergreifen, um den Haushaltsausgleich baldmöglichst zu erreichen. Die Teilnahme am KEF-RP und die damit verbundenen hohen Entschuldungshilfen aus Mitteln des Landeshaushalts und des kommunalen Finanzausgleichs stellen hierzu ein wirkungsvolles Instrument dar, dessen Effekte durch alternative, ausschließlich eigene Konsolidierungsanstrengungen der betroffenen Kommunen nur schwer erzielbar sein werden. Dies ist bei der Ausübung des gemeindlichen Ermessens im Rahmen der Teilnahmeentscheidung zu beachten.“

Abbildung 83: Kassenkredite am 31.12.2012 nach Teilnahme am Entschuldungs- oder Stabilitätsprogramm



In Nordrhein-Westfalen (631 Euro je Einwohner) und dem Saarland (650 Euro je Einwohner), etwas weniger deutlich auch in Hessen (266 Euro je Einwohner), weisen auch die Nichtteilnehmer noch teilweise beträchtliche Kassenkredite aus aufgelaufenen Altdefiziten auf. Dies ist dem Umfang der kommunalen Finanzkrise in diesen Ländern, aber auch der Konzentration der Mittelverteilung geschuldet, die unweigerlich Kommunen außen vor lässt, die ebenfalls erhebliche Finanzschwierigkeiten aufweisen. Die durchschnittlichen Kassenkreditbestände der Teilnehmerkommunen, die sich in Nordrhein-Westfalen beinahe auf 3.000 Euro je Einwohner belaufen und auch im Saarland (2.554 Euro je Einwohner), in Hessen (1.932 Euro je Einwohner) und Rheinland-Pfalz¹¹¹ (1.643 Euro je Einwohner) eine beträchtliche Höhe erreichen, zeigt jedoch, dass die Kommunen mit den größten Haushaltsproblemen von den Programmen erreicht werden.

111 Da in Rheinland-Pfalz die Kassenkredite der Ortsgemeinden bei den Verbandsgemeinden verbucht werden, unterzeichnet der angegebene Wert die Problemsituation in den rheinland-pfälzischen Kommunen.

D.1.3 Art und Höhe der finanziellen Hilfe

Effektive und effiziente Finanzhilfen setzen voraus, dass die Hilfsmaßnahmen an den zentralen fiskalischen Problemen der Empfängerkommunen ansetzen. Dies sind die aufgelaufenen Altschulden der Kommunen und darunter insbesondere die Kredite für Liquiditätssicherung (Kassenkredite) sowie die strukturellen Defizite im laufenden Geschäft. Für eine umfängliche Problemlösung müssen beide Aspekte verknüpft betrachtet werden. Je nach Ausgestaltung des Hilfsprogramms wird jedoch einer der beiden Aspekte vorrangig adressiert. „Entschuldungsprogramme“ setzen an der kommunalen Kreditbelastung an und verfolgen das Ziel, schuldenbedingte Belastungen sowie Risiken für den laufenden und künftigen Haushaltsausgleich möglichst wirksam zu reduzieren, während „Stabilisierungsprogramme“ unmittelbar auf den Ausgleich des kommunalen Haushalts bzw. die Verringerung eines Budgetdefizits gerichtet sind und die Altschuldenproblematik erst adressieren, wenn die Notwendigkeit zur regelmäßigen Neuverschuldung aus strukturellen Defiziten nicht mehr besteht.

In Hessen und Sachsen-Anhalt wird durch die Übertragung von Altschulden (Gesamtschulden in Hessen, Kreditmarktverschuldung ohne Kassenkredite in Sachsen-Anhalt) an das Land ein unmittelbarer Entschuldungseffekt erreicht. Auch die Finanzhilfen aus dem saarländischen Entlastungsfonds dürfen nur zur Tilgung bestehender Kredite verwendet werden. Entlastung für die laufende Haushaltsführung durch finanzielle Mittel des Landes entsteht so nur indirekt über die Reduzierung der Zinslasten. Durch die mit der Teilnahme an den Programmen verknüpfte Verpflichtung zu eigenen Konsolidierungsmaßnahmen wird dem Problem der strukturellen Unterfinanzierung dann vor allem in der Umsetzung vor Ort begegnet.

Der nordrhein-westfälische Stärkungspakt, aber auch die Finanzhilfen in Bayern und Schleswig-Holstein sollen hingegen zunächst die Stabilisierung der kommunalen Haushalte ermöglichen. Um dieses Ziel zu erreichen, dienen die ausgeschütteten Hilfsmittel unmittelbar der Aufstockung der laufenden Einnahmen in den Kommunen und können zur Deckung sämtlicher Ausgaben verwendet werden. Durch die begleitenden strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen soll so der dauerhafte Ausgleich der Haushalte (auch nach dem Auslaufen der Hilfsprogramme) erreicht werden.

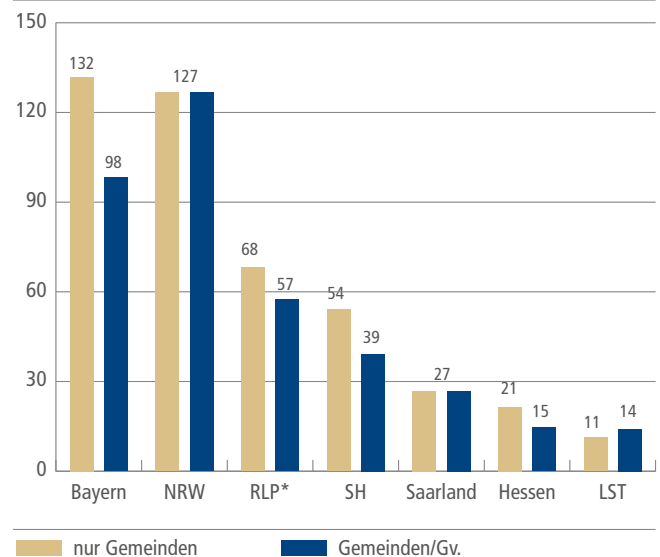
Der rheinland-pfälzische kommunale Entschuldungsfonds ähnelt in seiner Mechanik zunächst einem Stabilisierungsprogramm, da auch hier die verteilten Finanzmittel den laufenden Einnahmen der Kommune zugerechnet werden. Allerdings verpflichten sich die teilnehmenden Kommunen zugleich, mindestens 80 Prozent der erhaltenen Finanzmittel zur Tilgung von Kassenkrediten einzusetzen. So soll mittelbar auch ein Entschuldungseffekt bewirkt werden.

Im Folgenden werden die Höhe und die Verteilung der im Rahmen der Hilfsprogramme ausgeschütteten finanziellen Hilfen betrachtet. Die Unterschiede in der Art der Mittelverteilung erschweren einen unmittelbaren Vergleich der Programme der Länder untereinander. Näherungsweise wird versucht, die jährliche ergebniswirksame¹¹² Hilfsleistung zu ermitteln. Damit wird jedoch nur ein begrenzter Ausschnitt der laufenden Finanzhilfen erfasst. Ein Gesamtergebnis ließe sich nur durch eine Betrachtung über die gesamte Laufzeit der jeweiligen Programme formulieren.

Insbesondere die „echten“ Entschuldungsprogramme stellen eine besondere Herausforderung für die Erfassung dar. Um sie überhaupt neben den Programmen mit jährlicher Mittelverteilung darstellen zu können, müssen die mittelbaren Entlastungseffekte durch die Zinsersparnis aus der Umschuldung und mögliche zusätzliche Zinshilfen ermittelt werden. In Hessen wird dafür die kommunale Umschuldungssumme mit einem Satz von zwei Prozent verzinst. Dies entspricht der möglichen Zinshilfe des Landes im Beobachtungsjahr 2013.¹¹³ Das Entschuldungsprogramm in Sachsen-Anhalt besteht aus einer anteiligen unmittelbaren Tilgungshilfe und einer zusätzlichen Umschuldung kommunaler Kredite zu einem niedrigen Garantiezins. Zur Ermittlung der jährlichen ergebniswirksamen Hilfsleistung wird die Tilgungssumme mit 3,3 Prozent verzinst. Dies entspricht in

Abbildung 84: Jährliche ergebniswirksame Hilfsleistung 2013

in Euro je Einwohner



*) In Rheinland-Pfalz werden die Kassenkredite der Ortsgemeinden bei den (hier nicht mit abgebildeten) Verbandsgemeinden verbucht. Der angegebene Wert ist daher unterzeichnet.

Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

etwa dem durchschnittlichen Zinssatz für die kommunalen Verbindlichkeiten zum Stichtag 31.12.2013.¹¹⁴ Auf die Summe der umgeschuldeten Kredite wird die Differenz zwischen diesem Durchschnittszins und dem garantierten Zinssatz von 1,3 Prozent, d. h. ein Zinssatz von zwei Prozent angerechnet. Bei der Interpretation der Höhe dieser jährlichen Finanzhilfe mit den übrigen, defizitorientierten Programmen ist jedoch die deutlich längere Laufzeit der Umschuldungsprogramme bzw. die quasi „unendliche“ Wirkung der Tilgungshilfe zu berücksichtigen.

Betrachtet man die Höhe der ausgeschütteten jährlichen ergebniswirksamen Finanzmittel, stechen die Hilfsprogramme in Bayern und Nordrhein-Westfalen heraus (vgl. Abbildung 84). Der in den Empfängerkommunen wohnende Bevölkerungsanteil von 5,9 Prozent in Bayern macht deutlich, dass die Hilfsleistung in Höhe von 132 Euro je Einwohner auf der gemeindlichen Ebene bzw. 98 Euro je Einwohner unter Einbezug der Gemeindever-

¹¹² Ergebniswirksam bedeutet in diesem Kontext, dass die Hilfe positive Wirkung auf das Haushaltsergebnis entfaltet.

¹¹³ Auch wenn die Altschulden mit der Ablösung durch die landeseigene Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen erfolgt, muss die jeweilige (durch verbesserte Konditionen der Landesbank reduzierte) Zinslast von den einbringenden Kommunen erbracht werden. Das Land gewährt zusätzlich eine durchgängige Zinshilfe in Höhe von ein Prozent aus Landesmitteln und auf Antrag eine zusätzliche Zinshilfe in Höhe eines weiteren Prozentpunkts. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Zins-situation können die Kommunen, die die vollständige Zinshilfe in Anspruch nehmen, von der gesamten Zinsbelastung freigestellt werden. Das Risiko bei sich verschlechternden Konditionen der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI Bank) tragen jedoch die einbringenden Kommunen.

¹¹⁴ Vgl. Stadt Magdeburg 2013: 15.

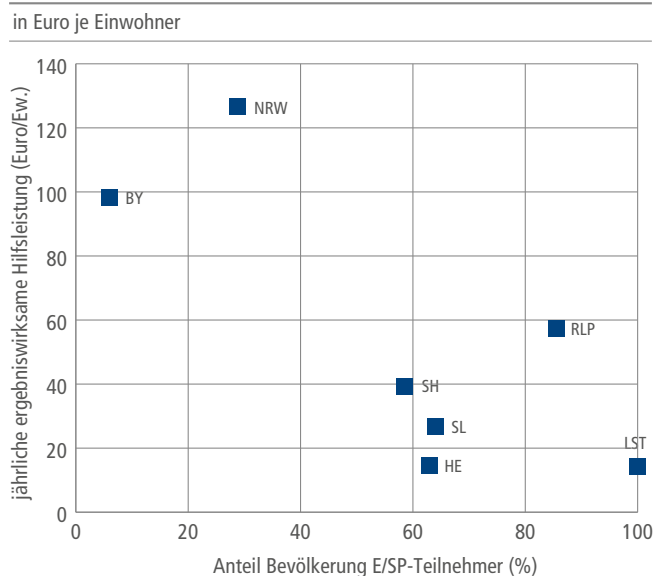
bände von einer Verteilung der Mittel auf tendenziell kleinere Städte und Gemeinden herrührt, die auch mit der sehr begrenzten Dimension kommunaler Finanzprobleme im Freistaat korrespondiert. Die jährliche Hilfsleistung von 127 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen ist auf das Volumen des Gesamtpakets, aber auch auf die verhältnismäßig starke Konzentration des Programms auf wenige, einem besonders starkem Problemdruck ausgesetzte Kommunen zurückzuführen.

Im „Mittelfeld“ der jährlichen Hilfsleistung an Empfängerkommunen bewegen sich die Programme in Rheinland-Pfalz und Schleswig Holstein. Hier erhalten die Städte und Gemeinden 68 bzw. 54 Euro je Einwohner zur Ergebnisverbesserung bzw. zur Entschuldung aus „eigenen“ Mitteln. Nimmt man in diesen Ländern die Gemeindeverbände in die Betrachtung mit auf, verringern sich die Durchschnittswerte auf 57 bzw. 39 Euro je Einwohner. Wie auch in Bayern erhalten die Landkreise also im Schnitt geringere jährliche Hilfsleistungen aus den Programmen als die Städte und Gemeinden.¹¹⁵

Die geringste jährliche Hilfsleistung bei Programmen mit zumindest anteiligem Haushaltsstabilisierungsziel weist der Kommunale Entlastungsfonds im Saarland auf. Mit 27 Euro je Einwohner liegen die Finanzleistungen eher auf dem Niveau der mittelbaren Entlastungswirkung durch Zins- und Tilgungshilfen in den Entschuldungsprogrammen in Hessen und Sachsen-Anhalt. Dass vor diesem Hintergrund im Saarland keine verbindlichen Vereinbarungen über pflichtige eigene Konsolidierungsleistungen der Kommunen getroffen werden, ist im Sinne eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem landesseitigen Hilfsangebot und der entgegenstehenden kommunalen Eigenleistung im politischen Prozess der Programmaufstellung nachvollziehbar.

Abbildung 85 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen der Höhe der durchschnittlich ausgeschütteten jährlichen Hilfsleistung und der „Breitenwirkung“ der Hilfsprogramme. In Bayern und Nordrhein-Westfalen ermöglicht die Konzentration auf besonders betroffene Kommunen, dorthin erhebliche Konsolidierungshilfen fließen zu lassen. Während das entsprechende Programmdesign in Bayern mit der ohnehin begrenzten Zahl von

Abbildung 85: Konzentration und Höhe der Hilfsleistung; Teilnehmer inkl. Gemeindeverbände



Quelle: Eigene Berechnungen.

BertelsmannStiftung

Kommunen mit ernsthaften Finanzproblemen korrespondiert, kann die Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Stärkungspakts auf die Notwendigkeit zurückgeführt werden, trotz begrenzten Gesamtvolumens des Hilfsprogramms bei den Empfängerkommunen eine ausreichende Hilfsleistung ausschütten zu können. In Schleswig-Holstein, dem Saarland und in Hessen erreichen die Programme gemessen an der Bevölkerung etwa 60 Prozent des gesamten Landes, dafür fällt die durchschnittliche jährliche Hilfsleistung mit 15 bis 39 Euro je Einwohner entsprechend geringer aus.

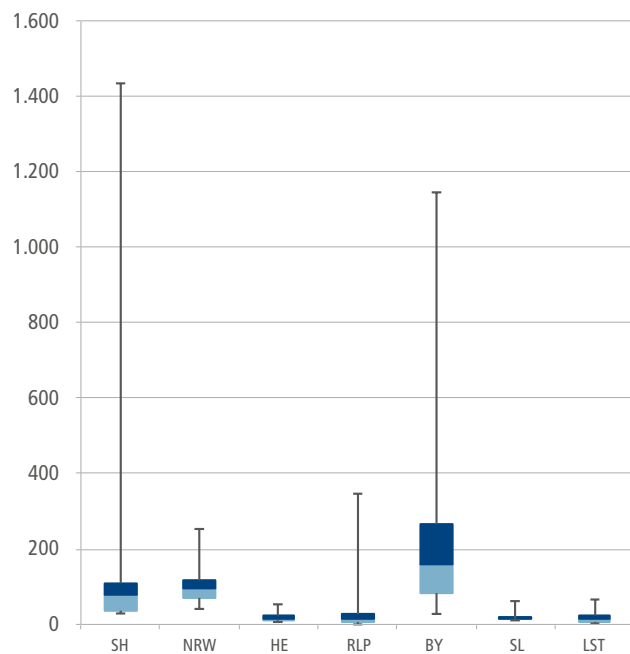
Der in Abbildung 86 aufgetragene Boxplot¹¹⁶ zur Verteilung der jährlichen ergebniswirksamen Hilfsleistung in den Ländern ergänzt diese Feststellungen zur Konzentration der Mittelverteilung. Ein Lesebeispiel: Das Minimum der Hilfsleistung liegt in Bayern bei 27 Euro je Einwohner, das Maximum jedoch bei 1.147 Euro je Einwohner. Die „durchschnittliche“ Hälfte der Empfän-

¹¹⁵ Demgegenüber steht üblicherweise aber auch eine geringer ausgeprägte Problemdimension in den Landkreisen, die durch die Möglichkeit der Umlagefinanzierung häufig eine stabilere Haushaltssituation aufweisen.

¹¹⁶ Bei dieser Abbildungsform werden Minimum und Maximum der Verteilung anhand der vertikalen Linie dargestellt. Die „Box“ kennzeichnet mit dem zweiten und dritten Quartil, bei welchen Werten sich die eine Hälfte der betrachteten Kommunen rund um den Durchschnittswert (Median) gruppiert.

Abbildung 86: Boxplot – Verteilung der jährlichen ergebniswirksamen Hilfsleistung 2013

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

gerkommenen erhält Hilfsleistungen zwischen 84 und 265 Euro je Einwohner.

In den Ländern, in denen eine stärkere Selektion der Teilnehmer an den Hilfsprogrammen erfolgt, sind teilweise sehr hohe Hilfszahlungen an einzelne Kommunen möglich. Die größte Streuung weisen dabei mit Bayern und Schleswig-Holstein¹¹⁷ zwei Länder auf, in denen Finanzprobleme relativ begrenzt in einzelnen Kommunen auftreten, sodass dort auch bei einem geringeren Gesamtvolumen des Hilfspakets hohe individuelle Hilfsbeiträge möglich sind.

Bei Programmen, die eher auf allgemein vorhandene – wenn

auch unterschiedlich ausgeprägte – Problemindikatoren zurückgreifen, liegen die Minimalsummen pro Kopf hingegen zum Teil bei Cent-Beträgen. Gleichzeitig ermöglicht die Breite der Beteiligung an den Entschuldungs- und Stabilitätsprogrammen hier anscheinend keine außergewöhnlich hohen Spitzenwerte.

D.2 Eigene Konsolidierungsbeiträge der Empfängerkommunen

Bereits wenige Jahre nach der Einführung der Entschuldungs- und Stabilisierungsprogramme in einigen Ländern lassen sich erste Ergebnisse ablesen: Die hessischen Schutzschirmkommunen registrierten im Jahr 2013 ein zusätzlich realisiertes Konsolidierungsvolumen von 252 Millionen Euro und die Hälfte der 34 nordrhein-westfälischen Kommunen, die im Rahmen ihrer Haushaltsplanung 2010 zum 31.12.2013 eine bilanzielle Überschuldung erwarten mussten, ist nun nicht (mehr) überschuldet. Diese ersten Erfolge alleine auf die finanziellen Hilfen der Länder zurückzuführen, wäre jedoch zu kurz gegriffen. Sie sind nicht zuletzt auch Ergebnisse der gemeinsam mit den Hilfsprogrammen auferlegten Konsolidierungspflichten der teilnehmenden Städte und Gemeinden und den vor Ort umgesetzten Einsparmaßnahmen.¹¹⁸

Eine Gemeinsamkeit der betrachteten Entschuldungs- und Stabilisierungsprogramme ist die Verpflichtung der teilnehmenden Kommunen, spezifische Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen und umzusetzen.¹¹⁹ Das geforderte Konsolidierungsvolumen über die mehrjährigen Laufzeiten ist dabei teilweise erheblich: Allein die 34 (von insgesamt 61) nordrhein-westfälischen Stärkungspaktkommunen der ersten Stufe, die zur Teilnahme verpflichtet sind, planen bis zum Ende des Programms 2021 in Summe 6,8 Milliarden Euro zu konsolidieren. Die hessischen Schutzschirmkommunen erzielten zusammen einen Konsolidierungseffekt von 5,6 Milliarden Euro bis 2020 und die rheinland-pfälzischen Kommunen verpflichten sich, bis 2027 Ergebnisverbesserungen in Höhe von 1,3 Milliarden Euro zu erbringen. Die durchschnittliche Pro-Kopf-Konsolidierung in den

¹¹⁷ Die schleswig-holsteinische Verteilung ist geprägt durch die kleine Inselgemeinde Pellworm, die im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung (1.161) eine sehr hohe Hilfssumme in Höhe von 1,6 Millionen Euro erhält. Die nächsthöchste Hilfssumme beträgt wieder nur 166 Euro je Einwohner (Bad Segeberg).

¹¹⁸ Zu Steuerungsansätzen und Fallbeispielen kommunaler Haushaltskonsolidierung: Geißler 2011.

¹¹⁹ Abweichend davon erfolgt die Erfolgskontrolle in Sachsen-Anhalt über Kennzahlensysteme. Im saarländischen Entlastungsfonds sind keine besonderen Konsolidierungspflichten vorgesehen.

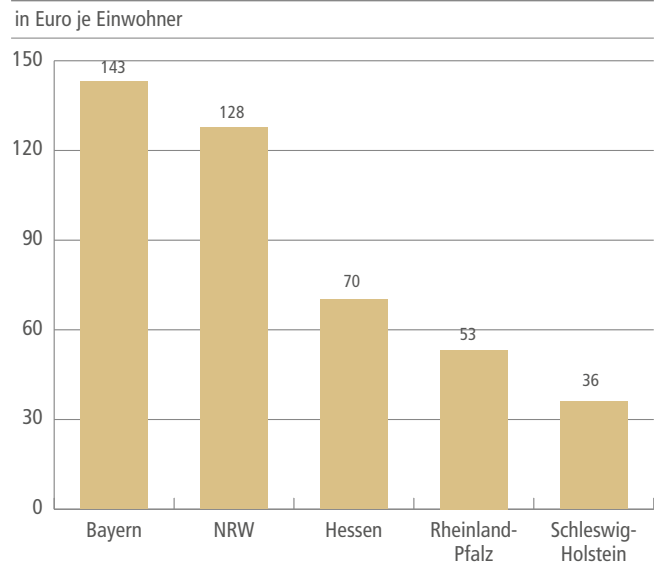
teilnehmenden Kommunen beträgt über die gesamte Laufzeit etwa 1.600 Euro je Einwohner in Hessen und etwa 2.600 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen.

D.2.1 Erfassung der Konsolidierungsbeiträge

Mit der Teilnahme an den Hilfsprogrammen sind besondere Berichts- und Dokumentationspflichten der eigenen Konsolidierung im Rahmen des Haushalts oder in getrennt davon vorzulegenden Berichten verbunden. Diese Dokumente werden teilweise bei den zuständigen Ministerien gesammelt und veröffentlicht, häufiger kann über die Internetseiten oder das Ratsinformationssystem der teilnehmenden Kommunen auf sie zugegriffen werden. Für den vorliegenden Finanzreport wurden die Sanierungspläne und Konsolidierungslisten der 46 großen und größeren Städte (mit mehr als 50.000 Einwohnern) in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein erfasst und ausgewertet. Der Bevölkerungs- und Gebietsstruktur folgend wird diese „Stichprobe“ maßgeblich von 27 nordrhein-westfälischen Städten bestimmt. In Bayern fällt nur die Stadt Fürth unter das angelegte Auswahlraster. In Hessen (6), Rheinland-Pfalz (8) und Schleswig-Holstein (4) wird ebenfalls nur ein kleiner Ausschnitt der teilnehmenden Kommunen erfasst. Die Analyse kann so zwar einen ersten Eindruck über die örtliche Konsolidierung vermitteln, darf aber nicht als repräsentativ für die Gesamtheit der Hilfeempfänger interpretiert werden.

Weitere Einschränkungen sind bezüglich des Erfassungszeitpunkts der Analyse zu machen. Nach Möglichkeit wurde auf eine einheitliche Erfassung der Maßnahmen im Jahr 2013 abgestellt. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Startzeitpunkte der Programme wurde damit das erste, zweite oder dritte Jahr der laufenden Konsolidierung in den Blick genommen. Die insgesamt hohen Konsolidierungssummen verlangen jedoch teilweise Maßnahmen, die nur mittel- bis langfristig umgesetzt werden können, sodass das jährliche Konsolidierungsvolumen über die Laufzeit der Konsolidierungsplanungen häufig erst in späteren Jahren stärker ansteigt. Auch ist eine Veränderung der Konsolidierungsansätze im Zeitverlauf zu erwarten, da anfangs vor allem auf einfacher und schneller umzusetzende Konsolidie-

Abbildung 87: Eigene jährliche Konsolidierungsbeiträge 2013 in großen und größeren Städten



Quelle: Eigene Berechnungen nach einer Auswertung von Haushaltssicherungskonzepten, vertraglichen Vereinbarungen oder Haushaltssatzungen in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern, die an Entschuldungs- und Stabilisierungsprogrammen teilnehmen.

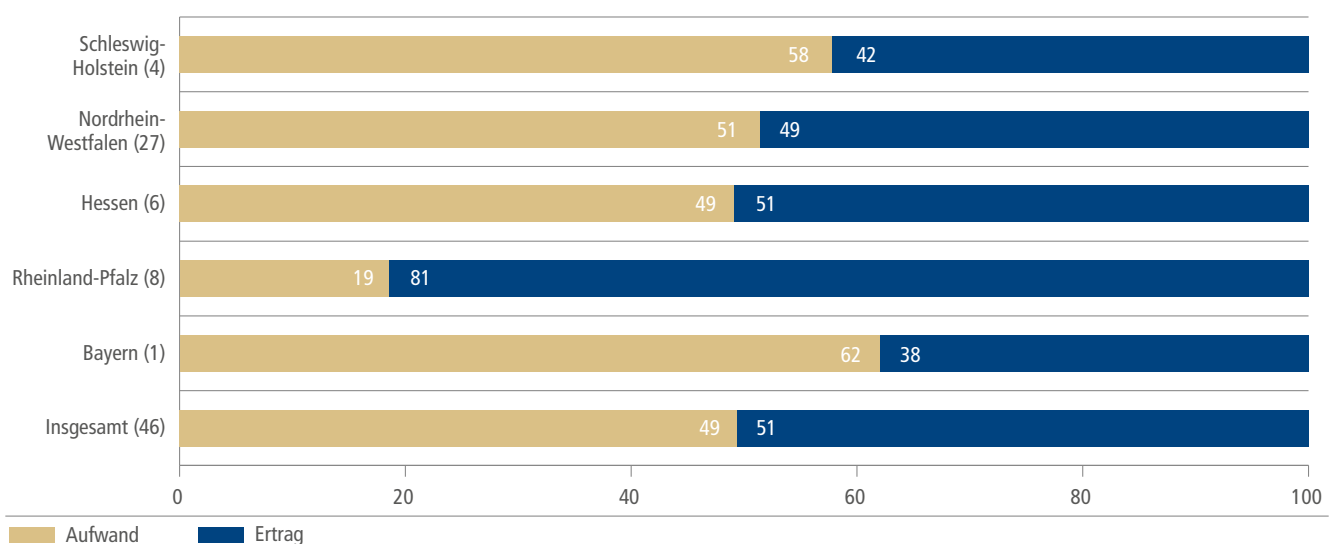
| BertelsmannStiftung

rungsmaßnahmen (z. B. Hebesatzanpassungen bei den Realsteuern) zurückgegriffen wird.

Unterschiede in der Höhe der ausgewiesenen Konsolidierungsbeiträge sind u. a. auch auf die landesspezifischen Vorgaben zur Definition eigener Konsolidierung und zur Konkretisierung der häufig zunächst nur als Plandaten ausgewiesenen Maßnahmen zurückzuführen. Im Rahmen der Erfassung wurde versucht, länderübergreifend eigene Maßstäbe an bestimmte Sachverhalte anzulegen – so wurden beispielsweise Zinseinsparungen durch die erhaltenen Hilfszahlungen oder finanzielle Entlastungsmaßnahmen des Bundes (Grundsicherung im Alter) nicht als eigener Konsolidierungsbeitrag aufgenommen, auch wenn sie in den Konsolidierungslisten aufgeführt waren. Bei teilweise mehrere hundert Positionen umfassenden Maßnahmenlisten mit stichwortartigen Kurzbeschreibungen bleibt letztlich aber eine nicht unerhebliche Unschärfe dieser Abgrenzung bestehen.

Abbildung 88: Aufwands- und ertragsseitige Konsolidierungsbeiträge 2013 in großen und größeren Städten

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach einer Auswertung von Haushaltssicherungskonzepten, vertraglichen Vereinbarungen oder Haushaltssatzungen in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern, die an Entschuldungs- und Stabilisierungsprogrammen teilnehmen. Die Anzahl der beobachteten Kommunen je Land ist in Klammern angegeben.

| BertelsmannStiftung

D.2.2 Eigene jährliche Konsolidierungsbeiträge

Insgesamt ergeben die Konsolidierungsmaßnahmen in den 46 erfassten großen und größeren Städten im Jahr 2013 ein Volumen von 678 Millionen Euro bzw. 103 Euro je Einwohner. Den höchsten Wert verzeichnet die bayerische Stadt Fürth mit 143 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 87), gefolgt von den nordrhein-westfälischen Stärkungspaktstädten, die ihr Haushaltsergebnis im Durchschnitt um 128 Euro je Einwohner verbessern. Geringer fallen die eigenen Konsolidierungsbeiträge in Hessen (70 Euro je Einwohner), Rheinland-Pfalz (53 Euro je Einwohner) und Schleswig-Holstein (36 Euro je Einwohner) aus.

Konsolidierungsmaßnahmen umfassen sowohl aufwandsseitige Einsparungen als auch zusätzliche Erträge. Aufwandsverringern können beispielsweise über Einschränkungen der Service- und Dienstleistungen für den Bürger, durch eine Verringerung der Personalausstattung in der Verwaltung oder durch die Kürzung von Zuschüssen an Dritte erzielt werden. Bei der Einnahmesteigerung ist die Anhebung der Hebesätze für die Grund-

und Gewerbesteuer die wohl gebräuchlichste „Stellschraube“. Aber auch die Erhöhung oder Neueinführung kleiner Kommunalsteuern (z. B. Vergnügungssteuer, Pferdesteuer, Übernachtungssteuer) oder die erstmalige Erhebung bzw. Erhöhung der Gebühren für kommunale Leistungserbringung sind ertragsseitige Konsolidierungsmaßnahmen.

Im Durchschnitt aller 46 ausgewerteten großen und größeren Städte halten sich ertragsseitige (49%) und aufwandsseitige (51%) Konsolidierungsmaßnahmen die Waage (vgl. Abbildung 88). Auch in den erfassten nordrhein-westfälischen Stärkungspakt- und den hessischen Schutzschirmkommunen verteilen sich die Konsolidierungsanstrengungen recht gleichmäßig auf beide Seiten des Haushaltsergebnisses. Schleswig-Holstein und Bayern weisen ein leichtes Übergewicht der Einsparungen auf der Aufwandsseite aus, während die Städte im rheinland-pfälzischen Entschuldungsfonds mit einem Anteil von 82 Prozent an der Gesamtkonsolidierung besonders deutlich auf Einnahmesteigerungen setzen.

In Abbildung 89 ist die Verteilung der ertrags- und aufwandsseitigen Konsolidierung in allen 46 erfassten Städten auf bestimmte Konsolidierungsbereiche ausgewiesen. Da die durchschnittliche Gesamtkonsolidierung 103 Euro je Einwohner beträgt, entsprechen die angegebenen Werte in Euro je Einwohner ungefähr auch den Anteilswerten in Prozent. Aufwandsseitig wurde – soweit aus den Maßnahmenbeschreibungen ersichtlich – eine Trennung in Einsparungen beim Personalaufwand und Einsparungen in den übrigen Aufwendungen vorgenommen. Auf Einsparungen beim Personalaufwand entfällt ein Anteil von 15 Prozent der Gesamtkonsolidierung – das entspricht einem knappen Drittel der aufwandsseitigen Einsparungen. Die übrigen 35 Euro je Einwohner und Jahr entfallen auf Kürzungen der Sachaufwendungen, Angebotsstreichungen und andere Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung.

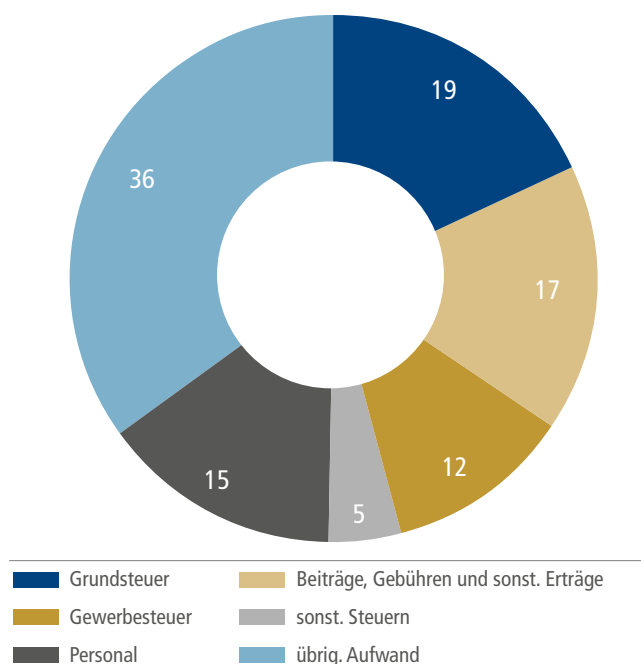
Einnahmeseitig dominieren die Realsteuern, wobei auf die Grundsteuer¹²⁰ mit 19 Euro je Einwohner der größte Beitrag entfällt. Gemeinsam mit den Steuererhöhungen bei der Gewerbesteuer (zwölf Euro je Einwohner) bilden die Hebesatzanpassungen etwa zwei Drittel der ertragsseitigen Konsolidierung. Die übrigen kommunalen Steuern, die häufig wegen der umstrittenen Einführung ganz neuer Besteuerungssachverhalte (z. B. einer Übernachtungs-, Pferde- oder Sexsteuer) besondere Aufmerksamkeit erfahren, tragen zumindest zu Beginn der Programmlaufzeit mit knapp fünf Euro je Einwohner nur zu einem kleinem Teil zur gesamten Konsolidierungssumme bei. Der mit etwa 17 Euro je Einwohner verhältnismäßig hohe Anteil der Einnahmesteigerungen aus Beiträgen, Gebühren und sonstigen Erträgen zeigt, dass die an den Entschuldungs- und Stabilisierungsprogrammen teilnehmenden Kommunen auch in den übrigen Bereichen versuchen, ihre Einnahmepotenziale so weit wie möglich auszuschöpfen.

Vor dem Hintergrund der o. g. Schwierigkeiten zur Ermittlung der jährlichen ergebniswirksamen Hilfsleistung (insbesondere bei den Entschuldungsprogrammen, die nur mittelbar Einfluss auf das Jahresergebnis der kommunalen Haushalte haben) und der mehrfachen methodischen Einschränkungen bei der Erfas-

¹²⁰ In der Erfassung wurde nicht zwischen der Grundsteuer A für Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft und der Grundsteuer B für bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude unterschieden. Da hier aber die Konsolidierung in den großen und größeren Städten betrachtet wird, ist davon auszugehen, dass hier der Großteil auf die Grundsteuer B entfällt.

Abbildung 89: Ertrags- und aufwandsseitige Konsolidierungsmaßnahmen 2013 in großen und größeren Städten

in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen nach einer Auswertung von Haushaltssicherungskonzepten, vertraglichen Vereinbarungen oder Haushaltssatzungen in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern, die an Entschuldungs- und Stabilisierungsprogrammen teilnehmen.

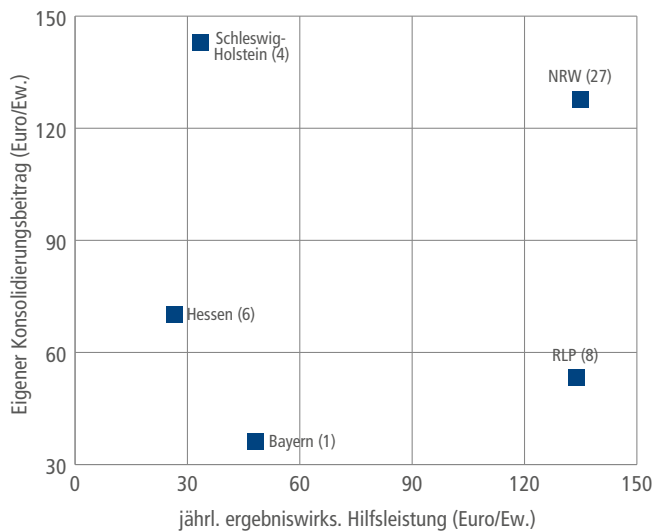
| BertelsmannStiftung

sung der eigenen Konsolidierungsleistungen können Hilfsleistung und eigene Konsolidierung nur sehr begrenzt in einen Vergleich gestellt werden. In Abbildung 90 wurde zunächst die erhaltene Hilfsleistung in den betrachteten 46 großen und größeren Städten ermittelt und den eigenen Konsolidierungsmaßnahmen gegenübergestellt.

Dabei zeigt sich, dass das Verhältnis von eigener Konsolidierung zur Höhe der finanziellen Hilfe von Dritten auch abhängig von der Ausgestaltung des Rahmenwerks ist. So müssen die rheinland-pfälzischen Kommunen beispielsweise nur ein Drittel des gesamten Entschuldungsbetrags durch eigene Konsolidierung aufbringen. Der eigene Konsolidierungsbeitrag müsste in der hier gewählten Darstellung also nur die Hälfte der erhaltenen Finanzhilfe betragen. Mit 53 Euro je Einwohner zu 134

Abbildung 90: Eigene jährliche Konsolidierungsbeiträge 2013 und erhaltene ergebniswirksame Hilfsleistung in großen und größeren Städten

in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach einer Auswertung von Haushaltssicherungskonzepten, vertraglichen Vereinbarungen oder Haushaltssatzungen in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern, die an Entschuldungs- und Stabilisierungsprogrammen teilnehmen. Die Anzahl der beobachteten Kommunen je Land ist in Klammern angegeben.

| BertelsmannStiftung

Euro je Einwohner erreichen die erfassten Städte diesen Zielwert im Jahr 2013 – und damit zu Beginn des Entschuldungsfonds – noch nicht ganz. Eine ausgewogene Verteilung zwischen der individuellen Konsolidierungsleistung und der durch das Land und die gesamte kommunale Landschaft aufgetragenen Finanzhilfe, wie sie annäherungsweise in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen erreicht wird, ist in Rheinland-Pfalz also gar nicht vorgesehen.

In Hessen erreichen die sechs erfassten großen und größeren Städte den im Schutzschirmprogramm aufgestellten Zielwert einer jährlichen Konsolidierung in Höhe von 100 Euro je Einwohner im Jahr 2013 nicht ganz, obwohl die eigene Konsolidierung mit 70 Euro je Einwohner bereits deutlich höher ausfällt als die ergebniswirksame Zinsersparnis aus der Umschuldung. In der bayerischen Stadt Fürth fällt die angestrebte eigene Konsolidierungsleistung deutlich höher aus als die erhaltene Stabilisierungshilfe.

D.3 Fazit

Auch wenn die Analyse der Entschuldungs- und Stabilisierungsprogramme zu diesem Zeitpunkt keine abschließende Bewertung zum Umsetzungserfolg der Programme zulässt und viele landesspezifische Besonderheiten im Zuge der einheitlichen Erfassung vernachlässigt werden mussten, werden doch erste Ergebnisse sichtbar.

Auffällig ist zunächst die föderale Vielfalt der Ausgestaltungsoptionen und Funktionsmechanismen der Programme. Dabei reicht die Aufzählung von der grundsätzlichen Ausrichtung (Entschuldung oder Haushaltsstabilisierung) über Auswahl- und Verteilungskriterien bis hin zur Überwachung der Umsetzung und zu der angedrohten – und teilweise umgesetzten – Sanktionsmaßnahmen. Der Abgleich mit den strukturellen Daten der Empfängerkommunen zeigt aber, dass diese Unterschiede nicht einer landespolitischen Willkür entspringen, sondern den spezifischen Problemlagen in den Ländern begegnen.

Die Betrachtung des ausgeschütteten Hilfvolumens in Kapitel D.1.3 hat aufgezeigt, dass die Länder¹²¹ zur Umsetzung der Programme Finanzmittel in beträchtlicher Höhe bereitstellen, sodass – teilweise auch durch die Konzentration der Förderung – bei den Empfängerkommunen eine „spürbare“ Hilfsleistung ankommt. Eine Ausnahme bildet hier der Entlastungsfonds im Saarland, dessen Empfängerkommunen zugleich aber auch keinen besonderen Konsolidierungspflichten unterworfen wurden und dessen weitere Umsetzung bereits teilweise wieder infrage gestellt wird. Dies zeigt aber nicht zuletzt auf, dass die eingesetzten Fördermittel anscheinend eine gewisse Mindesthöhe erreichen müssen, um die nötige „Hebelkraft“ aufzubringen.

Dass bei den vorliegenden Programmen Fördern und Fordern eng beieinanderliegen, zeigt die Auswertung der eigenen Konsolidierungsbeiträge in den Empfängerkommunen. Diese erreichen in vielen Kommunen die Höhe der erhaltenen Finanzhilfe und gehen teilweise darüber hinaus. In der bundesweiten Betrachtung des hier gewählten Ausschnitts der Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern ergibt sich eine nahezu perfekte Gleichverteilung der Konsolidierung auf der Einnahme- und der

¹²¹ Teils durch Einbezug von Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs oder über Umlagen auch unter Rückgriff auf die „Solidarität“ der kommunalen Familie.

Ausgabenseite der kommunalen Haushalte. Dabei kann die Aggregation der Einsparsummen nicht übermitteln, mit welchem Detailgrad die geforderte Konsolidierung in den teilnehmenden Kommunen umgesetzt wird. Die Auswertung der teilweise mehrere hundert Einzelpositionen umfassenden Dokumentationslisten zeigt aber, dass hier buchstäblich „jeder Cent umgedreht“ werden muss.

Der langfristige Erfolg der Entschuldungs- und Stabilitätsprogramme wird letzten Endes vor allem von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Umsetzung angekündigter struktureller Entlastungen durch den Bund und einer insgesamt angemessenen Finanzausstattung der Kommunen in den Ländern trotz der Zwänge der Schuldenbremse abhängen. Wenn zugleich die durch den „Paradigmenwechsel“ und eine realistische Aussicht auf eine ausgeglichene Haushaltsführung ausgelöste Motivation in den Kommunen beibehalten werden kann, können die dargestellten Sonderprogramme einen entscheidenden Baustein zur langfristigen strukturellen Stabilisierung der Kommunalfinanzen darstellen.

Literaturverzeichnis

- Anton, Stefan, und Dörte Diemert (2014). Gemeindefinanzbericht 2014. Deutscher Städtetag, Köln, Berlin.
- Bertelsmann Stiftung (2008). Kommunalen Finanzreport Deutschland 2008. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2010). Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen 2010. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2013a). Was denken die Bürger über das Sparen? Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2013b). Kommunalen Finanzreport 2013. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2013c). Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz 2013. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2013d). Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Bayern 2013. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2015). Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Gütersloh.
- Blankart, Charles (2008). Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 7. Auflage. München.
- Boettcher, Florian (2012). „Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen“. *der moderne staat* 1 2012. 65–84.
- Boettcher, Florian (2013). Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Eine finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeinden. Münster.
- Boettcher, Florian (2014a). „Geht die Schere zwischen reichen und armen Kommunen auseinander? – Gemeindliche Steuerkraftdisparitäten im Ländervergleich. der Gemeindehaushalt 1 2014. 1–9.
- Boettcher, Florian (2014b). „Finanzausgleichsumlagen. Theoretische Einordnung und praktische Umsetzung im Ländervergleich“. *Zeitschrift für Kommunalfinanzen* 3 2014. 49–58.
- Boettcher, Florian, und Martin Junkernheinrich (2010). Kommunalen Finanz und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen 2008. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Boettcher, Florian, und Martin Junkernheinrich (2011). „Kommunalfinanzen im Jahr 2010. Krisenverschärfung und Disparitätenzunahme“. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen* 2011. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin. 271–291.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“. *Politische Vierteljahresschrift* 4 2014. 614–647.
- Braakmann, Albert (2013). Revidierte Konzepte für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen System of National Accounts 2008 und Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010. *Wirtschaft und Statistik* August 2013. Wiesbaden.
- Bundesagentur für Arbeit (2013). Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Wiesbaden.
- Diemert, Dörte (2006). Das Haushaltssicherungskonzept: Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW. Stuttgart.
- Eltges, Markus, und Renate Müller-Kleißler (2010). Kommunale Kassenkredite. Hausgemacht oder strukturell begründbar? Expertise im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Bonn, Berlin.
- Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein (2013). Konsolidierungshilfe und Finanzlage der Konsolidierungskommunen. Vermerk. Kiel
- Freier, Ronny, und Verena Grass (2013). „Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen“. *DIW Wochenbericht* 16 2013. 13–21.
- Frischmuth, Birgit (2011). Kommunales Zins- und Schuldenmanagement. Deutscher Städtetag. Gemeindefinanzbericht 2011. Berlin.

- Frischmuth, Birgit (2013). „Bestehende Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme“. Gemeindefinanzbericht 2013. Hrsg. Deutscher Städtetag. Berlin. 32–36.
- Geißler, René (2009). Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. KWI-Gutachten Nr. 4. Potsdam.
- Geißler, René (2011). Kommunale Haushaltskonsolidierung – Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik. Wiesbaden.
- Geißler, René (2012). „Kommunale Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung“. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 3 2012. 267–292.
- GPA NRW – Gemeindeprüfungsamt Nordrhein-Westfalen (2014). Erfahrungsbericht der GPA NRW (LT-Vorlage 16/1169). Herne.
- Gröpl, Christoph, Friedrich Heinemann und Alexander Kalb (2010). „Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits. Eine rechtlich-ökonomische Analyse“. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2 2010. 178–203.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich, und Manfred Kops (1984). „Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat“. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Hrsg. Armin Gutowski und Bruno Molitor. Tübingen. 127–140.
- Heil, Nora, und Dagmar Hollmann (2014). Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik. Wiesbaden.
- Henneke, Hans-Günter (2014). Föderale Aufgaben- und Finanzbeziehungen ab 2020. Deutscher Landkreistag. Berlin.
- Hessischen Ministeriums der Finanzen (2014). Der Kommunale Schutzschirm in Hessen – Zwischenbilanz zu einem Erfolgsmodell. Wiesbaden.
- Holler, Benjamin (2013). „Der haushaltsrechtliche Rahmen der kommunalen Aufsicht im Vergleich der deutschen Flächenländer“. Städte in Not. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. 57–74.
- Holler, Benjamin, und Martin Junkernheinrich (2012). „Kommunalfinanzen im Jahr 2011: Erste Schritte auf dem Pfad der Konsolidierung?“ Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Berlin. 268–285.
- Junkernheinrich, Martin und Gerhard Micosatt (2000). Kommunalausgaben im „Konzern Stadt“, Niveau, Struktur und Entwicklung kommunaler Ausgaben im Ruhrgebiet unter besonderer Berücksichtigung ausgelagerter Aufgabenbereiche, Bochum und Essen.
- Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt (2006). Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2005. Auf halbem Wege ausgebremst – Konsolidierung der Kommunale Haushalte in weiter Ferne? Essen.
- Junkernheinrich, Martin, Gerhard Micosatt, David Boll und Sascha Adam (2014). Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2013. Essen.
- Karrenberg, Hans, und Engelbert Münstermann (2006). „Trotz Gewerbesteuerwachstum Kassenkredite auf Rekordniveau. Gemeindefinanzbericht 2006 im Detail“. Der Städtetag (59) 5 2006. 5–7.
- Lenk, Thomas (2015). Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich. Erstellt für die Finanzministerien der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Leipzig.
- Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (2013). Stand der Umsetzung des Stärkungspakts. Bericht der Landesregierung (LT-Vorlage 16/1356). Düsseldorf.
- Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2013). Veränderungen der Realsteuerhebesätze der Kommunen in Rheinland-Pfalz im Zuge des Beitritts zum Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, (LT-Drucksache 16/2822). Mainz.
- Schmidt, Nora (2011). „Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“. Wirtschaft und Statistik Februar 2011. Hrsg. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.
- Stadt Bochum (2014). Bericht über das städtische Zins- und Schuldenmanagement. Bochum.
- Stadt Magdeburg (2013). Schuldenbericht 2013. Magdeburg.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014a). Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände. Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich. Wiesbaden.

-
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014b).
Tabellenband zu den Integrierten Schulden der Gemeinden
und Gemeindeverbände. Anteilige Modellrechnung für den
interkommunalen Vergleich. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013). Finanzen und Steuern. Fach-
begriffe der Finanz- und Personalstatistiken. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015). Erzeugerpreise gewerblicher
Produkte (Inlandsabsatz). Preise für leichtes Heizöl,
schweres Heizöl, Motorenbenzin und Dieselmotorenkraftstoff.
Lange Reihe ab 1976 bis April 2015. Wiesbaden.
- Stolzenberg, Philipp, und Hubert Heinelt (2014). „Die
Griechen von NRW“. Kommunale Rettungsschirme der
Bundesländer“. *der moderne staat* 2 2013. 463–484.
- Wambach, Martin, Alexander Etterer und Gunnar Stark (2009).
Kommunales Zins- und Schuldenmanagement. Der Einsatz
von Zinsderivaten in Städten und Gemeinden. München.
- Wohltmann, Matthias (2014). „Kommunaler Finanzausgleich“.
Der Landkreis 7–8 2014. 396–440.
- Zimmermann, Horst (2009). Kommunalfinanzen. Eine
Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der
kommunalen Finanzwirtschaft. 2. Auflage. Berlin
- Zipfel, Frank (2010). „Bail-Out“ für Kommunen? Das bündische
Prinzip in der Praxis“. Deutsche Bank Research Briefing
9.11.2010.

Anhang

Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Textboxen

Abbildung 1:	Bruttoinlandsprodukt 2013 (zu Marktpreisen in jeweiligen Preisen)	14
Abbildung 2:	Arbeitslosenquote 2014 (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen)	15
Abbildung 3:	Bevölkerungsentwicklung 1993–2013	16
Abbildung 4:	Durchschnittliche Ortsgröße und Bevölkerungsdichte, 31.12.2013	17
Abbildung 5:	Kommunalisierungsgrad der Ausgaben 2011	20
Abbildung 6:	Kommunale Ausgabenstruktur 2011 im Durchschnitt der Flächenländer ermittelt auf Basis der Zuschussbedarfe	22
Abbildung 7:	Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken	25
Abbildung 8:	Anteil der ausgelagerten Schulden* an den kommunalen Schulden insgesamt	25
Abbildung 9:	Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte	33
Abbildung 10:	Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	34
Abbildung 11:	Beiträge zur Höhe des kommunalen Finanzierungssaldos 2014: Niveau der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben	35
Abbildung 12:	Beiträge zur Veränderung des kommunalen Finanzierungssaldos 2014: Veränderung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben	36
Abbildung 13:	Bereinigte Gesamteinnahmen – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	38
Abbildung 14:	Kommunale Einnahmen 2014 nach Einnahmearten	39
Abbildung 15:	Steuereinnahmen (netto) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	40
Abbildung 16:	Allgemeine Zuweisungen – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	41
Abbildung 17:	Summe der Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	43
Abbildung 18:	Zweckgebundene Zuweisungen (einschließlich Kostenerstattungen, Kostenersatz und Leistungsbeteiligungen) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	43
Abbildung 19:	Gebühren und Beiträge (einschließlich zweckgebundener Abgaben) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	44
Abbildung 20:	Bereinigte Gesamtausgaben – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	45
Abbildung 21:	Kommunale Ausgaben 2014 nach Ausgabearten	46
Abbildung 22:	Personalausgaben – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	47
Abbildung 23:	Sachaufwand – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	48
Abbildung 24:	Soziale Leistungen – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	49
Abbildung 25:	Investitionen – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	50
Abbildung 26:	Zuweisungen für laufende Zwecke (einschließlich Erstattungen) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	51
Abbildung 27:	Zinsausgaben – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	51
Abbildung 28:	Autonomiegrad der kommunalen Einnahmen – Anteil der Einnahmen aus eigenen Quellen sowie der Einnahmen ohne Zweckbindung	52

Abbildung 29:	Selbstbestimmungsgrad der kommunalen Ausgaben – Sozialausgaben- und Investitionsquote 2014	53
Abbildung 30:	Niveau ausgewählter kommunaler Einnahmearten in Abhängigkeit von der Höhe des Finanzierungssaldos 2014	54
Abbildung 31:	Niveau ausgewählter kommunaler Ausgabearten in Abhängigkeit von der Höhe des Finanzierungssaldos 2014	55
Abbildung 32:	Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland	56
Abbildung 33:	Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland nach Schuldenarten 2014	57
Abbildung 34:	Gesamtschulden* der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	57
Abbildung 35:	Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	58
Abbildung 36:	Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte) – Niveau 2014 und Veränderung gegenüber 2013	59
Abbildung 37:	Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in Deutschland	60
Abbildung 38:	Krisenindikator Kassenkredite? Eine empirische Annäherung am Beispiel der nordrhein-westfälischen Kommunen	61
Abbildung 39:	Abweichung der Steuereinnahmekraft in den Kommunen mit den höchsten bzw. geringsten Pro-Kopf-Ausgaben für die Kosten der Unterkunft vom jeweiligen Durchschnitt*	70
Abbildung 40:	Entwicklung der Ausgaben für Kosten der Unterkunft und der Bedarfsgemeinschaften (2008–2013)	71
Abbildung 41:	Ausgaben für Kosten der Unterkunft (je Land)	72
Abbildung 42:	Kosten der Unterkunft 2008 und 2013	73
Abbildung 43:	Liste der 20 Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben für Kosten der Unterkunft im Jahr 2013	74
Abbildung 44:	Ausgewählte Streuungsmaße der Kosten der Unterkunft 2008 und 2011 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini (Kreisebene)	76
Abbildung 45:	Bestimmungsfaktoren der Kosten der Unterkunft	78
Abbildung 46:	Histogramm und Kerndichteschätzung	80
Abbildung 47:	Kerndichteschätzungen der Ausgaben für Kosten der Unterkunft	81
Abbildung 48:	Konstante Ausgaben für Kosten der Unterkunft unter/über einem gewissen Niveau 2008–2013	82
Abbildung 49:	Beispiel einer Transitionmatrix	83
Abbildung 50:	Transitionsmatrix: Kosten der Unterkunft 2008–2013	84
Abbildung 51:	Vergleich Gini-Koeffizient zu Kosten der Unterkunft auf Länderebene 2008 und 2013	85
Abbildung 52:	Steuerentwicklung der Kommunen in Deutschland (2008–2013),	86
Abbildung 53:	Steuereinnahmekraft (gesamt) nach Ländern – Niveau 2008/2013	87
Abbildung 54:	Steuereinnahmekraft 2013 (Kreisebene)	89
Abbildung 55:	Steuereinnahmekraft im Vergleich 2008 zu 2013 (Kreisebene)	90
Abbildung 56:	Liste der 20 Gesamtkreise mit der höchsten bzw. niedrigsten Steuereinnahmekraft 2013	91
Abbildung 57:	Kerndichteschätzungen der Steuereinnahmekraft	93
Abbildung 58:	Minimal- und Maximalwerte der größten Änderungen der Steuereinnahmekraft 2008 zu 2013	93
Abbildung 59:	Konstante Steuereinnahmekraft unter/über einem gewissen Niveau	94
Abbildung 60:	Transitionsmatrix: Steuereinnahmekraft 2008 zu 2013	95
Abbildung 61:	Vergleich Gini-Koeffizient zu Steuereinnahmekraftniveau auf Länderebene 2008 und 2013	95
Abbildung 62:	Transitionmatrix: Steuereinnahmekraft 2008 zu 2013 – Gemeindeebene, exemplarisch für NRW	98

Abbildung 63:	Persistenz in der Steuereinnahmekraft 2008 zu 2013 für alle Länder (Gemeindeebene)	99
Abbildung 64:	Schuldenentwicklung 2008–2013	102
Abbildung 65:	Schulden (gesamt) – Niveau 2008/2013	103
Abbildung 66:	Schulden pro Kopf 2013 (Ebene der Gesamtkreise)	104
Abbildung 67:	Schulden im Vergleich 2008 zu 2013 (Ebene der Gesamtkreise)	105
Abbildung 68:	Liste der 20 Kommunen mit den höchsten bzw. niedrigsten Pro-Kopf-Schulden 2013	106
Abbildung 69:	Kerndichteschätzungen der Kommunalverschuldung	108
Abbildung 70:	Minimal- und Maximalwerte der größten Veränderungen bei der Gesamtverschuldung 2008–2013	109
Abbildung 71:	Konstante Verschuldung unter/über einem gewissen Niveau	110
Abbildung 72:	Transitionsmatrix: Schulden insgesamt 2008–2013	111
Abbildung 73:	Vergleich Gini-Koeffizient zu Schuldenniveau auf Länderebene 2008 und 2013	111
Abbildung 74:	Kassenkredite 2013 (Ebene der Gesamtkreise)	112
Abbildung 75:	Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung 2013	112
Abbildung 76:	Kerndichteschätzungen der Kassenkreditschulden	114
Abbildung 77:	Transitionmatrix: Kassenkredite 2008–2013	115
Abbildung 78:	Kassenkredite Ja/Nein (Gemeindeebene) 2013	116
Abbildung 79:	Kerndichteschätzungen der Gesamtschulden – exemplarisch für NRW	118
Abbildung 80:	Kerndichteschätzungen der Kassenkreditschulden – exemplarisch für NRW	119
Abbildung 81:	Transitionsmatrix: Schulden insgesamt in NRW 2008–2013	120
Abbildung 82:	Mobilitätsmaß (eigentlich Persistenzmaß) für alle Länder (einfaches Balkendiagramm)	121
Abbildung 83:	Kassenkredite am 31.12.2012 nach Teilnahme am Entschuldungs- oder Stabilitätsprogramm	128
Abbildung 84:	Jährliche ergebniswirksame Hilfsleistung 2013	129
Abbildung 85:	Konzentration und Höhe der Hilfsleistung; Teilnehmer inkl. Gemeindeverbände	130
Abbildung 86:	Boxplot – Verteilung der jährlichen ergebniswirksamen Hilfsleistung 2013	131
Abbildung 87:	Eigene jährliche Konsolidierungsbeiträge 2013 in großen und größeren Städten	132
Abbildung 88:	Aufwands- und ertragsseitige Konsolidierungsbeiträge 2013 in großen und größeren Städten	133
Abbildung 89:	Ertrags- und aufwandsseitige Konsolidierungsmaßnahmen 2013 in großen und größeren Städten	134
Abbildung 90:	Eigene jährliche Konsolidierungsbeiträge 2013 und erhaltene ergebniswirksame Hilfsleistung in großen und größeren Städten	135
Tabelle 1:	Kommunen mit der geringsten bzw. höchsten Arbeitslosenquote gemessen an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in 2013	15
Tabelle 2:	Kommunen mit der größten vorausberechneten Bevölkerungszunahme bzw. -abnahme zwischen 2012 und 2030	16
Tabelle 3:	Kommunalisierungsgrad der Ausgaben nach ausgewählten Aufgabenbereichen 2011, ermittelt auf Basis der Zuschussbedarfe	21
Tabelle 4:	Ausgabenstrukturen nach Aufgabenbereichen* 2011, ermittelt auf Basis der Zuschussbedarfe	23
Tabelle 5:	Kreisfreie Städte mit dem höchsten bzw. geringsten Anteil ausgelagerter Verschuldung 2013	26
Tabelle 6:	Übersicht über die Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns in den Ländern*	27
Tabelle 7:	Überblick über die analysierten finanzwirtschaftlichen Größen	31
Tabelle 8:	Kriterien einer empirischen Erfassung des Autonomiegrades kommunaler Einnahmen und Ausgaben	32
Tabelle 9:	Soziale Leistungen der Kommunen im Jahr 2013	67

Tabelle 10:	Ausgewählte Streuungsmaße der Kosten der Unterkunft 2008 und 2013 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini (Kreisebene)	77
Tabelle 11:	Ausgewählte Streuungsmaße der Steuereinnahmekraft 2008 und 2013 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini (Kreisebene)	92
Tabelle 12:	Ausgewählte Streuungsmaße der Steuereinnahmekraft 2008 und 2013 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini (Gemeinden)	97
Tabelle 13:	Ausgewählte Streuungsmaße der Kommunalverschuldung 2008/2013 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini	107
Tabelle 14:	Spannweite, Dezilverhältnis und Gini-Koeffizient für Kassenkredite	113
Tabelle 15:	Ausgewählte Streuungsmaße der Gesamtverschuldung 2008 und 2013 im Ländervergleich – Spannweite, Dezil, Gini (Gemeindeebene)	117
Tabelle 16:	Abdeckungsquoten der Hilfsprogramme nach Ländern	127
Tabelle 17:	Flächenländer insgesamt – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	144
Tabelle 18:	Westdeutsche Flächenländer – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	145
Tabelle 19:	Ostdeutsche Flächenländer – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	146
Tabelle 20:	Baden-Württemberg – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	147
Tabelle 21:	Bayern – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	148
Tabelle 22:	Brandenburg – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	149
Tabelle 23:	Hessen – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	150
Tabelle 24:	Mecklenburg-Vorpommern – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	151
Tabelle 25:	Niedersachsen – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	152
Tabelle 26:	Nordrhein-Westfalen – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	153
Tabelle 27:	Rheinland-Pfalz – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	154
Tabelle 28:	Saarland – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	155
Tabelle 29:	Sachsen – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	156
Tabelle 30:	Sachsen-Anhalt – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	157
Tabelle 31:	Schleswig-Holstein – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	158
Tabelle 32:	Thüringen – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	159
Tabelle 33:	Kommunale Steuereinnahmen (netto)	160
Tabelle 34:	Gewerbesteuereinnahmen (netto)	160
Tabelle 35:	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	161
Tabelle 36:	Sonstige Gemeindesteuern	161
Textbox 1:	Zugänge zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades	18
Textbox 2:	Kommunale Einnahmen- und Ausgabenstrukturen in Abhängigkeit von der Höhe des Finanzierungssaldos 2014	54
Textbox 3:	Krisenindikator Kassenkredite?	60
Textbox 4:	Zweckmäßigkeit der Kosten der Unterkunft als kommunale Aufgabe	68
Textbox 5:	Streuungs- und Konzentrationsmasse	75
Textbox 6:	Bestimmungsfaktoren der Pro-Kopf-Ausgaben für Kosten der Unterkunft	78
Textbox 7:	Kerndichteschätzungen	79
Textbox 8:	Transitionsmatrix	82
Textbox 9:	Rangkorrelation	98
Textbox 10:	Daten aus der Schuldenstatistik des Forschungsdatenzentrums	101

Tabelle 17: Flächenländer insgesamt – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014		Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	Mio. €	€ je Einw.	in %
Steuereinnahmen (netto)	79.475	1.059	2.412	32	3
Allgemeine Zuweisungen	42.090	561	2.242	30	6
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	121.565	1.619	4.654	62	4
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	46.742	623	1.966	26	4
Gebühren und Beiträge	18.883	252	209	3	1
Finanzeinnahmen ³⁾	11.896	158	146	2	1
Sonstige Einnahmen	6.328	84	262	4	4
Gesamteinnahmen⁴⁾	205.414	2.736	7.237	97	4
Personalausgaben	52.381	698	2.096	28	4
laufender Sachaufwand	43.179	575	1.999	27	5
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	23.985	319	1.153	15	5
Soziale Leistungen	49.546	660	2.409	32	5
Zinsausgaben	3.439	46	-330	-4	-9
Investitionen ⁶⁾	26.481	353	1.162	16	5
Sonstige Ausgaben	6.077	81	179	2	3
Gesamtausgaben⁴⁾	205.087	2.732	8.667	116	4
Finanzierungssaldo	327	4	-1.430	-19	-

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 18: Westdeutsche Flächenländer – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-Ø = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	71.061	1.135	107	2.023	32	3
Allgemeine Zuweisungen	32.582	521	93	2.017	32	7
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	103.642	1.656	102	4.041	65	4
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	38.332	612	98	1.737	28	5
Gebühren und Beiträge	16.549	264	105	135	2	1
Finanzeinnahmen ³⁾	10.040	160	101	90	1	1
Sonstige Einnahmen	5.699	91	108	109	2	2
Gesamteinnahmen⁴⁾	174.262	2.784	102	6.111	98	4
Personalausgaben	43.688	698	100	1.785	29	4
laufender Sachaufwand	36.573	584	102	1.854	30	5
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	20.067	321	100	951	15	5
Soziale Leistungen	42.544	680	103	2.235	36	6
Zinsausgaben	3.105	50	108	-286	-5	-8
Investitionen ⁶⁾	22.742	363	103	837	13	4
Sonstige Ausgaben	5.774	92	114	98	2	2
Gesamtausgaben⁴⁾	174.494	2.788	102	7.476	120	4
Finanzierungssaldo	-232	-4	-	-1.364	-22	-

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 19: Ostdeutsche Flächenländer – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-Ø = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	8.414	674	64	362	29	4
Allgemeine Zuweisungen	9.508	761	136	239	19	3
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	17.923	1.435	89	601	48	3
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	8.410	673	108	232	19	3
Gebühren und Beiträge	2.334	187	74	70	6	3
Finanzeinnahmen ³⁾	1.856	149	94	55	4	3
Sonstige Einnahmen	629	50	60	151	12	32
Gesamteinnahmen⁴⁾	31.152	2.494	91	1.109	89	4
Personalausgaben	8.693	696	100	311	25	4
laufender Sachaufwand	6.605	529	92	142	11	2
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	3.918	314	98	201	16	5
Soziale Leistungen	7.002	561	85	167	13	2
Zinsausgaben	333	27	58	-45	-4	-12
Investitionen ⁶⁾	3.739	299	85	321	26	9
Sonstige Ausgaben	302	24	30	76	6	34
Gesamtausgaben⁴⁾	30.593	2.450	90	1.172	94	4
Finanzierungssaldo	559	45	-	-63	-5	-

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- u. Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 20: Baden-Württemberg – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-West = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	12.811	1.200	106	100	9	1
Allgemeine Zuweisungen	7.504	703	135	629	59	9
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	20.315	1.903	115	729	69	4
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	6.023	564	92	177	17	3
Gebühren und Beiträge	2.209	207	78	44	4	2
Finanzeinnahmen ³⁾	1.828	171	107	-30	-3	-2
Sonstige Einnahmen	1.444	135	149	131	12	10
Gesamteinnahmen⁴⁾	31.818	2.981	107	1.051	99	3
Personalausgaben	8.154	764	109	347	33	4
laufender Sachaufwand	6.004	563	96	218	21	4
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	3.063	287	90	92	9	3
Soziale Leistungen	5.310	498	73	219	21	4
Zinsausgaben	226	21	43	-26	-2	-10
Investitionen ⁶⁾	4.958	465	128	94	9	2
Sonstige Ausgaben	3.675	344	373	149	14	4
Gesamtausgaben⁴⁾	31.389	2.941	105	1.092	103	4
Finanzierungssaldo	429	40	-	-41	-4	-

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 21: Bayern – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-West = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	15.863	1.255	111	652	52	4
Allgemeine Zuweisungen	4.896	387	74	107	9	2
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	20.759	1.643	99	758	60	4
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	7.713	610	100	617	49	9
Gebühren und Beiträge	3.250	257	97	–26	–2	–1
Finanzeinnahmen ³⁾	2.279	180	112	97	8	4
Sonstige Einnahmen	1.427	113	124	–40	–3	–3
Gesamteinnahmen⁴⁾	35.427	2.804	101	1.407	112	4
Personalausgaben	8.475	671	96	329	26	4
laufender Sachaufwand	6.561	519	89	281	22	4
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	3.969	314	98	225	18	6
Soziale Leistungen	6.628	525	77	413	33	7
Zinsausgaben	419	33	67	–89	–7	–18
Investitionen ⁶⁾	7.456	590	162	113	9	2
Sonstige Ausgaben	313	25	27	–43	–3	–12
Gesamtausgaben⁴⁾	33.821	2.677	96	1.228	98	4
Finanzierungssaldo	1.606	127	–	179	14	–

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 22: Brandenburg – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-Ost = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	1.756	717	106	97	39	6
Allgemeine Zuweisungen	2.008	819	108	0	0	0
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	3.764	1.536	107	97	40	3
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	1.893	772	115	75	31	4
Gebühren und Beiträge	660	269	144	9	4	1
Finanzeinnahmen ³⁾	309	126	85	6	3	2
Sonstige Einnahmen	88	36	71	16	6	21
Gesamteinnahmen⁴⁾	6.714	2.739	110	203	83	3
Personalausgaben	1.951	796	114	69	28	4
laufender Sachaufwand	1.464	597	113	37	15	3
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	773	315	101	43	18	6
Soziale Leistungen	1.528	624	111	42	17	3
Zinsausgaben	43	18	66	-6	-2	-12
Investitionen ⁶⁾	825	337	112	92	38	13
Sonstige Ausgaben	21	9	36	-20	-8	-48
Gesamtausgaben⁴⁾	6.606	2.695	110	258	106	4
Finanzierungssaldo	108	44	-	-55	-23	-

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 23: Hessen – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-West = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	8.117	1.338	118	717	119	10
Allgemeine Zuweisungen	2.884	475	91	55	9	2
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	11.000	1.814	110	772	128	8
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	2.931	483	79	116	19	4
Gebühren und Beiträge	1.676	276	105	9	2	1
Finanzeinnahmen ³⁾	1.040	172	107	48	8	5
Sonstige Einnahmen	624	103	113	-68	-11	-10
Gesamteinnahmen⁴⁾	17.271	2.848	102	878	146	5
Personalausgaben	4.340	716	103	161	27	4
laufender Sachaufwand	3.988	658	113	282	47	8
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	1.949	321	100	-13	-2	-1
Soziale Leistungen	4.544	749	110	68	11	2
Zinsausgaben	504	83	168	-12	-2	-2
Investitionen ⁶⁾	1.865	308	85	-33	-6	-2
Sonstige Ausgaben	341	56	61	-102	-17	-23
Gesamtausgaben⁴⁾	17.531	2.891	104	351	58	2
Finanzierungssaldo	-260	-43	-	527	87	-

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 24: Mecklenburg-Vorpommern – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-Ost = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	983	616	91	38	24	4
Allgemeine Zuweisungen	1.117	699	92	21	13	2
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	2.100	1.315	92	58	36	3
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	1.350	845	125	58	36	4
Gebühren und Beiträge	275	172	92	2	1	1
Finanzeinnahmen ³⁾	290	182	122	19	12	7
Sonstige Einnahmen	64	40	79	-11	-7	-14
Gesamteinnahmen⁴⁾	4.079	2.554	102	126	79	3
Personalausgaben	986	617	89	14	8	1
laufender Sachaufwand	1.018	637	120	23	14	2
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	404	253	81	1	0	0
Soziale Leistungen	1.214	760	136	28	17	2
Zinsausgaben	55	34	129	-8	-5	-12
Investitionen ⁶⁾	329	206	69	68	43	26
Sonstige Ausgaben	66	41	171	3	2	5
Gesamtausgaben⁴⁾	4.072	2.549	104	129	81	3
Finanzierungssaldo	7	4	-	-3	-2	-

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 25: Niedersachsen – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-West = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	7.731	989	87	264	34	4
Allgemeine Zuweisungen	3.752	480	92	234	30	7
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	11.483	1.470	89	498	64	5
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	5.294	678	111	-217	-28	-4
Gebühren und Beiträge	1.537	197	74	45	6	3
Finanzeinnahmen ³⁾	1.164	149	93	-7	-1	-1
Sonstige Einnahmen	657	84	92	115	15	21
Gesamteinnahmen⁴⁾	20.135	2.577	93	434	56	2
Personalausgaben	5.161	660	95	272	35	6
laufender Sachaufwand	4.024	515	88	77	10	2
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	1.747	224	70	136	18	8
Soziale Leistungen	5.788	741	109	271	35	5
Zinsausgaben	346	44	89	-25	-3	-7
Investitionen ⁶⁾	2.546	326	90	167	21	7
Sonstige Ausgaben	291	37	40	67	9	30
Gesamtausgaben⁴⁾	19.902	2.547	91	966	124	5
Finanzierungssaldo	233	30	-	-532	-68	-

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 26: Nordrhein-Westfalen – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-West = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	19.465	1.106	97	174	10	1
Allgemeine Zuweisungen	9.993	568	109	632	36	7
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	29.457	1.675	101	806	46	3
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	11.319	643	105	867	49	8
Gebühren und Beiträge	6.565	373	141	29	2	0
Finanzeinnahmen ³⁾	2.720	155	96	–4	0	0
Sonstige Einnahmen	1.019	58	64	–22	–1	–2
Gesamteinnahmen⁴⁾	51.080	2.904	104	1.676	96	3
Personalausgaben	12.512	711	102	446	25	4
laufender Sachaufwand	12.208	694	119	853	49	8
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	7.168	407	127	458	26	7
Soziale Leistungen	15.014	853	126	967	55	7
Zinsausgaben	1.133	64	130	–101	–6	–8
Investitionen ⁶⁾	3.783	215	59	417	24	12
Sonstige Ausgaben	797	45	49	114	7	17
Gesamtausgaben⁴⁾	52.615	2.991	107	3.154	180	6
Finanzierungssaldo	–1.535	–87	–	–1.478	–84	–

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 27: Rheinland-Pfalz – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-West = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	3.701	925	81	54	13	1
Allgemeine Zuweisungen	1.624	406	78	108	27	7
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	5.325	1.331	80	162	41	3
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	2.702	675	110	57	14	2
Gebühren und Beiträge	524	131	49	–2	0	0
Finanzeinnahmen ³⁾	525	131	82	–15	–4	–3
Sonstige Einnahmen	210	53	58	–40	–10	–16
Gesamteinnahmen⁴⁾	9.286	2.321	83	163	41	2
Personalausgaben	2.697	674	97	114	29	4
laufender Sachaufwand	1.981	495	85	42	10	2
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	893	223	70	13	3	2
Soziale Leistungen	2.512	628	92	125	31	5
Zinsausgaben	292	73	147	–6	–2	–2
Investitionen ⁶⁾	1.050	262	72	–15	–4	–1
Sonstige Ausgaben	229	57	62	–43	–11	–16
Gesamtausgaben⁴⁾	9.653	2.413	87	230	58	2
Finanzierungssaldo	–367	–92	–	–67	–17	–

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 28: Saarland – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-West = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	833	841	74	32	32	4
Allgemeine Zuweisungen	511	517	99	35	35	7
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	1.344	1.358	82	67	68	5
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	396	401	65	33	33	9
Gebühren und Beiträge	137	139	53	5	5	3
Finanzeinnahmen ³⁾	80	80	50	7	7	9
Sonstige Einnahmen	82	82	90	22	23	38
Gesamteinnahmen⁴⁾	2.039	2.060	74	134	135	7
Personalausgaben	655	662	95	29	30	5
laufender Sachaufwand	439	444	76	38	38	9
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	189	191	59	–29	–29	–13
Soziale Leistungen	687	694	102	95	95	16
Zinsausgaben	73	74	148	–15	–15	–17
Investitionen ⁶⁾	217	220	60	40	40	23
Sonstige Ausgaben	94	95	103	–1	–1	–1
Gesamtausgaben⁴⁾	2.355	2.380	85	157	159	7
Finanzierungssaldo	–316	–319	–	–23	–24	–

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 29: Sachsen – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-Ost = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	2.870	709	105	149	37	5
Allgemeine Zuweisungen	3.134	775	102	242	60	8
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	6.004	1.484	103	392	97	7
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	2.654	656	97	97	24	4
Gebühren und Beiträge	657	162	87	28	7	4
Finanzeinnahmen ³⁾	632	156	105	34	9	6
Sonstige Einnahmen	233	58	114	124	31	114
Gesamteinnahmen⁴⁾	10.180	2.516	101	674	167	7
Personalausgaben	2.722	673	97	103	25	4
laufender Sachaufwand	2.000	494	93	106	26	6
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	1.292	319	102	68	17	6
Soziale Leistungen	2.182	539	96	66	16	3
Zinsausgaben	84	21	77	-13	-3	-13
Investitionen ⁶⁾	1.409	348	116	132	33	10
Sonstige Ausgaben	166	41	169	104	26	168
Gesamtausgaben⁴⁾	9.853	2.436	99	565	140	6
Finanzierungssaldo	327	81	-	110	27	-

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 30: Sachsen-Anhalt – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-Ost = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	1.446	646	96	61	27	4
Allgemeine Zuweisungen	1.600	715	94	–44	–20	–3
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	3.046	1.361	95	17	8	1
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	1.281	572	85	–27	–12	–2
Gebühren und Beiträge	419	187	100	29	13	7
Finanzeinnahmen ³⁾	309	138	93	9	4	3
Sonstige Einnahmen	103	46	91	–18	–8	–15
Gesamteinnahmen⁴⁾	5.158	2.305	92	10	5	0
Personalausgaben	1.605	717	103	76	34	5
laufender Sachaufwand	1.243	555	105	–26	–11	–2
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	761	340	108	79	35	12
Soziale Leistungen	907	405	72	–1	0	0
Zinsausgaben	78	35	131	–13	–6	–14
Investitionen ⁶⁾	558	249	83	60	26	12
Sonstige Ausgaben	17	8	32	–2	–1	–12
Gesamtausgaben⁴⁾	5.169	2.310	94	172	77	3
Finanzierungssaldo	–12	–5	–	–162	–72	–

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 31: Schleswig-Holstein – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-West = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	2.541	901	79	18	6	1
Allgemeine Zuweisungen	1.419	503	97	217	77	18
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	3.959	1.404	85	235	84	6
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	1.952	692	113	90	32	5
Gebühren und Beiträge	652	231	87	33	12	5
Finanzeinnahmen ³⁾	405	143	89	–9	–3	–2
Sonstige Einnahmen	237	84	92	5	2	2
Gesamteinnahmen⁴⁾	7.205	2.554	92	354	126	5
Personalausgaben	1.694	601	86	85	30	5
laufender Sachaufwand	1.370	486	83	67	24	5
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	1.089	386	120	69	25	7
Soziale Leistungen	2.062	731	108	92	33	5
Zinsausgaben	113	40	81	–9	–3	–7
Investitionen ⁶⁾	867	307	85	39	14	5
Sonstige Ausgaben	35	12	13	–49	–17	–58
Gesamtausgaben⁴⁾	7.229	2.563	92	294	105	4
Finanzierungssaldo	–24	–9	–	59	21	–

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 32: Thüringen – Niveau und Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben

Einnahmeart/Ausgabeart	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL-Ost = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
Steuereinnahmen (netto)	1.359	630	94	16	8	1
Allgemeine Zuweisungen	1.650	765	100	19	9	1
Allgemeine Deckungsmittel ¹⁾	3.009	1.395	97	35	16	1
Zweckgebundene Zuweisungen ²⁾	1.232	571	85	27	13	2
Gebühren und Beiträge	323	150	80	2	1	1
Finanzeinnahmen ³⁾	316	146	99	-14	-6	-4
Sonstige Einnahmen	141	66	130	40	19	40
Gesamteinnahmen⁴⁾	5.021	2.328	93	91	42	2
Personalausgaben	1.429	663	95	50	23	4
laufender Sachaufwand	881	409	77	0	0	0
Zuweisungen f. lfd. Zwecke ⁵⁾	689	319	102	11	5	2
Soziale Leistungen	1.171	543	97	30	14	3
Zinsausgaben	73	34	127	-6	-3	-8
Investitionen ⁶⁾	617	286	96	-32	-15	-5
Sonstige Ausgaben	32	15	61	-9	-4	-22
Gesamtausgaben⁴⁾	4.892	2.268	93	44	20	1
Finanzierungssaldo	129	60	-	47	22	-

Anmerkungen:

1) Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus allgemeine Zuweisungen

2) Einnahmen aus Zuweisungen für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Investitionsförderungsmaßnahmen

3) Übrige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen

4) Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene

5) Einschließlich Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an öffentlichen Bereich

6) Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, von Grundstücken sowie beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 33: Kommunale Steuereinnahmen (netto)

Land	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
BW	12.811	1.200	113	189	9	1
BY	15.863	1.255	125	761	52	4
BB	1.756	717	65	99	39	6
HE	8.117	1.338	136	770	119	10
MV	983	616	52	38	24	4
NI	7.731	989	91	288	34	4
NW	19.465	1.106	104	224	10	1
RP	3.701	925	84	65	13	1
SL	833	842	74	30	33	4
SN	2.870	709	71	152	37	5
ST	1.446	646	61	54	27	4
SH	2.541	901	72	29	6	1
TH	1.359	630	59	12	8	1
FL insges.	79.475	1.059	100	2.711	32	3
westdt. FL	71.060	1.135	107	2.356	32	3
ostdt. FL	8.415	674	63	355	29	4

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 34: Gewerbesteuerereinnahmen (netto)

Land	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
BW	5.119	480	109	-60	-9	-2
BY	6.962	551	125	261	17	3
BB	696	284	65	56	22	9
HE	3.635	599	136	224	33	6
MV	369	231	52	5	3	1
NI	3.114	399	91	49	5	1
NW	8.037	457	104	-96	-7	-1
RP	1.477	369	84	-39	-11	-3
SL	324	327	74	-4	-4	-1
SN	1.269	314	71	60	14	5
ST	600	268	61	15	8	3
SH	896	318	72	-30	-12	-4
TH	557	258	59	-29	-12	-5
FL insges.	33.054	440	100	410	4	1
westdt. FL	29.563	472	107	303	3	1
ostdt. FL	3.491	280	63	107	9	3

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 35: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Land	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
BW	5.208	488	121	211	16	3
BY	6.480	513	127	460	33	7
BB	689	281	70	31	12	5
HE	3.034	500	124	425	67	16
MV	361	226	56	28	17	8
NI	2.845	364	90	194	24	7
NW	6.944	395	98	225	12	3
RP	1.453	363	90	60	14	4
SL	322	325	81	26	27	9
SN	906	224	56	78	19	9
ST	490	219	54	32	15	8
SH	1.049	372	92	31	9	3
TH	475	220	55	31	15	7
FL insges.	30.258	403	100	1.832	23	6
westdt. FL	27.336	437	108	1.632	24	6
ostdt. FL	2.921	234	58	200	16	7

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Tabelle 36: Sonstige Gemeindesteuern

Land	Niveau 2014			Veränderung ggü. Vorjahr		
	Mio. €	€ je Einw.	% (FL = 100)	Mio. €	€ je Einw.	%
BW	252	24	157	31	3	13
BY	52	4	27	2	0	2
BB	19	8	51	1	0	5
HE	95	16	104	10	2	11
MV	18	11	76	2	1	10
NI	139	18	118	17	2	13
NW	334	19	126	13	1	4
RP	70	17	116	8	2	13
SL	17	17	114	5	5	46
SN	24	6	39	2	0	7
ST	19	8	56	1	0	6
SH	75	26	176	6	2	9
TH	17	8	51	1	0	6
FL insges.	1.128	15	100	97	1	9
westdt. FL	1.032	16	110	91	1	9
ostdt. FL	96	8	51	6	0	7

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

© 2015 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. René Geißler

Autoren

Felix Arnold, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Dr. Florian Boettcher, Ministerium für Inneres und
Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen
Jun.-Prof. Dr. Ronny Freier, Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung e. V. und Freie Universität Berlin
Dr. René Geißler, Bertelsmann Stiftung
Benjamin Holler, Deutscher Städtetag

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Gestaltung

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

OJO Images – F1 ONLINE

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Dr. René Geißler
Programm LebensWerte Kommune
+49 5241 81-81467
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de