A Rahmenbedingungen kommunaler Haushaltspolitik

B Kommunale Finanzlage im Jahr 2016

C Entwicklung und Verteilung der Gemeindesteuern

D Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite

E Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen

BertelsmannStiftung

Inhalt

Zusammenfassung 4

1 Einleitung 5

2 Abgrenzung der Ausgaben und Einnahmen: Deckungsmittelverbrauch und -bestand 7

3 Voraussetzungen einer verteilungspolitischen Interpretation der Kommunalisierungsgrade 9

4 Die Finanzmittelaufteilung zwischen Landes- und Kommunalebene aus empirischer Sicht 12

4.1 Gesamtheit der Flächenländer 12
4.2 Flächenländer im Vergleich 14

5 Fazit 24

Literatur

Impressum 27

Zusammenfassung

- Die Verteilung der Aufgaben zwischen Land und Kommunen weist im Ländervergleich beachtliche Unterschiede auf, was in der Interpretation der kommunalen Finanzdaten berücksichtigt werden muss. Ein Maß, diese Differenzen zu messen und zu vergleichen, ist der Kommunalisierungsgrad.

- Die Betrachtung des Kommunalisierungsgrades bezog sich bis dato stets nur auf die Ausgaben. In diesem Teil E des Finanzreports wird dieser Analyse erstmals der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen gegenübergestellt. Erst aus dem Vergleich beider Kennzahlen lassen sich Indizien für die Angemessenheit (Symmetrie) der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen ableiten.

- Die Kommunalisierungsgrade werden jeweils anhand der tatsächlich von den Ebenen zu tragenden Ausgaben bzw. tatsächlich verfügbaren Einnahmen gebildet. Beim Kommunalisierungsgrad der Ausgaben wird der Deckungsmittelverbrauch der jeweiligen Ebenen als Saldo aus funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen gebildet; beim Kommunalisierungsgrad der Einnahmen der Deckungsmittelbestand der jeweiligen Ebenen als Summe der Einnahmen aus Steuern/steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Zuweisungen/Umlagen abzüglich der Ausgaben für allgemeine Zuweisungen/Umlagen.

- Bei der Interpretation der aus dem Symmetriekonzept gewonnenen Kennzahlen müssen drei methodische Aspekte Berücksichtigung finden: Strittig ist die Berücksichtigung der Zinsen auf beiden Ebenen, da diese keinen direkten Bezug zu den Aufgaben besitzen, gleichwohl aber eine finanzielle Belastung darstellen. Des Weiteren spiegelt die Ausgabenverteilung nicht zwingend die Aufgabenverteilung wider. Auf kommunaler Ebene sind die Schuldengrenzen strenger, was die Ausgaben reduziert; gleichzeitig existieren freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, was die Ausgaben wiederum erhöht. Beide Aspekte wirken sich je nach Haushaltslage aus. Das Risiko der strategischen Beeinflussung von Ausgaben und Einnahmen erscheint hingegen infolge des hohen Koordinationsaufwandes und des großen zeitliche Verzuges nicht relevant.

- Im Zeitraum 2011 bis 2015 sind sowohl Einnahmen als auch Ausgaben stark gestiegen. Im Flächenländerdurchschnitt bewegte sich der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben über die Jahre 2011 bis 2015 im Schnitt bei 38,9 Prozent (exklusive Zinsen). Die Ausgaben stiegen auf beiden Ebenen parallel. Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen lag in diesem Zeitraum bei gut 38 Prozent. Im Durchschnitt der Länder lassen sich keine Indizien für eine systematische Fehlverteilung von Einnahmen und Ausgaben ableiten. Der starke Einnahmen- und Ausgabenanstieg hatte diesbezüglich keine Veränderungen zu Folge.

- In Bezug auf die nominalen Ausgaben und Einnahmen je Einwohner treten erhebliche Differenzen zwischen den Ländern auf. Bei den Kommunen ist die Spannweite der Ausgaben mit 42 Prozent deutlich größer als bei den Ländern mit 23 Prozent (jeweils ohne Zinsen). Auf der Einnahmeseite tritt diese Ebenendifferenz nicht auf. Sie beträgt jeweils rund 32 Prozent.

- Im Vergleich der einzelnen Bundesländer ist eine große Spannweite der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen beobachtbar. Auf der Ausgabenseite (inklusive Zinsen) bewegt sich diese Kennzahl zwischen 31,1 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 42,2 Prozent in Hessen. Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen weist eine parallele Spannweite zwischen 30 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und knapp 42 Prozent in Nordrhein-Westfalen auf. Der Kommunalisierungsgrad der ostdeutschen Kommunen liegt systematisch niedriger als jener der westdeutschen.

Einleitung

- Die Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen verhalten sich in den Ländern näherungsweise parallel. In drei Ländern (Niedersachsen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) lag die Kennzahl für die Einnahmen höher als für die Ausgaben. In fünf Ländern verhielt es sich andersherum (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Hessen, Saarland, Brandenburg).

- Der Effekt der Zinszahlungen auf die Symmetrie der Finanzverteilung in den Ländern ergibt sich aus der relativen Verschuldung der Ebenen. In acht Ländern verbessert sich die Position der Kommunen, da die relative Zinslast der Länder größer ist denn jene der Kommunen (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Saarland). In den anderen Ländern hat die Berücksichtigung der Zinsen keine spürbaren Auswirkungen auf die Symmetrie der Finanzverteilung.

- Das hier angewandte Symmetriekonzept von Ausgaben und Einnahmen liefert Hinweise auf eine faire Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen. Es bietet die Möglichkeit, die tatsächliche Ausgabenbelastung mit den tatsächlich verfügbaren Einnahmen zu vergleichen. Stellen sich anhand dieser beiden Kennzahlen in den Ländern auffällige Differenzen im Zeitverlauf heraus, so ist dies eine Grundlage, den Finanzausgleich näher zu prüfen.

Im Rahmen der Gemeindefinanzberichterstattung wird regelmäßig der Begriff des „Kommunalisierungsgrades“ der Aufgaben verwendet. Auch die von der Bertelsmann Stiftung herausgegebenen kommunalen Finanzberichte haben sich regelmäßig mit dem Kommunalisierungsgrad und den Möglichkeiten seiner empirischen Erfassung auseinandergesetzt.[1] Den Ausgangspunkt für die Beschäftigung mit dem Kommunalisierungsgrad bildet der – auch im Rahmen des vorliegenden Finanzreports bereits mehrfach angesprochene – Umstand, dass die Kommunen in den Ländern in unterschiedlichem Maße in die öffentliche Leistungserbringung einbezogen sind. Die Kommunen verschiedener Länder haben demzufolge unterschiedliche Aufgabenkataloge zu erfüllen. Mit anderen Worten: Speziell bei länderübergreifender Betrachtung ist Kommune nicht gleich Kommune. Ein bekanntes und fiskalisch besonders relevantes Beispiel für eine Aufgabe, die in einigen Ländern durch die Landesverwaltung und in anderen durch kommunale Träger erbracht wird, ist die überörtliche Sozialhilfe, deren Träger gemäß § 3 Abs. 3 SGB XII jeweils durch Landesgesetz bestimmt werden. Als weitere Beispiele können in diesem Zusammenhang die Umwelt- und die Versorgungsverwaltung genannt werden.[2]

Die bestehenden Länderunterschiede der föderalen Aufgabenorganisation üben zwangsläufig auch einen Einfluss auf die jeweilige Höhe der – im Rahmen der Leistungserbringung getätigten – kommunalen Ausgaben aus. Spiegelbildlich dazu ist auch ein Einfluss auf die Höhe der Einnahmen zu erwarten, die den Kommunen zur Deckung ihrer Ausgaben zur Verfügung stehen. Die ländervergleichende Beschäftigung mit der kommunalen Haushaltssituation setzt daher die Auseinandersetzung mit den Länderunter-

1 Siehe hierzu insbesondere die kommunalen Finanzreports aus den Jahren 2008 und 2015: Junkernheinrich und Micosatt 2008: 98–114 sowie Arnold et al. 2015: 21.

2 Für eine nach ausgewählten Aufgabenbereichen differenzierte Übersicht über die unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade der Ausgaben in den Ländern siehe Tabelle 3 im Kommunalen Finanzreport 2015 (vgl. Arnold et al. 2015: 21).

schieden bei der institutionellen Einbindung der Kommunalebene in die Aufgabenerbringung der öffentlichen Hand zwingend voraus. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass aus den finanzstatistischen Ergebnissen sachlich nicht gerechtfertigte Schlussfolgerungen gezogen werden. Die Beschäftigung mit den Kommunalisierungsgraden leistet somit einen Beitrag zur richtigen Einordnung und besseren Vergleichbarkeit der Haushaltsergebnisse.

Die Untersuchung des Kommunalisierungsgrades selbst ist nicht trivial. Hierfür lassen sich im Kern zwei Gründe anführen:

- Zum einen beziehen sich die empirischen Auswertungen der Kommunalisierungsgrade aus Gründen der Datenverfügbarkeit stets nur auf die getätigten Ausgaben und nicht auf den funktionalen Ausgabenbedarf. Dargestellt wird also nicht, welchen Anteil der öffentlichen Aufgaben in einem Land die Kommunalebene erfüllt, sondern welchen Anteil der öffentlichen Ausgaben diese getätigt hat. Zwar besteht zwischen den beiden Größen ein inhaltlicher Zusammenhang – die Erfüllung von Aufgaben kostet in der Regel Geld und ist daher mit der Tätigung von Ausgaben verbunden, doch deckungsgleich sind die Begriffe keineswegs. Insbesondere erlauben die Ausgaben keine Aussage im Hinblick auf die Qualität, den Umfang und die Erfordernis des hiermit erstellten Leistungsangebotes sowie hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Die Ergebnisse sind daher stets mit einer gewissen Vorsicht zu behandeln.

- Hinzu kommt, dass aus den Länderunterschieden bei den Kommunalisierungsgraden der Ausgaben nicht selten Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Angemessenheit bzw. Unauskömmlichkeit der Finanzausstattung gezogen werden. Derartige Interpretationen sind aus fachlicher Sicht zumeist schon deshalb unzulässig, da dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben in der Regel kein anschlussfähig abgegrenzter Kommunalisierungsgrad der Einnahmen gegenübergestellt wird. Stattdessen wird in diesem Zusammenhang zumeist nur auf die Ergebnisse zu einzelnen Einnahmearten (v. a. Niveau der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen) verwiesen.

Der vorliegende Teil E des Kommunalen Finanzreports setzt sich eingehender mit dem Begriff des Kommunalisierungsgrades der Ausgaben und den Möglichkeiten seiner empirischen Operationalisierung auseinander. Im Mittelpunkt steht dabei zum einen die Frage nach der Aussagekraft eines auf den getätigten Ausgaben basierenden Kommunalisierungsgrades für die Finanzberichterstattung. Zum anderen werden in dem vorliegenden Teil E aktuelle empirische Ergebnisse zum Kommunalisierungsgrad präsentiert. Und schließlich wird dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben ein finanzstatistisch anschlussfähig abgegrenzter Kommunalisierungsgrad der Einnahmen gegenübergestellt.

2 Abgrenzung der Ausgaben und Einnahmen: Deckungsmittelverbrauch und -bestand

Es gibt verschiedene Möglichkeiten einer finanzstatistischen Abgrenzung der Ausgaben (Boettcher und Holler 2011; Junkernheinrich et al. 2012; Lamouroux und Thöne 2016). Zur Darstellung des Kommunalisierungsgrades wird häufig auf die sogenannten „unmittelbaren Ausgaben“ zurückgegriffen. Als unmittelbare Ausgaben werden solche Ausgaben bezeichnet, die direkt mit der Leistungserbringung der öffentlichen Hand gegenüber dem Privatsektor in Verbindung stehen (z. B. Sozialtransferausgaben, Zuweisungen an Dritte, Personalausgaben). Zahlungsströme innerhalb des öffentlichen Bereichs (z. B. Kostenerstattungen des Landes an Kommunen) fallen, da sie nicht dem Privatsektor zufließen, nicht unter die unmittelbaren Ausgaben und bleiben daher sowohl bei der (hierdurch finanziell belasteten) zahlenden Ebene als auch bei der (hierdurch finanziell entlasteten) empfangenden Ebene unberücksichtigt. Die unmittelbaren Ausgaben eignen sich somit dazu, den auf die Durchführungsverantwortung gerichteten Kommunalisierungsgrad der Ausgaben zu ermitteln. In diesem Fall vermittelt der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben einen Eindruck davon, in welchem Maße das Land bzw. die Kommunen für die Erbringung öffentlicher Leistungen für den Privatsektor verantwortlich sind.

Sofern das Erkenntnisinteresse primär auf die mit der Ausgabentätigkeit verbundene finanzielle Belastung gerichtet ist (Finanzierungsverantwortung) – d. h. sofern die Frage im Mittelpunkt steht, welchen Teil der im Land insgesamt bestehenden Ausgabenlast Land und Kommunen jeweils tragen –, lässt der auf den unmittelbaren Ausgaben basierende Kommunalisierungsgrad hingegen keine Aussage zu. Überwiegt dieses Erkenntnisinteresse, dann muss der Kommunalisierungsgrad auf der Grundlage der Zuschussbedarfe gebildet werden. Die Zuschussbedarfe bilden denjenigen Teil der Ausgaben ab, der nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen (z. B. Kostenerstattungen oder Entgelteinnahmen) gedeckt ist und für dessen Finanzierung daher allgemeine Deckungsmittel (v. a. Steuern, allgemeine Zuweisungen und Umlagen) „zugeschossen“ werden müssen. Sie stellen somit auf den Deckungsmittelverbrauch einer Körperschaftsebene ab. Anders als die unmittelbaren Ausgaben beinhalten die Zuschussbedarfe daher auch Zahlungen innerhalb des öffentlichen Bereichs: So werden z. B. Kostenerstattungen des Landes an die Kommunen bei der zahlenden Landesebene als ausgabenerhöhend berücksichtigt. Bei der empfangenden kommunalen Ebene haben diese Zahlungen spiegelbildlich dazu eine Verringerung der Ausgaben zur Folge, da die Kostenerstattungen als aufgabenspezifische Einnahmen den Zuschussbedarf der Empfänger reduzieren.

Die Erfassung der Ausgaben auf der Grundlage der Zuschussbedarfe ist mit dem Zusatznutzen verbunden, dass ein finanzstatistisch anschlussfähiger Einnahmebegriff existiert. Es besteht daher die Möglichkeit, den Kommunalisierungsgraden der Ausgaben – finanzstatistisch kompatible – Kommunalisierungsgrade der Einnahmen gegenüberzustellen. Spiegelbildlich zu der statistischen Abgrenzung der Ausgaben, die mit den Zuschussbedarfen auf den „Verbrauch“ allgemeiner Deckungsmittel durch die Ausgabentätigkeit abstellt, werden die Einnahmen über den jeweils vorhandenen „Bestand“ von allgemeinen Deckungsmitteln erfasst. Es werden also nur solche Einnahmen berücksichtigt, die keiner Zweckbindung unterliegen und daher ohne Einschränkung zur Deckung der getätigten Ausgaben verwendet werden können. Hierzu zählen im Wesentlichen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährten Schlüsselzuweisungen.

Die konkrete finanzstatistische Abgrenzung der Ausgaben ist in Abbildung 1 dargestellt. Wie zuvor bereits dargelegt wurde, bildet der Deckungsmittelverbrauch denjenigen Teil der aufgabenspezifischen Ausgaben ab, der nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt ist. Er ist dementsprechend die Differenz der aufgabenspezifischen Ausgaben (bereinigte funktionsbezogene Ausgaben) und Einnahmen

(bereinigte funktionsbezogene Einnahmen). Die bereinigten funktionsbezogenen Einnahmen wiederum setzen sich zusammen aus den bereinigten Einnahmen abzüglich der zweckungebundenen Einnahmen, die sich keiner bestimmten Aufgabe zuordnen lassen (Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen). Die bereinigten funktionsbezogenen Ausgaben setzen sich zusammen aus den bereinigten Ausgaben abzüglich der Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen.[3]

ABBILDUNG 1 **Zusammensetzung des Deckungsmittelverbrauchs**

	bereinigte funktionsbezogene Ausgaben
	bereinigte Ausgaben
./.	Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen
./.	**bereinigte funktionsbezogene Einnahmen**
	bereinigte Einnahmen
./.	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
./.	Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
=	**Deckungsmittelverbrauch**

Quelle: Eigene Darstellung. | BertelsmannStiftung

Der Deckungsmittelbestand setzt sich zusammen aus den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben zuzüglich der Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen abzüglich der Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen (vgl. Abbildung 2).

ABBILDUNG 2 **Zusammensetzung des Deckungsmittelbestands**

	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
+	Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
./.	Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen
=	**Deckungsmittelbestand**

Quelle: Eigene Darstellung. | BertelsmannStiftung

3 Die fiskalische Belastung durch Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen wird im Rahmen des vorliegenden Konzepts nicht auf der Ausgabenseite erfasst – die entsprechenden Zahlungen erhöhen also nicht den Deckungsmittelverbrauch –, sondern durch analoge Berücksichtigung auf der Einnahmeseite: Der Deckungsmittelbestand wird um die Zahlungen einer Ebene für allgemeine Zuweisungen und Umlagen reduziert. Die hiermit verbundene Haushaltsbelastung wird somit vollständig berücksichtigt.

3 Voraussetzungen einer verteilungspolitischen Interpretation der Kommunalisierungsgrade

Aufgrund der finanzstatistischen Kompatibilität von Deckungsmittelverbrauch und -bestand besteht die Möglichkeit, dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben denjenigen für die Einnahmen gegenüberzustellen und zu überprüfen, ob der Einnahmeanteil der kommunalen Ebene ihrem Ausgabenanteil entspricht – mithin: ob die Einnahmen ausgabensymmetrisch zwischen Landes- und Kommunalebene aufgeteilt sind (Boettcher und Holler 2012). Angesichts der beschriebenen methodischen Möglichkeit ist das – auf dem Deckungsmittelverbrauch und -bestand basierende – Symmetriekonzept in der jüngeren Vergangenheit mehrfach zur Überprüfung der Finanzmittelaufteilung zwischen Landes- und Kommunalebene herangezogen worden.[4]

Gerade weil das Konzept die Möglichkeit einer exakten Quantifizierung der ausgabensymmetrischen Einnahmeverteilung eröffnet, muss den – zu Beginn des Kapitels angerissenen und auch in diesem Fall bestehenden – interpretatorischen Grenzen von Istausgaben- bzw. Isteinnahmen-basierten Kommunalisierungsgraden besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Im Kern stellen sich mit Blick auf eine verteilungspolitische Interpretation des Symmetriekonzepts folgende Fragen:

- Sollen die Zinsausgaben bei der Abgrenzung des Deckungsmittelverbrauchs berücksichtigt werden?
- Sind Landes- und Kommunalebene in rechtlich-institutioneller Hinsicht eigentlich hinreichend vergleichbar?
- Ist eine Finanzmittelverteilung auf der Grundlage von Istausgaben und -einnahmen nicht anfällig für strategisches Verhalten?

Sollen die Zinsausgaben bei der Abgrenzung des Deckungsmittelverbrauchs berücksichtigt werden?

Ein Aspekt, der in diesem Zusammenhang von Bedeutung ist und der die finanzstatistische Abgrenzung des Deckungsmittelverbrauchs betrifft, ist die Frage, ob dieser auch die Zinsausgaben der jeweiligen Körperschaftsebene umfassen soll. Hintergrund dieser Frage ist, dass die Ausgaben für Zinsen (und analog dazu auch die Zinseinnahmen) nachweislich keinen Bezug zur Leistungserbringung im Betrachtungszeitraum haben. Zinsausgaben stellen vielmehr die Kosten der – über Kredite finanzierten – Aufgabenerfüllung vorangegangener Perioden dar. Durch die Berücksichtigung der Zinsausgaben wird die ohnehin unvollständige Verbindung zwischen den Ausgaben und Aufgaben demzufolge weiter aufgeweicht. Andererseits stellen die Zinsausgaben eine reale fiskalische Belastung dar, die von der betroffenen Körperschaft bzw. Körperschaftsebene finanziert werden muss. Dies spricht wiederum gegen eine Nichtberücksichtigung der Zinsausgaben bei der Abgrenzung des Deckungsmittelverbrauchs.

Da es weder möglich erscheint noch im Rahmen der vorliegenden Analyse erforderlich ist, den Zielkonflikt zwischen den Argumenten für und gegen die Berücksichtigung der Zinsen aufzulösen, wird der Deckungsmittelverbrauch in den nachfolgenden empirischen Auswertungen stets sowohl mit als auch ohne Zinsausgaben und -einnahmen ausgewiesen. Zusätzlich zur Abbildung 1 ist die Abgrenzung des Deckungsmittelverbrauchs in Abbildung 3 daher auch ohne Berücksichtigung der Zinsen dargestellt.

4 So z. B. in Brandenburg (2012 und 2015) und Schleswig-Holstein (2016).

ABBILDUNG 3 **Zusammensetzung des Deckungsmittelverbrauchs ohne Berücksichtigung der Zinsen**

	bereinigte funktionsbezogene Ausgaben
	bereinigte Ausgaben
./.	Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen
./.	Zinsausgaben sowie Tilgungen an den öffentlichen Bereich
./.	**bereinigte funktionsbezogene Einnahmen**
	bereinigte Einnahmen
./.	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
./.	Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
./.	Zinseinnahmen sowie Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich
=	**Deckungsmittelverbrauch (ohne Zinsausgaben und -einnahmen)**

Quelle: Eigene Darstellung. | BertelsmannStiftung

Sind Landes- und Kommunalebene in rechtlich-institutioneller Hinsicht hinreichend vergleichbar?

Die Zinsfrage stellt jedoch nicht den einzigen Aspekt dar, der im Hinblick auf eine verteilungspolitische Interpretation des Kommunalisierungsgrades der Istausgaben bzw. -einnahmen berücksichtigt werden muss. Die Vorstellung, dass der Ausgabenanteil als Maßstab einer gleichmäßigen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben geeignet ist, basiert auf verschiedenen Annahmen:

- Eine erste Annahme besteht darin, dass die Ausgabenanteile der Körperschaftsebenen die föderale Aufgabenverteilung adäquat widerspiegeln. Umfangreiche Aufgabenlasten schlagen sich dementsprechend in einem hohen Ausgabenniveau bzw. -anteil nieder. Umgekehrt formuliert: Divergierende Ausgabenanteile sind einzig und allein das Resultat entsprechender Belastungsunterschiede auf der Aufgabenseite. Tatsächlich werden die Ausgabenanteile jedoch nicht nur durch die jeweilige Aufgabenbelastung geprägt, sondern auch von den Möglichkeiten ihrer Finanzierung durch ordentliche bzw. außerordentliche Einnahmen. Sofern diese Finanzierungsmöglichkeiten zwischen den Gebietskörperschaftsebenen aufgrund haushaltsrechtlicher Unterschiede systematisch divergieren (z. B. aufgrund unterschiedlicher Kreditobergrenzen), ist der Ausgabenanteil als alleiniger Maßstab einer symmetrischen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben daher nicht geeignet. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass haushaltsrechtlich bedingte Unterschiede des Konsolidierungsdrucks zusätzlich noch durch eine Verschlechterung der – ausgabensymmetrischen – Finanzmittelverteilung bestraft werden, obwohl die föderale Aufgabenverteilung ansonsten unverändert geblieben ist. Schon in Anbetracht der bislang sehr unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Zugriffsmöglichkeiten der Länder und ihrer Kommunen auf das Instrument der Kreditfinanzierung ist die Gültigkeit dieser Annahme fraglich. Dies gilt zumindest bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse.

- Eine zweite Annahme betrifft die Aufgabenregulierung der betrachteten Körperschaftsebenen. Eine verteilungspolitische Interpretation der Symmetrieergebnisse setzt voraus, dass der Ausgabenanteil einer jeden Ebene vor allem ihre eigenen Aufgaben widerspiegelt, d. h. solche Aufgaben, die diese selbst veranlasst hat und politisch gestalten kann. Dies ist bei den kommunalen Aufgaben nicht durchgängig der Fall. Denn während die Kommunen zur Erfüllung der regulierten Aufgaben verpflichtet sind, steht ihnen die Wahrnehmung der eigenen Selbstverwaltungsaufgaben rechtlich gesehen frei. In Zeiten knapper Kassen hat dies zur Folge, dass es zuallererst die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sind, die gestrichen werden. Die Verdrängung kommunaler Selbstverwaltungs- durch rechtlich regulierte Pflichtaufgaben lässt sich an dem für die Symmetrieberechnung verwendeten kommunalen Gesamtausgabenanteil jedoch nicht ablesen, obwohl sie mit Blick auf die Frage nach der Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben und ihrer Finanzierung von großer Bedeutung sind. In Anbetracht der bereits seit Jahrzehnten problematisierten – teils – umfassenden (bundes-)rechtlichen Regulierung der kommunalen Aufgabenerfüllung darf das Vorliegen dieser Annahme also ebenfalls bezweifelt werden (vgl. Boettcher und Holler 2012: Abbildung 1).

- Eine dritte Annahme bezieht sich auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung von Landes- und Kommunalebene. Eine verteilungspolitische Interpretation der auf Istausgaben und -einnahmen basierenden Kommunalisierungsgrade setzt voraus, dass die Körperschaftsebenen ihre Einnahmeerzielungsmöglichkeiten (bezogen auf ordentliche Einnahmen) in vergleichbarem Maße ausgeschöpft haben. Dasselbe gilt für die Nutzung ausgabenseitiger Konsolidierungspotenziale. Liegt diese Voraussetzung nicht vor, dann sind die Haushaltsistdaten als Maßstab für die Finanzmittelaufteilung insofern problematisch als

- der Einnahmeanteil derjenigen Ebene, die ihre ordentlichen Einnahmeerzielungsmöglichkeiten in stärkerem Maße ausschöpft, höher ausfällt als bei vergleichbarer einnahmeseitiger Konsolidierung beider Körperschaftsebenen und/oder

- der Ausgabenanteil derjenigen Ebene, die ihre ausgabenseitigen Konsolidierungsmöglichkeiten intensiver nutzt, kleiner wäre als bei einer gleichmäßigen föderalen Verteilung des ausgabenseitigen Konsolidierungsdrucks.

Beides würde die Ergebnisse der auf Haushaltsistdaten basierenden Symmetrieberechnung verzerren und hätte daher negative Auswirkungen auf die Aussagekraft der Ergebnisse.

Ist eine Finanzmittelverteilung auf der Grundlage von Istausgaben und -einnahmen anfällig für strategisches Verhalten?

Sofern die Istausgaben und -einnahmen in einem regelgebundenen Verfahren wiederholt zur Überprüfung und Nachjustierung der Finanzmittelverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene herangezogen werden, droht die Gefahr strategischen Verhaltens der beteiligten Körperschaften bzw. Körperschaftsebenen. Konkret besteht in diesem Fall das Risiko, dass die Ausgaben von den beteiligten finanzpolitischen Akteuren absichtlich erhöht bzw. Einnahmeerzielungsmöglichkeiten bewusst nicht ausgeschöpft werden, um auf diese Weise den eigenen Anteil an den ausgabensymmetrisch verteilten Finanzmitteln zu maximieren (vgl. Boettcher und Holler 2011: 89).

Das Risiko einer derartigen strategisch eingesetzten Fehlplanung des Haushalts sollte jedoch nicht überschätzt werden. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene. Denn um die Finanzmittelaufteilung spürbar zu beeinflussen, müsste eine möglichst große Anzahl von Kommunen ihre Ausgaben maximieren und damit gegen rechtliche Vorgaben der Haushaltsaufstellung und -bewirtschaftung verstoßen. Der Erfolg setzt also eine kollektive Handlung und Maßnahmenkoordination voraus. Dieser kollektiven Handlung steht das individuelle finanzwirtschaftliche und haushaltsrechtliche Risiko des haushaltsrechtlichen Regelverstoßes gegenüber.[5]

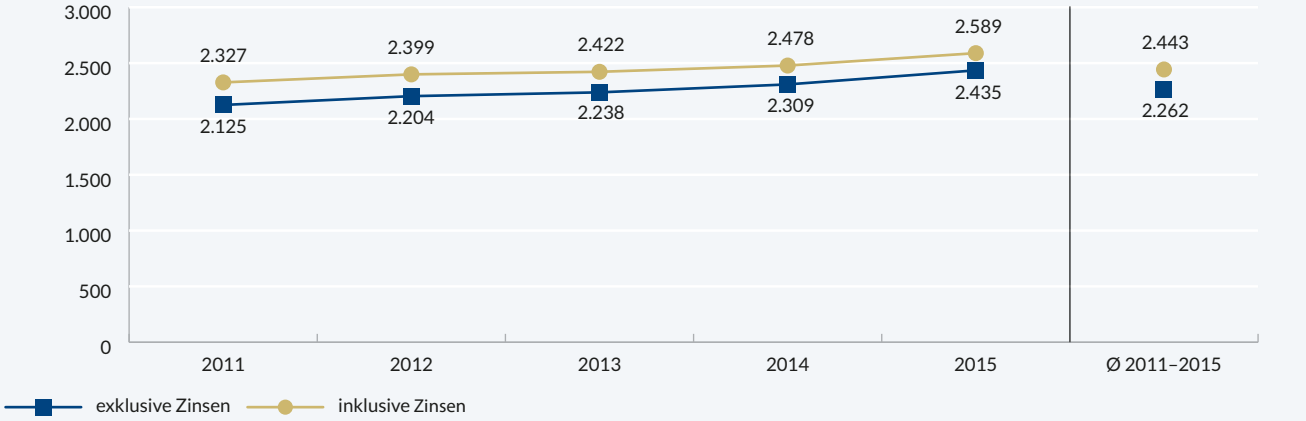
Neben dem Koordinationserfordernis bei der kommunalen Ausgabenerhöhung gibt es noch zwei weitere Argumente, die dafür sprechen, dass das Risiko einer strategischen Beeinflussung der Ausgaben und Einnahmen – insbesondere auf der kommunalen Ebene – überschaubar ist: Zum einen wäre eine solche Maßnahme mit dem Risiko von „Trittbrettfahrerverhalten“ verbunden, denn von dem Nutzen der strategisch motivierten Ausgabenerhöhung würde die Gesamtheit der Kommunen profitieren, während das hiermit verbundene Risiko nur die an der Maßnahme mitwirkenden Kommunen treffen würde. Zum Zweiten ist in diesem Zusammenhang auch die zeitliche Verzögerung zwischen der Maßnahme (Ausgabenerhöhung) einerseits und der Maßnahmenwirkung (höherer Finanzmittelanteil der Kommunen) andererseits zu berücksichtigen: Selbst wenn die Kommunen mit der strategisch begründeten Ausgabenerhöhung Erfolg haben, würde dieser höchstwahrscheinlich erst mit einem erheblichen zeitlichen Verzug eintreten.

Die vorangegangenen Erläuterungen verdeutlichen die Grenzen einer allein auf die Istausgaben- und Isteinnahmenanteile gestützten Interpretation der Finanzmittelaufteilung zwischen Landes- und Kommunalebene. Diese stellen zwar wertvolle Informationen im Hinblick auf die föderale Steueraufteilung dar, doch in Anbetracht der Tatsache, dass die o. g. Voraussetzungen in der finanzwirtschaftlichen Realität der deutschen Länder überwiegend nicht erfüllt sein dürften, reichen diese Informationen allein nicht aus, um belastbare Aussagen im Hinblick auf die „richtige“ – im Sinne von aufgabensymmetrische – Finanzmittelaufteilung zwischen den föderalen Ebenen zu ziehen. Derartige Schlussfolgerungen setzen voraus, dass die rein ausgaben- und einnahmebasierten Ergebnisse um Informationen über die jeweilige Aufgabenbelastung sowie deren Entwicklung ergänzt werden.

5 Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen auch Lamouroux und Thöne (2016: 27 f.). Negativer schätzen hingegen Lenk et al. (2017) die dynamischen Anreizeffekte einer wiederholt automatischen Anwendung des Symmetrieverfahrens für die föderale Finanzmittelaufteilung ein.

4 Die Finanzmittelaufteilung zwischen Landes- und Kommunalebene aus empirischer Sicht

ABBILDUNG 4 **Deckungsmittelverbrauch der Länder** (in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

4.1 Gesamtheit der Flächenländer

Vor dem Hintergrund der in den vorangegangenen Kapiteln dargelegten methodisch-statistischen (Kapitel 2) sowie theoretisch-konzeptionellen (Kapitel 3) Erläuterungen, werden in diesem Kapitel die empirischen Ergebnisse des Deckungsmittelverbrauchs sowie des Deckungsmittelbestands der Körperschaftsebenen in den Ländern dargestellt.

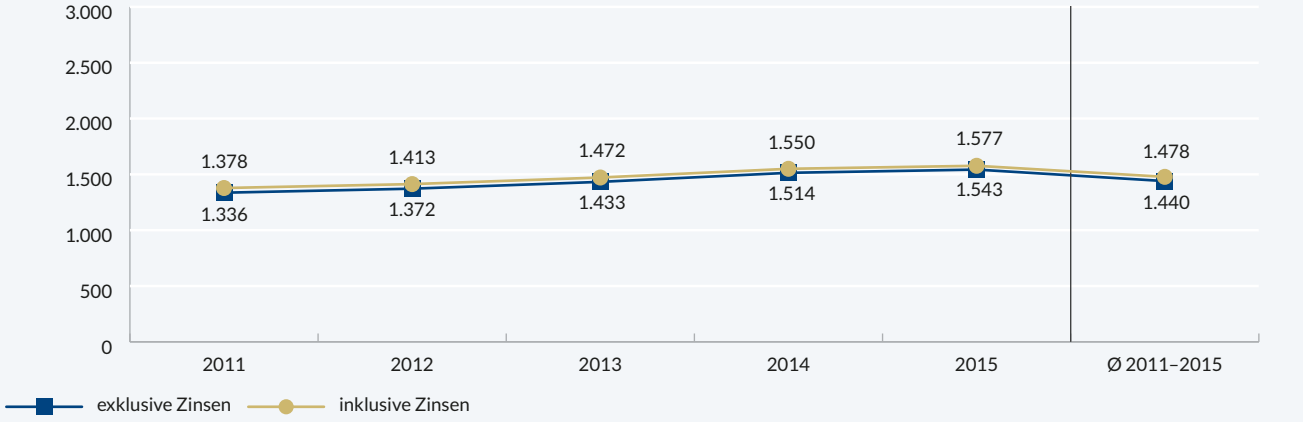
Als Datengrundlage wurde auf die vom Statistischen Bundesamt publizierten vierteljährlichen Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalte der Länder sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände) zurückgegriffen. Den Betrachtungszeitraum bilden die Jahre 2011 bis 2015.

Die Abbildungen 4 und 5 haben den Deckungsmittelverbrauch der Länder (Abbildung 4) bzw. ihrer Kommunen (Abbildung 5) zum Gegenstand. Dargestellt ist jeweils der Flächenländerdurchschnitt der Pro-Kopf-Ausgaben, wobei diese einmal inklusive und einmal ohne Berücksichtigung der Zinsen abgebildet sind.

Ohne Berücksichtigung der Zinsen beliefen sich die Länderausgaben im Zeitraum 2011 bis 2015 im Durchschnitt auf 2.262 Euro je Einwohner. Zwischen 2011 und 2015 ist der Deckungsmittelverbrauch der Länder dabei im Mittel um 310 Euro je Einwohner bzw. 14,6 Prozent gestiegen. Einschließlich der Zinsen betrug der Deckungsmittelverbrauch der Länder im Betrachtungszeitraum durchschnittlich 2.443 Euro je Einwohner. Aufgrund des zwischen 2011 und 2015 deutlich gesunkenen Zinsniveaus ist die Entwicklung der Gesamtausgaben unter Berücksichtigung der Zinsen im Betrachtungszeitraum mit +262 Euro je Einwohner bzw. +11,3 Prozent weniger dynamisch verlaufen als bezogen auf den Deckungsmittelverbrauch exklusive Zinsen. Das rückläufige Zinsniveau lässt sich darüber hinaus auch an dem Gesamtausgabenanteil der Zinsen ablesen, der zwischen 2011 und 2015 von 8,7 auf 6 Prozent gesunken ist.

Abbildung 5 hat den Deckungsmittelverbrauch der Kommunen zum Gegenstand. Dieser betrug im Zeitraum 2011 bis 2015 in der Abgrenzung ohne Zinsen durchschnittlich 1.440 Euro je Einwohner. Zwischen 2011 und 2015 sind die

ABBILDUNG 5 **Deckungsmittelverbrauch der Kommunen** (in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

kommunalen Ausgaben im Flächenländerdurchschnitt um 207 Euro je Einwohner (+15,5 Prozent) gestiegen. In der Abgrenzung inklusive der Zinsen belief sich der kommunale Deckungsmittelverbrauch im Zeitraum 2011 bis 2015 im Mittel auf 1.478 Euro je Einwohner. Unter Einschluss der Zinsen fiel die Ausgabenentwicklung zwischen 2011 und 2015 mit +199 Euro je Einwohner (+14,4 Prozent) – ähnlich wie bei den Ländern – ebenfalls etwas weniger dynamisch aus als die Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsen. Der Ausgabenanteil der Zinsen belief sich im Betrachtungszeitraum auf der kommunalen Ebene im Mittel auf rund 2,6 Prozent; die Bedeutung der Zinsen war damit im kommunalen Bereich deutlich geringer als auf der Landesebene. Zwischen 2011 und 2015 ist der kommunale Zinsausgabenanteil von 3 auf 2,16 Prozent gesunken.[6]

Betrachtet man die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Relation zu der Summe der Ausgaben von Landes- und Kommunalebene insgesamt, dann erhält man den Kommunalisierungsgrad der Ausgaben. Dieser ist in Abbildung 6 für die Gesamtheit der Kommunen dargestellt. Bezogen auf den Deckungsmittelverbrauch ohne Berücksichtigung der Zinsen waren die Kommunen im Betrachtungszeitraum demzufolge für 38,9 Prozent der in den Flächenländern insgesamt getätigten öffentlichen Ausgaben verantwortlich. In der Abgrenzung einschließlich der Zinsen war der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben – aufgrund des höheren Zinsausgabenanteils der Länder – im Betrachtungszeitraum mit 37,7 Prozent etwas kleiner.

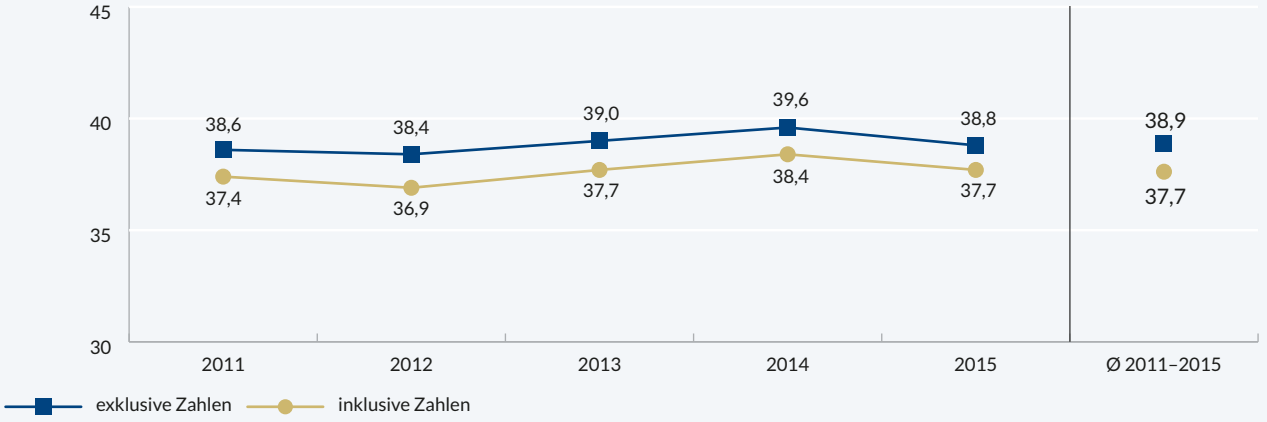
Die Zeitreihenbetrachtung des Kommunalisierungsgrades lässt eine moderate Schwankung des kommunalen Anteils am gesamten Deckungsmittelverbrauch erkennen: Bezogen auf den Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen ist dieser zwischen 2012 und 2014 von 38,4 Prozent auf 39,6 Prozent gestiegen. 2015 entsprach er mit 38,8 Prozent in etwa dem Niveau zu Beginn des Betrachtungszeitraums (38,6 Prozent) sowie dem Durchschnittswert für 2011 bis 2015 insgesamt (38,9 Prozent).

Mit dem sogenannten „Deckungsmittelbestand“ besteht die Möglichkeit, den Ausgaben und ihrer Aufteilung zwischen den föderalen Ebenen eine finanzstatistisch kompatible Einnahmegröße gegenüberzustellen. In Abbildung 7 ist die Höhe und Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen der Länder sowie der Kommunen dargestellt. Als Betrachtungszeitraum wurden – analog zu den vorangegangenen Abbildungen zum Deckungsmittelverbrauch – die Jahre 2011 bis 2015 ausgewählt. Betrachtungsmaßstab ist abermals der Flächenländerdurchschnitt.

Im Zeitraum 2011 bis 2015 verfügten die Flächenländer im Schnitt über allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 2.404 Euro je Einwohner. Die Einnahmen der Länder sind zwischen 2011 und 2015 um 385 Euro je Einwohner bzw. 17,4 Prozent gestiegen. Bezogen auf die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände belief sich der Deckungsmittelbestand im Betrachtungszeitraum im Mittel auf 1.494 Euro je Einwohner. Die kommunalen Einnahmen haben zwischen 2011 und 2015 um 253 Euro je Einwohner bzw. 18,5 Prozent zugelegt.

6 Die Verbindlichkeiten der kommunalen Kernhaushalte sind im gleichen Zeitraum (31.12.2011 bis 31.12.2015) bundesweit um 5,3 Milliarden Euro bzw. 4,2 Prozent gestiegen.

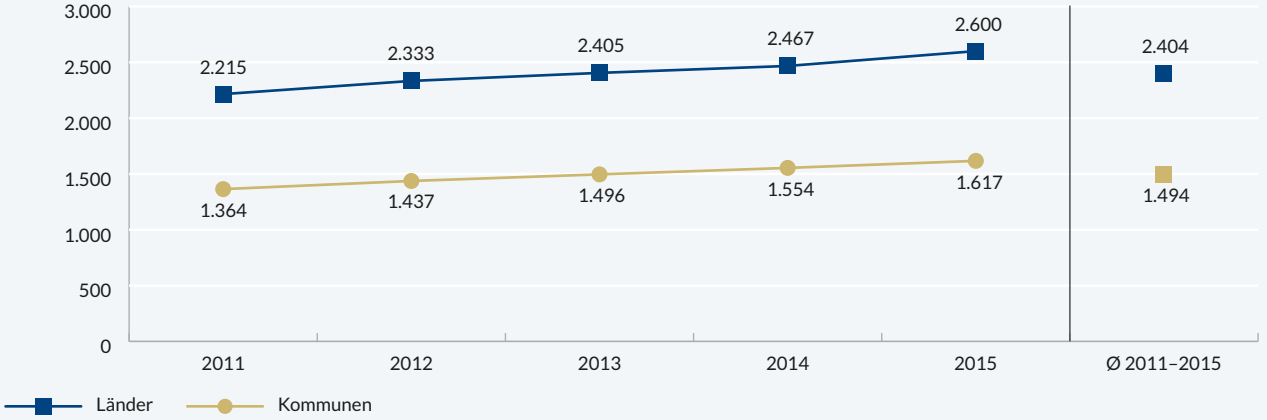
ABBILDUNG 6 **Kommunalisierungsgrad der Ausgaben** (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 7 **Deckungsmittelbestand der Länder sowie der Kommunen** (in Euro je Einwohner)

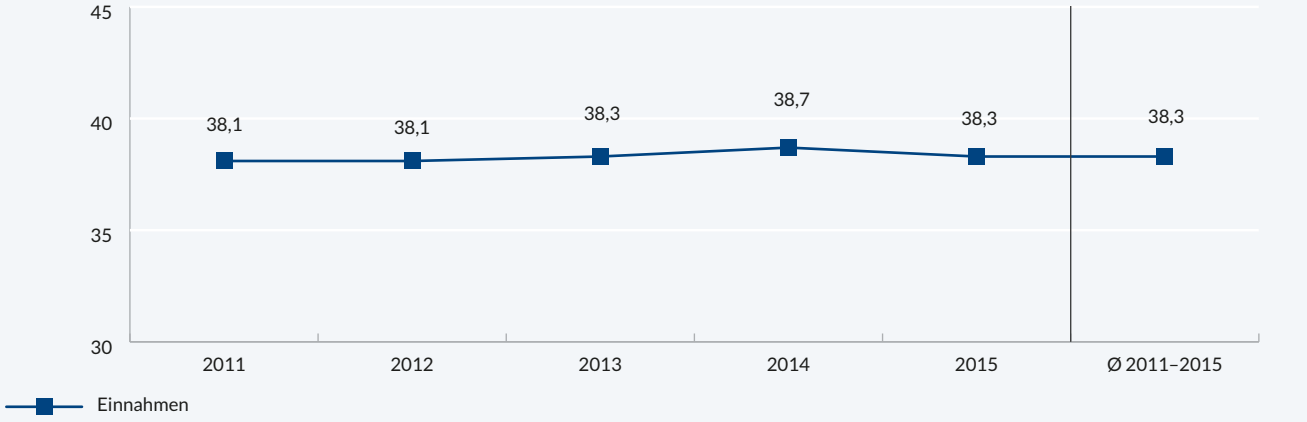


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

Im Flächenländerdurchschnitt standen der Länder- und Kommunalebene im Betrachtungszeitraum in Summe allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 3.898 Euro je Einwohner zur Verfügung. Im Jahr 2015 belief sich der Gesamtdeckungsmittelbestand im Schnitt sogar auf 4.217 Euro je Einwohner. Der kommunale Anteil an den insgesamt verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln – der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen – betrug im ausgewählten Zeitraum 2011 bis 2015 somit 38,3 Prozent (vgl. Abbildung 8). Der kommunale Einnahmenanteil lag damit exakt zwischen den Werten, die für den Kommunalisierungsgrad der Ausgaben errechnet wurden: Mit 38,3 Prozent lag er 0,6 Prozentpunkte unter dem ohne Berücksichtigung der Zinsen ermittelten Ausgabenanteil der Kommunen (38,9 Prozent) und 0,6 Prozentpunkte über dem Kommunalisierungsgrad, der für den Deckungsmittelverbrauch einschließlich der Zinsen kalkuliert wurde (37,7 Prozent). Bezogen auf den Flächenländerdurchschnitt waren die Einnahmen im betrachteten Zeitraum 2011 bis 2015 somit weitgehend ausgabensymmetrisch zwischen den Ländern einerseits und den Kommunen andererseits aufgeteilt. Anzeichen für eine systematische Fehlverteilung der Mittel zuungunsten der kommunalen Ebene lässt sich den Symmetrieergebnissen somit bezogen auf die Gesamtheit der Flächenländer nicht entnehmen.

ABBILDUNG 8 **Kommunalisierungsgrad der Einnahmen** (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

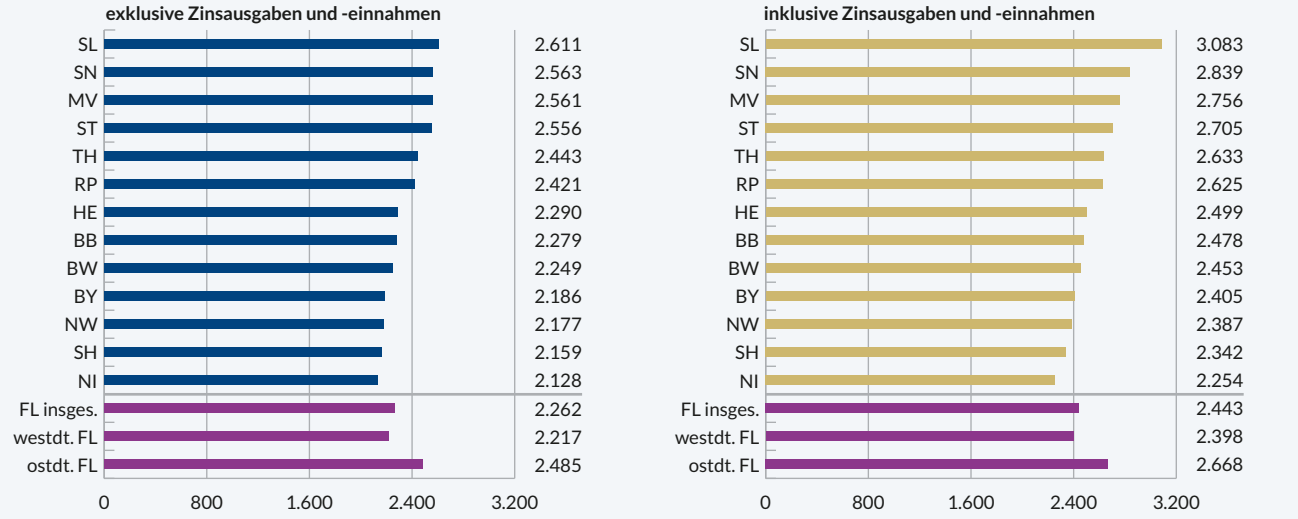
4.2 Flächenländer im Vergleich

Die zuvor dargestellten Ergebnisse bezogen sich allesamt auf den Flächenländerdurchschnitt. Nachfolgend wird der Betrachtungsmaßstab verkleinert und die Ausgaben und Einnahmen der Körperschaftsebenen werden auf der Länderebene abgebildet. Der Betrachtungszeitraum bleibt mit den Jahren 2011 bis 2015 unverändert. Ebenso wird der Deckungsmittelverbrauch weiterhin sowohl in der Abgrenzung ohne als auch mit Berücksichtigung der Zinsen dargestellt.

Die Abbildungen 9 und 10 haben den Deckungsmittelverbrauch der Landesebene (Abbildung 9) sowie der Kommunen (Abbildung 10) zum Gegenstand. Bei den Ländern reichten die Pro-Kopf-Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsen im Betrachtungszeitraum von 2.128 bis 2.611 Euro je Einwohner. Dies entspricht einer Spannweite von 483 Euro. Deutlich über dem Flächenländerdurchschnitt von 2.262 Euro je Einwohner lagen die Pro-Kopf-Ausgaben im Saarland (2.611 Euro je Einwohner) sowie in Sachsen (2.563 Euro je Einwohner), Mecklenburg-Vorpommern (2.561 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (2.556 Euro je Einwohner). Das niedrigste Ausgabenniveau wiesen im Betrachtungszeitraum die Länder Niedersachsen (2.128 Euro je Einwohner), Schleswig-Holstein (2.159 Euro je Einwohner), Nordrhein-Westfalen (2.177 Euro je Einwohner) und Bayern (2.186 Euro je Einwohner) auf, deren Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen jeweils unter 2.200 Euro je Einwohner lag. Insgesamt lässt Abbildung 9 erkennen, dass der Deckungsmittelverbrauch der Landesebene ohne Zinsen im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 in den ostdeutschen Flächenländern mit durchschnittlich 2.485 Euro je Einwohner erkennbar (und zwar 268 Euro je Einwohner bzw. 12 Prozent) über dem westdeutschen Niveau (2.217 Euro je Einwohner) lag.

In Abbildung 9 ist zusätzlich zu dem Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen auch derjenige inklusive der Zinsausgaben und -einnahmen dargestellt. Im Flächenländerdurchschnitt beliefen diese sich auf der Länderebene auf 181 Euro je Einwohner. Der Saldo der Zinsausgaben und -einnahmen wies dabei große Länderunterschiede auf, die zu einem großen Teil auf die divergierenden Schuldenstände der Länder zurückgeführt werden können. Fiskalisch besonders bedeutsam war die Position der Zinsen im Saarland. Hier belief sich der Saldo der Zinsausgaben und -einnahmen (einschließlich der in diesem Zusammenhang ebenfalls berücksichtigten Ausgaben für Kredittilgungen an den öffentlichen Bereich sowie Einnahmen aus Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich) im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 auf 472 Euro je Einwohner. Besonders gering fiel die fiskalische Bedeutung der Zinsen für den Deckungsmittelverbrauch der Länder in Niedersachsen (126 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (149 Euro je Einwohner) aus. Bezogen auf die Länderausgaben inklusive der Zinsen reichten die Pro-Kopf-Ausgaben im Zeitraum 2011 bis 2015 damit von 2.254 Euro je Einwohner in Niedersachsen bis 3.083 Euro je Einwohner im Saarland. Dies entspricht einer Spannweite von 829 Euro je Einwohner. Der Deckungsmittelverbrauch im Saarland lag damit rund 37 Prozent über demjenigen von Niedersachsen. Auch bezogen auf die Abgrenzung des Deckungsmittelverbrauchs inklusive der Zinsausgaben und -einnahmen lässt sich der bereits im Hinblick auf die Darstellung ohne Zinsen festgestellte Niveauunterschied zwischen den Länderausgaben in den ost- und westdeutschen Flächenländern erkennen. Mit

ABBILDUNG 9 **Deckungsmittelverbrauch der Landesebene im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015** (in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

durchschnittlich 2.668 Euro je Einwohner überstiegen die Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Flächenländer diejenigen in Westdeutschland um 270 Euro je Einwohner bzw. 11,3 Prozent.

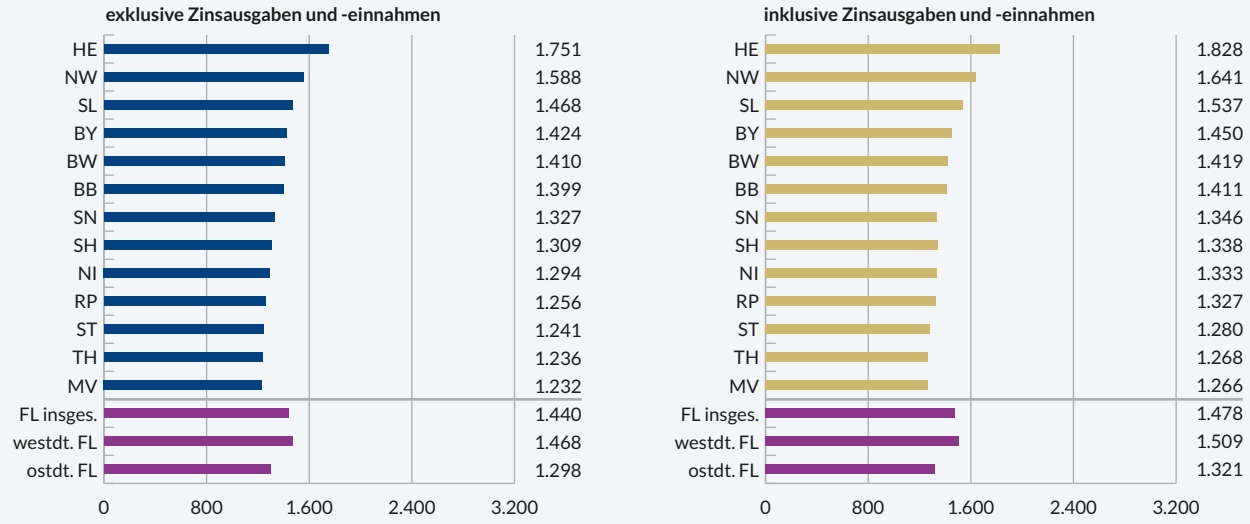
Abbildung 10 hat den Deckungsmittelverbrauch der Kommunen zum Gegenstand. Analog zu der vorangegangenen Darstellung für die Länderebene wird auch hier zwischen den Ausgaben exklusive sowie inklusive der Zinsen differenziert. Die Abbildung lässt große Länderunterschiede bei der Höhe der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben erkennen. Angesichts der eingangs angesprochenen Unterschiede bei der Einbindung der Kommunen in die Leistungserbringung der öffentlichen Hand sowie in Anbetracht der in Teil A (Rahmenbedingungen) dargestellten wirtschafts- und sozialstrukturellen Heterogenität der Länder stellen diese Ausgabenunterschiede jedoch keine Überraschung dar.

In der Abgrenzung ohne Zinsausgaben und -einnahmen reichten die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben im Zeitraum 2011 bis 2015 von 1.232 bis 1.751 Euro je Einwohner. Das Ausgabenmaximum lag damit 519 Euro bzw. 42 Prozent über dem minimalen Wert. Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben wiesen die Kommunen in Hessen auf. Die nordrhein-westfälischen Kommunen hatten mit 1.588 Euro je Einwohner das zweithöchste Ausgabenniveau. Besonders niedrig waren die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern (1.232 Euro je Einwohner), Thüringen (1.236 Euro je Einwohner), Sachsen-Anhalt (1.241 Euro je Einwohner) und in Rheinland-Pfalz (1.256 Euro je Einwohner). In der Abgrenzung ohne Berücksichtigung der Zinsen lag der kommunale Deckungsmittelverbrauch in den ostdeutschen Flächenländern mit 1.298 Euro je Einwohner durchschnittlich 170 Euro bzw. rund 11,6 Prozent unter dem westdeutschen Durchschnitt.

Verglichen mit der Landesebene ist die fiskalische Bedeutung der Zinsen im kommunalen Bereich eher gering. Dies lässt sich auch an dem Vergleich der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben exklusive sowie inklusive der Zinsausgaben und -einnahmen ablesen. Im Flächenländerdurchschnitt belief sich der kommunale Deckungsmittelverbrauch durch Zinsen (einschließlich Schuldenaufnahme vom sowie Kredittilgung an den öffentlichen Bereich) im Betrachtungszeitraum auf 38 Euro je Einwohner; dies entspricht einem Gesamtausgabenanteil der Zinsen von 2,6 Prozent (bezogen auf den Deckungsmittelverbrauch inklusive der Zinsen). In den westdeutschen Flächenländern fiel die fiskalische Belastung durch Kreditzinsen dabei – aufgrund der im Schnitt deutlich höheren Kommunalverschuldung[7] – mit durchschnittlich 41 Euro je Einwohner (Ausgabenanteil: 2,7 Prozent) höher aus als in den ostdeutschen Kommunen, deren Deckungsmittelverbrauch für Zinsen im Schnitt 23 Euro je Einwohner (Ausgabenanteil: 1,7 Prozent) betrug. Die Kommunen der einzelnen Länder wiesen dabei erkennbare

7 Zum Stichtag 31.12.2015 beliefen sich die kommunalen Verbindlichkeiten (Schulden der kommunalen Kernhaushalte beim öffentlichen sowie beim nicht öffentlichen Bereich) in den westdeutschen Flächenländern nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Schnitt auf 2.196 Euro je Einwohner. Die Verbindlichkeiten der ostdeutschen Kommunen waren mit 1.260 Euro je Einwohner zum selben Stichtag nur etwas mehr als halb so hoch.

ABBILDUNG 10 **Deckungsmittelverbrauch der Kommunalebene im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015**
(in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

Belastungsunterschiede im Zinsbereich auf. Den höchsten Pro-Kopf-Deckungsmittelverbrauch durch Zinsen hatten im Durchschnitt 2011 bis 2015 die Kommunen in Hessen (77 Euro je Einwohner), Rheinland-Pfalz (71 Euro je Einwohner) und dem Saarland (69 Euro je Einwohner) zu verzeichnen. In den genannten Ländern betrug der Gesamtausgabenanteil der Zinsen jeweils mehr als 4 Prozent.[8] Besonders gering waren die entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen (ca. 0,1 Prozent der Gesamtausgaben) in Baden-Württemberg (9 Euro je Einwohner), in Brandenburg (12 Euro je Einwohner) und in Sachsen (19 Euro je Einwohner).[9]

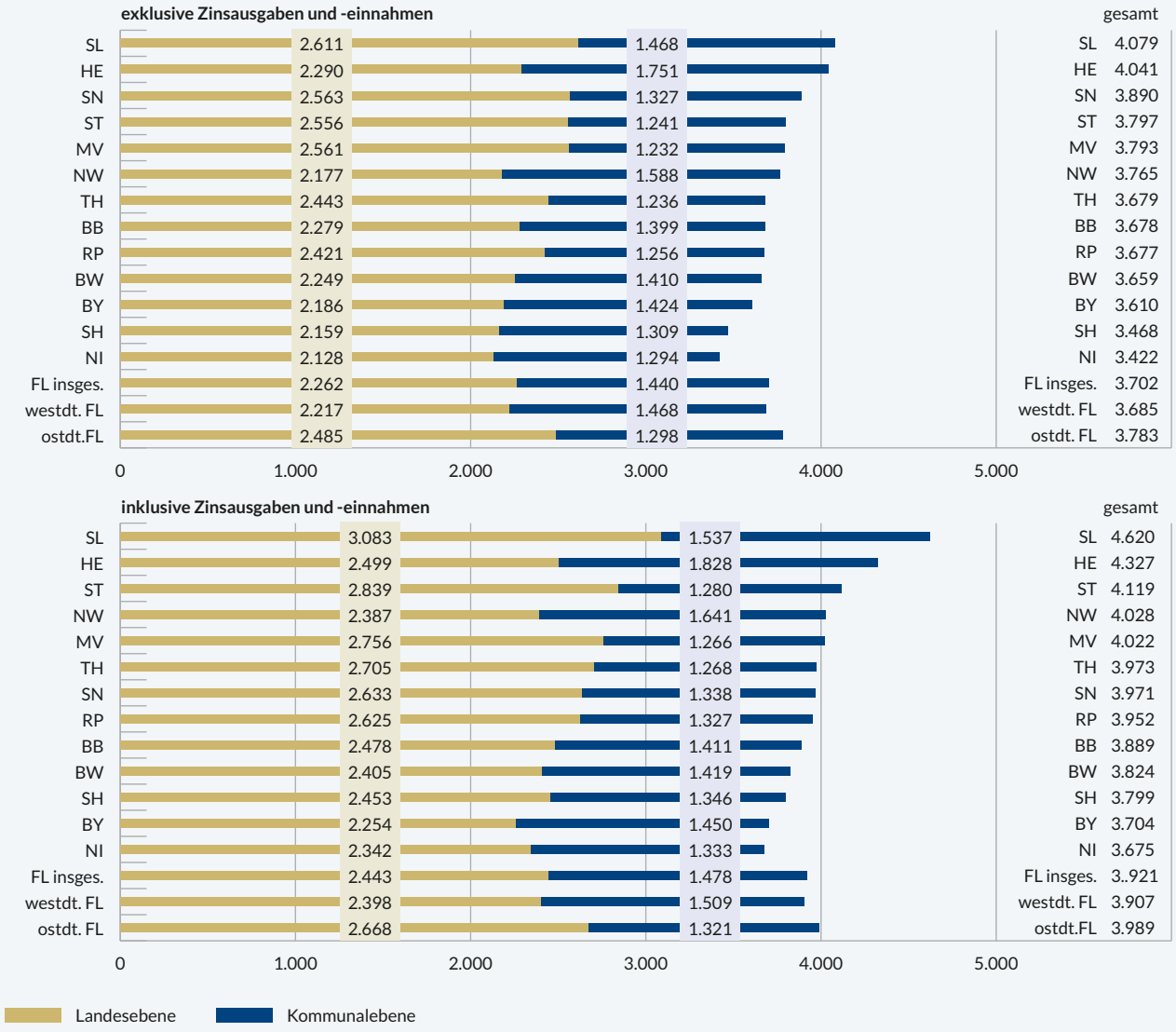
Bezogen auf den Deckungsmittelverbrauch einschließlich der Zinsausgaben und -einnahmen reichte die Spanne der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben im Betrachtungszeitraum von 1.266 (Mecklenburg-Vorpommern) bis 1.828 Euro je Einwohner (Hessen). Der Maximalwert lag damit rund 44 Prozent über dem Pro-Kopf-Ausgabenminimum. Auch im Hinblick auf den Deckungsmittelverbrauch der Kommunalebene lässt die in Abbildung 10 dargestellte Übersicht einen deutlichen Ost-West-Unterschied erkennen: Mit durchschnittlich 1.321 Euro je Einwohner lag das kommunale Ausgabenniveau in den ostdeutschen Flächenländern fast 200 Euro je Einwohner bzw. mehr als 12 Prozent unter dem Durchschnitt der westdeutschen Kommunen (1.509 Euro je Einwohner).

Abbildung 11 gibt einen gesamthaften Überblick über die zuvor für die föderalen Ebenen separat dargestellten öffentlichen Ausgaben in den Flächenländern. Eine Erkenntnis, die unmittelbar ins Auge sticht, besteht darin, dass die Summenwerte der Pro-Kopf-Ausgaben – bei aller nach wie vor bestehenden Heterogenität – weniger stark divergieren als in der ebenenspezifischen Perspektive. Dies gilt speziell für den Deckungsmittelverbrauch ohne Berücksichtigung der Zinsen. Bezogen auf diesen belief sich die Spannweite der Pro-Kopf-Ausgaben im Betrachtungszeitraum auf 657 Euro je Einwohner. Der maximale Wert (Saarland mit 4.079 Euro je Einwohner) lag dabei rund 19 Prozent über dem Pro-Kopf-Ausgabenminimum (Niedersachsen mit 3.422 Euro je Einwohner). Im Hinblick auf den Deckungsmittelverbrauch einschließlich der Zinsausgaben und -einnahmen reichte die Spanne im Zeitraum 2011 bis 2015 von 3.675 Euro je Einwohner in Niedersachsen bis 4.620 Euro je Einwohner im Saarland. Der Maximalwert überstieg das Minimum damit um 945 Euro je Einwohner bzw. 26 Prozent. Zum Vergleich: Bei den Ländern lag das Pro-Kopf-Ausgabenmaximum inklusive Zinsen rund 37 Prozent über dem minimalen Wert und bezogen auf die Kommunalebene belief sich die Spannweite sogar auf 44 Prozent. Das Ergebnis lässt sich so interpretieren, dass für einen Teil der im Hinblick auf die einzelnen Körperschaftsebenen festgestellten, mitunter erheblichen Pro-Kopf-Ausgabenunterschiede divergierende Aufgabenverteilungen zwischen Land und Kommunen plausibel sind.

8 Hessen: 4,2 Prozent; Rheinland-Pfalz: 5,4 Prozent; Saarland: 4,5 Prozent.

9 Dies entspricht einem Gesamtausgabenanteil der Zinsen zwischen 0,6 (Baden-Württemberg) und 0,9 Prozent (Brandenburg).

ABBILDUNG 11 **Deckungsmittelverbrauch von Landes- und Kommunalebene insgesamt im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015** (in Euro je Einwohner, Summenwert von Land u. Kommunen)



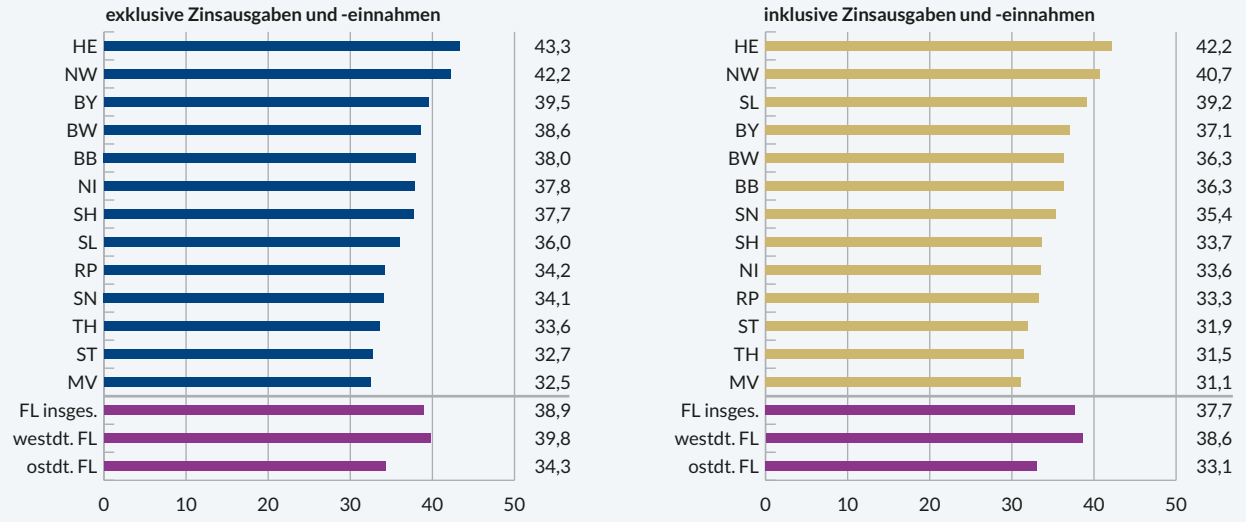
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

Ein zweites Ergebnis, das sich der gesamthaften Betrachtung der föderalen Ausgaben entnehmen lässt, betrifft den Niveauunterschied zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern. Bezogen auf die föderalen Gesamtausgaben stellte sich der Ost-West-Unterschied deutlich geringer dar als bei separater Betrachtung von Landes- und Kommunalebene. Mit Blick auf den Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen betrug der Unterschied im Zeitraum 2011 bis 2015 98 Euro je Einwohner. In den neuen Ländern lag das Ausgabenniveau mit 3.783 Euro je Einwohner damit rund 2,6 Prozent über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Bezogen auf den Deckungsmittelverbrauch einschließlich der Zinsen betrug die Ost-West-Differenz im Betrachtungszeitraum 82 Euro je Einwohner bzw. 2 Prozent. Ebenenspezifisch waren die Unterschiede mit Werten von jeweils mehr als 10 Prozent deutlich größer. Auch dieses Ergebnis spricht dafür, dass die festgestellten Ausgabenunterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern zu einem erheblichen Teil auf divergierende Aufgabenverteilungen zurückgeführt werden können.

Abbildung 12 führt die zuvor separat dargestellten Informationen – das Pro-Kopf-Ausgabenniveau der Länder

ABBILDUNG 12 **Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015**
(in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

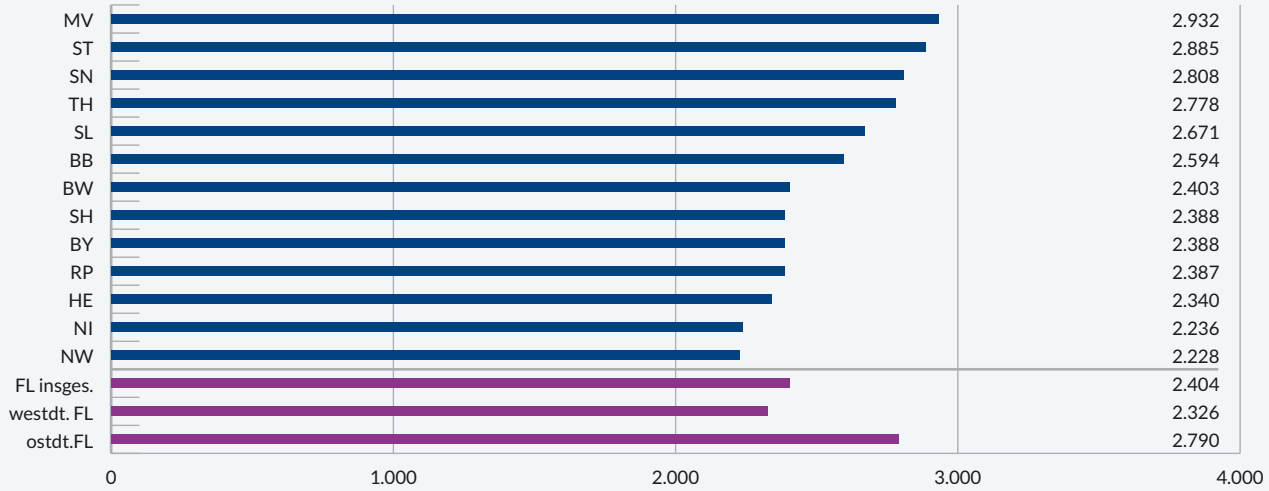
sowie ihrer Kommunen – zum Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs zusammen. Ohne Berücksichtigung der Zinsen belief sich der Kommunalisierungsgrad in den Jahren 2011 bis 2015 im Flächenländerdurchschnitt auf 38,9 Prozent. Im Ländervergleich wird jedoch deutlich, dass sich die Ausgabenanteile der Kommunen zwischen den Ländern deutlich unterschieden. Während die Kommunen in Hessen (43,3 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (42,2 Prozent) für mehr als 40 Prozent der im Land insgesamt getätigten Ausgaben verantwortlich waren, lag der Anteil der Kommunen am gesamten Deckungsmittelverbrauch in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt mit 32,5 bzw. 32,7 Prozent nahe der 30-Prozent-Marke. Insgesamt lag der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben in den ostdeutschen Flächenländern mit 34,3 Prozent mehr als 5 Prozentpunkte unter dem Niveau der westdeutschen Flächenländer (39,8 Prozent).

In der weiteren Abgrenzung des Deckungsmittelverbrauchs der Länder und Kommunen (einschließlich der Zinsausgaben und -einnahmen) reichte die Spanne der Kommunalisierungsgrade im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 von 31,1 bzw. 31,5 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bis 42,2 bzw. 40,7 Prozent in Hessen und Nordrhein-Westfalen. Im Flächenländerdurchschnitt waren die Kommunen für 37,7 Prozent der im Land insgesamt getätigten Ausgaben verantwortlich. Auch in dieser Abgrenzung lag der Kommunalisierungsgrad in den ostdeutschen Flächenländern dabei mit 33,1 Prozent mehr als 5 Prozentpunkte unter dem westdeutschen Durchschnitt (38,6 Prozent).

Ergänzend zu den vorangegangenen Darstellungen des Deckungsmittelverbrauchs der Länder bzw. ihrer Kommunen wird nachfolgend auch die Höhe bzw. föderale Aufteilung des Deckungsmittelbestands – d. h. der statistisch anschlussfähigen Einnahmen – in den Blick genommen.

Abbildung 13 hat den Deckungsmittelbestand der Länder zum Gegenstand. Im Flächenländerdurchschnitt standen diesen im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 2.404 Euro je Einwohner zur Verfügung. Jenseits des Gesamtdurchschnitts wiesen die Einnahmen der Länder dabei deutliche Niveauunterschiede auf. Die Spanne reichte im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 von 2.228 bzw. 2.236 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen bis hin zu 2.932 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern. Das Pro-Kopf-Einnahmenmaximum lag damit 704 Euro bzw. 31,6 Prozent über dem minimalen Wert. Der Deckungsmittelbestand der Länder war im Betrachtungszeitraum durch einen erkennbaren Ost-West-Unterschied gekennzeichnet. Die Pro-Kopf-Einnahmen in den ostdeutschen Flächenländern lagen im Mittel 464 Euro je Einwohner bzw. 19,9 Prozent über dem westdeutschen Durchschnitt.

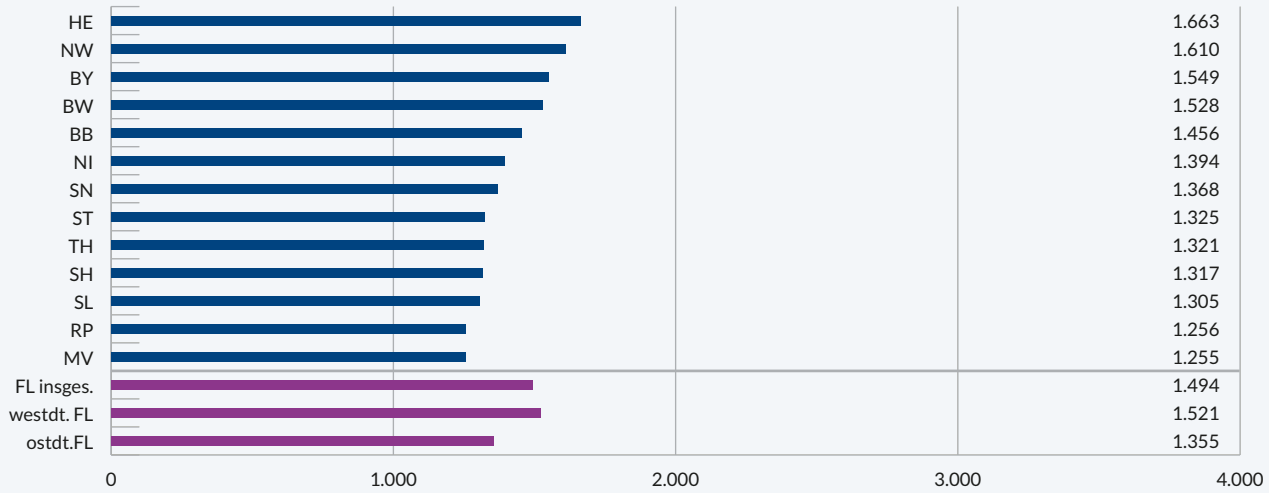
ABBILDUNG 13 **Deckungsmittelbestand der Landesebene im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015** (in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 14 **Deckungsmittelbestand der Kommunalebene im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015** (in Euro je Einwohner)

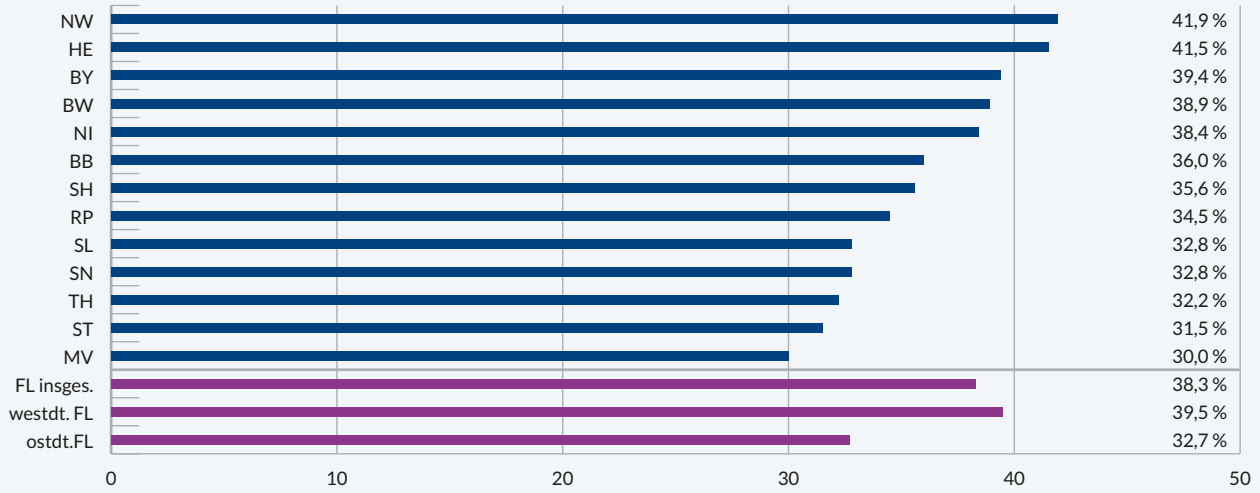


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

Im Hinblick auf den Deckungsmittelbestand der Kommunalebene zeigt sich ein umgekehrtes Muster, wie Abbildung 14 erkennen lässt: Die Pro-Kopf-Einnahmen der westdeutschen Kommunen lagen im Untersuchungszeitraum im Durchschnitt 166 Euro bzw. 12 Prozent über dem Niveau der ostdeutschen Flächenländer. Die einzelnen Länderwerte zeigen jedoch, dass das Verteilungsmuster bei den Kommunen weniger eindeutig ausgefallen ist als auf der Länderebene. Zwar wiesen im Betrachtungszeitraum mit Hessen (1.663 Euro je Einwohner), Nordrhein-Westfalen (1.610 Euro je Einwohner), Bayern (1.549 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (1.528 Euro je Einwohner) vier westdeutsche Flächenländer die höchsten kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen auf. Andererseits gab es mit Rheinland-Pfalz (1.256 Euro je Einwohner), dem Saarland (1.305 Euro je Einwohner), Schleswig-Holstein (1.317 Euro je Einwohner) und Niedersachsen (1.394 Euro je Einwohner) auch vier westdeutsche Flächenländer, deren Kommunen im Zeitraum 2011 bis 2015 über Pro-Kopf-Einnahmen unter dem Flächenländerdurchschnitt verfügten.

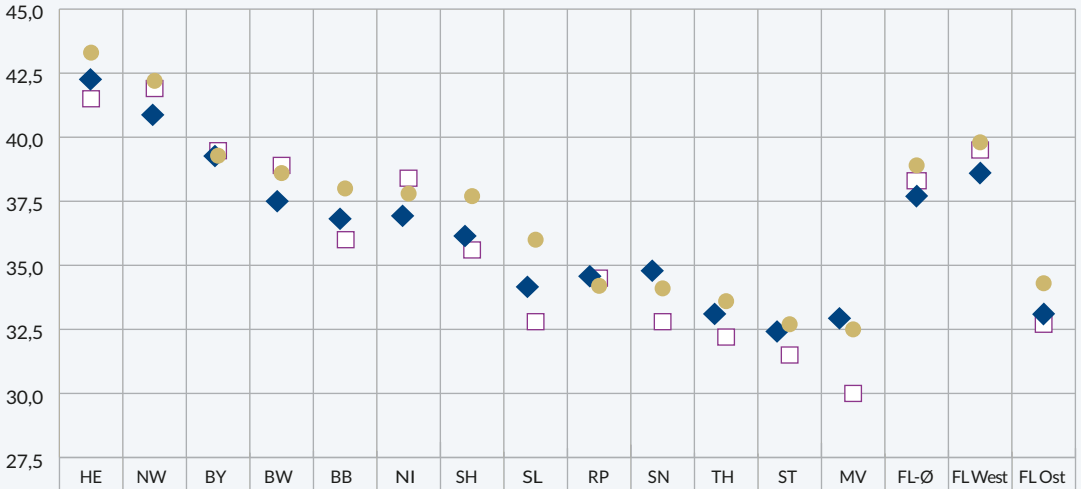
ABBILDUNG 16 **Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestands im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015** (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 17 **Übersicht der Kommunalisierungsgrade von Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015** (in Prozent)

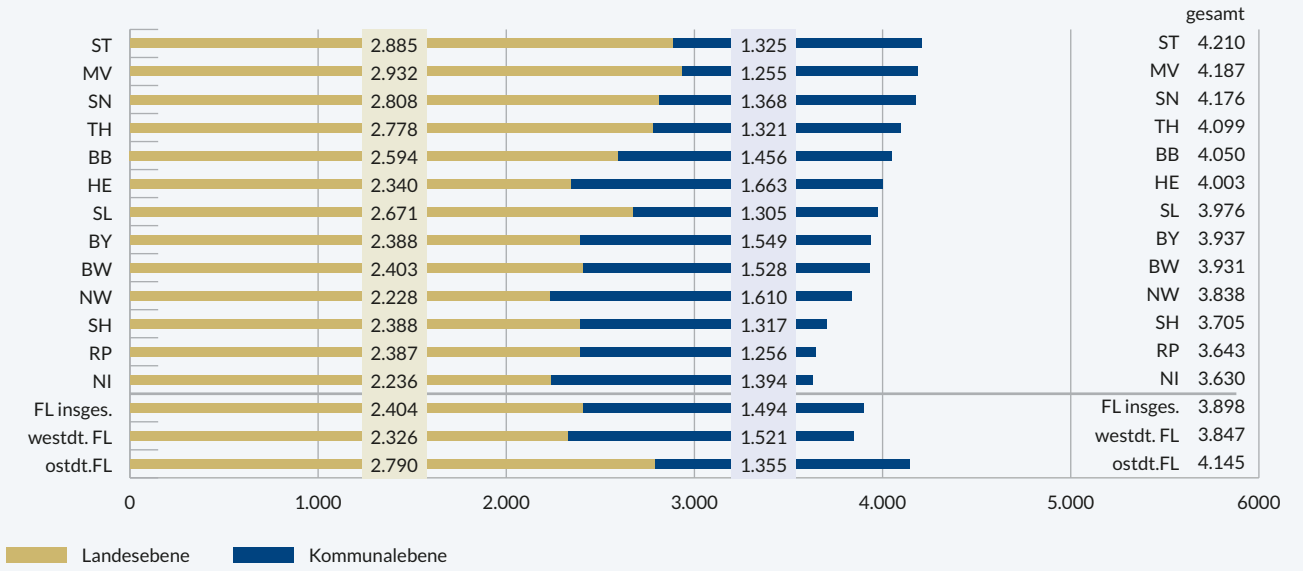


	HE	NW	BY	BW	BB	NI	SH	SL	RP	SN	TH	ST	MV	FL-Ø	FL West	FL Ost
DV ohne Zinsen*	43,3	42,2	39,5	38,6	38,0	37,8	37,7	36,0	34,2	34,1	33,6	32,7	32,5	38,9	39,8	34,3
DV mitZinsen**	42,2	40,7	39,2	37,1	36,3	36,3	35,4	33,3	33,6	33,7	31,9	31,1	31,5	37,7	38,6	33,1
DB***	41,5	41,9	39,4	38,9	36,0	38,4	35,6	32,8	34,5	32,8	32,2	31,5	30,0	38,3	39,5	32,7

*) Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs ohne Zinsen
**) Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs mit Zinsen
***) Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestands
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 15 **Deckungsmittelbestand von Landes- und Kommunalebene insgesamt im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015** (in Euro je Einwohner, Summenwert von Landes- und Kommunalebene)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

Abbildung 15 gibt einen Überblick über die Summenwerte des Deckungsmittelbestands von Landes- und Kommunalebene. Im Flächenländerdurchschnitt beliefen sich diese in den Jahren 2011 bis 2015 auf 3.898 Euro je Einwohner. Der Pro-Kopf-Deckungsmittelbestand der ostdeutschen Flächenländer lag dabei sowohl im Mittel als auch im Hinblick auf die einzelnen Länderwerte über dem Niveau in den westdeutschen Flächenländern. Bezogen auf den Gruppendurchschnitt überstiegen die Pro-Kopf-Gesamteinnahmen (Summe der Landes- und Kommunalebene) der ostdeutschen Länder diejenigen im Westen mit 4.145 Euro je Einwohner um 298 Euro je Einwohner bzw. rund 8 Prozent. Insgesamt reichte die Spanne der Gesamteinnahmen von Land und Kommunen im Zeitraum 2011 bis 2015 in den Flächenländern von 3.630 Euro je Einwohner in Niedersachsen bis 4.210 bzw. 4.187 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Die Pro-Kopf-Einnahmen in Sachsen-Anhalt lagen damit 580 Euro je Einwohner bzw. 16 Prozent über dem Niveau in Niedersachsen.

Analog zur Ausgabenseite lässt sich auf der Grundlage der in Abbildung 15 dargestellten Deckungsmittelbestände von Landes- und Kommunalebene der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen ermitteln. Die Ergebnisse sind in Abbildung 16 dargestellt. Stärker noch als im Hinblick auf den Deckungsmittelverbrauch ist der Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestands durch einen klar erkennbaren Ost-West-Unterschied gekennzeichnet. Während sich der kommunale Anteil an den im Land insgesamt verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln im Betrachtungszeitraum in den westdeutschen Flächenländern auf 39,5 Prozent belief, lag der kommunale Einnahmeanteil in Ostdeutschland mit 32,7 Prozent fast sieben Prozentpunkte darunter. Mit 41,9 bzw. 41,5 Prozent war der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen in Nordrhein-Westfalen und Hessen am höchsten. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wiesen mit 30,0 bzw. 31,5 Prozent die geringsten kommunalen Einnahmeanteile auf.

Nachdem die Kommunalisierungsgrade der Ausgaben und Einnahmen bislang getrennt voneinander präsentiert wurden, sind die Ergebnisse in der folgenden Abbildung 17 gesamthaft dargestellt. Die Übersicht macht deutlich, dass die Kommunalisierungsgrade der Ausgaben und Einnahmen zwar große Unterschiede zwischen den Ländern aufweisen, doch bezogen auf die Situation innerhalb der einzelnen Länder die kommunalen Anteilswerte am Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand zumeist nahe beieinanderliegen. Die Differenz zwischen den Kommunalisierungsgraden von Einnahmen und Ausgaben reichte im Betrachtungszeitraum bezogen auf den Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen von −3,2 Prozentpunkten[10] bis +0,6 Pro-

10 Saarland: Dem Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestands von 32,8 Prozent stand ein Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs exklusive der Zinsen in Höhe von 36 Prozent gegenüber.

zentpunkte[11]. Im Hinblick auf den einschließlich der Zinsen abgegrenzten Deckungsmittelverbrauch reichte die Differenz der Kommunalisierungsgrade von Einnahmen und Ausgaben von −1,5 Prozentpunkten (Mecklenburg-Vorpommern) bis +2,1 Prozentpunkten (Niedersachsen).

Im Flächenländerdurchschnitt stand dem kommunalen Einnahmenanteil in Höhe von 38,3 Prozent ein Ausgabenanteil von 38,9 Prozent (Deckungsmittelverbrauch ohne Berücksichtigung der Zinsen) bzw. 37,7 Prozent (Deckungsmittelverbrauch einschließlich Zinsen) gegenüber. In den ostdeutschen Flächenländern lag der kommunale Anteil am Deckungsmittelbestand mit einem Wert von 32,7 Prozent unter dem Ausgabenanteil der Kommunen, der – in Abhängigkeit von der Berücksichtigung der Zinsen – im Betrachtungszeitraum 33,1 Prozent (Deckungsmittelverbrauch einschließlich der Zinsen) bzw. 34,3 Prozent (Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen) betrug.

In drei Ländern (Niedersachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) lag der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen über dem Ausgabenanteil der Kommunen - unabhängig davon, ob die Zinseinnahmen und -ausgaben berücksichtigt wurden oder nicht.

In fünf Ländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Schleswig-Holstein) waren die Einnahmen im Betrachtungszeitraum weitgehend ausgabensymmetrisch zwischen Landes- und Kommunalebene aufgeteilt, d. h. die Kommunalisierungsgrade von Einnahmen und Ausgaben entsprachen einander in diesen Ländern im Großen und Ganzen.

Die restlichen fünf Länder wiesen im Betrachtungszeitraum einen Kommunalisierungsgrad der Einnahmen auf, der unabhängig von der Berücksichtigung der Zinseinnahmen und -ausgaben unterhalb des kommunalen Anteils am Deckungsmittelverbrauch lag (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Hessen, Saarland, Brandenburg).

11 Niedersachsen: Der Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestands belief sich hier auf 38,4 Prozent, derjenige des Deckungsmittelverbrauchs exklusive Zinsen betrug 37,8 Prozent.

5 Fazit

Der vorliegende Teil E hatte die Finanzmittelaufteilung zwischen den Ländern und ihren Kommunen zum Gegenstand. Zur Ermittlung der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen wurde dabei auf die finanzstatistische Abgrenzung nach dem Konzept des sogenannten „Symmetriekonzepts“ zurückgegriffen. Gegenüber anderen Verfahren zur Ermittlung des Kommunalisierungsgrades der Ausgaben weist das in Kapitel 2 vorgestellte Konzept mehrere Vorteile auf:

- Erstens wird die Ausgabenverteilung auf der Grundlage der tatsächlichen, von der betroffenen Körperschaftsebene jeweils selbst zu tragenden fiskalischen Belastung erfasst (Erfassung der Ausgaben über den sogenannten „Deckungsmittelverbrauch“). Der Kommunalisierungsgrad spiegelt somit die finanzielle Lastenverteilung wider.

- Zweitens kann dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben ein finanzstatistisch anschlussfähiger Kommunalisierungsgrad der Einnahmen gegenübergestellt werden (Erfassung der Einnahmen über den „Deckungsmittelbestand“).

- Aus diesem Grund lässt sich auf der Grundlage des Symmetriekonzepts drittens überprüfen, ob die Einnahmen zwischen den Körperschaftsebenen im Betrachtungszeitraum ausgabensymmetrisch verteilt waren – mit anderen Worten: ob der Einnahmeanteil einer Ebene ihrem Anteil an den Ausgaben entsprochen hat.

In Kapitel 4 wurden das Symmetriekonzept auf der Grundlage der Daten für die Jahre 2011 bis 2015 empirisch angewendet und die entsprechenden Ergebnisse für die 13 deutschen Flächenländer präsentiert. Demnach sind sowohl die Einnahmen der Länder als auch die der Kommunen in den Jahren 2011 bis 2015 deutlich gestiegen. Der Pro-Kopf-Deckungsmittelbestand der Länder und Kommunen hat in diesem Zeitraum um 17,4 bzw. 18,5 Prozent zugelegt. Die Einnahmen haben sich damit ungleich dynamischer entwickelt als die Ausgaben der Länder und Kommunen, die jedoch inklusive Zinsen mit +11,3 bzw. 14,4 Prozent ebenfalls deutlich gestiegen sind.

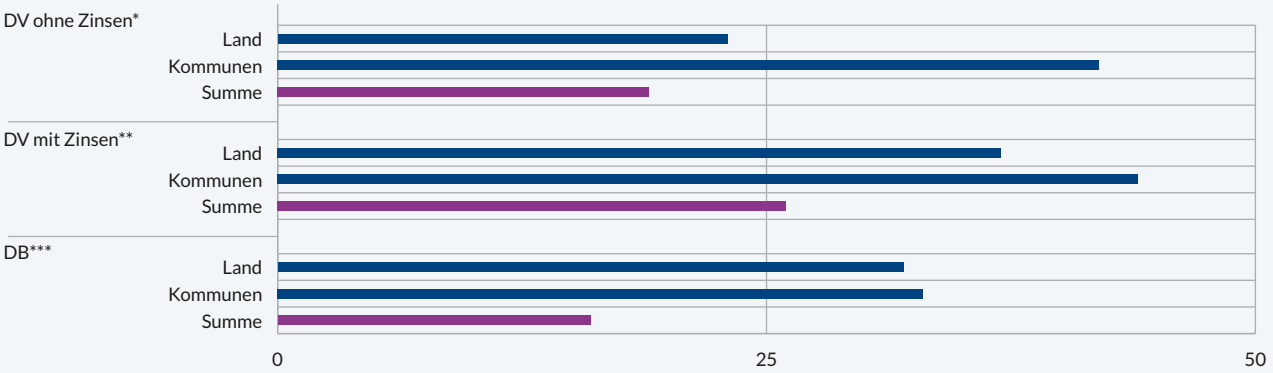
Zumindest im Flächenländerdurchschnitt hat die starke Zunahme der Ausgaben und Einnahmen keine durchgreifende Verschiebung bei ihrer Verteilung auf die Körperschaftsebenen zur Folge gehabt. Die Kommunalisierungsgrade der Ausgaben und Einnahmen sind zwischen 2011 und 2015 weitgehend konstant geblieben.

Im Rahmen der ländervergleichenden Analyse von Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand wurde deutlich, dass die Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen im Untersuchungszeitraum große Länderunterschiede aufwiesen: Der Pro-Kopf-Deckungsmittelverbrauch inklusive Zinsen variierte im Untersuchungszeitraum auf der Ebene der Länder um 37 Prozent und bei den Kommunen um 44 Prozent (vgl. Abbildung 18). Beim Deckungsmittelbestand belief sich die Spannweite zwischen Minimum und Maximum im gleichen Zeitraum auf 32 Prozent (Länderebene) bzw. 33 Prozent (Kommunen).[12]

Wie die Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen variierten auch deren Kommunalisierungsgrade im Betrachtungszeitraum zwischen den Ländern ganz erheblich. Bezogen auf den Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen reichte die Spanne beispielsweise von 32,5 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern bis hin zu 43,3 Prozent in Hessen. Im Hinblick auf die Einnahmen wies Mecklenburg-Vorpommern

12 Eine Ursache für die skizzierten fiskalischen Unterschiede sind die zwischen den Ländern divergierenden administrativen Arbeitsteilungen zwischen Landes- und Kommunalebene. Hierauf deutet auch die Tatsache hin, dass die Varianz der Landesaggregate (Summe von Landes- und Kommunalebene) bei den Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen geringer ist als bezogen auf die einzelnen Körperschaftsebenen. Für den Deckungsmittelverbrauch inklusive der Zinsen beträgt die Spannweite 26 Prozent (statt 37 bzw. 44 Prozent) und im Hinblick auf den Deckungsmittelbestand beläuft diese sich auf 16 Prozent (statt 32 bzw. 33 Prozent).

ABBILDUNG 18 **Spannweite zwischen den minimalen und maximalen Pro-Kopf-Ausgaben bzw. -Einnahmen im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015** (in Prozent)



*) Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen
**) Deckungsmittelverbrauch mit Zinsen
***) Deckungsmittelbestand
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

mit einem Anteilswert von 30,0 Prozent den niedrigsten und Nordrhein-Westfalen mit 41,9 Prozent den höchsten Kommunalisierungsgrad der Einnahmen auf.

Sowohl die Kommunalisierungsgrade der Ausgaben als auch diejenigen der Einnahmen waren im Betrachtungszeitraum durch einen klar erkennbaren Ost-West-Unterschied gekennzeichnet:

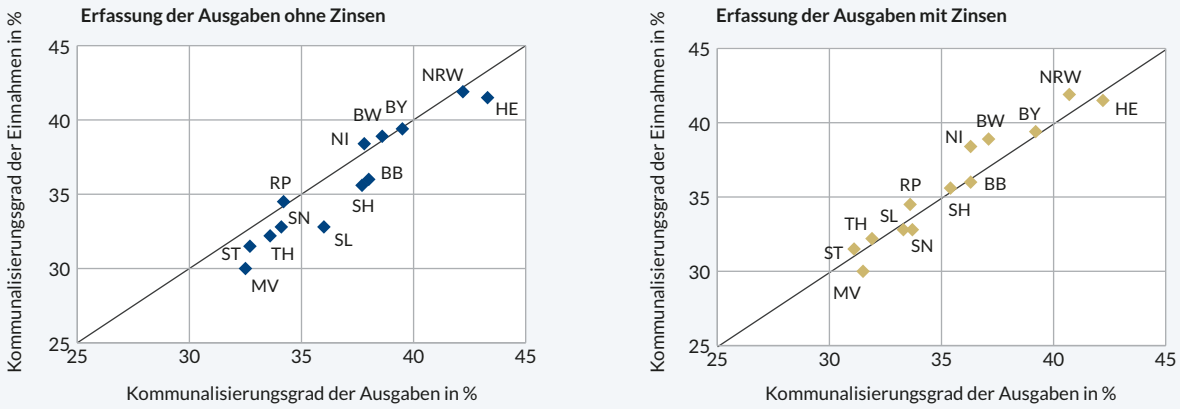
Während sich der kommunale Anteil am Deckungsmittelverbrauch (ohne Zinsen) im Betrachtungszeitraum in den westdeutschen Flächenländern auf 39,8 Prozent belief, lag der kommunale Einnahmeanteil in Ostdeutschland mit 34,3 Prozent 5,5 Prozentpunkte darunter. Noch größer war der Unterschied beim Kommunalisierungsgrad der Einnahmen: Hier lagen die kommunalen Anteilswerte zwischen den westdeutschen (39,5 Prozent) und den ostdeutschen Flächenländern (32,7 Prozent) im Zeitraum 2011 bis 2015 sogar fast 7 Prozentpunkte auseinander.

Kapitel 4.2 schloss mit einer Länderübersicht der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen. Durch die Gegenüberstellung lässt sich prüfen, ob die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben zwischen Land und Kommunen in dem der Untersuchung zugrunde liegenden Zeitraum in quantitativer Hinsicht „zueinander gepasst“ hat.

- Bezogen auf die Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsen lag in drei Ländern (Niedersachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) eine föderale Einnahmenverteilung zugunsten der kommunalen Ebene vor – d. h. der Anteil der Kommunen an den insgesamt erzielten Einnahmen lag hier über ihrem Ausgabenanteil. In zwei weiteren Ländern (Bayern und Nordrhein-Westfalen) entsprachen die Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben einander in etwa. Der Einnahmeanteil der Kommunen lag hier 0,1 (Bayern) bzw. 0,2 Prozentpunkte (Nordrhein-Westfalen) unter dem Ausgabenanteil. In den übrigen Ländern lag der kommunale Einnahmeanteil zwischen 1,2 und 3,2 Prozentpunkten unter den kommunalen Anteilswerten am Deckungsmittelverbrauch (vgl. Abbildungen 17 u. 19).

- Im Hinblick auf die Ausgaben einschließlich der Zinsen stellt sich die Situation – aufgrund der sehr unterschiedlichen Schuldenniveaus und daraus resultierenden Zinsbelastungen von Ländern und Kommunen – ganz anders dar: Bei dieser Abgrenzung der Ausgaben lagen die kommunalen Einnahmeanteile in drei Ländern (Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen) deutlich – zwischen 1,2 und 2,1 Prozentpunkte – über dem jeweiligen Kommunalisierungsgrad der Ausgaben. In fünf weiteren Ländern (Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Bayern und Schleswig-Holstein) fiel die föderale Einnahmeverteilung im Zeitraum 2011 bis 2015 ebenfalls zugunsten der Kommunalebene aus, wenngleich der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen den kommunalen Ausgabenanteil hier mit +0,1 bis +0,9 Prozentpunkten weniger deutlich übertraf. Die übrigen fünf Länder wiesen im Zeitraum 2011 bis 2015 auch in Bezug auf den Deckungsmittelverbrauch inklusive Zinsen einen kommunalen Einnahmeanteil auf, der – teils deutlich (Abweichung um −0,3 bis −1,5 Prozentpunkte) – unter dem Ausgabenanteil der Kommunen lag.

ABBILDUNG 19 **Kommunalisierungsgrade der Ausgaben und Einnahmen im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015**
(in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

Welche Schlussfolgerungen können aus den in Kapitel 4 dargestellten Ergebnissen zu den Kommunalisierungsgraden der Ausgaben und Einnahmen gezogen werden? Kapitel 3 hat sich mit den Aussagekraftgrenzen des Symmetriekonzepts auseinandergesetzt und deutlich gemacht, dass das Konzept als alleinige Grundlage zur Klärung verteilungspolitischer Fragen aus verschiedenen Gründen nicht geeignet erscheint. Hieraus darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, die Ergebnisse seien für die Beantwortung der Frage nach der Finanzmittelaufteilung zwischen Land und Kommunen grundsätzlich irrelevant. Dies ist nicht der Fall. Das Symmetriekonzept bietet nicht mehr, aber auch nicht weniger als die Chance, die bestehende vertikale Einnahmenaufteilung in den Ländern auf gesicherter und vollständiger empirischer Datengrundlage zu überprüfen. Dass dabei Einnahmen und Ausgaben gleichzeitig in den Blick genommen werden und festgestellt wird, ob der Einnahmeanteil einer Körperschaftsebene ihrem Ausgabenanteil entsprach, stellt gewissermaßen das Alleinstellungsmerkmal des Symmetriekonzepts dar.

Es bietet damit gegenüber den etablierten Verfahren zur Ableitung der Finanzausgleichsmasse einen nicht unerheblichen Informationsmehrwert. Dies gilt für rein einnahmebasierte Systeme wie das Verbundquotensystem (Festlegung der Finanzausgleichsmasse mittels einer quotal festgelegten kommunalen Beteiligung an den Steuereinnahmen des Landes) oder für den sogenannten „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“ (Festlegung der Finanzausgleichsmasse mit dem Ziel einer gleichmäßigen Einnahmeentwicklung von Landes- und Kommunalebene) ebenso wie für bedarfsorientierte Finanzausgleichssysteme. Denn während Erstere bei der Finanzmittelaufteilung die Ausgabenseite (Ausgabenverteilung zwischen den Ebenen sowie die Verteilungsentwicklung) weitgehend ausblenden, berücksichtigen bedarfsorientierte Systeme die Einnahmeverteilung und deren Entwicklung tendenziell zu wenig. Mithilfe des Symmetriekonzepts lässt sich daher ein bislang bestehender „blinder Fleck“ besser ausleuchten, wenn das Verteilungsergebnis zusätzlich zu den bereits genutzten Mechanismen für die Festlegung der Finanzmittelaufteilung sowie zu den verwendeten Kontrollverfahren und -indikatoren mithilfe des Symmetriekonzepts empirisch überprüft wird. Sollte sich in diesem Zusammenhang herausstellen, dass die Aufteilung der Einnahmen zwischen den Körperschaftsebenen in der Vergangenheit stark von der Ausgabenverteilung abgewichen ist, dann bestünde die Möglichkeit, diese Information bei der Festlegung der Finanzausgleichsmasse für die Zukunft zu berücksichtigen.

Literatur

Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015). *Kommunaler Finanzreport 2015.* Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Boettcher, Florian, und Benjamin Holler (2011). „Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertkalen Finanzmittelverteilung in den Ländern". *Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze.* Hrsg. Marc Hansmann. Berlin. 72–89.

Boettcher, Florian, und Benjamin Holler (2012). „Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie". *Wirtschaftsdienst* (92) 4. 261–266.

Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt (2008). *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich.* Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Junkernheinrich, Martin, Florian Boettcher, Benjamin Holler und Stephan Brand (2012). *Finanzausgleichs-dotation und Sozialhilfeausgaben.* Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Bottrop.

Lamouroux, Léa, und Michael Thöne (2016). „Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins". *FiFo-Berichte* 23. Köln. 30–39.

Lenk, Thomas, Mario Hesse, Tim Starke, Florian Woitek und André Grüttner (2017). *Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Mecklenburg-Vorpommern.* Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Dr. René Geißler

Autoren
Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen, Ministerium für Inneres und Kommunales Land Nordrhein-Westfalen
Prof. Dr. Ronny Freier, Abteilung für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung
Friederike-Sophie Niemann, Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung
Moritz Schubert, Abteilung für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Lektorat
Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign
Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis
Shutterstock | ESB Professional

Online-ISSN 2567-045X

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Dr. René Geißler
Project Manager
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81467
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de