



## 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



# Inhalt

---

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2 Wirtschaftskraft</b>	<b>6</b>
2.1 Bruttoinlandsprodukt	6
2.2 SGB-II-Quote	8
2.3 Kinderarmut	10
2.4 Zwischenfazit	12
<b>3 Demographie</b>	<b>13</b>
3.1 Einwohnerzahl	14
3.2 Altersstruktur	15
3.3 Zwischenfazit	17
<b>4 Struktur der kommunalen Ebene</b>	<b>18</b>
4.1 Kommunaltypen	18
4.2 Zwischenfazit	22
<b>Literatur</b>	<b>23</b>
<b>Impressum</b>	<b>26</b>

# Zusammenfassung

---

- Die Struktur der kommunalen Haushalte ist von einer Reihe unterschiedlicher externer Faktoren abhängig. Zu diesen zählen die wirtschaftliche Lage, die demographische Entwicklung und die Struktur der kommunalen Ebene.
- Die wirtschaftliche Situation der Bürger und Unternehmen einer Region ist von wesentlicher Bedeutung für die Haushaltslage der dortigen Kommunen. Um die regionale Wirtschaftsstruktur und -kraft abzubilden, sind das regionale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, die SGB-II-Quote sowie die Kinderarmutsquote zentrale Indikatoren.
- In Bezug auf die Wirtschaftskraft (gemessen am Pro-Kopf-BIP) sind weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen West- und Ost-, aber auch zwischen Süd- und Norddeutschland erkennbar. Zwar gibt es sowohl einige wirtschaftsschwache Regionen in Westdeutschland als auch umgekehrt einzelne wirtschaftsstarke Regionen in Ostdeutschland. In der Summe zeigt sich aber auch auf Kreisebene immer noch die ausgeprägte Strukturschwäche der ostdeutschen Bundesländer.
- Mit Blick auf die SGB-II- und Kinderarmutsquoten werden die Unterschiede zwischen Ost und West geringer. Hintergrund dessen sind deutliche und nahezu flächendeckende Verbesserungen in Ostdeutschland, während sich die Problemregionen in Westdeutschland verfestigen.
- Die demographische Entwicklung hat sowohl direkte fiskalische Konsequenzen für die Kommunen (über die Finanzausgleichssysteme) als auch indirekte fiskalische Auswirkungen (über die Nachfrage nach bestimmten Leistungen und Infrastruktureinrichtungen).
- Die Veränderung der Bevölkerungsstruktur ist immer eine Herausforderung für die kommunalen Finanzen, egal ob es sich dabei um Bevölkerungszuwachs oder -abnahme handelt. Wachsende städtische Ballungsräume – tendenziell kreisfreie Städte mit Hochschulen – müssen ihre Angebote bei den Kitas und Schulen ausbauen und gewerbliche Infrastruktur für Firmenansiedlungen bereitstellen. Auf der anderen Seite kämpfen schrumpfende Kommunen – meist im ländlichen Raum – mit der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge.
- Der Einfluss der Demographie auf die Kommunalhaushalte ergibt sich zudem nicht allein aus der bloßen Einwohnerzahl; auch die Altersstruktur der Bevölkerung ist von Bedeutung. Die verschiedenen Altersgruppen belasten die Kommunalhaushalte unterschiedlich über die Nachfrage nach altersspezifischen Leistungen und sie tragen in unterschiedlichem Maße über Steuern zu ihrer Finanzierung bei.
- Aus Sicht der Kommunalhaushalte sind Kinder unter sechs Jahren die „teuerste“ Altersgruppe. In den vergangenen Jahren hat sich durch den Kita-Ausbau und die Entlastung der Kommunen von den Kosten der Altersarmut die ehemals bestehende Jugendlastigkeit der Kommunalhaushalte weiter verstärkt.
- Im Zuge statistischer Umstellungen (Zensus 2011) und internationaler Migration haben Aussagekraft, Belastbarkeit und Prognosefähigkeit der Bevölkerungsstatistiken allerdings nachgelassen. Dies betrifft mit Blick auf den Zensus insbesondere die Vergleichbarkeit demographischer Kennzahlen über das Umstellungsjahr 2011 hinweg sowie im Hinblick auf anhaltende Migrationsströme vor allem (aktuelle) Bevölkerungsprognosen. Gewisse Vorsicht bei der Interpretation der Werte ist also geboten. Gleichwohl gibt es keine Alternative zur Verwendung der Daten zur Einwohnerzahl.
- Auch die Gliederung der kommunalen Ebene ist von Einfluss auf die Kommunalhaushalte und haushaltsbasierte Kennzahlen. Hinter dem Begriff „Kommune“ ver-

# 1 Einleitung

---

bergen sich sechs verschiedene Kommunaltypen. Die Gliederung der kommunalen Ebene ist in den dreizehn Flächenländern höchst heterogen gestaltet. Oft gehen mit den Unterschieden bei der Struktur auch Unterschiede in den jeweiligen Aufgaben der Kommunaltypen einher. So sind die Aufgaben und damit die Ausgabenbelastungen der Kommunen zwischen den Ländern oftmals nur schwer vergleichbar.

- Neben diesen allgemeinen Strukturunterschieden zwischen den Ländern erschweren auch Gebietsreformen Vergleiche über die Zeit. Insbesondere in Ostdeutschland kam es nach 1990 zu mehreren Fusionswellen sowohl auf der Ebene der Kreise als auch der Gemeinden. Die Ziele dieser landespolitisch hoch sensiblen Maßnahmen liegen primär in der Stärkung der Verwaltungskraft und Wirtschaftlichkeit. In Westdeutschland wurden Kommunalfusionen nach 1978 weithin gemieden. Erst in jüngster Zeit ergriffen Rheinland-Pfalz und Niedersachsen vorsichtige Initiativen. Infolge von Kommunalfusionen sinkt die Fallzahl kommunaler Einheiten und die statistische Varianz nimmt ab.

Die Struktur der kommunalen Haushalte hinsichtlich der Einnahmen, Ausgaben und letztlich der jährlichen Salden ist von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren abhängig. Einige dieser Faktoren sind endogen, sind also durch die Kommune selbst steuerbar. Andere hingegen entziehen sich dem direkten Einfluss (vgl. Bogumil et al. 2014). Im Hinblick auf Letztere sind die Kommunen abhängig von externen Entwicklungen und Entscheidungen. Solcherlei externe Bedingungen können sich dabei sowohl positiv als auch negativ auf die Kommunalhaushalte auswirken.

In welchem Maße die Haushaltslage einer Kommune durch eigene Entscheidungen verursacht ist oder aber durch externe, nicht steuerbare Gegebenheiten, ist kaum abschließend zu beantworten – schon gar nicht auf aggregierter Ebene. Für eine sachgerechte Interpretation der finanziellen Kennzahlen ist es jedoch unverzichtbar, die vielfältigen externen Einflüsse auf die Kommunalhaushalte zu kennen. Im Rahmen dieses einführenden Teils sollen insbesondere die allgemeinen Zusammenhänge zwischen der regionalen Wirtschaftskraft, der demographischen Entwicklung sowie der Struktur der kommunalen Ebene einerseits und der Finanzkraft der Kommunen andererseits beschrieben werden.

Die Ausprägungen dieser Rahmenbedingungen auf die kommunale Finanzkraft sind regional höchst unterschiedlich, einige darüber hinaus auch im Zeitverlauf volatil. Von besonderem Interesse sind daher deren Disparitäten sowie Entwicklungstrends.

## 2 Wirtschaftskraft

Die regionale Wirtschaftskraft ist von wesentlicher Bedeutung für die Haushaltslage der dortigen Kommunen. So wirkt sich die lokale Wirtschaftsleistung maßgeblich auf die Einnahmen- und Ausgabensituation aus: Einnahmeseitig hat eine gute Wirtschaftsstruktur über die Gewinne der Unternehmen und die Einkommen der Bürger einen starken Einfluss auf die Höhe der Gewerbe- und Einkommensteuer. Andererseits schlägt sich ausgabenseitig eine schlechte Wirtschaftsstruktur in höheren Sozialausgaben nieder.

### 2.1 Bruttoinlandsprodukt

Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftsstruktur und Situation des Kommunalhaushalts ist am stärksten bei der Gewerbesteuer ausgeprägt, bei der es sich (trotz Gewerbesteuerumlagen) grundsätzlich um eine Gemeindesteuer handelt. Je ertragreichere Gewerbebetriebe in einer Gemeinde angesiedelt sind, umso wirtschaftsstärker sie also ist, desto mehr Gewerbesteuererinnahmen fließen in den Gemeindehaushalt.<sup>1</sup>

Im Gegensatz zur Gewerbesteuer wird die Einkommensteuer nach dem Wohnort des Einkommensbeziehers auf die Kommunen verteilt und nicht nach dem Standort des jeweiligen Unternehmens, bei dem die Einkommen generiert werden. Von dieser Steuer profitieren also auch solche Kommunen, die zwar nicht selbst über lokale Gewerbeansiedlungen verfügen, dafür aber Wohnort von Auspendlern sind. Dies betrifft Umlandgemeinden im Einzugsbereich von wirtschaftlich starken Ballungszentren.

Die Höhe sämtlicher Gewerbegewinne und (Arbeits-)Einkommen eines Gebiets wird statistisch nicht erfasst. Demzufolge muss für die Ermittlung der kommunalen Wirtschaftskraft auf andere Indikatoren zurückgegriffen werden. Ein Indikator, der die Wirtschaftskraft umfasst

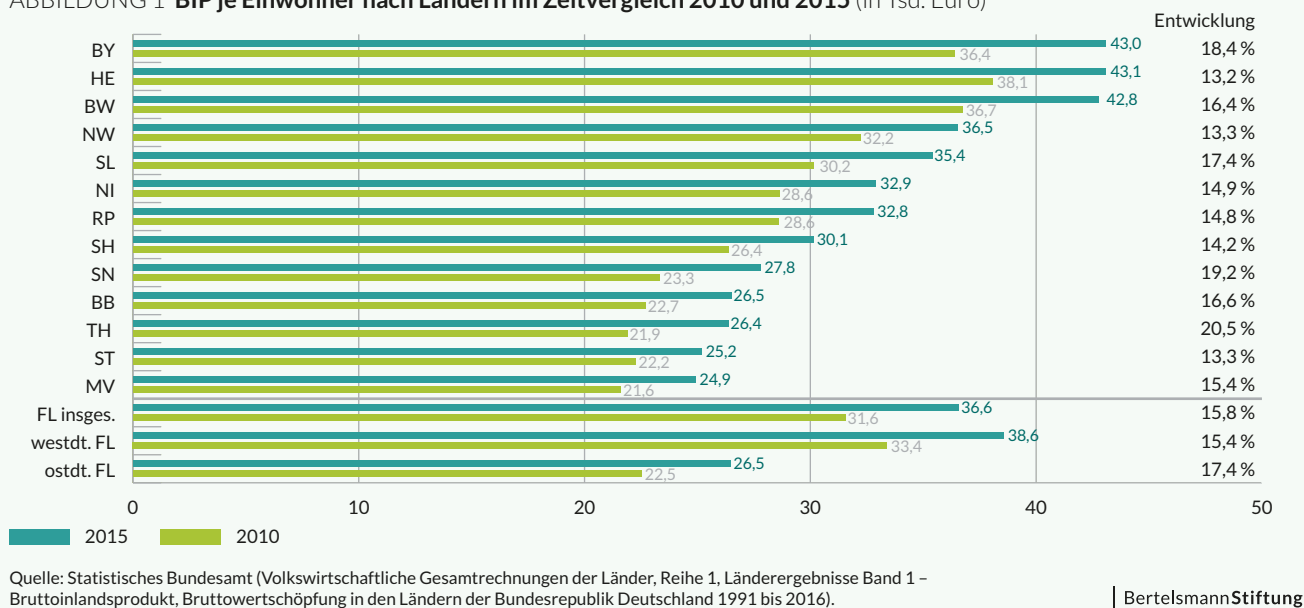
send abbildet, ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP), das den Gesamtwert aller Güter, sprich Waren und Dienstleistungen, angibt, die innerhalb eines Jahres in einer Volkswirtschaft als Endprodukte hergestellt werden. Die Werte des Bruttoinlandsprodukts liegen dabei nicht nur für die Ebene des Staates, sondern auch regional untergliedert für die Ebene der Bundesländer und der Kreise bzw. kreisfreien Städte vor und bieten damit einen guten Einblick in die jeweilige Wirtschaftskraft vor Ort.<sup>2</sup>

Betrachtet man die Abbildung 1, so sind 2015 in Bezug auf die Wirtschaftskraft weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland zu erkennen. So belegen sämtliche ostdeutschen Flächenländer nach wie vor die unteren Rangplätze. Zudem liegt das durchschnittliche BIP je Einwohner der westdeutschen Flächenländer (38.552 Euro) um etwa 12.100 Euro bzw. 46 Prozent über dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Wert der ostdeutschen Flächenländer (26.453 Euro). Im Zeitvergleich haben sich die Unterschiede etwas verringert: So lag das durchschnittliche BIP je Einwohner der westdeutschen Flächenländer 2010 noch um 48 Prozent höher als dasjenige der ostdeutschen Länder. Die leichte wirtschaftliche Annäherung wird auch anhand des Vergleichs zwischen dem westdeutschen Flächenland mit dem geringsten BIP je Einwohner (Schleswig-Holstein mit 30.134 Euro) und dem ostdeutschen Flä-

<sup>1</sup> Allerdings besteht kein vollkommener, gleichgerichteter Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Steuerkraft. Vgl. Renzsch 2013.

<sup>2</sup> „Die originäre Berechnung der Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen auf dem für die Bundes- und Länderrechnung üblichen Weg, also über Produktionswert und Vorleistungen, kann auf der Kreisebene nur für einen Großteil des produzierenden Gewerbes erfolgen. In den anderen Wirtschaftsbereichen ist die statistische Datenbasis nicht ausreichend, da die zum Teil als Stichproben geführten Fachstatistiken keine repräsentativen Kreisergebnisse liefern oder nicht in der erforderlichen fachlichen Gliederung aufbereitet werden. Grundlage der Kreisberechnungen in diesen Bereichen sind die in tiefer wirtschaftlicher Gliederung überwiegend originär berechneten Landeswerte der Bruttowertschöpfung, die mithilfe von Schlüsselgrößen (z. B. Umsätze, Löhne und Gehälter, Erwerbstätige) auf die Regionaleinheiten aufgeteilt werden. Dabei wird unterstellt, dass zwischen der Bruttowertschöpfung eines Wirtschaftsbereichs und der entsprechenden Schlüsselgröße eine starke positive Korrelation besteht“ ([https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/RPHeft\\_derivate\\_00003215/P1023\\_200800\\_1j\\_K.pdf;jsessionid=E40A6C0D63191114DAE019F7BE7EA7E2](https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/RPHeft_derivate_00003215/P1023_200800_1j_K.pdf;jsessionid=E40A6C0D63191114DAE019F7BE7EA7E2)).

ABBILDUNG 1 BIP je Einwohner nach Ländern im Zeitvergleich 2010 und 2015 (in Tsd. Euro)



chenland mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP (Sachsen mit 27.776 Euro) deutlich. So liegt Schleswig-Holsteins BIP je Einwohner im Jahr 2015 lediglich um etwa 8 Prozent höher als der Wert Sachsens, wohingegen dies 2010 noch 13 Prozent waren.

Die Reihenfolge der Länder blieb im Zeitverlauf überwiegend stabil. Die relativen Abstände zwischen Ost und West sind minimal geschrumpft. Das Wachstum des durchschnittlichen BIPs je Einwohner der westdeutschen Flächenländer lag von 2010 auf 2015 bei „lediglich“ 15 Prozent, dasjenige der ostdeutschen Flächenländer hingegen etwas höher bei 17 Prozent (vgl. Abbildung 1). Ein Aufschließen ist dennoch auch mittelfristig nicht absehbar (IWH et al. 2011).

Neben den Ost-West-Unterschieden lassen sich auch deutliche Disparitäten zwischen Nord- und Süddeutschland erkennen. So fällt auf, dass die drei wirtschaftsstärksten Flächenländer – Bayern, Hessen und Baden-Württemberg – allesamt im Süden liegen, wohingegen unter den drei wirtschaftsschwächsten westdeutschen Flächenländern mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein zwei nördliche Länder vertreten sind. Schleswig-Holstein erreicht 2015 mit seinem BIP je Einwohner in Höhe von 30.134 Euro sogar nur knapp 70 Prozent des bayerischen Wertes (43.092 Euro).

Auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte sind die Unterschiede – wie zu erwarten – deutlich größer als auf Landesebene (vgl. Tabelle 1). So lagen die Werte im Jahr

2014<sup>3</sup> zwischen maximal 136.531 Euro je Einwohner in der kreisfreien Stadt Wolfsburg (Niedersachsen) und minimal 14.945 Euro je Einwohner im Landkreis Südwestpfalz (Rheinland-Pfalz). Wolfsburg verfügte 2014 also über ein BIP je Einwohner, welches fast neunmal so hoch war wie dasjenige des Landkreises Südwestpfalz.<sup>4</sup> Dies zeigt eindrücklich die beachtlichen kommunalen Disparitäten innerhalb Deutschlands. Jene bestehen allerdings nicht nur zwischen Kreisen und kreisfreien Städten unterschiedlicher Flächenländer, sondern auch innerhalb dieser Länder. Dies fällt ins Auge, wenn man die Spannweiten zwischen Maximal- und Minimalwerten in den einzelnen Flächenländern betrachtet (vgl. Tabelle 1). 2014 ist die Spannweite in Niedersachsen am größten mit Werten zwischen besagten 136.531 Euro je Einwohner in Wolfsburg und 17.875 Euro je Einwohner im Landkreis Osterholz. Auch wenn diese extreme Disparität vorrangig auf die Sondersituation des Ausreißers Wolfsburg mit dem dortigen Sitz des VW-Konzerns zurückzuführen ist (auf Platz zwei folgt in Niedersachsen Hannover mit nur noch 57.968 Euro je Einwohner und damit weniger als der Hälfte des Wolfsburger Wertes), sind derartige Unterschiede der kommunalen Wirtschaftskraft innerhalb eines Bundeslandes enorm. Ähnlich groß sind sie beispielsweise auch in Bayern mit Ingolstadt einerseits und dem Landkreis Bayreuth andererseits (123.014 versus 18.835 Euro je Einwohner). Wie Wolfsburg profitiert auch Ingol-

3 Für die Kreise und kreisfreien Städte liegt das BIP je Einwohner zum Zeitpunkt der Veröffentlichung erst für das Jahr 2014 vor.

4 In den Folgejahren ab 2015 dürfte der Wert in Wolfsburg aufgrund des Diesel-Skandals bei VW geringer ausfallen.

TABELLE 1 Disparitäten des BIPs je Einwohner auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte 2014

Bundesland	Durchschnitt	Kreis	Maximalwerte	Kreis	Minimalwerte	Spannweite	Relation
BB	25.419 €	Potsdam, Kreisfreie Stadt	37.506 €	Märkisch-Oderland, Landkreis	18.360 €	19.146 €	2,0
BW	40.964 €	Stuttgart, Landeshauptstadt, Kreisfreie Stadt	79.313 €	Calw, Landkreis	26.276 €	53.037 €	3,0
BY	41.646 €	Ingolstadt, Kreisfreie Stadt	123.014 €	Bayreuth, Landkreis	18.835 €	104.179 €	6,5
HE	41.825 €	Frankfurt am Main, Kreisfreie Stadt	92.367 €	Rheingau-Taunus-Kreis	23.443 €	68.924 €	3,9
MV	24.012 €	Kreisfreie Stadt Schwerin, Landeshauptstadt	35.811 €	Landkreis Ludwigslust-Parchim	20.547 €	15.264 €	1,7
NI	31.824 €	Wolfsburg, Kreisfreie Stadt	136.531 €	Osterholz, Landkreis	17.875 €	118.656 €	7,6
NW	35.947 €	Düsseldorf, Kreisfreie Stadt	77.555 €	Bottrop, Kreisfreie Stadt	19.978 €	57.577 €	3,9
RP	31.895 €	Ludwigshafen am Rhein, Kreisfreie Stadt	74.828 €	Südwestpfalz, Landkreis	14.945 €	59.883 €	5,0
SH	29.331 €	Kiel, Landeshauptstadt, Kreisfreie Stadt	44.274 €	Plön, Landkreis	18.968 €	25.306 €	2,3
SL	33.817 €	Saarbrücken, Regionalverband	43.345 €	St. Wendel, Landkreis	23.081 €	20.264 €	1,9
SN	26.807 €	Dresden, Kreisfreie Stadt	34.506 €	Erzgebirgskreis	20.388 €	14.118 €	1,7
ST	24.600 €	Magdeburg, Kreisfreie Stadt	32.025 €	Mansfeld-Südharz, Landkreis	18.224 €	13.801 €	1,8
TH	25.471 €	Eisenach, Kreisfreie Stadt	38.445 €	Altenburger Land, Kreis	19.065 €	19.380 €	2,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (Regionalstatistik. Bruttoinlandsprodukt/Bruttowertschöpfung (WZ 2008) – Jahressumme – regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte).

BertelsmannStiftung

stadt dabei in starkem Maße von dem dort ansässigen Autobauer. Allerdings stellt Ingolstadt im bayernweiten Vergleich keinen derartigen Ausreißer wie Wolfsburg innerhalb Niedersachsens dar, da sich in Bayern die folgenden Plätze zwei und drei (Landkreis München mit fast 100.000 Euro und Schweinfurt mit rund 94.000 Euro je Einwohner) zumindest in einer ähnlichen Größenordnung befinden.

Auffällig ist schließlich, dass die klare Ost-West-Trennung beim BIP je Einwohner, die man auf der Ebene der Länder noch erkennen konnte, auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte etwas aufgebrochen wird. So liegen im deutschlandweiten Vergleich die drei Landkreise mit dem niedrigsten BIP je Einwohner allesamt in Rheinland-Pfalz, also einem westdeutschen Flächenland (Südwestpfalz, Kusel, Rhein-Pfalz-Kreis mit Werten des BIP je Einwohner zwischen 14.945 und 16.217 Euro). Demgegenüber liegt der ostdeutsche Landkreis mit dem niedrigsten Wert (Mansfeld-Südharz in Sachsen-Anhalt) immerhin schon bei 18.224 Euro je Einwohner.

## 2.2 SGB-II-Quote

Umgekehrt zur Wirtschaftskraft stellt die Höhe der Arbeitslosigkeit in einer Kommune einen relevanten Indikator für strukturelle Probleme der regionalen Wirtschaft dar. Über die mit hoher Arbeitslosigkeit verbundenen erhöhten Sozialausgaben, insbesondere die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II, wirkt sich dies auch auf die Kommunalhaushalte aus.

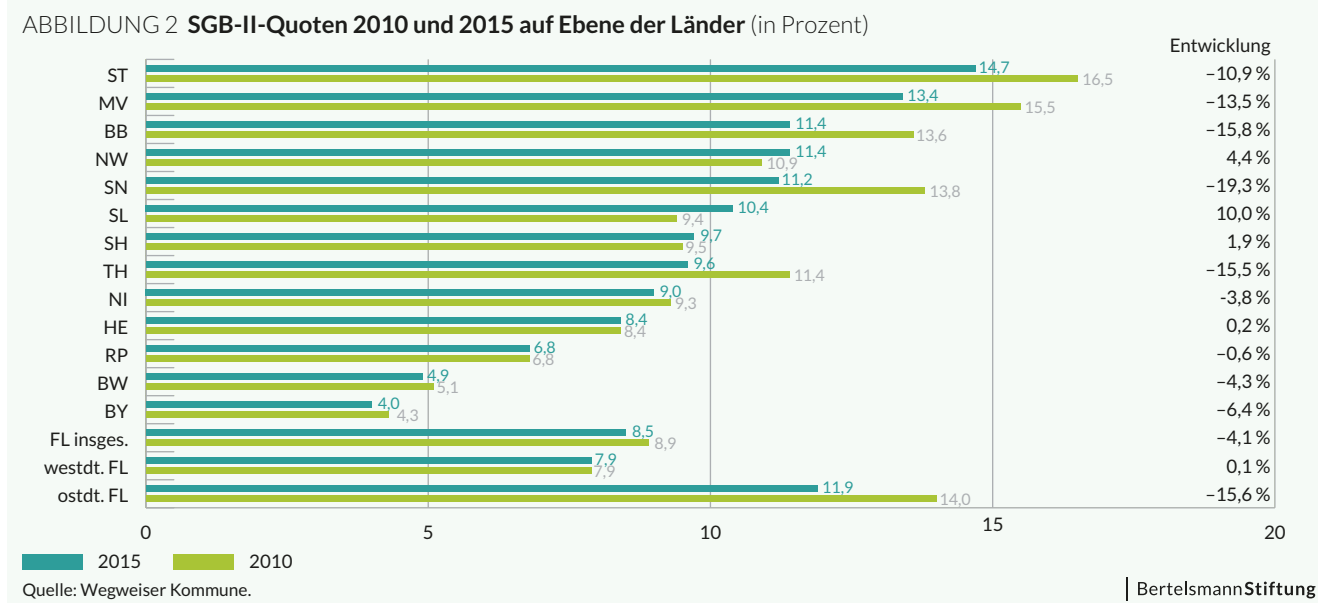
Leistungen nach dem SGB II umfassen neben dem vom Bund gezahlten Arbeitslosengeld II noch einige weitere, (größtenteils) kommunal zu tragende Leistungen, wie z. B. die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), Schuldnerberatungen oder auch die Erstausrüstung von Wohnungen. Insbesondere der kommunale Anteil an den KdU belastet die Kommunen in starkem Maße (Geißler und Niemann 2015: 102 ff.).

Die SGB-II-Quote kann in einem weiteren Sinne auch als Indikator der allgemeinen Sozialstruktur einer Gemeinde gelten. Die sich daraus ergebenden Belastungen für die Kommune erstrecken sich auch auf weitere Leistungsbereiche jenseits des SGB II selbst, wie z. B. die Gebührenfreistellung in den Kitas.

Die durchschnittliche SGB-II-Quote aller Flächenländer liegt im Jahr 2015 bei 8,5 Prozent. Auf Ebene der Länder liegen die Werte sehr disparat zwischen 4,0 Prozent (Bayern) und 14,7 Prozent (Sachsen-Anhalt). Die SGB-II-Quote ist damit in Sachsen-Anhalt mehr als drei Mal so hoch wie in Bayern.

Wie schon beim BIP je Einwohner zeigen sich auch mit Blick auf die SGB-II-Quoten deutliche Ost-West-Unterschiede (vgl. Abbildung 2). So liegen die westdeutschen Flächenländer 2015 mit einer durchschnittlichen Quote von 7,9 Prozent klar unterhalb der ostdeutschen Flächenländer (11,9 Prozent). Zudem verfügen durchgängig westdeutsche Flächenländer (Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) über die drei niedrigsten SGB-II-Quoten, die drei höchsten Quoten finden sich hingegen aus-





nahmslos in ostdeutschen Ländern (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg). Eine klare Trennung zwischen Ost und West (wie beim BIP je Einwohner) gibt es mit Blick auf die SGB-II-Quoten 2015 allerdings nicht mehr: Mit 9,6 Prozent weist Thüringen, das ostdeutsche Flächenland mit dem niedrigsten Wert, eine geringere Quote auf als die drei westdeutschen Länder Nordrhein-Westfalen (11,4 Prozent), das Saarland (10,4 Prozent) und Schleswig-Holstein (9,7 Prozent).

Dies sah 2010 noch anders aus: Zum einen lagen die Werte insgesamt auf einem viel höheren Niveau. Zum anderen war die durchschnittliche SGB-II-Quote ostdeutscher Flächenländer fast doppelt so hoch wie diejenige der westdeutschen Länder (14,0 versus 7,9 Prozent), die höchsten SGB-II-Quoten waren allesamt in den ostdeutschen Flächenländern zu finden und zwischen Nordrhein-Westfalen (10,9 Prozent) als dem westdeutschen Land mit der höchsten Quote und Thüringen (11,4 Prozent), dem ostdeutschen Land mit der niedrigsten Quote, lag immerhin noch ein halber Prozentpunkt. Auffällig ist, dass zwischen 2010 und 2015 in allen ostdeutschen Flächenländern die SGB-II-Quoten massiv zurückgegangen sind. Neben wirtschaftlichen Erfolgen sind wohl aber auch demographische Entwicklungen, wie z. B. steigende Verrentungszahlen, hinter diesem Trend zu vermuten. In Westdeutschland blieb die Quote demgegenüber im Schnitt stabil. In Nordrhein-Westfalen und dem Saarland wuchsen die Werte teils erheblich, in Baden-Württemberg und Bayern verbesserten sich die Werte demgegenüber wahrnehmbar. Zwischen Ost- und Westdeutschland hat es damit im Verlauf der vergangenen fünf Jahre mit Blick auf

die jeweiligen SGB-II-Quoten eine deutliche Annäherung der Verhältnisse gegeben.

Auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte ist die Diversität der Werte wiederum höher als auf Ebene der Länder (vgl. Tabelle 2). So liegen die Werte 2015 insgesamt zwischen 1,1 Prozent in Eichstätt (Bayern) und 23,1 Prozent in Gelsenkirchen (Nordrhein-Westfalen). Das entspricht einem Faktor von 21. Auf Platz 2 und 3 der höchsten SGB-II-Quoten folgen die kreisfreie Stadt Offenbach am Main (Hessen) mit 19,2 Prozent sowie der Landkreis Uckermark (Brandenburg) mit 18,9 Prozent. Die Betrachtung dieses Negativtrios offenbart, dass zumindest eine dieser drei kreisfreien Städte/Kreise in Westdeutschland liegt. Auch wenn also das Niveau des SGB-II-Bezugs in Ostdeutschland im Schnitt über dem in Westdeutschland liegt, zeigt sich, dass es auch in Westdeutschland Städte oder Regionen mit massiven sozioökonomischen Problemlagen gibt.

Betrachtet man zusätzlich noch die Spannweiten zwischen den Minimal- und Maximalwerten in den einzelnen Ländern, so wird deutlich, dass die Situation in einigen Ländern sehr viel homogener ist als in anderen. So liegen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen (vgl. Tabelle 2) die beiden Pole nur 6,3 bzw. 6,6 Prozentpunkte auseinander. Nordrhein-Westfalen weist demgegenüber eine Spannweite von immerhin 18,5 Prozentpunkten auf (mit 4,7 Prozent in Coesfeld und 23,1 Prozent in Gelsenkirchen), was auf eine große Heterogenität der Sozialstruktur innerhalb Nordrhein-Westfalens schließen lässt. Betrachtet man jedoch statt der Spannweite die jeweiligen Relationen zwi-

TABELLE 2 Disparitäten der SGB-II-Quote auf Ebene der Kreise/kreisfreien Städte (2015)

Bundesland	Durchschnitt (%)	Gemeinde	Maximalwerte (%)	Gemeinde	Minimalwerte (%)	Spannweite (%-Punkte)	Relation
BB	11,4	Uckermark, LK	18,9	Potsdam-Mittelmark	5,8	13,1	3,2
BW	4,9	Pforzheim	11,8	Biberach, LK	2,5	9,3	4,7
BY	4,0	Schweinfurt	12,6	Eichstätt, LK	1,1	11,5	11,4
HE	8,4	Offenbach am Main	19,2	Vogelsbergkreis, LK	5,0	14,3	3,9
MV	13,4	Schwerin	16,2	Ludwigslust-Parchim, LK	10,0	6,3	1,6
NI	9,0	Wilhelmshaven	18,2	Emsland	4,9	13,3	3,7
NW	11,4	Gelsenkirchen	23,1	Coesfeld	4,7	18,5	4,9
RP	6,8	Pirmasens	16,7	Trier-Saarburg	3,2	13,5	5,3
SH	9,7	Kiel	16,6	Stormarn	5,3	11,4	3,2
SL	10,4	Regionalverband Saarbrücken	15,6	St. Wendel	5,3	10,4	3,0
SN	11,2	Leipzig	15,2	Erzgebirgskreis	8,6	6,6	1,8
ST	14,7	Halle (Saale)	18,3	Börde	9,8	8,6	1,9
TH	9,6	Gera	15,7	Hildburghausen	4,9	10,8	3,2

Quelle: Wegweiser Kommune. | BertelsmannStiftung

schen höchstem und niedrigstem Wert, so ist Bayern am heterogensten mit einer elf Mal so hohen SGB-II-Quote in Schweinfurt im Vergleich zum Landkreis Eichstätt.

Insgesamt erscheinen die ostdeutschen Flächenländer deutlich homogener (wenn auch tendenziell homogen schlechter) als die westdeutschen. Lediglich Brandenburg stellt mit einer Spannweite von 13,1 Prozentpunkten einen auffälligen Ausreißer dar, was auf wenige wirtschaftsstarke Kreise im direkten Berliner Umland zurückzuführen ist (so bspw. Potsdam-Mittelmark, Dahme-Spreewald und Teltow-Fläming). Bei der geringen Varianz der ostdeutschen Werte ist allerdings auch mitzubedenken, dass die Anzahl an Kreisen und kreisfreien Städten in Ostdeutschland infolge zahlreicher Fusionen mittlerweile vergleichsweise gering ist.

### 2.3 Kinderarmut

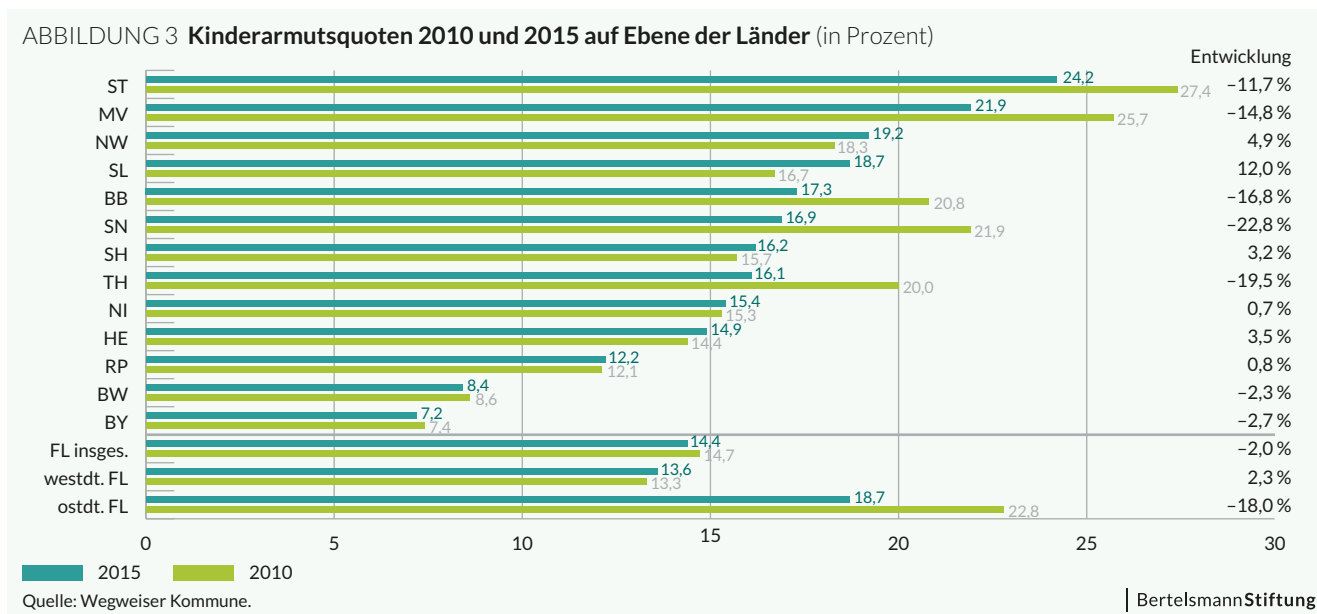
Kommunen mit hohen SGB-II-Quoten sehen sich im Allgemeinen auch mit einer hohen Kinderarmutsquote konfrontiert, sprich mit Kindern, die entweder selbst arm sind oder zumindest Armut in ihrem näheren Umfeld erfahren. Solche Armutserfahrungen von Kindern wirken sich nachweislich negativ auf ihre weitere Entwicklung und Bildung aus und haben überproportional häufig sozialpädagogische Unterstützungsmaßnahmen, wie z. B. die sogenannten „Hilfen zur Erziehung“ (HzE) zur Folge (Fendrich, Pothmann und Tabel 2016: 21; Groos und Jehlen 2015). Bei den Erziehungshilfen handelt es sich um kommunal zu tragende Leistungen. Bundesweit beliefen sich diese 2015 auf

gut zehn Milliarden Euro.<sup>5</sup> Kommunen mit besonders hohen (Kinder-)Armutquoten haben demzufolge üblicherweise auch deutlich höhere Ausgaben im Bereich der HzE zu leisten als Kommunen mit einer günstigeren Sozialstruktur.

2015 erhalten in den Flächenländern 14,4 Prozent der Kinder unter 15 Jahren selbst – oder indirekt durch die Bedarfsgemeinschaft – Sozialgeld nach SGB II (vgl. Abbildung 3). Ebenso wie bei der „normalen“ SGB-II-Quote für die gesamte Bevölkerung unter 65 Jahren gibt es auch bei der Kinderarmutsquote erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Die Kinderarmutsquoten liegen zudem insgesamt deutlich höher als die reinen SGB-II-Quoten.<sup>6</sup> Die Spanne liegt dabei zwischen 7,2 Prozent in Bayern und 24,2 Prozent in Sachsen-Anhalt. Während also in Bayern im Schnitt „nur“ jedes 14. Kind arm ist, trifft dies in Sachsen-

5 Die Ausgaben steigen zwischen 2005 und 2015 von 5,7 Milliarden Euro auf 10,3 Milliarden Euro. Enthalten sind darin die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen (vgl. Statistisches Bundesamt. Statistik der Kinder- und Jugendhilfe der Jahre 2005 und 2015).

6 Die grundsätzlich höheren Werte der Kinderarmutsquote im Vergleich zur SGB-II-Quote lassen sich auf zwei Aspekte zurückführen: Zum einen erhöhen Kinder tendenziell das Armutsrisiko, indem sie das Pro-Kopf-Haushaltseinkommen senken bzw. den Bedarf steigern und gerade im jungen Alter bei einer ungenügenden Anzahl von Betreuungsplätzen die Erwerbsmöglichkeiten der Elternteile einschränken. Zudem zeigen Studien, dass „weniger Kinder im Haushalt“ zu den Faktoren zählen, die den Ausstieg aus dem SGB-II-Bezug begünstigen (Müller et al. 2017: 13). Zum anderen unterscheiden sich die beiden Quoten etwas in ihrer Konzeption: So enthalten die SGB-II-Quoten nur die Leistungsberechtigten, der Kinderarmutsindikator hingegen auch Nichtleistungsberechtigte. Bei jenen handelt es sich um Kinder, die zwar z. B. durch entsprechend hohe Unterhaltsleistungen nicht selbst leistungsberechtigt sind, allerdings in einer Bedarfsgemeinschaft aufwachsen und auf diese Weise Armut in ihrem nächsten Umfeld erfahren.



Anhalt auf fast jedes vierte zu. Zwar liegen die Kinderarmutsquoten in Ostdeutschland im Durchschnitt wiederum deutlich höher als diejenigen in Westdeutschland (18,7 versus 13,6 Prozent). Allerdings sind die Unterschiede nicht ganz so stark ausgeprägt wie bei der SGB-II-Quote. Die drei Flächenländer mit den niedrigsten Werten sind erneut Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Unter den drei Ländern mit den höchsten Werten ist – neben Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern – mit Nordrhein-Westfalen jedoch auch ein westdeutsches Land vertreten.

Auffällig ist darüber hinaus auch die Entwicklung seit 2010. Während sich in allen ostdeutschen Flächenländern die Kinderarmutsquoten reduziert haben, sind sie in den westdeutschen Flächenländern im Durchschnitt sogar minimal gestiegen. Lediglich für Bayern und Baden-Württemberg ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Wiederum dürften wohl mit Blick auf die ostdeutschen Flächenländer unter anderem auch demographische Effekte für den starken Rückgang mit verantwortlich sein.

Betrachtet man hier nun – neben den Landesdurchschnittswerten – auch die Werte auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, treten die bereits bekannten Ausreißer auf (vgl. Tabelle 3). Der Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt mit den extremsten Quoten sind wiederum Eichstätt in Bayern (2,1 Prozent) und Gelsenkirchen in Nordrhein-Westfalen (39,1 Prozent). Angesichts der bereits thematisierten, etwas schwächer ausgeprägten Ost-West-Unterschiede bei diesem Indikator ist es interessant zu sehen, dass von den drei Landkreisen/kreisfreien Städten mit den höchsten

Kinderarmutsquoten (Gelsenkirchen mit 39,1 Prozent, Offenbach am Main mit 34,3 Prozent sowie Essen mit 32,8 Prozent) keine in Ostdeutschland liegt.

Auch die Spannweiten zwischen den Minimal- und Maximalwerten der einzelnen Länder sind noch einmal deutlich größer als bei den SGB-II-Quoten. So gibt es keine Spannweiten mehr im einstelligen Bereich. Lediglich Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen liegen mit einer Spannweite von 10,7 bzw. 11,0 Prozentpunkten knapp darüber. Das andere Ende der Verteilung wird demgegenüber von Niedersachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen besetzt, deren Spannweiten bei 24,2, 25,8 und 31,2 Prozentpunkten liegen. Insbesondere die letztgenannte Spannweite von mehr als 30 Prozentpunkten ist bemerkenswert, zeigt sie doch die extrem starken sozioökonomischen Disparitäten innerhalb Nordrhein-Westfalens. Betrachtet man jedoch die internen Relationen, steht wiederum Bayern an der Spitze mit einer elf Mal höheren Kinderarmutsquote in Schweinfurt verglichen mit dem Landkreis Eichstätt.

Unterschiede zeigen sich jedoch nicht nur in den Spannweiten, sondern auch in der Verteilung der Werte. So weisen mehr als drei Viertel der bayerischen und baden-württembergischen Kommunen Kinderarmutsquoten im einstelligen Bereich auf. Bei den Kommunen in Niedersachsen liegt dieser Anteil nur noch bei etwa 13 Prozent und in Nordrhein-Westfalen bei ca. 8 Prozent. In Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern liegen schließlich bereits die Minimalwerte im zweistelligen Bereich mit 13,0, 15,4 und 16,3 Prozent.

TABELLE 3 Disparitäten der Kinderarmutsquoten auf Ebene der Kreise/kreisfreien Städte (2015)

Bundesland	Durchschnitt (%)	Gemeinde	Maximalwerte (%)	Gemeinde	Minimalwerte (%)	Spannweite (%-Punkte)	Relation
BB	17,3	Frankfurt (Oder)	30,2	Potsdam-Mittelmark, LK	8,0	22,2	3,8
BW	8,4	Mannheim	22,0	Hohenlohekreis, LK	4,2	17,8	5,2
BY	7,2	Schweinfurt	23,2	Eichstätt, LK	2,1	21,1	11,0
HE	14,9	Offenbach am Main	34,3	Hochtaunuskreis, LK	8,5	25,8	4,0
MV	21,9	Rostock	27,0	Rostock, LK	16,3	10,7	1,7
NI	15,4	Wilhelmshaven	32,7	Emsland, LK	8,5	24,2	3,8
NW	19,2	Gelsenkirchen	39,1	Coesfeld, LK	7,9	31,2	4,9
RP	12,2	Pirmasens	29,0	Trier-Saarburg, LK	5,4	23,6	5,4
SH	16,2	Kiel	30,7	Stormarn, LK	8,7	22	3,5
SL	18,7	Regionalverband Saarbrücken	27,9	St. Wendel, LK	9,4	18,5	3,0
SN	16,9	Leipzig	24,0	Erzgebirgskreis, LK	13,0	11	1,8
ST	24,2	Halle (Saale)	32,5	Börde, LK	15,4	17,1	2,1
TH	16,1	Gera	25,8	Eichsfeld, LK Hildburghausen, LK	8,6	17,2	3,0

Quelle: Wegweiser Kommune. | BertelsmannStiftung

## 2.4 Zwischenfazit

Gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen zeichnen sich durch eine hohe lokale Wirtschaftskraft (gemessen am BIP je Einwohner) sowie geringe sozioökonomische Problemlagen (gemessen an der SGB-II- und Kinderarmutsquote) aus. Diese spiegeln sich entsprechend in hohen Steuereinnahmen bzw. geringen Sozialausgaben der Kommunen wider. Bei der Betrachtung von Pro-Kopf-BIP, SGB-II- und Kinderarmutsquote fallen bereits auf Länderebene große Disparitäten auf. Auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte sind jene massiv, selbst innerhalb der Länder.

Solche Disparitäten existieren jedoch nicht (mehr) nur mit Blick auf die Himmelsrichtung. In Bezug auf die Wirtschaftskraft sind zwar gewisse Annäherungen zwischen Ost- und Westdeutschland beobachtbar, eine komplette Angleichung ist aber nicht zu erwarten. Demgegenüber nähern sich in Bezug auf SGB-II- und Kinderarmutsquote die Landeswerte sichtbar an. Solche Aggregate überdecken allerdings die lokalen Problemlagen, z. B. des Ruhrgebiets. Zu welchem Anteil die Verbesserung in Ostdeutschland eine Folge wirtschaftlicher Erholung oder Wanderung und Demographie ist, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden.

Die Größenordnung der bundesweiten Disparitäten in Wirtschaftskraft und sozialer Lage gibt jedoch Anlass zur Sorge. Es besteht die Gefahr, dass sich die Entwicklung von Regionen und die Lebensbedingungen der dort ansässigen Menschen immer weiter voneinander entkoppeln.

Die kommunalen Finanzausgleiche haben den Zweck, die fiskalischen Konsequenzen dieser Disparitäten für die Kommunen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu verringern. Die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schlagen sich in der Folge nicht eins zu eins in den lokalen Haushalten nieder. Nichtsdestotrotz bewirken die Finanzausgleiche keine vollständige Angleichung. Zudem stoßen sie an Grenzen in denjenigen Flächenländern, deren Rahmenbedingungen homogen schlecht sind.

# 3 Demographie

Die demographische Entwicklung beschreibt Ausprägung und Veränderung der Bevölkerung in Zahl und Struktur. Diese Entwicklungen haben Konsequenzen für die Finanzierung der Kommunen, aber auch für die Nachfrage nach

bestimmten Leistungen und Infrastrukturen. Im Zuge statistischer Umstellungen (primär Zensus 2011) und internationaler Migration haben Aussagekraft und Belastbarkeit der zugrunde liegenden Bevölkerungsstatistiken nachge-

## TEXTBOX 1 Zensus 2011

Erstmals nach dem Jahr 1987 fand im Jahr 2011 (Stichtag 9. Mai 2011) wieder eine Volkszählung statt. In der Zwischenzeit wurde die Bevölkerung auf Basis der amtlichen Register lediglich fortgeschrieben. Über die Zeit wich die tatsächliche Bevölkerung daher immer stärker von der amtlich erfassten ab. Der Zensus 2011 war nicht allein der erste gesamtdeutsche, sondern wurde auch erstmals nach europaweit einheitlichen Kriterien umgesetzt.

Ziel war es, die tatsächliche Bevölkerungszahl nach soziodemographischen Merkmalen (z. B. Alter, Geschlecht, Haushaltsgröße, Staatsangehörigkeit, Bildung) und Lebenssituation (z. B. Erwerbslage, Religion, Wohnraum) festzustellen (§ 7 Abs. 4 Zensusgesetz).

In Deutschland wurde der rechtliche Rahmen mit dem Zensusgesetz geschaffen. Ein wesentlicher Unterschied zu früheren Volksbefragungen war, dass direkte Befragungen in den Haushalten nur ergänzend durchgeführt werden sollten. Primär sollten die Informationen auf der Auswertung der Melderegister und anderer Verwaltungsregister beruhen.

Das Zensusgesetz sah zwei unterschiedliche Verfahren der Datenerhebung vor: Gemeinden bis 10.000 Einwohner gewannen ihre Einwohnerzahlen anhand ihrer Meldedaten. Lediglich bei Unklarheiten sollten einzelne Einwohner kontaktiert werden. In Gemeinden ab 10.000 Einwohnern sollte im Gegensatz dazu eine stichprobenartige Haushaltebefragung durchgeführt werden, um daraus eine statistische Schätzung der tatsächlichen Einwohnerzahl abzuleiten.

Die Ergebnisse des Zensus 2011 zur Einwohnerzahl wurden am 31. Mai 2013 veröffentlicht. Es ergab sich für Deutschland eine gegenüber der bisherigen Bevölkerungsfortschreibung um 1,8 Prozent geringere Zahl. 62 Prozent der Gemeinden verloren Einwohner gegenüber den bis dahin geltenden Zahlen, 36 Prozent gewannen Einwohner hinzu. Bei rund 2 Prozent gab es keine wesentlichen Unterschiede. Überraschend verloren Gemeinden bis zur Grenze von 10.000 Einwohnern deutlich weniger als größere Gemeinden. Trotz langjähriger methodischer Vorarbeiten wurden offensichtlich größere Kommunen aufgrund des anderen Verfahrens zur Einwohnerfeststellung relativ benachteiligt. Im Detail sind die methodischen Ursachen jedoch nicht eindeutig feststellbar (Christensen und Christensen 2015).

Die im Einzelfall großen und nicht erklärbaren Einwohnerverluste führten zu erheblichem Unwillen unter den Kommunen und zogen die Glaubwürdigkeit des Zensus in Zweifel. Insgesamt 850 Gemeinden legten Widerspruch gegen die Ergebnisse ein. Denn die Ergebnisse des Zensus 2011 haben über den kommunalen und Länderfinanzausgleich direkte finanzielle Konsequenzen (Ragnitz 2011: 426). Insbesondere die Stadtstaaten Berlin und Hamburg verzeichneten einen sprunghaften Einwohnerverlust und dadurch Minderungen bzw. gar Rückzahlungen im Länderfinanzausgleich. Für Berlin betragen die Verluste knapp eine halbe Milliarde Euro pro Jahr (Bundesverfassungsgericht 2015). Die Stadt reichte 2015 Klage beim Bundesverfassungsgericht ein, anknüpfend an die ungeeignete und benachteiligende methodisch-statistische Grundlage.

Die Ergebnisse des Zensus haben Konsequenzen für eine Vielzahl weiterer amtlicher Statistiken, soweit diese die Bevölkerungszahl heranziehen. Der nächste Zensus ist für das Jahr 2021 geplant.

lassen (Große-Starmann et al. 2015). Frühere Prognosen sind überholt, Zeitreihen teils nicht mehr möglich. Da aber insbesondere Einwohnerzahl und Altersstruktur von hohem Einfluss auf die Kommunalhaushalte sind, wird auf deren Auswirkungen an dieser Stelle dennoch eingegangen.

### 3.1 Einwohnerzahl

Die Verteilung der Mittel über den Bund-Länder-Finanzausgleich und ebenso über die verschiedenen kommunalen Finanzausgleichssysteme knüpfen an der Einwohnerzahl der betreffenden Gebietskörperschaften an. Grundsätzlich bedeutet daher ein Zuwachs an Einwohnern einen Zuwachs an Zuweisungen aus dem Finanzausgleich; Schrumpfung einen Verlust. Länder und Kommunen, welche sich auf einem anhaltenden Schrumpfungskurs befinden, verlieren somit bereits aus dieser Finanzierungsquelle beständig an Mitteln, was die Haushalte unter Druck setzt. Weitere Verluste resultieren ggf. aus geringeren Einkommensteuereinnahmen und sinkenden Umsätzen lokaler Unternehmen. Schließlich ergeben sich noch zusätzliche fiskalische Nachteile schrumpfender Kommunen in Bezug auf Auslastung und Unterhalt der technischen Infrastruktur. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Anpassung einer Kommune an ein neues Wohnerniveau oder eine andere Altersstruktur Kosten verursacht und den Haushalt belastet (Cullmann 2015).

Die Debatte um Schrumpfung prägte die vergangene Dekade (vgl. ILS 2015; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2007). Zwischen 2000 und 2010 sind primär die ostdeutschen Länder geschrumpft, während in Westdeutschland die Einwohnerzahl nahezu stabil blieb (vgl. Tabelle 4). Zeitreihen über das Jahr 2011 hinaus sind, ebenso wie Prognosen, infolge des Zensus nicht mehr möglich. In besagter Dekade verlor Sachsen-Anhalt 11 Prozent der Bevölkerung, das Flächenland Bayern gewann 3 Prozent hinzu. Diese Veränderungen sind nicht zuletzt Folge der wirtschaftlichen Entwicklung und der damit verbundenen Anreizstrukturen für Wanderungsbewegungen von Arbeitnehmern. Tabelle 4 enthält ebenso die Einwohnerentwicklung für die vier an den Zensus anschließenden Jahre. Im Unterschied zur vorhergehenden Dekade verzeichnete in dieser Zeit nur ein Land (Sachsen-Anhalt) eine Schrumpfung. Zwölf der 13 Länder wuchsen.

TABELLE 4 Bevölkerungsentwicklung der Länder

	insgesamt 2010	insgesamt 2000	Veränderung 2010 zu 2000	Veränderung 2015 zu 2011 nach Zensus
Bayern	12.538.696	12.230.255	3%	3%
Baden-Württemberg	10.753.880	10.524.415	2%	3%
Schleswig-Holstein	2.834.259	2.789.761	2%	2%
Hessen	6.067.021	6.068.129	0%	3%
Niedersachsen	7.918.293	7.926.193	0%	2%
Nordrhein-Westfalen	17.845.154	18.009.865	-1%	2%
Rheinland-Pfalz	4.003.745	4.034.557	-1%	2%
Brandenburg	2.503.273	2.601.962	-4%	1%
Sachsen	4.149.477	4.425.581	-6%	1%
Mecklenburg-Vorpommern	1.642.327	1.775.703	-8%	0%
Thüringen	2.235.025	2.431.255	-8%	0%
Sachsen-Anhalt	2.335.006	2.615.375	-11%	-1%
westdt. FL	62.978.615	62.651.878	1%	3%
ostdt. FL	12.865.108	13.849.876	-7%	0%
Deutschland insges.	81.751.602	82.259.540	-1%	2%

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016. | BertelsmannStiftung

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass diese Trends anhalten. Die aktuelle demographische Diskussion wird jedoch überlagert durch verschiedene Facetten der Migration. Innerstaatlich ist eine Wanderung – im Grunde aller Altersgruppen – in die städtischen Zentren zu beobachten. Jüngere zieht es infolge von (Hochschul-)Bildungswanderung in die Städte. Im Gegensatz zu früheren Zeiten findet aber auch die Familiengründung zunehmend innerstädtisch statt. Hinzu treten steigende Geburtenraten und nicht zuletzt suchen auch höhere Altersgruppen die städtisch vorhandene Infrastruktur.<sup>7</sup> International ist eine zunehmende Migration über die EU-Freizügigkeit zu beobachten sowie in den Jahren 2014 und 2015 über Asyl (Statistisches Bundesamt 2017). Auch diese Wanderung kumuliert in den Großstädten. Die positiven Entwicklungen der Länderaggregate verdecken daher in vielen Fällen zunehmende Differenzen zwischen ländlichen und städtischen Regionen.

7 Die Geburtenrate stieg im Verlauf der Jahre 2009 bis 2015 signifikant von 1,356 auf 1,499 Kinder pro Frau (Altersgruppe 15 bis unter 45 Jahre) an. Dieser Wert wurde in Westdeutschland letztmals 1982 erreicht (Statistisches Bundesamt, [https://www-gene-sis.destatis.de/genesis/online.jsessionid=7B839E937641EB68C6EFD755A7A2B716.tomcat\\_GO\\_1\\_3?operation=previous&levelindex=2&levelid=1494426107395&step=2](https://www-gene-sis.destatis.de/genesis/online.jsessionid=7B839E937641EB68C6EFD755A7A2B716.tomcat_GO_1_3?operation=previous&levelindex=2&levelid=1494426107395&step=2), Download 11.5.2017).

## TEXTBOX 2 Stadt Leipzig

Die Stadt Leipzig ist in Bezug auf Migration ein besonders interessantes Beispiel: Über mindestens vierzig Jahre verlor die Stadt beständig an Einwohnern, noch einmal verstärkt durch Suburbanisierung und arbeitsmarktbedingte Wanderung nach 1990. Die Folgen waren ein grassierender Wohnungsleerstand, der den Stadthaushalt über den hohen Bestand an kommunalen Wohnungen traf, und ein Rückbau der Infrastruktur im Bereich von Kitas und Schulen. Seit 2004 hat jedoch eine hohe Wachstumsdynamik eingesetzt, die alle Prognosen überstieg. Die Stadt wuchs um 15 Prozent in zwölf Jahren, davon 10 Prozent allein binnen vier Jahren nach 2011. Über die Hälfte dieses Bevölkerungswachstums entfällt auf Menschen mit Migrationshintergrund.<sup>8</sup> Die Geburtenzahlen erreicht, bezogen auf die Jahre nach 1990, neue Höchststände.<sup>9</sup>

Die Anzahl der Kinder bis 15 Jahre wuchs binnen zehn Jahren um mehr als 50 Prozent. Die Folgen sind ein rapide zunehmender Bedarf an sozialem Wohnungsbau, Engpässe bei Kitas und Schulen sowie im Bereich der Verkehrsinfrastruktur. Über den Finanzausgleich erreicht die Stadt nur relative Mehreinnahmen, da die Verbundmasse u. a. infolge des auslaufenden Solidarpakts allenfalls stagniert.<sup>10</sup> Der starke Steuerzuwachs reicht nicht aus, den wachsenden Investitionsbedarf aufzufangen. Der städtische Haushalt gerät erneut unter Druck. In der Landespolitik werden nach 25 Jahren der Rückbauförderung wieder Programme der Neubauförderung diskutiert. Das Beispiel Leipzig zeigt, stellvertretend für etliche andere Großstädte, wie sich binnen zehn Jahren die Leitsätze der Stadtentwicklung gewandelt haben und welche fiskalischen Herausforderungen sich bereits aus einem mehrjährigen Bevölkerungszuwachs von jeweils nur 1 oder 2 Prozent ergeben.

Tabelle 5 zeigt die jeweils fünf Kommunen mit dem größten Bevölkerungswachstum bzw. den größten Verlusten in den vier Jahren nach dem Zensus 2011. An der Spitze stehen die städtischen Ballungsräume Leipzig und Frankfurt, kreisfreie Städte mit Hochschulen und guter Wirtschaftslage. Gleiches gilt für die regionalen Zentren Trier und Landshut. Offenbach profitiert vom Wachstum der Rhein-

8 Zwischen den Jahren 2010 und 2015 stieg die gesamte Einwohnerzahl um rund 50.000, jene der Einwohner mit Migrationshintergrund um 29.000 (nach Angaben des Referats für Migration und Integration der Stadt Leipzig).

9 Statistisches Amt der Stadt Leipzig, <https://www.leipzig.de/news/news/leipzig-waechst-2016-um-mehr-als-11-000-einwohner/> (Download 17.5.2017).

10 Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen beliefen sich im Haushaltsjahr 2010 für Leipzig auf 364 Millionen Euro. In 2015 lagen diese mit 361 Millionen sogar noch geringer (vgl. Stadt Leipzig 2012: 12; 2017: 37).

Main-Region allgemein. Am anderen Ende setzt sich der langfristige Schrumpfungstrend im ländlichen, peripheren Raum fort. Er betrifft am stärksten jene Kreise Ostdeutschlands, die weder über eine Hochschule verfügen noch im räumlichen Umfeld eines der urbanen Zentren liegen. Es ist aktuell nicht absehbar, dass sich diese Trends umkehren. Die Unterschiedlichkeit zwischen Kommunen und Regionen nimmt zu; auch innerhalb der Länder.

TABELLE 5 Kommunen mit den größten Veränderungen der Bevölkerungszahl zwischen 2011 und 2015

Stärkstes Wachstum		Stärkste Schrumpfung	
Leipzig	+10 %	Elbe-Elster, LK	-4 %
Frankfurt am Main	+8 %	Oberspreewald-Lausitz, LK	-4 %
Trier	+8 %	Altenburger Land, LK	-4 %
Offenbach am Main	+8 %	Mansfeld-Südharz, LK	-4 %
Landshut	+8 %	Anhalt-Bitterfeld, LK	-4 %
Quelle: Wegweiser Kommune.		BertelsmannStiftung	

## 3.2 Altersstruktur

Der Einfluss der Demographie auf die Kommunalhaushalte resultiert nicht allein aus der bloßen Zahl der Einwohner, sondern auch aus deren Altersstruktur. Denn die Nachfrage nach kommunalen Leistungen ist auch vom Alter abhängig, ebenso wie die Beiträge zur kommunalen Finanzierung über Steuern und Gebühren. Die Altersgruppen belasten die Kommunalhaushalte unterschiedlich über die Nachfrage nach altersspezifischen Leistungen und sie tragen in unterschiedlichem Maße über Steuern zu deren Finanzierung bei. Für jede Altersgruppe lässt sich somit eine „Nettobelastung“ der Kommunalhaushalte berechnen (Seitz 2007).

Tabelle 6 zeigt die typischen Altersgruppen und deren Anteil an der jeweiligen Bevölkerung pro Land. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind auf aggregierter Ebene überschaubar. Am geringsten sind sie in der Gruppe der unter Sechsjährigen, am größten an der Spitze der Alterspyramide bei den Menschen ab 65 Jahren. Die ostdeutschen Länder sind im Durchschnitt älter.

TABELLE 6 Altersstruktur 2015 in Prozent

	bis unter 6 Jahren	6 bis unter 18 Jahren	18 bis unter 40 Jahren	40 bis unter 65 Jahren	ab 65 Jahren
Baden- Württemberg	5	12	28	36	20
Bayern	5	11	28	36	20
Brandenburg	5	10	22	40	23
Hessen	5	11	27	36	20
Mecklenburg- Vorpommern	5	10	24	39	23
Niedersachsen	5	12	26	36	21
Nordrhein- Westfalen	5	11	27	36	21
Rheinland-Pfalz	5	11	26	37	21
Saarland	5	10	25	38	23
Sachsen	5	10	25	35	25
Sachsen-Anhalt	5	9	23	38	25
Schleswig- Holstein	5	11	24	37	23
Thüringen	5	10	24	38	24
Deutschland insges.	5	11	27	36	21

Quelle: Statistisches Bundesamt 2015: 22–30. | BertelsmannStiftung

Die „teuerste“ Altersgruppe aus Sicht der Kommunalhaushalte sind Kinder bis sechs Jahre (Seitz 2007). Denn diese nehmen mit den Kitas eine Leistung in Anspruch, die in Bezug auf Investitionen und Betrieb zum großen Teil kommunal finanziert wird. Den kommunalen Ausgaben stehen zwar Zuweisungen der Länder und des Bundes (primär für Investitionen) sowie Elternbeiträge gegenüber.<sup>11</sup> Es bleibt jedoch stets ein kommunaler Eigenanteil, der über allgemeine Deckungsmittel finanziert werden muss. Zweifellos hat der enorme Ausbau der Kita seit 2007 die kommunalen Haushalte hoch belastet. Die Ausgaben für Kita haben sich bundesweit zwischen 2005 und 2015 von 11,6 auf 25,4 Milliarden Euro mehr als verdoppelt (Statistisches Bundesamt 2017: 7; 2009: 7). Ein Ende dieser Ausgabenexpansion ist nicht absehbar, da der Anteil betreuter Kinder, der Betreuungsumfang und die Betreuungsqualität fortwährend steigen.

Auf Länderebene sind die Unterschiede im Anteil der Kleinkinder gering; diesbezüglich sind auch keine Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschland ersichtlich. Auf Ebene der einzelnen Kommunen schwanken sie etwas stärker zwischen 3,3 Prozent im Kreis Goslar und 5,3 Prozent in der Stadt Potsdam.

11 Der Kofinanzierungsanteil der staatlichen Ebenen lässt sich nicht vergleichend bestimmen, da die Mittel auf unterschiedlichen Wegen anhand unterschiedlicher Maßstäbe fließen.

In den höheren Anteilen der Großstädte spiegeln sich Bildungswanderung, daran anschließende Familiengründung und nicht zuletzt Migration wider.<sup>12</sup>

Für die Kommunalhaushalte ist jedoch weniger der Anteil der Kleinkinder relevant, sondern die Intensität, mit der diese die kommunale Infrastruktur Kita nutzen. In Bezug auf die Kinder über drei Jahre haben sich die Betreuungsquoten bundesweit auf ähnlichem Niveau von ca. 90 Prozent stabilisiert. In Bezug auf die Kinder unter drei Jahren bestehen allerdings weiterhin regional große Unterschiede (Bertelsmann Stiftung 2016). Die Spannweite bewegt sich im Jahr 2016 zwischen 57 Prozent in Sachsen-Anhalt und 26 Prozent in Nordrhein-Westfalen (vgl. Tabelle 7). Der Anstieg war infolge vormals quasi nicht existenter Angebote in Westdeutschland exponentiell. Überraschend war jedoch auch in Ostdeutschland, trotz des historisch hohen Ausgangsniveaus, seit 2011 noch eine Zunahme zu verzeichnen. Verbindet man den Anteil der Kleinkinder in einer Stadt mit der jeweiligen Betreuungsquote, werden die Konsequenzen sichtbar. So gehören z. B. Potsdam und Dresden nicht nur zu den Städten mit dem höchsten Anteil an Kleinkindern, sondern auch zu den Kommunen mit den bundesweit höchsten Betreuungsquoten. Aus beiden Faktoren im Zusammenhang resultiert eine große finanzielle Mehrbelastung gegenüber z. B. der Stadt Bayreuth, wo ein niedriger Anteil von Kleinkindern und eine geringe Betreuungsquote zusammentreffen.<sup>13</sup>

Dies zeigt, dass im Bereich der Kita kein Automatismus zwischen Altersstruktur und Ausgaben besteht. Die Nachfrage als entscheidende Variable wird auch durch das Angebot sowie gesellschaftliche Akzeptanz geprägt. Die finanziellen Konsequenzen für die Kommunen resultieren in der Folge aus der Kofinanzierung der Länder und der lokalen Gebührenpolitik.

Die Altersgruppe der Sechs- bis 18-Jährigen nutzt Schulinfrastruktur, welche kommunal bereitgestellt wird. Die regionalen Unterschiede der Bevölkerungsstruktur sind in dieser Altersgruppe deutlicher als bei den Kleinkindern. So liegt der Anteil dieser Altersgruppe in Baden-Württemberg und Niedersachsen ein Drittel höher als in Sachsen-Anhalt. Im Unterschied zu den Kleinkindern ist hier jedoch keine

12 Die Geburtenrate von Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit liegt gut ein Drittel über jener der Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit (vgl. Statistisches Bundesamt, [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/10/PD16\\_373\\_126.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/10/PD16_373_126.html), Download 11.5.2017).

13 Die Betreuungsquote der unter Dreijährigen betrug am 1. März 2016 rund 30 Prozent (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016: 22).



TABELLE 7 **Betreuungsquote der Kinder unter 3 Jahren**  
(in Prozent)

	Betreuungsquote 2016	Betreuungsquote 2011
Baden-Württemberg	28	21
Bayern	27	21
Brandenburg	57	52
Hessen	30	22
Mecklenburg-Vorpommern	56	52
Niedersachsen	28	19
Nordrhein-Westfalen	26	16
Rheinland-Pfalz	30	25
Saarland	29	20
Sachsen	51	44
Sachsen-Anhalt	57	56
Schleswig-Holstein	31	22
Thüringen	52	47
Deutschland insges.	33	25
westdt. Bundesländer (ohne Berlin)	28	20
ostdt. Bundesländer (ohne Berlin)	52	49

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016: 8.

| BertelsmannStiftung

regional differente Quote der Inanspruchnahme der kommunalen Schulinfrastruktur (Schulpflicht) gegeben.

Auch ein hoher Anteil der Kinder und Jugendlichen, die die kommunale Sozialleistung der Hilfen zur Erziehung (HzE) nach dem SGB VIII beziehen, befindet sich in dieser Altersgruppe. Diese Leistung ist sowohl in Bezug auf die erfassten Kinder als auch die Ausgaben dynamisch. Die Nachfrage resultiert jedoch nicht nur aus der Zahl und dem Anteil der Minderjährigen, sondern vor allem auch aus der Struktur der Elternhäuser (Fendrich, Pothmann und Tabel 2016: 19 ff.). Hier bestehen starke Verbindungen zur regional sehr unterschiedlichen SGB-II- und Kinderarmutsquote.

In den Altersgruppen der Erwerbstätigen ist die ausgaben- seitige Betroffenheit der Kommunalhaushalte schließlich relativ gering, zumindest in Bezug auf Leistungen, die dieser Altersgruppe direkt zugeordnet werden können. Hier spielt insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit über die Wohnkosten nach SGB II eine Rolle.

Die Altersgruppe der ab 65-Jährigen war bis zum Jahr 2011 für die Kommunen fiskalisch bedeutsam, da jene die wachsenden Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu tragen hatten. Den Kommunen fiel damit ein wesentlicher Teil der Altersarmut zu. Seit 2014 erstattet der Bund diese Ausgaben vollständig, was eine entsprechende Entlastung der Kommunen bedeutet (Boett-

cher und Geißler 2017: 7 f.). Im Jahr 2015 betrugen die – ehemals durch die Kommunen und nunmehr durch den Bund finanzierten – Ausgaben dieser Leistung fast sechs Milliarden Euro. Sie verdoppelten sich damit seit ihrer Einführung im Jahre 2005.

Eine gewisse Betroffenheit verbleibt hingegen über die Hilfe zur Pflege nach SGB XII. Sie belief sich in 2015 auf netto 3,6 Milliarden Euro; ein Anstieg um ein Drittel binnen zehn Jahren. Allerdings ist diese Leistung nur in einem Teil der Länder kommunal verortet (vgl. Geißler und Niemann 2015: 45).

Natürlich hat die Altersstruktur aber auch über den Haushalt hinaus für eine Kommune wichtige Konsequenzen. So spricht eine gesunde Altersstruktur für deren Zukunftsfähigkeit und Attraktivität.

### 3.3 Zwischenfazit

Bevölkerungszahl und Altersstruktur haben direkte Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte. Dies gilt sowohl für die Einnahmen als auch die Ausgaben. In den vergangenen Jahren wurde die alte Diskussion um Schrumpfung durch vielfältige, teils überraschende, Trends überlagert. Für viele Gemeinden, insbesondere die größeren Städte, haben die realen Entwicklungen frühere demographische Prognosen überholt. Aktuell sind Trends der Verstädterung und der internationalen Migration prägend. Die alten Trends der Schrumpfung gelten jedoch weiterhin für strukturschwache ländliche Räume. Neben der Einwohnerzahl hat die Altersstruktur Konsequenzen für die Kommunalhaushalte. In den vergangenen Jahren hat sich durch den Ausbau der Kita und die Entlastung der Kommunen von den Kosten der Altersarmut die ehemals bestehende Jugendlastigkeit der Kommunalhaushalte weiter verstärkt. Hohe Zuschussbedarfe bestehen für die Altersgruppen der bis Sechsjährigen in den Kitas und der bis 19-Jährigen in den Schulen. Die anderen Altersgruppen, insbesondere die Erwerbstätigen, erwirtschaften für die Kommunen Nettoeinnahmen. Der Effekt der Altersarmut wurde infolge bundesrechtlicher Entscheidungen zum großen Teil aus den Kommunalhaushalten entfernt.

# 4 Struktur der kommunalen Ebene

Hinter dem Begriff „Kommune“ verbergen sich verschiedene Kommunaltypen. Sie besitzen jeweils eigene Charakteristika und sie treten in jedem Bundesland in unterschiedlicher Konstellation auf. Die kommunale Gliederung ist heterogen. Sie erklärt sich aus der Geschichte und aus landespolitischen Entscheidungen. Die Gliederung der Siedlungsstruktur auf kommunaler Ebene hat Auswirkungen auf die jeweiligen kommunalen Aufgaben und damit auch auf deren Haushalte. Dieses Kapitel erläutert die kommunalen Strukturen, deren Veränderungen im Zeitverlauf und zeigt die Konsequenzen für die Kommunalfinanzen auf.

## 4.1 Kommunaltypen

In den kommunalen Strukturen der Bundesländer finden sich sechs verschiedene Typen von Gemeinden und Gemeindeverbänden (vgl. Abbildung 5; Engels 2015: 25 ff. und 147 ff.).

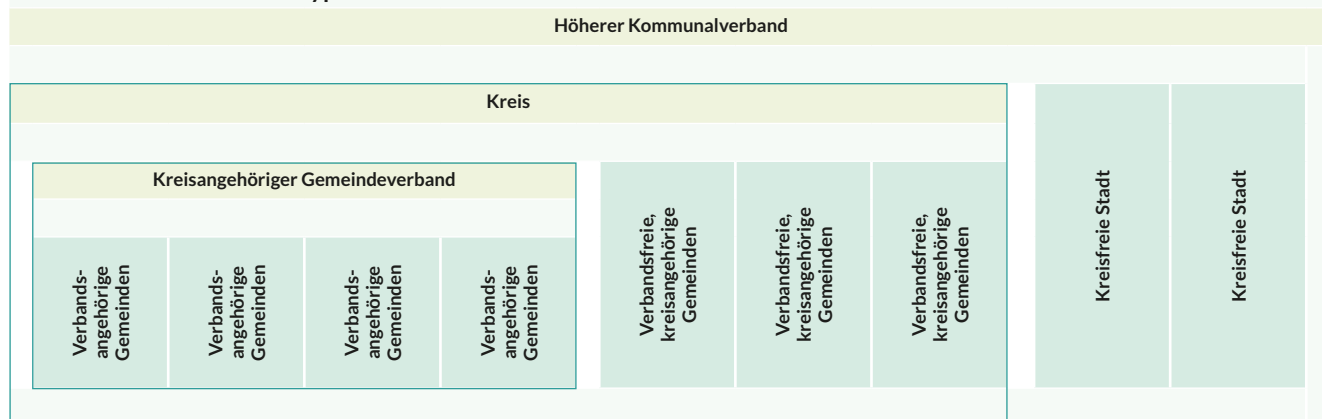
Die kleinste Einheit ist die Gemeinde. Sie ist rechtlich und politisch selbstständig, besitzt Steuerhoheiten und führt

einen eigenen Haushalt. Die Einwohnerzahlen der Gemeinden variieren in höchstem Maße zwischen den Ländern, was sich zum Teil über die Siedlungsdichte, zum größeren Teil aber über Gemeindefusionen der Vergangenheit erklärt. Je nach Größe der Gemeinde und Landesrecht besitzen Gemeinden eine eigene Gemeindeverwaltung und sind somit Träger von Verwaltungsaufgaben.

Es lassen sich drei Typen von Gemeinden unterscheiden: verbandsangehörige Gemeinden, verbandsfreie Gemeinden und kreisfreie Städte. In einigen Ländern sind die Gemeinden zu klein, um flächendeckend eigene Verwaltungen vorzuhalten. In zehn Ländern wurden daher kreisangehörige Gemeindeverbände gebildet (Ämter, Samtgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften). Diese nehmen einen mehr oder minder großen Teil der Verwaltungsaufgaben für die Mitgliedsgemeinden wahr. Im Gegenzug zahlen jene eine Umlage an die Gemeindeverbände.

In allen Flächenländern existieren größere Gemeinden im kreisangehörigen Raum mit eigener Verwaltung (verbandsfreie Gemeinden). Sowohl die verbandsfreien Gemein-

ABBILDUNG 4 **Kommunaltypen**



Quelle: Eigene Darstellung.

BertelsmannStiftung

den als auch die verbandsangehörigen Gemeinden sind Teil der Landkreise, welche sich anteilig über Umlagen der Mitglieder finanzieren. Die Landkreise als Gemeindeverband tragen die Aufgaben, für welche die kreisangehörigen Gemeinden zu kleinteilig sind.

Kreisfreie Städte sind nicht Teil der Kreise. Sie tragen gleichzeitig Aufgaben der Kreise und der Gemeinden. In acht der dreizehn Länder existiert oberhalb der Kreise und kreisfreien Städte noch eine weitere kommunale Ebene. Die sogenannten „höheren Kommunalverbände“ sind Gemeindeverbände bestehend aus den Kreisen und kreisfreien Städten, welche wiederum Umlagen entrichten. Sie tragen meist (aber nicht immer) bestimmte überörtliche Leistungen der Sozialhilfe (vgl. Geißler und Niemann 2015: 70 ff.).

Aus Tabelle 8 wird ersichtlich, dass die kommunale Gliederung zwischen den dreizehn Ländern höchst unterschiedlich gestaltet ist. Diese Gliederung ist durch den Landesgesetzgeber veränderbar, somit ein historisch gewachsenes Resultat landespolitischer Entscheidungen. In vier Ländern kommen alle sechs Kommunaltypen vor, in Nordrhein-Westfalen und Hessen nur vier.<sup>14</sup>

Aus den Unterschieden der Gliederung resultieren Unterschiede in den jeweiligen Aufgaben der Kommunaltypen. So sind die Aufgaben und damit Ausgabenbelastungen der Kommunen zwischen den Ländern nur schwer vergleichbar. Auch die Bedeutung der kommunalen Ebene in Gänze variiert. Dies wird am Kommunalisierungsgrad deutlich (vgl. Teil E). Bei diesem gewinnen insbesondere die höheren Kommunalverbände an Gewicht. In Ländern mit diesem Kommunaltyp ist der Kommunalisierungsgrad tendenziell höher, da der Aufgabenkatalog der Kommunen größer ist. Denn in den Ländern, in denen höhere Kommunalverbände nicht existieren, werden diese Aufgaben im Regelfall durch das Land getragen. Dies ist insbesondere beim Vergleich von Länderaggregatwerten zu berücksichtigen.

Je komplexer die kommunale Gliederung, desto umfangreicher sind die kommunalinternen Umlagebeziehungen. Für die Mitglieder der drei Arten von Gemeindeverbänden sind die Umlagen eine nicht steuerbare, wesentliche Ausgabenkategorie.

Die Komplexität der statistischen Struktur macht zum Zweck der finanzstatistischen Analyse Bereinigungen notwendig. Jenseits der Länderaggregate werden die

<sup>14</sup> Das Saarland ist ein Sonderfall, da die größte Stadt Saarbücken nicht als kreisfreie Stadt, sondern als Regionalverband firmiert.

Betrachtungen anhand der sogenannten „statistischen Gesamtkreise“ in den Teilen C und D des Kommunalen Finanzreports vertieft. Zu diesem Zweck werden die Kommunalhaushalte des Kreises und seiner kreisangehörigen Gemeinden bzw. Gemeindeverbände statistisch fusioniert. Der statistische Gesamtkreis steht damit auf einer Ebene mit den kreisfreien Städten. Die höheren Kommunalverbände bleiben außen vor.

Über die Unterschiedlichkeit der kommunalen Gliederung hinaus ist auch eine große Streuung der Einwohnerzahlen der Kommunaltypen feststellbar. Tabelle 9 weist jeweils Minimum und Maximum der Einwohnerzahlen kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Kreise aus. Offenbar ist der Status einer kreisfreien Stadt oft historisch begründet und spiegelt die aktuellen Relationen der Einwohnerzahlen nicht mehr wider. So existieren in sechs der dreizehn Länder kreisangehörige Städte, deren Einwohnerzahl größer ist als jene einer anderen kreisfreien Stadt. Es zeigen sich zwischen den Ländern sehr abweichende Kontinuen der Einwohnerzahlen. Die Siedlungsdichte erklärt diese Differenzen nur zum kleinen Teil. So ist z. B. die Siedlungsdichte Thüringens größer als jene von Sachsen-Anhalt, die durchschnittliche Einwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden jedoch deutlich geringer. Für den Kommunaltyp der kreisangehörigen Gemeinde fallen die Spannweiten der Einwohnerzahlen teils drastisch aus, da in fünf Ländern (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Thüringen, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern) selbstständige Gemeinden mit um die einhundert Einwohnern auftreten. Dies zieht in diesen Ländern zwangsläufig den Kommunaltypus des kreisangehörigen Gemeindeverbandes nach sich.

Die Struktur der kommunalen Ebene ist, wie bereits erwähnt, durch den Landesgesetzgeber gestaltbar.<sup>15</sup> So ist die Zahl der kommunalen Einheiten in den vergangenen Jahrzehnten durch Fusionen beständig gesunken. In den westdeutschen Ländern waren die 1970er Jahre von weitreichenden und sehr kontroversen Reformen geprägt. Danach änderte sich die Gemeindestruktur über vierzig Jahre nahezu nicht mehr.<sup>16</sup> Nach 1990 durchliefen die ostdeutschen Länder mehrere Fusionswellen. Jenseits umfassender Programme der Landespolitik kommen auch, wenngleich in sehr geringer Zahl, eigenständige Fusionen von Kommunen vor.

<sup>15</sup> Durch den Landesgesetzgeber angeordnete Fusionen werden stets verfassungsrechtlich angegriffen. Die Rechtsprechung ist jedoch eindeutig (vgl. Gern 2003: 148).

<sup>16</sup> Ende 1978 gab es in Westdeutschland 8.519 Gemeinden. Im Jahre 2015 waren es noch 8.423; ein Rückgang um 1,1 Prozent binnen 37 Jahren. In Ostdeutschland setzte nach 1990 über Fusionen ein rapider Rückgang der Gemeindezahlen um 64 Prozent bis 2012 ein.

TABELLE 8 Gliederung der kommunalen Ebene am 31.12.2015

	Höhere Kommunalverbände	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreisangehörige Gemeinden insgesamt	Kreisangehörige Gemeindeverbände	Verbandsangehörige Gemeinden	Verbandsfreie Gemeinden
Baden-Württemberg	1	9	35	1.101	270	911	190
Bayern	7	25	71	2.056	312	985	1.071
Brandenburg	-	4	14	418	52	270	148
Hessen	1	5	21	426	-	-	426
Mecklenburg-Vorpommern	1	2	6	755	76	715	40
Niedersachsen	-	8	38	973	122	684	287
Nordrhein-Westfalen	4	22	31	396	-	-	396
Rheinland-Pfalz	-	12	24	2.305	150	2.263	42
Saarland	-	-	6	52	-	-	52
Sachsen	1	3	10	429	76	191	238
Sachsen-Anhalt	-	3	11	218	18	114	104
Schleswig-Holstein	-	4	11	1.110	85	1.024	86
Thüringen	-	6	17	849	108	738	111
Deutschland insges.	15	107	295	11.092	1.269	7.895	3.195

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016).

BertelsmannStiftung

TABELLE 9 Einwohnerzahlen der Kommunaltypen nach Ländern am 31.12.2014

Land	Kreisangehörige Gemeinde		Kreisfreie Gemeinde		Kreis	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Baden-Württemberg	96 Böllen	114.310 Reutlingen	53.342 Baden-Baden	612.441 Stuttgart	108.816 Hohenlohekreis	534.729 Rhein-Neckar-Kreis
Bayern	232 Chiemsee	57.237 Neu-Ulm	39.941 Schwabach	1.429.584 München	66.540 Lichtenfels	332.800 München
Brandenburg	340 Kleßen-Görne	43.526 Oranienburg	57.649 Frankfurt/Oder	164.042 Potsdam	77.550 Prignitz	207.498 Potsdam-Mittelmark
Hessen	640 Hesseneck	92.643 Hanau	120.988 Offenbach	717.624 Frankfurt/Main	96.082 Odenwald	407.619 Main-Kinzig
Mecklenburg-Vorpommern	106 Grabow-Behlow	63.602 Neubrandenburg	92.138 Schwerin	204.167 Rostock	155.424 Nordwestmecklenburg	261.733 Mecklenburgische Seenplatte
Niedersachsen	301 Damnatz	118.914 Göttingen	50.016 Emden	248.502 Braunschweig	48.728 Lüchow-Dannenberg	351.316 Osnabrück
Nordrhein-Westfalen	4.236 Dahlem	148.126 Paderborn	109.009 Remscheid	1.046.680 Köln	134.759 Olpe	613.092 Recklinghausen
Rheinland-Pfalz	10 Hisel	64.340 Neuwied	34.011 Zweibrücken	206.991 Mainz	60.775 Vulkaneifel	210.441 Mayen-Koblenz
Saarland	6.076 Oberthal	46.369 Neunkirchen	-	-	88.259 Sankt Wendel	195.632 Saarlouis
Sachsen	341 Rathen	91.123 Zwickau	243.521 Chemnitz	544.479 Leipzig	197.042 Nordsachsen	349.582 Erzgebirgskreis
Sachsen-Anhalt	831 Bornstedt	46.475 Wittenberg	83.061 Dessau-Roßlau	232.470 Halle	86.071 Altmarkkreis Salzwedel	219.618 Harz
Schleswig-Holstein	9 Gröde	76.712 Norderstedt	77.588 Neumünster	243.148 Kiel	126.865 Plön	304.087 Pinneberg
Thüringen	52 Scheiditz	45.410 Gotha	36.208 Suhl	206.219 Erfurt	56.809 Sonneberg	135.381 Gotha

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016).

BertelsmannStiftung

Die Motivation der landespolitisch durchgesetzten Fusionen liegt im Allgemeinen darin, über größere Kommunen deren Verwaltungskraft und Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Die „Zukunftsfähigkeit“ der Kommunen wird gelegentlich angeführt, denn zweifellos steigen die Anforderungen und Erwartungen an die Kommunalverwaltungen beständig an. Teils sind Fusionen die Voraussetzung für die Kommunalisierung von Landesaufgaben.

Über die Notwendigkeit und die Wirkungen solcher Kommunalreformen, z. B. auf Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe, Lokalpolitik etc., wird intensiv gestritten (z. B. Roesel 2016). Ein statistischer Effekt aus der sinkenden Zahl kommunaler Einheiten liegt in der abnehmenden statistischen Varianz kommunaler Indikatoren und in statistischen Hürden bei der Betrachtung langer Zeitreihen.

Tabelle 10 zeigt die Entwicklung kreisangehöriger und kreisfreier Gemeinden sowie der Landkreise zwischen 1965 und 2015. Umfassende Programme kommunaler Fusionen wurden in jüngerer Vergangenheit nur in den ostdeutschen Ländern umgesetzt. Hier waren die erwähnten Motivationen hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Verwaltungskraft besonders drängend.

TABELLE 10 Fallzahlen von Kommunen im Zeitvergleich

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Kreise
1965	140	24.298	425
1975	94	10.747	250
1985	91	8.415	237
1991	117	15.981	543
1995	117	14.510	439
2005	116	12.340	323
2015	107	10.985	295

Quelle: Statistisches Bundesamt. | BertelsmannStiftung

Über Jahrzehnte standen Kommunalfusionen in den westdeutschen Ländern nicht auf der Agenda der Landespolitik, was sich primär aus der politischen Sensibilität erklären lässt. Die unübersehbaren Schwächen der kommunalen Struktur haben jedoch in den letzten Jahren Rheinland-Pfalz und Niedersachsen aktiv werden lassen. Nicht zufällig sind dies Länder mit äußerst kleinteiliger Struktur und erheblichen Verschuldungslagen.

Der Landtag Rheinland-Pfalz beschloss nach einigen Jahren vorbereitender Diskussion im Jahr 2010 ein Gesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform (Drucksache 15/4488). Übergreifende Ziele sind die Sicherstellung der Leistungs-

fähigkeit von Land und Kommunen, die Optimierung der Aufgabenverteilung sowie allgemein die Anpassung an die demographische Entwicklung und die finanziellen Verhältnisse. Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden soll über Fusionen hin zu größeren Einheiten gesteigert werden. Die ebenfalls sehr kleinteiligen und nicht mehr zeitgemäßen Kreise und kreisfreien Städte bleiben vorerst außen vor. In der Freiwilligkeitsphase wurden elf Fusionsvorhaben beschlossen. Acht Fusionen wurden daraufhin zwangsweise durch den Gesetzgeber vorgenommen, was wiederum Normenkontrollverfahren nach sich zog. Bezüglich weiterer Reformschritte und Aufgabenverlagerungen dauern die Beratungen an.

Das Land Niedersachsen bekannte sich im Jahre 2009 in dem mit den kommunalen Verbänden geschlossenen Zukunftsvertrag zu einer Stärkung der Kommunen. Primäres Ziel ist die Sicherung der Leistungsfähigkeit, was eine Lösung der strukturellen Haushaltsprobleme bedingt. Das Land gewährt weitreichende Entschuldungshilfen, wofür im Gegenzug meist kommunale Fusionen notwendig sind. Das Land nutzt somit die Gelegenheit, die seit Langem kritisch gesehene kleinteilige kommunale Struktur zu verbessern. Das Programm wurde zwischenzeitlich verlängert. Weitergehende Maßnahmen der Funktionsreform sind noch offen.

Mit Brandenburg und Thüringen befinden sich aktuell zwei weitere Länder in unmittelbaren Planungen einer Kommunal- und Funktionalreform. Die Pläne Brandenburgs und Thüringens sind von den Hintergründen und Inhalten sehr ähnlich. Ziel ist die Sicherung der Leistungsfähigkeit von Land und Kommunen angesichts von Demographie und geringer Finanzkraft. Die Kommunalebene wird über die Fusion von Kreisen und Einkreisung kreisfreier Städte gestrafft. Gleichzeitig sollen die Kommunen damit die Verwaltungskraft erreichen, die als Voraussetzung der Kommunalisierung von Verwaltungsaufgaben notwendig ist. Das Inkrafttreten ist für 2019 vorgesehen. Brandenburg stützt seine Bemühungen auf die Ergebnisse einer Enquetekommission des Landtages zur Zukunftsfähigkeit der Landes- und Kommunalverwaltung (Drucksache 5/8000), Thüringen auf die Ergebnisse einer Expertenkommission (Expertenkommission 2013). In beiden Ländern wurden weitere Gutachten vorgelegt, dezentrale Informationsveranstaltungen durchgeführt und weitreichende Entschuldungshilfen angekündigt. Beiden Vorhaben stehen enorme politische Widerstände unter anderem über Volksbegehren und Verfassungsklagen entgegen.

## 4.2 Zwischenfazit

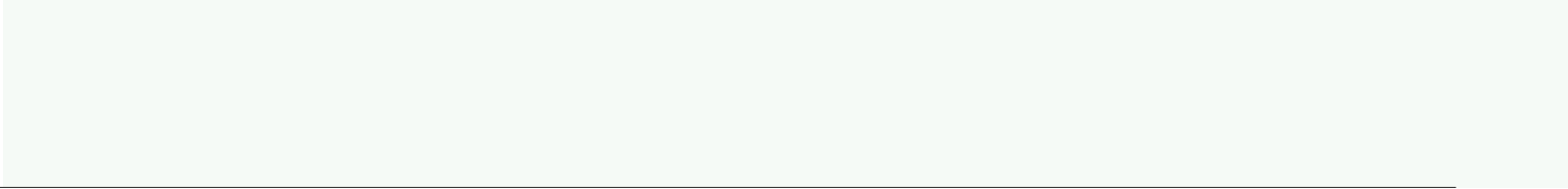
Hinter dem Begriff „Kommune“ verbergen sich bis zu sechs Kommunaltypen mit spezifischen Merkmalen. Die Verteilung dieser Kommunaltypen variiert erheblich zwischen den Ländern; ebenso die Einwohnerzahlen und damit die Verwaltungskraft identischer Kommunaltypen. Mit diesen variierenden Strukturen gehen unterschiedliche Aufgaben und Ausgabenbelastungen einher. Die kommunale Struktur steht im Ermessen der Landesgesetzgeber. Insbesondere in Ostdeutschland kam es nach 1990 zu mehreren Fusionswellen. Ziele dieser landespolitisch hochsensiblen Maßnahmen liegen primär in der Stärkung der Verwaltungskraft und Wirtschaftlichkeit. In Westdeutschland wurden Kommunalfusionen nach 1978 weithin gemieden. Erst in jüngster Zeit ergriffen Rheinland-Pfalz und Niedersachsen vorsichtige Initiativen. In der Folge der Kommunalfusionen sinkt die Fallzahl kommunaler Einheiten. Die statistische Varianz nimmt ab. Die Auswertung langer Zeitreihen wird erschwert.

# Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2016). *Länderreport frühkindliche Bildung*. Gütersloh.
- Boettcher, Florian, und René Geißler (2017). „Die Sozialausgaben der Kommunen. Regionale Entwicklungen im Zuge wachsender Transfers und Steuereinnahmen“. *Analysen und Konzepte 2*. Bertelsmann Stiftung.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“. *Politische Vierteljahresschrift* (55) 4. 614–647.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007). *Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen*. Forschungen Heft 128. Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (2015). „Einstweilige Anordnung gegen die Löschung von Daten aus dem Zensus 2011“. Pressemitteilung Nr. 63/2015 vom 1. September 2015. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15-063.html> (Download 3.7.2017).
- Christensen, Björn, und Sören Christensen (2015). „Der Zensus 2011. Rückblick, Stand und Ausblick“. *Wegweiser Kommune*. Gütersloh.
- Cullmann, Astrid, Maria Nieswand und Caroline Stiel (2015). „Kein Rückgang der Investitionen in der kommunalen Energie- und Wasserversorgung“. *DIW-Wochenbericht* 43. 1041–1047.
- Engels, Andreas (2015). *Kommunalrecht*. Baden-Baden.
- Enquete-Kommission des Landtages zur Zukunftsfähigkeit der Landes- und Kommunalverwaltung (2013). *Abschlussbericht der Enquete Kommission*. Drucksache 5/8000. Potsdam.
- Expertenkommission zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung zur Funktional- und Gebietsreform (2013). *Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform*. Erfurt.
- Fendrich, Sandra, Jens Pothmann und Agathe Tabel (2016). *Monitor Hilfen zur Erziehung 2016*. Dortmund.
- Geißler, René, und Friederike-Sophie Niemann (2015). *Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Gern, Alfons (2003). *Deutsches Kommunalrecht*. 3. Auflage. Baden-Baden.
- Groos, Thomas, und Nora Jehles (2015). *Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung*. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“ Werkstattbericht. Bertelsmann Stiftung und Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung. Gütersloh und Bochum.
- Große-Starmann, Carsten, und Petra Klug, Hannah Amsbeck und Reinhard Loos (2015). „Demographischer Wandel 2030. Aktualisierte Bevölkerungsvorausberechnung“. *Analysen und Konzepte 1*. Bertelsmann Stiftung.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) (2015). *Kommunale Infrastrukturkosten und Demographie*. Kurzstudie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Dortmund 2015.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), ifo Institut für Wirtschaftsforschung (Niederlassung Dresden), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Hochschulforschung Wittenberg (HoF), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2011). *Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland*. Gemeinschaftsstudie. Halle.
- Landtag Rheinland-Pfalz (2010). „Geszentwurf der Landesregierung Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform“. Drucksache 15/4488. Mainz.
- Müller, Dana, Anja Wurdack, René Lehweß-Litzmann, Natalie Grimm und Holger Seibert (2017). „Teilhabe und Grundsicherung – SGB II als Leistungssystem und Lebenslage“. *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen*. Dritter Bericht. Hrsg. Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung. Bielefeld.

- Nößler, Norbert (2016). „Leipzig wächst auf 572.000 Einwohner und wird immer jünger“. *Leipziger Volkszeitung* 26.5.2016. <http://www.lvz.de/Leipzig/Lokales/Leipzig-waechst-auf-572.000-Einwohner-und-wird-immer-juenger> (Download 27.7.2017).
- Ragnitz, Joachim (2013). „Zensus 2011 und Finanzausgleich: Kein Grund zur Aufregung“. *Wirtschaftsdienst* 7. 426–427.
- Renzsch, Wolfgang (2013). „Steuererlegung, Wirtschafts- und Steuerkraft“. *Wirtschaftsdienst* 6. 405–411.
- Roesel, Felix (2016). „Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen? Evidenz aus Ostdeutschland“. *ifo Schnelldienst* 22. 26–33.
- Seitz, Helmut (2007). *Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Stadt Leipzig (2012). *Haushaltsplan 2012*. Band 1. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2017). *Haushaltsplan 2017/2018*. Band 1. Leipzig.
- Statistisches Bundesamt (2009). *Ausgaben und Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe 2005. Revidierte Ergebnisse*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit*. Fachserie 1, Reihe 1.3. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2016). „2015: Höchststände bei Zuwanderung und Wanderungsüberschuss in Deutschland“. Pressemeldung Nr. 246 vom 14.7.2016. Wiesbaden. [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/07/PD16\\_246\\_12421.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/07/PD16_246_12421.html) (Download 15.7.2017).
- Statistisches Bundesamt (2017). *Ausgaben und Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe 2015*. Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016). *Kindertagesbetreuung regional 2016. Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland*. Wiesbaden.





# Impressum

---

## © Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://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](http://www.bertelsmann-stiftung.de)