A Kommunale Finanzen im Jahr 2018

B Gemeindesteuern

C Bargeld und Sichteinlagen (liquide Mittel)

D Kassenkredite

E Starke und schwache Städte

BertelsmannStiftung

Inhalt

Zusammenfassung 4

1 Einleitung 5

2 Rahmenbedingungen kommunaler Haushalte 6
- 2.1 Strukturelle Rahmenbedingungen 6
- 2.2 Institutionell-organisatorische Rahmenbedingungen 9

3 Methodik und Datengrundlagen 13

4 Kennzahlen der Haushaltslage 17
- 4.1 Finanzierungssaldo 17
- 4.2 Kommunale Einnahmen 22
- 4.3 Kommunale Ausgaben 32
- 4.4 Verschuldung 51

5 Fazit 59

Literatur 60

Zusammenfassung

- Das finanzwirtschaftliche Handeln der mehr als 11.000 Kommunen in Deutschland findet in unterschiedlichen ökonomischen und landesrechtlichen Umfeldern statt, die erheblichen Einfluss auf die finanzstatistischen Kennzahlen besitzen. Den größten Effekt hat die allgemeine wirtschaftliche Lage. Aber auch die landesrechtlich bestimmte Struktur der Kommunen, deren Finanzierung und der Aufgabenkatalog spielen eine wichtige Rolle.

- Die Auswertungen dieses Kapitels basieren auf der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes als aktuellster verfügbarer Datenquelle. Diese Statistik erfasst die wichtigsten Einzahlungs- und Auszahlungsarten sowie die Verschuldung auf Ebene aggregierter Länderwerte. Mit den Extrahaushalten wird auch ein Teil der Auslagerungen abgebildet, womit die Transparenz und Vergleichbarkeit der Daten steigt.

- Seit dem Jahr 2012 haben die Kommunen in Summe jährlich Überschüsse erzielt. In den Jahren 2017 und 2018 erreichten diese historisch einmalige Werte. Im langfristigen Vergleich befinden sich die Kommunen derzeit in einer Phase hoher Stabilität. Erstmals überhaupt waren 2017 und 2018 die Kommunen in allen Flächenländern per Saldo im Plus. Besonders für die Kommunen der Länder Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz ist dies ein großer Erfolg. Hintergrund der positiven Entwicklung sind konjunkturbedingt starke Anstiege der Steuern und Änderungen der föderalen Finanzverteilung. Diese Effekte konnten den starken Ausgabenanstieg kompensieren.

- Unter anderem aufgrund unterschiedlicher Aufgabenkataloge weist das Niveau der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen zwischen den Ländern große Unterschiede auf. In Nordrhein-Westfalen liegen Einnahmen und Ausgaben je Einwohner mehr als 50 Prozent über dem Wert des Saarlands.

- Im bundesweiten Durchschnitt sind Steuern die wichtigste kommunale Einnahmeart (31 Prozent), gefolgt von den aufgabenbezogenen Zuweisungen (24 Prozent) und allgemeinen Zuweisungen (15 Prozent). Die Einnahmestruktur unterscheidet sich infolge der Wirtschaftskraft wesentlich zwischen West- und Ostdeutschland. In Ostdeutschland erreichen die Kommunen durchschnittlich lediglich 61 Prozent der westdeutschen Steuereinnahmen je Einwohner. Sie sind in höherem Maße angewiesen auf Zuweisungen der Länder. Die Struktur dieser Zuweisungen ist landesrechtlich geregelt.

- Die Ausgaben stiegen im Jahr 2018 bundesweit um rund 5 Prozent. Im fünfjährigen Vergleich gegenüber 2013 ist ein starkes Ausgabenwachstum von 27 Prozent zu verzeichnen. Die fiskalisch gewichtigste Ausgabenkategorie sind 2018 die Personalausgaben (22 Prozent), gefolgt von Sozialleistungen (19 Prozent), laufendem Sachaufwand (19 Prozent), laufenden Zuweisungen (13 Prozent) und Investitionen (12 Prozent). Alle Ausgabenarten sind im Jahresvergleich gestiegen; am stärksten jene für Personal und Investitionen.

- Die Sozialausgaben entwickelten sich über viele Jahre sehr dynamisch und waren eine zentrale Ursache verbreiteter Haushaltskrisen. In den Jahren 2015 und 2016 war der Anstieg infolge der Asylmigration außerordentlich stark. In den Jahren 2017 und 2018 stagnierten die Ausgaben, allerdings auf erhöhtem Niveau.

- Bei den sozialen Leistungen treten besonders große Ausgabendifferenzen zwischen den Ländern auf. Pro Einwohner liegen diese in den Kommunen Nordrhein-Westfalens mehr als doppelt so hoch wie in den Kommunen Sachsen-Anhalts. Die Erklärung hierfür liegt primär in unterschiedlichen Aufgabenkatalogen.

- Die kommunalen Investitionen sind im Jahr 2018 um fast 13 Prozent gestiegen. Der langfristige Trend ist vola-

1 Einleitung

til, da Investitionen sich auch in Abhängigkeit von Konjunktur, Förderprogrammen und der Haushaltslage entwickeln. Der bundesweit positive Trend wird maßgeblich durch die Kommunen in Bayern getragen. Sie erreichen pro Einwohner mehr als das Dreifache der Kommunen des Saarlands. Diese regionale Verteilung ist langfristig zu beobachten und zeigt Auswirkungen auf die Qualität der Infrastruktur. Die im Bundesdurchschnitt wichtigsten Investitionsfelder sind Straßen und Schulen.

- Die kommunale Verschuldung ist im mittelfristigen Vergleich relativ stabil. Nach einem Höhepunkt im Jahr 2015 entsprach sie 2018 wieder dem Niveau von 2011. Rund 70 Prozent der Schulden sind investiv. Gut ein Viertel entfällt auf die kritisch zu bewertenden Kassenkredite. Nachdem diese über Jahrzehnte ausschließlich anstiegen, war in den Jahren 2017 und 2018 ein spürbarer Abbau zu verzeichnen. Hervorzuheben ist hierbei die nahezu vollständige Entschuldung der hessischen Kommunen im Rahmen der sogenannten „Hessenkasse“.

- Höhe und Struktur der Schulden variieren deutlich zwischen den Ländern. Die geringste Gesamtverschuldung weisen die Kommunen Sachsens auf (693 Euro je Einwohner), die höchste jene im Saarland (3.522 Euro je Einwohner). Der Großteil dieser Differenzen entfällt auf Kassenkredite, die in drei Ländern noch immer bedrohliche Ausmaße haben (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen), während sie in anderen Ländern nahezu nicht vorkommen (Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg, Thüringen).

Kapitel A des Kommunalen Finanzreports vermittelt auf Grundlage der aktuellsten verfügbaren Daten einen Überblick über die Situation der kommunalen Haushalte im Jahr 2018 sowie die Entwicklung gegenüber dem Jahr 2017. Die Darstellungen fokussieren primär auf die strukturellen Unterschieden zwischen den Ländern. Aufgeführt sind die wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten sowie die Verschuldung. Hierbei finden auch die Extrahaushalte als eine Stufe der Auslagerungen Berücksichtigung.

Um die statistischen Ergebnisse besser beurteilen und einordnen zu können, werden in Kapitel 2 einige Erläuterungen zu den Rahmenbedingungen kommunaler Haushalte vorangestellt. Denn die budgetären Ergebnisse sind zu einem mehr oder minder großen Teil Resultat dieser externen Effekte. Im darauffolgenden Kapitel 3 wird die methodische Grundlage der Finanzdaten dargelegt. Im Vordergrund stehen dabei die Aussagekraft der Kassenstatistik als Datengrundlage sowie die Bedeutung der Extrahaushalte.

2 Rahmenbedingungen kommunaler Haushalte

Die finanzwirtschaftliche Lage der Kommunen ist von verschiedenen Faktoren abhängig, die positiven oder negativen Einfluss haben können. Einige entziehen sich dem Einfluss der Kommunen. Hierzu gehören die wirtschaftliche und soziale Lage sowie der landesrechtlich bestimmte Aufgabenkatalog. Hinzu treten lokalpolitisch begründete Unterschiede, z. B. hinsichtlich der Auslagerung kommunaler Aufgaben. Diese Faktoren stellen den finanzstatistischen Vergleich vor einige Hürden. Für eine sachgerechte Interpretation der finanziellen Kennzahlen ist es notwendig, die vielfältigen externen Einflüsse auf die Kommunalhaushalte zu kennen. In diesem Kapitel werden diese allgemeinen Zusammenhänge dargestellt.[1]

2.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die sozioökonomischen, demographischen und siedlungsstrukturellen Verhältnisse unterscheiden sich von Kommune zu Kommune, aber auch zwischen den einzelnen Bundesländern ganz erheblich. Für die Haushaltssituation der Kommunen sind die strukturellen Umfeldbedingungen aufgrund ihrer vielfältigen Einflüsse auf die Höhe und Struktur ihrer Einnahmen und Ausgaben von großer Bedeutung. Etwas vereinfacht gesehen kann zwischen wirtschafts-, sozial- und siedlungsstrukturellen Umfeldbedingungen unterschieden werden (vgl. Abbildung 1).

Das Fundament der kommunalen Finanzlage bildet die wirtschafts- und sozialstrukturelle Situation der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung. Verfügen diese über eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, führt dies tendenziell auch zu höheren kommunalen (Steuer-)Einnahmen. Umgekehrt wirken sich soziale Problemlagen (v. a. infolge von Arbeitslosigkeit) insbesondere aufgrund hiermit einhergehender Bedarfe nach sozialen Leistungen negativ auf die kommunale Haushaltssituation aus. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit lässt sich über das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner erfassen. Als Indikator für die sozialstrukturelle Situation kann auf die Arbeitslosenquote zurückgegriffen werden. Sozialbelastung und Wirtschaftskraft sind negativ miteinander korreliert, d. h. Kommunen mit überdurchschnittlicher Sozialbelastung weisen regelmäßig eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft auf. Mit anderen Worten: Der Finanzbedarf einer Kommune und ihre originäre Finanzkraft fallen vielerorts systematisch auseinander. Diese beiden Größen in Einklang zu bringen, ist Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs.

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt war die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Jahr 2017 in Bayern mit 45.737 Euro je Einwohner am höchsten, dicht gefolgt von Baden-Württemberg (44.747 Euro je Einwohner) und Hessen (44.702 Euro je Einwohner). In Bayern lag das Pro-Kopf-BIP im Jahr 2017 somit mehr als 19.000 Euro bzw. 72 Prozent über dem Niveau von Mecklenburg-Vorpommern, dem Land mit der geringsten Wirtschaftskraft (26.555 Euro je Einwohner).

Abbildung 2 lässt erkennen, dass die Wirtschaftskraft im Jahr 2017 noch immer große Ost-West-Unterschiede aufweist. Das BIP der westdeutschen Flächenländer lag mit durchschnittlich 40.864 Euro je Einwohner mehr als 12.000 Euro bzw. 42,4 Prozent über dem Niveau der ostdeutschen Flächenländer (28.340 Euro je Einwohner). Neben den Ost-West-Unterschieden zeigt die Abbildung zudem ein deutliches Süd-Nord-Gefälle der Wirtschaftskraft: In den süddeutschen Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen belief sich der Durchschnittswert aller produzierten Waren und Dienstleistungen im Jahr 2017 jeweils auf rd. 45.000 Euro je Einwohner. Er lag damit zwischen 6.000 und 12.000 Euro je Einwohner über dem Niveau aller übrigen westdeutschen Flächenländer.

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung lässt Abbildung 2 einerseits eine gewisse regionale Heterogeni-

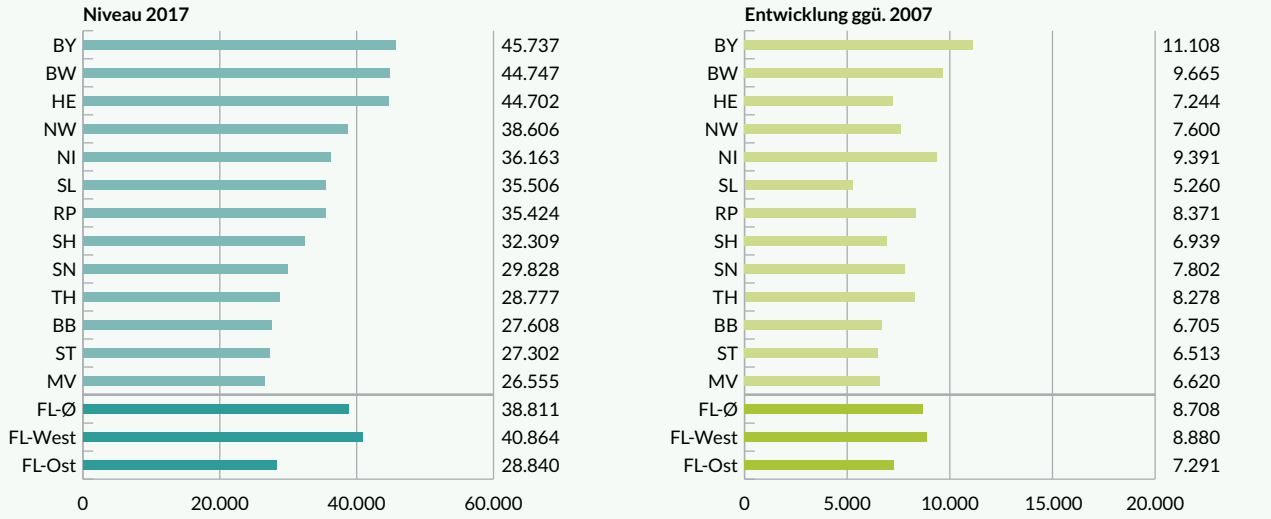
1 Für eine ausführliche Erläuterung vgl. Bertelsmann Stiftung 2017.

ABBILDUNG 1 **Strukturelle Rahmbedingungen des kommunalen Handelns**

Merkmal	Wirtschaftskraft	Sozialbelastung	Siedlungsstruktur
kann erfasst werden über ...	Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung	Arbeitslosenquote, SGB-II-Quote	Einwohnerdichte, Ortsgröße
hat Einfluss auf ...	fiskalische Problemlösungsfähigkeit der Kommune	fiskalischen Problemlösungsbedarf der Kommune	Kosten der kommunalen Leistungserstellung
hohe Ausprägung führt tendenziell zu ...	hohen Steuereinnahmen	hohen Sozialausgaben	höheren (Infrastruktur-) Ausgaben im Ballungsraum

Quelle: Eigene Darstellung.

ABBILDUNG 2 **Bruttoinlandsprodukt (zu Marktpreisen)** in Euro je Einwohner



Quelle: Arbeitskreis ‚Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder'.

BertelsmannStiftung

tät erkennen. Andererseits macht die Abbildung 2 deutlich, dass das Bruttoinlandsprodukt in Bayern und Baden-Württemberg – d. h. in den beiden Ländern mit der höchsten Wirtschaftskraft – in den vergangenen zehn Jahren am stärksten gestiegen ist.[2]

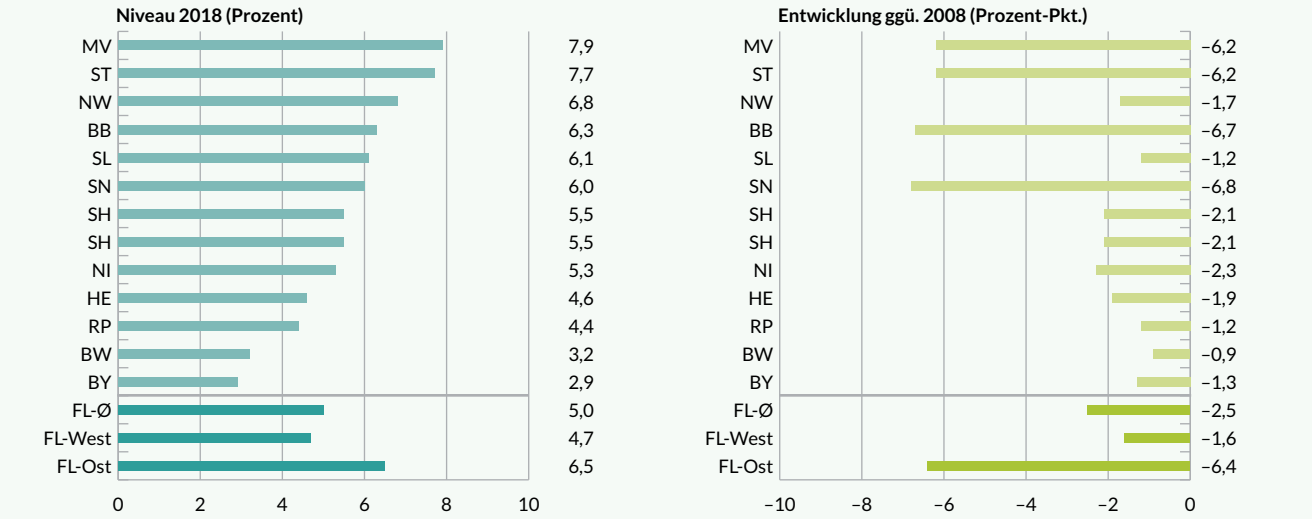
Ähnlich groß wie bei der Wirtschaftskraft sind die sozialstrukturellen Länderunterschiede. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit reichte die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote im vergangenen Jahr 2018 in den Flächenländern von 2,9 Prozent in Bayern bis hin zu 7,9 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Abbildung 3).

Auch bei der Arbeitslosigkeit zeigen sich die bereits im Hinblick auf die Wirtschaftskraft festgestellten Ost-West- und Nord-Süd-Unterschiede: Im Jahr 2018 lag die Quote in Ostdeutschland mit 6,5 Prozent fast 40 Prozent über dem westdeutschen Durchschnitt (4,7 Prozent). Und am unteren Ende der Liste finden sich mit Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen ausschließlich süddeutsche Länder.

Eine wirkliche „Kluft" zwischen Ost und West lässt sich bei der Arbeitslosigkeit im Jahr 2018 jedoch nicht mehr ausmachen. Mit 5,5 bzw. 6,0 Prozent war die Arbeitslosigkeit in Thüringen und Sachsen sogar niedriger als im Saarland (6,1 Prozent) und in Nordrhein-Westfalen (6,8 Prozent). Noch im Jahr 2008 stellte sich die Situation vollkommen anders dar. In den ostdeutschen Ländern war die Arbeitslosenquote damals mit 12,9 Prozent mehr als doppelt so hoch wie in den westdeutschen Flächenländern (6,3 Prozent).

2 Dass die Mobilität im Hinblick auf die regionale Verteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den vergangenen 20 Jahren nicht sonderlich hoch gewesen ist, lässt sich auch anhand des Vergleichs der Länderrangfolgen des BIP je Einwohner erkennen: Fünf Länder hatten 2017 denselben Rangplatz wie 2007. In vier Fällen hat sich die Rangfolge um einen und in vier weiteren Fällen um zwei Plätze verändert. Und noch deutlicher wird die geringe Mobilität, wenn man die Länder ausgehend von ihrem Pro-Kopf-BIP in vier gleich große Gruppen (Quartile) aufteilt: Zwischen 2007 und 2017 hat es bei der Quartilsaufteilung insgesamt nur zwei Veränderungen gegeben. Brandenburg (2007: zweites Quartil) und Thüringen (2007: erstes Quartil) haben die Plätze getauscht. Alle übrigen Länder haben ihre Positionen behalten.

ABBILDUNG 3 **Arbeitslosenquote (bez. auf alle zivilen Erwerbspersonen)** in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

BertelsmannStiftung

Die Darstellung zur Entwicklung der Arbeitslosenquote verdeutlicht, in welchem Maße sich die Arbeitsmarktlage in den vergangenen zehn Jahren in Deutschland entspannt hat. Dies gilt insbesondere für die ostdeutschen Länder. Zwischen 2008 und 2018 konnte die Arbeitslosenquote hier im Schnitt um die Hälfte reduziert werden. Auch die westdeutschen Flächenländer haben die Arbeitslosenquote im genannten Zeitraum trotz eines massiven Anstiegs der Erwerbspersonen[3] im Schnitt um ein Viertel reduzieren können.[4]

Ebenso werden der siedlungsstrukturellen Situation einer Gemeinde Auswirkungen auf ihre Haushaltssituation zugeschrieben. Speziell die räumliche Verdichtung ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Eine hohe Einwohnerdichte ist demzufolge mit ballungsbedingten Zusatzanforderungen an die kommunale Aufgabenwahrnehmung verbunden (z. B. im Bereich der Verkehrsinfrastruktur ÖPNV sowie der Ver- und Entsorgungsleistungen), die höhere Pro-Kopf-Ausgaben nach sich ziehen. Im Hinblick auf die Ortsgröße ist von einem positiven Einfluss auf die Pro-Kopf-Ausgaben für infrastrukturelle Versorgungsleistungen auszugehen (höherer Erhaltungsaufwand für den vorhandenen Infrastrukturbestand). Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit, gemeindliche Aufgaben ehrenamtlich zu erbringen, in kleineren Gemeinden höher ausgeprägt ist als in großen Städten (u. a. aufgrund einer größeren Bedeutung familiärer und nachbarschaftlicher Netzwerke in kleineren Gemeinwesen), weshalb die Leistungserbringung mit steigender Ortsgröße zumindest in der Tendenz zunehmend professionalisiert werden muss.

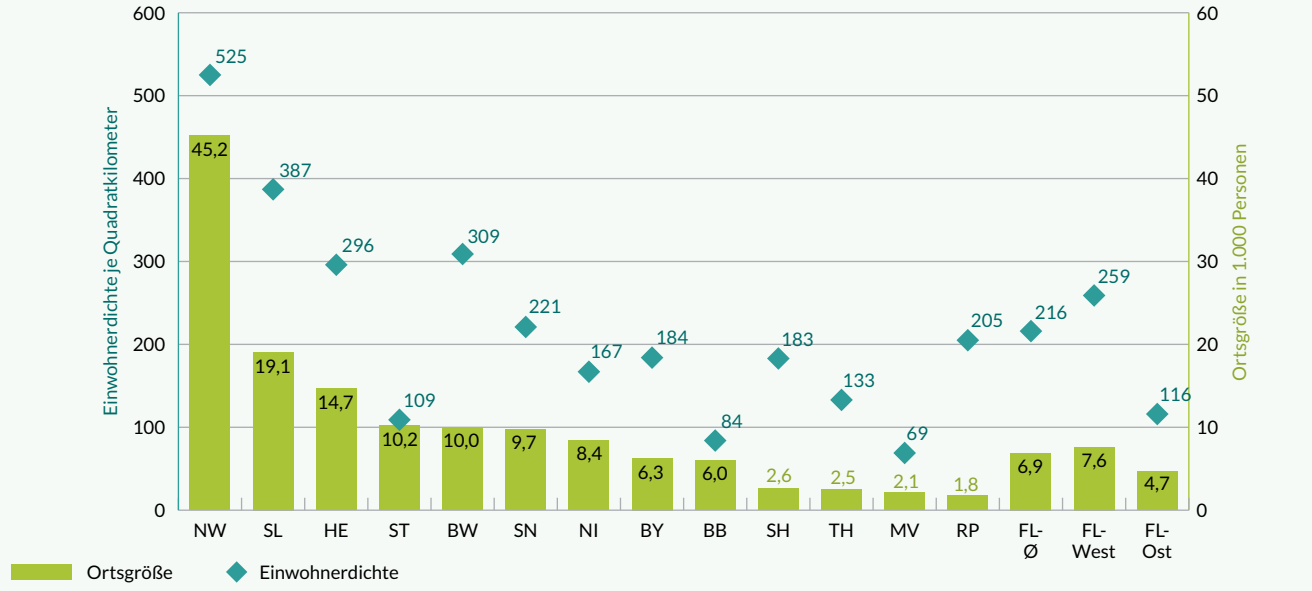
Abbildung 4 zeigt die siedlungsstrukturellen Verhältnisse im Jahr 2017 im Ländervergleich. Zusätzlich zur Einwohnerdichte, über die der räumliche Verdichtungsgrad empirisch erfasst wird, ist hier die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden abgetragen.[5] Die Abbildung verdeutlicht vor allem die siedlungsstrukturelle Sonderstellung Nordrhein-Westfalens im Vergleich zu allen anderen Flächenländern: Bezogen auf den Verdichtungsgrad entsprach der nordrhein-westfälische Wert mit 525 Einwohnern je km²

3 Die Anzahl der zivilen Erwerbspersonen ist zwischen 2008 und 2018 in den westdeutschen Flächenländern in Summe um 2,8 Millionen gestiegen (+8,8 Prozent). In den ostdeutschen Ländern ist sie in diesem Zeitraum hingegen gesunken (−0,3 Millionen bzw. −4,8 Prozent) und erklärt somit einen Teil des starken Rückgangs der Arbeitslosenquote.

4 Wie stark der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren ausgefallen ist wird noch deutlicher, wenn als Bezugsjahr nicht 2008, sondern 2005 gewählt wird, in dem die Arbeitslosigkeit in Deutschland einen Höchststand erreicht hat. Zwischen 2005 und 2018 ist die Arbeitslosenquote in den ostdeutschen Ländern um fast zwei Drittel gesunken. In den westdeutschen Flächenländern konnte die Arbeitslosenquote von zwei Ausnahmen abgesehen überall um mehr als die Hälfte reduziert werden; nur im Saarland und in Nordrhein-Westfalen ist der Abbau der Arbeitslosigkeit mit jeweils 43 Prozent erkennbar hinter dieser Entwicklung zurückgeblieben.

5 Anders als die Einwohnerdichte (durchschnittliche Anzahl der Einwohner je km²), deren Wert ausschließlich die siedlungsstrukturellen Gegebenheiten widerspiegelt, ist die Ortsgröße auch durch landespolitische Entscheidungen hinsichtlich der Anzahl und Größe der kommunalen Körperschaften geprägt. So korrespondieren die sehr geringen Verdichtungsgrade in Sachsen-Anhalt und Brandenburg aufgrund durchgreifender Gemeindegebietsreformen mit vergleichsweise großen Ortsgrößen, während die fast durchschnittliche Einwohnerdichte in Rheinland-Pfalz mit der – mit Abstand – bundesweit geringsten Ortsgröße einhergeht. Aufgrund des genannten politischen Einflusses ist die durchschnittliche Ortsgröße als Indikator für einen länderübergreifenden Vergleich der Siedlungsstruktur nur sehr eingeschränkt geeignet und wird an dieser Stelle lediglich als ergänzende Information dargestellt.

ABBILDUNG 4 **Durchschnittliche Ortsgröße und Bevölkerungsdichte, 31.12.2017**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Gemeindeverzeichnis, Regionaldatenbank).

BertelsmannStiftung

im Jahr 2017 dem 2,4-Fachen des Durchschnitts (216 Einwohner je km²). Im Hinblick auf die durchschnittliche Ortsgröße waren die nordrhein-westfälischen Gemeinden am 31.12.2017 mit 45.233 Personen sogar mehr als sechseinhalbmal so groß wie im Flächenländerdurchschnitt (6.938 Einwohner).

Abbildung 4 zeigt darüber hinaus die siedlungsstrukturellen Unterschiede zwischen den west- und ostdeutschen Flächenländern: Die Einwohnerdichte in den neuen Ländern entspricht mit 116 Einwohnern je km² weniger als der Hälfte des westdeutschen Schnitts. Besonders gering ist der Verdichtungsgrad in Mecklenburg-Vorpommern (69 Einwohner je km²), Brandenburg (84 Einwohner je km²) und Sachsen-Anhalt (109 Einwohner je km²).

2.2 Institutionell-organisatorische Rahmenbedingungen

Der finanzwirtschaftliche Vergleich von Kommunen wird auch durch die unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten in den Ländern erschwert. Der Aufgabenkatalog der Kommunen variiert zwischen den Ländern, ist landesintern jedoch einheitlich. Die Auslagerung kommunaler Aufgaben jedoch unterscheidet sich selbst zwischen den Kommunen eines Landes.

Die Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene ist in den Flächenländern teils sehr unterschiedlich geregelt. In einigen Ländern sind die Kommunen intensiver in die Leistungserbringung der öffentlichen Hand eingebunden als in anderen. 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. So wird die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB XII in Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen durch das Land erbracht, während die Aufgabenträgerschaft in den übrigen Ländern bei den Kommunen liegt. Die Aufgabenerbringung ist somit in den verschiedenen Ländern in unterschiedlichem Maße „kommunalisiert“.

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

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

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

Der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben liefert demzufolge lediglich statistische Anhaltspunkte im Hinblick auf den Dezentralisierungsgrad der Aufgaben in den Ländern. Eindeutige Schlüsse lassen sich auf seiner Grundlage hingegen nicht ziehen. Finanziell problematisch wird ein hoher Kommunalisierungsgrad, wenn die übertragenen Aufgaben hoch dynamisch verlaufen oder über den Finanzausgleich mit dem Land nur ungenügend berücksichtigt werden.

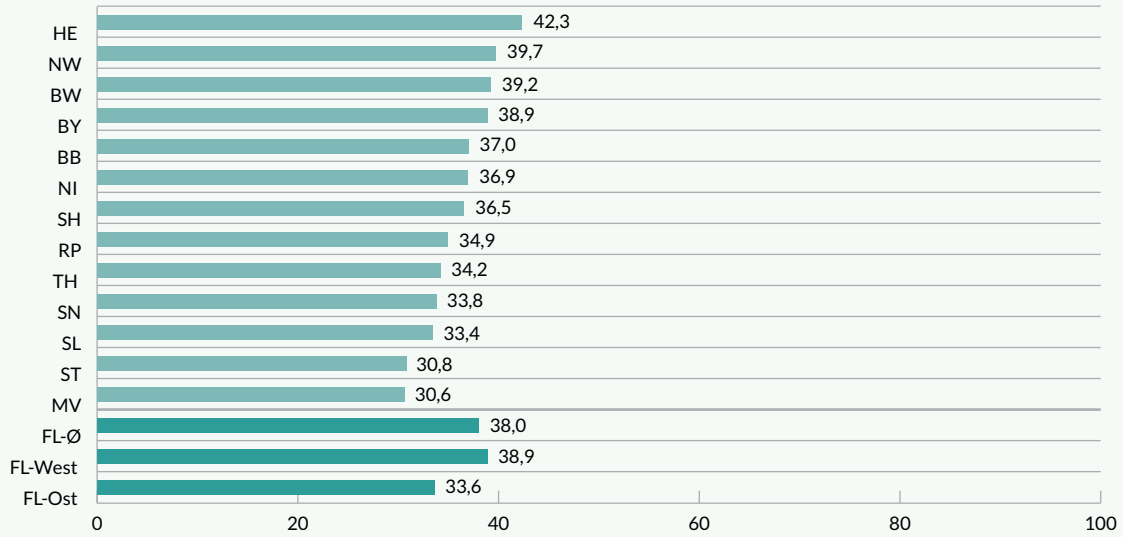
Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Kommunalisierungsgrade der Ausgabentätigkeit in den einzelnen Flächenländern im Jahr 2017. Die Ausgabenaufteilung zwischen Landes- und Kommunalebene wurde dabei anhand der jeweiligen „Nettoausgaben“ (diese werden häufig auch als „Zuschussbedarfe“ bezeichnet) ermittelt, die die mit der Ausgabentätigkeit verbundene finanzielle Belastung der Landes- und Kommunalhaushalte abbilden.[6]

Der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben reichte im Jahr 2017 in den 13 Flächenländern von 30,6 Prozent bis 42,3 Prozent. Bundesweit am höchsten war er in Hessen (42,3 Prozent), gefolgt von Nordrhein-Westfalen (39,7 Prozent), Baden-Württemberg (39,2 Prozent) und Bayern (38,9 Prozent). Besonders gering war der Anteil der Kommunen an den im Land insgesamt getätigten Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern (30,6 Prozent) und Sachsen-Anhalt (30,8 Prozent). Im Flächenländerdurchschnitt tätigten die Kommunen 38,0 Prozent des Summenwertes der von Land und Kommunen insgesamt erbrachten Ausgaben. In den westdeutschen Flächenländern lag der kommunale Ausgabenanteil dabei mit 38,9 Prozent deutlich über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder (33,6 Prozent).

Ein weiterer Grund für die eingeschränkte finanzwirtschaftliche Vergleichbarkeit von Kommunen ist die – teils

6 Zur methodischen Abgrenzung und finanzstatistischen Ermittlung des – auf der Grundlage der Zuschussbedarfe gebildeten – Kommunalisierungsgrades siehe Boettcher und Holler 2012 sowie Bertelsmann Stiftung 2017, Kapitel A, S. 157 f.

ABBILDUNG 5 **Kommunalisierungsgrad der Ausgaben 2017**
in Prozent; ermittelt auf Grundlage der Nettoausgaben



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

umfassende – Auslagerung der gemeindlichen Leistungserbringung in Organisationseinheiten außerhalb der kommunalen Kernverwaltung. Insbesondere in großen Städten wird ein wesentlicher Teil der Aufgaben nicht in der Kernverwaltung erbracht, sondern durch rechtlich selbstständige Organisationseinheiten. Hierbei handelt es sich beispielsweise um privatrechtlich verfasste Unternehmen in kommunaler Trägerschaft oder um Unternehmen mit kommunaler Beteiligung.

Mit der Aufgabenerfüllung wird auch ein Teil der finanzwirtschaftlichen Aktivität (Ausgaben und Einnahmen sowie Schulden und Vermögen) aus der kommunalen Kernverwaltung ausgelagert. Die Kernhaushalte bilden die finanzielle Situation der Kommunen daher nicht mehr vollständig ab. Da der Ausgliederungsgrad zwischen den Gemeinden stark divergiert, hat die Auslagerung der kommunalen Aufgabenerbringung Folgen für die interkommunale Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten.

Als Reaktion auf die Auslagerung haben die statistischen Ämter des Bundes und der Länder den Berichtskreis in den vergangenen Jahren schrittweise auf ausgelagerte Bereiche erweitert: Die finanzstatistischen Standardveröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes umfassen seit 2011 neben den Kernhaushalten auch die sogenannten Extrahaushalte.[7]

Eine Integration der „sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ (sonstige FEU) findet im Rahmen der finanzstatistischen Standardveröffentlichungen hingegen weiterhin nicht statt.[8] Aufgrund der nicht unerheblichen methodischen Komplexität und des hiermit verbundenen technischen Aufwands erfolgt ihre finanzstatistische Zusammenführung mit den kommunalen Kern- und Extrahaushalten bislang ausschließlich im Rahmen von modellhaften Sonderauswertungen und zudem in der Regel nur für ausgewählte finanzwirtschaftliche Merkmale.

Am Beispiel der kommunalen Schulden vermittelt Abbildung 6 einen Eindruck von dem fiskalischen Gewicht der Auslagerungen auf kommunaler Ebene. Die Abbildung macht zudem die Länderunterschiede der Aufgabenverlagerung auf selbstständige Organisationseinheiten deutlich.

Die dargestellten Werte basieren auf der Publikation „Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich“[9], einer 2017 zum zweiten Mal publizierten Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Abweichend von den Standardveröffentlichungen wurden in dieser Modellrechnung auch die Schulden der sonstigen FEU anteilig auf die Eigentümerkommunen zurückgerechnet.

In einigen Ländern ist die Verschuldungssituation der Kommunen noch immer stark durch die dauerhafte Aufnahme von Liquiditätskrediten geprägt. Diese Schulden werden stets von den kommunalen Kernverwaltungen aufgenommen und erhöhen damit das Schuldenvolumen der Kernhaushalte. Selbst bei einer ansonsten identischen Verschuldungssituation[10] würden sich durch die Berücksichtigung der im Ländervergleich sehr unterschiedlich hohen Liquiditätskredite divergierende Auslagerungsgrade ergeben. Um diesen verzerrenden Einfluss zu beseitigen, wurden die kommunalen Gesamtschulden für die Berechnung der in Abbildung 6 dargestellten Auslagerungsgrade um die Liquiditätskreditbestände bereinigt.

Die Spanne der Auslagerungsgrade kommunaler Schulden reichte zum Stichtag 31.12.2016 von 46 Prozent in Rheinland-Pfalz bis hin zu 83,5 Prozent in Brandenburg. Im Flächenländerdurchschnitt belief sich der Anteil der ausgelagerten kommunalen Schulden auf 63 Prozent. In den ostdeutschen Flächenländern waren am 31.12.2016 mehr als drei Viertel der kommunalen Schulden aus den Kernhaushalten ausgegliedert. In den westdeutschen Flächenländern betrug der Anteil der ausgegliederten Schulden rd. 60 Prozent.

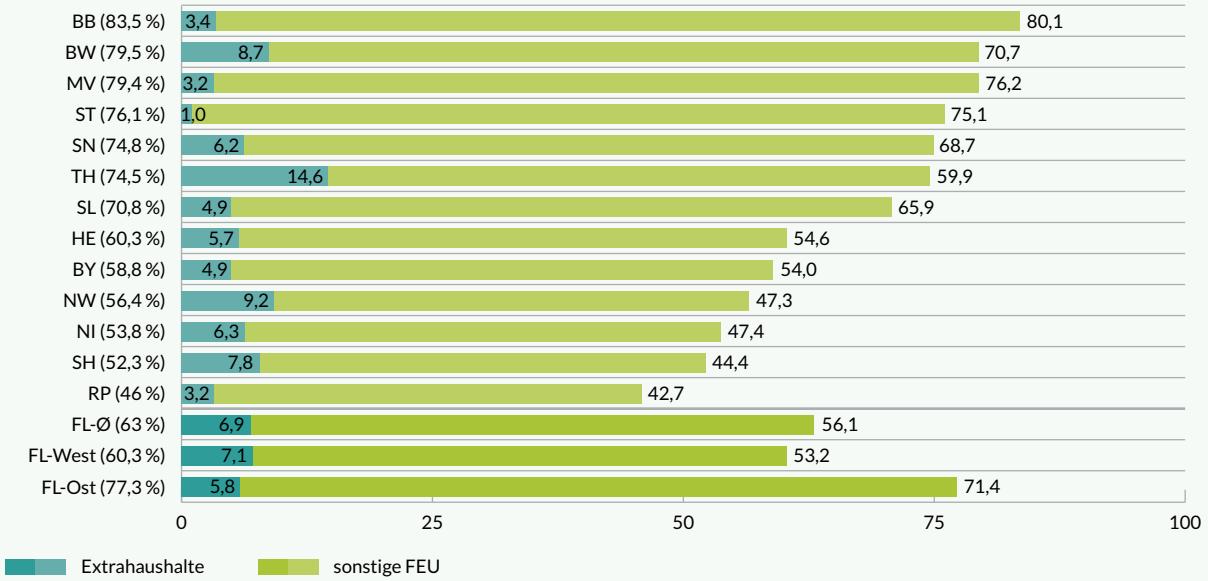
7 Hierbei handelt es sich um alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), die nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 zum Staatssektor zählen. Zum Staatssektor gehören dabei organisatorische Einheiten, die sich hauptsächlich aus Zwangsabgaben finanzieren und deren Aufgabe überwiegend in der Produktion von Dienstleistungen für die Allgemeinheit besteht. Ob eine Organisationseinheit nach dem ESVG dem Sektor Staat zugeordnet wird, hängt von verschiedenen Kriterien ab (u. a. davon, ob die Einheit vom Staat bzw. einer staatlichen Körperschaft kontrolliert wird und ob die Einheit ausschließlich an den Staat verkauft). Vgl. Braakmann 2013.

8 Bei diesen handelt es sich um öffentlich kontrollierte Unternehmen, die nicht zum Sektor „Staat“ zählen bzw. die sich nicht in alleiniger Trägerschaft der öffentlichen Hand befinden. Das Kriterium der öffentlichen Kontrolle ist nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz erfüllt, „wenn die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände) sowie der Sozialversicherung mit mehr als 50 Prozent des Nennkapitals oder Stimmrechts mittelbar beziehungsweise unmittelbar an einem/einer öffentlichen Fonds, Einrichtung oder Unternehmen beteiligt sind.“ Vgl. Schmidt 2011: 154.

9 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017.

10 Identisch hinsichtlich der Höhe und des Auslagerungsgrades der zu investiven Zwecken aufgenommenen Verbindlichkeiten.

ABBILDUNG 6 **Anteil der ausgelagerten Schulden* an den kommunalen Schulden insgesamt im Jahr 2016**
in Prozent, jew. 31.12.2016, Auslagerungsgrad insgesamt in Klammern



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

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände; Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Tab. 9.1.1.)

BertelsmannStiftung

Abbildung 6 vermittelt zudem einen Eindruck von dem fiskalischen Gewicht der verschiedenen Auslagerungstypen. Auf die Extrahaushalte (d. h. die zum Staatssektor gehörenden FEU in kommunaler Trägerschaft) entfallen demnach im Flächenländerdurchschnitt nur rund 7 Prozent der kommunalen Gesamtschulden. Der Anteil der sonstigen FEU belief sich zum 31.12.2016 hingegen auf 56 Prozent.

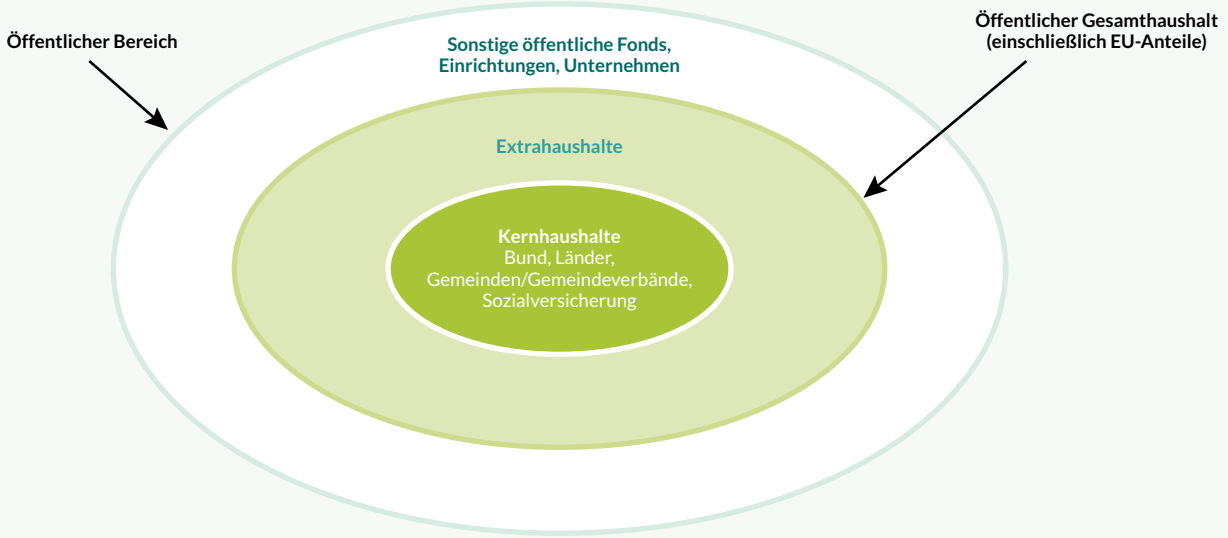
3 Methodik und Datengrundlagen

Die Auswertungen dieses Kapitels basieren wesentlich auf der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Diese ist die aktuellste Statistik im Bereich der öffentlichen Finanzen und liefert wichtige Informationen zur zeitnahen Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie erfasst bei den kommunalen Kern- und Extrahaushalten vierteljährlich für das abgelaufene Quartal die Istauszahlungen und Isteinzahlungen. Zudem werden auch die Verbindlichkeiten am Ende jedes Quartals nach der Art der Schulden erfasst.

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

Da dem Statistischen Bundesamt seitens der für die Datenerhebung verantwortlichen Landesämter ausschließlich Summensätze der Einzahlungen, Auszahlungen und Verbindlichkeiten übermittelt werden (u. a. Größenklassenergebnisse), ist eine kommunalscharfe Auswertung der Haushaltsdaten seitens des Bundesamtes nicht möglich. Die Auswertung der finanzstatistischen Daten für die kom-

ABBILDUNG 7 **Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken**



Quelle: Statistisches Bundesamt.

BertelsmannStiftung

munalen Haushalte erfolgt daher im vorliegenden Kapitel auf der Aggregationsebene der Flächenländer.

Das Statistische Bundesamt hat den Darstellungsbereich der öffentlichen Finanzen in den vergangenen Jahren schrittweise erweitert. Mit den vierteljährlichen Kassenergebnissen der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 2011 wurde das Schalenkonzept in die statistische Darstellung der öffentlichen Haushalte eingeführt (Abbildung 7). Seither haben die finanzstatistischen Veröffentlichungen nicht nur die Ergebnisse der Kernhaushalte zum Gegenstand, sondern es fließen auch die Meldungen der sogenannten „Extrahaushalte" in die statistischen Standardveröffentlichungen zur Lage der öffentlichen Haushalte ein. Hierbei handelt es sich um alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), die nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 zum Staatssektor[11] zählen. Seit dem Berichtsjahr 2014 werden zudem auch bei den Extrahaushalten die Zweckverbände nachgewiesen.

Die Erweiterung des Darstellungsbereichs hat den Hintergrund, dass sich speziell auf der kommunalen Ebene ein Großteil der finanzwirtschaftlichen Aktivität außerhalb der Kernhaushalte abspielt. Diese bilden die finanzielle Situation der Kommunen daher nicht mehr vollständig ab. Mit der Integration der Extrahaushalte in das fortlaufende finanzstatistische Berichtswesen soll die Transparenz des finanzwirtschaftlichen Handelns erhöht werden. Zudem leistet diese einen Beitrag zur besseren interkommunalen Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten.

Bei der Interpretation der Finanzdaten ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei den Extrahaushalten um einen Berichtskreis handelt, der – zumindest verglichen mit den Kernverwaltungen – relativ stark „in Bewegung" ist, der sich also in Größe und Zusammensetzung von Jahr zu Jahr aus verschiedenen Gründen (z. B. Gründung oder Auflösung einer Gesellschaft, sektorale Neuzuordnung des Berichtspflichtigen oder schlicht Ersterfassung/-zuordnung im Rahmen der Finanzstatistik) erheblich verändern kann.[12] Die Ausweitung des Berichtskreises auf die Extrahaushalte korrespondiert daher mit einer – zumindest bezogen auf einzelne Einnahme- und Ausgabearten, die von der Auslagerung auf kommunale Extrahaushalte überdurchschnittlich stark betroffen sind (vgl. Abbildung 8) – erhöhten Volatilität der finanzstatistischen Ergebnisse. Dies ist im Zusammenhang mit der Interpretation der Daten zu berücksichtigen.[13] Bezogen auf die kommunalen Einnahmen trifft dies insbesondere auf die Gebühren und Beiträge sowie auf die Finanzeinnahmen (u. a. Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen) zu. Im Jahr 2018 entfielen 35 bzw. 22 Prozent dieser Einnahmearten auf die Extrahaushalte. Bei den Gesamteinnahmen (bereinigte Einnahmen) lag der Anteil der Extrahaushalte mit 5,9 Prozent weit darunter. Ausgabenseitig sind mehrere Positionen betroffen. Im Flächenländerdurchschnitt wiesen insbesondere die Zinsausgaben, die Zuweisungen für laufende Zwecke sowie Sachaufwand und Personal nennenswerte Auslagerungsgrade auf. Hier lagen die Anteilswerte der Extrahaushalte im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt zwischen 10 und 18 Prozent. Bezogen auf die bereinigten kommunalen Gesamtausgaben betrug der Extrahaushaltsanteil im Jahr 2018 im Bundesdurchschnitt 5,7 Prozent.

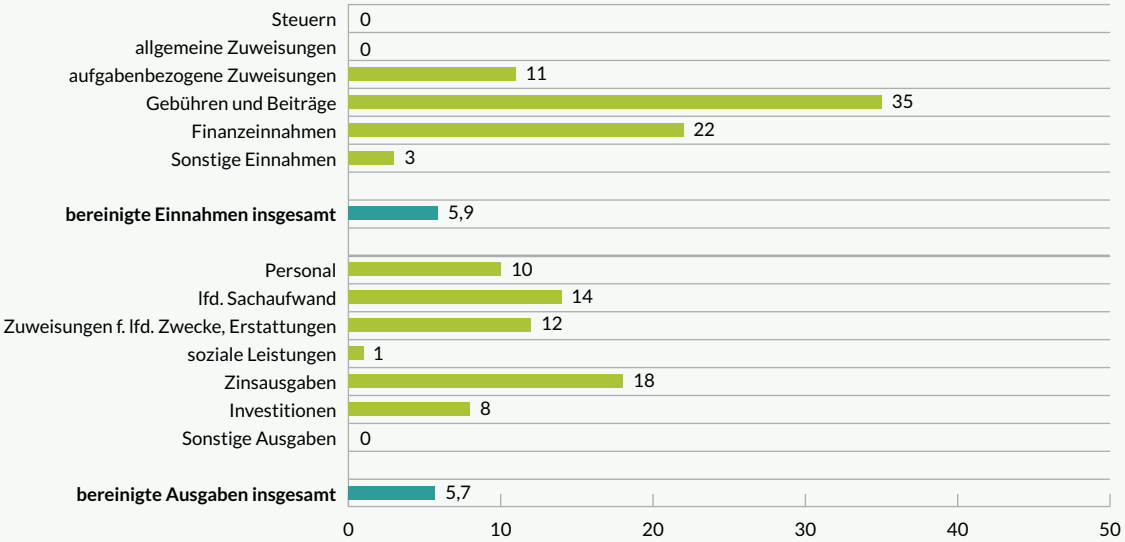
Tabelle 1 gibt einen Überblick über die finanzwirtschaftlichen Positionen, die im Rahmen des vorliegenden Kapitels zur kommunalen Finanzlage analysiert werden. Für sämtliche Größen werden in den nachfolgenden Kapiteln sowohl das Niveau im Jahr 2018 als auch die Veränderung gegenüber dem Jahr 2017 dokumentiert.

11 Zum Staatssektor gehören organisatorische Einheiten, die sich hauptsächlich aus Zwangsabgaben finanzieren und deren Aufgabe überwiegend in der Produktion von Dienstleistungen für die Allgemeinheit besteht. Ob eine Organisationseinheit nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 dem Sektor Staat zugeordnet wird, hängt von verschiedenen Kriterien ab (u. a. davon, ob die Einheit vom Staat bzw. einer staatlichen Körperschaft kontrolliert wird und ob die Einheit ausschließlich an den Staat verkauft. Darüber hinaus wird auf das sogenannte „50-Prozent-Kriterium" zurückgegriffen. Demzufolge werden vom Staat kontrollierte Einheiten, deren Produktionskosten zu weniger als 50 Prozent durch Verkaufserlöse gedeckt sind, dem Staatssektor zugerechnet.

12 Für das Jahr 2018 weist die Liste der Zu- und Abgänge beispielsweise 522 neu erfasste Extrahaushalte auf, von denen 444 nun dem Sektor „Gemeinden" zugeordnet wurden. Die Anzahl der Abgänge belief sich im Jahr 2018 auf 312, davon 260 ehemalige kommunale Extrahaushalte. 201 dieser 260 Einheiten wurden nun den „sonstigen Unternehmen" zugeordnet; 55 Abgänge gehen auf Gesellschaftsauflösungen oder -fusionen zurück. Drei ehemalige kommunale Extrahaushalte wurden 2018 als „Organisationen ohne Erwerbszweck" reklassifiziert und eine Einheit den „übrigen Finanzinstitutionen" zugeordnet. Insgesamt belief sich die Anzahl der Extrahaushalte zum Stichtag 1.1.2018 bundesweit auf 6.162, von denen 5.000 zum Sektor „Gemeinden" gehörten. Die Liste der Extrahaushalte im Jahr 2018 findet sich hier: https://www.bundesbank.de/resource/blob/612506/8008a1b83869b86df50ddef4192a7298/mL/liste-der-extrahaushalte-zu-und-abgaenge-zum-vortermin-2017-data.xlsx (Stand: 28.4.2019)

13 Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die statistische Neuzuordnung einer bestehenden fiskalisch bedeutsamen Organisationseinheit zu einer plötzlichen Veränderung bestimmter kommunaler Einnahmen, Ausgaben oder Schulden in der Finanzstatistik führt. In der Statistik sichtbar ist nur die quantitative Veränderung bei den betroffenen Haushaltspositionen. Ob diese Veränderung auf „echten" finanzwirtschaftlichen Entwicklungen beruht oder lediglich die Folge einer modifizierten statistischen Abgrenzung des Kreises der berichtspflichtigen Organisationseinheiten ist, lässt sich den Ergebnissen nicht entnehmen. Hierzu sind in der Regel weitere Recherchen erforderlich.

ABBILDUNG 8 **Anteile der kommunalen Extrahaushalte an den kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2018 nach Einnahme-/Ausgabearten** in Prozent



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

BertelsmannStiftung

TABELLE 1 **Überblick über die analysierten finanzwirtschaftlichen Größen**

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

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Kennzahlen der Haushaltslage

4.1 Finanzierungssaldo

Als Finanzierungssaldo wird in der Finanzstatistik die Differenz der Gesamteinnahmen und -ausgaben ohne Berücksichtigung sogenannter besonderer Finanzierungsvorgänge[14] bezeichnet. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, liegt ein Finanzierungsüberschuss vor. Sind die Ausgaben hingegen höher als die Einnahmen, dann ergibt sich ein Finanzierungsdefizit. Der Finanzierungssaldo zeigt an, wie hoch die Deckungslücke in den öffentlichen Haushalten ist, die durch Kreditaufnahme oder Auflösung von Rücklagen geschlossen werden muss. Er weist zwar den Nachteil einer möglichen Verzerrung durch Einmaleffekte[15] auf, doch aufgrund seiner verständlichen Konzeption und seiner umfassenden Verfügbarkeit (für sämtliche Gebietskörperschaften und lange Zeitreihen) stellt er nach wie vor eine unverzichtbare Größe zur Beurteilung der Haushaltslage öffentlicher Körperschaften dar.

Abbildung 9 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos der kommunalen Kernhaushalte in den 15 Jahren zwischen 2008 und 2018. Ab dem Jahr 2011 ist zum Vergleich der gemeinsame Finanzierungssaldo der Kern- und Extrahaushalte zusätzlich abgebildet.

Das Jahr 2018 haben die Kommunen der 13 Flächenländer per Saldo mit einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von 9,78 Milliarden Euro (128 Euro je Einwohner[16]) abgeschlossen. In der Zeitreihenbetrachtung wird deutlich, dass im Jahr 2018 – trotz der leichten Verschlechterung gegenüber 2017 – das zweitbeste kommunale Haushaltsergebnis der vergangenen zehn Jahre erzielt wurde. Bezogen auf den Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte ist der Überschuss sogar etwas besser ausgefallen als im Jahr 2008, in dem die deutschen Kommunen mit einem Plus von 8,35 Milliarden Euro einen Rekordüberschuss erzielt haben. Gegenüber dem Vorjahr 2017 ist der Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in 2018 um rd. 0,92 Milliarden Euro (12 Euro je Einwohner) gesunken.

Die Zeitreihenbetrachtung lässt erkennen, in welchem Maße sich die Situation der kommunalen Haushalte seit dem Beginn des aktuellen Jahrzehnts verbessert hat. Das Jahr 2010 stand mit einem Defizit von nahezu 7 Milliarden Euro noch ganz im Zeichen der Banken- und Wirtschaftskrise von 2008/2009. Seither hat sich die Lage nahezu kontinuierlich verbessert. Seit 2012 schreiben die Kommunen bezogen auf die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände schwarze Zahlen, wobei die Überschüsse speziell in den vergangenen drei Jahren noch einmal deutlich gestiegen sind. Insgesamt lagen die Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte im Zeitraum 2010 bis 2018 fast 24 Milliarden Euro über den Ausgaben. Zum Vergleich: Den Zeitraum der Jahre 2000 bis 2009 haben die Kommunen der 13 Flächenländer in ihren Kernhaushalten per Saldo mit einem Fehlbetrag von 8,5 Milliarden Euro abgeschlossen. Die Finanzsituation der Kommunen hat sich im Vergleich der Dekaden fundamental verbessert.

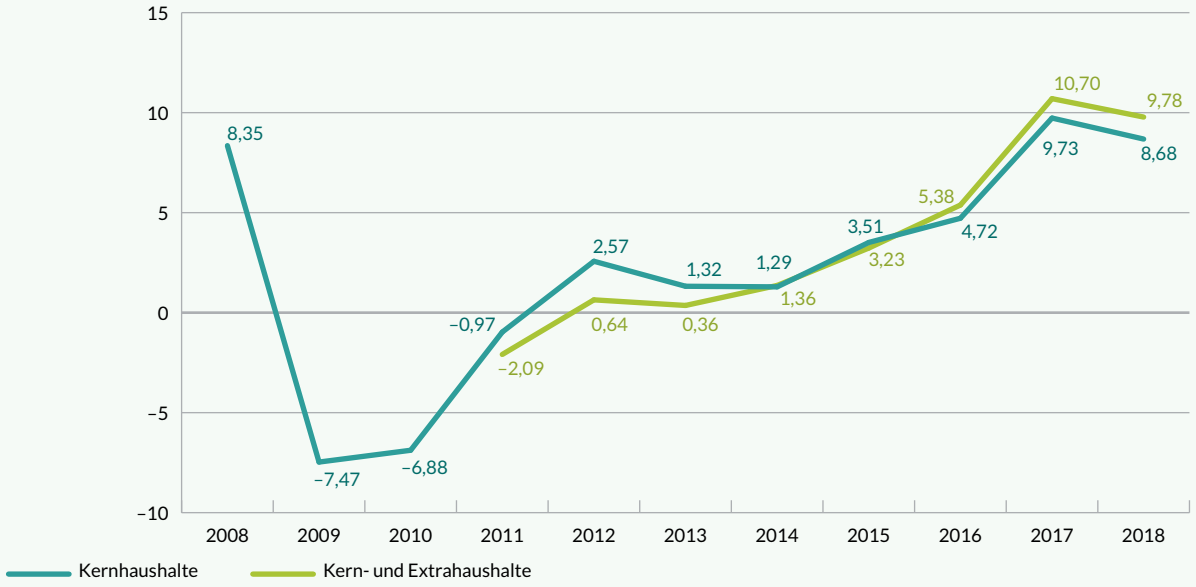
Neben der Ergebnisverbesserung wird in der Zeitreihendarstellung auch deutlich, dass sich die Kommunen seit einigen Jahren in einer Phase relativ großer Stabilität befinden. Das war nicht immer so. Im vergangenen Jahrzehnt ist der Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte deutlich volatiler gewesen als in den vergangenen fünf Jahren. Besonders groß war die Schwankung in den Jahren 2008 und 2009, als der kommunale Finanzierungssaldo im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise binnen eines einzigen Jahres um fast 16 Milliarden Euro „abstürzte“.

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

15 Insbesondere durch die Berücksichtigung von Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen

16 Da die Einwohnerzahlen zum Stichtag 30.6.2018 bislang noch nicht vorliegen, wurde für die Berechnung der Pro-Kopf-Werte im Rahmen des vorliegenden Kapitels auf die Bevölkerungszahlen vom 31.12.2017 zurückgegriffen.

ABBILDUNG 9 **Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände** in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt (Kernhaushalte: 2008–2016 = Rechnungsergebnisse; ab 2017: Kassenergebnisse; Kern- und Extrahaushalte: 2011–2015 = Rechnungsergebnisse; ab 2016: Kassenergebnisse).

BertelsmannStiftung

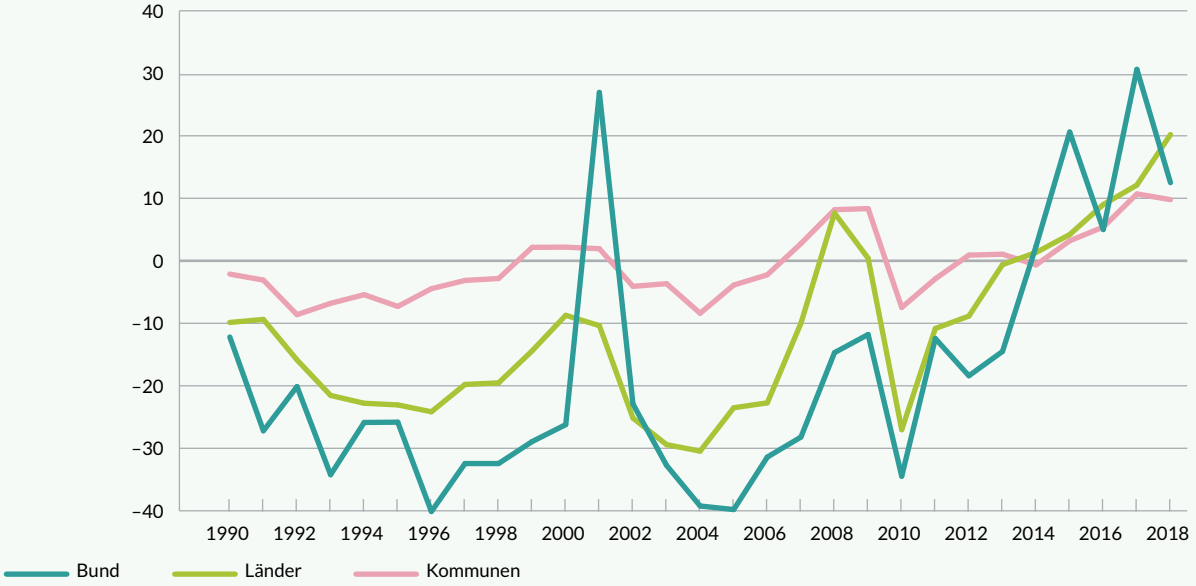
Abbildung 10 macht darüber hinaus deutlich, dass die kommunale Ebene als Ganzes in den vergangenen drei Jahrzehnten verglichen mit den staatlichen Ebenen lange Zeit eine stabilere Haushaltslage aufwies. Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben in 14 der vergangenen 29 Jahre per Saldo Überschüsse erwirtschaftet, davon zehn in den vergangen zwölf Jahren. Der Bund hingegen hat den Haushaltsausgleich 44 Jahre infolge verfehlt und erst 2014 wieder einen Finanzierungsüberschuss erzielt. Die finanzielle Situation der Länder stellte sich im selben Zeitraum kaum besser dar. Doch auch hier hat sich die Situation seit 2014 durchgreifend gebessert.

Die positive Entwicklung der vergangenen Jahre stellt jedoch keineswegs eine kommunale Besonderheit dar. Gemäß den Zahlen des Statistischen Bundesamtes haben alle drei Körperschaftsebenen – Bund, Länder und Kommunen – den Zeitraum 2014 bis 2018 mit hohen Finanzierungsüberschüssen abgeschlossen. Bezogen auf den Bund summieren diese sich in den genannten fünf Jahren auf mehr als 71 Milliarden Euro. Die Länder haben in diesem Zeitraum Überschüsse in Höhe von fast 47 Milliarden Euro erzielt. Für die Kommunen ergibt sich ein Plus von rd. 28 Milliarden Euro.

In den vorangegangenen Ausführungen ist der Finanzierungssaldo stets für das Aggregat aller Kommunen in den 13 Flächenländern dargestellt worden. Bei mehr als 11.000 Gemeinden und Gemeindeverbänden und in Anbetracht der im vorstehenden Kapitel 1 skizzierten strukturellen und institutionellen Unterschiede zwischen den Ländern vermittelt der Flächenländerdurchschnitt nur einen sehr groben Eindruck der finanziellen Lage und Entwicklung der Kommunen. Aus diesem Grund wird der Betrachtungsmaßstab nachfolgend verringert und der Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte zusätzlich nach Ländern differenziert dargestellt. In den dann folgenden Kapiteln werden verschiedene kommunale Einnahme- und Ausgabepositionen in den Blick genommen, um der Frage nachzugehen, wie sich das Haushaltsergebnis 2018 erklären lässt.

In ihrer Gesamtheit haben die Gemeinden und Gemeindeverbände der 13 Flächenländer das Jahr 2018 mit einem Finanzierungsüberschuss von 128 Euro je Einwohner abgeschlossen (Abbildung 11). Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo 2018 im Durchschnitt aller Flächenländer um 12 Euro je Einwohner verschlechtert. Der Rückgang des Saldos ist dabei überwiegend auf die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern zurückzuführen. Hier ist der Finanzierungssaldo im Jahr 2018 im Schnitt um 18 Euro je Einwohner auf nun 124 Euro je Einwohner gesunken. In den ostdeutschen Ländern, deren Finanzierungssaldo mit 146 Euro je Einwohner auch in 2018 deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt gelegen hat, ist der kommunale Finanzierungsüberschuss per Saldo hingegen um 20 Euro je Einwohner gestiegen.

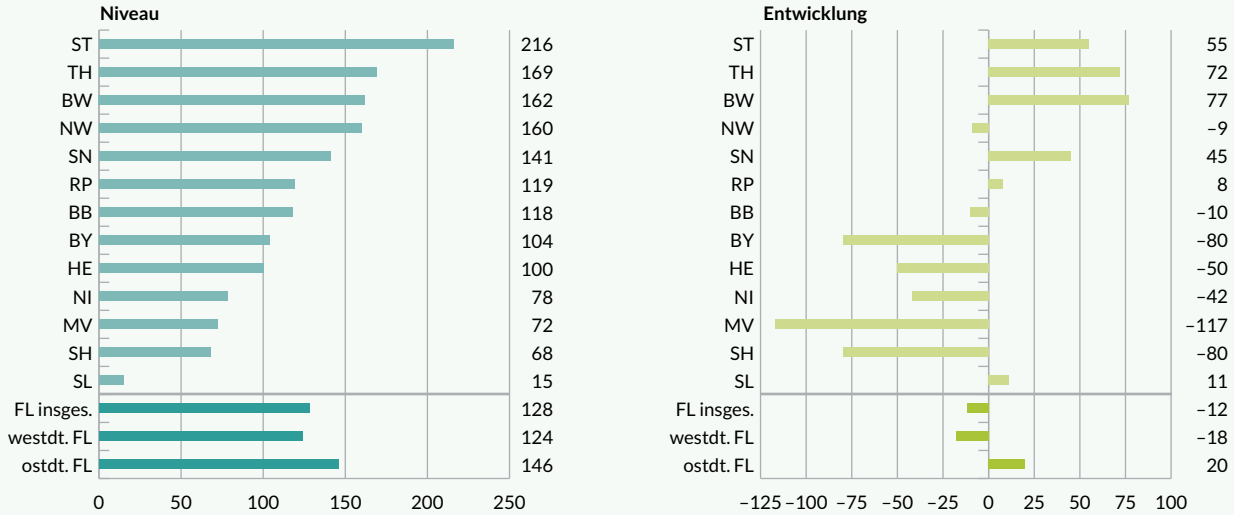
ABBILDUNG 10 **Finanzierungssaldo von Bund, Ländern und Kommunen**
in Mrd. Euro; bis 2010: Kernhaushalte; ab 2011: Kern- und Extrahaushalte



Quelle: Statistisches Bundesamt (bis 2010: FS 14 R. 3.1; ab 2011: FS 14 R. 2).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 11 **Finanzierungssaldo – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



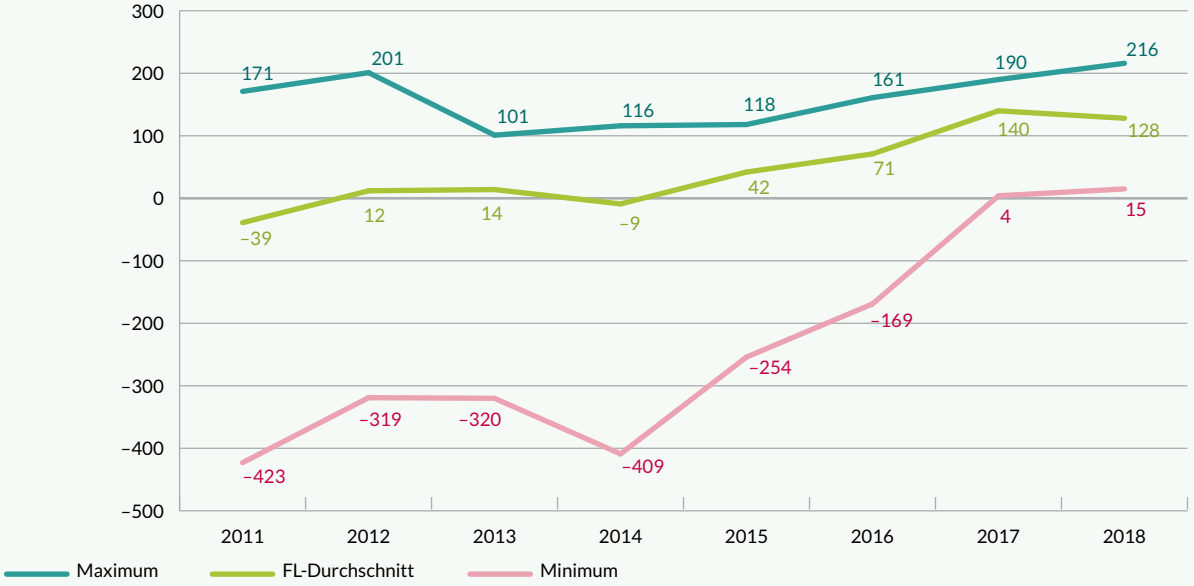
Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

In sieben der 13 Flächenländer ist der Finanzierungsüberschuss der Kommunen im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahreswert zurückgegangen. Besonders groß war der Rückgang in Mecklenburg-Vorpommern (–117 Euro je Einwohner), Bayern und Schleswig-Holstein (je –80 Euro je Einwohner). Positiv hat sich der Finanzierungssaldo demgegenüber insbesondere in Baden-Württemberg (+77 Euro je Einwohner), Thüringen (+72 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (+55 Euro je Einwohner) entwickelt.

Im Jahr 2018 betrug die Spannweite zwischen dem höchsten kommunalen Finanzierungsüberschuss (Sachsen-Anhalt; 216 Euro je Einwohner) und dem niedrigsten Pro-Kopf-Ergebnis (Saarland; 15 Euro je Einwohner) auf der Ebene der Flächenländer 201 Euro je Einwohner. Dieses Ergebnis ist gleich in doppelter Hinsicht bemerkenswert, wie die nachfolgende Abbildung 12 erkennen lässt:

ABBILDUNG 12 **Minimum, Mittelwert und Maximum des kommunalen Finanzierungssaldos auf der Ebene der Länderaggregate im Zeitraum 2011 bis 2018** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

- Zum einen sind die Unterschiede im Hinblick auf den Finanzierungssaldo aktuell deutlich geringer als in der Vergangenheit. Noch im Jahr 2014 belief sich die Spannweite zwischen dem Minimum und Maximum des kommunalen Pro-Kopf-Finanzierungssaldos auf deutlich mehr als 500 Euro je Einwohner. Im Jahr 2011 lagen zwischen dem besten und schlechtesten kommunalen Haushaltsergebnis – selbst auf der einzelgemeindliche Unterschiede stark nivellierenden Länderebene – sogar fast 600 Euro je Einwohner. Seit 2016 sind die interkommunalen Disparitäten zumindest bezogen auf die Haushaltsergebnisse deutlich geschrumpft.

- Eine zweite Besonderheit bildet die Tatsache, dass die Kommunen im Jahr 2018 – wie bereits 2017 – in allen Flächenländern per Saldo Überschüsse erzielt haben. Bis 2016 ist dies über mehrere Jahrzehnte hinweg nie der Fall gewesen.

Der kommunale Finanzierungssaldo ist ein Indikator der fiskalischen Nachhaltigkeit. Er zeigt die Tragfähigkeit der Haushaltspolitik bzw. deren Veränderung im Zeitverlauf an. Um die Gründe für die Ergebnis- und Entwicklungsunterschiede zwischen den Ländern zu identifizieren, ist ein differenzierter Blick auf die kommunalen Einnahmen und Ausgaben erforderlich. Die detaillierte Analyse der kommunalen Einnahmen und Ausgaben ist Gegenstand der Unterkapitel 3 und 4. Gleichwohl soll nachfolgend bereits ein erster Eindruck davon vermittelt werden, welche einnahme- und ausgabenseitigen Differenzen hinter den Entwicklungsunterschieden des kommunalen Finanzierungssaldos in den Flächenländern stehen.[17] Erste Einblicke gibt Abbildung 13, in der zusätzlich zu der – in Klammern dargestellten – Veränderung der kommunalen Finanzierungssalden im Jahr 2018 auch die Entwicklung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben[18] der Kommunen in den 13 Flächenländern abgetragen ist.

Bezogen auf die Gesamtheit der Flächenländer steht hinter der Verschlechterung des Finanzierungssaldos um 12 Euro je Einwohner eine Zunahme der Gesamteinnahmen um +145 Euro je Einwohner bei einem Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben um +157 Euro je Einwohner. In den ostdeutschen Kommunen ist der Ausgabenanstieg mit einem Plus von 129 Euro je Einwohner (+4,4 Prozent) dabei erkennbar geringer ausgefallen als in den Kommunen der

17 Bezogen auf die Höhe des kommunalen Pro-Kopf-Finanzierungssaldos lassen sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben im Ländervergleich hingegen keine relevanten Erkenntnisse ableiten. Ursächlich hierfür ist, dass das Niveau der Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben stark durch den spezifischen Aufgabenkatalog der Kommunen in den Ländern geprägt ist, der wiederum – zumindest aktuell – keinen Zusammenhang mit der Höhe des Finanzierungssaldos aufweist.

18 Bei den sogenannten „bereinigten Einnahmen und Ausgaben“ handelt es sich um die Summe der kommunalen Einnahmen bzw. Ausgaben aus laufender Rechnung und aus Kapitalrechnung, die zur Vermeidung von Doppelzählungen bei der Zusammenfassung zu einer Darstellungsebene finanzstatistisch bereinigt werden.

ABBILDUNG 13 **Beiträge zur Veränderung des kommunalen Finanzierungssaldos 2018: Veränderung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben**

Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

westdeutschen Flächenländer (+163 Euro je Einwohner bzw. +4,9 Prozent).

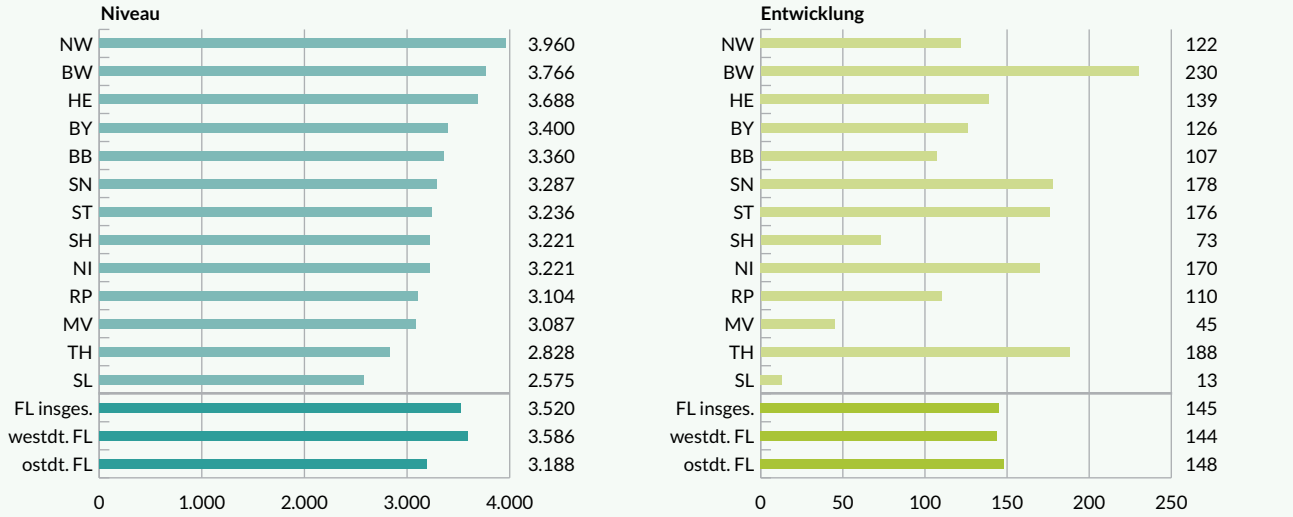
Sowohl die kommunalen Gesamteinnahmen als auch die Gesamtausgaben wiesen im Jahr 2018 ausgeprägte Entwicklungsunterschiede zwischen den Flächenländern auf, auch wenn die Entwicklungsrichtung der Einnahmen und Ausgaben in allen Ländern dieselbe gewesen ist: In jedem Land sind die Einnahmen im Jahresverlauf gestiegen. In keinem Land sind die Ausgaben gesunken.

Die Veränderung der Pro-Kopf-Gesamteinnahmen reichte von +13 Euro im Saarland bis hin zu +230 Euro in Baden-Württemberg. Mit Blick auf die bereinigten Gesamtausgaben war die Spannweite zwischen der minimalen absoluten Veränderung (Saarland; +2 Euro je Einwohner) und der höchsten Zunahme (Niedersachsen, +212 Euro je Einwohner) ähnlich groß.

Der Darstellung lässt sich entnehmen, dass die Ergebnisverbesserung in den Ländern mit der größten Zunahme der kommunalen Finanzierungsüberschüsse vor allem das Resultat einer positiven Einnahmeentwicklung gewesen ist: In vier Ländern (Baden-Württemberg, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen) ist der kommunale Finanzierungsüberschuss im Jahr 2018 per Saldo um mindestens 40 Euro je Einwohner gestiegen. In allen diesen Fällen korrespondierte eine leicht unterdurchschnittliche Ausgabenentwicklung mit einem deutlich überdurchschnittlich starken Anstieg der kommunalen Gesamteinnahmen.

In den fünf Ländern, in denen der kommunale Finanzierungssaldo im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahreswert besonders stark gesunken ist (Mecklenburg-Vorpommern, Bayern, Schleswig-Holstein, Hessen, Niedersachsen), lässt sich die Entwicklung überwiegend auf eine Kombination aus überdurchschnittlicher Ausgaben- und unterdurchschnittlicher Einnahmeentwicklung zurückführen. In vier der fünf genannten Länder sind die kommunalen Einnahmen im Jahr 2018 unterdurchschnittlich gestiegen. In Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern ist der Anstieg mit +73 bzw. +45 Euro je Einwohner besonders gering ausgefallen. Demgegenüber ist der kommunale Ergebnisrückgang in Niedersachsen das Resultat eines weit überdurchschnittlichen Anstiegs der Ausgaben gewesen (+212 Euro je Einwohner), der von der ebenfalls überdurchschnittlichen Zunahme der Einnahmen (+170 Euro je Einwohner) nicht vollständig kompensiert wurde.

ABBILDUNG 14 **Bereinigte Gesamteinnahmen – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

In den folgenden Kapiteln werden die kommunalen Einnahmen und Ausgaben genauer in den Blick genommen und nach Arten differenziert betrachtet.

4.2 Kommunale Einnahmen

Ausgehend von den bereinigten Gesamteinnahmen wird in diesem Kapitel die Höhe und Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Steuern, allgemeinen Zuweisungen, aufgabenbezogenen Zuweisungen sowie Gebühren und Beiträge ländervergleichend untersucht. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Länderwerte dabei stets entsprechend ihrer Pro-Kopf-Höhe im Jahr 2018 sortiert dargestellt.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die bereinigten Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt auf 3.520 Euro je Einwohner (Abbildung 14). Auf der Länderebene reichte die Spanne dabei von 2.575 Euro je Einwohner im Saarland bis hin zu 3.960 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen. Die Unterschiede erklären sich u. a. aus den unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden und Aufgabenkatalogen. Gegenüber dem Vorjahr sind die Gesamteinnahmen in 2018 im Schnitt um 145 Euro je Einwohner gestiegen (+4,3 Prozent). Hier reichte die Spanne im Ländervergleich von +13 Euro je Einwohner (0,5 Prozent) im Saarland bis zu +230 Euro je Einwohner (+6,5 Prozent) in den Kommunen Baden-Württembergs. Prozentual sind die bereinigten kommunalen Gesamteinnahmen in Thüringen besonders stark gestiegen (+7,7 Prozent bzw. +188 Euro je Einwohner).

Im Flächenländerdurchschnitt ist das kommunale Einnahmewachstum im Jahr 2018 mit +145 Euro je Einwohner etwas höher ausgefallen als in 2017, in dem die Einnahmen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in Summe um 133 Euro je Einwohner anstiegen (Abbildung 15). Bezogen auf den Zeitraum 2012 bis 2018[19] handelt es sich nach 2016 und 2015 im Flächenländerdurchschnitt um den drittstärksten kommunalen Einnahmezuwachs. Die bereinigten Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte sind 2018 im Flächenländerdurchschnitt um 128 Euro je Einwohner gestiegen (+4,0 Prozent). Die kommunalen Extrahaushalte haben mit 17 Euro je Einwohner zu dem Einnahmewachstum beigetragen.[20] Dies entspricht einer Zunahme um 9,1 Prozent, d. h. ihr Anteil an den bereinigten kommunalen Einnahmen ist im Jahr 2018 gestiegen.[21]

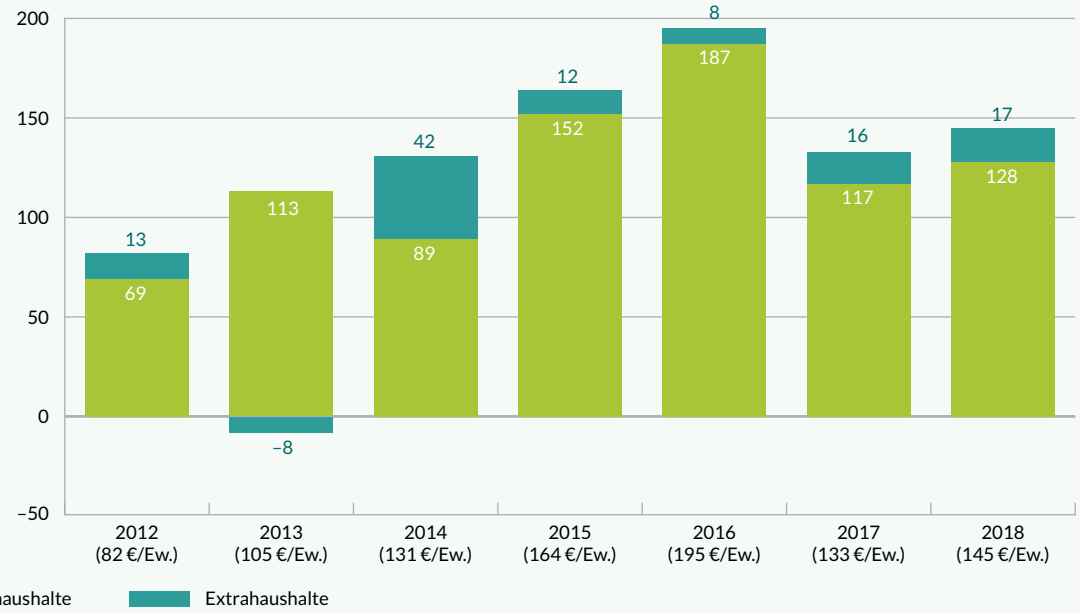
Ergänzend zu der in der Abbildung 15 für den Flächenländerdurchschnitt dargestellten Einnahmeentwicklung der

19 Da die Extrahaushalte erst seit dem Jahr 2011 Bestandteil der finanzstatistischen Erfassung des öffentlichen Gesamthaushalts sind, liegen die Entwicklungszahlen für das Aggregat der kommunalen Kern- und Extrahaushalte erst seit 2012 vor.

20 Nur im Jahr 2014 sind die Pro-Kopf-Einnahmen der kommunalen Extrahaushalte im Flächenländerdurchschnitt stärker gestiegen (+42 Euro je Einwohner bzw. +36,9 Prozent). Dieser Anstieg ist jedoch stark durch eine mit dem Berichtsjahr 2014 vorgenommene Ausweitung des Berichtskreises geprägt. Konkret wurde der Berichtskreis der vierteljährlichen Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts ab 2014 um Zweckverbände und rechtlich selbstständige Organisationen ohne Erwerbszweck für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 dem Sektor Staat zuzurechnen sind, erweitert.

21 Im Flächenländerdurchschnitt belief sich die Zunahme des Einnahmeanteils auf 0,3 Prozentpunkte (von 5,6 auf 5,9 Prozent der bereinigten kommunalen Einnahmen).

ABBILDUNG 15 **Veränderung der bereinigten Einnahmen im Zeitraum 2012 bis 2018 (jew. Veränderung gegenüber Vorjahreszeitraum) differenziert nach Kern- und Extrahaushalten** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

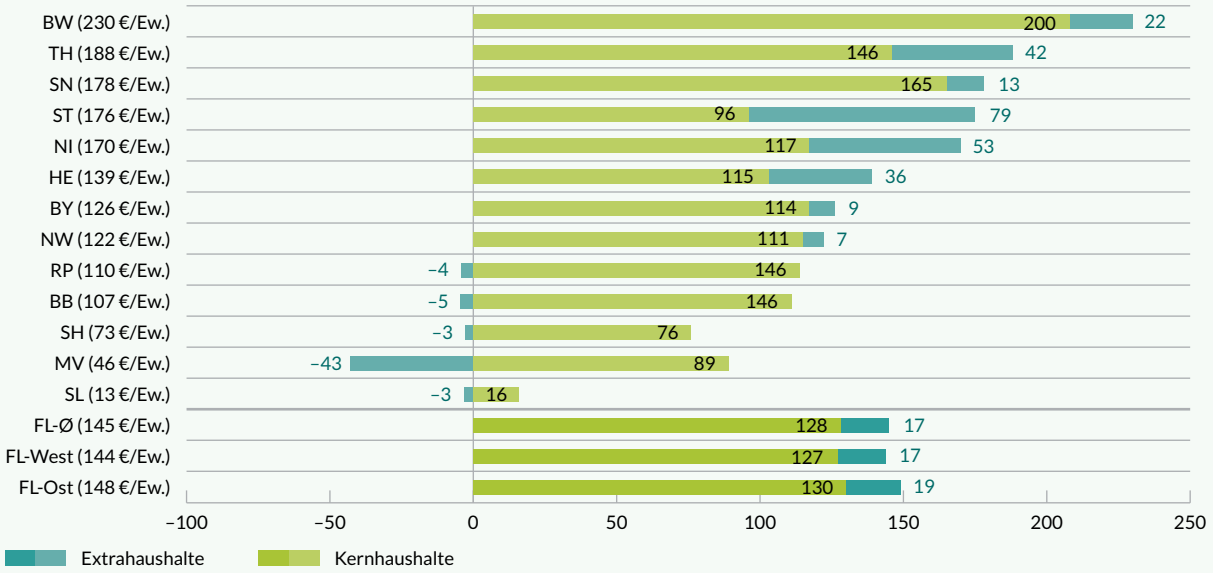
kommunalen Kern- und Extrahaushalte hat Abbildung 16 die Veränderung der kommunalen Einnahmen im Jahr 2018 in den einzelnen Ländern zum Gegenstand. Die Abbildung verdeutlicht, dass ein Teil der Länderunterschiede bei der Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Jahr 2018 maßgeblich auf Entwicklungsunterschiede bei den Einnahmen der kommunalen Extrahaushalte zurückzuführen ist. Im Flächenländerdurchschnitt sind diese im vergangenen Jahr um 17 Euro je Einwohner gestiegen, wobei die Kommunen in den west- und ostdeutschen Ländern im Durchschnitt keine nennenswerten Entwicklungsunterschiede aufwiesen. Bezogen auf die einzelnen Länder reichte die Einnahmeentwicklung der kommunalen Extrahaushalte im Jahr 2018 jedoch von –43 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern (–20,1 Prozent) bis hin zu +79 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt (+17,9 Prozent).[22]

Die Einnahmeentwicklung der kommunalen Kernhaushalte ist im Jahr 2018 in den meisten Ländern hingegen relativ ähnlich verlaufen, wie Abbildung 16 erkennen lässt: In 9 der 13 Flächenländer lagen diese im Jahr 2018 zwischen 76 und 117 Euro je Einwohner über dem Niveau von 2017. Deutlich dynamischer ist die Entwicklung in Baden-Württemberg (+200 Euro je Einwohner), Sachsen (+165 Euro je Einwohner) und Thüringen (+146 Euro je Einwohner) verlaufen, während die Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte 2018 im Saarland mit +16 Euro je Einwohner kaum gestiegen sind.

An dieser Stelle ist noch einmal ein Blick auf die fiskalische Bedeutung der kommunalen Extrahaushalte angebracht. Wie in Kapitel 2 zu den Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns erläutert wurde, divergiert der Auslagerungsgrad auf rechtlich selbstständige Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung von Gemeinde zu Gemeinde. Auch im Ländervergleich zeigen sich große Bedeutungsunterschiede, wie Abbildung 17 anhand des Auslagerungsgrades der kommunalen Einnahmen deutlich macht. Während der Anteil der auf die kommunalen Extrahaushalte entfallenden bereinigten Einnahmen im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt nur 5,9 Prozent betrug (207 von 3.520 Euro je Einwohner), war er in Sachsen-Anhalt mit 16,1 Prozent (520 von 3.236 Euro je Einwohner) fast dreimal so hoch. Und auch in Sachsen (11,2 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (9,0 Prozent) lag der Anteil der Extrahaushalte an den kommunalen Einnahmen im Jahr 2018 erkennbar über dem Flächenländerdurchschnitt. Weit unterdurchschnittlich war die einnahmeseitige Bedeutung der kommunalen Extrahaushalte hingegen in Bayern (1,8 Prozent), Schleswig-Holstein (1,9 Prozent), Baden-

22 Prozentual ist der Anstieg der Extrahaushaltseinnahmen in Niedersachsen (+43,5 Prozent) und Thüringen (+38,6 Prozent) am stärksten ausgefallen. Bei diesen Fällen ist naheliegend, dass die großen fiskalischen Veränderungen auf Zu- bzw. Abgänge bei den berichtspflichtigen Organisationseinheiten zurückzuführen sind und somit einem Berichtskreiseffekt unterliegen.

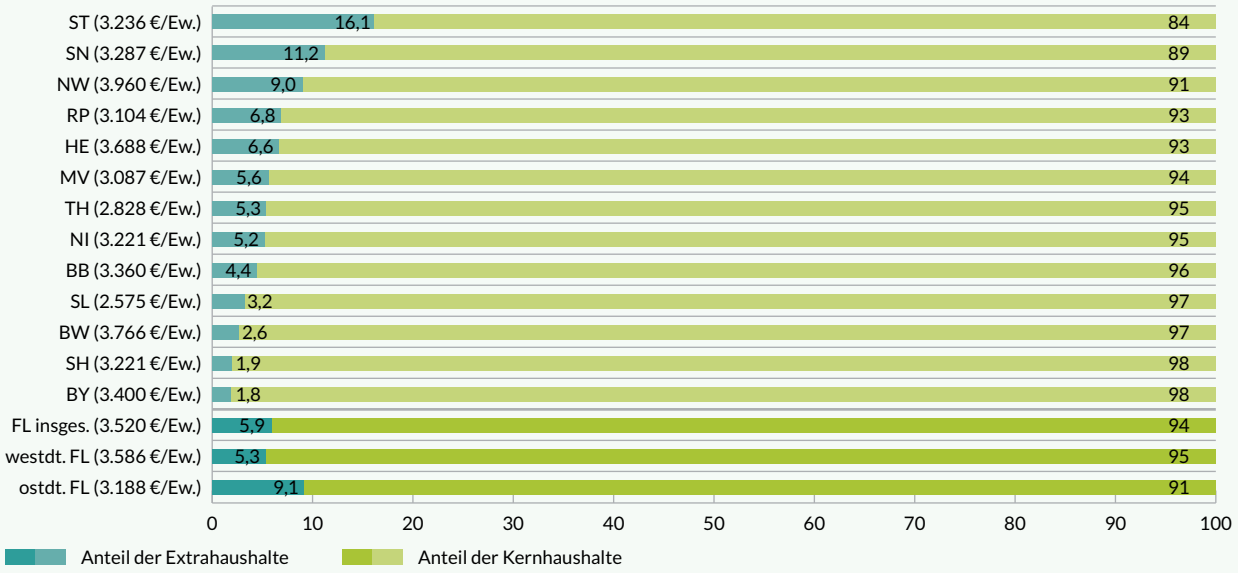
ABBILDUNG 16 **Veränderung der bereinigten Einnahmen im Jahr 2018 gegenüber 2017 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 17 **Anteile der kommunalen Kern- und Extrahaushalte an den bereinigten Einnahmen im Jahr 2018 im Ländervergleich** in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

Württemberg (2,6 Prozent) und dem Saarland (3,2 Prozent). In Bayern entfielen im Jahr 2018 lediglich 62 Euro je Einwohner der von den kommunalen Gesamthaushalten erwirtschafteten Einnahmen in Höhe von 3.400 Euro je Einwohner auf die kommunalen Extrahaushalte.

TEXTBOX 1 **Statistische Effekte kommunaler Finanzausgleichsumlagen**

Mit Blick auf die Interpretation der in Abbildung 18 dargestellten Kassenergebnisse ist auf einen verzerrenden Effekt hinzuweisen: In den meisten Flächenländern wird von besonders steuer- bzw. finanzstarken Kommunen eine sogenannte „Finanzausgleichsumlage" erhoben. Das Aufkommen aus der Umlage verblieb dabei zumeist im kommunalen Bereich und hat z. B. die Finanzausgleichsmasse gestärkt. Lediglich in Baden-Württemberg ist ein Teil des Aufkommens in den Landeshaushalt geflossen (im Jahr 2018: 14,87 Prozent bzw. mehr als 600 Millionen Euro).

Sofern die kommunalen Ausgaben für die Umlage in der Finanzstatistik als Zahlung „an das Land" gebucht werden (z. B. unter den Positionen „allgemeine Zuweisungen an das Land" oder „allgemeine Umlagen an das Land"),[23] sind die bereinigten Einnahmen sowohl mit Blick auf die Höhe als auch hinsichtlich ihrer Struktur durch die Finanzausgleichsumlage verzerrt. Dasselbe gilt analog für die bereinigten Gesamtausgaben. In diesem Fall werden sowohl die Gesamteinnahmen als auch die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände systematisch zu hoch ausgewiesen, da die Bereinigung um Zahlungen von bzw. an Kommunen de facto unvollständig ist.

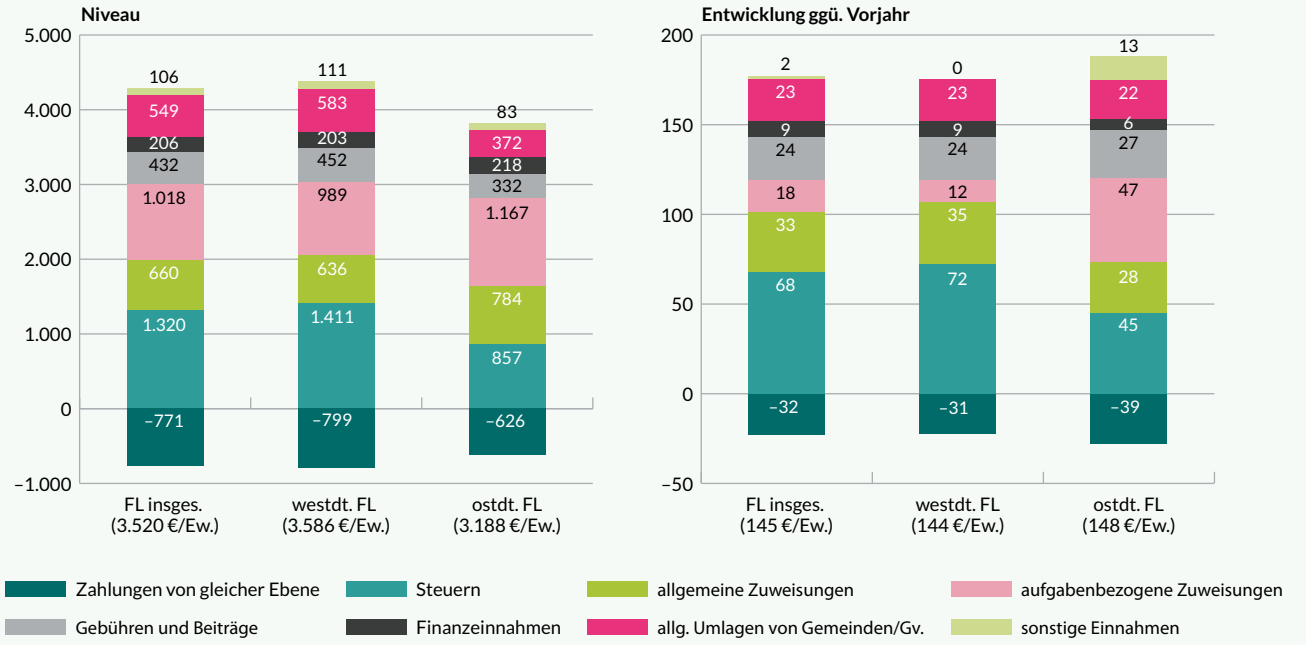
Ob ein derartiger Effekt vorliegt bzw. wie stark er gegebenenfalls ist, hängt neben der finanzstatistischen Verbuchung der kommunalen Umlagezahlungen maßgeblich auch von der Höhe des Aufkommens ab. In fast allen Ländern hält sich das Ausmaß der Verzerrung angesichts des – in Relation zu den kommunalen Gesamteinnahmen und -ausgaben – eher geringen Umlageaufkommens in sehr engen Grenzen.[24] Im Hinblick auf Baden-Württemberg trifft dies jedoch nicht zu: Gemäß der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die Zuweisungen, die im Jahr 2018 über die Finanzausgleichsumlage von den Kommunen selbst finanziert wurden, hier auf fast 3,6 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Pro-Kopf-Wert von 327 Euro bzw. rd. 8,7 Prozent der bereinigten Gesamteinnahmen, um den diese in der Statistik zu hoch ausgewiesen werden; dasselbe gilt für die kommunalen Gesamtausgaben. De facto belaufen sich die um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigten Gesamteinnahmen in Baden-Württemberg demnach auf 3.439 Euro je Einwohner anstatt der in der Kassenstatistik ausgewiesenen 3.766 Euro je Einwohner. Für die bereinigten Ausgaben ergibt sich durch die Bereinigung um den skizzierten Effekt ein Betrag von 3.277 statt 3.605 Euro je Einwohner.

Der verzerrende Einfluss des Aufkommens aus der Finanzausgleichsumlage beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Höhe der Gesamteinnahmen (und -ausgaben), sondern er erstreckt sich darüber hinaus auch auf die – mit den Mitteln der Finanzausgleichsumlage – finanzierten Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (v. a. Schlüsselzuweisungen sowie im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährte Zweckzuweisungen), die im Falle einer vollständigen Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene entsprechend geringer ausfallen würden.

23 Die finanzstatistische Einordnung als „Zahlung an das Land" hat den Hintergrund, dass die entsprechenden Zahlungen, obwohl sie letztendlich wieder in den kommunalen Bereich zurückfließen, haushaltsrechtlich einen „Umweg" über den Landeshaushalt (z. B. über die Finanzausgleichsmasse) machen.

24 Bezogen auf die Gruppe der Flächenländer ohne Baden-Württemberg beliefen sich die unter den Positionen „allgemeine Zuweisungen an das Land" sowie „allgemeine Umlagen an das Land" gebuchten Ausgaben im Jahr 2018 durchschnittlich auf weniger als 7 Euro je Einwohner; dies entspricht einem Anteilswert von jeweils weniger als 0,2 Prozent der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben. Da unter den genannten statistischen Positionen teils auch andere Zahlungen als die Finanzausgleichsumlage verbucht werden, dürfte dieser Wert die obere Grenze des skizzierten Zerreffekts auf die bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben darstellen.

ABBILDUNG 18 **Bereinigte Einnahmen nach Einnahmearten – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017**
in Euro je Einwohner; Summenwert der kommunalen Bruttoeinnahmen in Klammern



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

BertelsmannStiftung

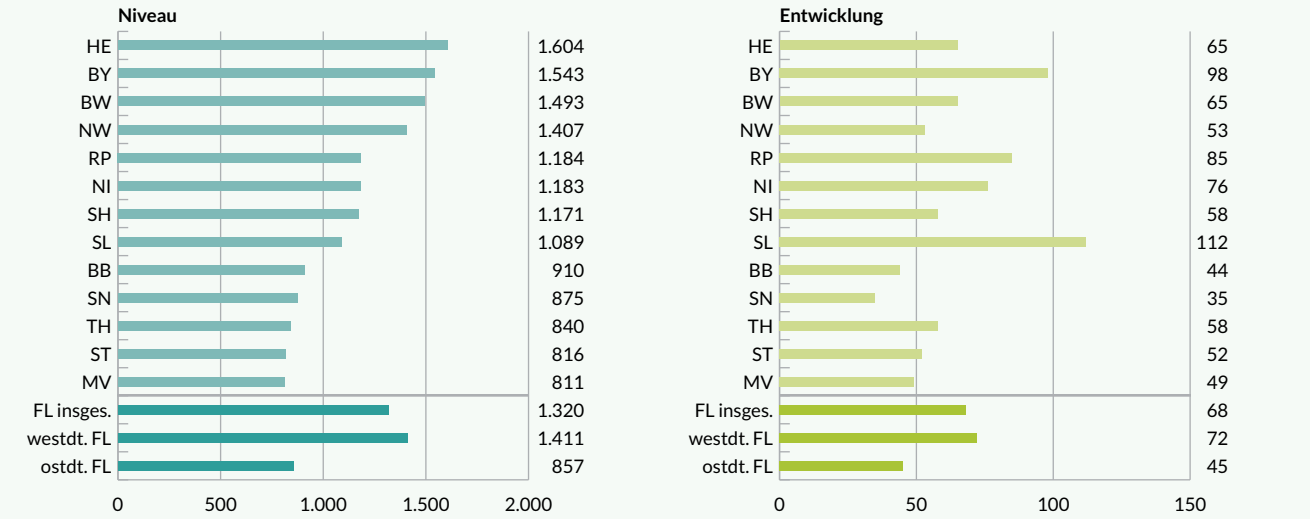
Abbildung 18 beinhaltet einen Überblick über die Zusammensetzung der kommunalen Gesamteinnahmen im Jahr 2018.[25] Bezogen auf den Durchschnitt der Flächenländer stellten die Steuereinnahmen mit 1.320 Euro je Einwohner (30,8 Prozent der kommunalen Bruttoeinnahmen von 4.291 Euro je Einwohner) die fiskalisch bedeutsamste kommunale Einnahmeart dar,[26] gefolgt von den aufgabenbezogenen Zuweisungen (inkl. Kostenerstattungen) mit 1.018 Euro je Einwohner (23,7 Prozent) und den allgemeinen Zuweisungen (660 Euro je Einwohner bzw. 15,4 Prozent). Über Gebühren und Beiträge vereinnahmten die Kommunen im Jahr 2018 in ihren Kern- und Extrahaushalten im Mittel 432 Euro je Einwohner (10,1 Prozent). Durchschnittlich 206 Euro je Einwohner (4,8 Prozent) entfielen auf kommunale Finanzeinnahmen (d. h. Einnahmen aus Zinsen, wirtschaftlicher Betätigung etc.). Die von den Bruttoeinnahmen abzuziehenden Zahlungen von gleicher – d. h. kommunaler – Ebene beliefen sich im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt auf 771 Euro je Einwohner. Den größten Teil dieser Einzahlungen bildeten die Einzahlungen aus allgemeinen Umlagen von Gemeinden und Gemeindeverbänden, deren Volumen sich im vergangenen Jahr im Durchschnitt der Kommunen aller 13 Flächenländer auf 549 Euro je Einwohner belief; bezogen auf die gesamten Zahlungen von gleicher Ebene entspricht dies einem Anteil von 71,2 Prozent.

Die kommunale Einnahmestruktur weist weiterhin deutlich sichtbare Ost-West-Unterschiede auf, wie Abbildung 19 erkennen lässt. Die Unterschiede betreffen dabei hauptsächlich die kommunalen Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen sowie die Gebühren und Beiträge. Mit 857 Euro je Einwohner verfügten die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2018 im Schnitt nur über 60,7 Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen in den westdeutschen Flächenländern (1.411 Euro je Einwohner). Ein Großteil der Steuerschwäche wird den ostdeutschen Kommunen

25 Die bereinigten Einnahmen ergeben sich, indem die Summe der von den kommunalen Kern- und Extrahaushalten erzielten Einnahmen (sogenannten „Bruttoeinnahmen“) um Zahlungen von gleicher Ebene (d. h. um Zahlungen, die Kommunen von anderen Kommunen erhalten haben und die im Falle einer Berücksichtigung doppelt erfasst würden, z. B. Einnahmen aus allgemeinen Umlagen von Kommunen) bereinigt werden. Die nach Zahlungsarten differenzierte Darstellung der Einnahmen enthält daher neben den „positiven“ Einnahmen (aus Steuern, allgemeinen Zuweisungen etc.) auch die von den anderen Einnahmen abzuziehende – und daher negative – Position „Zahlungen von gleicher Ebene“.

26 Faktisch ist der Anteil der Steuereinnahmen an den kommunalen Gesamteinnahmen sogar noch größer. Anders als die meisten anderen Einnahmearten enthalten die Steuereinnahmen keinerlei Zahlungen von gleicher Ebene (d. h. keine Gemeinde zahlt Steuereinnahmen an eine andere Kommune). Die Steuereinnahmen können daher ohne methodische Einschränkungen und Bedenken zu den – um Zahlungen von gleicher Ebene – bereinigten Einnahmen in Relation gesetzt werden. In diesem Fall ergibt sich im Flächenländerdurchschnitt ein Gesamteinnahmeanteil in Höhe von 37,5 Prozent (in den westdeutschen Flächenländern beläuft sich dieser sogar auf 39,3 Prozent; im ostdeutschen Durchschnitt liegt er mit 26,9 Prozent weit darunter).

ABBILDUNG 19 **Steuereinnahmen (netto) – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

durch höhere Zuweisungen ausgeglichen. Die allgemeinen Zuweisungen lagen im Jahr 2018 mit durchschnittlich 784 Euro je Einwohner etwa 23 Prozent über dem westdeutschen Wert (636 Euro je Einwohner) (Abbildung 20). Bezogen auf die Zuweisungen mit Aufgabenbezug betrug der Vorsprung der ostdeutschen Kommunen 178 Euro je Einwohner bzw. 18,0 Prozent (1.167 gegenüber 989 Euro je Einwohner). Bezogen auf die Summe der kommunalen Einnahmen aus Steuern sowie allgemeinen und aufgabenbezogenen Zuweisungen lag das Einnahmeniveau der westdeutschen Kommunen im Jahr 2018 durchschnittlich 228 Euro je Einwohner bzw. 8,1 Prozent über dem der Gemeinden und Gemeindeverbände in den ostdeutschen Flächenländern.

Zusätzlich zum Einnahmeniveau vermittelt Abbildung 18 auch einen nach Einnahmearten differenzierten Eindruck von der Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Jahr 2018. Wie zuvor bereits mehrfach dargestellt, sind die Einnahmen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2018 im Durchschnitt aller 13 Flächenländer um 145 Euro je Einwohner gestiegen (+4,3 Prozent). Ausweislich der vierteljährlichen Kassenstatistik lässt sich das Wachstum dabei vor allem auf die Zunahme der kommunalen Steuereinnahmen zurückführen, die gegenüber dem Vorjahr im Mittel um 68 Euro je Einwohner gestiegen sind (+5,4 Prozent). Zur positiven Einnahmeentwicklung beigetragen hat darüber hinaus die Zunahme der allgemeinen Zuweisungen (v. a. Schlüsselzuweisungen, die im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs gewährt werden). Ihr Volumen ist im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt um 33 Euro je Einwohner bzw. 5,3 Prozent gestiegen. Auch die Einnahmen aus aufgabenbezogenen Zuweisungen[27] (+18 Euro je Einwohner bzw. +1,8 Prozent), aus Gebühren und Beiträgen (+24 Euro je Einwohner bzw. +5,9 Prozent) sowie die Finanzeinnahmen der Kommunen (+9 Euro je Einwohner bzw. +4,6 Prozent) haben sich im Jahr 2018 positiv entwickelt.

Die nach Zahlungsarten differenzierte Darstellung lässt auch im Hinblick auf die Einnahmeentwicklung deutliche Strukturunterschiede zwischen den Kommunen der west- und ostdeutschen Flächenländer erkennen. Mit einem Plus von 45 Euro je Einwohner (+5,5 Prozent) sind die Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen je Einwohner deutlich schwächer gestiegen als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (+72 Euro je Einwohner bzw. +5,4 Prozent). Dass die Einnahmen der ostdeutschen Kommunen im Jahr 2018 mit +148 Euro je Einwohner (+4,9 Prozent) per Saldo dennoch etwas stärker zugelegt haben als diejenigen der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern (+144 Euro je Einwohner bzw. +4,2 Prozent), ist maßgeblich auf das dynamischere Wachstum der aufgabenbezogenen Zuweisungen zurückzuführen, die in den ostdeutschen Kommunen im Schnitt um 47 Euro je Einwohner bzw. 4,2 Prozent gestiegen sind; in den Kommunen der westdeutschen Flächenländer belief sich ihre Zunahme im Jahr 2018 demgegenüber nur auf 12 Euro je Einwohner (1,2 Prozent).

Ein Großteil der Länderunterschiede bei den Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände lässt sich

27 Vor allem Zuweisungen für laufende Zwecke sowie Kostenerstattungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen des Bundes (z. B. Bundesbeteiligung an den KdU nach dem SGB II).

auf die zwischen den Ländern stark divergierenden kommunalen Steuereinnahmen[28] zurückführen (Abbildung 19). Bezogen auf die Nettosteuereinnahmen der Kommunen reichte die Spanne im Jahr 2018 auf der Länderebene von 811 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bis hin zu 1.604 Euro je Einwohner in Hessen; die hessischen Kommunen verfügten somit über fast doppelt so hohe Steuereinnahmen wie die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern.[29]

Erwartungsgemäß korrespondiert das Verteilungsmuster der kommunalen Steuereinnahmen deutlich sichtbar mit der Wirtschaftskraft. Ebenso wie das BIP waren auch die kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2018 durch ein ausgeprägtes West-Ost- sowie Süd-Nord-Gefälle gekennzeichnet. Besonders steuerstark waren die Kommunen in Süddeutschland (Hessen, Bayern und Baden-Württemberg), gefolgt von den nordrhein-westfälischen Kommunen. Hier vereinnahmten die Gemeinden im Schnitt Steuern in Höhe von 1.407 bis 1.604 Euro je Einwohner. Ein mittleres Niveau wiesen die Steuereinnahmen der Gemeinden in den übrigen westdeutschen Flächenländern auf. Hier lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Aufkommen mit Werten zwischen 1.100 und rd. 1.200 Euro relativ nahe beieinander. Bezogen auf die westdeutschen Flächenländer waren die Kommunen im Saarland besonders steuerschwach. Mit 1.089 Euro je Einwohner verfügten allerdings auch sie über deutlich höhere Steuereinnahmen als die Kommunen in Brandenburg, dem ostdeutschen Land mit den steuerstärksten Kommunen (910 Euro je Einwohner), gefolgt von den Gemeinden der Freistaaten Sachsen (875 Euro je Einwohner) und Thüringen (840 Euro je Einwohner).

Abbildung 19 macht darüber hinaus deutlich, dass die kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2018 in vielen Ländern kräftig gestiegen sind. Besonders herausstachen bei der Pro-Kopf-Aufkommensentwicklung die Kommunen des Saarlands und Bayerns, deren Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 112 bzw. 98 Euro je Einwohner zugelegt haben (+11,5 bzw. +6,8 Prozent). Erhebliche Zuwächse waren darüber hinaus u. a. in Rheinland-Pfalz (+85 Euro je Einwohner bzw. +7,7 Prozent) und Niedersachsen (+76 Euro je Einwohner bzw. +6,9 Prozent) zu verzeichnen. Die geringste Aufkommenszunahme je Einwohner wiesen die Kommunen in Sachsen sowie in Brandenburg auf, wenngleich die Einnahmen auch hier mit +35 Euro je Einwohner (+4,2 Prozent) bzw. +44 Euro je Einwohner (+5,5 Prozent) deutlich gestiegen sind. Im Flächenländerdurchschnitt haben die Steuereinnahmen im Jahr 2018 um 68 Euro je Einwohner zugelegt (+5,4 Prozent).

Die allgemeinen Zuweisungen durch das Land in Abbildung 20 sind nicht zweckgebunden und durch die Kommunen frei verwendbar.[30] Diese Einnahmekategorie fällt in Ostdeutschland deutlich höher aus (21 Prozent bzw. 148 Euro je Einwohner über dem westdeutschen Durchschnitt), da hierüber auch die noch immer bestehende Steuerschwäche ausgeglichen wird.[31] Über diese Zuweisungen partizipieren die Kommunen am föderalen Finanzausgleich und den Sonderbedarfsergänzungszuweisungen des Bundes. In den ostdeutschen Ländern reichte das Niveau der allgemeinen Zuweisungen im Jahr 2018 dabei von 734 in Mecklenburg-Vorpommern bis 917 Euro je Einwohner in Brandenburg. In den westdeutschen Flächenländern war das Niveau der allgemeinen Zuweisungen – mit Ausnahme Baden-Württembergs – deutlich geringer. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes erhielten die bayerischen Kommunen 2018 mit durchschnittlich 452 Euro je Einwohner die geringsten allgemeinen Zuweisungen; am höchsten waren sie in Nordrhein-Westfalen (679 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (871 Euro je Einwohner). Das hohe Zuweisungsniveau in Baden-Württemberg ist jedoch, wie in Textbox 1 erläutert, zu einem nicht unwesentlichen Teil auf die Finanzausgleichsumlage zurückzuführen.[32]

Die Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen reichte im Jahr 2018 von +2 Euro je Einwohner im Saarland bis hin zu +55 Euro je Einwohner in Baden-Württemberg. Im Flä-

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

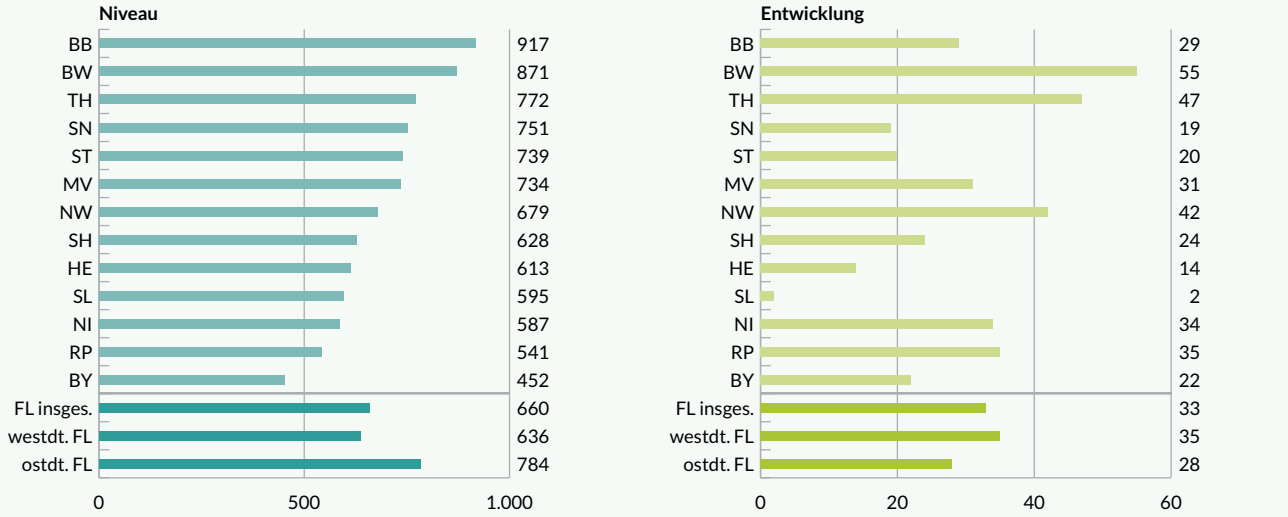
29 Von der vereinnahmten Gewerbesteuer führen die Gemeinden (u. a. im Gegenzug für ihre Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern) seit 1970 eine Umlage an Land und Bund ab. Der Großteil (Nettogewerbesteuer) verbleibt im Gemeindehaushalt. Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2019.

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

31 Im Jahr 2018 entsprach das durchschnittliche Pro-Kopf-Steueraufkommen der ostdeutschen Kommunen mit 857 Euro 60,7 Prozent des Durchschnittsaufkommens der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern. Das waren nur drei Prozentpunkte mehr als im Jahr 2011, in dem das Pro-Kopf-Aufkommen der ostdeutschen Kommunen im Mittel 57,1 Prozent des westdeutschen Durchschnitts entsprach. Der Aufholprozess verläuft demnach mit einer sehr überschaubaren Geschwindigkeit.

32 Zur Verdeutlichung der Dimension des beschriebenen Effekts: Im Jahr 2018 belief sich das zur Stärkung der Finanzausgleichsmasse verwendete Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage auf rd. 3,6 Milliarden Euro. Die Finanzausgleichsmasse wiederum wurde im Jahr 2018 in Baden-Württemberg zu ca. 60 Prozent in Form von Schlüsselzuweisungen – d. h. als allgemeine Zuweisungen ohne Verwendungsvorgabe – an die Kommunen ausgereicht. Hieraus ergibt sich ein „Finanzausgleichsumlageneffekt“ auf die Höhe der allgemeinen Zuweisungen der baden-württembergischen Kommunen von schätzungsweise rd. 200 Euro je Einwohner im Jahr 2018.

ABBILDUNG 20 **Allgemeine Zuweisungen – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

chenländerdurchschnitt sind die allgemeinen Zuweisungen im gleichen Zeitraum um +33 Euro je Einwohner gestiegen (+5,3 Prozent), wobei die Entwicklung in den westdeutschen Kommunen mit +35 Euro je Einwohner im Mittel etwas dynamischer verlaufen ist als in den ostdeutschen Flächenländern (+28 Euro je Einwohner).

An dieser Stelle muss auf den Effekt unterschiedlicher Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in den Ländern hingewiesen werden.[33] Die Länder treffen eigenverantwortlich die Entscheidung, in welchem Anteil sie die Mittel des Finanzausgleichs über allgemeine Zuweisungen (v. a. Schlüsselzuweisungen) oder über – häufig mit einer Verwendungsvorgabe verbundene – aufgabenbezogene Zuweisungen verteilen. Beide Einnahmepositionen stellen in gewissem Maße „kommunizierende Röhren" dar. Letztere werden in Abbildung 21 beschrieben.

Neben den Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände durch die Länder auch Mittel, die einen unmittelbaren Bezug zu ihrer Aufgabenerfüllung aufweisen (Abbildung 21).[34] Im Gegensatz zu den Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen, für die das Gesamtdeckungsprinzip gilt, sind diese Mittel oftmals mit einer Verwendungsvorgabe (Zweckbindung) versehen. In diesem Kontext kann zwischen zwei Kategorien aufgabenbezogener Einnahmen unterschieden werden: den Entgelteinnahmen (Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen) sowie den – an dieser Stelle thematisierten – aufgabenbezogenen Zuweisungen.[35]

Mit durchschnittlichen Einnahmen in Höhe von 1.018 Euro je Einwohner lag das Niveau der aufgabenbezogenen Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2018 mehr als 50 Prozent über dem der allgemeinen Zuweisungen. Besonders hoch war ihr Niveau in Sachsen-Anhalt (1.330 Euro je Einwohner), Mecklenburg-Vorpommern (1.272 Euro je Einwohner) und Brandenburg (1.255 Euro je Einwohner). Hier erhielten die Kommunen mehr als doppelt so hohe aufgabenbezogene Zuweisungen wie im Saarland (606 Euro je Einwohner).

Wie die Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen wiesen auch die Einnahmen aus aufgabenbezogenen Zuweisungen im Jahr 2018 einen deutlich sichtbaren Ost-West-Unterschied auf: Im Jahr 2018 belief sich ihr Niveau in den ostdeutschen Ländern im Schnitt auf 1 167 Euro je Einwohner; in den westdeutschen Flächenländern lagen die entsprechenden Einnahmen mit 989 Euro je Einwohner

33 Lenk, Hesse und Lück 2013.

34 Im Hinblick auf die Steuereinnahmen und die allgemeinen Zuweisungen (v. a. Schlüsselzuweisungen) fehlt eine solche – unmittelbare – inhaltliche Verbindung der kommunalen Einnahme einerseits mit einer durch die Kommune erbrachten Aufgabe andererseits. Die Einnahmen basieren sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach auf (grund-)gesetzlich festgeschriebenen Regelungen und dienen der allgemeinen Stärkung der kommunalen Finanzkraft.

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

durchschnittlich 178 Euro je Einwohner bzw. 15,3 Prozent unter dem ostdeutschen Mittelwert.[36]

Die aufgabenbezogenen Zuweisungen der Kommunen sind im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt um +18 Euro je Einwohner gestiegen (+1,8 Prozent). Die Entwicklung wies jedoch große Länderunterschiede auf. In den westdeutschen Flächenländern haben die Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen im Jahr 2018 mit +12 Euro je Einwohner bzw. +1,2 Prozent deutlich weniger stark zugelegt als in den ostdeutschen Kommunen (+47 Euro je Einwohner bzw. +4,2 Prozent). Deutlich gestiegen sind die aufgabenbezogenen Zuweisungen der Kommunen in Sachsen (+97 Euro je Einwohner bzw. +9,2 Prozent) und Baden-Württemberg (+73 Euro je Einwohner bzw. +9,3 Prozent).[37] Im Saarland sind diese im Jahr 2018 hingegen stark zurückgegangen (−106 Euro je Einwohner bzw. −14,9 Prozent).[38] Ebenfalls rückläufig waren die aufgabenbezogenen Zuweisungen der Kommunen in Bayern und Rheinland-Pfalz, wenngleich dieser hier mit −16 bzw. −15 Euro je Einwohner weniger stark ausgefallen ist als im Saarland.

Gebühren und Beiträge sind Entgelte für bestimmte Dienst- oder Infrastrukturleistungen der Kommunen (z. B. Gebühren für Abwasser- oder Abfallbeseitigung, Eintrittsgelder für Bäder oder Theater, Elternbeiträge von Kinderbetreuungseinrichtungen). Die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen dürfen von den Kommunen ausschließlich zur Finanzierung derjenigen Leistungen verwendet werden, aufgrund deren Nutzung sie erhoben werden. Für sie gilt zudem das Kostendeckungsprinzip, d. h. die Entgelteinnahmen dürfen maximal die mit der Leistungsbereitstellung verbundenen Kosten decken; die Erwirtschaftung zusätzlicher Deckungsbeiträge für den allgemeinen Haushalt ist über dieses Finanzierungsinstrument nicht zulässig.

Im Jahr 2018 beliefen sich die kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen[39] im Flächenländerdurchschnitt auf 432 Euro je Einwohner. In den Kommunen der westdeutschen Flächenländer lag das Niveau dabei mit 452 Euro je Einwohner mehr als ein Drittel über dem ostdeutschen Durchschnitt (332 Euro je Einwohner). Die Länderunterschiede der Entgelteinnahmen waren 2018 beträchtlich, wie Abbildung 22 erkennen lässt.[40] Dies gilt neben dem Niveau der Einnahmen auch hinsichtlich ihrer Entwicklung. Bezogen auf das Entgelteinnahmeniveau reichte die Spanne im Jahr 2018 auf der Länderebene von 235 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bis zu 717 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen.

Erkennbar gestiegen sind die kommunalen Entgelteinnahmen im Jahr 2018 in Brandenburg (+29 Euro je Einwohner bzw. +8,2 Prozent), Nordrhein-Westfalen (+34 Euro je Einwohner bzw. +5,0 Prozent), Thüringen (+39 Euro je Einwohner bzw. +16,8 Prozent), Niedersachen (+43 Euro je Einwohner bzw. +13,7 Prozent) und Hessen (+48 Euro je

36 Bei den allgemeinen Zuweisungen betrug der Niveauunterschied zwischen Ost und West im Jahr 2018 rd. 23,3 Prozent und bei den kommunalen Steuereinnahmen standen den westdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbänden im Jahr 2018 sogar Pro-Kopf-Einnahmen zur Verfügung, die rd. 65 Prozent über dem Niveau der ostdeutschen Flächenländer lagen. Aus Sicht der ostdeutschen Kommunen betrug der Rückstand zum kommunalen Durchschnitt in den westdeutschen Flächenländern somit noch immer fast 40 Prozent.

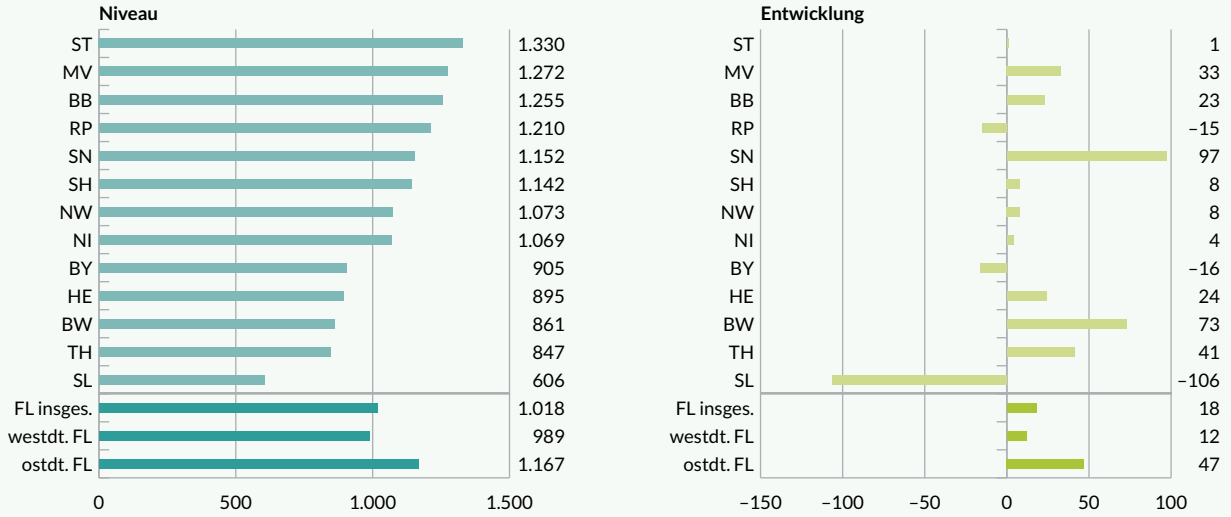
37 Der Anstieg der Zuweisungen in Sachsen geht überwiegend auf die Zunahme der Investitionszuweisungen zurück, die im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahresniveau um 47 Euro je Einwohner gestiegen sind. Gemäß dem Landeshaushaltsplan ist die Zunahme dabei zu mehr als drei Vierteln auf Investitionszuweisungen zurückzuführen, die die sächsischen Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs erhalten (v. a. Mittel aus Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung, Zuweisungen für die kommunale Schulbauförderung, Mittel aus EU-Förderprogrammen). Neben den Zuweisungen für Investitionsförderungsmaßnahmen sind im Jahr 2018 in Sachsen auch die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 38 Euro je Einwohner gestiegen. In Baden-Württemberg ist der Anstieg der aufgabenbezogenen Zuweisungen auf die Zunahme der Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts sowie der Zuweisungen für laufende Zwecke um 34 bzw. 37 Euro je Einwohner zurückzuführen.

38 Der Rückgang der aufgabenbezogenen Zuweisungen in den Kommunen des Saarlands lässt sich in der vierteljährlichen Kassenstatistik bei Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts durch das Land (Gruppierungsnummer 162) sowie bei den Zuweisungen des Landes für laufende Zwecke (Gruppierungsnummer 171) verorten, die im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr um 46 bzw. 37 Euro je Einwohner zurückgegangen sind. Welche Gründe hinter einer finanzwirtschaftlichen Entwicklung stehen, lässt sich anhand der Kassenstatistik nicht immer zweifelsfrei beurteilen. Dies gilt speziell auch für die hoch aggregierten Auswertungstabellen zu den vierteljährlichen Kassenergebnissen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte, die dem vorliegenden Kapitel zugrunde liegen. Die Tabellen bieten die Möglichkeit, den „Ort" der fiskalischen Veränderung (d. h. die hierfür maßgebliche Einzahlungs-/Auszahlungsart) zu identifizieren, doch in vielen Fällen lassen sich die Entwicklungsursachen nur über zusätzliche, teils aufwendige Recherchen ergründen. So kann der Rückgang von aufgabenbezogenen Landeszuweisungen an Kommunen u. a. das Resultat einer rückläufigen Aufgabenbelastung sein (z. B. verringerte Anzahl von Leistungsempfängern) oder eines Übergangs der Aufgabenerfüllung auf das Land. Denkbar ist auch eine strukturelle Änderung der Kommunalfinanzierung im betroffenen Land, z. B. eine Reduzierung aufgabenbezogener Zweckzuweisungen zugunsten allgemeiner, zweckungebundener Zuweisungen (z. B. Schlüsselzuweisungen). Und schließlich besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, dass der Zuweisungsrückgang auf eine schlichte konsolidierungsbedingte Kürzung der Landeszuweisungen zurückgeht.

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

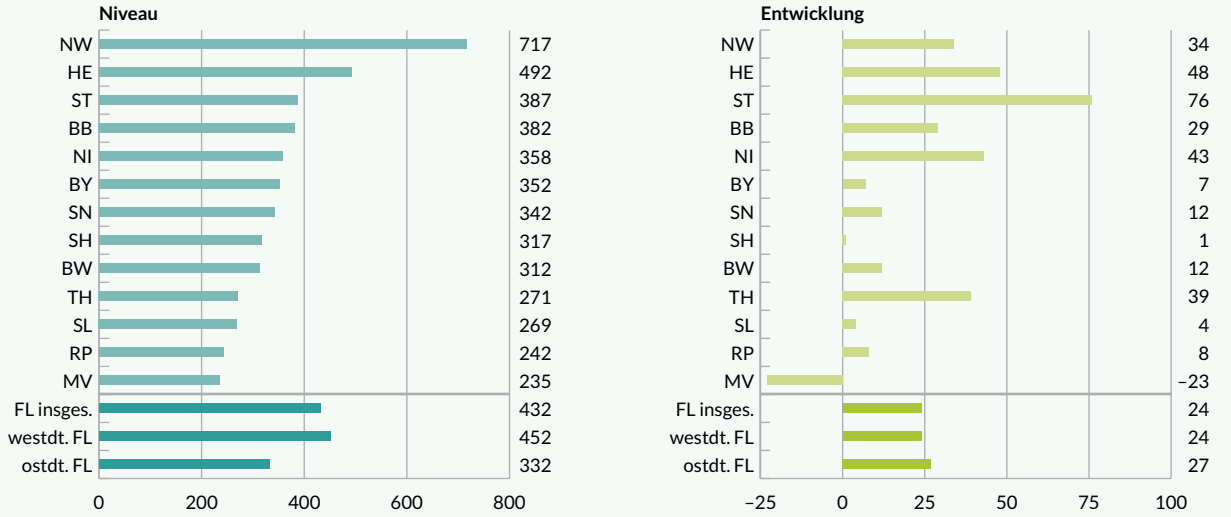
40 Unterschiedliche Gebührenniveaus und -entwicklungen können verschiedene Gründe haben. Unter anderem hängt ihre Höhe davon ab, ob die entgeltfinanzierten Leistungen von kommunalen Kern- bzw. Extrahaushalten erbracht werden oder ob die Erfüllung dieser Leistungen in rechtlich selbstständige Organisationseinheiten ausgelagert wurde, die nach der Definition der Statistikämter zu den sogenannten „sonstigen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen" (sonstige FEU) gehören. Weitere denkbare Gründe sind regionale Bestandsunterschiede einer entgeltfähigen Infrastruktur, regional divergierende Kostendeckungsgrade der Entgelte (z. B. aufgrund eines unterschiedlichen Konsolidierungsdrucks in den kommunalen Haushalten). Entwicklungsunterschiede bei den Entgelteinnahmen können darüber hinaus die Folge des bereits skizzierten „Berichtskreiseffekts" sein.

ABBILDUNG 21 **Aufgabenbezogene Zuweisungen (einschließlich Kostenerstattungen, Kostenersatz und Leistungsbeteiligungen) – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte). | BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 22 **Gebühren und Beiträge (einschließlich zweckgebundener Abgaben) – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



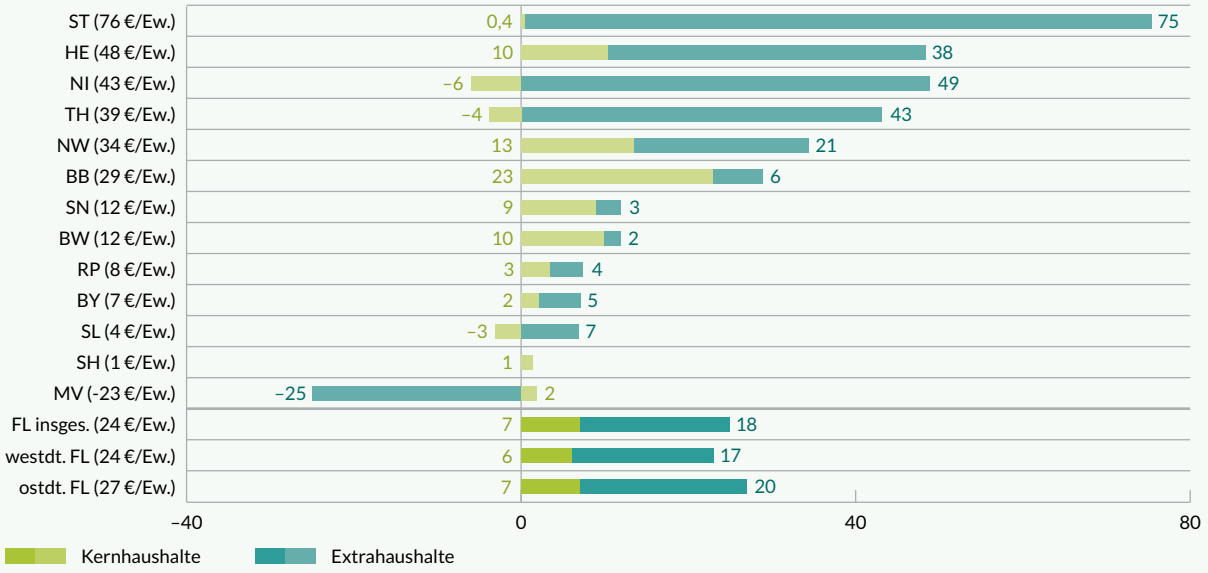
Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte). | BertelsmannStiftung

Einwohner bzw. +10,8 Prozent). Besonders stark haben die kommunalen Entgelteinnahmen jedoch in Sachsen-Anhalt zugelegt. Hier lagen die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen im Jahr 2018 um 76 Euro je Einwohner über dem Vorjahresniveau; dies entspricht einem Anstieg um 24,4 Prozent. Diese – im Ländervergleich außerordentliche – Zunahme der Entgelteinnahmen lässt sich vollständig auf die Entwicklung in den kommunalen Extrahaushalten zurückführen, wie die folgende Abbildung 23 erkennen lässt.

Die Entgelteinnahmen der kommunalen Kernhaushalte in Sachsen-Anhalt sind im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahreszeitraum nahezu[41] unverändert geblieben (Flächenländer insgesamt: +7 auf 279 Euro je Einwohner). In den kommunalen Extrahaushalten Sachsen-Anhalts sind die Einnah-

41 Die Differenz des in Klammern angegebenen Summenwertes der Entwicklung in Sachsen-Anhalt (+76 Euro je Einwohner) zu der Summe der Einnahmeentwicklung in den Kern- und Extrahaushalten andererseits (0 sowie +75 Euro je Einwohner) ist rundungsbedingt.

ABBILDUNG 23 **Gebühren und Beiträge (einschließlich zweckgebundener Abgaben) – Veränderung gegenüber 2017 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten** in Euro je Einwohner; Summenwert der Kern- und Extrahaushalte in Klammern



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte). | BertelsmannStiftung

men aus Gebühren und Beiträgen im Jahr 2018 hingegen um 75 auf nun 200 Euro je Einwohner gestiegen (Flächenländer insgesamt: +18 auf 153 Euro je Einwohner). Der Anteil der Extrahaushalte an den kommunalen Entgelteinnahmen ist im Zuge der beschriebenen Entwicklung in Sachsen-Anhalt um 12 Prozentpunkte auf nun 52 Prozent gestiegen (Flächenländer insgesamt: +2 Prozentpunkte auf 35 Prozent).

Die in Abbildung 23 für die Kern- und Extrahaushalte differenziert dargestellte Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen lässt jedoch erkennen, dass nicht nur in Sachsen-Anhalt die Entgelteinnahmeentwicklung im Jahr 2018 stark durch die Extrahaushalte geprägt wurde. In den meisten Ländern war die Veränderung der Entgelteinnahmen zu einem großen Teil – in einigen Fällen sogar vollständig – das Resultat von Entwicklungen in den Extrahaushalten. Dies gilt insbesondere für Thüringen und Niedersachsen, wo die kommunalen Entgelteinnahmen im Jahr 2018 deutlich gestiegen sind, obwohl die Gebühren und Beiträge der kommunalen Kernhaushalte im gleichen Zeitraum sogar leicht – um 6 bzw. 4 Euro je Einwohner – gesunken sind. Spiegelbildlich dazu war auch der Rückgang der kommunalen Entgelteinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern (–23 Euro je Einwohner bzw. –8,9 Prozent) ausschließlich auf die – in diesem Fall rückläufige – Entwicklung in den kommunalen Extrahaushalten zurückzuführen, deren Gebühren- und Beitragseinnahmen im Jahr 2018 im Schnitt um 25 Euro je Einwohner bzw. 28,5 Prozent gesunken sind.

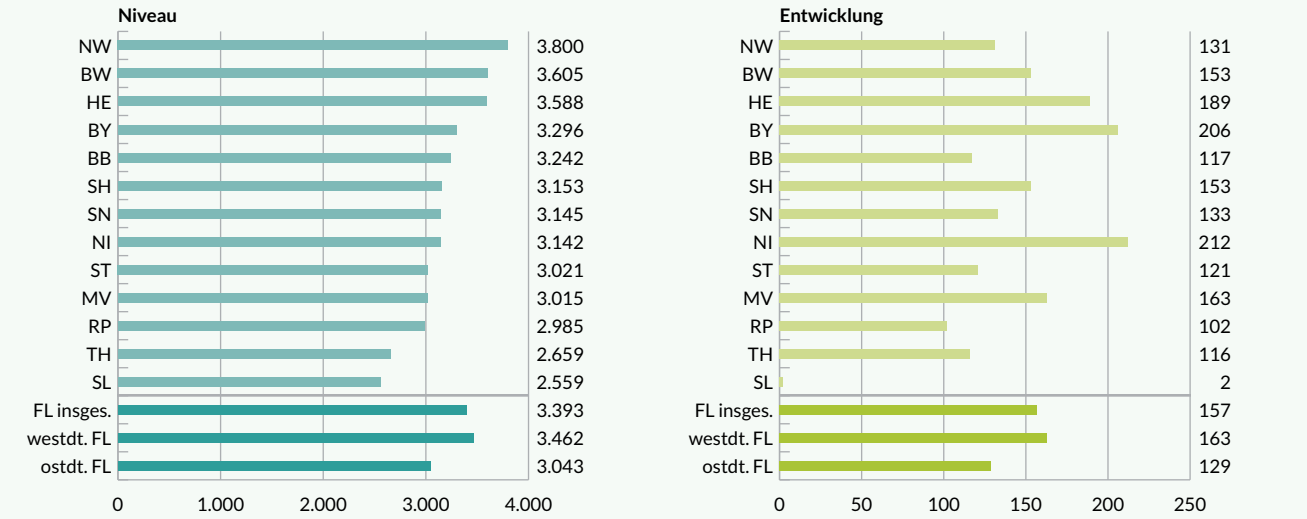
4.3 Kommunale Ausgaben

Bereits mit Blick auf die kommunalen Gesamtausgaben werden – teilweise erhebliche – Länderunterschiede deutlich, die u. a. auch die sozioökonomischen Differenzen (beispielsweise im Sozialbereich) sowie die unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade in den Ländern widerspiegeln (Abbildung 24).

Bezogen auf die Höhe der bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben lassen sich die 13 Flächenländer in drei Gruppen unterteilen: In drei Ländern (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg[42] und Hessen) lagen die kommunalen Gesamtausgaben im Jahr 2018 – teils deutlich – über 3.500 Euro je Einwohner. Bei der Mehrzahl der Länder (Bayern, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt)

42 Das Niveau der bereinigten Gesamtausgaben in Baden-Württemberg ist, wie in Textbox 1 erläutert, massiv durch die dortige Finanzausgleichsumlage verzerrt und dürfte 2018 bei einer vollständigen Bereinigung um Zahlungen „an gleiche Ebene“ (d. h. von Kommunen an andere Kommunen desselben Landes) mehr als 300 Euro je Einwohner geringer ausgefallen sein als in der Kassenstatistik offiziell ausgewiesen. Hieraus ergibt sich ein bereinigtes Gesamtausgabenniveau von weniger als 3.300 Euro je Einwohner.

ABBILDUNG 24 **Bereinigte Gesamtausgaben – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

bewegten sich die kommunalen Ausgaben zwischen rd. 3.000 und 3.300 Euro je Einwohner. Mit Abstand das geringste Gesamtausgabenniveau wiesen im Jahr 2018 die Kommunen im Saarland sowie in Thüringen auf. Hier beliefen sich die Pro-Kopf-Ausgaben auf 2.559 bzw. 2.659 Euro je Einwohner, d. h. mehr als 20 Prozent unter dem Flächenländerdurchschnitt und sogar rd. 30 Prozent unter dem Ausgabenniveau in Nordrhein-Westfalen.

In allen Flächenländern sind die bereinigten kommunalen Gesamtausgaben im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahresniveau gestiegen. Im Durchschnitt der 13 Flächenländer belief sich der Zuwachs auf 157 Euro je Einwohner (+4,9 Prozent). In den westdeutschen Kommunen haben sich die Ausgaben dabei mit einem Plus von 163 Euro je Einwohner (+4,9 Prozent) erkennbar dynamischer entwickelt als im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (+129 Euro je Einwohner bzw. +4,4 Prozent). In den einzelnen Ländern reichte die Spannweite der kommunalen Ausgabenentwicklung dabei von nur +2 bis +212 Euro je Einwohner. Besonders stark sind die bereinigten Ausgaben der Kommunen in Niedersachsen (+212 Euro je Einwohner bzw. +7,2 Prozent), Bayern (+206 Euro je Einwohner bzw. +6,7 Prozent) und Hessen (+189 Euro je Einwohner bzw. 5,6 Prozent) gestiegen. Der mit Abstand geringste Zuwachs war im Saarland zu verzeichnen. Hier sind die kommunalen Ausgaben mit +2 Euro je Einwohner (+0,1 Prozent) im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahresniveau nahezu unverändert geblieben. Die geringste Dynamik entfällt somit auf das Land mit dem niedrigsten Gesamtausgabenniveau (Saarland mit 2.559 Euro je Einwohner).

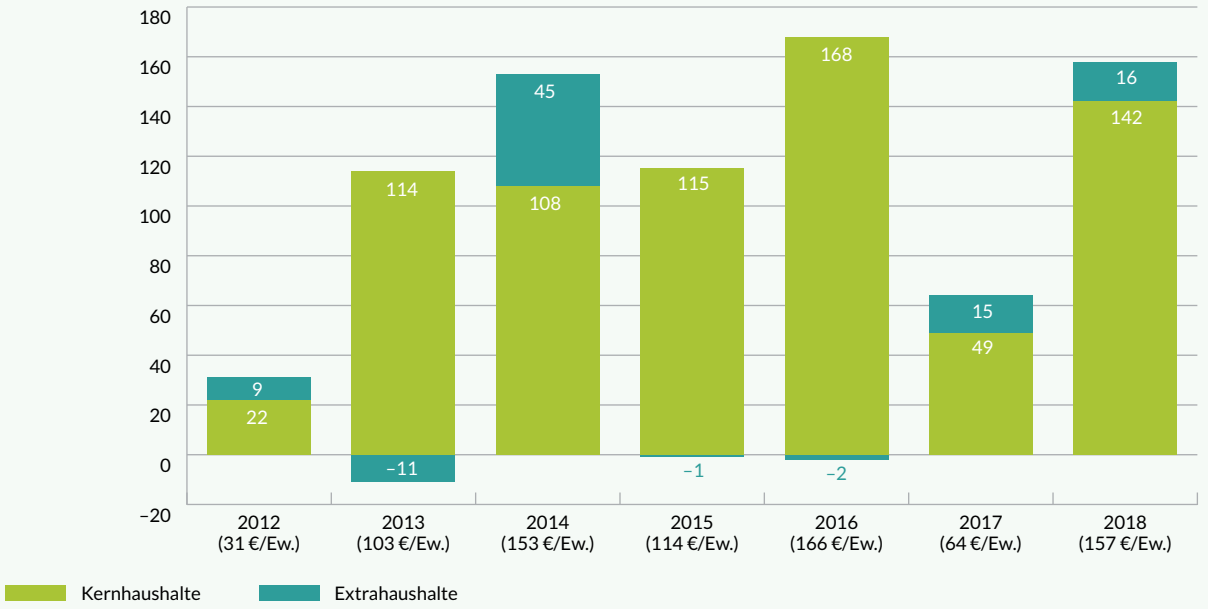
Wie sich bereits anhand der Abbildung 24 erkennen ließ, sind die kommunalen Gesamtausgaben im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt gestiegen. Bezogen auf den Zeitraum seit 2012 handelt es sich um das zweitstärkste kommunale Ausgabewachstum. Nur im Jahr 2016 sind die bereinigten Ausgaben der kommunalen Kern- und Extrahaushalte (Abbildung 25) mit einem Plus von durchschnittlich 166 Euro je Einwohner noch stärker gewachsen. Gegenüber der Entwicklung von 2017 (+64 Euro je Einwohner) hat sich das kommunale Ausgabewachstum damit deutlich erhöht.

Die Zeitreihenbetrachtung lässt zudem erkennen, dass der Anstieg der Ausgaben – zumindest im Flächenländerdurchschnitt – nur zu einem geringen Teil auf eine Zunahme der Ausgaben in den kommunalen Extrahaushalten zurückzuführen war. Die bereinigten Ausgaben der kommunalen Extrahaushalte sind im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahresniveau um 16 Euro je Einwohner gestiegen. Bezogen auf die kommunalen Kernhaushalte belief sich die Zunahme auf 144 Euro je Einwohner, d. h. 90 Prozent des Anstiegs gehen auf das Konto der kommunalen Kernhaushalte.[43]

Abbildung 26 differenziert, in Ergänzung zu der vorangegangenen Darstellung, die Veränderung der kommunalen

43 Der starke Anstieg der bereinigten Ausgaben der kommunalen Extrahaushalte im Jahr 2014 ist auf eine mit dem Berichtsjahr 2014 vorgenommene Ausweitung des Berichtskreises zurückzuführen (Erweiterung des Berichtskreises um Zweckverbände und rechtlich selbstständige Organisationen ohne Erwerbszweck für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, die nach den Kriterien des Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 dem Sektor Staat zuzurechnen sind).

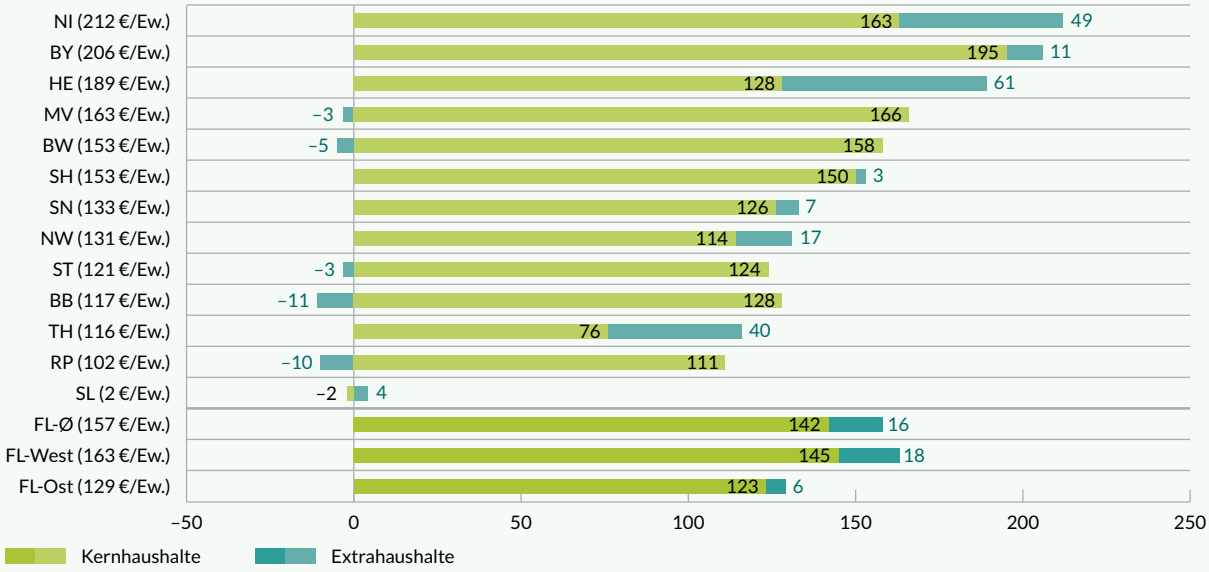
ABBILDUNG 25 **Veränderung der bereinigten Ausgaben im Zeitraum 2012 bis 2018 (jew. Veränderung gegenüber Vorjahreszeitraum) differenziert nach Kern- und Extrahaushalten** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

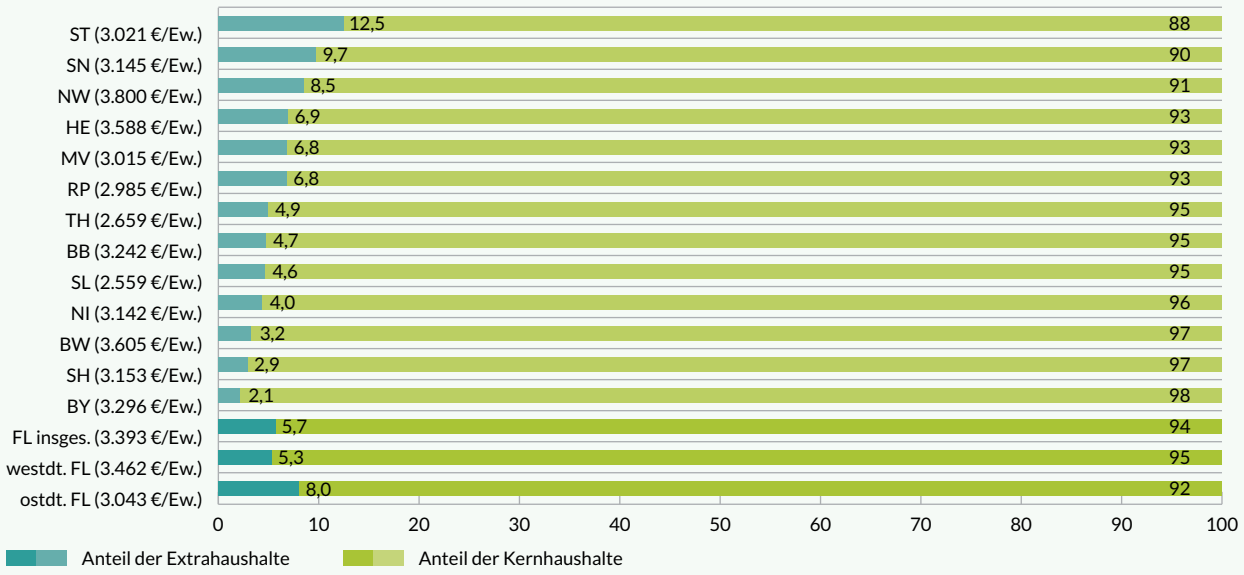
ABBILDUNG 26 **Veränderung der bereinigten Ausgaben im Jahr 2018 gegenüber 2017 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 27 **Anteile der kommunalen Kern- und Extrahaushalte an den bereinigten Ausgaben im Jahr 2018 im Ländervergleich** in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte). | BertelsmannStiftung

Gesamtausgaben nach dem Beitrag der Kern- und Extrahaushalte. In dieser regional weniger stark aggregierten Perspektive werden deutliche Entwicklungsunterschiede der Ausgaben in den kommunalen Kern- und Extrahaushalten sichtbar: Bezogen auf die kommunalen Extrahaushalte reichte die Spanne der Ausgabenentwicklung von –11 Euro je Einwohner (–6,7 Prozent) in Brandenburg bis hin zu +61 Euro je Einwohner in Hessen (+32,5 Prozent). In neun der 13 Flächenländer lag die Pro-Kopf-Ausgabenentwicklung in den kommunalen Extrahaushalten dabei unter dem Flächenländerdurchschnitt. Eine deutliche Zunahme der Extrahaushaltsausgaben gab es – neben Hessen – auch in den Kommunen Niedersachsens (+49 Euro je Einwohner bzw. +56,5 Prozent) und Thüringen (+40 Euro je Einwohner bzw. +44,8 Prozent). Noch deutlich größer war die Entwicklungsspanne bei den bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte. Hier reichte die Veränderung im Jahr 2018 von einem leichten Ausgabenrückgang um 2 Euro je Einwohner im Saarland (–0,1 Prozent) bis hin zu einem Ausgabewachstum um 195 Euro je Einwohner in Bayern (+6,4 Prozent).

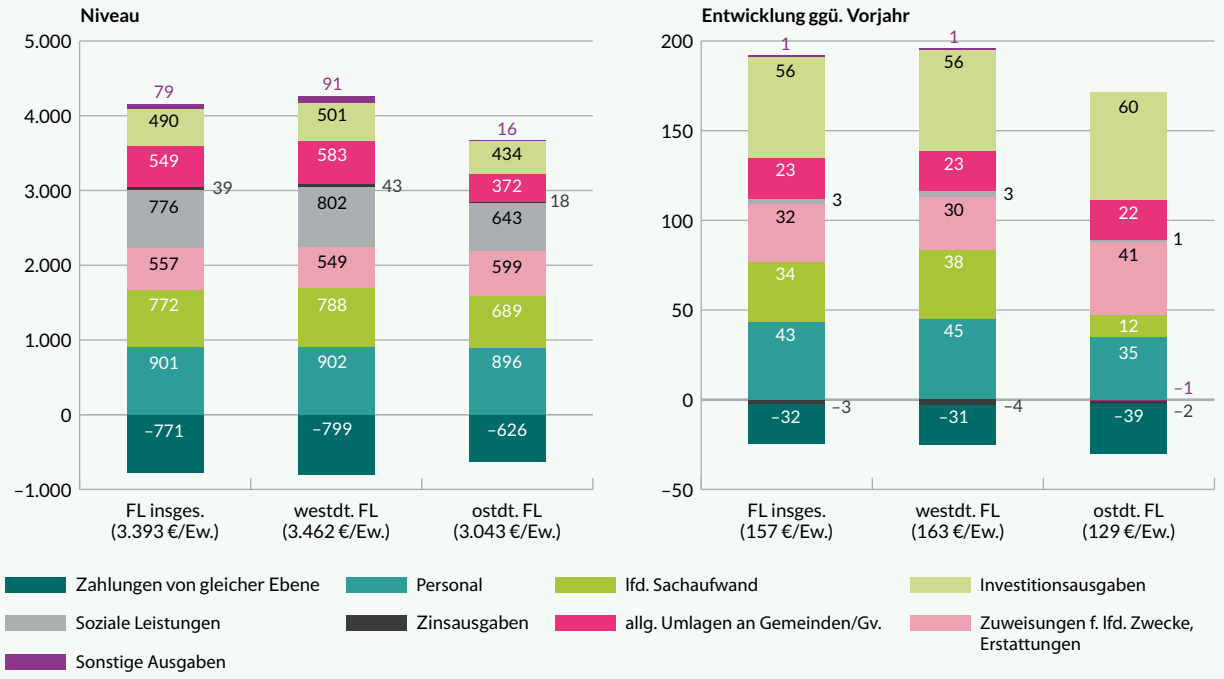
Das fiskalische Gewicht der kommunalen Extrahaushalte divergiert im Ländervergleich ganz erheblich (Abbildung 27). Dieser schon im Hinblick auf die bereinigten Einnahmen der Kommunen gemachte Befund ergibt sich spiegelbildlich für die bereinigten Ausgaben. Im Jahr 2018 belief sich der Anteil der Extrahaushalte an den kommunalen Gesamtausgaben im Flächenländerdurchschnitt auf 5,7 Prozent. Im Ländervergleich reichte der Anteilswert dabei von 2,1 bis 12,5 Prozent. Besonders gering war die ausgabenseitige Bedeutung der kommunalen Extrahaushalte dabei in Bayern (2,1 Prozent), Schleswig-Holstein (2,9 Prozent) und Baden-Württemberg (3,2 Prozent). Besonders groß war ihre fiskalische Bedeutung bezogen auf den Anteil an den kommunalen Gesamtausgaben hingegen in Nordrhein-Westfalen (8,5 Prozent), Sachsen (9,7 Prozent) und Sachsen-Anhalt (12,5 Prozent).

Im Folgenden wird die Zusammensetzung der kommunalen Gesamtausgaben nach den wichtigsten Ausgabearten vertieft. Die Darstellung erfolgt, wie bereits bei der Auswertung der Einnahmesituation im Jahr 2018, anhand der länderbezogenen Pro-Kopf-Werte. Abgebildet werden das Ausgabenniveau im Jahr 2018 und die Entwicklung gegenüber dem Vorjahr.

Einleitend vermittelt Abbildung 28 einen Überblick über die Zusammensetzung der kommunalen Ausgaben und ihre Entwicklung. Mit durchschnittlich 901 Euro je Einwohner stellten die Personalausgaben im Jahr 2018 den größten kommunalen Ausgabenposten dar. Bezogen auf die Bruttoausgaben[44] entspricht dies einem Personalausgabenanteil

44 Bei den Bruttoausgaben handelt es sich um die Summe aller von den kommunalen Kern- und Extrahaushalten getätigten Ausgaben ohne Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene.

ABBILDUNG 28 **Bereinigte Ausgaben nach Ausgabearten – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017**
in Euro je Einwohner; Höhe/Entwicklung der Bruttoausgaben in Klammern



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

BertelsmannStiftung

von 21,6 Prozent[45]. Mit einem Ausgabenniveau von 776 Euro je Einwohner stellten die Sozialleistungen im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt die zweitgrößte kommunale Ausgabeposition dar (Gesamtausgabenanteil: 18,6 Prozent). Quantitativ ähnlich gewichtig wie die Sozialleistungen sind die kommunalen Ausgaben für den laufenden Sachaufwand. Im Jahr 2018 beliefen diese sich im Durchschnitt der Flächenländer auf 772 Euro je Einwohner (18,5 Prozent). Weitere bedeutende Ausgabenanteile entfielen in 2018 auf die Zuweisungen für laufende Zwecke und Erstattungen (557 Euro je Einwohner; Bruttoausgabenanteil 13,4 Prozent) sowie auf die Investitionsausgaben der Kommunen (490 Euro je Einwohner; Bruttoausgabenanteil 11,8 Prozent).

Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden die Gesamtausgaben um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt („bereinigte Ausgaben“). Diese Zahlungen beliefen sich im Jahr 2018 auf 771 Euro je Einwohner (Bruttoausgabenanteil 18,5 Prozent). Den größten Teil dieser Zahlungen machten dabei die allgemeinen Umlagen aus, die die Kommunen von Gemeinden und Gemeindeverbänden erhalten (z. B. Kreisumlage). Die Umlagen betrugen im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt 549 Euro je Einwohner. Dies entspricht einem Gesamtausgabenanteil von 13,2 Prozent.

Fiskalisch – zumindest im Flächenländerdurchschnitt – von eher untergeordneter Bedeutung waren im Jahr 2018 die kommunalen Ausgaben für Zinsen (39 Euro je Einwohner; Gesamtausgabenanteil 0,9 Prozent).[46]

Zusätzlich zur Ausgabenstruktur vermittelt Abbildung 28 einen Eindruck davon, welche Ausgabearten zu der bereits mehrfach erwähnten Zunahme der kommunalen Ausgaben im Jahr 2018 beigetragen haben. Besonders dynamisch haben sich demzufolge die kommunalen Investitionsausgaben (+56 Euro je Einwohner bzw. +12,9 Prozent) sowie die Ausgaben für Personal (+43 Euro je Einwohner bzw. +5,0 Prozent) ent-

45 Die Berechnung der Gesamtausgabenanteile einzelner Ausgabearten muss auf Basis der Bruttoausgaben (d. h. Summe der getätigten Ausgaben ohne Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene) erfolgen, Eine Darstellung in Relation zu den bereinigten Ausgaben ist nicht sinnvoll, da der Summenwert aller Ausgabenanteile in diesem Fall nicht 100 ergeben würde.

46 Wie Bund und Länder haben auch die Kommunen stark von dem Rückgang des Zinsniveaus seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 profitiert. Trotz eines insgesamt gestiegenen Schuldenstands der Gemeinden und Gemeindeverbände ist die fiskalische Bedeutung der Zinsausgaben in den vergangenen Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Zur Illustration: Noch im Jahr 2011 machten die Zinsausgaben der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Flächenländerdurchschnitt rd. 2,5 Prozent der Gesamtausgaben aus; pro Kopf beliefen sich die Zinsausgaben zum damaligen Zeitpunkt im Mittel auf etwa 60 Euro.

wickelt. Im Durchschnitt der Kommunen aller 13 Flächenländer sind allein diese beiden Ausgabearten im Jahr 2018 für die Hälfte des Anstiegs der kommunalen Bruttoausgaben verantwortlich gewesen. Darüber hinaus haben sich auch die kommunalen Ausgaben für laufenden Sachaufwand (+34 Euro je Einwohner bzw. +4,6 Prozent), die Zuweisungen für laufende Zwecke und Erstattungen (+32 Euro je Einwohner bzw. +6,1 Prozent) und die allgemeinen Umlagen an Gemeinden bzw. Gemeindeverbände (+23 Euro je Einwohner bzw. +4,4 Prozent) dynamisch entwickelt. Aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus erneut rückläufig waren die kommunalen Zinsausgaben (−3 Euro je Einwohner bzw. −7,1 Prozent).

Bereits anhand der Übersichtsabbildung der Ausgabenstruktur lässt sich erkennen, dass das niedrigere Ausgabenniveau der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern gegenüber den westdeutschen vor allem auf Unterschiede bei drei Ausgabenpositionen zurückgeführt werden kann: Ausgaben für Soziales (643 gegenüber 802 Euro je Einwohner)[47], Ausgaben für allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände (372 gegenüber 583 Euro je Einwohner)[48] sowie laufender Sachaufwand (689 gegenüber 788 Euro je Einwohner). Bei den übrigen Positionen ist hingegen kein bedeutsamer Unterschied zwischen den Kommunen in Ost und West ersichtlich.

Das maßgebliche „Produktionsmittel“ der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ist das Personal in den Verwaltungs-, Service- und Dienstleistungseinrichtungen. Die hiermit verbundenen Ausgaben[49] wiesen im Jahr 2018 im Ländervergleich eine etwas geringere Spreizung auf als das Gros der übrigen Ausgabearten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes reichte das Ausgabenniveau in den kommunalen Kern- und Extrahaushalten von 782 Euro je Einwohner in Schleswig-Holstein bis 982 Euro je Einwohner in Brandenburg (vgl. Abbildung 29). Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben lagen damit 200 Euro bzw. 25,6 Prozent über dem Ausgabenminimum. Auch ein Niveauunterschied zwischen den Kommunen in den alten sowie den neuen Ländern lässt sich bei den Personalausgaben nicht feststellen.[50]

Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und – mit Einschränkungen auch – Sachsen-Anhalt ist die Entwicklung der kommunalen Personalausgaben im Jahr 2018 vergleichsweise homogen verlaufen. In neun der 13 Flächenländer sind die Personalausgaben der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2018 zwischen 40 und 49 Euro je Einwohner gestiegen. Das höchste Pro-Kopf-Ausgabenwachstum ist dabei in Hessen und Schleswig-Holstein mit jeweils +49 Euro je Einwohner zu verzeichnen gewesen (+5,4 bzw. +6,7 Prozent). In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt lag das Personalausgabenwachstum mit +19 bzw. +28 Euro je Einwohner (+ 2,5 Prozent bzw. +3,0 Prozent) hingegen deutlich unter dem Flächenländerdurchschnitt (+43 Euro je Einwohner bzw. +5,0 Prozent).

In beiden genannten Fällen ist die unterdurchschnittliche Entwicklung auf Rückgänge der Pro-Kopf-Personalausgaben in den kommunalen Extrahaushalten zurückführen. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sind die entsprechenden Ausgaben im Jahr 2018 jeweils um 4 Euro je Einwohner gesunken. Im Durchschnitt aller Flächenländer sind die Personalausgaben der kommunalen Extrahaushalte hingegen gegenüber dem Vorjahreswert um 5 Euro je Einwohner gestiegen.

Der laufende Sachaufwand kann ebenfalls zu den Produktionsmitteln der kommunalen Aufgabenerbringung gezählt

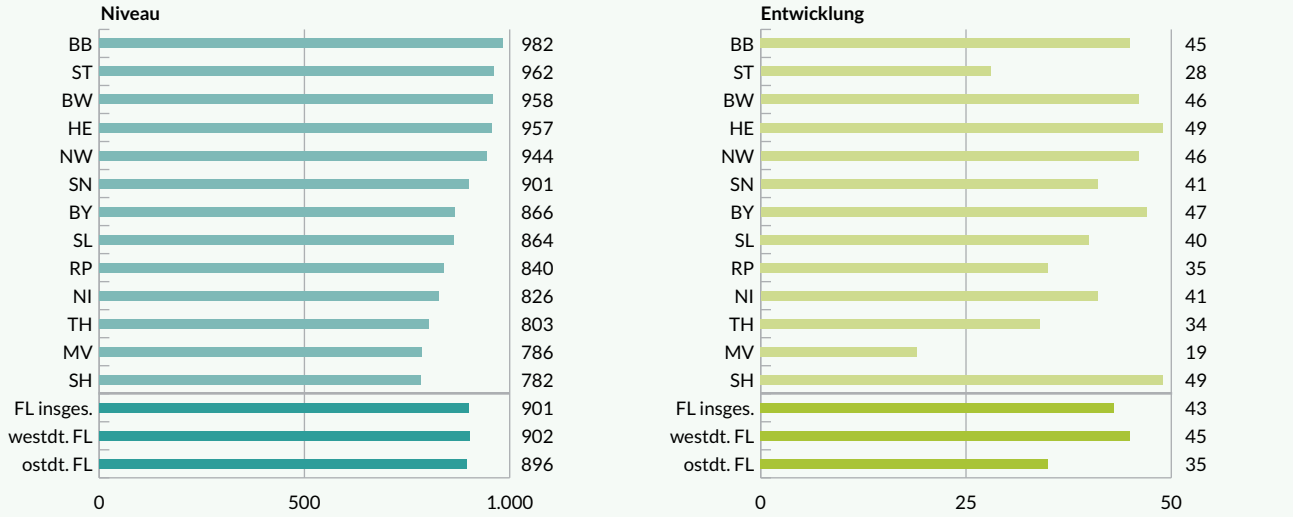
47 Der beschriebene Niveauunterschied bei den kommunalen Sozialausgaben je Einwohner ist dabei zu wesentlichen Teilen die Folge eines geringeren Kommunalisierungsgrades der Sozialleistungen in einigen ostdeutschen Ländern. Fiskalisch bedeutsame Leistungen der Sozialhilfe (z. B. die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB XII) werden hier nicht von den Kommunen finanziert, sondern von der Landesebene.

48 Das im ostdeutschen Durchschnitt geringere Niveau der kommunalen Ausgaben für Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände dürfte einen „Echoeffekt“ der zuvor beschriebenen aufgabenorganisatorischen Unterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Kommunen darstellen. In den Ländern mit einer umfassenden Kommunalisierung sozialer Leistungen sind zumeist die Kreise oder höhere Gemeindeverbände (in Nordrhein-Westfalen beispielsweise die Landschaftsverbände) Träger dieser Leistungen. Soweit andere Finanzierungsquellen (z. B. Kostenerstattungen, Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich) nicht ausreichen, ziehen die Trägerkommunen ihre verbandsangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände über eine Umlage (Kreisumlage, Landschaftsumlage etc.) zur Finanzierung der Leistungserbringung heran. Länder mit einem hohem Kommunalisierungsgrad verzeichnen demzufolge nicht nur höhere Transferausgaben je Einwohner, sondern auch höhere – zur Gegenfinanzierung der Transferleistungen erforderliche – Umlagezahlungen an Kommunen.

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

50 Angesichts der durchaus großen Länderunterschiede bei den strukturellen Umfeldbedingungen und der Kommunalisierung der Leistungserbringung mag die geringe Spreizung bei den Personalausgaben je Einwohner zunächst überraschen. Schließlich ist davon auszugehen, dass mehr Aufgaben auch mit zusätzlichem Personalbedarf – und in der Folge auch mit zusätzlichen Personalausgaben – verbunden sind. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass der beschriebene Zusammenhang gerade bei fiskalisch gewichtigen Aufgaben oftmals erheblich aufgeweicht sein dürfte (dies gilt insbesondere für transferausgabenintensive Leistungen, die – bezogen auf die hiermit verbundenen kommunalen Gesamtausgaben – oftmals mit vergleichsweise geringen Personalausgaben erbracht werden). Ein weiterer denkbarer Grund für die im Ländervergleich geringere Spreizung bei den kommunalen Personalausgaben hängt damit zusammen, dass Stellenbewertungen üblicherweise nach standardisierten Mustern erfolgen (z. B. denen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – KGSt).

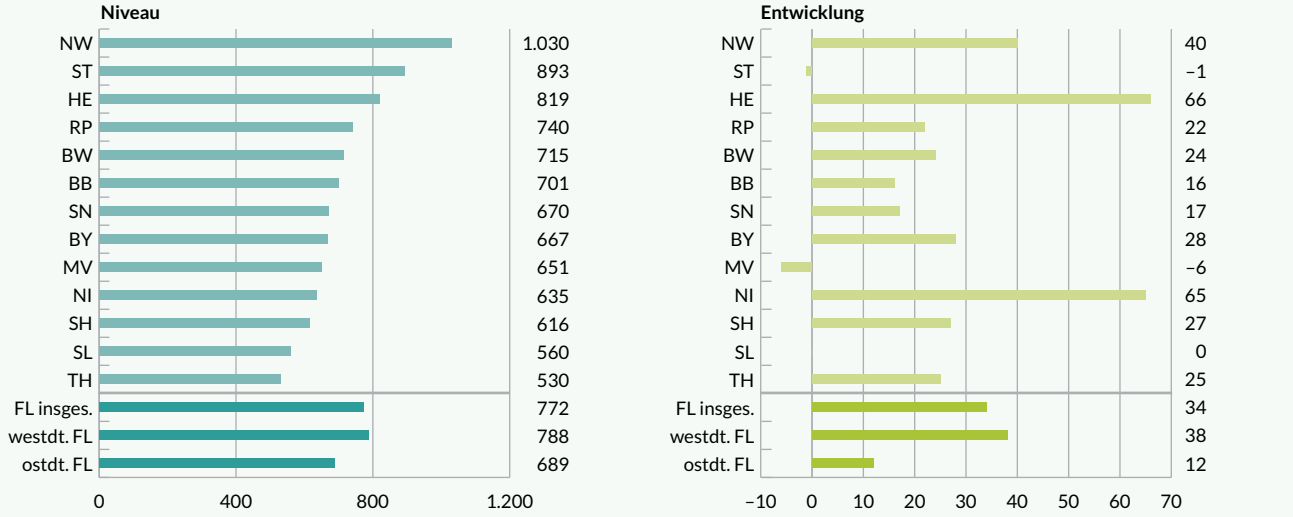
ABBILDUNG 29 **Personalausgaben – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 30 **Sachaufwand – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner

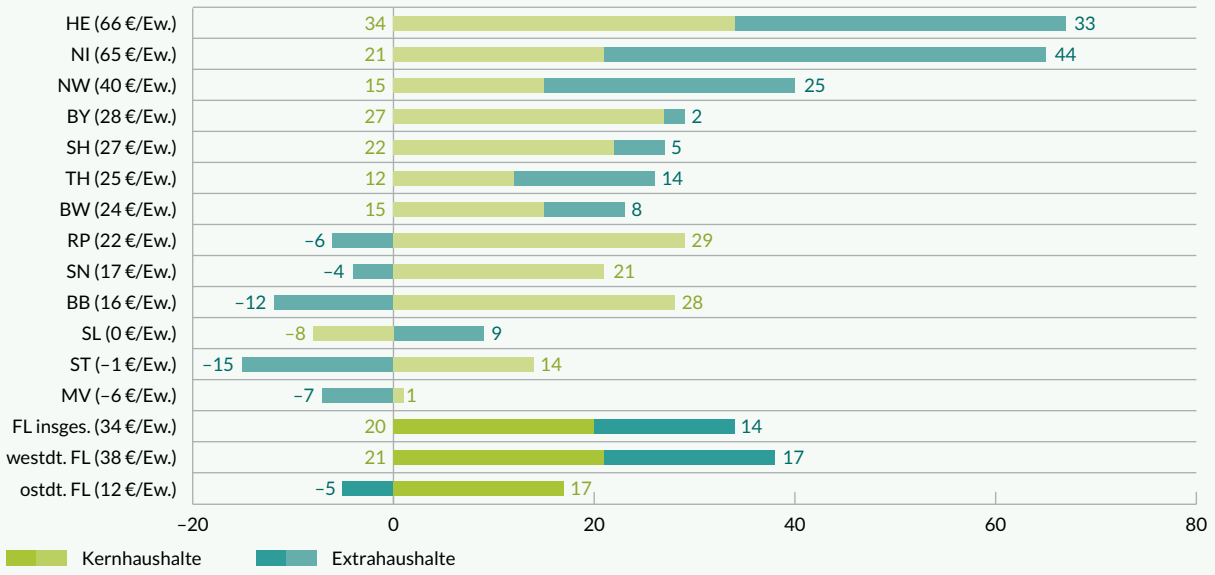


Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

werden. Er beinhaltet Ausgaben für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des beweglichen und unbeweglichen Vermögens (Grundstücke, Gebäude, Fahrzeuge), den Aufwand für Mieten, Pachten und Leasing sowie die übrigen Verwaltungs- und Betriebsausgaben der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Im Flächenländerdurchschnitt stellte er im Jahr 2018 mit 772 Euro je Einwohner den drittgrößten kommunalen Ausgabeposten dar. Verglichen mit den kommunalen Personalausgaben weisen die Ausgaben des laufenden Sachaufwands sowohl im Hinblick auf ihr Niveau als auch hinsichtlich ihrer Entwicklung gegenüber dem Vorjahreszeitraum relativ große Unterschiede zwischen den Ländern auf (Abbildung 30). Im Jahr 2018 reichte die Spanne der Pro-Kopf-Ausgaben für den Sachaufwand in den Flächenländern von 530 bis 1.030 Euro je Einwohner. Besonders hohe Sachaufwendungen tätigten die Kommunen in Hessen (819 Euro je Einwohner), Sachsen-Anhalt (893 Euro je Einwohner) und – mit erkennbarem Abstand – in Nordrhein-Westfalen (1.030 Euro je Einwohner). Das niedrigste Sachaufwandsniveau wiesen die Kommunen hingegen im Saarland sowie in Thüringen auf; hier entsprach das Pro-Kopf-Ausgabenniveau der kommuna-

ABBILDUNG 31 **Laufender Sachaufwand – Veränderung gegenüber 2017 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten**
in Euro je Einwohner; Summenwert der Kern- und Extrahaushalte in Klammern



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte). | BertelsmannStiftung

len Kern- und Extrahaushalte mit 560 bzw. 530 Euro nur 54 bzw. 51 Prozent des Ausgabenmaximums.

Neben der strukturellen Prägung der Aufgabenwahrnehmung (v. a. Kommunalisierungsgrad der Leistungserbringung sowie Auslagerungsgrad der Aufgabentätigkeit auf Organisationseinheiten außerhalb der Kern- und Extrahaushalte) steht das Sachaufwandsniveau in enger Verbindung zur örtlichen Infrastrukturausstattung: Insbesondere in dicht besiedelten Regionen mit umfassendem kommunalem Infrastrukturbestand ist ein erhöhter Erhaltungsaufwand je Einwohner zu erwarten. Nicht zuletzt besteht im langjährigen Mittel oftmals ein reziprokes Verhältnis zu den Investitionsausgaben (vgl. Abbildung 35), das auf der sachlichen Verbindung zwischen dem Vorhalten bzw. der Erweiterung eigener Infrastrukturen (Investitionen) oder deren Anmietung (Sachaufwand) beruht, sowie auf der Entscheidung, Infrastrukturen durch Unterhaltungsaufwand im Bestand zu halten (Sachaufwand) oder durch Neubauten zu ersetzen (Investitionen).

Im Jahr 2018 sind die kommunalen Ausgaben für laufenden Sachaufwand im Flächenländerdurchschnitt um 34 Euro je Einwohner gestiegen. Mit +38 Euro je Einwohner ist der Anstieg dabei in den westdeutschen Ländern mehr als dreimal so hoch ausgefallen wie im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (+12 Euro je Einwohner). Die nach Ländern differenzierte Betrachtung der Ausgabenentwicklung lässt jedoch erkennen, dass die höhere Entwicklungsdynamik im westdeutschen Durchschnitt zum größten Teil auf die große Steigerung des kommunalen Sachaufwands in Hessen (+66 Euro je Einwohner bzw. +8,8 Prozent), Niedersachsen (+65 Euro je Einwohner bzw. 11,4 Prozent) und – mit Einschränkungen – Nordrhein-Westfalen (+40 Euro je Einwohner bzw. +4,0 Prozent) zurückzuführen ist. Bezogen auf die übrigen westdeutschen Flächenländer belief sich die Zunahme des Sachaufwands im Jahr 2018 lediglich auf rd. 25 Euro je Einwohner. In drei Ländern sind die Ausgaben des laufenden Sachaufwands der Kommunen im Jahr 2018 im Schnitt unverändert geblieben (Saarland) oder sogar zurückgegangen (Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern). In den übrigen sieben Flächenländern ist im Jahr 2018 ein Anstieg des kommunalen Sachaufwands zwischen 16 und 28 Euro je Einwohner zu verzeichnen gewesen.

Wie die Abbildung 31 deutlich macht, lässt sich die zuvor beschriebene überdurchschnittliche Zunahme des kommunalen Sachaufwands in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zu wesentlichen Teilen auf die Ausgabenentwicklung in den kommunalen Extrahaushalten zurückführen. Mit einer Zunahme zwischen 25 und 44 Euro je Einwohner lag das Ausgabenplus der Extrahaushalte in diesen Fällen nicht nur deutlich über dem Flächenländerdurchschnitt (+14 Euro je Einwohner), sondern prägte zudem auch die Entwicklung des Summenwertes der Kern-

und Extrahaushalte maßgeblich. In fünf Ländern – Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt – sind die Sachaufwandsausgaben der kommunalen Extrahaushalte im Jahr 2018 hingegen zurückgegangen. Besonders stark war der Rückgang dabei in Brandenburg (–12 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (–15 Euro je Einwohner).

Bezogen auf die kommunalen Kernhaushalte sind die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt um 20 Euro je Einwohner gestiegen. In fast allen Ländern bewegte sich der Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben dabei zwischen 14 und 28 Euro. Eine Ausnahme bildete die Ausgabenentwicklung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland, wo das Niveau des laufenden Sachaufwands der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2018 nahezu unverändert blieb (Mecklenburg-Vorpommern) bzw. um 8 Euro je Einwohner zurückging (Saarland). Bezogen auf die kommunalen Kernhaushalte bestanden darüber hinaus – zumindest im Durchschnitt – auch keine nennenswerten Entwicklungsunterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Kommunen. In den westdeutschen Flächenländern sind die entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben im Mittel um 21 Euro je Einwohner gestiegen, in den ostdeutschen Kommunen belief sich die Zunahme auf 17 Euro je Einwohner.

Die sozialen Ausgaben der Kommunen stehen seit vielen Jahren im Zentrum der politischen Debatten[51] (Abbildung 32). Die Gemeinden und Gemeindeverbände erbringen fiskalisch bedeutsame Leistungen im Bereich der sozialen Sicherung sowie der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Zum Aufgabenspektrum zählen insbesondere

- Leistungen nach dem SGB II (v. a. Kosten für Unterkunft und Heizung),
- Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII (v. a. Kindertagesbetreuung, Jugendarbeit, Hilfen zur Erziehung sowie Inobhutnahme von Kindern),
- Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII (v. a. Hilfe zur Pflege, Hilfen zur Gesundheit, Hilfe in besonderen Lebenslagen, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) sowie
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

51 Vgl. Geißler und Niemann 2015

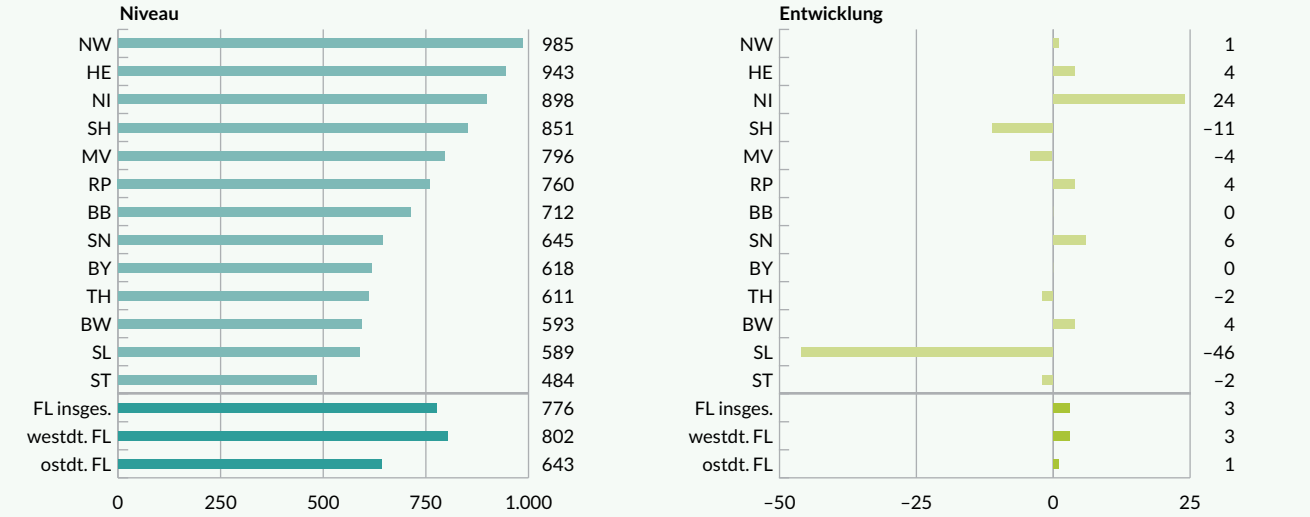
Die Erfüllung der o. g. Sozialaufgaben ist den Kommunen durch Bundes- und Landesgesetze vorgeschrieben. Sie können demzufolge nicht darüber entscheiden, ob sie diese Leistungen erbringen und zudem nur in begrenztem Umfang darauf Einfluss nehmen, wie die Leistungen konkret erbracht werden. Die Finanzstatistik erfasst dabei die im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung ausgezahlten Transferleistungen aufgrund personenbezogener Leistungsansprüche an Empfänger und Träger dieser Hilfen. Die damit verbundenen Personal- und Sachaufwendungen werden wie auch die in diesem Zusammenhang getätigten Investitionsausgaben nicht gesondert ausgewiesen.[52]

Bei einer ländervergleichenden Betrachtung der kommunalen Sozialausgaben ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Aufgabenwahrnehmung in den Ländern teils sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Dies gilt insbesondere für die administrative Arbeitsteilung zwischen Landes- und Kommunalebene im Sozialbereich und betrifft speziell die Aufgaben- und Kostenträgerschaft im Bereich des SGB XII für Leistungen der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die in einigen Ländern ganz oder teilweise bei Einrichtungen des Landes und nicht bei den Kommunen liegt, während andere Länder die Aufgabenerbringung in diesen Leistungsbereichen vollständig – d. h. einschließlich der Finanzierungsverantwortung – kommunalisiert haben.

Im Jahr 2018 tätigten die Kommunen im Durchschnitt aller 13 Flächenländer Sozialausgaben in Höhe von 776 Euro je Einwohner. Die Spanne der Pro-Kopf-Ausgaben reichte dabei von 484 Euro in Sachsen-Anhalt bis 985 Euro in Nordrhein-Westfalen. Dass die Höhe der kommunalen Sozialausgaben im Ländervergleich nur eingeschränkt den Umfang des sozialstrukturellen Problemdrucks widerspiegelt, lässt sich auch daran ablesen, dass die Pro-Kopf-Sozialausgaben der Kommunen in Sachsen-Anhalt (484 Euro je Einwohner), dem Saarland (589 Euro je Einwohner) und Thüringen (611 Euro je Einwohner) im Jahr 2018 im Schnitt unter dem Ausgabenniveau der bayerischen Kommunen (618 Euro je Einwohner) mit ihrer weit überdurchschnittlich günstigen Wirtschafts- und Sozialstruktur lagen. Gleichzeitig tätigten die hessischen Kommunen – d. h. die Gemeinden und Gemeindeverbände eines Flächen-

52 Der Sozialbereich und die Sozialausgaben sind hier somit einerseits vergleichsweise eng abgegrenzt. Andererseits werden im vorliegenden Kapitel – anders als bei einer Erfassung über Nettoausgaben bzw. Zuschussbedarfe – ausschließlich die Ausgaben für Soziale Leistungen betrachtet. Den Kommunen fließen im Rahmen ihrer Leistungserbringung im Sozialbereich jedoch auch Einnahmen zu. So werden den Kommunen die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII seit 2014 in voller Höhe durch den Bund erstattet. Vgl. Boettcher und Geißler 2017

ABBILDUNG 32 **Soziale Leistungen – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

landes mit ausgesprochen positiven sozioökonomischen Strukturbedingungen – im Jahr 2018 die zweithöchsten Pro-Kopf-Sozialausgaben aller 13 Flächenländer (943 Euro je Einwohner).

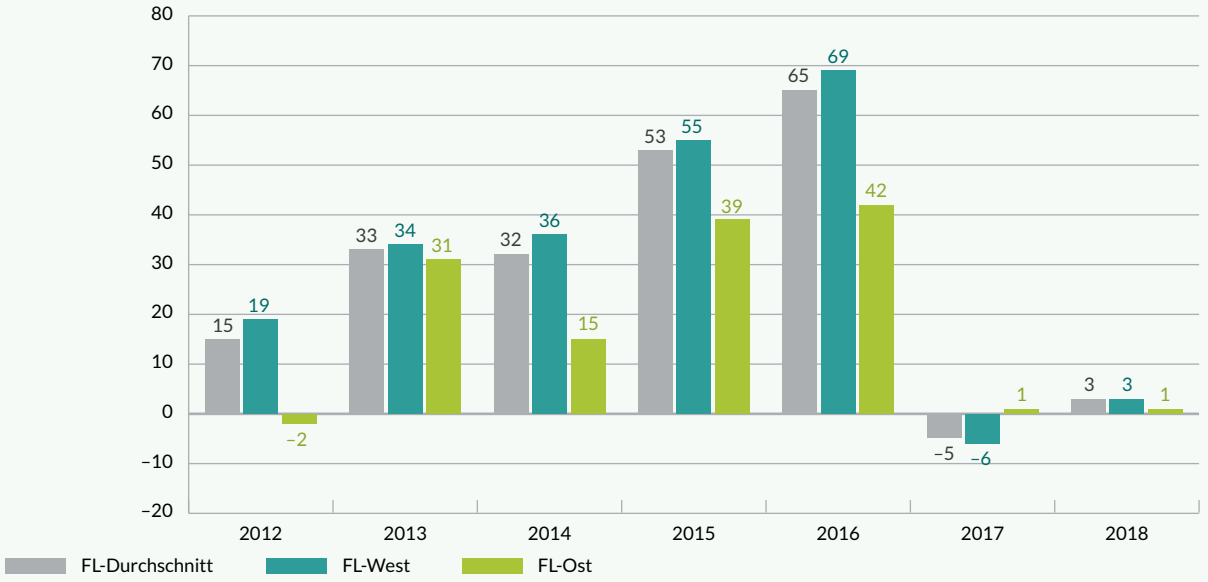
Nach einem massiven Anstieg der kommunalen Sozialausgaben in den Jahren 2015 und 2016 sind diese im Jahr 2018 das zweite Jahr infolge nahezu unverändert geblieben. Allerdings liegen die kommunalen Sozialausgaben nun auf einem höheren Niveau. Im Flächenländerdurchschnitt sind diese Ausgaben 2018 um 3 Euro je Einwohner gestiegen (0,4 Prozent). Eine vom Flächenländerdurchschnitt deutlich abweichende Entwicklung ist für die Kommunen in Niedersachsen und dem Saarland zu verzeichnen gewesen. In Niedersachen stiegen die kommunalen Sozialausgaben im Jahr 2018 überdurchschnittlich stark (+24 Euro je Einwohner bzw. +2,7 Prozent). Demgegenüber sanken die Sozialausgaben der saarländischen Kommunen im Jahr 2018 gegen den Trend um 46 Euro je Einwohner bzw. 7,2 Prozent.

Abbildung 33 zeigt die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben im Zeitraum 2012 bis 2018. Anhand der Darstellung lässt sich sowohl die starke Expansion der Jahre 2015 und 2016 erkennen als auch die Stagnation seit 2017. Der starke Ausgabenanstieg in 2015 und 2016 ist zu einem wesentlichen Teil auch das Resultat der damaligen starken Flüchtlingsmigration gewesen. In den Ländern, in denen die Kommunen Träger der Asylbewerberleistungen sind, zog der Anstieg der Asylbewerberzahlen eine starke Zunahme der entsprechenden Transferleistungen nach sich.[53] Dies hatte sichtbare Folgen für die Entwicklungsdynamik der kommunalen Sozialausgaben. In den Jahren 2015 und 2016 sind die kommunalen Sozialausgaben im Flächenländerdurchschnitt um 53 bzw. 65 Euro je Einwohner gestiegen; dies entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 8,0 bzw. 9,1 Prozent. In den Jahren 2013 und 2014 lag das Sozialausgabenwachstum mit 33 bzw. 32 Euro je Einwohner (+5,6 bzw. +5,1 Prozent) noch deutlich darunter.

Seit Anfang 2016 sind die Zugangszahlen von Asylbewerbern in Deutschland wieder gesunken. Im Zuge dieses Rückgangs sind auch die Transferauszahlungen, die die Kommunen auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes tätigen, stark zurückgegangen. Spiegelbildlich zu dem Einfluss auf den Anstieg der Sozialausgaben in den Jahren 2015 und 2016 hat diese Entwicklung in den Jahren 2017 und 2018 maßgeblich zu der beschriebenen Stagnation der kommunalen Sozialtransferausgaben beigetragen. Der Rückgang der Ausgaben für Asyl kompensierte damit in den Jahren 2017 und 2018 den Ausgabenanstieg der anderen Sozialleistungen, sodass die Summen stagnierten.

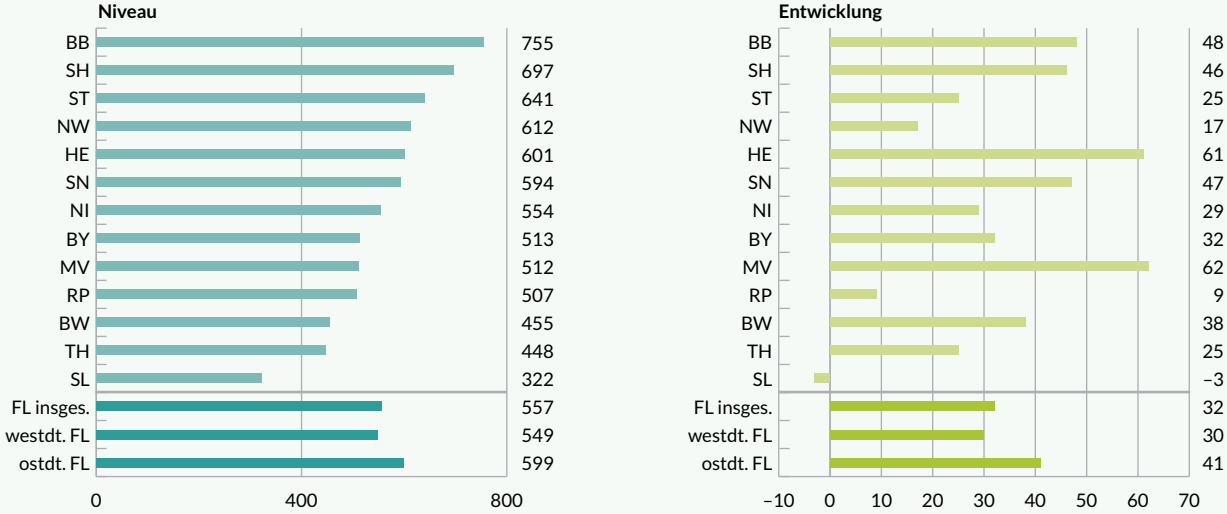
53 Die beschriebene Entwicklung der Transferausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hat die ohnehin bestehende anhaltende Expansion in den Leistungsbereichen des SGB VIII (z. B. Kita) und SGB XII (z. B. Eingliederungshilfe) in den Jahren 2015 und 2016 ergänzt und somit verstärkt.

ABBILDUNG 33 **Soziale Leistungen – Veränderung gegenüber dem Vorjahr im Zeitraum 2012 bis 2018**
in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte). | BertelsmannStiftung

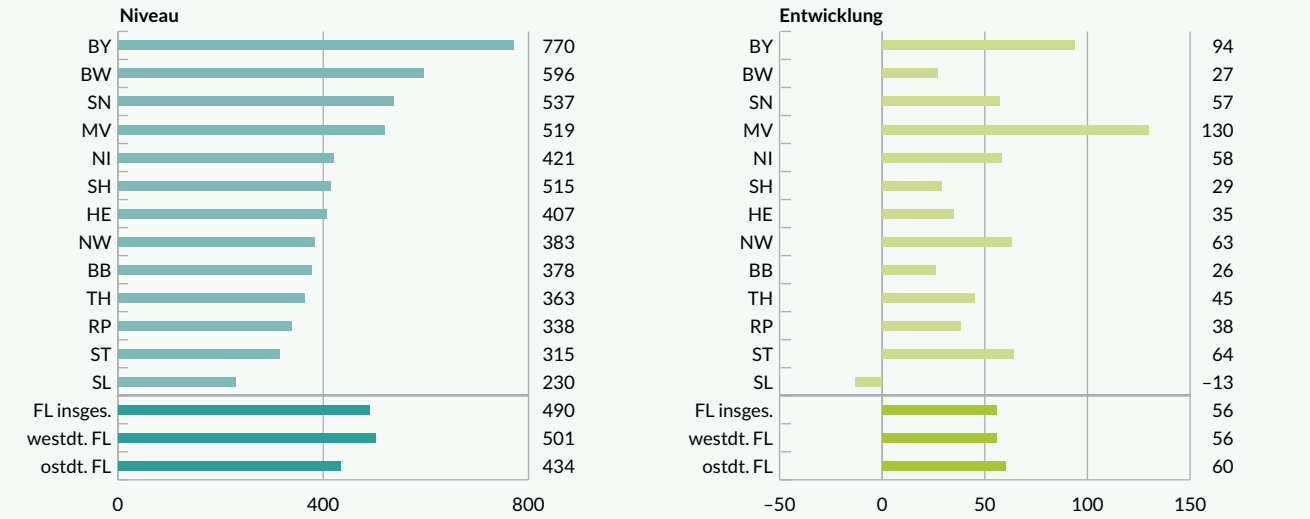
ABBILDUNG 34 **Zuweisungen für laufende Zwecke (einschließlich Erstattungen) – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte). | BertelsmannStiftung

Neben den Personalausgaben, den Sozialtransferausgaben und den Ausgaben für Sachaufwand bilden die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke den vierten großen Ausgabeposten im kommunalen Haushalt. Nach der Systematik, die der gesamtwirtschaftlichen Darstellung der vierteljährlichen Kassenergebnisse zugrunde liegt, handelt es sich bei den Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke – ebenso wie bei Personal- sowie Sachausgaben und im Gegensatz zu den Transferausgaben (v. a. Sozialausgaben) – um Ausgaben, denen aus Sicht der Kommune ein Gegenleistungsanspruch gegenübersteht. Konkret beinhaltet diese Ausgabeposition z. B. Zuschüsse an die eigenen kommunalen oder an private Unternehmen oder auch Zuweisungen und Zuschüsse an Wohlfahrtsverbände oder

ABBILDUNG 35 **Investitionsausgaben – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

andere Organisationen, die Leistungen im Auftrag der Kommune erbringen (z. B. in der Jugendhilfe).

Soweit die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke seitens der Kommune für Leistungen gezahlt wurden, die diese alternativ auch selbst – innerhalb ihrer Kern- bzw. Extrahaushalte – hätte erbringen können, spiegeln die entsprechenden Ausgaben in der interkommunal vergleichenden Betrachtung auch divergierende Organisationsmodelle der Leistungserbringung wider. Folgerichtig variiert das Ausgabenniveau zwischen den Kommunen erheblich. Diese Niveauunterschiede bei den Pro-Kopf-Ausgaben zeigen sich auch im Vergleich der – in Abbildung 34 dargestellten – Länderdurchschnittswerte. Im Jahr 2018 reichte das Ausgabenniveau von 322 Euro je Einwohner im Saarland bis 755 Euro je Einwohner in Brandenburg. Im Flächenländerdurchschnitt beliefen sich die kommunalen Zuweisungen für laufende Zwecke im Jahr 2018 auf 557 Euro je Einwohner. In den ostdeutschen Flächenländern lag das Pro-Kopf-Ausgabenniveau dabei mit 599 Euro je Einwohner im Schnitt rd. 9 Prozent über dem Mittelwert der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in den westdeutschen Flächenländern (549 Euro je Einwohner).

Die Länderunterschiede beschränkten sich jedoch nicht auf das Ausgabenniveau, sondern betrafen auch die Entwicklung der kommunalen Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke im Jahr 2018. Diese reichte von –3 Euro je Einwohner (–0,9 Prozent) in den Kommunen des Saarlands bis +62 bzw. +61 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern und Hessen (entspricht Zunahme um 13,8 bzw. 11,3 Prozent). Im Flächenländerdurchschnitt legten die kommunalen Zuweisungen für laufende Zwecke im Jahr 2018 um 32 Euro je Einwohner bzw. 6,1 Prozent zu. In den ostdeutschen Kommunen ist der Anstieg dabei mit +41 Euro je Einwohner (+7,3 Prozent) etwas stärker ausgefallen als in den Kommunen der westdeutschen Flächenländer (+30 Euro je Einwohner bzw. +5,8 Prozent).

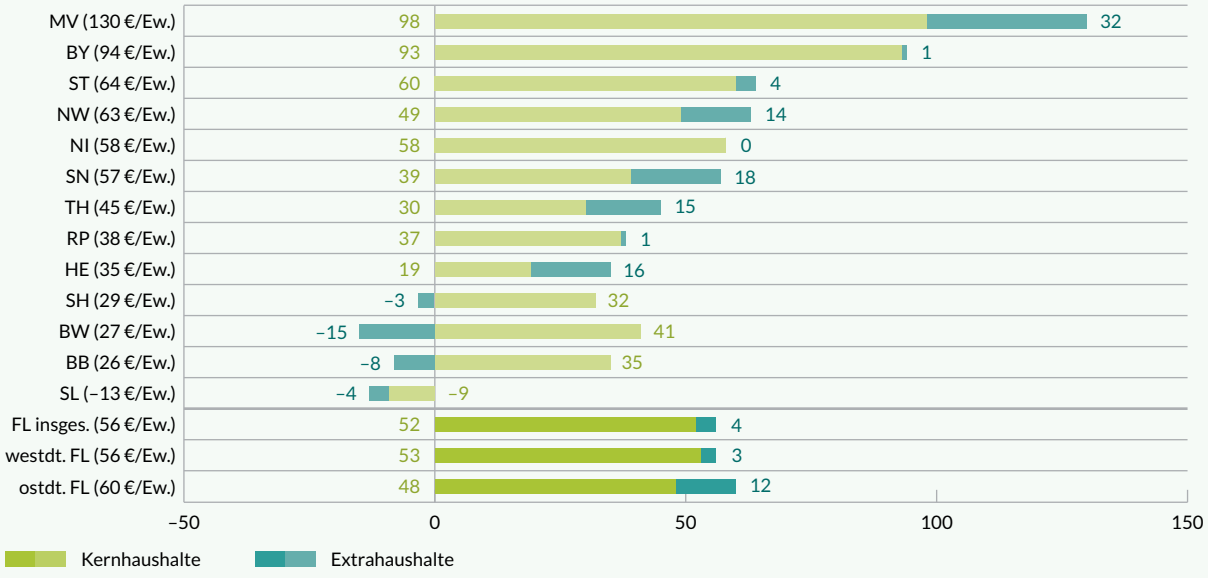
Den Kommunen kommt für die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur im deutschen Föderalstaat eine zentrale Rolle zu. Der kommunale Anteil an der Investitionstätigkeit der Kern- und Extrahaushalte aller Ebenen[54] des öffentlichen Gesamthaushalts der Bundesrepublik Deutschland betrug im Jahr 2018 fast 54 Prozent.

Die Investitionsausgaben der Kommunen setzen sich zusammen aus ihren Ausgaben für Baumaßnahmen, für den Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens, für den Erwerb von Beteiligungen und Kapitaleinlagen, aus ihren Ausgaben für die Vergabe von Darlehen sowie aus den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen Dritter.

Im Flächenländerdurchschnitt haben die Kommunen im Jahr 2018 Investitionsausgaben in Höhe von 490 Euro je Einwohner getätigt (Abbildung 35). Sowohl der genannte Flächenländerdurchschnitt als auch der Mittelwert der westdeutschen Flächenländer (501 Euro je Einwohner) ist

54 Diese beinhalten in der finanzstatistischen Erfassung neben den Kommunen den Bund, die Länder, die Sozialversicherungen sowie EU-Anteile.

ABBILDUNG 36 **Investitionsausgaben – Veränderung gegenüber 2017 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten**
in Euro je Einwohner; Summenwert der Kern- und Extrahaushalte in Klammern



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

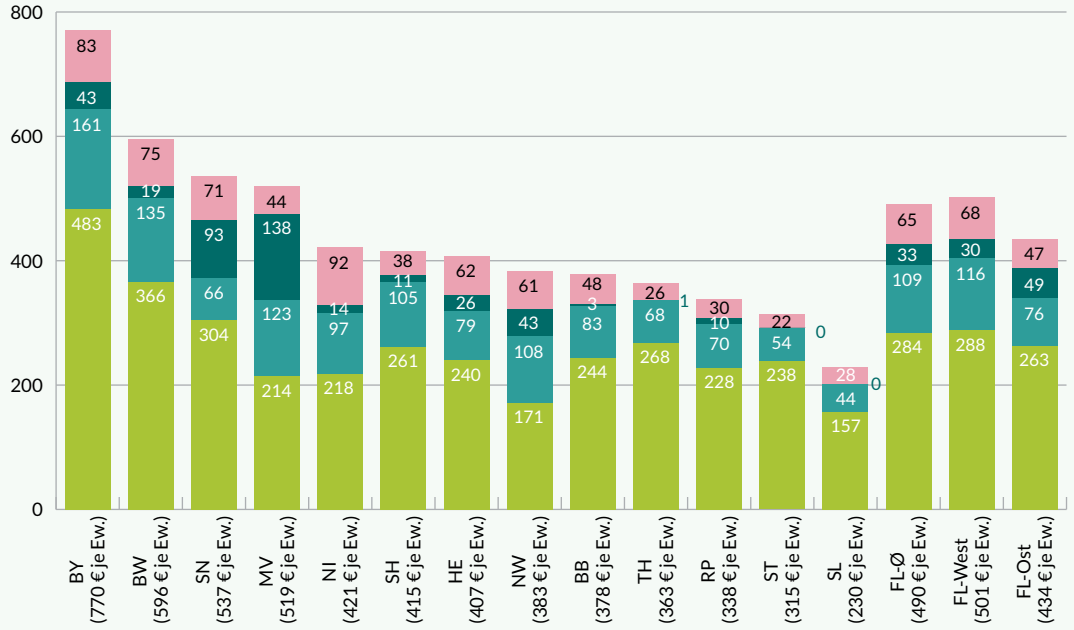
BertelsmannStiftung

jedoch stark durch das ausgesprochen hohe Investitionsniveau der Kommunen in Baden-Württemberg und – insbesondere – Bayern geprägt, die wie bereits in den Vorjahren mit 596 bzw. 770 Euro je Einwohner die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Investitionsausgaben getätigt haben. Ohne Bayern und Baden-Württemberg beliefen sich die kommunalen Investitionsausgaben in den restlichen westdeutschen Flächenländern im Jahr 2018 auf 388 Euro je Einwohner. Sie lagen damit unter dem Niveau der ostdeutschen Kommunen (434 Euro je Einwohner). Die mit Abstand niedrigsten Ausgaben für Investitionen tätigten im Jahr 2018 – einmal mehr – die Kommunen im Saarland. Mit 230 Euro je Einwohner lag das Ausgabenniveau hier mehr als 50 Prozent unter dem Flächenländerdurchschnitt und mehr als 70 Prozent unter dem Niveau der bayerischen Kommunen.

Die kommunalen Investitionsausgaben sind im Jahr 2018 deutlich gestiegen. Im Flächenländerdurchschnitt belief sich der Anstieg auf 56 Euro je Einwohner (+12,9 Prozent). Weit überdurchschnittlich stark ist das Wachstum der kommunalen Investitionsausgaben in Mecklenburg-Vorpommern (+130 Euro je Einwohner bzw. +33,4 Prozent) und Bayern (+94 Euro je Einwohner bzw. +13,9 Prozent) ausgefallen. In vier Ländern (Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Niedersachen und Sachsen) war der Anstieg der kommunalen Investitionsausgaben im Jahr 2018 mit Werten zwischen 57 und 64 Euro je Einwohner leicht überdurchschnittlich. Nur in einem Land – im Saarland – sind die Pro-Kopf-Investitionsausgaben der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2018 entgegen dem Trend gesunken (−13 Euro je Einwohner bzw. −5,3 Prozent).

Abbildung 36 differenziert die Entwicklung der Investitionsausgaben nach der Entwicklung in den Kern- und Extrahaushalten. Die Darstellung lässt erkennen, dass die starke Zunahme überwiegend auf die Ausgabenentwicklung in den kommunalen Kernhaushalten zurückzuführen ist. Die Extrahaushalte machen im Durchschnitt aller 13 Flächenländer mit +4 Euro je Einwohner weniger als 10 Prozent des Investitionswachstums aus. Fast 93 Prozent des Ausgabenanstiegs haben in den kommunalen Kernhaushalten stattgefunden. Einen größeren Anteil an der Ausgabenentwicklung hatten die kommunalen Extrahaushalte in Mecklenburg-Vorpommern. Hier haben die Extrahaushalte mit +32 Euro je Einwohner zu dem weit überdurchschnittlich starken Anstieg der Investitionsausgaben um 130 Euro je Einwohner beigetragen.

ABBILDUNG 37 **Investitionsausgaben 2018 differenziert nach Ausgabearten** in Euro je Einwohner; Summenwert der Investitionsausgaben in Klammern



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

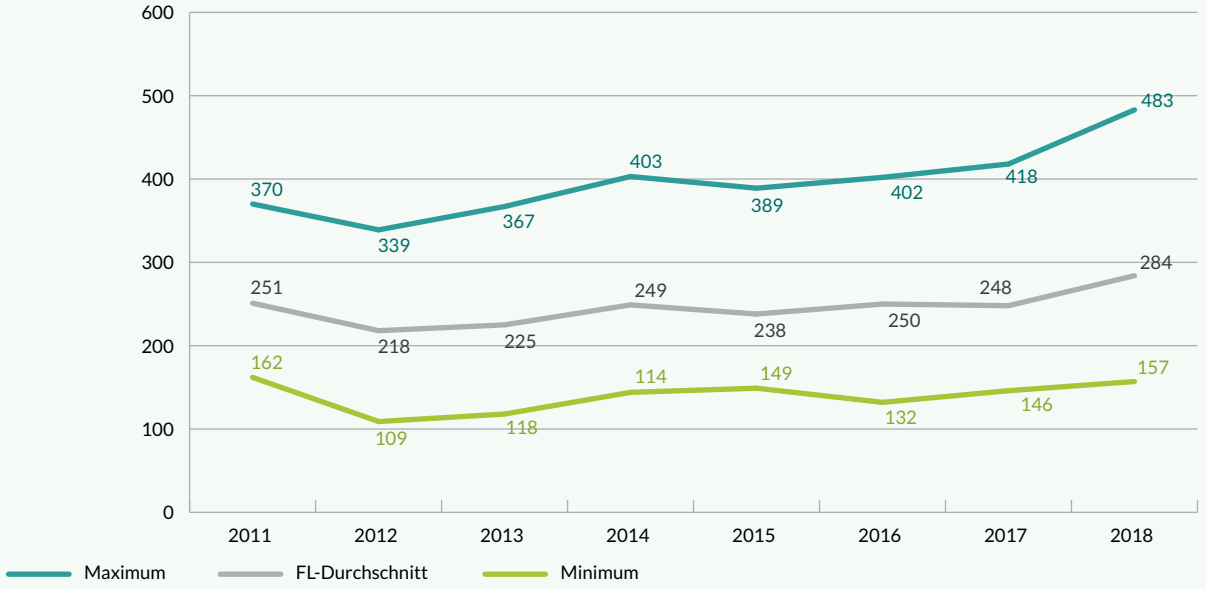
EXKURS Nach Aufgabenbereichen differenzierte Erfassung der Ausgaben für Baumaßnahmen

In der öffentlichen Wahrnehmung werden Investitionen – schon aufgrund ihrer physischen Sichtbarkeit – zumeist mit Baumaßnahmen gleichgesetzt. In finanzwirtschaftlicher und -statistischer Sicht stellen diese jedoch nur einen Teil der kommunalen Investitionsausgaben dar, wenngleich es sich um die Position mit dem größten fiskalischen Gewicht handelt. Im Jahr 2018 machten die Ausgaben für Baumaßnahmen im Flächenländerdurchschnitt mit 284 Euro je Einwohner rd. 58 Prozent der kommunalen Investitionsausgaben insgesamt aus (490 Euro je Einwohner).

Der Investitionsausgabenanteil der Baumaßnahmen variierte dabei im Ländervergleich ganz erheblich. Besonders hoch war er im Jahr 2018 in Thüringen und Sachsen-Anhalt. Hier binden die Baumaßnahmen fast bzw. sogar mehr als drei Viertel der gesamten Investitionsausgaben (73,9 Prozent in Thüringen und 75,6 Prozent in Sachsen-Anhalt). Weit unterdurchschnittlich war der Investitionsausgabenanteil der kommunalen Baumaßnahmen hingegen in Mecklenburg-Vorpommern (41,2 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (44,6 Prozent). Die kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen sind im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt um 36 Euro je Einwohner gestiegen (+14,2 Prozent). Ihr Anstieg hat damit maßgeblich zum – in Abbildung 35 dargestellten – Wachstum der kommunalen Gesamt-Investitionsausgaben (+56 Euro je Einwohner bzw. +12,9 Prozent) beigetragen. In der Zeitreihenbetrachtung der Abbildung 38 wird deutlich, dass die im Jahr 2018 erfolgte Entwicklung der kommunalen Baumaßnahmen den bislang stärksten Anstieg der Baumaßnahmen im laufenden Jahrzehnt darstellt. Zwischen 2014 und 2017 ist das Niveau der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Flächenländerdurchschnitt mit Werten zwischen 238 und 250 Euro je Einwohner nahezu unverändert geblieben.[55] Aufgrund des deutlichen Anstiegs lagen die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Jahr 2018 zumindest im Flächenländerdurchschnitt erstmals wieder über dem Niveau von 2011. Für das Ausgabenminimum gilt dies jedoch nicht; dieses war im Jahr 2018 mit 157 Euro je

55 Der Rückgang der kommunalen Baumaßnahmen zwischen 2011 und 2012 ist auf das Auslaufen der Fördermaßnahmen nach dem „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes" (Konjunkturpaket II) zurückzuführen. Das Programm wurde im Jahr 2009 durch den Bund aufgelegt, um die negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen der Banken- und Wirtschaftskrise für Deutschland abzumildern. Die Förderung lief mit Ablauf des Jahres 2011 endgültig aus.

ABBILDUNG 38 **Minimum, Mittelwert und Maximum der kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen auf der Ebene der Länderaggregate im Zeitraum 2011 bis 2018** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

Einwohner noch immer geringer als im Jahr 2011 (162 Euro je Einwohner).[56]

Die Entwicklung der – bezogen auf die Länderdurchschnittswerte – minimalen und maximalen kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Zeitraum 2011 bis 2018 lässt zudem erkennen, dass die Spannweite zwischen dem Ausgabeminimum und -maximum im Laufe dieses Jahrzehnts stark gestiegen ist: Während das Pro-Kopf-Ausgabemaximum (Bayern; 370 Euro je Einwohner) im Jahr 2011 noch 208 Euro je Einwohner über dem Ausgabenminimum (Nordrhein-Westfalen) lag,[57] belief sich die Spanne im Jahr 2018 auf 326 Euro je Einwohner.[58] Aufgrund ihrer Bedeutung werden die kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen in den vierteljährlichen Kassenergebnissen nicht nur summarisch, sondern auch nach ausgewählten[59] Aufgabenbereichen differenziert ausgewiesen. Hierdurch ergibt sich die Möglichkeit, ländervergleichend darzustellen, in welchen Leistungsbereichen die Kommunen im Jahr 2018 ihre Investitionsschwerpunkte gesetzt haben. Die Ergebnisse zeigt Abbildung 39.

Die zwei – in fiskalischer Hinsicht – wichtigsten Bereiche der kommunalen Bautätigkeit bilden demzufolge die Bereiche „Straßen“ und „Schulen“. Mehr als 40 Prozent der kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen waren im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt diesen beiden Leistungsbereichen zuzuordnen. Davon entfielen 69 Euro je Einwohner bzw. 24,3 Prozent auf den Bereich „Straßen“ und 53 Euro je Einwohner bzw. 18,7 Prozent auf den kommunalen Schulbau. Die fiskalische Bedeutung der übrigen im Rahmen der vierteljährlichen

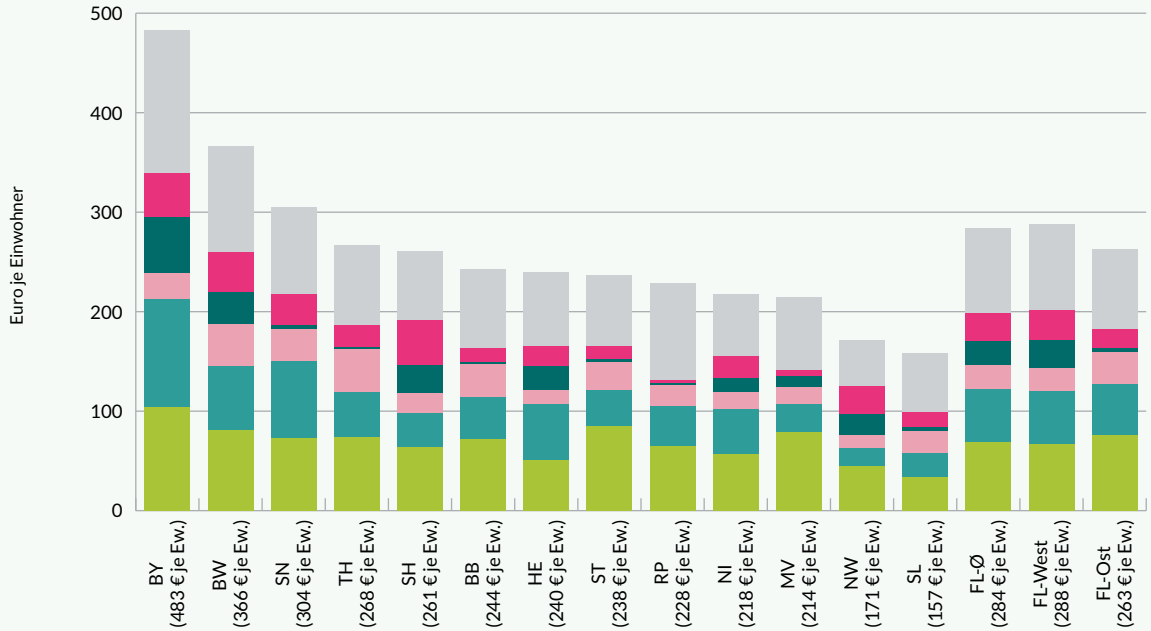
56 Insgesamt lagen die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Jahr 2018 in acht der 13 Flächenländer unter dem Niveau von 2011. Neben Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland gehörten hierzu alle fünf ostdeutschen Flächenländer. Besonders stark ist der Ausgabenrückgang dabei in Hessen ausgefallen (–59 Euro je Einwohner). Bei der Bewertung dieser Entwicklung ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Land Hessen die Investitionstätigkeit seiner Kommunen in den Jahren der Banken- und Wirtschaftskrise durch ein eigenes, zusätzlich zum Konjunkturpaket des Bundes aufgelegtes Investitionsprogramm (Gesetz zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung und zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen in Hessen) angeregt hat; die negative Entwicklung ist daher auch eine Folge des hohen Investitionsniveaus von 2011. In den ostdeutschen Ländern dürfte der Rückgang der kommunalen Baumaßnahmen u. a. auf das Abschmelzen der Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen zurückzuführen sein, die den ostdeutschen Ländern bis 2019 im Rahmen des Solidarpakts II u. a. zur Deckung ihres infrastrukturellen Nachholbedarfs gewährt werden.

57 Die Pro-Kopf-Baumaßnahmen der bayerischen Kommunen überstiegen das Ausgabenniveau der nordrhein-westfälischen Kommunen im Jahr 2011 damit um das 2,2-Fache.

58 Im Jahr 2018 waren die maximalen kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen (Bayern) damit mehr als dreimal so hoch wie die entsprechenden Ausgaben der Kommunen im Saarland, die in diesem Jahr die geringsten Ausgaben für Baumaßnahmen tätigten.

59 Die Baumaßnahmen werden dabei für folgende Leistungsbereiche differenziert erfasst: Allgemeine Verwaltung, Schulen, Eigene Sportstätten, Städteplanung, Vermessung, Bauordnung, Wohnungsbauförderung und -fürsorge, Gemeinde-, Kreis-, Landes- und Bundesstraßen, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Versorgungsunternehmen, Verkehrsunternehmen, Allgemeines Grundvermögen.

ABBILDUNG 39 **Ausgaben für Baumaßnahmen 2018 differenziert nach Aufgabenbereichen** in Euro je Einwohner; Summenwert der Baumaßnahmen in Klammern



	BY (483 € je Ew.)	BW (366 € je Ew.)	SN (304 € je Ew.)	TH (268 € je Ew.)	SH (261 € je Ew.)	BB (244 € je Ew.)	HE (240 € je Ew.)	ST (238 € je Ew.)	RP (228 € je Ew.)	NI (218 € je Ew.)	MV (214 € je Ew.)	NW (171 € je Ew.)	SL (157 € je Ew.)	FL-Ø (284 € je Ew.)	FL-West (288 € je Ew.)	FL-Ost (263 € je Ew.)
Übrige Aufgaben	144	106	87	80	69	80	75	72	98	63	74	46	59	85	86	80
Allg. Verw.*	44	40	31	23	46	14	20	13	3	22	6	28	15	29	31	20
Ver-/Entsorgung	56	32	4	2	28	2	24	3	2	14	11	21	4	24	28	4
Bauen	27	43	33	43	20	33	14	28	21	17	17	13	22	24	23	32
Schulen	108	64	77	45	34	42	56	36	40	45	28	18	24	53	53	51
Straßen	104	81	73	74	64	72	51	85	65	57	79	45	34	69	67	76

*) inkl. allgemeines Grundvermögen

Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

Kassenstatistik erfassten kommunalen Aufgabenbereiche[60] war im Jahr 2018 mit Pro-Kopf-Ausgaben von 24 bzw. 29 Euro je Einwohner (8,5 bzw. 10,2 Prozent) deutlich geringer.

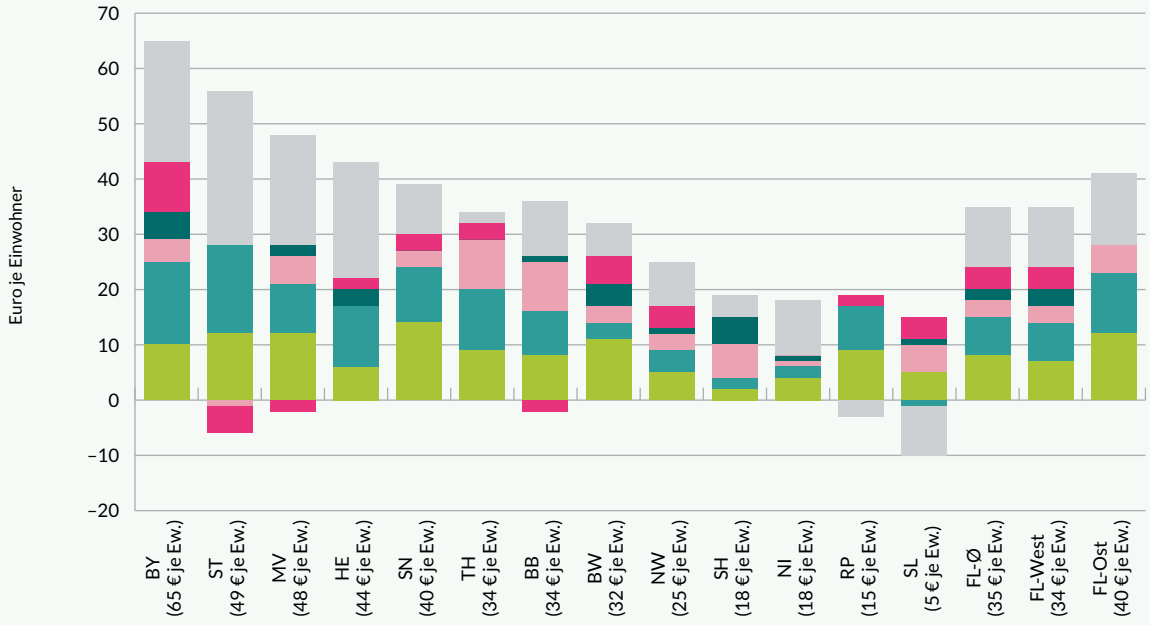
Auch bezogen auf die einzelnen Leistungsbereiche waren die Niveauunterschiede der kommunalen Investitionstätigkeit im Jahr 2018 – teils ausgesprochen – groß, wie Abbildung 39 zeigt. So tätigten die bayerischen Kommunen im Schulbereich im Durchschnitt sechsmal so hohe Bauausgaben wie die Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen (108 gegenüber 18 Euro je Einwohner). Bei den kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Straßenbaumaßnahmen überstieg der maximale Durchschnittswert (Bayern; 104 Euro je Einwohner) das Ausgabenminimum (Saarland; 34 Euro je Einwohner) um das Dreifache.

Neben den Niveauunterschieden, die insbesondere das Resultat der außergewöhnlich hohen kommunalen Investitionen in Bayern und der weit unterdurchschnittlichen Investitionstätigkeit der Kommunen im Saarland und in Nordrhein-Westfalen sind, offenbart der Ländervergleich auch erhebliche Länderunterschiede bei den kommunalen Investitionsschwerpunkten. So reichte der Anteil der Investitionsausgaben für kommunale Straßenbaumaßnahmen im Jahr 2018 zwischen den Flächenländern von 21 Prozent in Hessen bis 37 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern. Bezogen auf den Schulbereich schwankte der Bauausgabenanteil von 11 Prozent in Nordrhein-Westfalen bis 25 Prozent in Sachsen.

Ergänzend zu der vorangegangenen Darstellung der kommunalen Investitionsschwerpunkte vermittelt Abbildung 40 einen

60 Hierbei handelt es sich neben den unter dem Oberbegriff „Bauen" zusammengefassten Aufgabenbereichen Städteplanung, Vermessung, Bauordnung, Wohnungsbauförderung u. -fürsorge sowie kommunale Sportstätten um den Leistungsbereich „Ver- und Entsorgung", der Baumaßnahmen in den Bereichen Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Versorgungsunternehmen und Verkehrsunternehmen umfasst, sowie um die der allgemeinen kommunalen Verwaltung zuzurechnenden Baumaßnahmen (einschließlich des kommunalen Grundvermögens).

ABBILDUNG 40 **Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen gegenüber 2017 differenziert nach Aufgabenbereichen**
in Euro je Einwohner; Summenwert der Baumaßnahmen in Klammern



	BY (65 € je Ew.)	ST (49 € je Ew.)	MV (48 € je Ew.)	HE (44 € je Ew.)	SN (40 € je Ew.)	TH (34 € je Ew.)	BB (34 € je Ew.)	BW (32 € je Ew.)	NW (25 € je Ew.)	SH (18 € je Ew.)	NI (18 € je Ew.)	RP (15 € je Ew.)	SL (5 € je Ew.)	FL-Ø (35 € je Ew.)	FL-West (34 € je Ew.)	FL-Ost (40 € je Ew.)
Übrige Aufgaben	22	28	20	21	9	2	10	6	8	4	10	–3	–9	11	11	13
Allg. Verw.*	9	–5	–2	2	3	3	–2	5	4	0	0	2	4	4	4	0
Ver-/Entsorgung	5	0	2	3	0	0	1	4	1	5	1	0	1	2	3	0
Bauen	4	–1	5	0	3	9	9	3	3	6	1	0	5	3	3	5
Schulen	15	16	9	11	10	11	8	3	4	2	2	8	–1	7	7	11
Straßen	10	12	12	6	14	9	8	11	5	2	4	9	5	8	7	12

*) inkl. allgemeines Grundvermögen

Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

Eindruck davon, in welchen Bereichen die Kommunen ihre Bautätigkeit im vergangenen Jahr gesteigert bzw. wo sie diese ggf. reduziert haben. Im Flächenländerdurchschnitt sind die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Jahr 2018 insgesamt um 35 Euro je Einwohner gestiegen (+14,2 Prozent). Dieser Anstieg geht zu etwas mehr als 40 Prozent auf die Zunahme der kommunalen Bauausgaben in den Bereichen „Straßen“ und „Schulen“ zurück, die im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt um 8 Euro je Einwohner (+12,9 Prozent) bzw. 7 Euro je Einwohner (+16,4 Prozent) über dem Vorjahresniveau lagen. Die Bauausgaben in den „übrigen kommunalen Aufgabenbereichen“, die im Rahmen der Kassenstatistik nicht gesondert erfasst werden, legten in diesem Zeitraum um 11 Euro je Einwohner zu (+15,2 Prozent).

Mit Abstand am stärksten gestiegen sind im Jahr 2018 die Bauausgaben der bayerischen Kommunen (+65 Euro je Einwohner bzw. +17,0 Prozent). Überdurchschnittlich dynamisch haben sich darüber hinaus die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahem in Sachsen-Anhalt (+49 Euro je Einwohner bzw. +35,7 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (+48 Euro je Einwohner bzw. +42,2 Prozent), Hessen (+44 Euro je Einwohner bzw. +31,1 Prozent) und Sachsen (+40 Euro je Einwohner bzw. +19,5 Prozent) entwickelt. Bezogen auf den Pro-Kopf-Betrag sind die kommunalen Bauausgaben im Jahr 2018 im Saarland hingegen kaum gestiegen (+5 Euro je Einwohner bzw. +9,0 Prozent).

Ein wesentlicher Teil der Entwicklungsunterschiede bei den kommunalen Bauausgaben kann daher auf die divergierende Entwicklung in den Bereichen „Straßen“ und „Schulen“ zurückgeführt werden. Bezogen auf den Summenwert der kommunalen Bauausgaben in diesen Bereichen reichte die Entwicklung im Jahr 2018 im Ländervergleich von +4 Euro je Einwohner in Schleswig-Holstein bis hin zu +28 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt.[61]

61 Noch größer waren die Entwicklungsunterschiede der kommunalen Pro-Kopf-Bauausgaben nur in den nicht gesondert erfassten „übrigen Aufgabenbereichen“; hier reichte die Spanne von –9 Euro je Einwohner im Saarland bis +28 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt.

Eine weitere Ausgabenart, deren fiskalische Bedeutung in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen ist, sind die Zinsen. Im Flächenländerdurchschnitt belief sich ihr Pro-Kopf-Wert 2018 noch auf 39 Euro (Abbildung 41). Analog zur Höhe der kommunalen Verschuldung wiesen die kommunalen Zinsausgaben große Länderunterschiede auf. Die Spanne reichte von 12 Euro bis 73 Euro je Einwohner. Weit unterdurchschnittlich gering war das Ausgabenniveau dabei in Brandenburg (12 Euro je Einwohner), Sachsen (14 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (18 Euro je Einwohner). Die höchsten Zinsausgaben tätigten die Kommunen in Hessen (73 Euro je Einwohner) und dem Saarland (68 Euro je Einwohner), gefolgt von Rheinland-Pfalz (63 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (57 Euro je Einwohner).

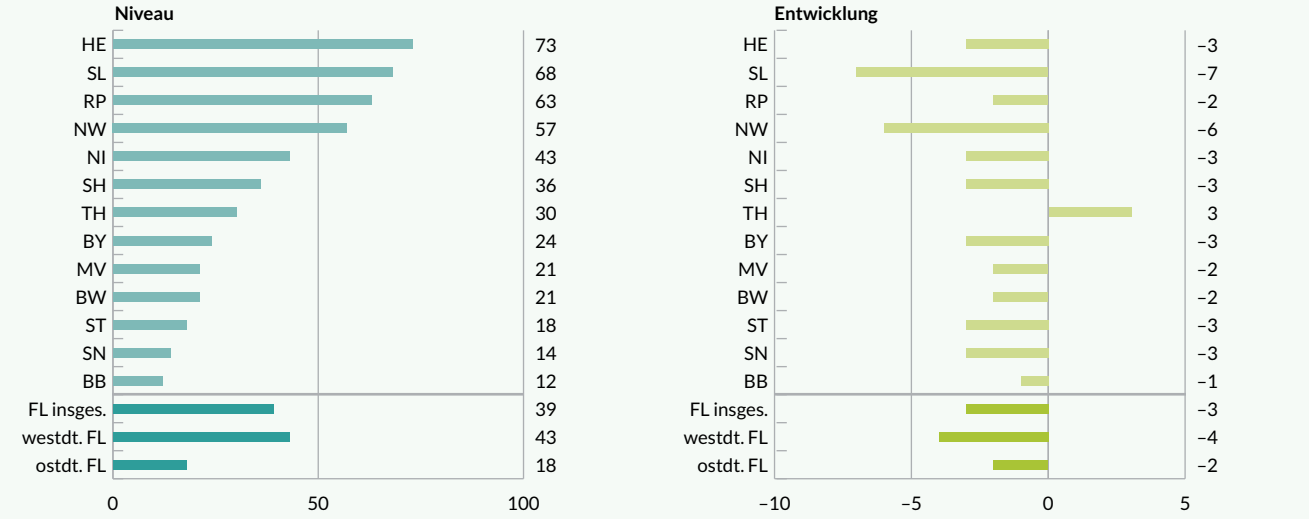
Der bereits seit einem Jahrzehnt zu beobachtende Rückgang der kommunalen Zinsausgaben hat sich auch im Jahr 2018 fortgesetzt. Gegenüber dem Vorjahr sank das Pro-Kopf-Ausgabenniveau im Flächenländerdurchschnitt um 7,1 Prozent. Damit waren 2018 im Flächenländerdurchschnitt 1,1 Prozent der kommunalen Gesamteinnahmen durch die Finanzierung der Verbindlichkeiten gebunden; zum Vergleich: Im Jahr 2011 belief sich dieser Wert noch auf 2,5 Prozent. Den stärksten Rückgang verzeichneten die Kommunen im Saarland (−7 Euro je Einwohner bzw. −9,3 Prozent) sowie in Nordrhein-Westfalen (−6 Euro je Einwohner bzw. −9,5 Prozent). In Thüringen sind die kommunalen Zinsausgaben hingegen gegen den Bundestrend gestiegen (+3 Euro je Einwohner bzw. +1,2 Prozent).[62]

Ergänzend zu der in Abbildung 41 dargestellten Veränderung der kommunalen Zinsausgaben im Jahr 2018 gibt die vorliegende Abbildung 42 einen Überblick über deren Entwicklung seit 2011. Demzufolge sind die Zinsausgaben der kommunalen Kern- und Extrahaushalte zwischen 2011 und 2018 im Flächenländerdurchschnitt um rd. 38 Prozent gesunken (−24 Euro je Einwohner). Diese Entwicklung ist umso bemerkenswerter, als die Schulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Flächenländerdurchschnitt bis 2015 weiter gestiegen sind (zwischen 2011 und 2015 erfolgte Zunahme um 169 Euro je Einwohner bzw. 9,7 Prozent) und trotz des seit 2016 erfolgten Schuldenrückgangs im Jahr 2018 mit 1.692 Euro je Einwohner nur geringfügig unter dem Ausgangsniveau von 2011 (1.735 Euro je Einwohner) lagen.

Speziell bis zum Jahr 2015 ist der Rückgang der kommunalen Zinsausgaben maßgeblich auf die Entwicklung der Zinssätze zurückzuführen. In Abbildung 43 ist beispielhaft die Entwicklung des EZB-Leitzinssatzes (Hauptrefinanzie-

62 Der Anstieg ist dabei ausschließlich auf die Entwicklung der Zinsausgaben in den Extrahaushalten der thüringischen Kommunen zurückzuführen, deren Niveau im Jahr 2018 um 6 Euro je Einwohner (+100 Prozent) gestiegen ist. In allen anderen Ländern sind die Zinsausgaben der kommunalen Extrahaushalte im Jahr 2018 hingegen nahezu unverändert geblieben (Veränderung zwischen −0,7 und +0,8 Euro je Einwohner).

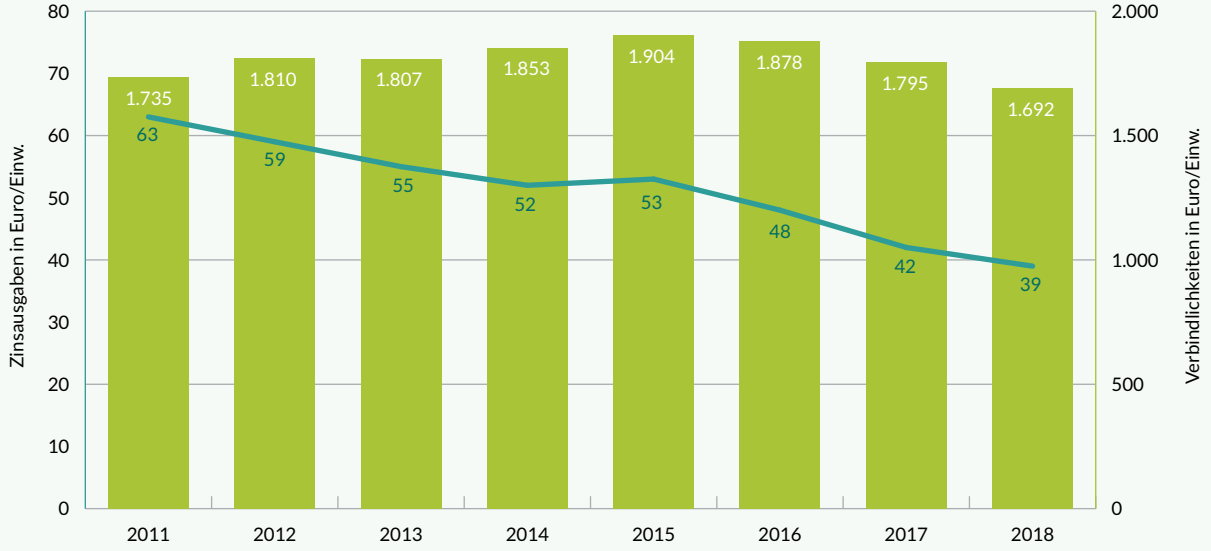
ABBILDUNG 41 **Zinsausgaben – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 42 **Zinsausgaben und Verbindlichkeiten im Zeitraum 2011 bis 2018** in Euro je Einwohner

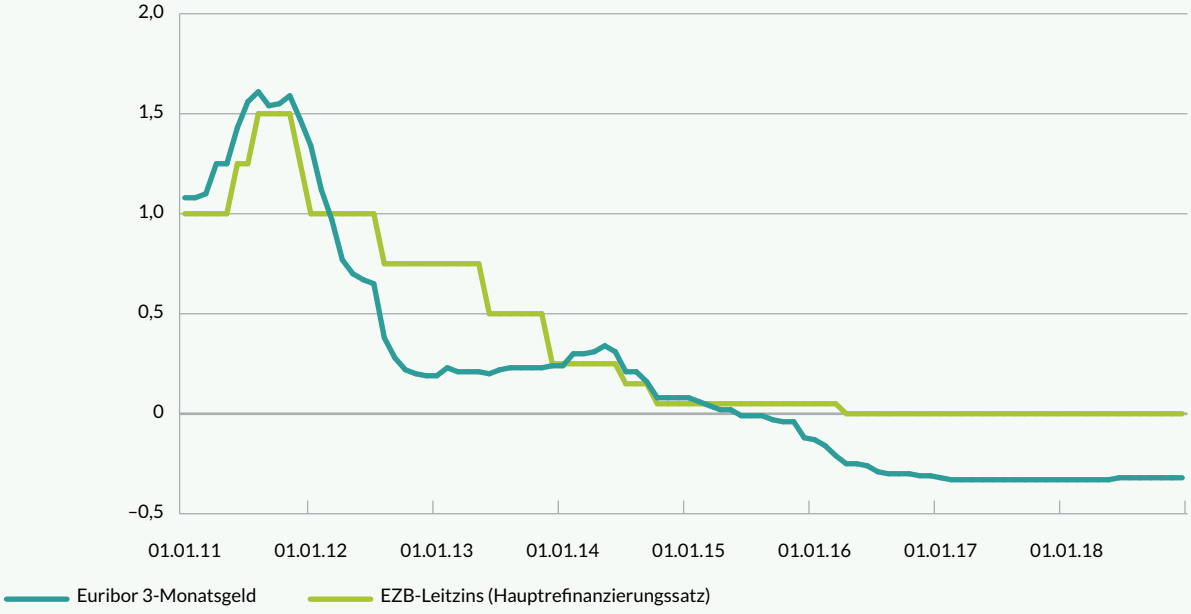


*) Kreditmarktschulden, Kassenkredite und Wertpapierschulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte beim nicht öffentlichen Bereich

Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte, jährliche Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts [2011 bis 2017] und vorläufige Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts [2018]).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 43 **Zinsentwicklung 2011 bis 2018**
in Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank.

BertelsmannStiftung

rungssatz) sowie des Euribor Dreimonatsgeldmarktsatzes für den Zeitraum 2011 bis 2018 dargestellt. Nach einem kurzen Anstieg im Jahr 2011 sind beide Zinssätze deutlich gesunken. Seit Anfang 2015 liegt der Satz für das Euribor Dreimonatsgeld im negativen Bereich.[63]

Seit 2016 stellt der Rückgang der kommunalen Verbindlichkeiten einen zweiten Grund für die im Flächenländerdurchschnitt rückläufige Entwicklung der kommunalen Zinsausgaben dar.

4.4 Verschuldung

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hatten die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Stichtag 31.12.2018 in ihren Kern- und Extrahaushalten Gesamtschulden in Höhe von 129,7 Milliarden Euro (Summe der Schulden beim nicht öffentlichen Bereich[64]). Je Einwohner entspricht dies einem Schuldenniveau von 1.692 Euro. In Abbildung 44 sind die kommunalen Verbindlichkeiten für die Flächenländer insgesamt sowie für die Aggregate der west- und ostdeutschen Flächenländer nach Schuldenarten dargestellt. Bezogen auf den Durchschnitt aller 13 Flächenländer setzten sich die kommunalen Gesamtschulden zum 31.12.2018 wie folgt zusammen:

- Kreditmarktschulden (d. h. am Kreditmarkt aufgenommene Verbindlichkeiten zur Finanzierung investiver Zwecke) machten zum genannten Stichtag rd. 70,4 Prozent der Schulden aus (1.190 Euro je Einwohner).
- 27,4 Prozent der Verbindlichkeiten (464 Euro je Einwohner) waren sogenannte „Kassenkredite“, d. h. Verbindlichkeiten, die dazu dienen, vorübergehende Liquiditätsengpässe zu überbrücken und daher eigentlich nicht als dauerhaftes Finanzierungsinstrument gedacht sind.
- Wertpapierschulden, d. h. am Kapitalmarkt aufgenommene Verbindlichkeiten (z. B. Städteanleihen) machten zum 31.12.2018 im Flächenländerdurchschnitt 2,2 Prozent der kommunalen Gesamtverbindlichkeiten aus (38 Euro je Einwohner).

Die Verbindlichkeiten der kommunalen Kern- und Extrahaushalte sind im Jahr 2018 relativ deutlich gesunken, wie sich anhand von Abbildung 44 feststellen lässt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lagen von den Kommunen beim nicht öffentlichen Bereich aufgenommenen Schulden zum 31.12.2018 im Flächenländerdurchschnitt 103 Euro je Einwohner unter dem Niveau des Vorjahreszeitpunktes; dies entspricht einer Verringerung um 5,7 Prozent. Der Schuldenrückgang geht maßgeblich auf die Ende 2018 im Rahmen des sogenannten „Hessenkassegesetzes“ erfolgte Übernahme eines Großteils der kommunalen Kassenkredite in Hessen durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) zurück. An zwei Stichtagen – dem 17. September und dem 17. Dezember 2018 – hat die WIBank in Summe Kassenkredite im Volumen von 4,9 Milliarden Euro abgelöst. Vor allem aufgrund dieser Altschuldenübernahme sind die Kassenkredite der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahresniveau um 785 Euro je Einwohner bzw. 91,5 Prozent gesunken (siehe hierzu Abbildung 50).

Aufgrund seiner Dimension hat der beschriebene hessische Sondereffekt einen deutlich erkennbaren Einfluss auf die Schuldenentwicklung der Gesamtheit aller Kommunen. Aus diesem Grund werden Schuldenhöhe und -entwicklung in Abbildung 44 zusätzlich zum Durchschnitt aller 13 Flächenländer auch für die Gesamtheit aller Flächenländer sowie aller westdeutschen Flächenländer ohne Hessen dargestellt. Bezogen auf diese Gruppen sind die kommunalen Verbindlichkeiten beim nicht öffentlichen Bereich im Jahr 2018 um 47 bzw. 43 Euro je Einwohner gesunken (–2,7 Prozent bzw. –2,3 Prozent).

Abbildung 45 lässt erkennen, dass der Schuldenrückgang in den westdeutschen Flächenländern – auch ohne Berücksichtigung der Entwicklung in Hessen – maßgeblich durch die Tilgung kommunaler Kassenkredite geprägt war. Im Gegensatz dazu ist die rückläufige Entwicklung der kom-

63 Der Vollständigkeit halber ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das anhaltend niedrige Zinsniveau für die öffentlichen Haushalte – und somit auch für die Kommunen – nicht ausschließlich mit Vorteilen verbunden ist. Es stellt die öffentliche Hand auch vor bislang nicht gekannte Herausforderungen, z. B. aufgrund deutlich reduzierter Anlagemöglichkeiten für Rücklagen und kurzfristige Liquidität (u. a. fordern öffentliche Banken und Sparkassen inzwischen häufig Negativzinsen bzw. Verwahrgebühren).

64 Als Schulden beim nicht öffentlichen Bereich werden Verbindlichkeiten öffentlicher Körperschaften bezeichnet, die diese bei Kreditinstituten (Banken, Sparkassen, Bausparkassen) oder bei Versicherungsunternehmen etc. aufgenommen haben. In Abgrenzung dazu werden beim öffentlichen Bereich solche Verbindlichkeiten nachgewiesen, die eine öffentliche Körperschaft (Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungen, Sondervermögen etc.) bei einer anderen öffentlichen Körperschaft aufgenommen hat. Da aufgrund fehlender Erfassungsmöglichkeiten in der Schuldenstatistik Nettoschuldner beziehungsweise Nettogläubigerpositionen nicht errechnet werden können, erfolgt eine unbereinigte Zusammenfassung der Verschuldungsdaten aller Berichtsstellen; dies hat zur Folge, dass zum Beispiel Schulden der Gemeinden bei ihrem Land beziehungsweise Schulden der Extrahaushalte bei ihrem Kernhaushalt in nicht konsolidierter Form nachgewiesen werden. Anders als die Schulden, die Kommunen beim nicht öffentlichen Bereich – also bei Kreditinstituten o. Ä. aufgenommen haben – enthalten die beim öffentlichen Bereich aufgenommenen Verbindlichkeiten Doppelzählungen. Aus diesem Grund werden im Rahmen der vorliegenden Analyse ausschließlich die Verbindlichkeiten beim nicht öffentlichen Bereich in den Blick genommen.

ABBILDUNG 44 **Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Niveau 2018 sowie Veränderung gegenüber dem Vorjahr** Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner; Schulden beim nicht öffentlichen Bereich; Gesamtverbindlichkeiten in Klammern

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2).

BertelsmannStiftung

munalen Verbindlichkeiten in Ostdeutschland überwiegend auf den Abbau investiv verwendeter Kreditmarktschulden zurückführen; mehr als zwei Drittel des Schuldenrückgangs sind das Resultat einer Nettotilgung bei den Kreditmarktschulden (44 von 65 Euro je Einwohner).

Sowohl die kommunalen Kassenkredite als auch die Wertpapierschulden wiesen im Berichtsjahr 2018 eine starke regionale Konzentration auf. Dies lässt sich bereits anhand der Niveauunterschiede zwischen den Kommunen in den west- und ostdeutschen Flächenländern feststellen: Während die Kassenkredite im westdeutschen Durchschnitt mit 517 Euro je Einwohner 28 Prozent der kommunalen Gesamtschulden ausmachten, war ihre Bedeutung in den ostdeutschen Kommunen sowohl prozentual als auch je Einwohner weitaus geringer. Mit 193 Euro je Einwohner lag das Kassenkreditniveau der ostdeutschen Kommunen im Schnitt mehr als 60 Prozent unter dem westdeutschen Niveau; der Gesamtschuldenanteil der Kassenkredite belief sich im ostdeutschen Mittel auf 21 Prozent.

Wie in den Vorjahren waren Wertpapierschulden auch in 2018 ein rein westdeutsches Spezifikum. Von den ostdeutschen Kommunen wurden sie überhaupt nicht (mehr) genutzt. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer belief sich ihr Volumen auf 45 Euro je Einwohner (dies entspricht einem Gesamtschuldenanteil von 2,4 Prozent).

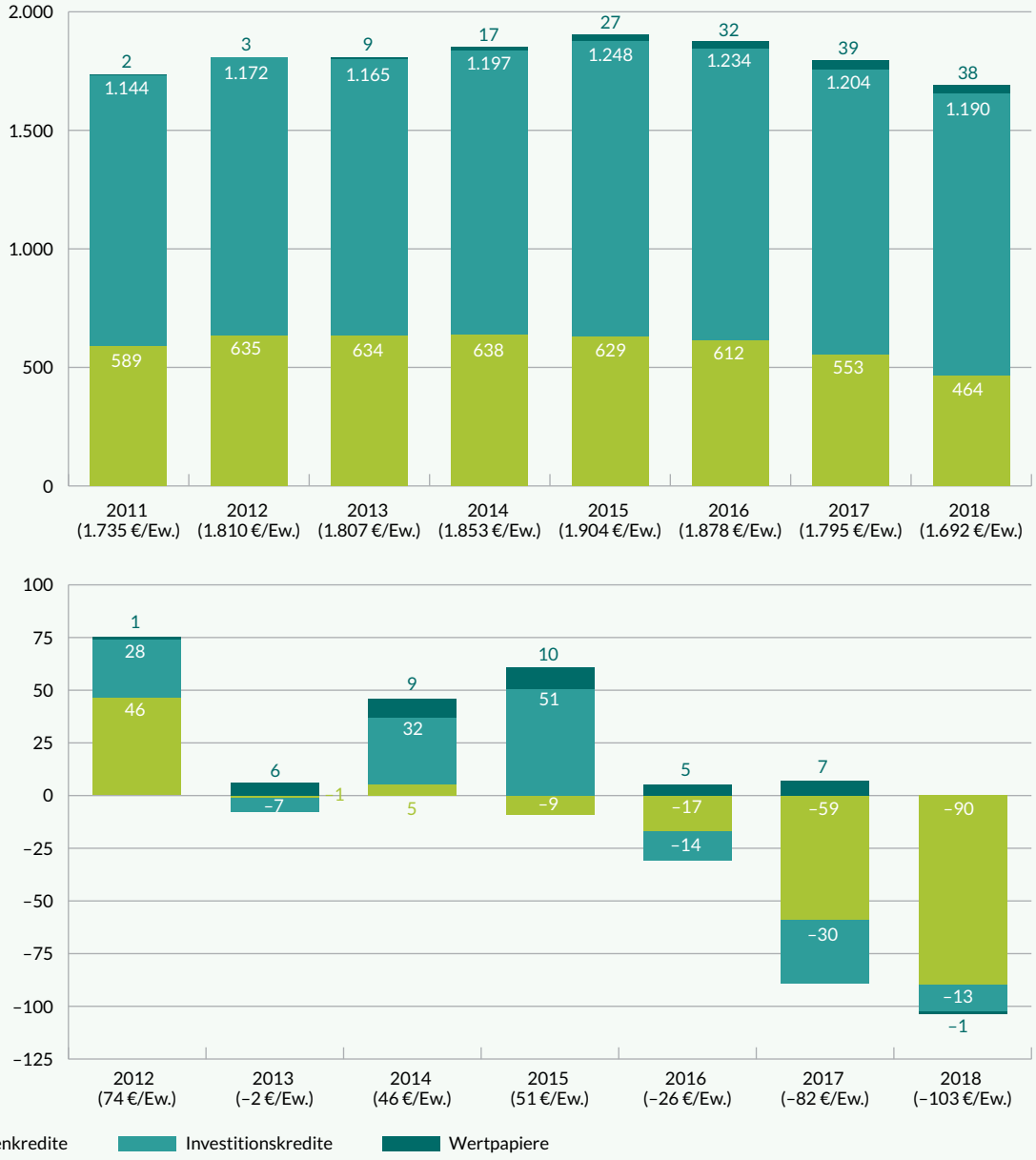
Nicht zuletzt aufgrund der skizzierten Niveauunterschiede bei den Kassenkrediten und Wertpapierschulden hatten die Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern zum 31.12.2018 mit durchschnittlich 908 Euro je Einwohner weniger als halb so hohe Schulden wie Kommunen in den westdeutschen Flächenländern. Darüber hinaus wiesen auch die investiv genutzten Kreditmarktschulden der Kommunen in den ostdeutschen Ländern ein deutlich geringeres Niveau auf als im Westen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die entsprechenden Verbindlichkeiten in den ostdeutschen Kommunen zum 31.12.2018 im Mittel auf 715 Euro je Einwohner. In den westdeutschen Kommunen beliefen sich die Investitionskredite der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Schnitt hingegen auf 1.284 Euro je Einwohner – nahezu 80 Prozent mehr als in den ostdeutschen Flächenländern.

Bevor die aktuelle Verschuldungssituation der kommunalen Haushalte ländervergleichend in den Blick genommen wird, wird nachfolgend – zur besseren Einordnung der 2018er Zahlen – zunächst kurz auf die Entwicklung der kommunalen Verbindlichkeiten seit Beginn des Jahrzehnts eingegangen (Abbildung 45).

In der Zeitreihenbetrachtung treten die unterschiedlichen Entwicklungstrends im zurückliegenden Jahrzehnt deutlich zutage:

- In der ersten Hälfte des Jahrzehnts sind die kommunalen Schulden zunächst noch erkennbar gewachsen. Im Jahr

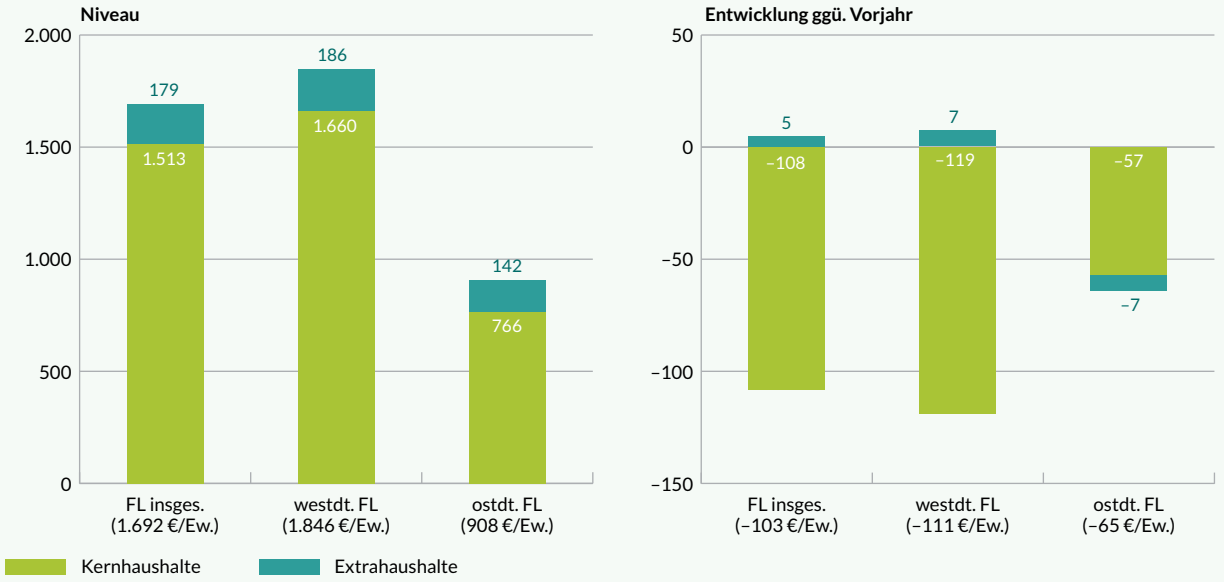
ABBILDUNG 45 **Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände im Zeitraum – Niveau 2011 bis 2018 sowie Veränderung gegenüber dem Vorjahr** Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner; Schulden beim nicht öffentlichen Bereich; Gesamtverbindlichkeiten in Klammern



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5 [2011 bis 2016] Fachserie 14 Reihe 5.2 [2017 und 2018]).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 46 **Kommunale Gesamtschulden 2018 sowie Veränderung gegenüber 2017 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten** Stand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner; Schulden beim nicht öffentlichen Bereich



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2).

BertelsmannStiftung

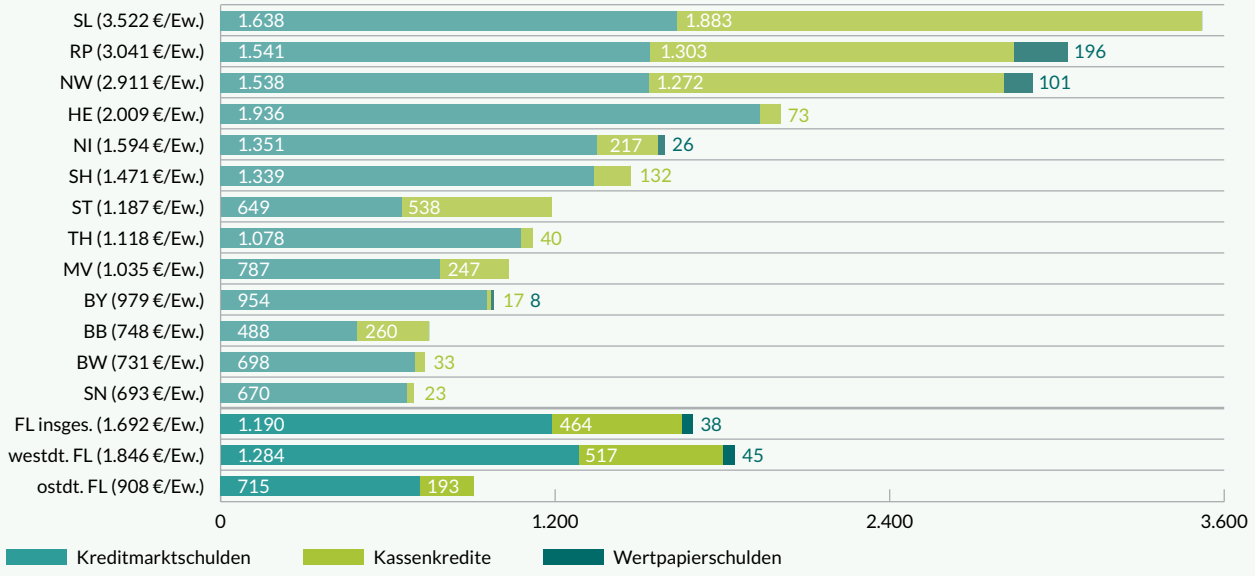
2015 lag das Schuldenniveau im Flächenländerdurchschnitt mit 1.904 Euro je Einwohner fast 10 Prozent über dem Niveau von 2011. Während der Schuldenanstieg im Jahr 2012 dabei noch primär defizitbedingt war und von steigenden Kassenkrediten geprägt wurde, ging die Zunahme in 2014 und 2015 auf das Konto der Investitionskredite, die in diesen Jahren im Flächenländerdurchschnitt um 32 bzw. 51 Euro je Einwohner stiegen.

- Mit dem Jahr 2016 hat – zumindest im Hinblick auf die Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern – eine Trendwende zum Schuldenabbau stattgefunden. In den fiskalisch besonders guten Jahren 2017 und 2018 hat sich die Dynamik der Schuldenrückführung dann erheblich verstärkt. Schon im Jahr 2017 – d. h. ohne den verzerrenden Einfluss des „Hessenkasse-Effekts“ – ging der Abbau der kommunalen Verbindlichkeiten dabei maßgeblich auf die rückläufige Entwicklung bei den Kassenkrediten zurück, die mit −59 Euro je Einwohner mehr als 70 Prozent des Gesamtschuldenabbaus ausmachten (−82 Euro je Einwohner bzw. −4,4 Prozent). Im Jahr 2018 setzte sich der kassenkreditgetriebene kommunale Schuldenabbau weiter fort, wenngleich der starke Rückgang (−103 Euro je Einwohner bzw. −5,8 Prozent) – wie zuvor beschrieben – erheblich unter dem Einfluss des hessischen Sondereffektes stand. Ende 2018 lagen die Gesamtschulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Flächenländerdurchschnitt 212 Euro je Einwohner bzw. 11,1 Prozent unter ihrem Höchststand vom 31.12.2015.

In den vorangegangenen Kapiteln ist mehrfach der Einfluss des Berichtskreises der Extrahaushalte auf die Volatilität der finanzstatistischen Meldungen thematisiert worden. Dieser Einfluss erstreckt sich auch auf die Höhe und Entwicklung der kommunalen Verbindlichkeiten. Es ist demnach grundsätzlich nicht auszuschließen, dass der zuvor beschriebene Rückgang der kommunalen Schulden im Jahr 2018 u. a. auch auf eine Veränderung des Berichtskreises der Extrahaushalte zurückzuführen ist.

In Abbildung 46 sind der Stand sowie die Entwicklung der kommunalen Gesamtschulden separat für die Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände dargestellt. Demnach waren die kommunalen Extrahaushalte zum 31.12.2018 im Flächenländerdurchschnitt für Verbindlichkeiten in Höhe von 179 Euro je Einwohner verantwortlich; dies entspricht einem Gesamtschuldenanteil von 10,6 Prozent. In den ostdeutschen Kommunen war der Gesamtschuldenanteil der Extrahaushalte dabei mit 15,6 Prozent etwas größer als in den westdeutschen Flächenländern (10,1 Prozent).

ABBILDUNG 47 **Kommunale Gesamtverschuldung nach Schuldenarten und Ländern 2018**
Stand zum 31.12. in Euro je Einwohner, Schulden beim nicht öffentlichen Bereich



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2).

BertelsmannStiftung

Im Hinblick auf die Schuldenentwicklung spielten die kommunalen Extrahaushalte im Jahr 2018 nur eine untergeordnete Entwicklung. Von dem Gesamtschuldenabbau in Höhe von 103 Euro je Einwohner entfielen nur 5 Euro je Einwohner bzw. 4,9 Prozent auf die kommunalen Extrahaushalte. In den ostdeutschen Kommunen war ihr Anteilswert dabei mit 10,8 Prozent deutlich größer.

Abbildung 47 gibt einen Überblick über die Höhe und Zusammensetzung der kommunalen Gesamtschulden zum Stichtag 31.12.2018. Der Ländervergleich offenbart auch im Jahr 2018 große Unterschiede bei der Höhe und Struktur der kommunalen Verbindlichkeiten. Die Spannweite zwischen den Ländern mit den geringsten und den höchsten kommunalen Pro-Kopf-Schulden (Sachsen: 693 Euro je Einwohner; Saarland: 3.522 Euro je Einwohner) betrug im vergangenen Jahr 2.829 Euro je Einwohner; d. h. die Schuldenbelastung der Kommunen an der Saar war im Durchschnitt fünfmal so groß wie diejenige der Kommunen in Sachsen.

In drei Ländern (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen) hatten die Kommunen im Jahr 2018 in ihren Kern- und Extrahaushalten Gesamtschulden von knapp unter 3.000 Euro je Einwohner oder mehr. Auf der anderen Seite lag die kommunale Schuldenbelastung in vier Ländern (Sachsen, Baden-Württemberg, Brandenburg und Bayern) weit unter 1.000 Euro je Einwohner.

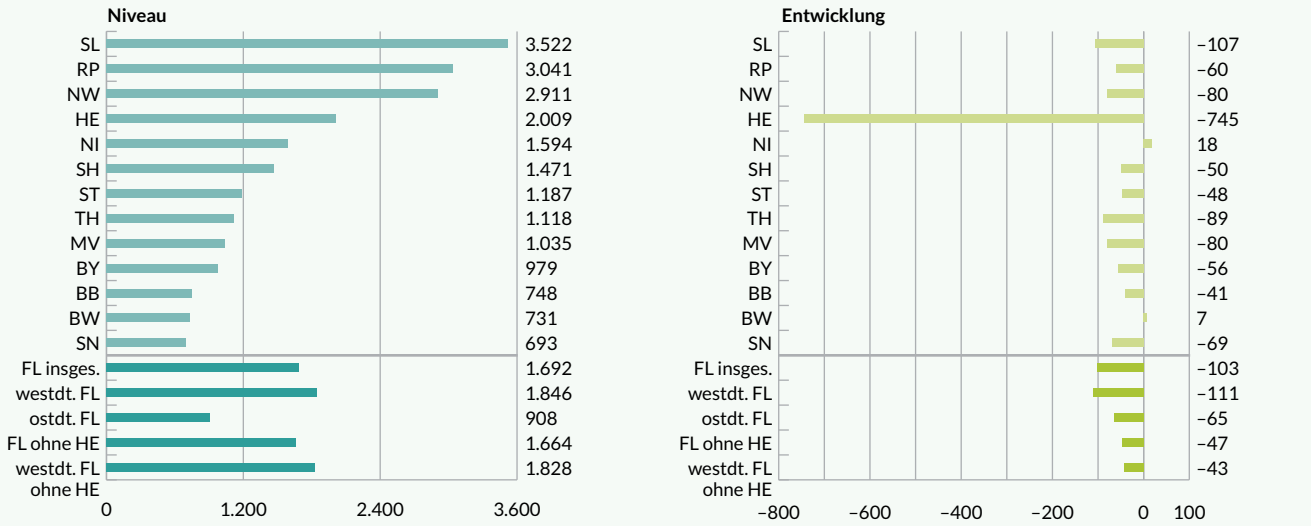
Der überwiegende Teil der Länderunterschiede bei den kommunalen Verbindlichkeiten ist auf die divergierende Inanspruchnahme der Kassenkredite zurückführen. Zum Stichtag 31.12.2018 reichte deren Niveau von 17 Euro je Einwohner in Bayern bis jeweils rd. unter 1.300 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz und sogar 1.883 Euro je Einwohner im Saarland. Die Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände des Saarlands waren damit pro Einwohner 111-mal so hoch wie in Bayern.

Bezogen auf die Kreditmarktschulden (Kredite für Investitionen) reichte die Spannweite der kommunalen Pro-Kopf-Verbindlichkeiten im Jahr 2016 noch von 488 Euro in Brandenburg bis 1.936 Euro in Hessen. Schuldenminimum und -maximum lagen somit 1.448 Euro auseinander.

Wie die vorangegangene Abbildung 47 hat auch Abbildung 48 die Gesamtschulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2018 zum Gegenstand. Während jedoch zuvor – neben der Schuldenhöhe – die Schuldenstruktur nach Schuldenarten im Fokus stand, gibt diese einen Überblick über die kommunale Schuldenentwicklung im Jahr 2018 in den einzelnen Flächenländern.

In der ländervergleichenden Darstellung der Schuldenentwicklung sticht vor allem der Effekt der Übernahme eines Großteils der kommunalen Kassenkredite im Rahmen der „Hessenkasse“ hervor. Im Wesentlichen aufgrund dieser

ABBILDUNG 48 **Gesamtschulden* der Gemeinden und Gemeindeverbände – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner; Schulden beim nicht öffentlichen Bereich



*) Kreditmarktschulden, Kassenkredite und Wertpapierschulden, jeweils beim nicht öffentlichen Bereich

Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

Übernahme sind die Schulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in Hessen im Jahr 2018 per Saldo um 745 Euro je Einwohner auf nun 2.009 Euro je Einwohner gesunken (–27,1 Prozent). Jenseits des hessischen Sonderfalls reichte die kommunale Schuldenentwicklung im Jahr 2018 auf der Länderebene von –107 bis +18 Euro je Einwohner. In sechs der 13 Flächenländer sind die Gesamtschulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte zwischen 40 und 60 Euro je Einwohner gesunken. Noch umfassender war der Schuldenrückgang in Nordrhein-Westfalen (–80 Euro je Einwohner bzw. –2,7 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (–80 Euro je Einwohner bzw. –7,1 Prozent), Thüringen (–89 Euro je Einwohner bzw. –7,4 Prozent) und dem Saarland (–107 Euro je Einwohner bzw. –2,9 Prozent). Gegen den Bundestrend – leicht – gestiegen sind die kommunalen Verbindlichkeiten im Jahr 2018 in Baden-Württemberg (+7 Euro je Einwohner bzw. +1,0 Prozent) und Niedersachsen (+18 Euro je Einwohner bzw. +1,1 Prozent).

Abbildung 49 gibt einen nach Ländern differenzierten Überblick über die Höhe und Entwicklung der kommunalen Kreditmarktschulden[65] im Jahr 2018. Der Ländervergleich offenbart – jenseits des Durchschnittswertes von 1.190 Euro je Einwohner – große regionale Niveau- und Entwicklungsunterschiede:

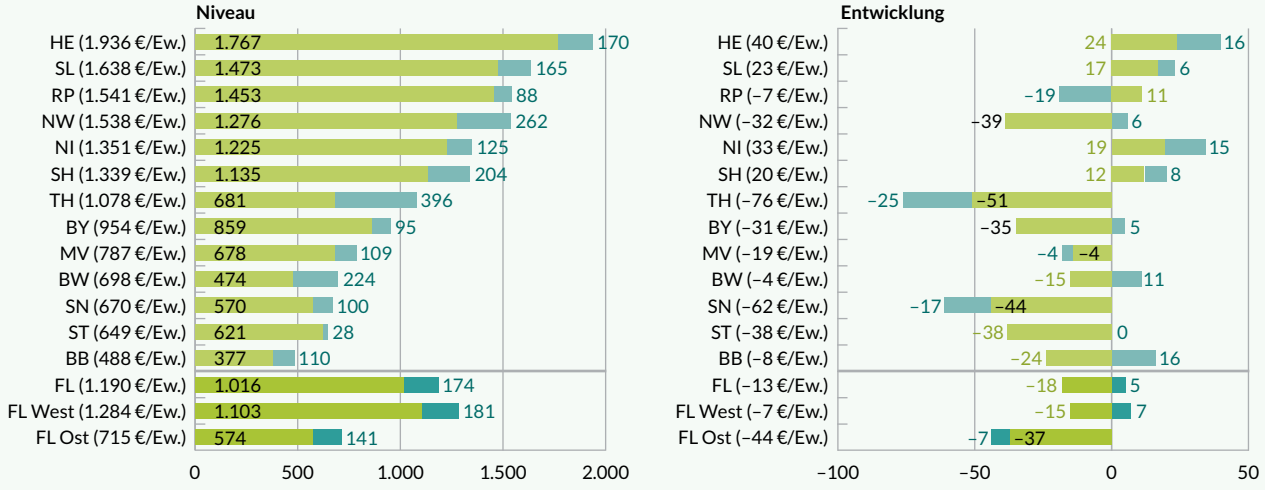
- Bezogen auf das Schuldenniveau reichte die Spanne dabei von weniger als 500 Euro je Einwohner in Brandenburg bis fast 2.000 Euro je Einwohner in Hessen.

- Bei der Entwicklung der Kreditmarktschulden bildeten Thüringen (–76 Euro je Einwohner bzw. –6,6 Prozent) und Hessen (+40 Euro je Einwohner bzw. +2,1 Prozent) im Jahr 2018 die beiden Maximalwerte.

Die Verbindlichkeiten der kommunalen Extrahaushalte entfielen im Jahr 2018 fast ausschließlich auf die am Kreditmarkt aufgenommenen Verbindlichkeiten für investive Zwecke. Fast 98 Prozent der von den Extrahaushalten gemeldeten Schulden beim nicht öffentlichen Bereich ließen sich im Jahr 2018 den Kreditmarktschulden zuordnen. Auf die Kassenkredite entfielen demgegenüber lediglich etwas mehr als 2 Prozent der Verbindlichkeiten in den kommunalen Extrahaushalten. Aufgrund der beschriebenen Konzentration ist die fiskalische Bedeutung der Extrahaushalte bei den kommunalen Kreditmarktschulden sowohl im Hinblick auf ihr Niveau als auch hinsichtlich ihrer Entwicklung deutlich größer als bei den Gesamtverbindlichkeiten. Aus diesem Grund beinhaltet die Darstellung der Investitionskredithöhe und -entwicklung in Abbildung 49 auch eine Differenzierung nach dem Beitrag der jeweiligen kommunalen Kern- und Extrahaushalte.

65 Diese werden oftmals auch als Investitionskredite oder fundierte Schulden bezeichnet.

ABBILDUNG 49 **Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner; Schulden beim nicht öffentlichen Bereich



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2).

BertelsmannStiftung

Im Flächenländerdurchschnitt betrug der Extrahaushaltsanteil an den kommunalen Investitionskrediten zum Stichtag 31.12.2018 fast 15 Prozent; in den ostdeutschen Kommunen belief er sich – bei einem insgesamt jedoch deutlich geringeren Schuldenniveau – im Durchschnitt sogar auf rd. 20 Prozent. Besonders hoch war der Auslagerungsgrad der Investitionskredite im Jahr 2018 in Thüringen (35,5 Prozent) und Baden-Württemberg (32,8 Prozent). Am geringsten war er in Sachsen-Anhalt (2,4 Prozent) und Rheinland-Pfalz (3,0 Prozent).

Bezogen auf die Gesamtheit der Flächenländer haben sich die Investitionskredite der kommunalen Extrahaushalte im Jahr 2018 mit +5 Euro je Einwohner nur geringfügig verändert. In einzelnen Ländern ist die Entwicklung jedoch etwas dynamischer verlaufen. Dies gilt insbesondere für Thüringen, dessen – weit überdurchschnittlicher – Rückgang bei den kommunalen Kreditmarktschulden (–76 Euro je Einwohner bzw. –6,6 Prozent) zu einem Drittel auf einen Schuldenrückgang in den kommunalen Extrahaushalten zurückzuführen ist.

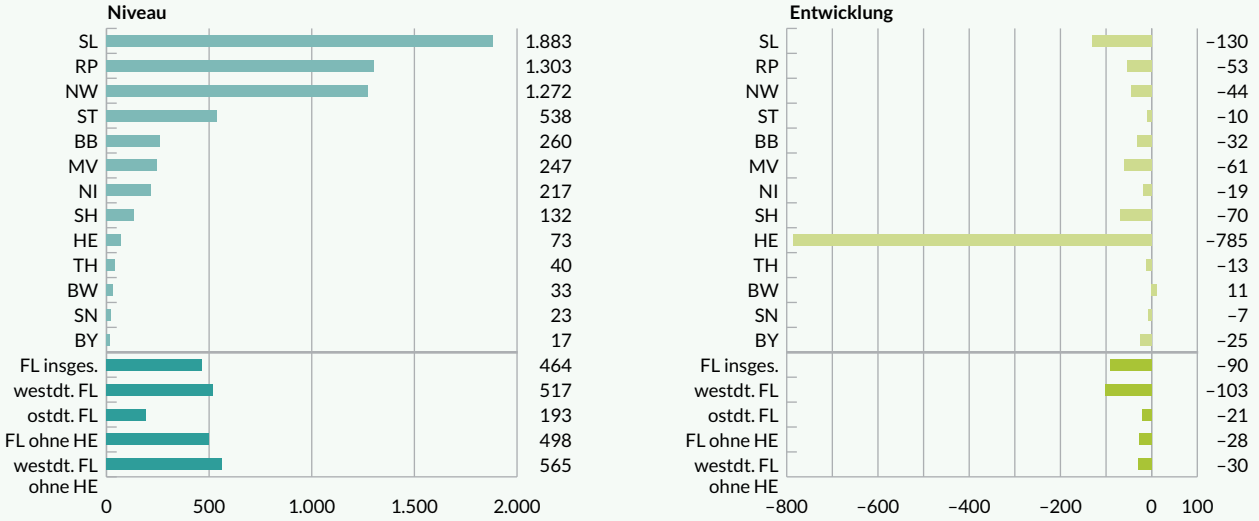
Die kommunalen Kassenkredite[66] wirken nur in einem Teil der Flächenländer in relevantem Umfang auf die Höhe der Gesamtverschuldung ein (Abbildung 50). Im Kern konzentrieren sich die Kassenkredite auf die Gemeinden und Gemeindeverbände im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Allein auf die Kommunen der genannten Länder entfielen zum 31.12.2018 fast 85 Prozent der von den Kommunen in Deutschland zu diesem Stichtag insgesamt aufgenommenen Kassenkredite.

Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, dessen Kommunen jedoch nur über sehr geringe Kassenkreditbestände verfügen, sind die Kassenkredite im Jahr 2018 in allen Flächenländern zurückgegangen. Mit großem Abstand am stärksten war der Rückgang dabei – aufgrund der bereits mehrfach genannten Übernahme eines Großteils der kommunalen Kassenkredite im Zusammenhang mit dem Entschuldungsprogramm „Hessenkasse“ – in Hessen (–785 Euro je Einwohner bzw. –91,5 Prozent). Die Hessenkasse ist damit auch für den weit überwiegenden Teil des Flächenländerdurchschnitts bei der Kassenkreditentwicklung verantwortlich, wie der Vergleich des Gesamtdurchschnitts mit dem Flächenländeraggregat ohne Hessen deutlich macht. Ohne Berücksichtigung der hessischen Kommunen sind die Kassenkredite im Jahr 2018 um 28 (Gesamtheit der Flächenländer ohne Hessen) bzw. 30 Euro je Einwohner (westdeutsche Flächenländer ohne Hessen) gesunken; dies entspricht einem Rückgang um 5,3 bzw. 5,0 Prozent. Einschließlich der hessischen Kommunen lag das Kassenkreditniveau zum Stichtag 31.12.2018 demgegenüber um 90 Euro je Einwohner bzw. 16,2 Prozent unter dem Vorjahresniveau.

Abgesehen von Hessen sind im Jahr 2018 insbesondere die Kassenkredite der Kommunen im Saarland (–130 Euro je Einwohner bzw. –6,5 Prozent) sowie – mit einigem Abstand – in Schleswig-Holstein (–70 Euro je Einwohner bzw. –34,8

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

ABBILDUNG 50 **Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017** Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner; Schulden beim nicht öffentlichen Bereich



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 5.2).

BertelsmannStiftung

Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (−61 Euro je Einwohner bzw. −19,8 Prozent), Rheinland-Pfalz (−53 Euro je Einwohner bzw. −3,9 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (−44 Euro je Einwohner bzw. −3,4 Prozent) deutlich gesunken.

5 Fazit

In der Betrachtung der aktuellen Haushaltszahlen auf Ebene des Bundes und der Länder wird deutlich, dass die Kommunen sich aktuell in einer außerordentlich stabilen Situation befinden. Seit dem Jahr 2012 erreichen sie bundesweit Überschüsse; in den Jahren 2017 und 2018 waren sie in allen Flächenländern per Saldo im Plus.

Die im langfristigen Vergleich fundamentale Verbesserung der Finanzlage beruht primär auf einem konjunkturbedingt starken Wachstum der Steuern und der Zuweisungen über die verschiedenen Ausgleichssysteme. Hinzu traten mehrere Maßnahmen des Bundes zur finanziellen Entlastung der Kommunen. Weiterhin besteht hinsichtlich der Steuerkraft ein deutliches Ost-West- sowie Nord-Süd-Gefälle. Vor allem die ostdeutschen Kommunen sind in höherem Maße auf Zuweisungen angewiesen.

Die Einnahmen wuchsen konjunkturbedingt in allen Ländern deutlich. Dabei ist zu beachten, dass auch die Zuweisungen konjunkturbedingt wachsen, da sich hier föderale und kommunale Ausgleichsmechanismen abbilden. Problematisch ist der starke Anstieg der Ausgaben, da dieser Trend bei abflauender Konjunktur neue Haushaltsprobleme auslösen wird.

Ausgabeseitig standen viele Jahre die Zuwächse der Sozialausgaben im Vordergrund. In jüngerer Zeit schlugen sich hier die Effekte der Asylmigration nieder. In den Jahren 2015 und 2016 stiegen die Ausgaben sprunghaft, in den Jahren 2017 und 2018 stagnierten sie auf nun höherem Niveau. Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass die etablierten Trends bei Ausgaben für Kita und Eingliederungshilfe wieder dominieren. Da der öffentliche Dienst der Kommunen personell seit einigen Jahren wieder wächst und die Tarifsteigerungen deutlich ausgefallen sind, steigen auch die Personalausgaben spürbar. In Bezug auf den wichtigen Bereich der Investitionen ist das Bild ambivalent. Die bundesweiten Ausgaben steigen, werden aber positiv verzerrt durch die starke Investitionstätigkeit der süddeutschen Kommunen. In weiten Teilen Deutschlands sind die kommunalen Investitionen dauerhaft zu gering, um Infrastruktur und Standortqualität zu erhalten.

Die kommunale Verschuldung erreichte im Jahr 2015 ihren Höhepunkt mit 145 Milliarden Euro und sank in 2018 auf 130 Miiliarden Euro. Der Rückgang beruht ausschließlich auf einem Abbau der Kassenkredite. Dieser äußerst erfreuliche Rückgang beruht auf konjunkturbedingten Überschüssen und Entschuldungsprogrammen einiger Länder. Nach wie vor ist das Niveau der Kassenkredite jedoch in drei Ländern (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) bedrohlich hoch. Diese Länder müssen die momentan und auf Sicht positive Einnahmesituation für spürbare Hilfsprogramme nutzen.

Zusammenfassend stellt sich das Bild der Kommunalfinanzen im Jahr 2018 ausgesprochen positiv dar. Die ab 2020 greifenden Änderungen der föderalen Finanzverteilung werden diese Lage weiter stabilisieren und etwaige Verschlechterungen der Konjunktur und Steuerdynamik abfangen.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2015). *Kommunaler Finanzreport 2015.* Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (2017). *Kommunaler Finanzreport 2017.* Gütersloh.

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

Boettcher, Florian, und René Geißler (2017). *Die Netto-Belastung der Kommunen aus Sozialausgaben.* Analysen und Konzepte 2. Gütersloh.

Braakmann, Albert (2013). „Revidierte Konzepte für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen System of National Accounts 2008 und Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010". *Wirtschaft und Statistik* August. 521–527.

Bundesministerium der Finanzen (2019). *Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969.* Berlin.

Europäische Kommission (2014). *Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung – ESVG 2010.* Luxemburg.

Geißler, René, und Friederike Sophie Niemann (2015). *Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann.* Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Lenk, Thomas, Mario Hesse und Oliver Lück (2013). *Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive.* Leipzig.

Schmidt, Nora (2011). „Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen". *Wirtschaft und Statistik* 2. 154–163.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017). *Tabellenband zu den Integrierten Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände. Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich.* Stand: 31.12.2016. Wiesbaden.

Impressum

© 2019 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 Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen
Prof. Dr. Ronny Freier, Fachbereich Wirtschaft, Informatik, Recht, Technische Hochschule Wildau und Abteilung für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung
Moritz Schubert, Abteilung für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Prof. Dr. Rainer Stollhoff, Fachbereich Wirtschaft, Informatik, Recht, Technische Hochschule Wildau

Lektorat
Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign
Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis
© metamorworks - stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

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

www.bertelsmann-stiftung.de