



A Kommunale Finanzen im Jahr 2018

B Gemeindesteuern

C Bargeld und Sichteinlagen
(liquide Mittel)

D Kassenkredite

E Starke und schwache Städte

Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Fragestellung und Methodik	6
2 Untersuchungsergebnisse	8
3 Fazit	17
Anhang	19

Zusammenfassung

- Die Schere zwischen starken und schwachen Kommunen öffnet sich seit vielen Jahren. Die Lebensverhältnisse der Menschen sind mehr und mehr abhängig von ihren Wohnorten. Messbar wird dies unter anderem an den Haushaltskennzahlen.
- Dieses Kapitel vergleicht zentrale Finanzindikatoren anhand der zehn kreisfreien Städte mit der höchsten (schwache Städte) und der niedrigsten (starke Städte) Arbeitslosigkeit, hier erfasst über die SGB-II-Quote 2017. Die SGB-II-Quote dient als Maßstab sozialer Belastung. Eine hohe Quote geht mit Nachteilen in etlichen Bereichen des Haushalts einher – auch jenseits der direkten Sozialausgaben.
- Trotz ausgesprochen guter Konjunktur mussten die schwachen Städte in Summe der Jahre 2010 bis 2017 ein Minus von 0,9 Milliarden Euro verzeichnen. Die starken Städte erreichten einen Überschuss von 3,8 Milliarden Euro. Erst im Jahr 2017 erzielten auch die schwachen Städte wieder ein positives Ergebnis.
- Eine Ursache der anhaltenden Defizite sind die kommunalen Ausgaben für Arbeitslose (v. a. Kosten der Unterkunft nach dem SGB II – KdU). So waren die KdU-Ausgaben (netto, d. h. nach Abzug der Finanzierungsbeteiligung des Bundes) der schwachen Städte pro Kopf mehr als zweieinhalb Mal so hoch wie jene in den starken Städten. Trotz guter Konjunktur sind die KdU-Ausgaben der schwachen Städte seit 2010 sogar noch weiter gestiegen. Ohne KdU-Ausgaben wären auch die Haushalte der schwachen Städte im gesamten Zeitraum positiv ausgefallen.
- Pro Einwohner erzielen die starken Städte fast zweieinhalb Mal so hohe Steuereinnahmen wie die schwachen Städte. Diese Differenz ist in den letzten Jahren weiter angewachsen, da die Konjunktur sich primär in den starken Städten auswirkte.
- Die Schlüsselzuweisungen haben das Ziel, Differenzen der Steuerkraft und der Ausgabenbelastung auszugleichen. Dementsprechend ist diese Einnahmekategorie in den schwachen Städten sieben Mal höher. Dennoch bleibt die Finanzkraft der schwachen Städte in Summe deutlich niedriger. Die Differenz der Finanzkraft ist im Zeitverlauf weiter gestiegen.
- Eine Reaktion der schwachen Städte besteht darin, die lokalen Steuersätze anzuheben. Im Resultat liegt der Hebesatz zur Grundsteuer B in den schwachen Städten durchschnittlich mehr als 150 Punkte höher. Auch die Dynamik der Steuererhöhungen ist in den schwachen Städten größer. Dies verursacht negative Standorteffekte.
- Schwachen Städten stehen dauerhaft weniger Mittel für Investitionen zur Verfügung. Pro Einwohner investieren sie nur weniger als ein Viertel des Niveaus der starken Städte. Infrastruktur als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Lebensqualität verfällt flächendeckend.
- Als Konsequenz langjähriger Defizite sind die schwachen Städte in hohem Maße mit Kassenkrediten verschuldet. Im Jahr 2017 betrug das Pro-Kopf-Niveau rund 3.000 Euro. In den starken Städten lagen dauerhaft keine Kassenkredite vor.
- Die finanzielle Lage spiegelt auch der Bestand der Bargeld und Sichteinlagen wider. In den starken Städten sind jene fast sieben Mal höher.
- Städte mit hoher und niedriger SGB-II-Quote unterscheiden sich fundamental in relevanten Haushaltskennzahlen. Schwache Städte haben höhere Sozialausgaben, trotz Finanzausgleich eine geringere Finanzkraft, niedrigere Investitionen, dafür hohe Steuersätze und Kassenkredite. Die Kombination dieser Merkmale kann zu sich selbst verstärkenden negativen Effekten führen.

- Die Krisenresilienz der schwachen Kommunen ist gering. Die relative Verbesserung des Saldos war nur aufgrund der guten Konjunktur, Konsolidierungshilfen, Einsparungen und unterlassener Investitionen möglich. Eine Normalisierung der Konjunktur träge die schwachen Städte sehr hart.
- Zur Abmilderung der bestehenden fiskalischen Disparitäten wird vor dem Hintergrund der Ergebnisse insbesondere eine deutliche Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU empfohlen. Auf diese Weise können zumindest die unmittelbaren Kosten, die die betroffenen Kommunen aufgrund bestehender Arbeitsmarktprobleme zu tragen haben, wirksam und dauerhaft reduziert werden.

1 Fragestellung und Methodik

Die Schere zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen geht immer weiter auseinander. Diese These wird seit vielen Jahren – wenn nicht sogar bereits seit Jahrzehnten – von zahlreichen Akteuren vertreten, die sich wissenschaftlich oder politisch mit der Finanzlage der Kommunen beschäftigen. Und obwohl sich die finanzielle Situation der allermeisten Kommunen in der jüngeren Vergangenheit aufgrund sprudelnder Steuereinnahmen, rückläufiger Arbeitslosenzahlen und historisch niedriger Zinsen spürbar verbessert hat, hat dies der Konjunktur der These keinen Abbruch getan. Im Gegenteil: Das Thema ist mittlerweile auch in der Bundespolitik angekommen und beschäftigt seit Ende September 2018 die eigens hierfür konstituierte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“.¹

Bei den fiskalischen Disparitäten handelt es sich um einen ausgesprochen facettenreichen Begriff. Entsprechend vielfältig und komplex sind die hinter ihm stehenden Ursache-Wirkungszusammenhänge. Und entsprechend kontrovers ist die Diskussion über die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die fiskalischen Disparitäten zu begrenzen oder oder den ansteigenden Trend zu brechen.

Ein Aspekt, dem in der Diskussion über die Problemsachen und Lösungsansätze – insbesondere aufgrund der von Ländern und Kommunen als unzureichend bewerteten Finanzierungsbeteiligung des Bundes – seit langer Zeit eine herausgehobene Bedeutung zukommt, ist der Einfluss sozialstruktureller Belastungsunterschiede zwischen den Kommunen. Speziell die kommunalen Kosten für Unter-

kunft und Heizung nach dem SGB II (KdU) stehen in diesem Zusammenhang im Mittelpunkt.²

Vor dem Hintergrund dieser Debatte verfolgt die vorliegende Auswertung das Ziel, die fiskalischen Disparitäten von Kommunen mit großen sozialstrukturellen Belastungsunterschieden – schlaglichtartig – empirisch nachzuzeichnen und dabei Antworten auf folgende Fragen zu geben:

- In welchem Maße unterscheiden sich die beiden Gruppen (Kommunen mit großer/geringer sozialstruktureller Belastung)?
- Wie haben sich die Unterschiede in der jüngeren Vergangenheit entwickelt?
- Und nicht zuletzt: Welche Hinweise ergeben sich hieraus im Hinblick auf die Notwendigkeit und die Ausgestaltung politischer Lösungsansätze?

Zur empirischen Überprüfung der zuvor genannten Fragen werden zwei Vergleichsgruppen von Gemeinden gebildet, die sich in Bezug auf die Höhe der SGB-II-Quote³ maßgeblich unterscheiden. Aus Vergleichbarkeitsgründen wird die Auswertung dabei auf die kreisfreien Städte beschränkt.

Die Gruppe der Gemeinden mit hoher SGB-II-Belastung setzt sich aus den zehn kreisfreien Städten zusammen, die im Jahresdurchschnitt 2017 die bundesweit höchste SGB-II-Quote aufwiesen (zum Stichtag 31.12.2017) belief sich die

¹ Die beim Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat angesiedelte Kommission hat nach eigener Darstellung „den Auftrag, auf der Basis eines gemeinsamen Verständnisses gleichwertiger Lebensverhältnisse Handlungsempfehlungen mit Blick auf unterschiedliche regionale Entwicklungen und den demographischen Wandel in Deutschland zu erarbeiten“. Unterhalb der Kommission wurden sechs Facharbeitsgruppen eingerichtet (Kommunale Altschulden, Wirtschaft und Innovation, Raumordnung und Statistik, Technische Infrastruktur, Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit, Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft). Quelle: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Berlin): Pressemitteilung vom 26. September 2018. Berlin.

² Siehe hierzu beispielsweise Arnold, Felix, Florian Boettcher, Benjamin Holler, René Geißler und Ronny Freier (2015). Kommunalen Finanzreport 2015. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh: 67–84.

³ Die SGB-II-Quote bildet den prozentualen Anteil der SGB-II-Leistungsberechtigten an der Bevölkerung unter der Altersgrenze nach § 7a SGB II ab. Derzeit liegt diese Grenze bei 65 Jahren und acht Monaten. Die SGB-II-Quote wird regelmäßig als zentraler Armutsindikator herangezogen. Sie bildet die sozioökonomische Situation der Kommune beispielhaft ab. Zahlen zu den SGB-II-Bedarfsgemeinschaften werden u. a. in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen im kommunalen Finanzausgleich als Bedarfsindikatoren herangezogen.

Einwohnerzahl dieser Städte in Summe auf 2,78 Millionen). Die Vergleichsgruppe wird durch die zehn kreisfreien Städte gebildet, die im Jahr 2017 die bundesweit niedrigste SGB-II-Quote aufwiesen (Summenwert der Einwohner zum Stichtag 31.12.2017: 2,37 Millionen). Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der Gruppen und vermittelt zugleich einen Eindruck vom Umfang der sozialstrukturellen Unterschiede: Während der Anteil der SGB-II-Empfänger im Jahr 2017 an der Belastungsspitze fast einem Viertel der Bevölkerung zwischen 0 und 65 Jahren entsprach, lag er in der Vergleichsgruppe der kreisfreien Städte mit positiver Arbeitsmarktlage nur zwischen 4,5 und 6,2 Prozent.⁴

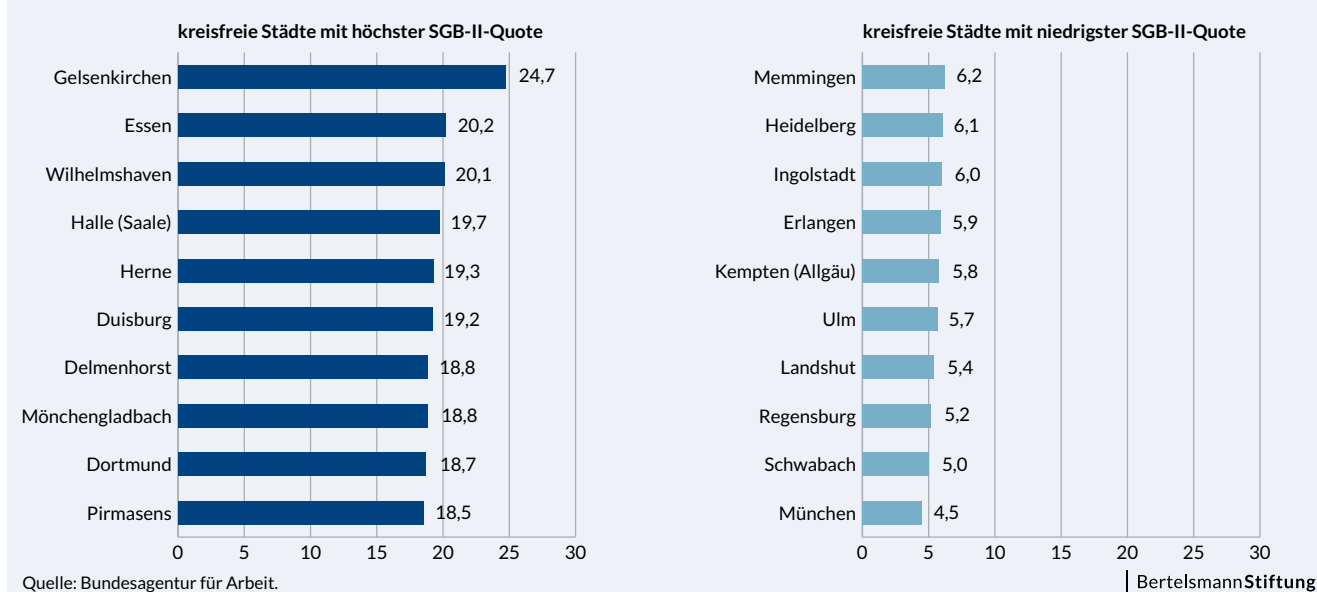
Im nachfolgenden Abschnitt werden die finanzielle Lage und die Entwicklung der gewählten Gemeindegruppen einem Vergleich unterzogen. Der Betrachtungszeitraum wird dabei – in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der erforderlichen finanzstatistischen Daten – durch die Jahre 2010 bis 2016 bzw. 2010 bis 2017 gebildet.

Folgende finanzstatistische Positionen werden in den Blick genommen:

- Das kommunale Haushaltsergebnis, erfasst über den Finanzmittelsaldo,
- die Ausgabentätigkeit der kreisfreien Städte, erfasst über
 - die Ausgaben für KdU nach dem SGB II,
 - die Ausgaben für Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe sowie
 - die Ausgaben für Sachinvestitionen,
- die kommunalen Einnahmen, erfasst über
 - die Steuereinnahmekraft,
 - die Gewerbesteuerinnahmekraft,
 - die Schlüsselzuweisungen,
 - die Hebesätze von Grundsteuer B und Gewerbesteuer,
- die kommunalen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung sowie
- das in Form von Bargeld und Sichteinlagen vorhandene kommunale Finanzvermögen.

4 Die Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen beschränken sich jedoch nicht auf die Höhe der SGB-II-Quote im Jahr 2017, sondern betreffen auch ihre Entwicklung gegenüber 2010: Während die SGB-II-Belastung in der Gruppe der kreisfreien Städte mit besonders positiver Arbeitsmarktlage zwischen 2010 und 2017 – trotz ausgesprochen guter Ausgangsbedingungen (9 der 10 im Jahr 2017 bestplatzierten Kommunen gehörten bereits 2010 zu den TOP 10) – im Mittel (Medianwert) um 0,6 Prozentpunkte gesunken ist, ist die Quote in der sozialstrukturell belasteten Vergleichsgruppe im selben Zeitraum im Durchschnitt (Medianwert) um 1,1 Prozentpunkte gestiegen.

ABBILDUNG 1 Zusammensetzung der Vergleichsgruppen in Prozent der Bevölkerung zwischen 0–65 Jahren



2 Untersuchungsergebnisse

Die fiskalische Situation der Kommunen mit besonders hoher und besonders geringer Sozialbelastung war im Betrachtungszeitraum von großen Unterschieden geprägt, wie der Vergleich der Pro-Kopf-Finanzmittelsalden beider Gruppen in Abbildung 2 erkennen lässt: Während die Kommunen mit günstiger Sozialstruktur zwischen 2010 und 2017 konstant hohe Überschüsse erzielt haben, haben die sozialstrukturell belasteten Kommunen – trotz der insgesamt ausgesprochen positiven Ergebnisentwicklung⁵ – sechs der acht betrachteten Jahre per Saldo mit einem Fehlbetrag abgeschlossen. Einzig im Jahr 2017 ließen die

⁵ Zwischen 2010 und 2017 hat sich der Finanzmittelsaldo hier im Schnitt um 365 Euro je Einwohner verbessert – von -167 Euro je Einwohner im Jahr 2010 auf +197 Euro je Einwohner in 2017.

Haushaltsergebnisse der beiden Vergleichsgruppen keinen systematischen Niveauunterschied (mehr) erkennen; in diesem Jahr erzielten die sozialstrukturell belasteten Kommunen mit +197 Euro je Einwohner per Saldo sogar einen höheren Finanzmittelüberschuss als die Kommunen mit besonders niedriger SGB-II-Quote (+171 Euro je Einwohner).

Wie groß die Ergebnisunterschiede zwischen den Vergleichsgruppen trotz der starken Aufwärtsentwicklung in den sozialstrukturell belasteten Kommunen ausgefallen sind, wird in der Gesamtschau des Betrachtungszeitraums deutlich: Während die zehn Kommunen mit den höchsten SGB-II-Quote in diesem Zeitraum per Saldo 900 Millionen Euro (-332 Euro je Einwohner) mehr ausgaben, als sie ein-

ABBILDUNG 2 Finanzmittelsaldo

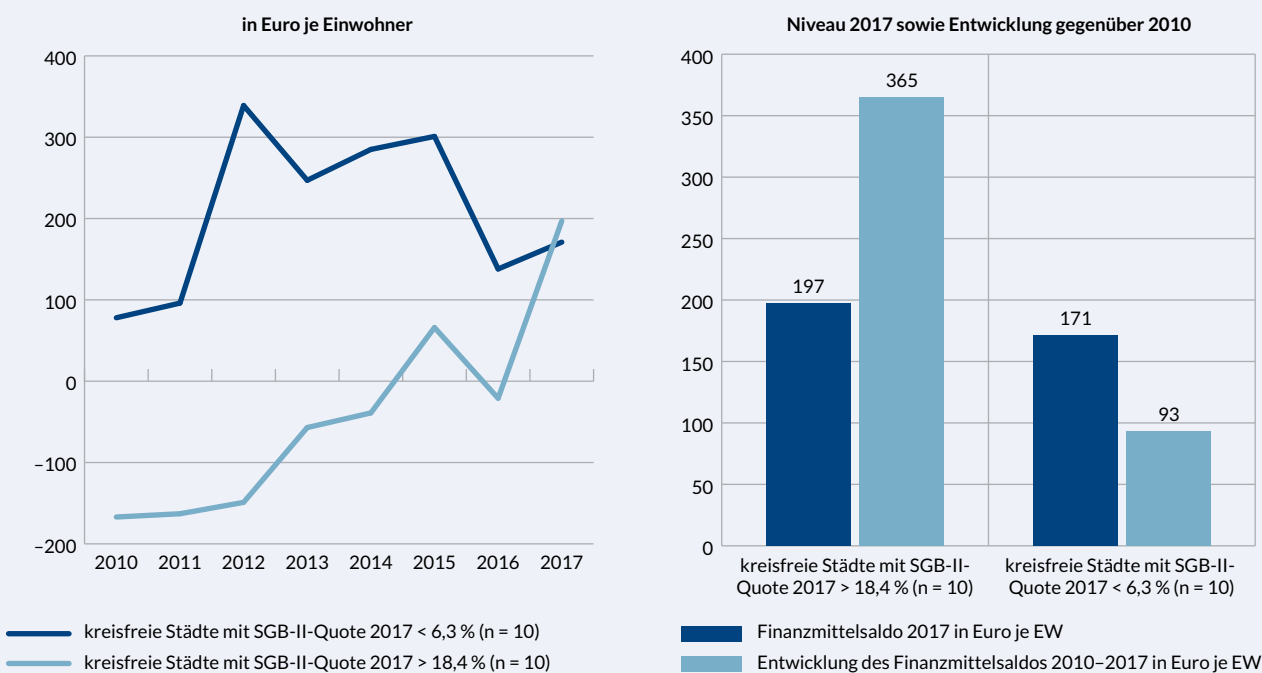
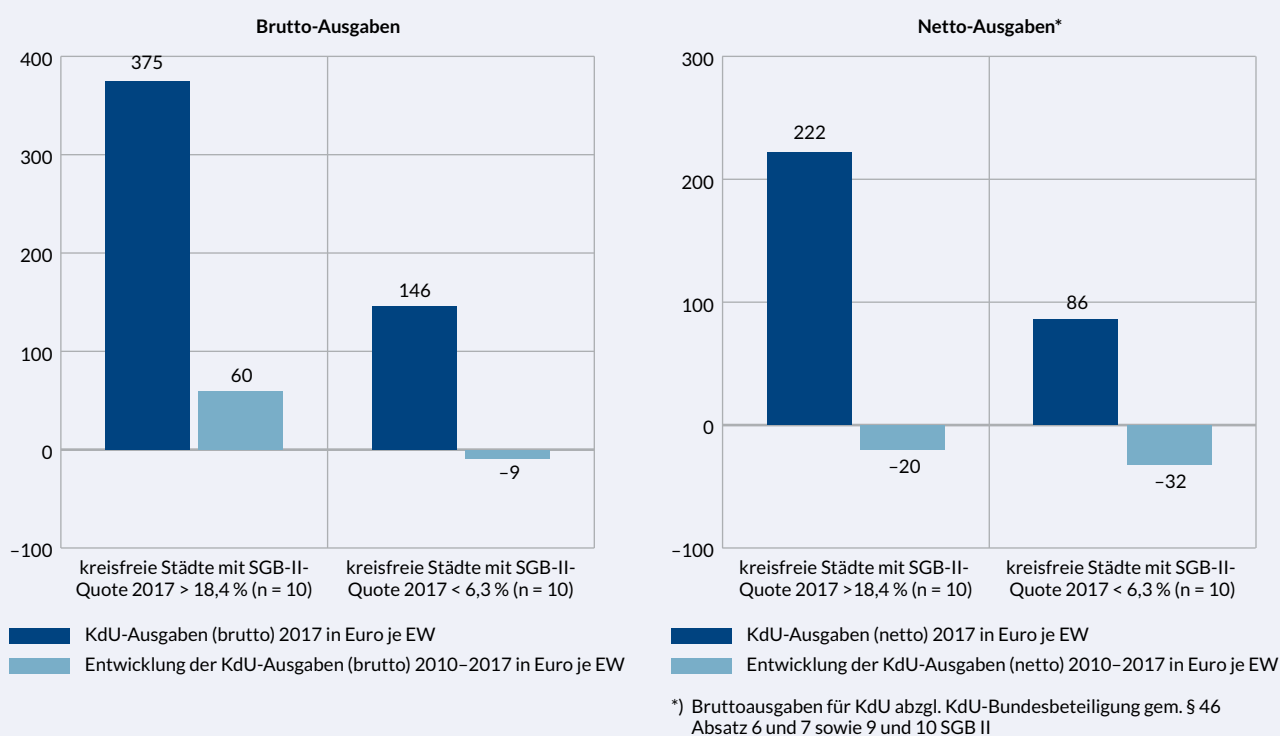


ABBILDUNG 3 Ausgaben für KdU



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

BertelsmannStiftung

nahmen, erzielten die zehn Kommunen mit der bundesweit geringsten SGB-II-Belastung zwischen 2010 und 2017 in Summe einen Überschuss von nahezu 3,8 Milliarden Euro (+1.655 Euro je Einwohner).

Ein wesentlicher Teil der beschriebenen Ergebnisunterschiede lässt sich auf die unmittelbar mit der SGB-II-Belastung zusammenhängenden finanziellen Lasten zurückführen. Im Kern handelt es sich hierbei um die Ausgaben für KdU, die sich im Jahr 2017 bundesweit auf mehr als 14,6 Milliarden Euro beliefen (davon entfielen auf die kreisfreien Städte aller 13 Flächenländer rd. 5,3 Milliarden Euro). Die nachfolgenden Auswertungen werden jedoch deutlich machen, dass sich die fiskalischen Disparitäten zwischen den strukturschwachen und -starken Kommunen keineswegs auf diese Position beschränken.

Bemerkenswert ist die Entwicklung der KdU-Ausgaben (Abbildung 3): Trotz der anhaltend positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt sind die entsprechenden Ausgaben der Kommunen mit hoher Sozialbelastung zwischen 2010 und 2017 im Schnitt um 60 Euro je Einwohner bzw. 19 Prozent gestiegen. Bezogen auf die Gruppe der kreisfreien Städte mit niedriger SGB-II-Quote ist das – ohnehin niedrige –

Niveau der Brutto-KdU-Ausgaben im genannten Zeitraum hingegen gesunken (-9 Euro je Einwohner bzw. -5,8 Prozent). Die Zahlen machen deutlich, dass die sozialstrukturell besonders belasteten Kommunen aufgrund der dort herrschenden verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit von der positiven Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre in fiskalischer Hinsicht nicht profitiert haben.

Mit 222 Euro je Einwohner waren die Netto-KdU-Ausgaben⁶ der zehn Kommunen mit hoher Sozialbelastung im Jahr 2017 mehr als zweieinhalb Mal so hoch wie die entsprechenden Ausgaben der zehn kreisfreien Städte mit der bundesweit geringsten SGB-II-Belastung (Abbildung 3).

6 Hierbei handelt es sich um die von den Kommunen getätigten Ausgaben für KdU (Brutto-KdU-Ausgaben) abzüglich der Bundesbeteiligungen gemäß § 46 Absatz 6 und 7 sowie 9 und 10 SGB II. Die Bundesbeteiligung nach § 46 Absatz 9 SGB II (KdU von Leistungsempfängern mit Fluchtkontext) wurde anhand der Daten aus der Sonderauswertung „ELB im Kontext von Fluchtmigration sowie deren BG und Zahlungsansprüche für laufende KdU im Jahr 2017“ der Bundesagentur für Arbeit ermittelt. Hierzu wurden die Gesamtausgaben für KdU in einem ersten Schritt vollständig um die KdU-Zahlungsansprüche von Leistungsempfängern im Kontext von Fluchtmigration (mit erstmaligem Regelleistungsbezug ab Oktober 2015) bereinigt. In einem zweiten Schritt wurden dann die in § 46 Absatz 6 und 7 SGB II festgelegten Beteiligungsquoten des Bundes auf die Leistungsausgaben angewendet.

Immerhin konnten die großen Entwicklungsunterschiede durch die zwischen 2010 und 2017 erfolgte Anhebung der Bundesbeteiligungsquote an den KdU zu einem Großteil aufgefangen werden. Unter Berücksichtigung der – in § 46 Absatz 9 und 10 SGB II geregelten – vollständigen Übernahme der KdU für Leistungsempfänger im Kontext von Flucht-migration ist die Beteiligungsquote des Bundes zwischen 2010 und 2017 von 23,6 Prozent auf bundesdurchschnittlich 42,8 Prozent gestiegen.⁷ Bezogen auf die Nettoausgaben für KdU ist daher im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2017 nicht nur die Ausgabenbelastung der Kommunen mit besonders geringer SGB-II-Quote gesunken (–32 Euro je Einwohner bzw. –27 Prozent), sondern auch diejenige der sozialstrukturell besonders belasteten Kommunen, wenngleich deren Ausgabenrückgang mit 20 Euro je Einwohner (–8,3 Prozent) sichtbar geringer ausgefallen ist als in der Vergleichsgruppe.

Bekanntermaßen stellen die Ausgaben für KdU lediglich die unmittelbar mit einer hohen SGB-II-Quote einhergehende fiskalische Belastung dar. Speziell Probleme aufgrund lang anhaltender Arbeitslosigkeit beschränken sich jedoch keineswegs auf diese Ausgabenart, sondern korrespondieren oftmals auch mit einem erhöhten Bedarf nach weiteren Sozialleistungen (z. B. Hilfe zur Erziehung, Hilfe zum Lebensunterhalt, Wohngeld, Jugendhilfe).⁸ Die reinen KdU-Ausgaben bilden die mit der sozialstrukturellen Situation verbundene Ausgabenbelastung der betroffenen Kommunen dementsprechend nur unzureichend ab. Aus diesem Grund werden nachfolgend auch die kommunalen Ausga-

ben für Sozialleistungen⁹ in den Finanzvergleich kreisfreier Städte mit besonders hoher und niedriger Arbeitslosigkeit einbezogen (Abbildung 4).

Tatsächlich zeigen die Ergebnisse, dass die sozialstrukturell bedingten Leistungsausgaben in der Gruppe der Kommunen mit der bundesweit höchsten SGB-II-Belastung im Jahr 2016 mit 987 fast 400 Euro je Einwohner bzw. rd. 62 Prozent über dem Niveau der kreisfreien Städte mit besonders geringer SGB-II-Quote (610 Euro je Einwohner) lagen (Abbildung 4). Deutlich erkennbare Unterschiede zeigen sich zudem im Hinblick auf die Entwicklung der Sozialausgaben zwischen 2010 und 2016, die in den sozialstrukturell besonders belasteten Kommunen mit einem Anstieg um 283 Euro je Einwohner (+40 Prozent) in absoluten Zahlen erkennbar dynamischer ausgefallen ist als in der sozialstrukturell begünstigten Vergleichsgruppe (+170 Euro je Einwohner bzw. 38,6 Prozent).

Die fiskalischen Probleme von Kommunen mit hoher SGB-II-Belastung beschränken sich jedoch keineswegs nur auf die Ausgabenseite des kommunalen Haushalts: In vielen Fällen korrespondiert die überdurchschnittliche Ausgabenbelastung zudem mit einer unterdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft¹⁰. Mit anderen Worten: Die betroffenen Kommunen haben häufig nicht nur ein ausgabenseitiges, sondern zudem auch ein einnahmeseitiges Problem.

Dass dieser – bereits des Öfteren festgestellte¹¹ – Zusammenhang existiert, lässt sich anhand der Steuereinnahme-

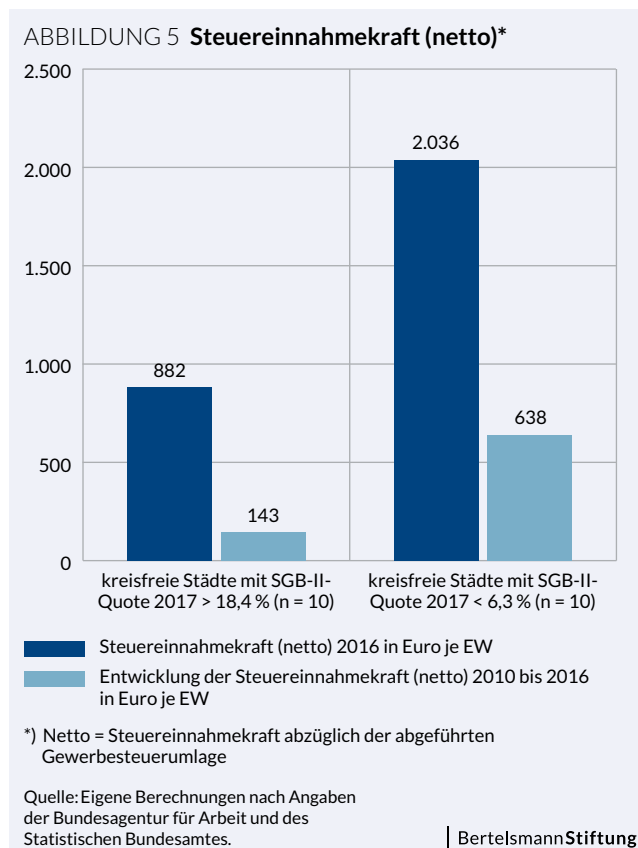
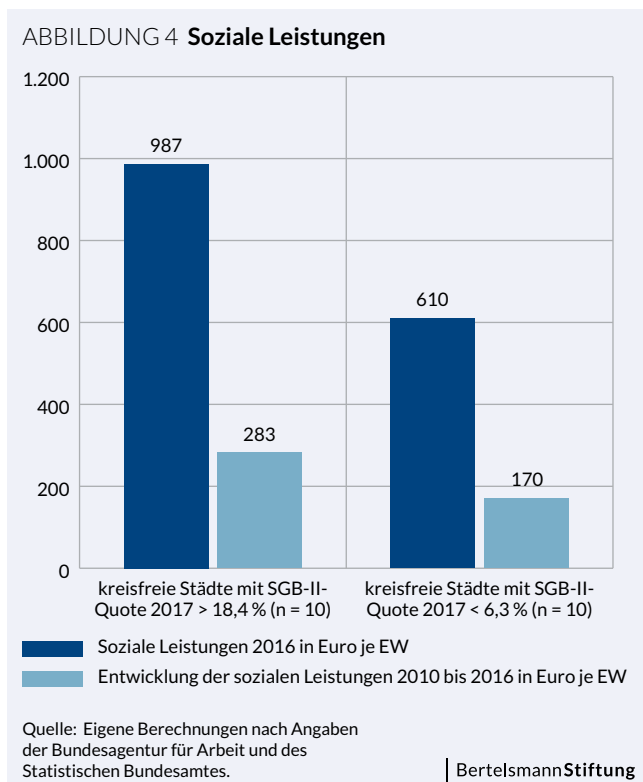
7 In diesem Wert ist der nach § 46 Absatz 8 SGB II gewährte Beteiligungsanteil des Bundes nicht enthalten, da diese Beteiligung der Kompensation von Ausgaben dient, die die Kommunen zusätzlich zu den KdU erbringen (Erstattung der Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen nach § 28 SGB II sowie § 6b BKG). Ohne Berücksichtigung der nur vorübergehend gewährten Bundesbeteiligung für die KdU von Leistungsempfängern im Kontext von Flucht-migration (§ 46 Absatz 9 und 10 SGB II) hätte die Beteiligungsquote des Bundes an den KdU im Jahr 2017 bundesdurchschnittlich 35,8 Prozent betragen.

8 Der statistische Zusammenhang zwischen der SGB-II-Quote einerseits und den (Transfer-)Ausgaben für Soziale Leistungen andererseits lässt sich anhand des Korrelationskoeffizienten für die SGB-II-Quote 2017 und die Pro-Kopf-Ausgaben für Soziale Leistungen im Jahr 2016 erkennen. Für die Gesamtheit der 103 kreisfreien Städte in den Flächenländern nimmt dieser den Wert 0,64 an (Pearson r) und beschreibt damit einen sehr deutlichen statistischen Zusammenhang. Für die KdU-Ausgaben (brutto) je Einwohner beläuft sich das Pearson r sogar auf den Wert 0,68.

9 Konkret werden diese über die kommunalen Transferauszahlungen für soziale Leistungen (aus Gründen der interkommunalen Vergleichbarkeit bereinigt um die vollständig vom Bund erstatteten Ausgaben für das Arbeitslosengeld II der Optionskommunen) sowie für Leistungen der Jugendhilfe erfasst. Da die Zuständigkeiten für die Leistungserbringung im Sozialbereich zwischen den Ländern zum Teil divergieren, sind der Interpretation der Ergebnisse im Ländervergleich jedoch gewisse Grenzen gesetzt. Im Gegensatz zu den KdU, für die der Nettowert (d. h. abzüglich der Bundesbeteiligung) angegeben werden konnte, werden die Sozialen Leistungen an dieser Stelle als Bruttotoposition – d. h. ohne Bereinigung um Einzahlungen, die im Zusammenhang mit der Leistungserbringung erzielt werden – dargestellt.

10 Bei der Steuereinnahmekraft werden die Realsteuern nicht mit dem tatsächlich erzielten Aufkommen berücksichtigt, sondern mit dem Aufkommenswert, der sich – rein rechnerisch, d. h. ohne Berücksichtigung etwaiger Einflüsse des Hebesatzniveaus auf die Steuerbemessungsgrundlage unter Anwendung bundeseinheitlicher Hebesätze ergeben hätte. Ziel dieser Rechenoperation ist es, die Höhe der kommunalen Steuereinnahmen von dem verzerrenden Einfluss bestehender Hebesatzunterschiede zu bereinigen und auf diese Weise interkommunal vergleichbar zu machen. Die Steuereinnahmekraft beinhaltet folgende Steuerarten: Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

11 Siehe hierzu Arnold, Felix, Florian Boettcher, Benjamin Holler, René Geißler und Ronny Freier (2015). Kommunalen Finanzreport 2015. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh: 70. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_LK_Kommunalen-Finanzreport-2015.pdf (Download 14.2.2019).



kraft erkennen (Abbildung 5). Mit 882 Euro je Einwohner verfügten die zehn Kommunen mit der höchsten SGB-II-Quote im Jahr 2016 im Schnitt nur über 43 Prozent der Pro-Kopf-Steuereinnahmekraft der gering belasteten Kommunen (2.036 Euro je Einwohner).

Zudem macht die Darstellung in Abbildung 5 deutlich, dass die Steuereinnahmekraft der belasteten Kommunen zwischen 2010 und 2016 trotz der anhaltend positiven konjunkturellen Entwicklung weitaus weniger stark gestiegen ist (+143 Euro je Einwohner bzw. +19,4 Prozent) als in der Gruppe der zehn kreisfreien Städte mit der geringsten SGB-II-Quote. Hier hat die Steuereinnahmekraft zwischen 2010 und 2016 im Schnitt um 638 Euro je Einwohner (+45,6 Prozent) – und somit rd. vierinhalb Mal so stark – zugelegt.

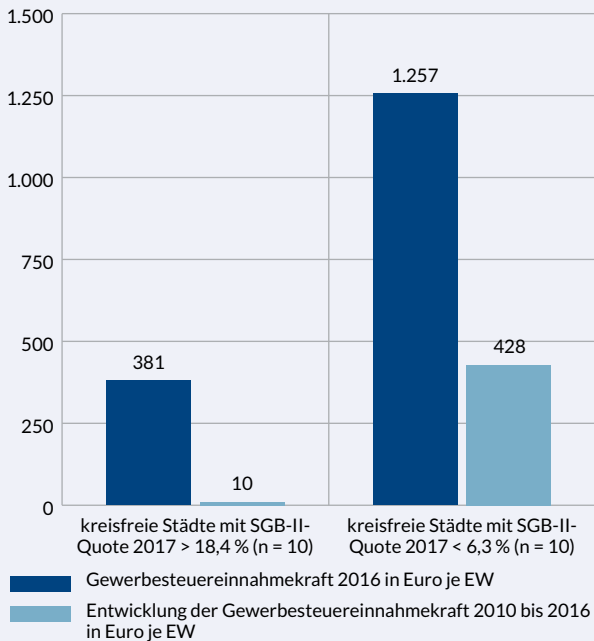
Hauptverantwortlich für die weit unterdurchschnittliche Höhe und Entwicklung der Steuereinnahmekraft ist die Gewerbesteuer (Abbildung 6).

Mit 381 Euro je Einwohner entsprach deren Niveau im Jahr 2016 in der Gruppe der zehn kreisfreien Städte mit der höchsten SGB-II-Quote nicht einmal einem Drittel des Durchschnitts der sozialstrukturell begünstigten Vergleichskommunen, deren Gewerbesteuerinnahmekraft sich auf 1.257 Euro je Einwohner belief (Abbildung 6).

Ähnlich groß stellten sich im Betrachtungszeitraum die Entwicklungsunterschiede zwischen den Gemeindegruppen mit hoher und geringer Sozialbelastung dar: Während die ohnehin geringe Gewerbesteuerkraft der zehn höchstbelasteten Kommunen zwischen 2010 und 2016 im Schnitt nahezu stagnierte (+10 Euro je Einwohner bzw. +2,7 Prozent), ist die Steuerkraft in den Kommunen mit geringer SGB-II-Quote in diesem Zeitraum im Schnitt um 428 Euro je Einwohner bzw. 51,6 Prozent gestiegen.

Steuern sind im Schnitt zwar die bedeutsamste kommunale Einnahmeart, doch sie stellen keineswegs die einzige fiskalisch gewichtige Finanzierungsquelle dar. Große Bedeutung kommt in vielen Kommunen auch den Zuweisungen zu, die diese im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vom Land erhalten. Ein erheblicher Teil dieser Zuweisungen wird dabei in Form sogenannter „Schlüsselzuweisungen“ gewährt. Hierbei handelt es sich um Finanzmittel ohne Verwendungsvorgabe, die im Wege eines Steuerkraft-Bedarfsausgleichs verteilt werden und somit primär Kommunen mit geringer Steuerkraft und/oder hohem Finanzbedarf zugutekommen.

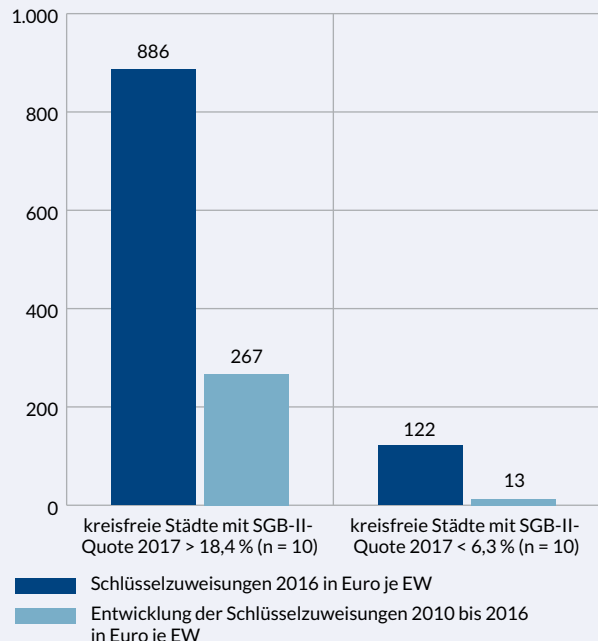
ABBILDUNG 6 **Gewerbesteuereinnahmekraft**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 7 **Schlüsselzuweisungen**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

BertelsmannStiftung

Auch wenn sich die Finanzausgleichssysteme zwischen den Ländern sowohl im Hinblick auf ihre Dotierung als auch hinsichtlich ihrer Verteilungsmechanik zum Teil ganz erheblich voneinander unterscheiden, vermitteln die Daten zur Höhe und Entwicklung der Schlüsselzuweisungen doch einen wertvollen Eindruck davon, ob bzw. in welchem Maße die zuvor dargestellten fiskalischen Unterschiede zwischen den Kommunen mit besonders hoher und niedriger SGB-II-Belastung ausgeglichen werden.

Tatsächlich weisen die beiden Vergleichsgruppen auch bei der Höhe und Entwicklung der Schlüsselzuweisungen große Unterschiede auf, wie Abbildung 7 deutlich macht: In den sozialstrukturell belasteten Kommunen lag ihr Niveau im Jahr 2016 mit 886 Euro je Einwohner mehr als das Siebenfache über dem Durchschnitt der Städte mit besonders geringer SGB-II-Quote (122 Euro je Einwohner). Während das Volumen der Schlüsselzuweisungen damit in den strukturschwachen Kommunen sogar leicht über dem Wert der Steuereinnahmekraft lag, entsprachen diese in der Vergleichsgruppe nicht einmal 6 Prozent der Nettosteuerereinnahmekraft.

Auch die Zuweisungsentwicklung zwischen 2010 und 2016 ist in den stark belasteten Kommunen mit +267 Euro je Einwohner (43,1 Prozent) ungleich stärker ausgefallen als in

den sozialstrukturell begünstigten und steuerstarken Vergleichskommunen (+13 Euro je Einwohner bzw. 11,9 Prozent).

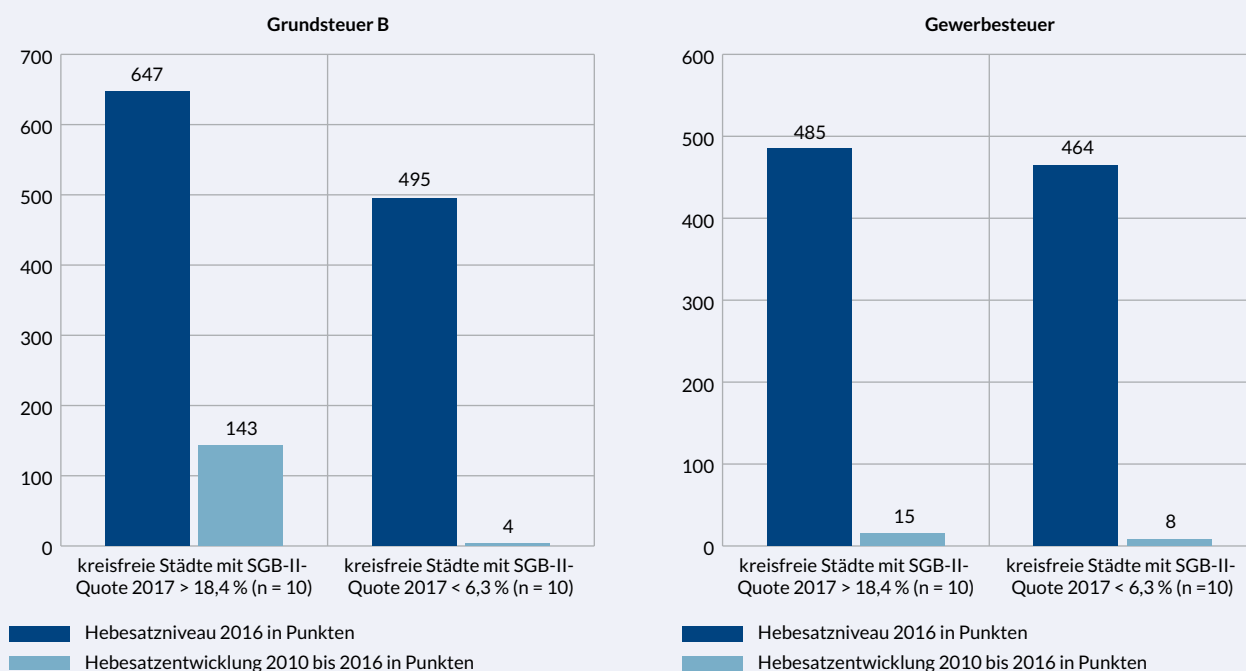
Trotz dieser erheblichen – und in den vergangenen Jahren stark gestiegenen – fiskalischen Ausgleichsleistung durch den kommunalen Finanzausgleich lassen die Zahlen erkennen,

- dass die Pro-Kopf-Finanzkraft¹² der Städte mit besonders hoher SGB-II-Belastung im Jahr 2016 mit 1.768 Euro fast 20 Prozent geringer war als in den sozialstrukturell starken Kommunen (2.158 Euro je Einwohner) und
- dass der Finanzkraftunterschied zwischen den beiden Vergleichsgruppen zwischen 2010 und 2016 trotz der starken Zunahme der Schlüsselzuweisungen sogar noch gestiegen ist.¹³

12 Hier interpretiert als Summenwert der Steuereinnahmekraft und der Schlüsselzuweisungen.

13 Im Jahr 2010 war die Pro-Kopf-Finanzkraft der sozialstrukturell besonders belasteten Kommunen mit 1.358 Euro „nur“ rd. 10 Prozent geringer als in den Kommunen der Vergleichsgruppe (1.507 Euro je Einwohner).

ABBILDUNG 8 Realsteuerhebesätze



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

BertelsmannStiftung

- Als Reaktion auf den zuvor skizzierten überdurchschnittlichen Ausgabenbedarf und die ausgeprägte Steuerschwäche haben die Kommunen mit hoher sozialstruktureller Belastung ihre Realsteuerhebesätze in der Vergangenheit in höherem Maße angehoben als die kreisfreien Städte mit geringer SGB-II-Quote.

Dies gilt insbesondere für die Grundsteuer B, deren Hebesatz im Jahr 2016 in den stark belasteten Kommunen mit durchschnittlich 647 Punkten mehr als 150 Punkte bzw. 30,7 Prozent über dem Durchschnittsniveau der gering belasteten Kommunen (495 Punkte) lag (Abbildung 8).

Der Hebesatzunterschied zwischen den Gemeindegruppen lässt sich dabei maßgeblich auf die seit 2010 – primär konsolidierungsbedingt – erfolgte Anspannung der Hebesätze in den sozialstrukturell belasteten Kommunen zurückführen. In diesem Zeitraum ist das Hebesatzniveau in den genannten Gemeinden im Schnitt um 143 Punkte bzw. 28,4 Prozent gestiegen. In den gering belasteten Kommunen ist der Grundsteuer-B-Hebesatz im gleichen Zeitraum hingegen nahezu unverändert geblieben (+4 Hebesatzpunkte bzw. +0,8 Prozent).

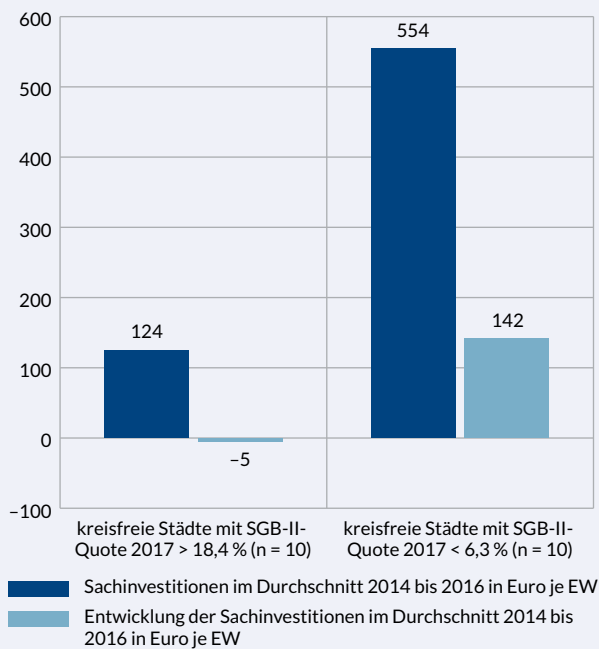
Bei den Gewerbesteuerhebesätzen war der Unterschied zwischen den Kommunen mit besonders hoher und gering

ger Sozialbelastung weniger stark ausgeprägt, doch auch hier zeigt sich ein ähnliches Bild (Abbildung 8). Mit 485 Punkten lag das Hebesatzniveau im Jahr 2016 in den sozialstrukturell benachteiligten, finanzschwachen Kommunen im Schnitt 21 Punkte bzw. 4,5 Prozent über dem Niveau der Vergleichsgruppe. Zudem ist der Hebesatzanstieg im Betrachtungszeitraum mit 15 Punkten in etwa doppelt so hoch ausgefallen wie in den Kommunen mit niedriger SGB-II-Quote (+8 Punkte).

Die konsolidierungsbedingte Anhebung der Realsteuerhebesätze in den sozialstrukturell belasteten Kommunen ist in Anbetracht der tiefen Haushaltskrise, in der sich diese Kommunen zu Beginn des Jahrzehnts befunden haben, einerseits gut nachvollziehbar – und zudem zeigt die positive Ergebnisentwicklung, dass die Kommunen bei ihren Konsolidierungsbemühungen durchaus erfolgreich gewesen sind. Andererseits steht zweifelsfrei fest, dass die – gerade im Vergleich mit den sozialstrukturell begünstigten Kommunen ohnehin begrenzte – Attraktivität der betroffenen Kommunen als Wirtschafts- und Wohnstandort durch die Anhebung der Hebesätze nicht gestiegen ist.

Eine weitere Folge des zuvor skizzierten systematischen Auseinanderfallens von (Sozial-)Ausgabenbedarf und Steuerkraft in den Kommunen mit besonders problematischer

ABBILDUNG 9 Sachinvestitionen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes

BertelsmannStiftung

Sozialstruktur ist die weit unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit dieser Kommunen. Dies lässt sich anhand der Sachinvestitionen¹⁴ verdeutlichen (Abbildung 9):

- Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 tätigten die Kommunen mit besonders hoher SGB-II-Belastung im Mittel Sachinvestitionen in Höhe von 124 Euro je Einwohner. Ihr Investitionsniveau entsprach damit nur rund einem Fünftel der Investitionen in den Kommunen mit besonders geringer SGB-II-Quote.
- Und während die Sachinvestitionen der Kommunen mit geringer Sozialbelastung im Zeitraum 2014 bis 2016¹⁵ im Schnitt 142 Euro je Einwohner bzw. 34,5 Prozent über dem Niveau der Jahre 2010 bis 2012 lagen, ist das ohnehin deutlich niedrigere Investitionsniveau der sozialstrukturell problematischen Kommunen in diesem

14 Die Sachinvestitionen umfassen die kommunalen Auszahlungen für Baumaßnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden sowie für den Erwerb von Vermögensgegenständen oberhalb der Wertgrenze.

15 Da der Investitionsbedarf zu einem erheblichen Teil von großen Einzelinvestitionen in die lokale Infrastruktur geprägt wird, schwankt das Volumen der getätigten Investitionsausgaben selbst in großen Städten von Jahr zu Jahr ganz erheblich. Aufgrund dieser Diskontinuität der Investitionstätigkeit wird bei der Darstellung der Investitionsausgaben und ihrer Entwicklung auf Mehrjahresdurchschnitte zurückgegriffen – und auf diese Weise ein Teil der jährlichen Niveauunterschiede geglättet.

Zeitraum sogar leicht – um 5 Euro je Einwohner bzw. 3,9 Prozent – gesunken.

Da viele Kommunen einen bedeutsamen Teil ihrer Investitionstätigkeit auf rechtlich selbstständige Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung ausgegliedert haben, vermitteln die Sachinvestitionen nur einen unvollständigen Eindruck von der Höhe der kommunalen Investitionen. Es besteht daher grundsätzlich die Möglichkeit, dass der beschriebene Niveauunterschied – zumindest teilweise – auf divergierende Auslagerungsgrade zurückzuführen ist. Im Rahmen einer empirischen Überprüfung¹⁶ wird jedoch deutlich, dass dies keineswegs der Fall ist. Tatsächlich lag der Auslagerungsgrad der Investitionstätigkeit in der Gruppe der Kommunen mit geringer Sozialbelastung und hohen Sachinvestitionen im Schnitt sogar über dem Niveau der Kommunen mit hoher SGB-II-Quote.¹⁷

Es ist anzunehmen, dass – ebenso wie die überdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze – auch das niedrige Investitionsniveau auf lange Sicht negative Folgen für das Wachstumspotenzial der betroffenen Kommunen haben wird. Im ungünstigsten Fall wird auf diese Weise die Grundlage für eine fortdauernde sozioökonomische Entkopplung zwischen den sozialstrukturell belasteten und unbelasteten Kommunen gelegt – mit anderen Worten: Für eine langfristig wirkende Verschärfung der Disparitäten.¹⁸

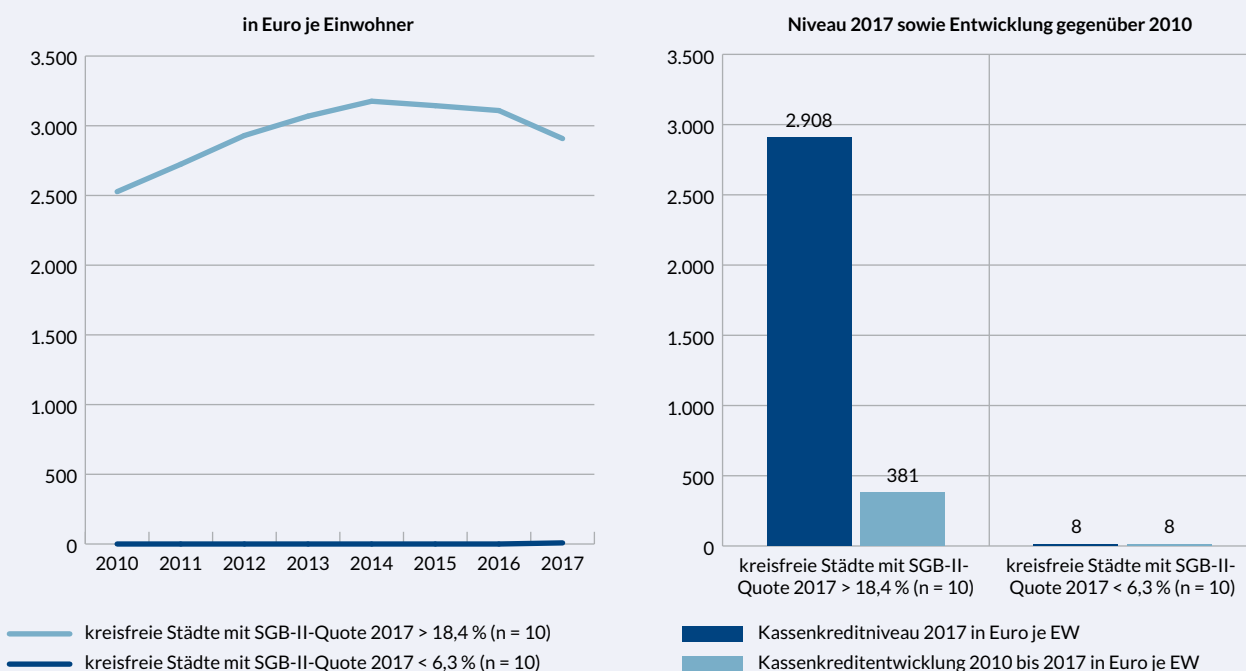
Die strukturellen Belastungsunterschiede zwischen den Kommunen mit hoher und geringer SGB-II-Quote beschränken sich jedoch nicht nur auf die Höhe und Ent-

16 In diesem Zusammenhang wurde neben den Sachinvestitionen der kommunalen Kernhaushalte auch auf die Investitionen der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) zurückgegriffen, die sich vollständig oder mehrheitlich in kommunaler Trägerschaft befinden. Da konsolidierte Auswertungen, die sowohl Daten der Kernhaushalte als auch – einzelgemeindlich rückgerechnet – Daten der FEU-Statistik umfassen, bislang nicht standardmäßig veröffentlicht werden, beschränkt sich die Überprüfung auf Daten aus dem Jahr 2014. Drei Kommunen blieben bei der Berechnung unberücksichtigt, da für diese keine FEU-Daten vorlagen (Memmingen, Pirmasens, Schwabach).

17 Die Sachinvestitionen der Kernhaushalte machten in der Gruppe der sozialstrukturell belasteten Kommunen (ohne Pirmasens) im Jahr 2014 fast ein Drittel der Investitionen im „Gesamtkonzern“ Kommune aus. Bei den sozialstrukturell begünstigten Kommunen (ohne Memmingen und Schwabach) lag der Anteil der Sachinvestitionen hingegen nur bei etwas mehr als einem Viertel. Noch deutlicher wird der Unterschied bei der Pro-Kopf-Höhe der kommunalen Gesamtinvestitionen, die sich in der Gruppe der sozialstrukturell belasteten Kommunen auf 351 Euro je Einwohner und in der Vergleichsgruppe im Schnitt auf fast 1.900 Euro belief.

18 Zur Abmilderung der unterdurchschnittlichen Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen hat der Bund im Jahr 2015 mit dem Kommunalinvestitionsfördergesetz (KInvFG) ein Sonderinvestitionsprogramm mit einem Volumen von 3,5 Milliarden Euro aufgelegt. Das Fördervolumen wurde im Jahr 2017 um weitere 3,5 Milliarden Euro zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen aufgestockt.

ABBILDUNG 10 Kassenkredite



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

BertelsmannStiftung

wicklung der Einnahmen und Ausgaben. Sie spiegeln sich zudem in sehr unterschiedlichen kommunalen Schulden- und Vermögensverhältnissen wider.

Im Hinblick auf die kommunalen Verbindlichkeiten gilt dies insbesondere für die Kassenkredite¹⁹, die – bei grober Betrachtung²⁰ – als Summe der Haushaltsdefizite früherer Jahre interpretiert werden können:

- Wie eingangs dargestellt wurde, haben die sozialstrukturell belasteten Kommunen die meisten Jahre des Betrachtungszeitraums mit Fehlbeträgen abgeschlossen, die speziell in den Jahren 2010 bis 2012 ausgesprochen hoch ausgefallen sind. Erst in der jüngeren Vergangenheit hat sich die Situation durchgreifend

19 Bei den Verbindlichkeiten zum 31.12.2017 handelt es sich um den Summenwert der Kassenkredite sowie der Wertpapiersschulden (Anleihen), die von den Kommunen zur Liquiditätssicherung aufgenommen wurden. Da der Verwendungszweck (investive oder konsumtive Verwendung) im Rahmen der Schuldenstatistik bei den Wertpapiersschulden erst seit 2017 erfasst wird, wurde das zu diesem Stichtag ermittelte Verhältnis von investiver und konsumtiver Mittelverwendung auf die Vorjahre übertragen.

20 Technisch gesehen können Finanzmittelfehlbeträge neben der Aufnahme von Liquiditätskrediten auch durch die Aufnahme investiver Verbindlichkeiten oder – sofern diese vorhanden sind – durch den Abbau von liquiden Mitteln gedeckt werden. Darüber hinaus kann die Aufnahme von Liquiditätskrediten neben der Defizitabdeckung auch auf Verschiebungen innerhalb der Finanzierungstätigkeit zurückzuführen sein.

gewandelt. Die aufgelaufenen Defizite korrespondieren mit einem Anstieg der Kassenkredite um 381 Euro je Einwohner (+15,1 Prozent) auf durchschnittlich 2.908 Euro je Einwohner zum Stichtag 31.12.2017 (Abbildung 10). Zwischenzeitlich summierten sich die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung in den Kommunen mit hoher SGB-II-Belastung sogar auf mehr als 3.000 Euro je Einwohner. Der Höchststand wurde im Jahr 2014 mit einem Durchschnittsvolumen von 3.176 Euro je Einwohner erreicht, bevor das Schuldeniveau im Zuge der durchgreifenden Ergebnisverbesserung seit 2015 wieder zurückgeführt werden konnte.

- Ganz anders stellt sich die Situation in den zehn kreisfreien Städten mit der bundesweit geringsten SGB-II-Quote dar, die in allen Jahren des Betrachtungszeitraums 2010 bis 2017 per Saldo hohe Überschüsse erzielt haben. Dieser Sachverhalt spiegelt sich sowohl in der Höhe der kommunalen Kassenkredite (8 Euro je Einwohner zum Stichtag 31.12.2017) als auch in ihrer Entwicklung zwischen 2010 und 2017 wider (+8 Euro je Einwohner).

Die Vermögensverhältnisse gehören bislang noch nicht zum Standardprogramm finanzstatistisch basierter Auswertungen zur kommunalen Haushaltslage.²¹ Gleichwohl ist es durchaus naheliegend, dass – speziell langjährige – finanzwirtschaftliche Unterschiede sich nicht nur in divergierenden Schuldenständen niederschlagen, sondern darüber hinaus auch statistisch messbare Unterschiede in der Höhe und Entwicklung des Vermögens nach sich ziehen können.

Für die empirische Überprüfung des Zusammenhangs wird auf die beiden – im Rahmen der Finanzvermögensstatistik erfassten – Vermögenskategorien „Bargeld“ und „Sichteinlagen“ zurückgegriffen²², deren Aussagekraft im Gegensatz zu anderen Kategorien des Finanzvermögens²³ nicht durch kommunale Bewertungsspielräume oder das Risiko von Mehrfachzählungen aufgrund innerstaatlicher Verflechtungen eingeschränkt ist.

Die Ergebnisse entsprechen den bereits zuvor gewonnenen Erkenntnissen zu den finanzwirtschaftlichen Disparitäten zwischen sozialstrukturell belasteten und unbelasteten Kommunen: Bezogen auf den Stichtag 31.12.2016 war das Volumen der Bargeld und Sichteinlagen in den kreisfreien Städten mit der bundesweit niedrigsten SGB-II-Quote im Schnitt fast sieben Mal so hoch wie in der sozialstrukturell problematischen Vergleichsgruppe; während erstere im Mittel über Bargeld und Sichteinlagen in Höhe von 859 Euro je Einwohner verfügten, belief sich das entsprechende Vermögen der Kommunen mit besonders hoher SGB-II-Quote im Schnitt nur auf 127 Euro je Einwohner (Abbildung 11).

Große Unterschiede zeigen sich zudem im Hinblick auf die Vermögensentwicklung:²⁴ Während die Bargeld und Sichteinlagen in der Gruppe der begünstigten Kommunen zwischen 2012 und 2016 um 330 Euro je Einwohner gestiegen sind (+62,4 Prozent), ist der Vermögensanstieg in der Ver-

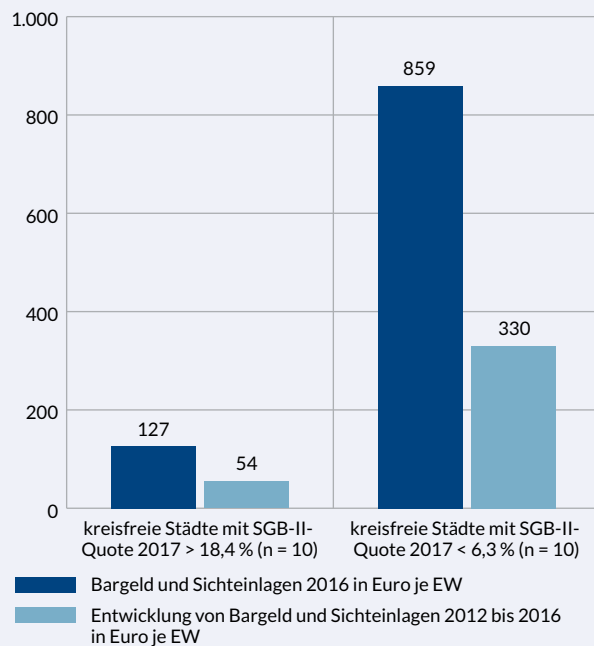
21 Vgl. Abschnitt D des Kommunalen Finanzreports 2019.

22 Bei „Bargeld“ handelt es sich nach der Begriffsabgrenzung der amtlichen Statistik um die im Umlauf befindlichen Noten und Münzen, die üblicherweise als Zahlungsmittel verwendet werden und sich im eigenen Besitz (eigener Kassenbestand) befinden. Unter „Sichteinlagen“ sind Einlagen (in Landes- oder Fremdwährung) bei Banken zu zählen, deren sofortige Umwandlung in Bargeld verlangt werden kann oder die durch Scheck, Überweisung, Lastschrift oder ähnliche Verfügungen übertragbar sind, und zwar beides ohne nennenswerte Beschränkung oder Gebühr. Die amtliche Statistik erfasst dabei auch diejenigen Einlagen, bei denen die Umwandlung in Bargeld oder die Übertragung nicht jederzeit möglich ist (beispielsweise Termineinlagen, Sparguthaben).

23 Weitere Bestandteile des statistisch erfassten Finanzvermögens sind Wertpapiere, Anteilsrechte, Ausleihungen und sonstige Forderungen.

24 Abweichend von den anderen finanzstatistischen Daten, die im Rahmen der vorliegenden Auswertung verwendet werden, liegen die einzelgemeindlichen Werte der Bargeldes und der Sichteinlagen hier nur für die Jahre 2012 und 2016 vor.

ABBILDUNG 11 Finanzvermögen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

BertelsmannStiftung

gleichsgruppe mit +54 Euro je Einwohner (+74,0 Prozent) nur etwa ein Sechstel so stark ausgefallen.

Wie bei den Hebesätzen, den Investitionen und den Schulden sind somit auch beim kommunalen Vermögen große Disparitäten festzustellen, deren Umfang im Verlauf des aktuellen Jahrzehnts sogar noch weiter zugenommen hat.

3 Fazit

Kommunen mit hoher SGB-II-Belastung unterscheiden sich in fiskalischer Hinsicht grundlegend von gering belasteten Kommunen. Die Unterschiede ziehen sich dabei durch den gesamten Haushalt und betreffen keineswegs nur die unmittelbar mit dem SGB II zusammenhängenden Positionen: Die sozialstrukturell belasteten Kommunen

- tragen deutlich höhere Sozialausgaben,
- haben eine wesentlich geringere Finanzkraft, obwohl ein Großteil der Steuerschwäche durch höhere Schlüsselzuweisungen ausgeglichen wird,
- tätigen nur einen Bruchteil der Investitionen,
- haben ihre Realsteuerhebesätze erkennbar stärker angespannt,
- sind durch hohe Liquiditätskreditvolumina belastet und
- besitzen außerdem deutlich weniger Geldvermögen.

Die Belastungsunterschiede bei den KdU-Ausgaben stellen daher gewissermaßen nur die „Spitze des Eisbergs“ dar.

Dennoch machen die Ergebnisse deutlich, dass die bisherige Finanzierungsregelung bei den KdU, nach der die Kommunen – zum Teil deutlich – mehr als die Hälfte²⁵ der hiermit verbundenen Ausgaben aus eigenen Mitteln finanzieren müssen, in Anbetracht der umfassenden und stark gestiegenen interkommunalen Disparitäten mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse schwer vereinbar ist.

²⁵ In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass rd. 5 Prozentpunkte der – aktuell auf 49 Prozent der KdU-Ausgaben gedeckelten – Bundesbeteiligung nicht der Entlastung bei den KdU dienen, sondern zur Kompensation der kommunalen Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen nach § 28 SGB II.

Mindestens ebenso problematisch wie das skizzierte Ausmaß der fiskalischen Unterschiede ist jedoch die Tatsache, dass die beschriebenen Entwicklungen Eigenschaften eines sich selbst verstärkenden Prozesses aufweist: Wenn die sozioökonomisch begünstigten Kommunen aufgrund ihrer hieraus erwachsenen fiskalischen Stärke nicht nur ein attraktiveres Leistungsangebot (einschließlich einer modernen Infrastruktur) bereitstellen, sondern zudem auch geringere Steuer- und Gebührensätze verlangen können als die strukturell belasteten Kommunen, dann werden sich diese ökonomischen und finanziellen Differenzen weiter verschärfen.

Hinzu kommt – und dieser Punkt wird angesichts der aktuell verbreitet erzielten Haushaltsüberschüsse allzu oft übersehen – die mangelnde Krisenresilienz der Kommunen mit hoher Sozialbelastung:

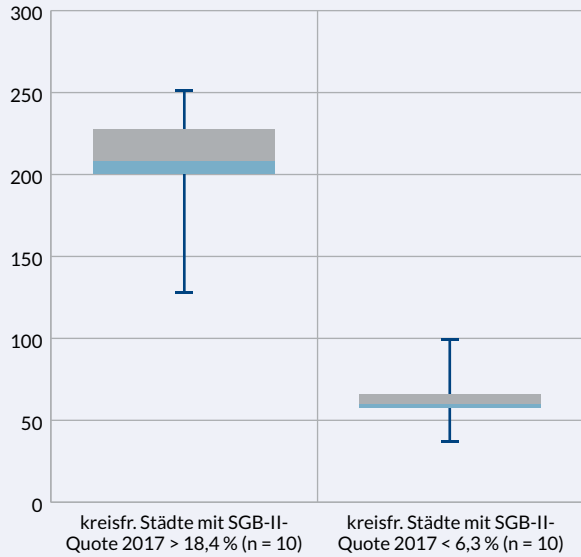
- Trotz der aktuellen Überschüsse lässt sich anhand der Entwicklung des Finanzmittelsaldos erkennen, dass die strukturschwachen Kommunen über einen relativ kleinen „Risikopuffer“ verfügen.
- Angesichts jahrelanger Konsolidierungsanstrengungen stehen ihnen nur noch begrenzte Möglichkeiten zur Verfügung, steigende Ausgaben oder wegbrechende Einnahmen durch Rücklagen im laufenden Haushalt aufzufangen zu können.
- Aus demselben Grund haben sie darüber hinaus häufig nur noch eingeschränkte Möglichkeiten, den Finanzhaushalt in einer Krise durch außerordentliche Konsolidierungsmaßnahmen, wie etwa die Veräußerung von Vermögen oder die Auflösung von Rücklagen (z. B. Barmitteln, Sichteinlagen), vorübergehend auszugleichen.

- Zudem stehen diese Kommunen vor der Problemstellung, den Schuldendienst für ihre hohen Altschulden erwirtschaften zu müssen.²⁶
- Und schließlich darf angesichts der mittlerweile fast zehn Jahre währenden Aufwärtsentwicklung am Arbeitsmarkt nicht vergessen werden, dass die KdU eine in hohem Maße konjunkturabhängige Ausgabeart darstellen. Im Falle einer konjunkturell oder strukturell bedingten Krise am Arbeitsmarkt droht daher eine starke Zunahme der Ausgabenbelastung.

²⁶ Um die Größenordnung dieser Aufgabe deutlich zu machen, hilft das folgende Gedankenspiel: Selbst wenn die ausgesprochen positive Wirtschaftslage und -entwicklung (einschließlich des günstigen Zinsniveaus) der vergangenen fünf Jahre einfach in die Zukunft fortgeschrieben würde und die sozialstrukturell belasteten Kommunen somit dauerhaft einen Finanzmittelüberschuss in Höhe von rd. 50 Euro je Einwohner erzielen würden, und selbst wenn sie in Zukunft immer jeden Euro dieses Überschusses in die Tilgung der Altschulden stecken könnten, selbst dann würde die Tilgung der Liquiditätskredite (Stand: 31.12.2017) im Schnitt mehr als 57 Jahre dauern.

Anhang

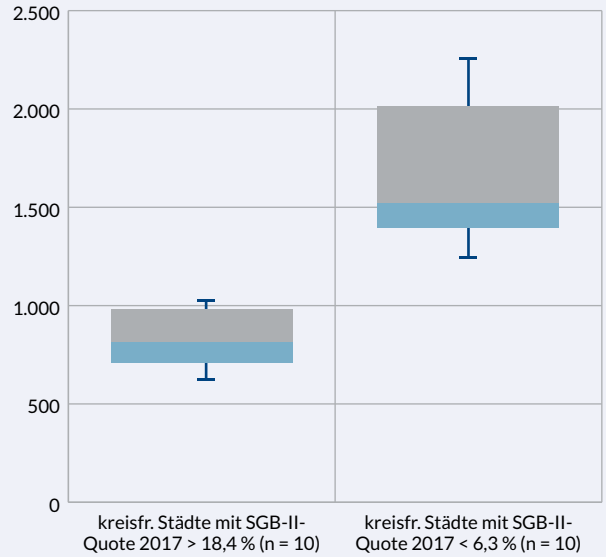
ABBILDUNG 12.1 KdU-Ausgaben (netto) 2017 in €/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

| BertelsmannStiftung

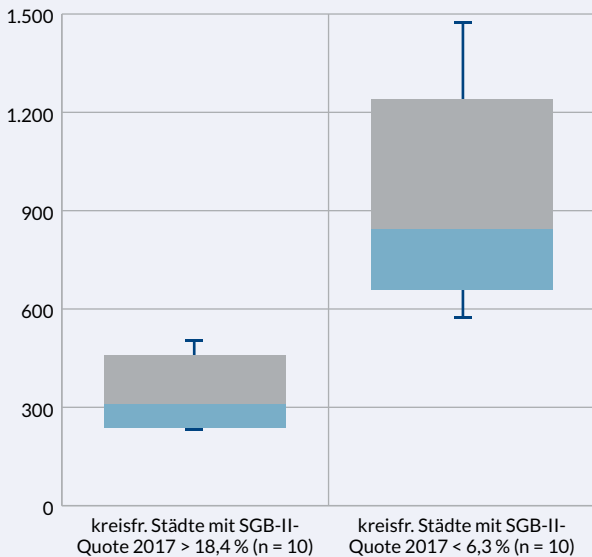
ABBILDUNG 12.2 KdU-Ausgaben (netto) 2017 in €/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

| BertelsmannStiftung

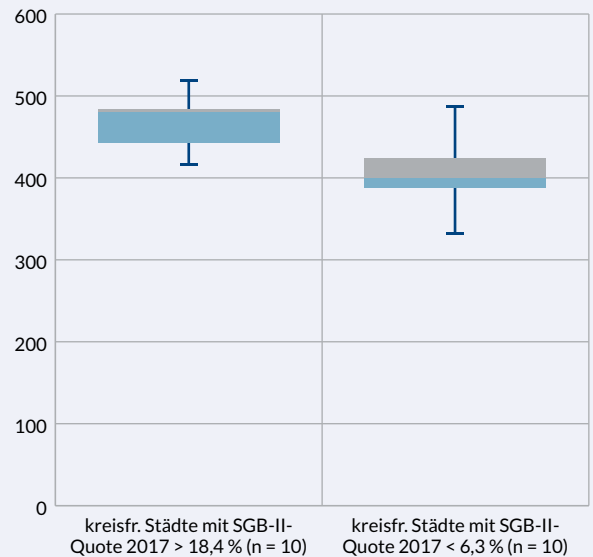
ABBILDUNG 12.3 Gewerbesteureinnahmekraft 2016 in €/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

| BertelsmannStiftung

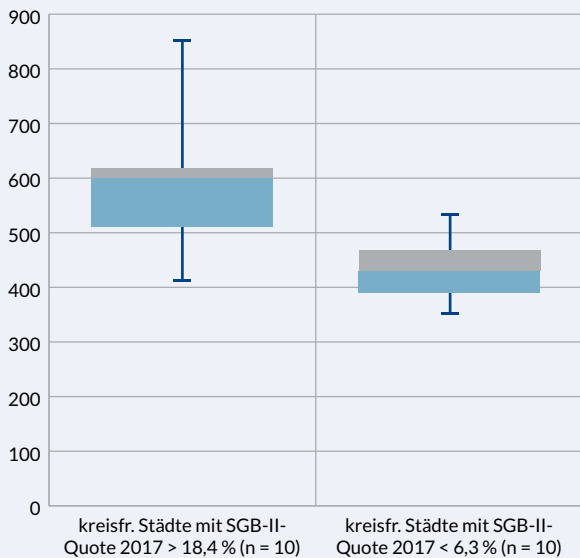
ABBILDUNG 12.4 Gewerbesteuerhebesätze 2016 in €/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

| BertelsmannStiftung

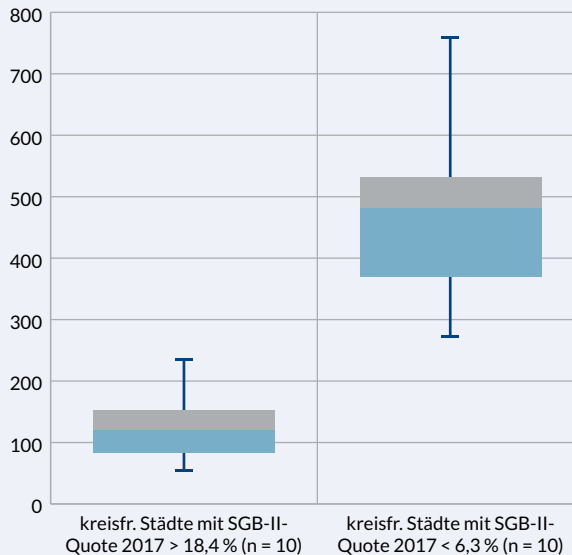
ABBILDUNG 12.5 **Gewerbsteuer B-Hebesätze 2016**
in €/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

| BertelsmannStiftung

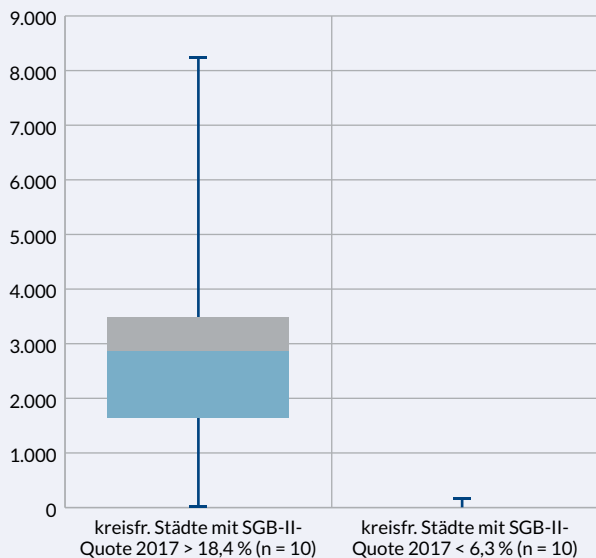
ABBILDUNG 12.6 **Sachinvestitionen Ø 2014/2016**
in €/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

| BertelsmannStiftung

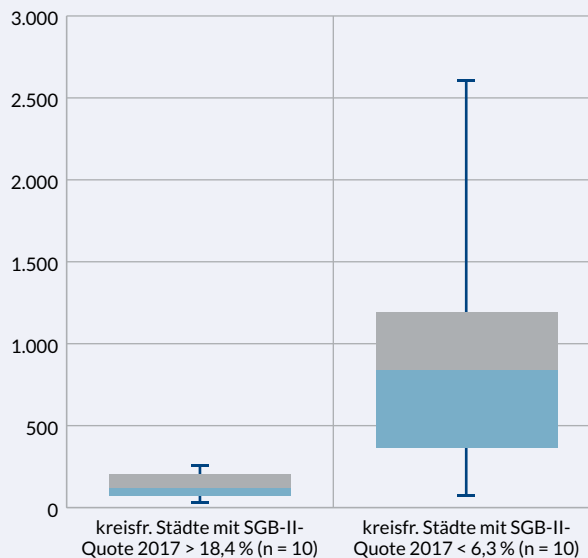
ABBILDUNG 12.7 **Kassenkredite (inkl. Wertpapier-**
schulden zur Liquiditätssicherung) 2017 in €/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

| BertelsmannStiftung

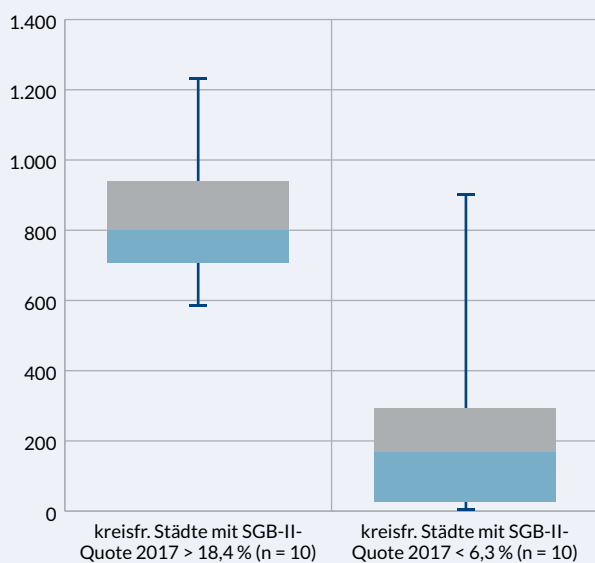
ABBILDUNG 12.8 **Bargeld und Sichteinlagen 2016**
in €/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

| BertelsmannStiftung

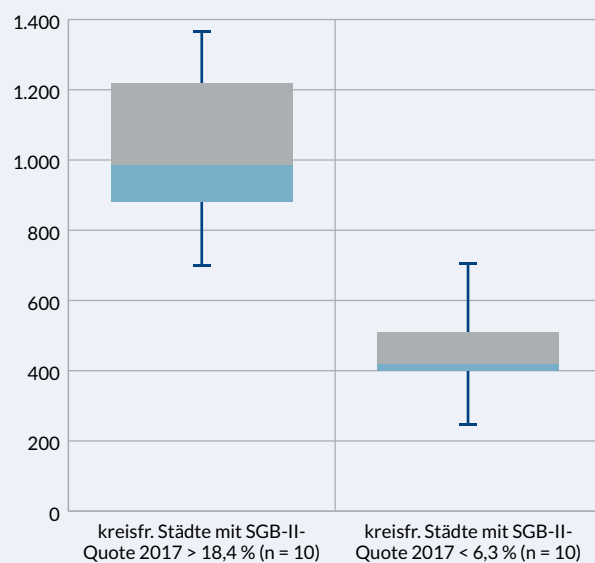
ABBILDUNG 12.9 Schlüsselzuweisungen 2016 in €/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 12.10 Soziale Leistungen 2016 in €/Ew.



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

| BertelsmannStiftung

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