



# Kommunaler Finanzreport 2017

# Inhalt

---

Vorwort	4
Zusammenfassung	6
Impressum	10
<b>A Rahmenbedingungen kommunaler Haushaltspolitik</b>	<b>11</b>
Inhalt	12
Zusammenfassung	14
1 Einleitung	15
2 Wirtschaftskraft	16
3 Demographie	23
4 Struktur der kommunalen Ebene	28
Literatur	33
Impressum	36
<b>B Kommunale Finanzlage im Jahr 2016</b>	<b>39</b>
Inhalt	40
Zusammenfassung	42
1 Einleitung	43
2 Methodik und Datengrundlagen	44
3 Haushaltsergebnisse und Ergebnisentwicklung	47
4 Kommunale Einnahmen	52
5 Kommunale Ausgaben	60
6 Kommunale Schulden	72
7 Fazit	78
Literatur	79
Impressum	80
<b>C Entwicklung und Verteilung der Gemeindesteuern</b>	<b>83</b>
Inhalt	85
Zusammenfassung	86
1 Einleitung	88
2 Steuereinnahmen und Steuersätze der Gemeinden im Überblick	89
3 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten auf Kreisebene	98
4 Polit-ökonomische Faktoren der Steuerpolitik	110
5 Fazit	115
Literatur	116
Impressum	117

<b>D Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite</b>	<b>119</b>
Inhalt	121
Zusammenfassung	122
1 Einleitung	123
2 Kassenkredite der Kommunen im Überblick	124
3 Disparitäten in der Entwicklung der Kassenkredite	129
4 Erklärungsansätze für Kassenkredite	139
5 Fazit	145
Literatur	146
Impressum	148
<b>E Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen</b>	<b>151</b>
Inhalt	153
Zusammenfassung	154
1 Einleitung	155
2 Abgrenzung der Ausgaben und Einnahmen: Deckungsmittelverbrauch und -bestand	157
3 Voraussetzungen einer verteilungspolitischen Interpretation der Kommunalisierungsgrade	159
4 Die Finanzmittelaufteilung zwischen Landes- und Kommunalebene aus empirischer Sicht	162
5 Fazit	174
Literatur	177
Impressum	177

# Vorwort

---

Auf Bundesebene erreichen die Kommunen seit fünf Jahren wieder Überschüsse. Der tiefe Einbruch der Wirtschaftskrise scheint überwunden. Die Krise hat aber bleibende Spuren hinterlassen und die Erholung erreichte nicht alle Kommunen. Vielerorts wachsen die Haushaltskrisen weiter, trotz guter Rahmenbedingungen. Die Konsequenzen sind spürbar: Qualität öffentlicher Dienstleistungen, Infrastruktur, die Lebensverhältnisse allgemein, insbesondere die Lebenschancen der nachkommenden Generationen, sind gefährdet. Die finanziellen Verhältnisse und damit die Gestaltungskraft der Kommunen nehmen regional unterschiedliche Entwicklungen. Dieser Trend wird mehr und mehr zur Gefahr, da er sich selbst verstärkt und es den schwachen Kommunen nicht gelingt, zumindest den Anschluss zu halten.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich seit vielen Jahren für starke Kommunen. Kommunale Selbstverwaltung gehört zu den Grundpfeilern unseres Staates. Die Bürger erleben die Städte, Gemeinden und Kreise als wichtigste Ebene. Um die positiven Effekte kommunaler Selbstverwaltung zur Entfaltung kommen zu lassen, benötigen die Kommunen Handlungsspielräume und Ressourcen.

Die Handlungsfähigkeit der Kommunen wird von der Öffentlichkeit sehr sensibel beobachtet. Zu Recht, denn die Kommunen bilden nicht allein einen zentralen Teil öffentlicher Verwaltung, der öffentlichen Dienste oder Infrastruktur. Sie sind auch ein Fundament unserer Gesellschaft. Ob und wie das Zusammenleben in unserem Gemeinwesen gelingt, wie sich die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für den Einzelnen gestaltet, wie den großen Herausforderungen begegnet werden kann, entscheidet sich vor Ort. Für dieses Gelingen ist ein intakter Haushalt sicher nicht die einzige, aber eine notwendige Voraussetzung. Überschuldete Städte können ihre Aufgaben und die Erwartungen der Bürger, seien es materielle oder immaterielle, nicht erfüllen. Die Verbundenheit von Bürgern und Kommune, der Zusammenhalt der Gesellschaft sinkt.

Mit dem Kommunalen Finanzreport 2017 legt die Bertelsmann Stiftung zum nunmehr vierten Mal eine bundesweit vergleichende Betrachtung der finanziellen Lage von Städten, Gemeinden und Kreisen vor.<sup>1</sup> Der Finanzreport analysiert wichtige Finanzindikatoren und zeigt die regionalen wie auch zeitlichen Trends auf. Er ermöglicht so die Einordnung des eigenen Landes, der eigenen Kommune. Der Kommunale Finanzreport nutzt die amtlichen Statistiken, um den Boden für eine faktenbasierte Debatte über Stand, Herausforderungen und Lösungsoptionen der Kommunalfinanz zu schaffen.

## **Der Kommunale Finanzreport 2017 gliedert sich in fünf Teile:**

- A. Die kommunalen Haushalte sind hinsichtlich Einnahmen, Ausgaben und letztlich der jährlichen Salden auch von externen Faktoren abhängig. Teil A des Finanzreports beschreibt den Einfluss und die regionalen Ausprägungen von Wirtschaftskraft, demographischer Entwicklung und die Struktur der kommunalen Ebene.
- B. Teil B beinhaltet die klassische Berichterstattung über den aktuellen Stand der Haushalte auf Ebene der Länderdaten. Im Mittelpunkt stehen zentrale Einnahme- und Ausgabearten sowie die Verschuldung des Jahres 2016.
- C. Steuern sind im Bundesdurchschnitt die wichtigste Einnahmekategorie der Kommunen. Teil C untersucht die regionale Verteilung der wichtigsten Steuerarten sowie die zeitliche Entwicklung von 2005 zu 2015. Einen Schwerpunkt nimmt die Hebesatzpolitik der Gemeinden ein.

---

<sup>1</sup> Vgl. Ausgaben 2009, 2013, 2015. Ergänzung findet der im zweijährlichen Turnus veröffentlichte Kommunale Finanzreport durch die mehrmals im Jahr erscheinende Reihe „Analysen und Konzepte“.

- D. Die Kassenkredite gelten als der zentrale Krisenindikator und stehen seit vielen Jahren im Mittelpunkt der politischen Diskussion. Teil D analysiert deren Entwicklung auf Kreisebene im Vergleich der Jahre 2005 und 2015. Teil C schließt mit drei Erklärungsfaktoren jenseits des üblichen Diskurses.
- E. Die Verteilung der Finanzen zwischen Land und Kommunen (Kommunalisierungsgrad) ist seit jeher strittig und weist im Ländervergleich beachtliche Unterschiede auf. Teil E berechnet diesen Kommunalisierungsgrad erstmals auch für die Einnahmeseite. Der Vergleich dieses Indikators für Einnahmen und Ausgaben liefert Indizien für die Angemessenheit der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen.

Der Finanzreport geht an vielen Punkten über die Betrachtung aggregierter Länderdaten hinaus und begibt sich auf die Ebene der (Gesamt-)Kreise und kreisfreien Städte. Gleichwohl können nur ausgewählte Indikatoren betrachtet werden. Das Datenportal [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de) bietet für alle Gemeinden größer 5.000 Einwohnern mit mehr als 200 Indikatoren der budgetären, wirtschaftlichen, demographischen und sozialen Lage ein sehr viel breiteres Spektrum.

Zu guter Letzt sei den Autoren sowie vielfältigen Gesprächspartnern aus Wissenschaft und Praxis gedankt, ohne welche dieser Finanzreport nicht möglich wäre.

**Kirsten Witte**

Leiterin des Programms LebensWerte Kommune

# Zusammenfassung

---

## Wirtschaftliches und soziales Umfeld prägt die Haushalte

- Die kommunalen Haushalte sind von diversen externen Faktoren abhängig. Zu diesen zählen die wirtschaftliche Lage, die demographische Entwicklung und die Struktur der kommunalen Ebene.
- In Bezug auf die Wirtschaftskraft sind weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen West- und Ost-, aber auch zwischen Süd- und Norddeutschland erkennbar. Mit Blick auf die SGB-II- und Kinderarmutsquoten nehmen die Ost-West-Unterschiede ab. Die Problemregionen in Westdeutschland verfestigen sich.
- Die demographische Entwicklung hat sowohl direkte fiskalische Konsequenzen für die Kommunen (über die Finanzausgleichssysteme) als auch indirekte fiskalische Auswirkungen (über die Nachfrage nach bestimmten Leistungen und Infrastruktureinrichtungen).
- Die verschiedenen Altersgruppen haben über ihre Beiträge zur kommunalen Finanzierung und Nachfrage nach Leistungen unterschiedliche finanzielle Effekte. Kinder unter sechs Jahren sind die „teuerste“ Altersgruppe. Durch den intensiven Kita-Ausbau und die Entlastung der Kommunen von den Kosten der Altersarmut hat sich die ehemals bestehende Jugendlastigkeit der Kommunalhaushalte weiter erhöht.
- Die Gliederung der kommunalen Ebene in bis zu sechs Kommunaltypen fällt in den 13 Flächenländern höchst unterschiedlich aus. Aufgaben und damit die Ausgabenbelastungen der Kommunen sind zwischen den Ländern nicht homogen und oft nur schwer vergleichbar.

## Kommunen 2016 im Bundesdurchschnitt positiv

- In der Summe erreichten die kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2016 einen Überschuss von 4,5 Milliarden Euro. Dies ist das beste Ergebnis seit 2008 und der fünfte positive Abschluss in Folge.
- Das mit 6 Prozent starke Einnahmewachstum (Steuern und Zuweisungen) konnte das ebenso starke Wachstum der Ausgaben (5 Prozent) überlagern. In jedem Land sind die Einnahmen im Jahresverlauf gestiegen. In keinem Land sind die Ausgaben gesunken.
- In zehn der 13 Flächenländer waren die Kommunen im Plus. Neun der 13 Länder verbesserten ihren Saldo gegenüber 2015. Den besten Saldo erzielte Bayern, den schlechtesten das Saarland.
- In allen Ländern sind die Steuereinnahmen gestiegen. Die Spanne bewegt sich zwischen +1 Prozent in Rheinland-Pfalz und 10 Prozent in Sachsen-Anhalt.
- Die kommunale Einnahmestruktur weist in Bezug auf Steuern und Zuweisungen noch immer deutlich sichtbare Ost-West-Unterschiede auf. Die ostdeutschen Kommunen verfügen auch im Jahr 2016 lediglich über rund 60 Prozent der durchschnittlichen westdeutschen Steuereinnahmen. Das schwächste Land Mecklenburg-Vorpommern erreicht weniger als die Hälfte Hessens.
- Das größte Ausgabenwachstum war bei den Sozialausgaben mit über 9 Prozent zu verzeichnen. Mittelfristig werden die Sozialausgaben das Personal als stärkste Ausgabenkategorie überholen.
- Die Investitionen wuchsen bundesweit um 4 Prozent. Allerdings prägen die deutlich höheren Investitionen in Bayern und Baden-Württemberg maßgeblich das Bundesniveau. Die niedrigsten Ausgaben für Investitionen

tätigten die Kommunen im Saarland. Sie lagen mehr als 50 Prozent unter dem Flächenländerdurchschnitt. In der Summe der Jahre 2015 und 2016 waren die Pro-Kopf-Investitionen in Bayern drei Mal höher als jene im Saarland.

- Die Kommunen werden weiterhin durch sinkende Zinssätze entlastet. 2016 waren nur noch gut 1 Prozent der kommunalen Gesamtausgaben hierdurch gebunden. Hoch verschuldete Kommunen trifft spiegelbildlich das Risiko künftiger Zinsanstiege stärker.
- Bundesweit führten die Kommunen 2016 in ihren Kern- und Extrahaushalten Gesamtschulden in Höhe von rund 142 Milliarden Euro. Im Vergleich zum Vorjahr ist dies ein leichter Rückgang, bedingt durch den Schuldenabbau in Ostdeutschland. Der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung steigt und liegt 2016 bundesweit bei einem Drittel.
- Der größte Teil der Länderunterschiede bei der Verschuldung lässt sich auf die Kassenkredite zurückführen. Diese Problematik wird von vier Ländern bestimmt (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland). Gleichzeitig kommen Kassenkredite in Baden-Württemberg, Sachsen, Bayern und Thüringen kaum vor.

#### Anhaltende Disparitäten bei den Gemeindesteuern

- Steuern sind im Bundesdurchschnitt die wichtigste Einkommenskategorie der Kommunen. Sie stehen in starkem Zusammenhang zur lokalen Wirtschaftsstruktur und gelten als Indikator lokalpolitischer Gestaltungskraft.
- Bundesweit stiegen die Gemeindesteuern zwischen 2005 und 2015 um fast 56 Prozent. Der Einbruch der Wirtschaftskrise 2009 und 2010 wurde im Bundesschnitt schnell überwunden.
- In Westdeutschland liegt Bayern mit einer Wachstumsrate von fast 66 Prozent vorn, während das Saarland am anderen Ende nur 41 Prozent erreichte. Die Spanne der Steuereinnahmekraft hat sich in Westdeutschland weiter erhöht.
- Im Zeitvergleich haben die Kommunen die Hebesätze der Grundsteuer B angehoben; bundesweit um etwa 16 Prozent. Die Wirtschaftskrise hat diesen Trend verstärkt. Allerdings handelte es sich Großteils lediglich um einen Inflationsausgleich, da die Bemessungsgrundlage stabil ist.

- Spitzenreiter bei den Hebesätzen zur Grundsteuer B sind die Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Die geringsten Steuersätze erheben jene in Schleswig-Holstein. Speziell in Nordrhein-Westfalen spiegelt sich darin die langjährige Haushaltskrise wider. Im Zeitvergleich nahmen die Disparitäten der Hebesätze zur Grundsteuer B bundesweit zu.

- Auch beim Aufkommen aus der Grundsteuer B liegen 2015 die Kommunen Nordrhein-Westfalens vorn; wie bereits 2005. Vor allem Hessen hat mit einem Zuwachs von 60 Prozent im Zeitvergleich aufgeholt. Die geringsten Einnahmen aus der Grundsteuer B erzielen die Kommunen in Sachsen-Anhalt. Sie liegen je Einwohner bei nur gut der Hälfte von Nordrhein-Westfalen.

- Die höchsten Steuersätze der Gewerbesteuer werden ebenso in Nordrhein-Westfalen berechnet. Im Gegensatz zur Grundsteuer B hat hier die Streuung zwischen den Ländern in der Dekade abgenommen. Es gab eine Annäherung nach oben.

- Im regionalen Vergleich spiegelt sich im Aufkommen der Gewerbesteuer die Wirtschaftslage wider. Die höchsten Einnahmen erreichten 2015 wie bereits 2005 die hessischen Kommunen.

- Grundsätzlich sind die Effekte auf das Steueraufkommen aus den Hebesätzen begrenzt. Entscheidend sind die Bemessungsgrundlagen der Immobilienwerte und die Gewerbeerträge.

#### Spannweite der Steuereinnahmen auf Ebene der Kreise wachsen

- Der Anstieg der Steuereinnahmekraft verläuft nicht gleichmäßig, was zu einer wachsenden Heterogenität führt. Die Spannweite der Extreme wuchs von 1.600 Euro je Einwohner in 2005 auf 3.200 Euro je Einwohner in 2015.
- Bis auf wenige Ausnahmen, meist in unmittelbarer Nähe zu Berlin, sind die ostdeutschen Kommunen flächendeckend steuerschwach. Die zehn steuerstärksten Kommunen liegen ausschließlich in Westdeutschland, die zehn schwächsten in Ostdeutschland.
- In Westdeutschland existieren auch in durchschnittlich steuerstarken Ländern einzelne schwache Kreise. In Ostdeutschland sind die Verhältnisse entgegengesetzt.



- Die Mobilität der Kommunen hinsichtlich ihrer Steuereinnahmen ist auch im Zehnjahresvergleich gering. Das stärkste und schwächste Viertel der Kommunen bestand jeweils zu rund 80 Prozent aus den gleichen Kommunen.
- Der Vergleich der Hebesätze zeigt Unterschiede in der Struktur und Entwicklung zwischen den Steuerarten. Bei der Grundsteuer B sind hohe Steuersätze bundesweit verteilt. Bei den Hebesätzen zur Gewerbesteuer existiert eine klare Häufung in Nordrhein-Westfalen. Unter den zehn kreisfreien Städten mit den höchsten Hebesätzen liegen neun in Nordrhein-Westfalen.
- Das Pro-Kopf-Aufkommen der Grundsteuer B unter den kreisfreien Städten bewegt sich 2015 zwischen 95 Euro je Einwohner in Weimar und 295 Euro je Einwohner in Bonn. Die Hebesätze in dieser Gruppe bewegen sich zwischen 300 Prozent in Coburg und 855 Prozent in Duisburg. Hebesatz und Steueraufkommen stehen nicht in einem linearen Verhältnis.
- Die Extreme der Gewerbesteuer bilden die Städte Frankfurt am Main und Delmenhorst. Die Pro-Kopf-Einnahmen liegen in Frankfurt am Main 13 Mal höher.
- Unter den zehn kreisfreien Städten mit den höchsten Pro-Kopf-Aufkommen aus der Gewerbesteuer liegen neun in Bayern und Baden-Württemberg.
- Die Verteilung der Gewerbesteuern hat sich zwischen 2005 und 2015 unter den Kommunen nicht grundlegend verändert. Die Spanne zwischen stärksten und schwächsten Kommunen ist mit über 2.000 Euro je Einwohner gewachsen.
- Das unterste Viertel der Kommunen besteht bei der Gewerbesteuer nahezu ausschließlich aus ostdeutschen, rheinland-pfälzischen und saarländischen Kreisen.

#### **Nachbargemeinden und Wahlen haben Einfluss auf die Steuerpolitik**

- Die Hebesatzpolitik einer Gemeinde bleibt nicht ohne Folgen für umliegende Gemeinden. In der Konsequenz entstehen ein Steuerwettbewerb und eine Konkurrenz der Gemeinden um den niedrigsten Steuerhebesatz.
- 2015 waren große Spannweiten der Hebesätze zur Grundsteuer B zwischen Gemeinden eines Landkreises häufig. Bei der Gewerbesteuer fallen die kreisinternen Differenzen der Hebesätze deutlich kleiner aus.

- Bei der Grundsteuer B häufen sich große kreisinterne Spannweiten in Nordrhein-Westfalen und Hessen, während dies bei der Gewerbesteuer eher in Ostdeutschland der Fall ist.
- Der durch die Grundsteuer B ausgelöste interkommunale Druck scheint geringer als bei der Gewerbesteuer.
- Die Steuerpolitik steht auch in Abhängigkeit zu den Kommunalwahlen. Erhöhungen der Grundsteuer B sind stärker ausgeprägt im Jahr nach der Kommunalwahl. Bei der Gewerbesteuer ist der Effekt kleiner und eher vor der Wahl beobachtbar.

#### **Haushaltskrisen schwelen weiter**

- Der Anstieg der Gesamtverschuldung im Verlauf der Jahre 2005 zu 2015 entfiel nahezu vollständig auf Kassenkredite. Der Anteil dieser Kreditform an der Gesamtverschuldung hat sich bundesweit mehr als verdoppelt (37 Prozent im Jahr 2015). Entfallen in Bayern nicht einmal 2 Prozent der Verschuldung auf Kassenkredite, sind dies im Saarland gut 60 Prozent. Je größer der Anteil dieser kurzfristigen Verschuldung, desto größer sind die Risiken steigender Zinssätze.
- Im Vergleich der Jahre 2005 und 2015 waren die Kommunen in vier Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Thüringen) quasi frei von Kassenkrediten. Eine andere Gruppe von vier Ländern verzeichnet von hohem Niveau ausgehend einen weiteren starken Anstieg (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Hessen).
- Die Ausprägung der Kassenkredite auf Ebene der 398 Gesamtkreise und kreisfreien Städte zeigt, dass in einigen Ländern hohe Kassenkredite der Regelfall sind (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Hessen), in anderen die Ausnahme (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Thüringen).
- In vielen Ländern liegen Kommunen mit hohen Kassenkrediten direkt neben solchen mit geringer Verschuldung. Dies weist darauf hin, dass nicht allein die soziale und wirtschaftliche Lage von Einfluss ist.
- Die Bestände an Kassenkrediten sind räumlich hoch konzentriert. Die Hälfte aller Kommunen ist nahezu frei von Kassenkrediten (unter 80 Euro je Einwohner). Auf der anderen Seite weisen 82 Kommunen 2015 Werte von über 1.000 Euro je Einwohner auf.



- Nur wenigen Kommunen gelang im Vergleich der Jahre ein deutlicher Abbau der Kassenkredite. Meist erfolgte dies nicht durch eigene Überschüsse, sondern durch Entschuldungshilfen der Länder.
- Nur wenigen Kommunen gelang es somit, ihre Position im Vergleich der Jahre wesentlich zu verbessern. Die Gruppen gesunder und hoch verschuldeter Kommunen sind stabil.
- Die zehn Kommunen mit den höchsten Kassenkreditzuwächsen liegen vollständig in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Im Zeitvergleich der Jahre 2005 und 2015 wachsen die Unterschiede zwischen den Kommunen.

#### **Vertikale Symmetrie von Einnahmen und Ausgaben**

- Die unterschiedliche Abgrenzung des Aufgabenkataloges zwischen Ländern und Kommunen (Kommunalisierungsgrad) ist eine wichtige Variable in der Interpretation finanzieller Kennzahlen.
- Die Kommunalisierungsgrade der Zuschussbedarfe und Deckungsmittel weisen zwischen den Ländern große Differenzen auf. Auffällig ist die geringere Bedeutung der Kommunen in Ostdeutschland.
- Die Gegenüberstellung der Kommunalisierungsgrade von Einnahmen und Ausgaben erlaubt Hinweise auf die Symmetrie der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen. Die aus kommunaler Sicht günstigste Position haben die Kommunen in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Bayern inne. Hier ist der kommunale Anteil der Einnahmen größer als jener der Ausgaben.

# Impressum

---

## © Bertelsmann Stiftung

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

## Verantwortlich

Dr. René Geißler

## Autoren

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

Prof. Dr. Ronny Freier, Abteilung für öffentliche Finanzen,  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune,  
Bertelsmann Stiftung

Friederike-Sophie Niemann, Programm LebensWerte  
Kommune, Bertelsmann Stiftung

Moritz Schubert, Abteilung für öffentliche Finanzen,  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

## Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

## Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

## Bildnachweis

Shutterstock | ESB Professional

Online-ISSN 2567-045X



## A Rahmenbedingungen kommunaler Haushaltspolitik

B Kommunale Finanzlage im Jahr 2016

C Entwicklung und Verteilung der Gemeindesteuern

D Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite

E Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen



# Inhalt

---

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

# Zusammenfassung

---

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

# 1 Einleitung

---

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

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

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

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

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



## 2 Wirtschaftskraft

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

### 2.1 Bruttoinlandsprodukt

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

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

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

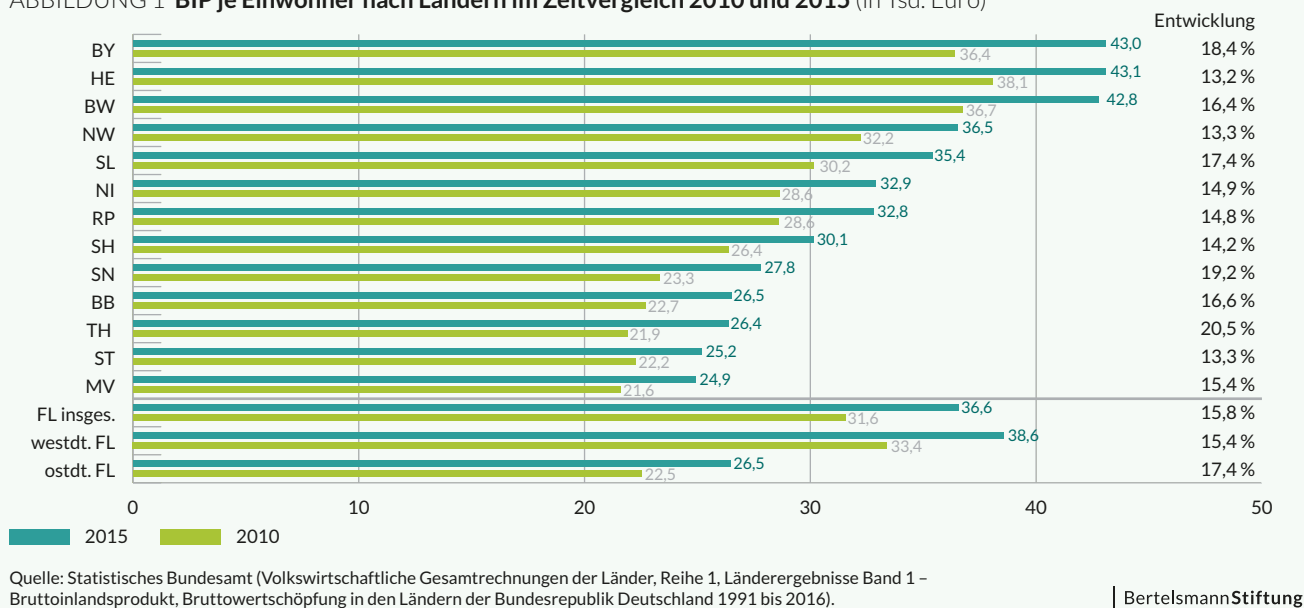
send abbildet, ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP), das den Gesamtwert aller Güter, sprich Waren und Dienstleistungen, angibt, die innerhalb eines Jahres in einer Volkswirtschaft als Endprodukte hergestellt werden. Die Werte des Bruttoinlandsprodukts liegen dabei nicht nur für die Ebene des Staates, sondern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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BertelsmannStiftung

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

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

## 2.2 SGB-II-Quote

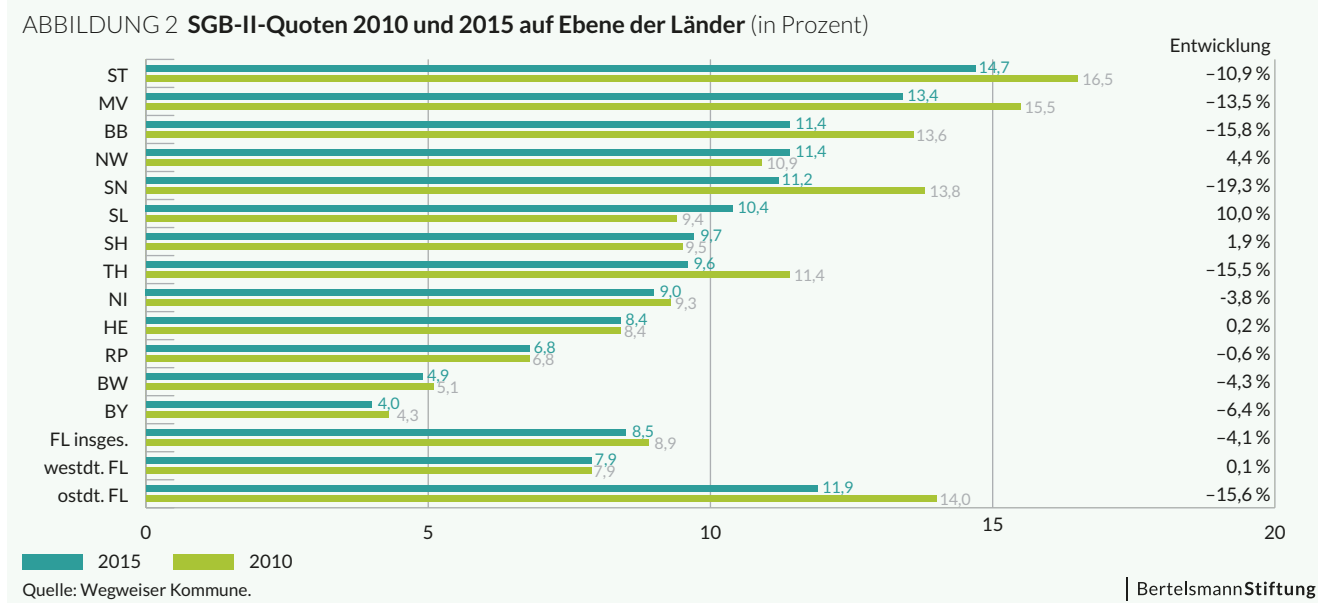
Umgekehrt zur Wirtschaftskraft stellt die Höhe der Arbeitslosigkeit in einer Kommune einen relevanten Indikator für strukturelle Probleme der regionalen Wirtschaft dar. Über die mit hoher Arbeitslosigkeit verbundenen erhöhten Sozialausgaben, insbesondere die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Quelle: Wegweiser Kommune. | BertelsmannStiftung

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

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

### 2.3 Kinderarmut

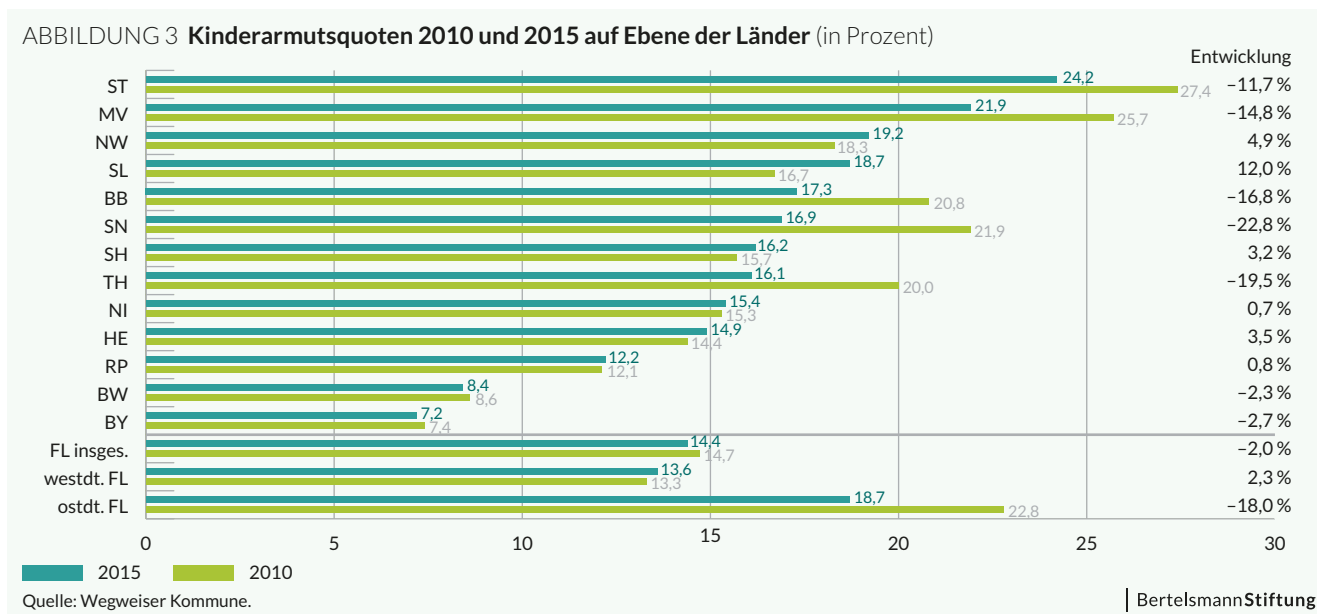
Kommunen mit hohen SGB-II-Quoten sehen sich im Allgemeinen auch mit einer hohen Kinderarmutsquote konfrontiert, sprich mit Kindern, die entweder selbst arm sind oder zumindest Armut in ihrem näheren Umfeld erfahren. Solche Armutserfahrungen von Kindern wirken sich nachweislich negativ auf ihre weitere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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

Quelle: Wegweiser Kommune. | BertelsmannStiftung

## 2.4 Zwischenfazit

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

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

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

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



# 3 Demographie

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

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

## TEXTBOX 1 Zensus 2011

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.1 Einwohnerzahl

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

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

TABELLE 4 Bevölkerungsentwicklung der Länder

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

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

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

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

## TEXTBOX 2 Stadt Leipzig

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 3.2 Altersstruktur

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

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

TABELLE 6 Altersstruktur 2015 in Prozent

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

| BertelsmannStiftung

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3 Zwischenfazit

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

# 4 Struktur der kommunalen Ebene

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

## 4.1 Kommunaltypen

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

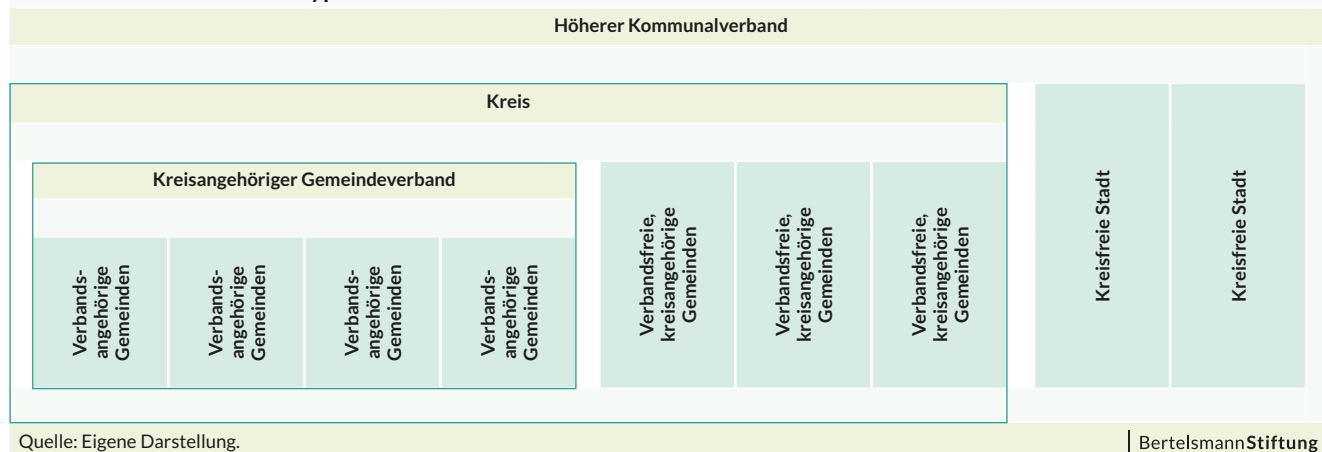
Die kleinste Einheit ist die Gemeinde. Sie ist rechtlich und politisch selbstständig, besitzt Steuerhoheiten und führt

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

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

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

ABBILDUNG 4 **Kommunaltypen**



Quelle: Eigene Darstellung.

BertelsmannStiftung



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



TABELLE 8 Gliederung der kommunalen Ebene am 31.12.2015

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

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

BertelsmannStiftung

TABELLE 9 Einwohnerzahlen der Kommunaltypen nach Ländern am 31.12.2014

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

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

BertelsmannStiftung

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

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

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

TABELLE 10 Fallzahlen von Kommunen im Zeitvergleich

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

Quelle: Statistisches Bundesamt. | BertelsmannStiftung

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

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

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

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

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

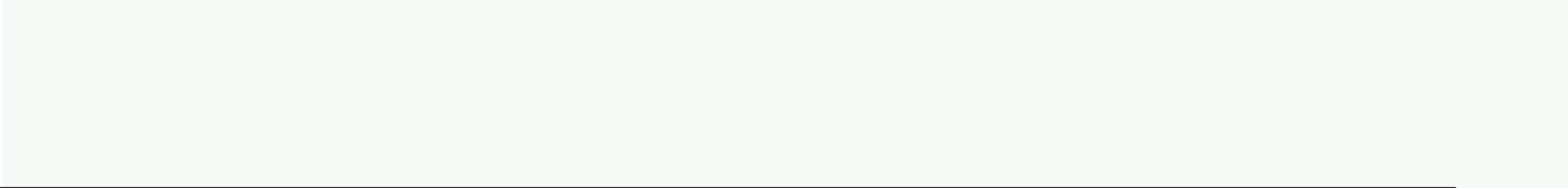
## 4.2 Zwischenfazit

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

# Literatur

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

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



# Impressum

---

## © Bertelsmann Stiftung

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

## Verantwortlich

Dr. René Geißler

## Autoren

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

Prof. Dr. Ronny Freier, Abteilung für öffentliche Finanzen,  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune,  
Bertelsmann Stiftung

Friederike-Sophie Niemann, Programm LebensWerte  
Kommune, Bertelsmann Stiftung

Moritz Schubert, Abteilung für öffentliche Finanzen,  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

## Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

## Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

## Bildnachweis

Shutterstock | ESB Professional

Online-ISSN 2567-045X



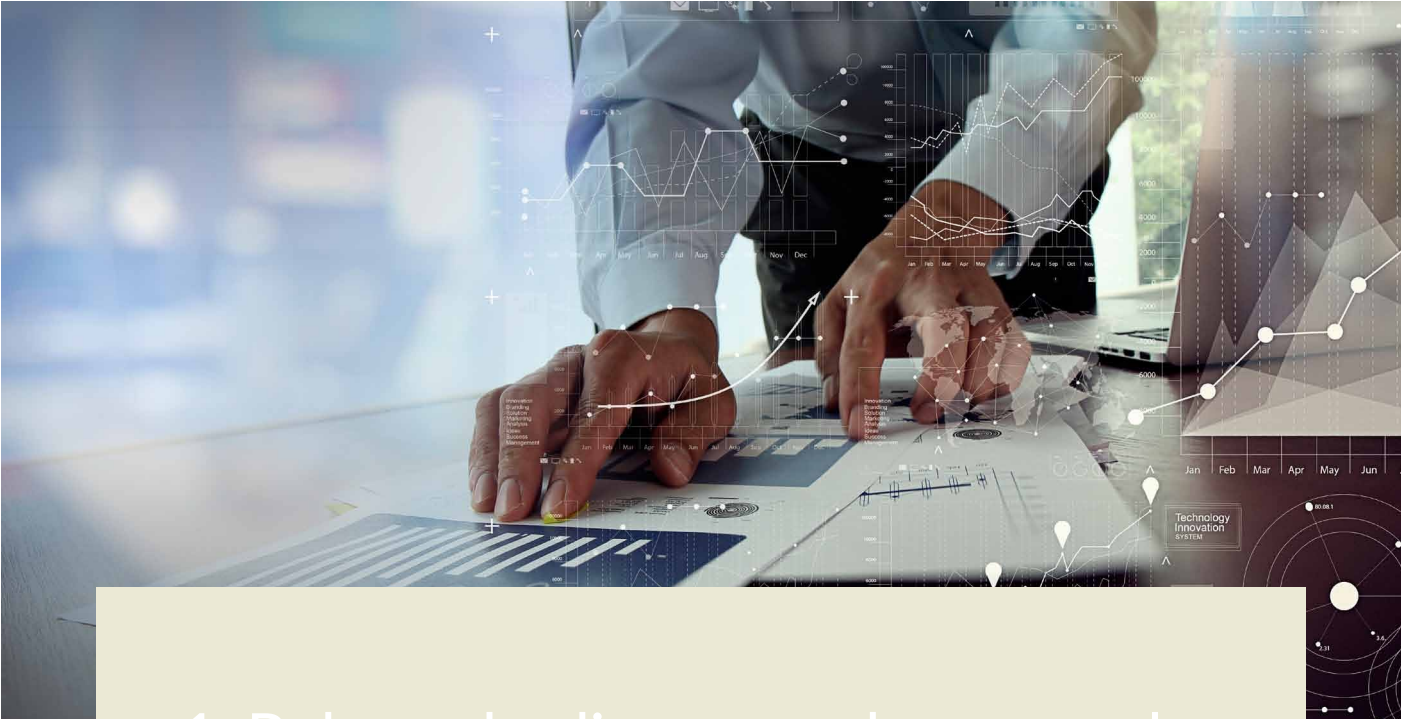


## Adresse | Kontakt

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

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

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)



1 Rahmenbedingungen kommunaler  
Haushaltspolitik

**B Kommunale Finanzlage im Jahr 2016**

3 Entwicklung und Verteilung  
der Gemeindesteuern

4 Entwicklung und Verteilung  
der Kassenkredite

5 Finanzmittelverteilung zwischen  
Land und Kommunen



# Inhalt

---

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Methodik und Datengrundlagen	6
3 Haushaltsergebnisse und Ergebnisentwicklung	9
4 Kommunale Einnahmen	14
4.1 Steuereinnahmen	17
4.2 Allgemeine Zuweisungen	18
4.3 Zweckgebundene Zuweisungen	19
4.4 Gebühren und Beiträge	20
5 Kommunale Ausgaben	22
5.1 Personalausgaben	24
5.2 Laufender Sachaufwand	25
5.3 Soziale Leistungen	26
5.4 Investitionen	29
5.5 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	31
5.6 Zinsausgaben	32
6 Kommunale Schulden	34
7 Fazit	40
Literatur	41
Impressum	42

# Zusammenfassung

---

- In der Summe erreichten die kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2016 einen Überschuss von rund 4,5 Milliarden Euro. Dies ist das beste Ergebnis seit 2008 und der fünfte positive Abschluss in Folge. Die Kommunen in Gänze befinden sich also in einer Phase finanzieller Stabilität.
- Ursache der in Summe besseren Haushaltslage ist das starke Einnahmewachstum in Höhe von 6 Prozent (Steuern und Zuweisungen), welches das ebenso starke Wachstum der Ausgaben (5 Prozent) überlagern konnte.
- In zehn der 13 Flächenländern waren die Kommunen 2016 im Plus. In drei Ländern schlossen die Kommunen hingegen mit einem Defizit ab. Neun der 13 Länder verbesserten ihren Saldo gegenüber 2015. Entgegen dem Bundestrend verschlechterte sich in vier Ländern die Finanzlage der Kommunen (Brandenburg, Thüringen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein). Hier wuchsen die Ausgaben noch schneller als die Einnahmen.
- Sowohl die kommunalen Gesamteinnahmen als auch die Gesamtausgaben wiesen im Jahr 2016 ausgeprägte Entwicklungsunterschiede zwischen den Flächenländern auf, auch wenn sich die Entwicklungsrichtung der Einnahmen und Ausgaben in allen Ländern gleicht. In jedem Land sind die Einnahmen im Jahresverlauf gestiegen. In keinem Land sind die Ausgaben gesunken.
- In allen Ländern sind die kommunalen Steuereinnahmen 2016 gestiegen. Die Spanne bewegt sich zwischen +1 Prozent in Rheinland-Pfalz und +10 Prozent in Sachsen-Anhalt.
- In Folge unterschiedlicher Aufgabenkataloge (Kommunalisierungsgrade; vgl. Teil E des Finanzreports) sind die Niveaus der Einnahmen und Ausgaben zwischen den Ländern sehr unterschiedlich. In den Kommunen Nordrhein-Westfalens liegen die Ausgaben je Einwohner beispielsweise mehr als 50 Prozent über denen des Saarlandes.
- Die kommunale Einnahmestruktur weist in Bezug auf Steuern und Zuweisungen noch immer deutlich sichtbare Ost-West-Unterschiede auf. Die ostdeutschen Kommunen verfügen auch im Jahr 2016 noch über nur rund 60 Prozent der durchschnittlichen westdeutschen Steuereinnahmen je Einwohner. Die Kommunen im schwächsten Land Mecklenburg-Vorpommern erreichen weniger als die Hälfte der Pro-Kopf-Steuereinnahmen der hessischen Kommunen. Ein Großteil der Steuerschwäche wird den ostdeutschen Kommunen durch höhere Zuweisungen ausgeglichen. Hier zeigt sich aber zunehmend der Rückgang der Osthilfen, indem die Zuweisungsquote sinkt.
- Auch auf der Ausgabenseite existieren strukturelle Unterschiede zwischen Ost und West. Das geringere Ausgabenniveau der ostdeutschen Kommunen lässt sich primär auf niedrigere Ausgaben in den Bereichen Soziales, laufender Sachaufwand und Investitionen zurückführen.
- Personal ist der größte Ausgabenblock der Kommunen. Er stieg binnen Jahresfrist um 3 Prozent; vor allem in den westdeutschen Kommunen.
- Das größte Ausgabenwachstum war hingegen bei den Sozialausgaben mit über 9 Prozent zu verzeichnen. Mittelfristig werden die Sozialausgaben die stärkste Ausgabenkategorie bilden.
- Die Investitionen wuchsen bundesweit um 4 Prozent. Wie in den Vorjahren wiesen die Kommunen in den wirtschaftsstarken Ländern Bayern und Baden-Württemberg die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Investitionsausgaben auf. Die hohen kommunalen Investitionen

dort prägen maßgeblich das Bundesniveau. Die niedrigsten Investitionen tätigten die Kommunen im Saarland. Sie lagen mehr als 50 Prozent unter dem Flächenländerdurchschnitt. In der Summe der Jahre 2015 und 2016 waren die Pro-Kopf-Investitionen in Bayern drei Mal höher als jene im Saarland.

- Die Kommunen werden weiterhin durch sinkende Zinssätze entlastet. Im Jahr 2016 war im Flächenländerdurchschnitt nur noch gut 1 Prozent der kommunalen Gesamtausgaben durch Zinsen gebunden. Die höchsten Zinsausgaben verzeichneten die Kommunen im Saarland, in Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Das sind auch die Länder mit der höchsten kommunalen Gesamtverschuldung. Hoch verschuldete Kommunen müssen dabei nicht nur aktuell höhere Zinsen zahlen, sie sind auch vom Risiko künftiger Zinsanstiege besonders betroffen. Insbesondere in den ostdeutschen Kommunen sowie in den Kommunen Baden-Württembergs und Bayerns sind die Zinsausgaben seit Jahren gering.
- Bundesweit führten die Kommunen 2016 in ihren Kern- und Extrahaushalten Gesamtschulden in Höhe von 141,9 Milliarden Euro. Ein Drittel davon entfiel auf Kassenkredite. Im Vergleich zum Vorjahr ist dies ein leichter Rückgang. In Ostdeutschland sanken die Investitionskredite um 10 Prozent.
- Das Maß der Verschuldung weist eine hohe regionale Konzentration auf; sowohl in Bezug auf die Höhe als auch die Struktur. Die ostdeutschen Kommunen verzeichnen im Schnitt nur zwei Drittel des westdeutschen Niveaus, bezogen auf die Kassenkredite sogar nur ein Drittel. Auf Länderebene rangieren weiterhin die Kommunen im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen an der Spitze der Verschuldung. Am anderen Ende liegt Baden-Württemberg mit je Einwohner weniger als einem Fünftel des saarländischen Niveaus.
- Der überwiegende Teil der Länderunterschiede bei der Verschuldung lässt sich auf die Inanspruchnahme der Kassenkredite zurückführen. In ihnen spiegeln sich die Defizite der Vorjahre wider. Auch diese Problematik wird von den besagten vier Ländern bestimmt. Gleichzeitig kommen Kassenkredite in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen kaum vor.

# 1 Einleitung

---

Teil B des Kommunalen Finanzreports zieht die aktuellsten verfügbaren Daten heran, um einen Überblick über die Situation der kommunalen Haushalte im Jahr 2016 zu geben sowie die Entwicklung gegenüber dem Jahr 2015 darzustellen. Aufgeführt werden die wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten sowie die Verschuldung auf Ebene der aggregierten Länderdaten. Hierbei werden auch die Auslagerungen der Extrahaushalte einbezogen.

Dieser Teil B bildet somit die Entwicklungen am aktuellen Rand ab und fokussiert primär die strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern sowie die Effekte der Auslagerungen. Er erlaubt Rückschlüsse und Aussagen über die Lage der Kommunen in Gänze, bevor in den folgenden Teilen C und D des Kommunalen Finanzreports die Analyse auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vertieft wird.

## 2 Methodik und Datengrundlagen

Den Auswertungen und Darstellungen dieses Kapitels liegen im Wesentlichen die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten vierteljährlichen Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände für die Jahre 2016 und 2015 zugrunde.

Die Kassenstatistik erfasst bei den kommunalen Kern- und Extrahaushalten vierteljährlich für das abgelaufene Quartal die Istaussahlungen und -einzahlungen. Zudem werden auch die Verbindlichkeiten am Ende jedes Quartals nach der Art der Schulden erfasst. Die Kassenstatistik ist die aktuellste Statistik im Bereich der öffentlichen Finanzen und liefert damit wichtige Informationen zur zeitnahen Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Aktualität der Daten ist jedoch mit einer geringeren Detailtiefe der Statistik verbunden. Die kommunalen Haushaltsdaten werden in der Kassenstatistik im Wesentlichen nur nach Einzahlungs- und Auszahlungsarten (z. B. Steuereinnahmen, Personalausgaben, Zinsausgaben) dargestellt. Eine aufgabenbezogene Auswertung ist hingegen – von wenigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Sozialleistungen, Baumaßnahmen im Investitionsbereich) – nur auf der Grundlage der Rechnungsstatistik möglich, die in der Regel jedoch erst rund 15 Monate nach Ablauf des Berichtsjahres veröffentlicht wird. Zudem können die Daten der Vierteljahresstatistik noch Korrekturbedarfe enthalten.

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 erfolgt daher im vorliegenden Teil B nur auf der Ebene der Flächenländer.

Das Statistische Bundesamt hat den Darstellungsbereich der öffentlichen Finanzen in den vergangenen Jahren schrittweise erweitert. Mit den vierteljährlichen Kassener-

gebnissen der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 2011 wurde das Schalenkonzept in die statistische Darstellung der öffentlichen Haushalte eingeführt. Seither haben die finanzstatistischen Veröffentlichungen nicht nur die Ergebnisse der Kernhaushalte zum Gegenstand, sondern es fließen auch die Daten der sogenannten „Extrahaushalte“ ein. Das Charakteristikum dieser Form von Auslagerungen ist, dass sie zwar organisatorisch selbstständig sind, aber zu mehr als 50 Prozent über Zuweisungen des Kernhaushalts der jeweiligen Kommune finanziert und durch diese kontrolliert werden (Nichtmarktproduzenten).<sup>1</sup> Seit dem Berichtsjahr 2014 werden bei den Extrahaushalten auch die Zweckverbände mit erfasst.

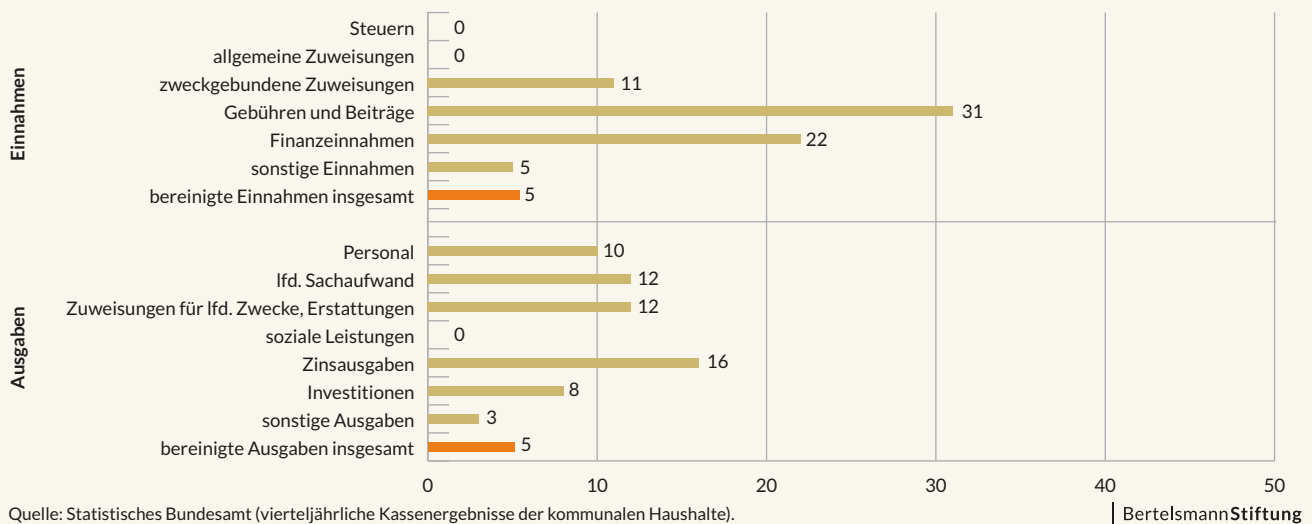
Die Erweiterung des Darstellungsbereichs hat den Hintergrund, dass sich speziell auf der kommunalen Ebene ein Großteil der finanzwirtschaftlichen Aktivität außerhalb der Kernhaushalte abspielt. Mit der Integration der Extrahaushalte in das fortlaufende finanzstatistische Berichtswesen soll die Transparenz des finanzwirtschaftlichen Handelns erhöht werden. Zudem leistet dies 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. Er ändert sich in Größe und Zusammensetzung von Jahr zu Jahr aus verschiedenen Gründen merklich (z. B. Gründung

<sup>1</sup> Nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zählen diese zum Staatssektor. Hierzu 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 ESG dem Sektor Staat zugeordnet wird, hängt von verschiedenen Kriterien ab; u. a. davon, ob die Einheit vom Staat bzw. einer staatlichen Körperschaft kontrolliert wird und ob die Einheit ausschließlich an den Staat verkauft. Darüber hinaus wird auf das sogenannte „50-Prozent-Kriterium“ zurückgegriffen. Demzufolge werden vom Staat kontrollierte Einheiten, deren Produktionskosten zu weniger als 50 Prozent durch Verkaufserlöse gedeckt sind, dem Staatssektor zugerechnet (vgl. Braakmann 212: 523).



ABBILDUNG 1 **Anteile der kommunalen Extrahaushalte an den kommunalen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2016 nach Einnahme-/Ausgabearten (in Prozent)**



oder Auflösung einer Gesellschaft, sektorale Neuzuordnung des Berichtspflichtigen oder schlicht Ersterfassung/-zuordnung im Rahmen der Finanzstatistik).<sup>2</sup> Die Ausweitung des Berichtskreises auf die Extrahaushalte korrespondiert daher mit einer – zumindest bezogen auf die von den Extrahaushalten besonders betroffenen Einnahme- und Ausgabearten – erhöhten Volatilität der finanzstatistischen Ergebnisse. Bezogen auf die kommunalen Einnahmen trifft dies insbesondere auf die Gebühren und Beiträge sowie auf die Finanzeinnahmen zu (vgl. Abbildung 1). Im Jahr 2016 entfielen 31 bzw. 22 Prozent dieser Einnahmearten auf die Extrahaushalte. Bei den Gesamteinnahmen (bereinigte Einnahmen) lag der Anteil der Extrahaushalte mit 5,4 Prozent weit darunter. Ausgabenseitig sind mehrere Positionen betroffen. Im Flächenländerdurchschnitt wiesen insbesondere die Zinsausgaben, die Zuweisungen für laufende Zwecke sowie die Posten Sachaufwand und Personal nennenswerte Auslagerungsgrade auf kommunale Extrahaushalte auf. Mit Anteilswerten zwischen maximal 16 und minimal 10 Prozent war die fiskalische Bedeutung der ausgelagerten Bereiche hier gleichwohl weniger groß.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die finanzwirtschaftlichen Positionen, die im Rahmen des vorliegenden Teils B zur kommunalen Finanzlage analysiert werden. Für sämtliche Größen werden sowohl das Niveau im Jahr 2016 als auch die Veränderung gegenüber dem Jahr 2015 dokumentiert.

2 Für das Jahr 2015 weist die Liste der Zu- und Abgänge beispielsweise 445 neu erfasste Extrahaushalte auf, von denen 349 zum Sektor „Gemeinden“ gehören. Die Anzahl der Abgänge belief sich im Jahr 2015 sogar auf 772. In 78 Fällen hing die Verkleinerung des Berichtskreises mit der Auflösung der Gesellschaft zusammen. In 626 Fällen wurde der Extrahaushalt nun dem Sektor „sonstige Unternehmen“ und nicht mehr dem Staatssektor zugeordnet, weshalb die Berichtsstellen aus der Liste der Extrahaushalte gestrichen wurden. Die Liste der Zu- und Abgänge der Extrahaushalte im Jahr 2015 findet sich hier: [https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Service/Meldewesen/Bankenstatistik/Kundensystematik/liste\\_der\\_extrahaushalte\\_zu\\_abgaenge.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Service/Meldewesen/Bankenstatistik/Kundensystematik/liste_der_extrahaushalte_zu_abgaenge.xlsx?__blob=publicationFile) (Download 1.4.2017).

TABELLE 1 Überblick über die analysierten finanzwirtschaftlichen Größen

Fiskalische Position	Erfasst über ...	Erläuterung (sofern erforderlich)
<b>Haushaltsergebnisse</b>	Finanzierungssaldo	-
<b>Einnahmen</b>	<b>bereinigte Gesamteinnahmen, darunter:</b>	
	Steuereinnahmen (netto)	Steuereinnahmen (Realsteuern, Gemeinschaftssteuerteile, sonstige Steuereinnahmen, steuerähnliche Einnahmen) abzgl. Gewerbesteuerumlage
	Allgemeine Zuweisungen	Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, sonstige allg. Zuweisungen, Ausgleichsleistungen v. Land
	Zweckgebundene Zuweisungen	Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen
	Gebühren und Beiträge	Verwaltungs- u. Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben, Beiträge und ähnliche Entgelte
<b>Ausgaben</b>	<b>bereinigte Gesamtausgaben, darunter:</b>	
	Personalausgaben	Inklusive Ausgaben für Versorgung
	Laufender Sachaufwand	-
	Ausgaben für Soziale Leistungen (Sozialtransferausgaben)	-
	Zuweisungen für laufende Zwecke	Geldzahlungen an Dritte für die Erbringung ausgelagerter Aufgaben, Gegenleistungsanspruch der Kommune
	Zinsausgaben	-
Investitionsausgaben	Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen, Erwerb von Grundstücken sowie von beweglichen Sachen des Anlagevermögens, Baumaßnahmen, Darlehensvergabe, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	
<b>Schulden</b>	<b>Gesamtschulden, darunter:</b>	Summe der Kreditmarktschulden und Kassenkredite beim nicht öffentlichen Bereich
	Kreditmarktschulden	-
	Kassenkredite	-

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

# 3 Haushaltsergebnisse und Ergebnisentwicklung

Als Finanzierungssaldo wird in der Finanzstatistik die Differenz der Gesamteinnahmen und –ausgaben ohne Berücksichtigung sogenannter „besonderer Finanzierungsvorgänge“<sup>3</sup> 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 auf, doch aufgrund seiner verständlichen Konzeption sowie seiner umfassenden Verfügbarkeit (für sämtliche Gebietskörperschaften und lange Zeitreihen) stellt der Finanzie-

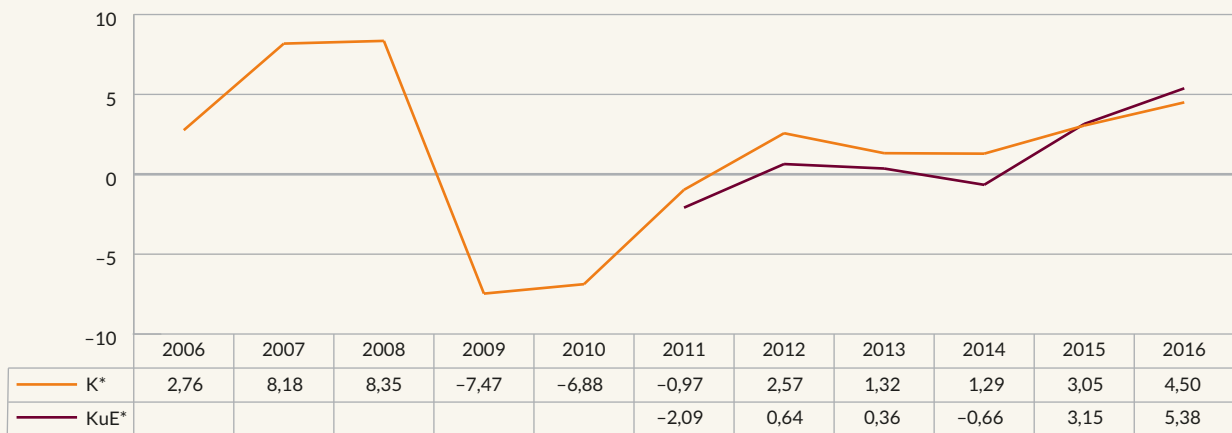
3 Die unter den besonderen Finanzierungsvorgängen zusammengefassten Einnahmen und Ausgaben dienen dem periodenübergreifenden Ausgleich des Haushalts und sind daher nicht saldenrelevant. Sie umfassen v. a. Einnahmen aus Krediten oder aus der Auflösung von Rücklagen sowie, spiegelbildlich dazu, Ausgaben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

rungssaldo nach wie vor eine unverzichtbare Größe zur Beurteilung der Haushaltslage öffentlicher Körperschaften dar.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Finanzierungssaldos der kommunalen Kernhaushalte in den zehn Jahren zwischen 2006 und 2016. Ab dem Jahr 2011 ist zum Vergleich der gemeinsame Finanzierungssaldo der Kern- und Extrahaushalte abgebildet. Das Jahr 2016 haben die deutschen Kommunen per Saldo mit einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von 5,38 Milliarden Euro (71 Euro je Einwohner)<sup>4</sup> abgeschlossen. In der Zeitreihenbetrachtung wird deutlich, dass 2016 somit das beste kommunale Haushaltsergebnis seit 2008 erzielt wurde. Gegenüber dem Vorjahr 2015 ist der Finanzierungssaldo der kommunalen

4 Da die Einwohnerzahlen zum Stichtag 30.6.2016 bislang noch nicht vorliegen, wurde für die Berechnung der Pro-Kopf-Werte im Rahmen des vorliegenden Kapitels auf die Bevölkerungszahlen vom 31.12.2015 zurückgegriffen.

ABBILDUNG 2 Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände (in Mrd. Euro)



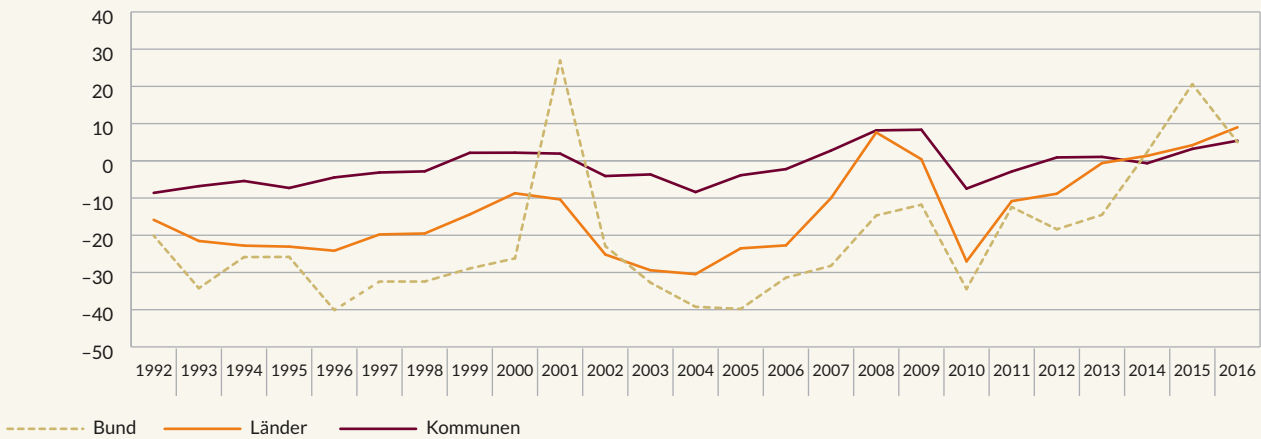
\*) Kernhaushalte

\*\*) Kern- und Extrahaushalte

Quelle: Statistisches Bundesamt (Kernhaushalte: 2006–2014 = Rechnungsergebnisse; ab 2015: Kassenergebnisse; Kern- und Extrahaushalte: 2011–2013 = Rechnungsergebnisse; ab 2014).

ABBILDUNG 3 Finanzierungssaldo von Bund, Ländern und Kommunen

(in Mrd. Euro; bis 2010: Kernhaushalte; ab 2011: Kern- und Extrahaushalte)



Quelle: Statistisches Bundesamt (bis 2010: Fachserie 14, Reihe 3.1; ab 2011: Fachserie 14, Reihe 2).

| BertelsmannStiftung

len Kern- und Extrahaushalte 2016 um rund 2,2 Milliarden Euro (+29 Euro je Einwohner) gestiegen; bezogen auf das Ergebnis im Jahr 2014 belief sich die Verbesserung sogar auf mehr als 6 Milliarden Euro.

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

In den Jahren 2011 bis 2014 lag der Finanzierungssaldo der Kern- und Extrahaushalte jeweils niedriger als jener der Kernhaushalte allein, verlief jedoch relativ parallel dazu. In den Jahren 2015 und 2016 wurde diese Parallelität jedoch durchbrochen und die Einbeziehung der Extrahaushalte verbesserte den Finanzierungssaldo merklich.

Abbildung 3 macht darüber hinaus deutlich, dass die kommunale Ebene als Ganzes in den vergangenen 25 Jahren verglichen mit den staatlichen Ebenen fast durchweg eine stabilere Haushaltslage aufwies. Demnach haben die Kommunen in zehn der vergangenen 25 Jahre per Saldo Überschüsse erwirtschaftet, davon in sieben der vergangenen zehn Jahre. Der Bund hingegen hat den Haushaltsausgleich 44 Jahre in Folge verfehlt und erst 2014 wieder einen Finanzie-

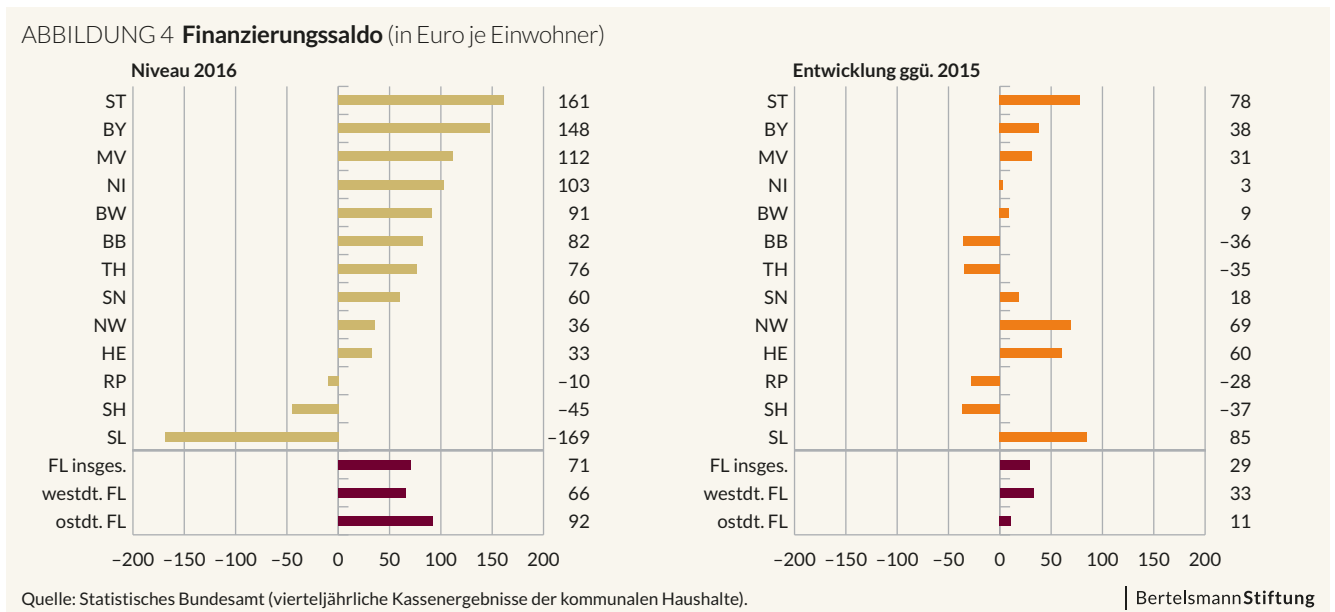
rungsüberschuss erzielt. Die finanzielle Situation der Länder stellte sich im selben Zeitraum kaum besser dar: Zwischen 1970 und 2016 haben diese nur in fünf Jahren (2007 und 2008 sowie 2014 bis 2016) per Saldo Überschüsse erzielt.

Die Erklärung dieses im Grunde dauerhaft besseren Finanzierungssaldos der Kommunen versus Bund und Länder liegt wesentlich in der Existenz und Durchsetzung strengerer Schuldengrenzen begründet. Im Gegensatz zu Bund und Ländern sind für die Kommunen laufende Defizite nicht zulässig.

Im Jahr 2016 betrug die Spannweite zwischen dem höchsten kommunalen Finanzierungsüberschuss (Sachsen-Anhalt; +161 Euro je Einwohner) und dem höchsten Defizit (Saarland; -169 Euro je Einwohner) auf der Ebene der Flächenländer 330 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 4). Diese Spannweite blieb zum Jahr 2015 relativ konstant.

In zehn der 13 Flächenländer haben die Kommunen das Jahr 2016 per Saldo mit einem Finanzierungsüberschuss abgeschlossen, darunter alle fünf ostdeutschen Flächenländer. In drei Ländern (Saarland, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz) ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden der Ausgleich des Finanzierungssaldos hingegen nicht gelungen.

Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo 2016 im Durchschnitt aller Flächenländer um 29 Euro je Einwohner verbessert. Der Anstieg des Saldos ist dabei überwiegend auf die Kommunen in den westdeutschen Flächenländern zurückzuführen. Hier ist der Finanzierungssaldo im Jahr 2016 im Schnitt um 33 Euro je Einwohner auf



nun 66 Euro je Einwohner gestiegen. In den ostdeutschen Ländern, deren Finanzierungssaldo mit 92 Euro je Einwohner auch in 2016 deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt gelegen hat, ist die Ergebnisverbesserung mit +11 Euro je Einwohner etwas weniger dynamisch ausgefallen.

In neun der 13 Flächenländer hat sich die Haushaltssituation der Kommunen im Jahr 2016 verbessert. Nur in vier Ländern (Brandenburg, Thüringen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) hat der Finanzierungssaldo im Jahr 2016 unter dem Vorjahresergebnis gelegen. Die stärkste Verschlechterung des Finanzierungssaldos hatten dabei die Kommunen in Schleswig-Holstein zu verzeichnen (-37 Euro je Einwohner), gefolgt von den Kommunen in Brandenburg (-36 Euro je Einwohner) und Thüringen (-35 Euro je Einwohner).

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 Teile C bis E. Gleichwohl soll nachfolgend bereits ein erster Eindruck davon vermittelt werden, welche Einnahmen- und Ausgabenunterschiede hinter den dargestellten Niveau- und Entwicklungsunterschieden des kommunalen Finanzierungssaldos in den Flächenländern stehen.

Erste Einblicke gibt Abbildung 5, in der zusätzlich zu den – in Klammern dargestellten – kommunalen Finanzierungssalden im Jahr 2016 auch die bereinigten Gesamteinnahmen und –ausgaben<sup>5</sup> der Kommunen in den 13 Flächenländern abgetragen sind.

Die Abbildung lässt erhebliche Länderunterschiede bei den kommunalen Gesamteinnahmen und –ausgaben erkennen. Bezogen auf die bereinigten Gesamteinnahmen reichte die Spanne im Jahr 2016 von 2.352 Euro je Einwohner im Saarland bis 3.630 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen; in Summe belief sich der Unterschied der Pro-Kopf-Einnahmen auf der Länderebene demzufolge auf 1.278 Euro je Einwohner. Ausgabenseitig war die Differenz zwischen Minimum (2.521 Euro je Einwohner) und Maximum (3.593 Euro je Einwohner) mit 1.072 Euro je Einwohner etwas weniger groß. Mit 3.305 bzw. 3.239 Euro je Einwohner lag das Niveau der bereinigten Gesamteinnahmen und –ausgaben in den westdeutschen Flächenländern im Mittel 381 bzw. 406 Euro je Einwohner über dem ostdeutschen Durchschnitt (2.924 bzw. 2.833 Euro je Einwohner). Ursache dieser großen Differenzen ist weithin der unterschiedliche Aufgabenkatalog der Kommunen im Ländervergleich.

Ein eindeutiges fiskalisches Muster, das auf Gründe für die kommunalen Ergebnisunterschiede zwischen den Ländern hindeuten könnte, lässt sich der Abbildung 5 jedoch nicht

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

entnehmen.<sup>6</sup> Zwar wiesen die Kommunen der Länder mit negativem Finanzierungssaldo im Jahr 2016 im Durchschnitt niedrigere Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben auf als die Gruppe der Länder mit Finanzierungsüberschüssen, doch erscheint dieser Mittelwertvergleich in Anbetracht der großen Einnahmen- und Ausgabenunterschiede innerhalb der Gruppe der Länder mit kommunalen Finanzierungsüberschüssen wenig aufschlussreich.

Analog zu der Abbildung 5, die die Höhe und Zusammensetzung der kommunalen Finanzierungssalden zum Gegenstand hatte, stellt Abbildung 6 nun die Veränderung der kommunalen Finanzierungssalden im Jahr 2016 in den Kontext der kommunalen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in den Flächenländern. Die Abbildung stellt somit ländervergleichend dar, welche fiskalischen Entwicklungen die jeweilige Veränderung des Finanzierungssaldos bewirkt haben.

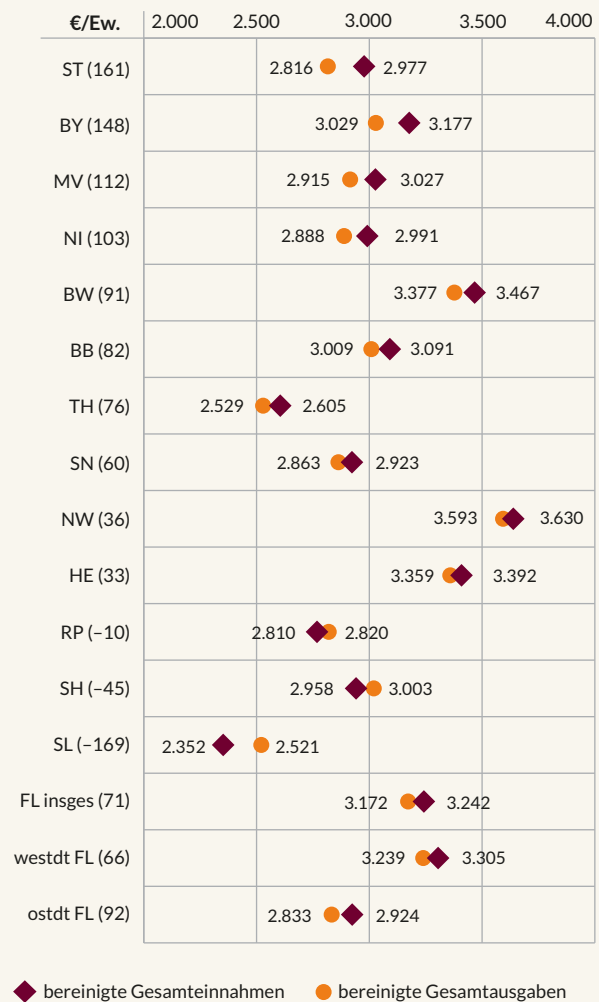
Bezogen auf die Gesamtheit der Flächenländer steht hinter der Verbesserung des Finanzierungssaldos um 29 Euro je Einwohner eine Zunahme der Gesamteinnahmen um +195 Euro je Einwohner bei einem Wachstum der Pro-Kopf-Ausgaben um +166 Euro je Einwohner. In den ostdeutschen Flächenländern ist der Ausgabenanstieg mit +92 Euro je Einwohner um etwa die Hälfte geringer ausgefallen als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (+181 Euro je Einwohner). Im Hinblick auf die Entwicklung der kommunalen Gesamteinnahmen waren die Ost-West-Unterschiede sogar noch etwas größer: In Ostdeutschland sind die kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen im Durchschnitt um +102 Euro gestiegen, in den westdeutschen Flächenländern betrug die Zunahme im Mittel +213 Euro je Einwohner.

Sowohl die kommunalen Gesamteinnahmen als auch die Gesamtausgaben wiesen im Jahr 2016 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 +51 Euro in Thüringen (2 Prozent) bis hin zu +313 Euro in Nordrhein-Westfalen (9 Prozent). Mit Blick auf die bereinigten Gesamtausgaben war die Spannweite zwischen der minimalen absoluten Veränderung (Saarland; +36 Euro je

<sup>6</sup> Zum Beispiel derart, dass die kommunalen Gesamteinnahmen der Länder mit Finanzierungsdefiziten unterdurchschnittlich ausgefallen sind und/oder die Gesamtausgaben über dem Durchschnitt der Flächenländer lagen.

ABBILDUNG 5 Beiträge zur Höhe des kommunalen Finanzierungssaldos 2016: Niveau der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben (in Euro je Einwohner)



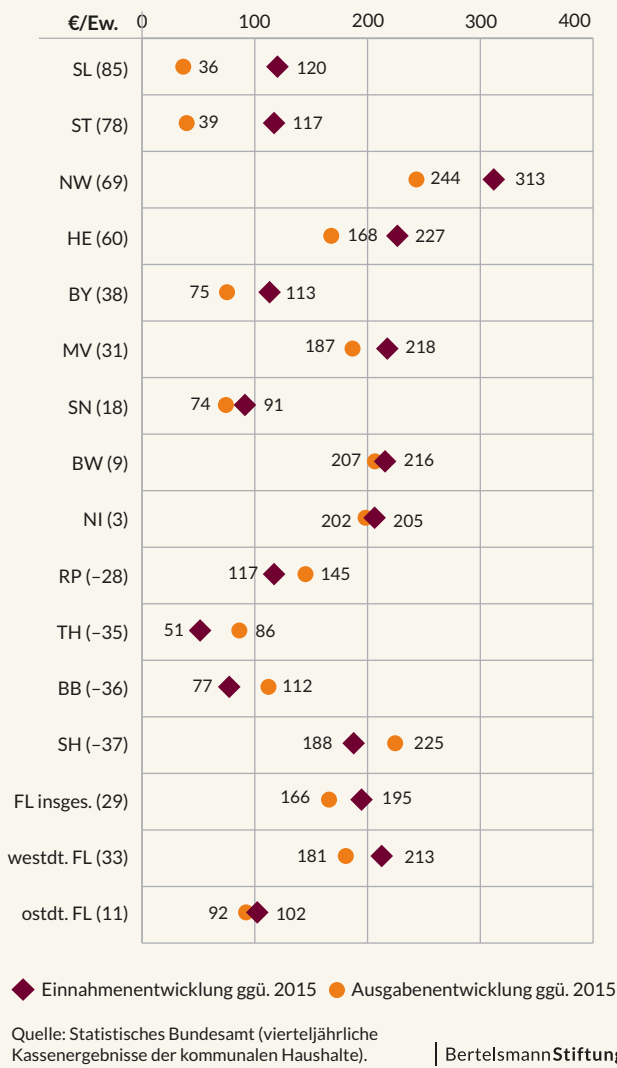
Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

BertelsmannStiftung

Einwohner bzw. 1 Prozent) und der höchsten Zunahme (Nordrhein-Westfalen; +244 Euro je Einwohner bzw. 7 Prozent) nicht ganz so groß.

Belastbare Erklärungsmuster für die Ergebnisentwicklung im Jahr 2016 lassen sich der kommunalen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung nicht entnehmen. Die kommunale Haushaltsentwicklung ist in den Ländern sehr unterschiedlich verlaufen. Die Abweichungen beschränken sich dabei keineswegs auf Länder mit gegensätzlicher Ergebnisentwicklung. Hier waren divergierende Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen zu erwarten. Es unterscheiden sich jedoch auch Länder, deren kommunale Finanzierungssal-

ABBILDUNG 6 Beiträge zur Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos 2016: Entwicklung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben (in Euro je Einwohner)



wohner) – hat die ebenfalls positive Ergebnisentwicklung der Kommunen in Sachsen-Anhalt (+78 Euro je Einwohner) überwiegend ausgabenseitige Gründe. Hier sind die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben gegenüber dem Vorjahr nur um 39 Euro je Einwohner – und damit weit unterdurchschnittlich stark – gestiegen.<sup>7</sup> Ein weiteres Beispiel für sehr unterschiedliche Entwicklungsmuster hinter einer gleichartigen Ergebnisentwicklung sind Brandenburg (-36 Euro je Einwohner) und Schleswig-Holstein (-37 Euro je Einwohner). Während für den Saldenrückgang in Brandenburg vor allem die unterdurchschnittliche Entwicklung der kommunalen Einnahmen verantwortlich ist (+77 Euro je Einwohner, d. h. 118 Euro unter dem Einnahmeplus im Flächenländerdurchschnitt), ist der Ergebnismrückgang in Schleswig-Holstein vor allem das Resultat des überdurchschnittlichen Ausgabenzuwachses (+225 Euro je Einwohner, also 59 Euro je Einwohner mehr als im Flächenländerdurchschnitt)

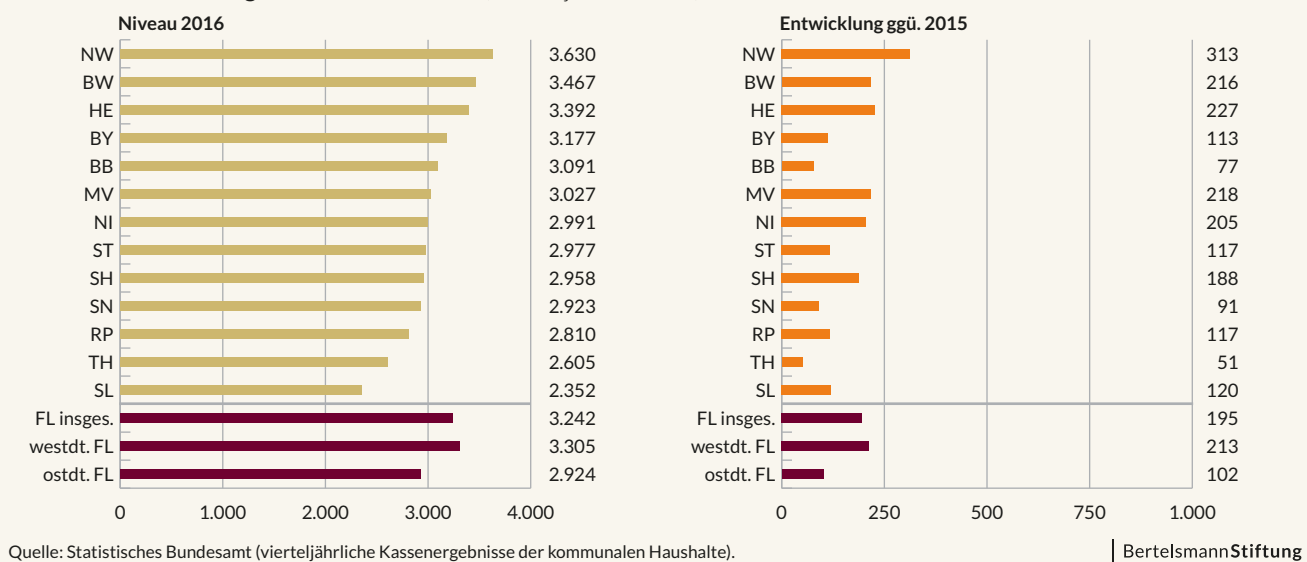
den sich im Jahr 2016 ähnlich entwickelt haben, im Hinblick auf die den Haushaltsergebnissen zugrunde liegende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung teils erheblich. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang auf die kommunale Haushaltsentwicklung in Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen verwiesen, deren Haushaltsergebnisse sich im Jahr 2016 mit einer Verbesserung des Finanzierungssaldos um 78 bzw. 69 Euro je Einwohner ähnlich entwickelt haben. Während der Anstieg des kommunalen Finanzierungssaldos in Nordrhein-Westfalen einzig auf die starke Zunahme der Einnahmen (+313 Euro je Einwohner) zurückgeführt werden kann – bei gleichzeitiger ebenfalls weit überdurchschnittlicher Entwicklung der Ausgaben (+244 Euro je Ein-

7 Im Flächenländerdurchschnitt sind die kommunalen Ausgaben im Jahr 2016 mehr als vier Mal so stark gewachsen. Nur im Saarland, dem Land mit der stärksten kommunalen Ergebnisverbesserung, ist das Ausgabenwachstum im Jahr 2016 mit +36 Euro je Einwohner noch schwächer ausgefallen.



## 4 Kommunale Einnahmen

ABBILDUNG 7 **Bereinigte Gesamteinnahmen** (in Euro je Einwohner)



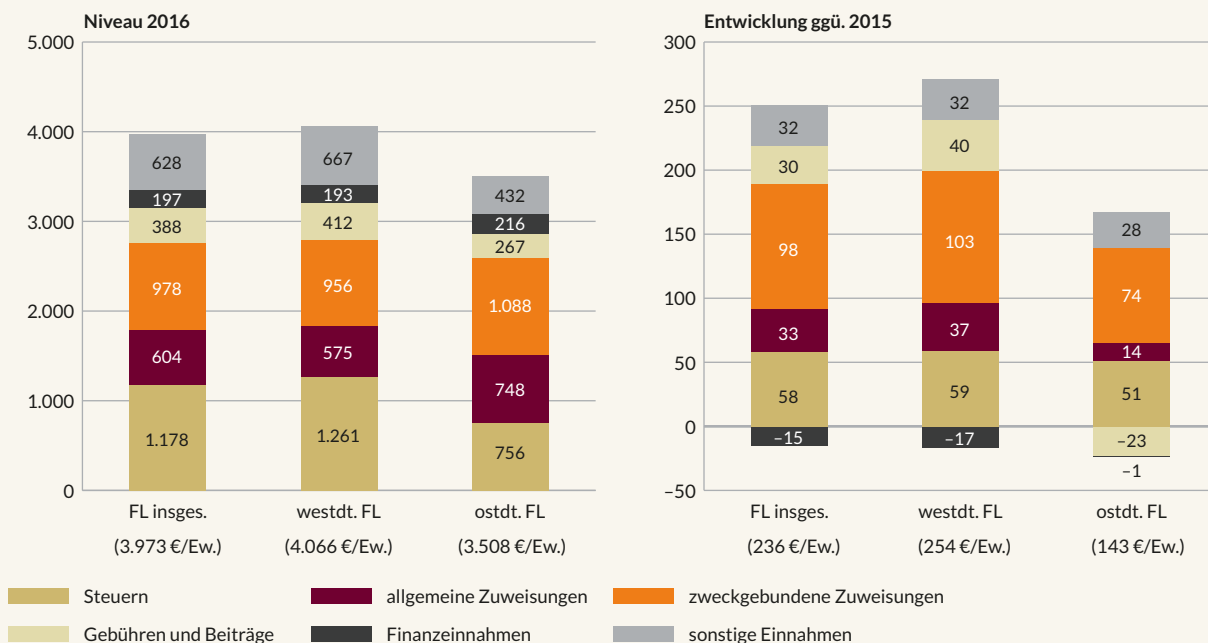
Nachdem im vorangegangenen Kapitel 3 bereits ein erster Eindruck von der Höhe und Entwicklung der kommunalen Gesamteinnahmen gegeben wurde, werden diese nachfolgend genauer in den Blick genommen.

Ausgehend von den bereinigten Gesamteinnahmen wird in diesem Kontext die Höhe und Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Steuern, allgemeinen Zuweisungen (d. h. Zuweisungen, die nicht mit einer Zweckbindung versehen sind), zweckgebundenen Zuweisungen sowie Gebühren und Beiträgen ländervergleichend untersucht. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Länderwerte dabei stets entsprechend ihrer Pro-Kopf-Höhe im Jahr 2016 sortiert dargestellt.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die bereinigten Gesamteinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2016 im Flächenländerdurchschnitt auf 3.242 Euro je Einwohner (vgl. Abbildung 7). Auf der Länderebene reichte die Spanne dabei von 2.352 Euro je Einwohner im Saarland bis hin zu 3.630 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen. Gegenüber dem Vorjahr sind die Gesamteinnahmen in 2016 im Schnitt um 195 Euro je Einwohner gestiegen (+6,4 Prozent). Hier reichte die Spanne im Ländervergleich von 2 Prozent in Thüringen bis zu 8,6 Prozent in den Kommunen Nordrhein-Westfalens.

ABBILDUNG 8 Kommunale Bruttoeinnahmen nach Einnahmearten

(in Euro je Einwohner, Summenwert der kommunalen Bruttoeinnahmen in Klammern)



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

BertelsmannStiftung

Abbildung 8 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der kommunalen Gesamteinnahmen im Jahr 2016.<sup>8</sup> Bezogen auf den Durchschnitt der Flächenländer stellten die Steuereinnahmen mit 1.178 Euro je Einwohner (29,6 Prozent der Bruttoeinnahmen) die fiskalisch bedeutsamste kommunale Einnahmeart dar, gefolgt von den zweckgebundenen Zuweisungen (inkl. Kostenerstattungen) mit 978 Euro je Einwohner (24,6 Prozent) und den allgemeinen Zuweisungen (604 Euro je Einwohner bzw. 15,2 Prozent). Über Gebühren und Beiträge vereinnahmten die Kommunen im Jahr 2016 im Mittel 388 Euro je Einwohner (9,8 Prozent). Durchschnittlich 197 Euro je Einwohner (5,0 Prozent) ent-

fielen auf kommunale Finanzeinnahmen (d. h. Einnahmen aus Zinsen, wirtschaftlicher Betätigung etc.).

8 Für die einzelnen Einnahmearten ist eine Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene (d. h. um Zahlungen von anderen Kommunen, z. B. Einnahmen aus allgemeinen Umlagen von Kommunen) auf der Grundlage der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten vierteljährlichen Kassenergebnisse nicht möglich, da die entsprechenden Daten nicht in der hierfür erforderlichen Tiefe bereitgestellt werden. Die nach Einnahmearten differenzierte Betrachtung kann daher nur auf der Grundlage der „Bruttoeinnahmen“ erfolgen, die – anders als die (aus diesem Grunde sogenannten) „bereinigten“ Einnahmen – noch nicht um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt sind. Dasselbe gilt analog auch für die kommunalen Ausgaben. Auch hier ist eine Bereinigung um Zahlungen an die gleiche Ebene (d. h. Zahlungen an andere Kommunen, z. B. allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände) für die einzelnen Ausgabearten auf der vorliegenden Datengrundlage nicht möglich. Im Jahr 2016 beliefen sich die Zahlungen von bzw. an die gleiche Ebene bei den kommunalen Kern- und Extrahaushalten in der Summe der Flächenländer auf 55,7 Milliarden Euro (731 Euro je Einwohner). Davon machten die unter der Position „sonstige Einnahmen“ (bzw. unter „sonstige Ausgaben“ in Kapitel 4) erfassten allgemeinen Umlagen von bzw. an Kommunen etwa 71 Prozent aus.

Die kommunale Einnahmestruktur weist noch immer deutlich sichtbare Ost-West-Unterschiede auf, wie Abbildung 8 erkennen lässt. Die Unterschiede betreffen dabei hauptsächlich die kommunalen Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen sowie aus Gebühren und Beiträgen. Mit 756 Euro je Einwohner verfügten die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2016 im Schnitt nur über rund 60 Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen in den westdeutschen Flächenländern (1.261 Euro je Einwohner). Ein Großteil der Steuerschwäche wird den ostdeutschen Kommunen durch höhere Zuweisungen ausgeglichen. Die allgemeinen Zuweisungen lagen im Jahr 2016 mit durchschnittlich 748 Euro je Einwohner etwa 30 Prozent über dem westdeutschen Wert (575 Euro je Einwohner). Bezogen auf die zweckgebundenen Zuweisungen betrug der Vorsprung der ostdeutschen Kommunen 132 Euro je Einwohner bzw. 13,8 Prozent (1.088 gegenüber 956 Euro je Einwohner). Bezogen auf die Summe der kommunalen Einnahmen aus Steuern sowie allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen lag das Einnahmenniveau der westdeutschen Kommunen im Jahr 2016 durchschnittlich 200 Euro je Einwohner bzw. 7,7 Prozent über dem der Gemeinden und Gemeindeverbände in den ostdeutschen Flächenländern.

### TEXTBOX 1 Statistische Effekte kommunaler Finanzausgleichsumlagen

Mit Blick auf die Interpretation der in Abbildung 7 dargestellten Kassenergebnisse ist auf einen verzerrenden Effekt hinzuweisen: Im Jahr 2016 wurde in elf der 13 Flächenländer eine sogenannte „Finanzausgleichsumlage“ von besonders steuer- bzw. finanzstarken Kommunen erhoben (Wohltmann 2014). Das Aufkommen aus der Umlage verblieb dabei zumeist im kommunalen Bereich. Es hat die Finanzausgleichsmasse gestärkt oder diente der (Mit-)Finanzierung von Konsolidierungshilfen für Kommunen mit problematischer Haushaltssituation. Lediglich in Baden-Württemberg ist ein Teil des Aufkommens (rund 12 Prozent) in den Landeshaushalt geflossen.

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 2016 durchschnittlich auf acht Euro je Einwohner; dies entspricht einem Anteilswert von jeweils weniger als 0,3 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen. Da unter den genannten statistischen Positionen teils auch andere Zahlungen als die Finanzausgleichsumlage verbucht werden, dürfte dieser Wert die obere Grenze des skizzierten Zerreffekts darstellen

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“), sind die bereinigten kommunalen 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 aus-

gewiesen, da die Bereinigung um Zahlungen von bzw. an Kommunen de facto unvollständig ist. 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 machen.

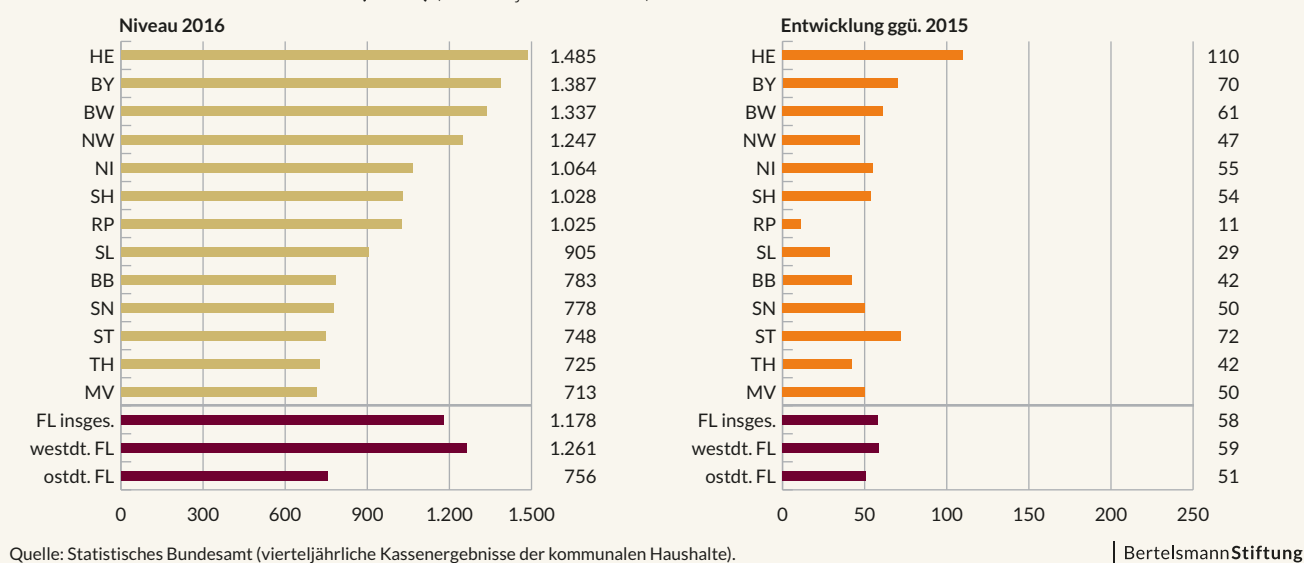
Ob ein derartiger Effekt vorliegt bzw. wie stark er gegebenenfalls ist, hängt neben der finanzstatistischen Verbuchung der kommunalen Umlagezahlungen auch maßgeblich von der Höhe des Aufkommens ab. In fast allen Ländern hält sich das Ausmaß der Verzerrung angesichts des geringen Umlageaufkommens in sehr engen Grenzen. Im Hinblick auf Baden-Württemberg trifft dies jedoch nicht zu: Gemäß der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die Zuweisungen, die im Jahr 2016 über die Finanzausgleichsumlage von den Kommunen selbst finanziert wurden, hier auf fast 3,3 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Pro-Kopf-Wert von 302 Euro bzw. fast 9 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 3.165 Euro je Einwohner anstatt der in der Kassenstatistik ausgewiesenen 3.467 Euro je Einwohner. Für die bereinigten Ausgaben ergibt sich durch die Bereinigung um den skizzierten Effekt ein Betrag von 3.075 statt 3.377 Euro je Einwohner.

Der verzerrende Einfluss des Aufkommens aus der Finanzausgleichsumlage beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Höhe der Gesamteinnahmen und -ausgaben. Er erstreckt sich darüber hinaus auch auf die – mit den Mitteln der Finanzausgleichsumlage – finanzierten Zuweisungen an die Kommunen. Im Falle einer vollständigen Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene würden diese entsprechend geringer ausfallen. Eine derartige Bereinigung kann jedoch im Rahmen des vorliegenden Berichts nicht geleistet werden

Zusätzlich zum Einnahmenniveau vermittelt Abbildung 8 auch einen nach Einnahmearten differenzierten Eindruck von der Entwicklung der kommunalen Einnahmen im Jahr 2016. Bezogen auf den Flächenländerdurchschnitt sind die Gesamteinnahmen der Kommunen (Bruttoeinnahmen) im vergangenen Jahr um 236 Euro je Einwohner gestiegen. Ausweislich der vierteljährlichen Kassenstatistik lässt sich das Wachstum dabei vor allem auf die Zunahme der zweckgebundenen Zuweisungen (v. a. Zuweisungen für laufende Zwecke sowie Kostenerstattungen) zurückführen, die gegenüber dem Vorjahr um 98 Euro je Einwohner (bzw. +11 Prozent) gestiegen sind (Boettcher und Geißler 2017). Zur positiven Einnahmenentwicklung beigetragen hat darüber

hinaus die Zunahme der kommunalen Steuereinnahmen (+58 Euro je Einwohner bzw. +5,2 Prozent), der allgemeinen Zuweisungen (+33 Euro je Einwohner bzw. +5,8 Prozent) sowie der Gebühren und Beiträge (+30 Euro je Einwohner bzw. +8,4 Prozent).

Die Einnahmenentwicklung wies dabei im Jahr 2016 deutliche Unterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Kommunen auf – und zwar nicht nur im Hinblick auf das Niveau der Entwicklung, sondern auch hinsichtlich ihrer Struktur: Dass die kommunalen Einnahmen in den ostdeutschen Ländern im Jahr 2016 mit +143 Euro je Einwohner (+4,2 Prozent) nur etwas mehr als halb so stark gewachsen

ABBILDUNG 9 **Steuereinnahmen (netto)** (in Euro je Einwohner)

sind wie in den westdeutschen Flächenländern (+254 Euro je Einwohner bzw. +6,7 Prozent), lässt sich vor allem auf die Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen (-23 Euro je Einwohner im ostdeutschen Durchschnitt ggü. +40 Euro je Einwohner in den westdeutschen Flächenländern), der zweckgebundenen Zuweisungen (+74 ggü. +103 Euro je Einwohner) sowie der allgemeinen Zuweisungen (+14 ggü. +37 Euro je Einwohner) zurückführen. Eine Ausnahme bilden die kommunalen Einnahmen aus Steuern, die in Ost und West bezogen auf das Pro-Kopf-Aufkommen in etwa gleich stark gestiegen sind (+51 Euro je Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern; +59 Euro je Einwohner in den westdeutschen Flächenländern)<sup>9</sup> (vgl. Abbildung 9).

#### 4.1 Steuereinnahmen

Ein Großteil der Länderunterschiede bei den kommunalen Gesamteinnahmen lässt sich auf die zwischen den Ländern stark divergierenden Steuereinnahmen<sup>10</sup> der Gemeinden

<sup>9</sup> Aufgrund des geringeren Niveaus der kommunalen Steuereinnahmen in den ostdeutschen Flächenländern ist die Wachstumsrate in diesen mit +7,2 Prozent allerdings deutlich höher ausgefallen als im westdeutschen Durchschnitt (+4,9 Prozent).

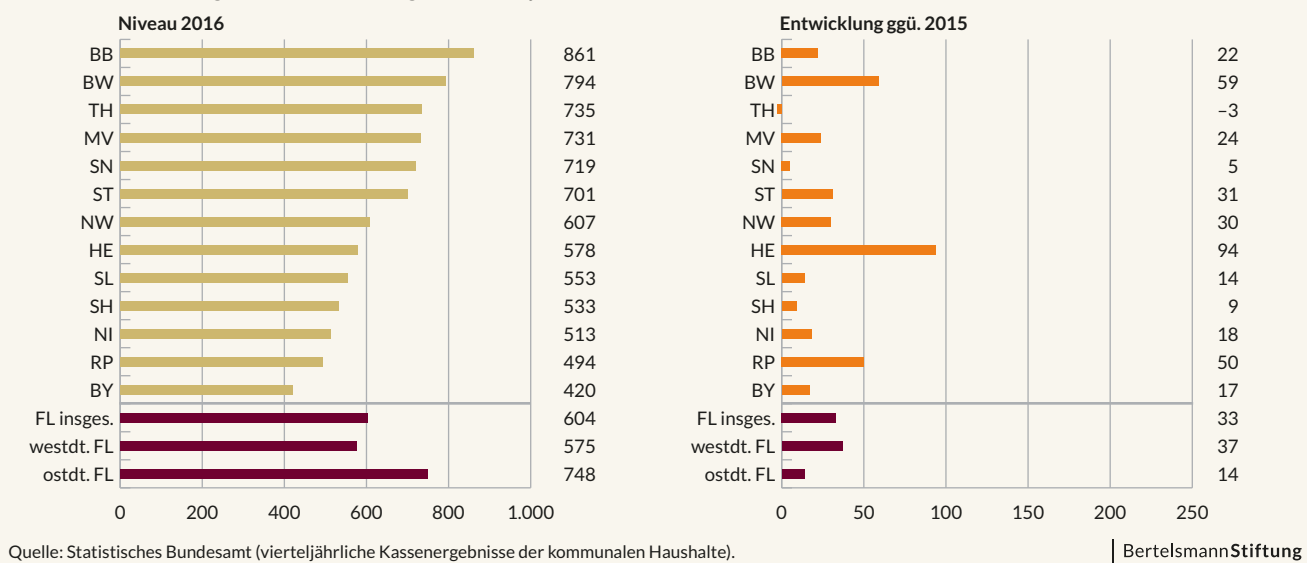
<sup>10</sup> Diese setzen sich zusammen aus den Einnahmen der Gemeindesteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer abzüglich der Ausgaben für die Gewerbesteuerumlage), den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) sowie den sonstigen Gemeindesteuern (u. a. Hundesteuer). 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. Die westdeutschen Gemeinden führen bis 2019 eine zusätzliche Umlage aus der Gewerbesteuer zur Finanzierung der Deutschen Einheit an die Länder ab (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2015: 17 ff).

zurückführen. Bezogen auf die Nettosteuerereinnahmen reichte die Spanne im Jahr 2016 auf der Länderebene von 713 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bis hin zu 1.485 Euro je Einwohner in Hessen; die hessischen Kommunen verfügten somit über mehr als doppelt so hohe Steuereinnahmen wie die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern.

Erwartungsgemäß korrespondiert das Verteilungsmuster der kommunalen Steuereinnahmen deutlich sichtbar mit der – in Teil A (Rahmenbedingungen) – dargestellten BIP-Verteilung zwischen den Ländern: Wie die Wirtschaftskraft waren auch die kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2016 durch ein ausgeprägtes West-Ost- sowie Süd-Nord-Gefälle gekennzeichnet. Besonders steuerstark waren die Kommunen in Süddeutschland (Hessen, Bayern und Baden-Württemberg). Hier vereinnahmten die Gemeinden im Schnitt Steuern in Höhe von 1.337 bis 1.485 Euro je Einwohner. Bezogen auf die westdeutschen Flächenländer waren die Kommunen im Saarland besonders steuerschwach. Mit 905 Euro je Einwohner verfügten allerdings auch sie über deutlich höhere Steuereinnahmen als die Kommunen in den ostdeutschen Ländern (756 Euro je Einwohner).

Abbildung 9 macht deutlich, dass die kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 2016 in fast allen Ländern deutlich gestiegen sind. Besonders die hessischen Kommunen stachen bei der Aufkommensentwicklung heraus. Ihre Einnahmen haben gegenüber dem Vorjahr um 110 Euro je Einwohner zugelegt; mithin 8 Prozent. Erhebliche Zuwächse waren darüber hinaus u. a. in Sachsen-Anhalt (+72 Euro je Einwohner

ABBILDUNG 10 Allgemeine Zuweisungen (in Euro je Einwohner)



bzw. +10,7 Prozent) und Bayern (+70 Euro je Einwohner bzw. +5,3 Prozent) zu verzeichnen. Die geringste Aufkommenszunahme wiesen die Kommunen in Rheinland-Pfalz (+11 Euro je Einwohner bzw. +1,1 Prozent) sowie im Saarland (+29 Euro je Einwohner bzw. +3,3 Prozent) auf. Im Flächenländerdurchschnitt haben die Steuereinnahmen im Jahr 2016 um 58 Euro je Einwohner zugelegt (+5,2 Prozent).

## 4.2 Allgemeine Zuweisungen

Zum Ausgleich ihrer – verglichen mit den westdeutschen Flächenländern bestehenden – Steuerschwäche erhalten die ostdeutschen Kommunen höhere Zuweisungen vom Land. Die nicht mit einer Vorgabe im Hinblick auf den Verwendungszweck versehenen allgemeinen Zuweisungen<sup>11</sup> beliefen sich im Jahr 2016 im Durchschnitt der fünf neuen Länder auf 748 Euro je Einwohner (Abbildung 10). Das Zuweisungsniveau lag damit 173 Euro je Einwohner bzw. 30 Prozent über dem westdeutschen Durchschnitt (575 Euro je Einwohner).

In den ostdeutschen Ländern reichte das Niveau der allgemeinen Zuweisungen im Jahr 2016 dabei von 701 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt bis 861 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 2016 mit durchschnittlich 420 Euro je Einwohner die geringsten allgemeinen Zuweisungen; am höchsten waren sie in Westdeutschland in Nordrhein-Westfalen (607 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (794 Euro je Einwohner).<sup>12</sup>

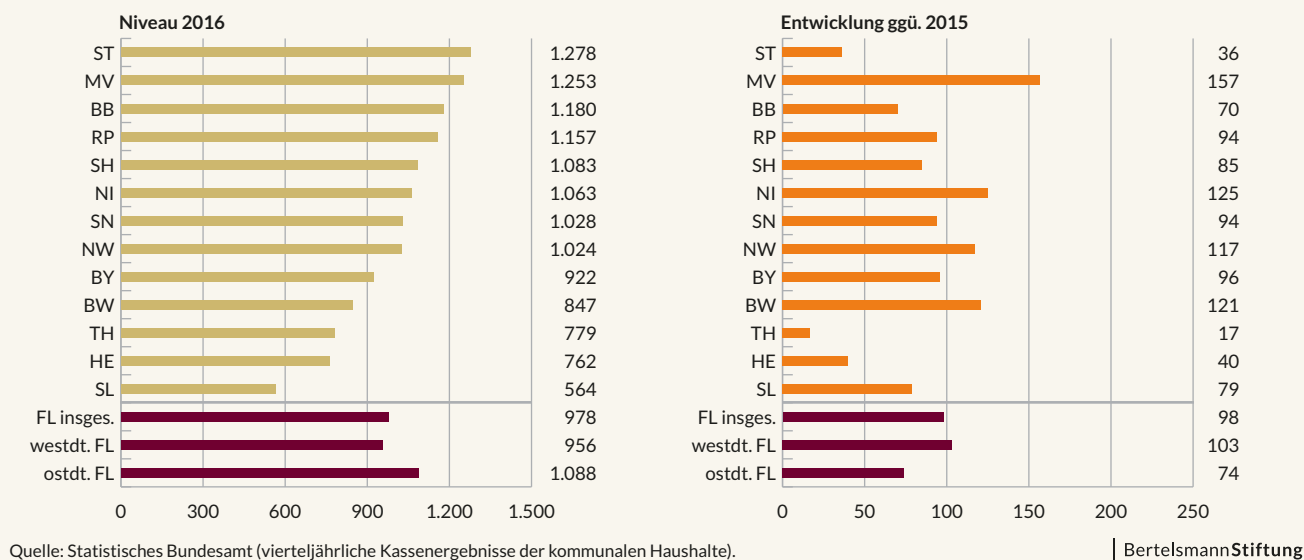
Die Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen reichte im Jahr 2016 von –3 Euro je Einwohner in Thüringen bis hin zu +94 Euro je Einwohner in Hessen.<sup>13</sup> Im Flächenländerdurchschnitt sind die allgemeinen Zuweisungen im gleichen Zeitraum um +33 Euro je Einwohner gestiegen (+5,8 Prozent), wobei die Entwicklung in den westdeutschen Kommunen mit +37 Euro je Einwohner im Mittel deutlich dynamischer verlaufen ist als in den ostdeutschen Flächenländern (+14 Euro je Einwohner). Grundsätzlich spiegelt sich im

12 Das hohe Zuweisungsniveau in Baden-Württemberg ist wesentlich auf den in Textbox 1 beschriebenen Sondereffekt zurückzuführen. Im Jahr 2016 belief sich das zur Stärkung der Finanzausgleichsmasse verwendete Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage auf rund 3,3 Milliarden Euro. Die Finanzausgleichsmasse wiederum wurde im Jahr 2016 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 nahezu 200 Euro je Einwohner im Jahr 2016.

13 Die starke Zunahme der allgemeinen Zuweisungen in Hessen ist u. a. das Resultat der dort in 2016 durchgeführten Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs. Im Zuge dieser Reform, die mit dem am 21. Mai 2013 ergangenen „Alsfeld-Urteil“ des hessischen Staatsgerichtshofes erforderlich geworden ist, wurde in Hessen nicht nur das bisherige Verbundquotenmodell zugunsten einer bedarfsorientierten Ableitung der Finanzausgleichsmasse abgelöst, sondern es wurde auch der Anteil der allgemeinen – d. h. nicht mit einer Zweckbindung versehenen – Zuweisungen an die Kommunen deutlich (von rund 60 Prozent auf über 70 Prozent) erhöht.

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

ABBILDUNG 11 Zweckgebundene Zuweisungen (einschließlich Kostenerstattungen, Kostenersatz und Leistungsbeteiligungen) (in Euro je Einwohner)



Wachstum der allgemeinen Zuweisungen der Steuerzuwachs der Länder wider.

### 4.3 Zweckgebundene Zuweisungen

An dieser Stelle muss auf den Effekt unterschiedlicher Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in den Ländern hingewiesen werden (vgl. Lenk, Hesse und Lück 2013). Die Länder treffen eigenverantwortlich die Entscheidung, in welchem Anteil sie die Mittel des Finanzausgleichs über Schlüssel- oder Zweckzuweisungen verteilen. Beide Einnahmepositionen sind in gewissem Maße spiegelbildlich, wobei Schlüsselzuweisungen den Kommunen größere Freiheitsgrade der Haushaltspolitik belassen.

Neben den Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände auch Mittel, über deren Verwendung sie nicht frei entscheiden dürfen. In diesem Kontext kann zwischen zwei Kategorien zweckgebundener Einnahmen unterschieden werden, den Entgelteinnahmen (Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen) sowie den zweckgebundenen Zuweisungen.<sup>14</sup>

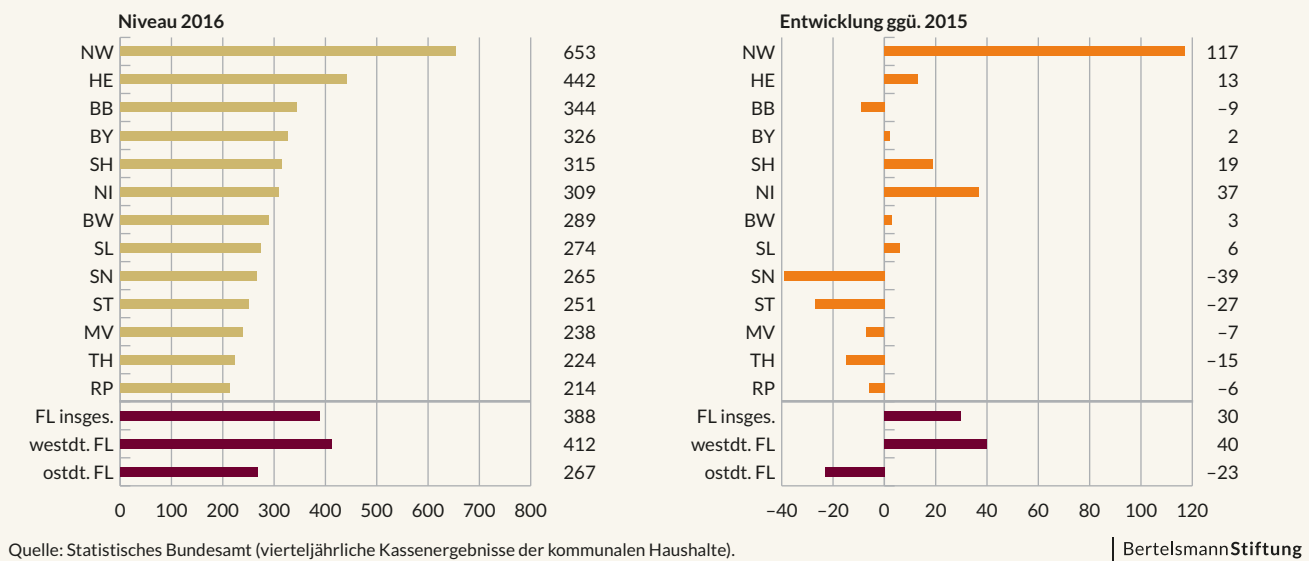
Mit durchschnittlichen Einnahmen in Höhe von 978 Euro je Einwohner lag das Niveau der zweckgebundenen Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2016 mehr als 60 Prozent über dem der allgemeinen Zuweisungen (vgl. Abbildung 11). Besonders hoch war ihr Niveau in Sachsen-Anhalt (1.278 Euro je Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (1.253 Euro je Einwohner). Hier erhielten die Kommunen deutlich mehr als doppelt so hohe zweckgebundene Zuweisungen wie im Saarland (564 Euro je Einwohner).

Auch die zweckgebundenen Zuweisungen wiesen im Jahr 2016 einen deutlich sichtbaren Ost-West-Unterschied auf. Verglichen mit den Einnahmen aus Steuern sowie den allgemeinen Zuweisungen stellte sich dieser Unterschied bei den zweckgebundenen Zuweisungen jedoch eher gering dar. Im Jahr 2016 belief sich ihr Niveau in den ostdeutschen Ländern im Schnitt auf 1.088 Euro je Einwohner; in den westdeutschen Flächenländern lagen die entsprechenden Einnahmen mit 956 Euro je Einwohner durchschnittlich 132 Euro je Einwohner bzw. 13,8 Prozent unter dem ostdeutschen Mittelwert. Bei den allgemeinen Zuweisungen betrug der Niveauunterschied zwischen Ost und West demgegenüber 30 Prozent und bei den kommunalen Steuereinnahmen standen den westdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbänden im Jahr 2016 sogar Pro-Kopf-Einnahmen zur Verfügung, die rund 67 Prozent über dem Niveau der ostdeutschen Flächenländer lagen.

<sup>14</sup> Unter dem Begriff „zweckgebundene Zuweisungen“ werden im Rahmen des vorliegenden Berichts folgende Einnahmearten zusammengefasst: Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts, Ersatz von sozialen Leistungen, Leistungsbeteiligung für Unterkunft und Heizung (SGB II), Zuweisungen/Zuschüsse für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen.



ABBILDUNG 12 **Gebühren und Beiträge (einschließlich zweckgebundener Abgaben)** (in Euro je Einwohner)



Die zweckgebundenen Zuweisungen sind im Jahr 2016 im Flächenländerdurchschnitt um +98 Euro je Einwohner gestiegen (+11,1 Prozent).<sup>15</sup> Die Entwicklung wies jedoch große Länderunterschiede auf. In den westdeutschen Flächenländern sind die Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen im Jahr 2016 mit +103 Euro je Einwohner deutlich stärker gestiegen als in den ostdeutschen Kommunen (+74 Euro je Einwohner). Besonders stark ist die Zunahme in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ausgefallen; hier haben die entsprechenden Einnahmen gegenüber dem Vorjahresniveau jeweils um mehr als 100 Euro je Einwohner zugelegt. In Thüringen (+17 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (+36 Euro je Einwohner) sind die Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen im Jahr 2016 hingegen deutlich weniger stark gestiegen.

#### 4.4 Gebühren und Beiträge

Der geringere Zuwachs in Ostdeutschland lässt sich über die degressiv bis 2020 auslaufenden Sonderzuweisungen des

<sup>15</sup> Der Anstieg der zweckgebundenen Zuweisungen ist damit sowohl prozentual als auch absolut (Euro je Einwohner) wesentlich stärker ausgefallen als derjenige der – ebenfalls deutlich gewachsenen – Einnahmen aus Steuern (+5,2 Prozent) und allgemeinen Zuweisungen (+5,8 Prozent). Dass die Einnahmen aus zweckgebundenen Zuweisungen im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahreswert in vielen Ländern so stark zugelegt haben, hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Landeszuweisungen für die kommunalen Kosten der Flüchtlingsunterbringung und -versorgung in vielen Ländern in Form von zweckgebundenen Zuweisungen gewährt wurden (z. B. Zuweisungen für laufende Zwecke). Dies gilt beispielsweise für Nordrhein-Westfalen, wo die Kommunen im Jahr 2016 Zuweisungen in Höhe von rund 2,1 Milliarden Euro auf der Grundlage des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) erhalten haben.

Bundes erklären. Deren Rückgang überlagert zum Teil das allgemeine Wachstum der Finanzausgleichsmasse und der Erstattungen.

Gebühren und Beiträge sind Entgelte für bestimmte Dienstleistungen oder Infrastruktur der Kommunen (z. B. Gebühren für Abwasser- oder Abfallbeseitigung, Eintrittsgelder für Bäder oder Theater, Elternbeiträge von Kinderbetreuungseinrichtungen).

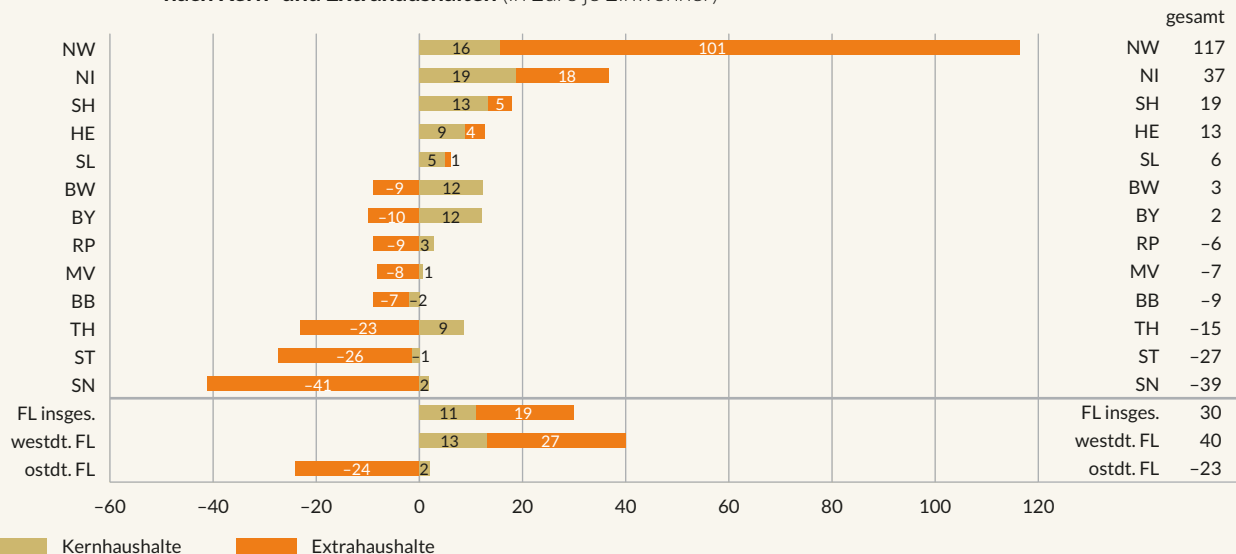
Die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen dürfen von den Kommunen ausschließlich zur Finanzierung derjenigen Leistungen verwendet werden, aufgrund deren Nutzung sie erhoben werden. Für sie gilt zudem das Kostendeckungsprinzip, d. h. die Entgelteinnahmen dürfen maximal die mit der Leistungsbereitstellung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

Im Jahr 2016 beliefen sich die kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen im Flächenländerdurchschnitt auf 388 Euro je Einwohner.<sup>16</sup> In den westdeutschen Kommunen lag das Niveau dabei mit 412 Euro je Einwohner mehr als 50 Prozent über dem ostdeutschen Durchschnitt (267 Euro je Einwohner). Die Länderunterschiede der Entgelteinnahmen waren 2016 beträchtlich, wie Abbildung 12 erkennen lässt. Dies gilt sowohl im Hinblick auf das Niveau der Einnahmen als auch hinsichtlich ihrer Entwicklung. Bezo-

<sup>16</sup> Hier erfasst über Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben, Beiträge und ähnliche Entgelte.



ABBILDUNG 13 **Gebühren und Beiträge (einschließlich zweckgebundener Abgaben) – Entwicklung ggü. 2015 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten** (in Euro je Einwohner)



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

BertelsmannStiftung

gen auf das Entgelteinnahmenniveau reichte die Spanne im Jahr 2016 auf der Länderebene von 214 Euro je Einwohner in Rheinland-Pfalz bis 442 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen und sogar 653 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen. Die Ursachen der beachtlichen Differenzen im Gebührenaufkommen liegen z. B. in der Organisation der Leistungen (Kernhaushalte, Extrahaushalte oder sonstiger Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)) oder im erreichten Kostendeckungsgrad.

Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen hat sich die Entwicklung der kommunalen Entgelteinnahmen gegenüber dem Einnahmenniveau von 2015 zwischen einem Rückgang um 39 Euro je Einwohner in Sachsen und einem Einnahmepplus von 37 Euro je Einwohner in Niedersachsen bewegt. In Nordrhein-Westfalen sind die kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen im Jahr 2016 hingegen um 117 Euro je Einwohner gestiegen. Diese – im Ländervergleich außerordentliche – Zunahme der Entgelteinnahmen lässt sich zu wesentlichen Teilen auf eine Steigerung bei den kommunalen Extrahaushalten zurückführen, wie die Abbildung 13 erkennen lässt.

In den kommunalen Kernhaushalten Nordrhein-Westfalens sind die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen im Jahr 2016 lediglich um 16 auf 385 Euro je Einwohner gestiegen (Flächenländer insgesamt: +11 auf 268 Euro je Einwohner). In den kommunalen Extrahaushalten haben die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen hingegen um 101 auf nun

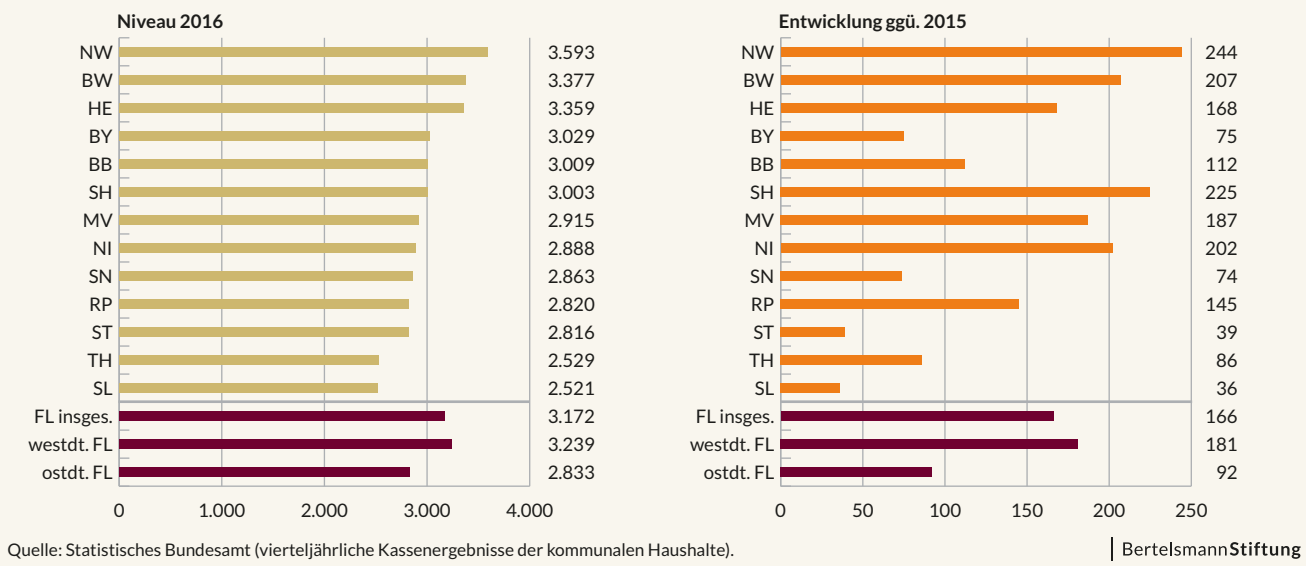
268 Euro je Einwohner zugelegt. Der Anteil der Extrahaushalte an den kommunalen Entgelteinnahmen ist im Zuge der beschriebenen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen um 10 Prozentpunkte auf nun 41 Prozent gestiegen (Flächenländer insgesamt: +3 Prozentpunkte auf 31 Prozent). Die Zunahme der Entgelteinnahmen in den kommunalen Extrahaushalten in Nordrhein-Westfalen lässt sich wiederum zu einem wesentlichen Teil auf fiskalisch bedeutsame Zugänge zum Berichtskreis der Extrahaushalte zurückführen.<sup>17</sup>

Die in Abbildung 13 für die Kern- und Extrahaushalte differenziert dargestellte Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen lässt jedoch erkennen, dass nicht nur die Entgelteinnahmenentwicklung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2016 stark durch die Extrahaushalte geprägt wurde. Mit Ausnahme des Saarlandes war die Veränderung der Entgelteinnahmen auch in den anderen Ländern zu einem großen Teil oder ganz überwiegend das Resultat von Entwicklungen in den Extrahaushalten oder innerhalb dieser. Dies gilt insbesondere auch für den Rückgang der Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

<sup>17</sup> Seit 2016 zählen in Nordrhein-Westfalen mehrere fiskalisch bedeutsame kommunale Versorgungskassen neu zum Berichtskreis.

# 5 Kommunale Ausgaben

ABBILDUNG 14 **Bereinigte Gesamtausgaben** (in Euro je Einwohner)



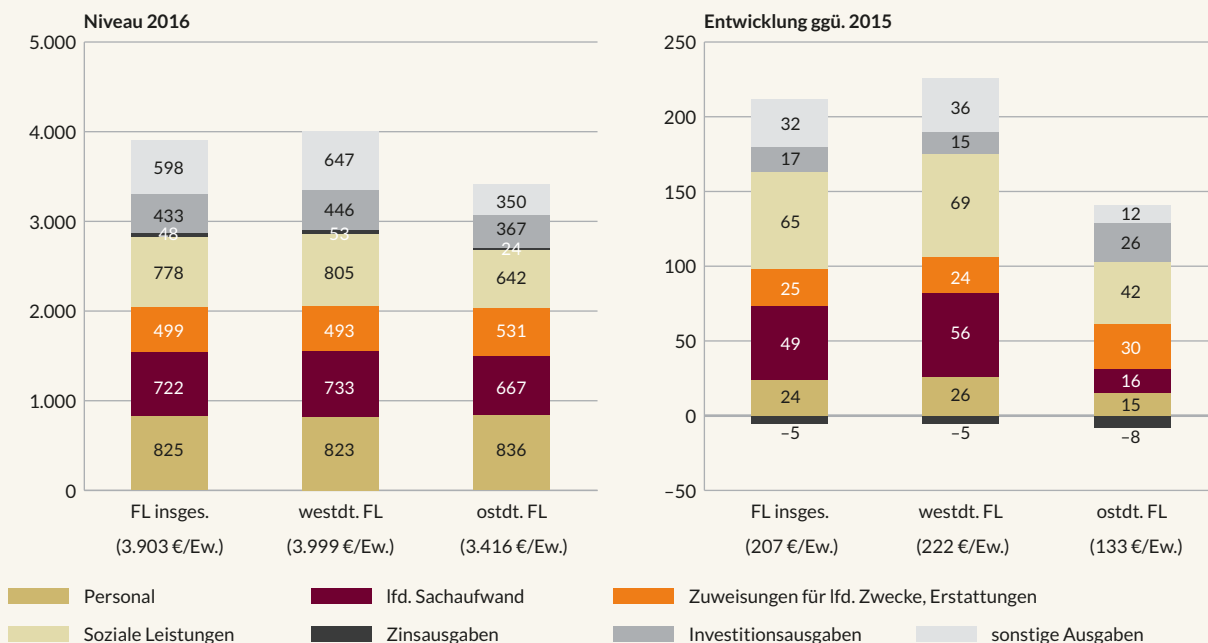
Die kommunalen Gesamtausgaben wurden bereits in Kapitel 3 mit Blick auf die kommunalen Finanzierungssalden den Gesamteinnahmen gegenübergestellt. Schon dort sind – teilweise erhebliche – Länderunterschiede deutlich geworden. Diese sind u. a. auch auf die sozioökonomischen, demographischen und siedlungsstrukturellen Differenzen sowie die divergierende Aufteilung der Aufgabenwahrnehmung zwischen Landes- und Kommunalebene in den Ländern zurückzuführen (siehe Teil A des Finanzreports). In Abbildung 14 wiederholt sich dieses Bild.

Bezogen auf die Höhe der bereinigten Ausgaben lassen sich die 13 Flächenländer in drei Gruppen mit divergierendem Pro-Kopf-Ausgabenniveau unterteilen: In drei Ländern (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen) lagen die kommunalen Gesamtausgaben im Jahr 2016 deutlich über 3.000 Euro je Einwohner. Bei der Mehrzahl der Länder (Bayern, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen,

Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) bewegten sich die kommunalen Ausgaben zwischen 2.800 und etwas mehr als 3.000 Euro je Einwohner. Mit Abstand das geringste Gesamtausgabenniveau wiesen im Jahr 2016 die Kommunen im Saarland sowie in Thüringen auf. Hier lagen die Pro-Kopf-Ausgaben jeweils nur knapp über 2.500 Euro je Einwohner, d. h. mehr als 20 Prozent unter dem Flächenländerdurchschnitt und sogar rund 30 Prozent unter dem Ausgabenniveau in Nordrhein-Westfalen. Die Ursachen dieser enormen Ausgabendifferenzen liegen wiederum u. a. in unterschiedlichen Leistungskatalogen der Kommunen.

Im Verhältnis zum Vorjahr weisen alle Flächenländer einen Anstieg bei den bereinigten kommunalen Gesamtausgaben aus. Die Spannweite der Ausgabenentwicklung reicht dabei von +36 Euro je Einwohner bis +244 Euro je Einwohner. Besonders stark sind die bereinigten Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (+244 Euro je Einwohner), Schleswig-Holstein (+225 Euro je Einwohner), Baden-

ABBILDUNG 15 **Kommunale Ausgaben nach Ausgabearten**  
(in Euro je Einwohner, Höhe/Entwicklung der Bruttoausgaben in Klammern)



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

BertelsmannStiftung

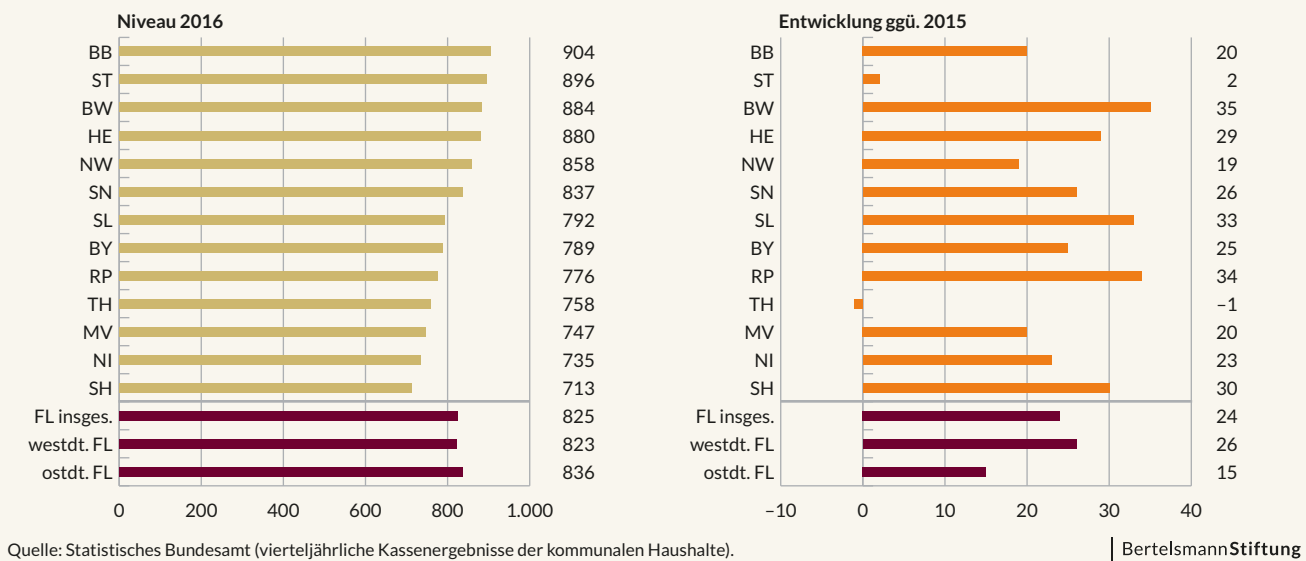
Württemberg (+207 Euro je Einwohner) und Niedersachsen (+202 Euro je Einwohner) gestiegen. Der geringste Zuwachs ist in Sachsen-Anhalt (+39 Euro je Einwohner) sowie im Saarland (+36 Euro je Einwohner) zu verzeichnen gewesen. Die geringste Dynamik entfällt somit auf das Land mit dem niedrigsten Gesamtausgabenniveau (Saarland mit 2.521 Euro je Einwohner, rund 1 Prozent) und der größte Zuwachs auf das Land mit dem Höchststand der bereinigten Gesamtausgaben (Nordrhein-Westfalen mit 3.593 Euro je Einwohner, rund 7 Prozent).<sup>18</sup>

Im Folgenden wird die Zusammensetzung der kommunalen Gesamtausgaben nach den wichtigsten Ausgabearten genauer in den Blick genommen. Die Darstellung erfolgt wie bereits bei der Auswertung der Einnahmesituation im Jahr 2016 anhand der länderbezogenen Pro-Kopf-Werte. Abgebildet werden das Ausgabenniveau im Jahr 2016 und die Entwicklung gegenüber dem Vorjahr.

Mit durchschnittlich 825 Euro je Einwohner stellten die Personalausgaben im Jahr 2016 den größten kommunalen Ausgabenposten dar. Bezogen auf die Bruttoausgaben entspricht dies einem Personalausgabenanteil von 21,1 Prozent (vgl. Abbildung 15). Für die kommenden Jahre ist jedoch damit zu rechnen, dass die Sozialen Leistungen die Personalausgaben als fiskalisch bedeutsamste Ausgabeposition ablösen werden. Im Jahr 2016 beliefen sich diese im Flächenländerdurchschnitt auf 778 Euro je Einwohner (Gesamtausgabenanteil: 19,9 Prozent) und damit noch auf Platz 2. Mit einem Zuwachs von 65 Euro je Einwohner (+9,1 Prozent) haben sie sich in 2016 allerdings ungleich dynamischer entwickelt als die Personalausgaben, wenngleich diese mit +24 Euro je Einwohner (+3 Prozent) auch deutlich gestiegen sind. Quantitativ ebenfalls sehr gewichtig sind die kommunalen Ausgaben für den laufenden Sachaufwand. Im Jahr 2016 beliefen sich diese im Durchschnitt der Flächenländer auf 722 Euro je Einwohner. Sie hatten damit einen Gesamtausgabenanteil von 18,5 Prozent. Gegenüber dem Niveau von 2015 ist der Sachaufwand der Kommunen im Jahr 2016 im Schnitt um 49 Euro je Einwohner gestiegen (+7,3 Prozent) und hat damit spürbar zum Anstieg der kommunalen Gesamtausgaben (+207 Euro je Einwohner bzw. +5,6 Prozent) beigetragen.

18 Das Niveau der bereinigten Gesamtausgaben in Baden-Württemberg ist, wie in Textbox 1 erläutert, massiv durch die dortige Finanzausgleichsumlage verzerrt und dürfte 2016 bei einer vollständigen Bereinigung um Zahlungen „an gleiche Ebene“ (d. h. von Kommunen an andere Kommunen desselben Landes) rund 300 Euro je Einwohner geringer ausgefallen sein als in der Kassenstatistik offiziell ausgewiesen. Hieraus ergibt sich ein bereinigtes Gesamtausgabenniveau von weniger als 3.100 Euro je Einwohner.

ABBILDUNG 16 Personalausgaben (in Euro je Einwohner)



Weitere bedeutende Ausgabenanteile entfielen in 2016 auf die kommunalen Investitionsausgaben (433 Euro je Einwohner; Bruttoausgabenanteil 11,1 Prozent) sowie auf die Zuweisungen für laufende Zwecke und Erstattungen (499 Euro je Einwohner; Bruttoausgabenanteil 12,8 Prozent). Fiskalisch – zumindest im Flächenländerdurchschnitt – von eher untergeordneter Bedeutung waren im Jahr 2016 die kommunalen Ausgaben für Zinsen (48 Euro je Einwohner; Gesamtausgabenanteil 1,2 Prozent).<sup>19</sup>

Bereits anhand der Übersichtsabbildung der Ausgabenstruktur lässt sich erkennen, dass das niedrigere Ausgaben-niveau der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern vor allem auf Unterschiede bei drei Ausgabenpositionen zurückgeführt werden kann: Ausgaben für Soziale Leistungen (642 ggü. 805 Euro je Einwohner), laufender Sachaufwand (667 ggü. 733 Euro je Einwohner) sowie Investitionsausgaben (367 ggü. 446 Euro je Einwohner). Bei den übrigen Positionen ist hingegen kein Unterschied zwischen den Kommunen in Ost und West festzustellen.

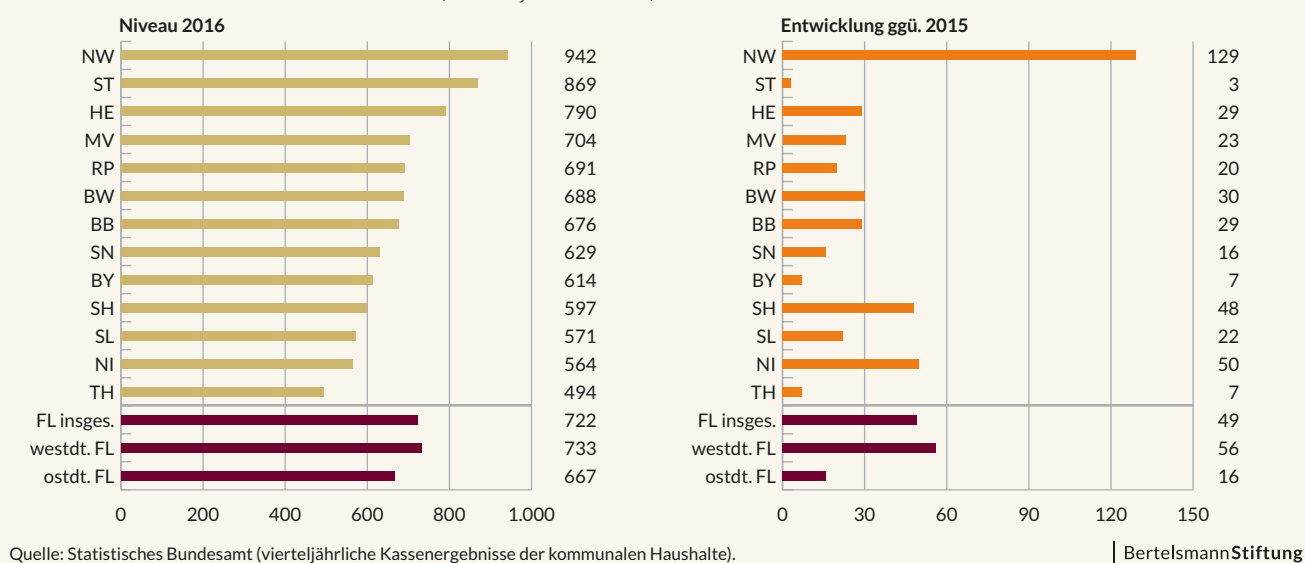
19 Auch die Kommunen haben erkennbar von dem Rückgang des Zinsniveaus seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008/2009 profitiert. Trotz eines insgesamt gestiegenen Schuldenstands der Gemeinden und Gemeindeverbände ist die fiskalische Bedeutung der Zinsausgaben in den vergangenen Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Zur Illustration: Noch im Jahr 2011 machten die Zinsausgaben der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Flächenländerdurchschnitt rund 2,5 Prozent der Gesamtausgaben aus; je Einwohner beliefen sich die Zinsausgaben zum damaligen Zeitpunkt im Mittel auf etwa 60 Euro.

## 5.1 Personalausgaben

Das maßgebliche „Produktionsmittel“ der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ist das Personal in den Verwaltungs-, Service- und Dienstleistungseinrichtungen. Auch aus diesem Grund weisen die hiermit verbundenen Ausgaben<sup>20</sup> im Ländervergleich eine etwas geringere Spreizung auf als das Gros der übrigen Ausgabearten. Im Jahr 2016 reichte das Ausgabenniveau von 713 Euro je Einwohner in Schleswig-Holstein bis 904 Euro je Einwohner in Brandenburg (vgl. Abbildung 16). Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben lagen damit rund 200 Euro bzw. 27 Prozent über dem Ausgabenminimum. Ein Niveauunterschied zwischen den Kommunen in den alten sowie den neuen Ländern lässt sich bei den Personalausgaben nicht feststellen.

Die in Abbildung 16 insgesamt verhältnismäßig geringen Länderunterschiede sind u. a. auf divergierende Personalstrukturen (z. B. Dienstalster und Verbeamtungsquote) zurückzuführen. Darüber hinaus spielen in diesem Zusammenhang auch Unterschiede bei der Auslagerung personalintensiver Aufgabenbereiche eine große Rolle (z. B. Kita). Stellenbewertungen erfolgen hingegen üblicherweise nach standardisierten Mustern (z. B. denen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)).

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

ABBILDUNG 17 **Laufender Sachaufwand** (in Euro je Einwohner)

Mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt und Thüringen ist auch die Entwicklung der kommunalen Personalausgaben im Jahr 2016 vergleichsweise homogen verlaufen. Diese sind in allen Ländern (mit Ausnahme der zuvor genannten) zwischen 19 und 35 Euro je Einwohner gestiegen. In Sachsen-Anhalt sind die Personalausgaben 2016 hingegen annähernd gleich geblieben und in Thüringen sind diese gegenüber dem Vorjahreswert sogar leicht zurückgegangen. In beiden Fällen lässt sich die Entwicklung auf Rückgänge bei den Personalausgaben der Extrahaushalte zurückführen; insofern liegt der Verdacht nahe, dass die Entwicklungen auf Änderungen des Berichtskreises der Extrahaushalte in diesen Ländern zurückzuführen sind. In Sachsen-Anhalt sind die entsprechenden Ausgaben 2016 um 21 Euro je Einwohner gesunken. In Thüringen betrug der Rückgang der Personalausgaben in den Extrahaushalten 13 Euro je Einwohner. Im Durchschnitt aller Flächenländer sind die Personalausgaben der kommunalen Extrahaushalte hingegen gegenüber dem Vorjahreswert mit -1 Euro je Einwohner nahezu unverändert geblieben.

## 5.2 Laufender Sachaufwand

Der laufende Sachaufwand 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. Die Spannweite der damit verbundenen kommunalen Ausgaben reichte im Jahr

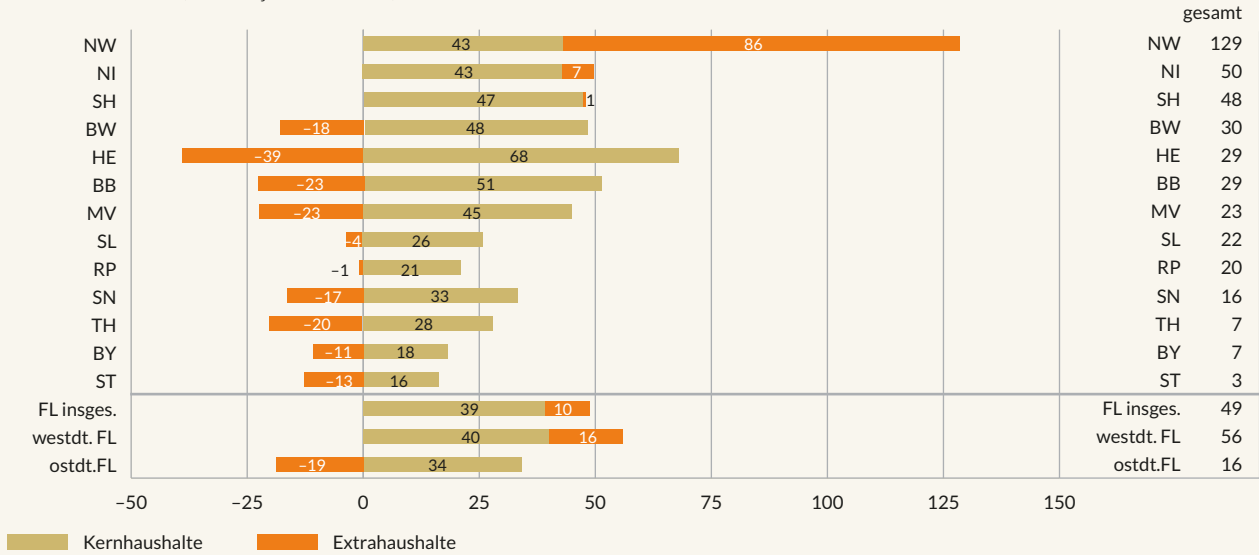
2016 in den Flächenländern von 494 Euro je Einwohner in Thüringen bis 942 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen (vgl. Abbildung 17).

Neben der strukturellen Prägung der Aufgabenwahrnehmung (v. a. Kommunalisierungsgrad der Leistungserbringung sowie Auslagerungsgrad der Aufgabentätigkeit auf Organisationseinheiten außerhalb der Kern- und Extrahaushalte) weist das Sachaufwandsniveau eine enge Verbindung zur örtlichen Infrastrukturausstattung auf: Insbesondere in dicht besiedelten Regionen mit umfassendem kommunalem Infrastrukturbestand ist ein erhöhter Erhaltungsaufwand zu erwarten. Nicht zuletzt ergibt sich ein reziprokes Verhältnis zu den Investitionsausgaben (vgl. Abbildung 20), 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 2016 sind die kommunalen Ausgaben für laufenden Sachaufwand im Flächenländerdurchschnitt um 49 Euro je Einwohner gestiegen. Mit +56 Euro je Einwohner ist der Anstieg dabei in den westdeutschen Ländern deutlich mehr als drei Mal so hoch ausgefallen wie im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (+16 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 außerordentlich große Steigerung

ABBILDUNG 18 **Laufender Sachaufwand – Entwicklung ggü. 2015 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten**

(in Euro je Einwohner)



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

BertelsmannStiftung

des kommunalen Sachaufwands in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen ist (+129 Euro je Einwohner bzw. +15,9 Prozent). Bezogen auf die westdeutschen Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen belief sich die Zunahme des Sachaufwands im Jahr 2016 lediglich auf 27 Euro je Einwohner. Wie die Abbildung 18 deutlich macht, lässt sich die starke Steigerung in Nordrhein-Westfalen auf die kommunalen Extrahaushalte, in deren Berichtskreis die kommunalen Versorgungskassen neu aufgenommen wurden, zurückführen.

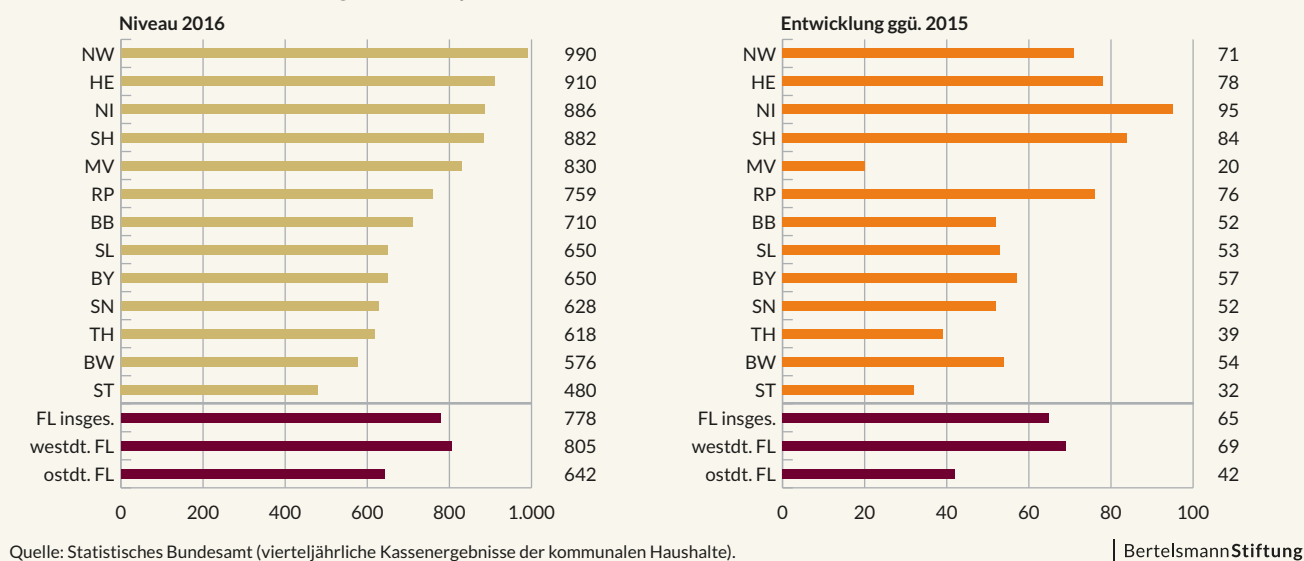
Bezogen auf die kommunalen Kernhaushalte sind die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand im Jahr 2016 im Flächenländerdurchschnitt um 39 Euro je Einwohner gestiegen. Bei dieser Abgrenzung des Berichtskreises bestanden im Übrigen auch keine nennenswerten Entwicklungsunterschiede zwischen den Kommunen in Ost und West. In den westdeutschen Flächenländern sind die entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben im Mittel um 40 Euro je Einwohner gestiegen, in den ostdeutschen Kommunen belief sich die Zunahme auf 34 Euro je Einwohner. Bezogen auf die kommunalen Kernhaushalte wiesen zudem auch die nordrhein-westfälischen Kommunen in 2016 keine Entwicklungsbesonderheit auf. Mit einem Plus von 43 Euro je Einwohner lag die Ausgabenzunahme im Flächenländerdurchschnitt.

Starke Entwicklungsunterschiede bestanden hingegen in den kommunalen Extrahaushalten. In zehn der 13 Flächenländer sind die Ausgaben für den Sachaufwand hier im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahresniveau zurückgegangen. In vier Fällen (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen) fiel der Ausgabenrückgang dabei mit -20 Euro je Einwohner oder mehr nennenswert aus. In drei Ländern (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) ist der Sachaufwand der kommunalen Extrahaushalte demgegenüber (leicht) gestiegen. Mit +86 Euro je Einwohner ist der Ausgabenanstieg dabei in Nordrhein-Westfalen weit überdurchschnittlich stark ausgefallen. Eine maßgebliche Ursache für diese Zunahme stellt die – bereits mit Blick auf die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen dargestellte – Ausweitung des Berichtskreises im Jahr 2016 dar.

### 5.3 Soziale Leistungen

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erbringen fiskalisch bedeutsame Leistungen im Bereich der sozialen Sicherung sowie der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Zum kommunalen Aufgabenspektrum im Sozialbereich zählen insbesondere

ABBILDUNG 19 Soziale Leistungen (in Euro je Einwohner)



- 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) und
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Im Rahmen der Kassenstatistik werden lediglich die Transferausgaben der Kommunen erfasst. Andere Ausgabearten wie Personal, Zuschüsse oder Investitionen bleiben ebenso außen vor wie zweckgebundene Einnahmen (vgl. Boettcher und Geißler 2017).

Bei einer ländervergleichenden Betrachtung der kommunalen Sozialausgaben ist 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

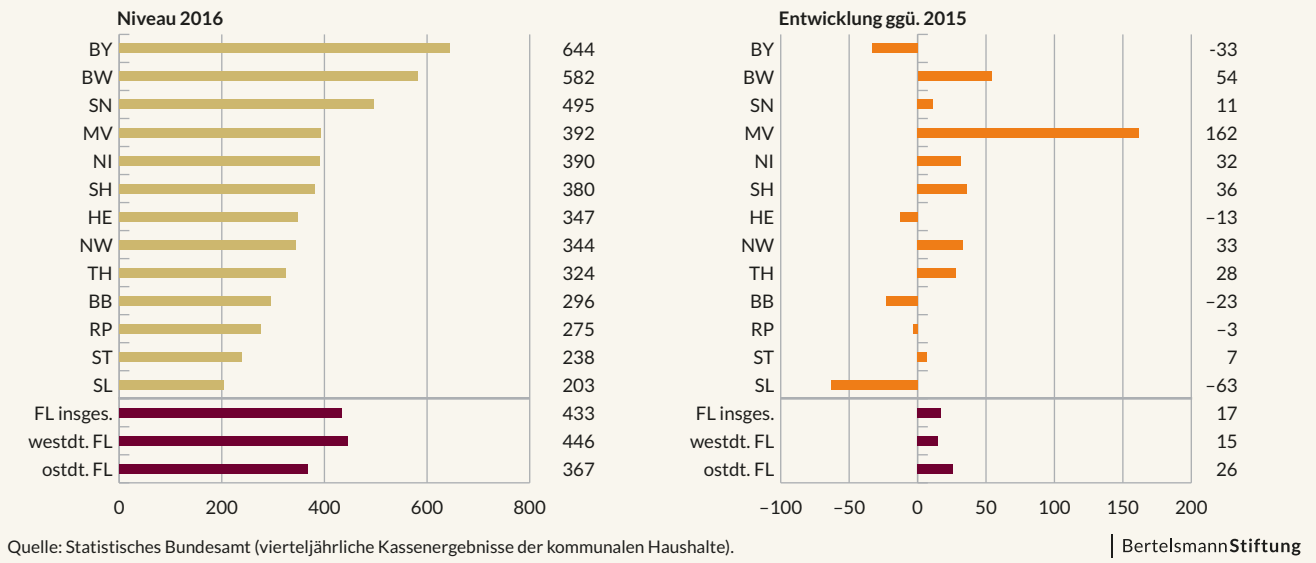
Leistungen der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die in einigen Ländern ganz oder teilweise bei Einrichtungen des Landes und nicht bei den Kommunen liegt, während andere Länder die Aufgabenerbringung in diesen Leistungsbereichen vollständig kommunalisiert haben (Geißler und Niemann 2015: 44 ff.; Arnold et al. 2015a: 18 ff.). Die Höhe der kommunalen Sozialausgaben korrespondiert daher im Ländervergleich nur eingeschränkt mit dem Umfang des sozioökonomischen Problemdrucks in den Ländern. Dies wird auch anhand der in Abbildung 19 dargestellten Übersicht der kommunalen Sozialausgaben deutlich.<sup>21</sup>

Die Erfüllung der o. g. Sozialaufgaben ist den Kommunen durch Bundes- und Landesgesetze vorgeschrieben. Sie können 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

21 Zwar wiesen Baden-Württemberg (576 Euro je Einwohner) und Bayern (650 Euro je Einwohner) als Länder, die schon aufgrund ihrer hervorragenden Arbeitsmarktlage und großen Wirtschaftskraft eine weit unterdurchschnittliche Sozialbelastung haben, im Jahr 2016 die zweit- bzw. fünftniedrigsten kommunalen Sozialausgabenniveaus unter den Flächenländern auf. Andererseits lagen die Sozialausgaben der Kommunen in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen noch unter dem Ausgabenniveau der bayerischen Kommunen. Und gleichzeitig wiesen mit Hessen die Kommunen eines Flächenlandes mit ausgesprochen positiven sozioökonomischen Strukturbedingungen die zweithöchsten Sozialausgaben aller Flächenländer auf.



ABBILDUNG 20 Investitionsausgaben (in Euro je Einwohner)



diesem Zusammenhang getätigten Investitionsausgaben<sup>22</sup> nicht gesondert ausgewiesen.<sup>23</sup>

Im Flächenländerdurchschnitt beliefen sich die kommunalen Ausgaben für Soziale Leistungen im Jahr 2016 auf 778 Euro je Einwohner. Der in Abbildung 19 dargestellte Ländervergleich der Pro-Kopf-Ausgaben lässt dabei erhebliche regionale Unterschiede erkennen. So lag das kommunale Ausgabenniveau in den westdeutschen Flächenländern in 2016 mit 805 Euro je Einwohner ein Viertel über dem Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen. Blendet man die beiden Länder mit den höchsten und niedrigsten kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Soziale Leistungen – Nordrhein-Westfalen (990 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (480 Euro je Einwohner) – aus, dann lassen sich die Länder im Hinblick auf das Niveau der kommunalen Sozialausgaben in drei Gruppen einteilen: In fünf Ländern lag das Ausgabenniveau im Jahr 2016 zwischen 576 und 650 Euro je Einwohner (Baden-Württemberg, Thüringen, Sachsen, Bayern und das Saarland). Vier Länder wiesen kommunale Sozialausgaben zwischen 830 und 910 Euro je Einwohner auf. Und die Kommunen in Rheinland-Pfalz

sowie Brandenburg lagen im Hinblick auf ihr Sozialausgabenniveau mit Pro-Kopf-Ausgaben von 759 bzw. 710 Euro je Einwohner zwischen diesen beiden Ländergruppen.

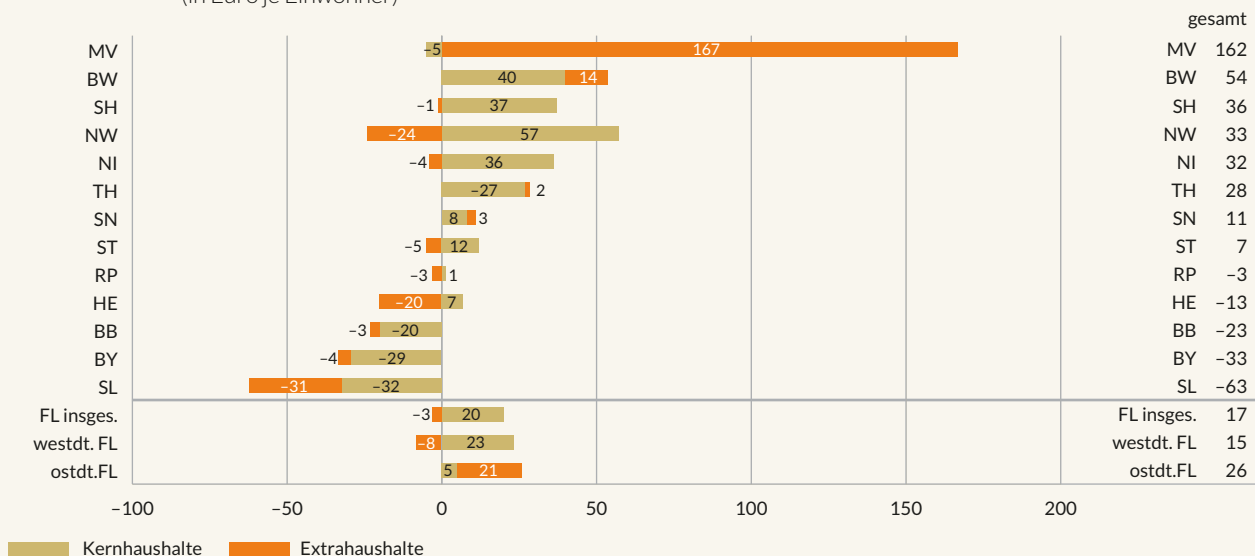
Die kommunalen Sozialausgaben sind im Jahr 2016 deutlich gestiegen.<sup>24</sup> Im Flächenländerdurchschnitt belief sich die Zunahme auf 65 Euro je Einwohner bzw. 9,1 Prozent. Abbildung 19 lässt dabei erkennen, dass das Ausgabenwachstum in den Ländern mit überdurchschnittlich hohem Sozialausgabenniveau besonders stark ausgefallen ist. In den Ländern mit Sozialausgaben von 750 Euro je Einwohner und mehr sind die entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben in 2016 zwischen 71 und 95 Euro je Einwohner gestiegen. Eine Ausnahme bildet Mecklenburg-Vorpommern. Mit Pro-Kopf-Ausgaben von 830 Euro gehört es einerseits zur Gruppe der Länder mit den höchsten kommunalen Sozialausgaben. Andererseits ist die Ausgabenentwicklung mit +20 Euro je Einwohner (+2,5 Prozent) im Jahr 2016 jedoch weit unterdurchschnittlich ausgefallen. In den Ländern, deren Kommunen Sozialausgabenniveaus von unter 750 Euro je Einwohner aufwiesen, belief sich die Zunahme im Jahr 2016 schließlich auf 32 bis 57 Euro je Einwohner.

22 So kann auch der starke (investive) Ausbau der Kinderbetreuung hier nicht abgebildet werden.

23 Sozialbereich und 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).

24 Neben den „traditionellen“ Treibern der kommunalen Sozialausgaben (Zunahme der kommunalen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe [u. a. aufgrund des nach wie vor nicht abgeschlossenen Ausbaus der Kindertagesbetreuung] sowie Anstieg der Ausgaben für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB XII) wurde die Kostendynamik im Jahr 2016 zusätzlich durch den flüchtlingsbedingten Anstieg der Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bewirkt.

ABBILDUNG 21 Investitionsausgaben – Entwicklung ggü. 2015 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten  
(in Euro je Einwohner)



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

BertelsmannStiftung

## 5.4 Investitionen

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

Insgesamt haben die Kommunen im Jahr 2016 Investitionsausgaben in Höhe von 433 Euro je Einwohner (33,0 Milliarden Euro) getätigt – das sind 17 Euro je Einwohner bzw. 1,3 Milliarden Euro mehr als im Vorjahr und entspricht einer Zunahme um 4,1 Prozent. Wie in den Vorjahren wiesen die Kommunen in den wirtschaftsstarken Ländern Bayern (644 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (582 Euro je Einwohner) auch in 2016 die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Investitionsausgaben auf (zu den Hintergründen vgl. Arnold et al. 2015b). Die hohen kommunalen Investitionen in den beiden Ländern prägen damit auch maßgeblich den in Abbildung 20 erkennbaren Niveauunterschied zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Flächenländern. Ohne Bayern und Baden-Württemberg beliefen sich die kommunalen Investitionsausgaben in den restlichen westdeutschen Flächenländern im Jahr 2016 auf 345 Euro je Einwohner. Sie lagen damit unter dem Niveau der ostdeutschen Kommunen (367 Euro je Einwohner). Die niedrigsten Ausgaben für Investitionen tätigten im Jahr 2016 die Kom-

munen im Saarland. Mit 203 Euro je Einwohner lag das Ausgabenniveau hier mehr als 50 Prozent unter dem Flächenländerdurchschnitt und fast 70 Prozent unter dem Niveau der bayerischen Kommunen.

Gegenüber dem Vorjahr 2015 sind die kommunalen Investitionsausgaben im Jahr 2016 im Flächenländerdurchschnitt um 17 Euro je Einwohner gestiegen. In fünf Ländern (Saarland, Bayern, Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz) sind die kommunalen Investitionsausgaben im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahreswert gesunken. Am stärksten war der Rückgang dabei im Saarland (-63 Euro je Einwohner bzw. -23,7 Prozent). Zuwächse verzeichneten die Kommunen in acht Ländern. Mit Abstand am stärksten ist das Ausgabenwachstum in Mecklenburg-Vorpommern ausgefallen. Hier legten die kommunalen Investitionsausgaben binnen eines Jahres um 162 Euro je Einwohner bzw. 70,4 Prozent zu. Dank dieser Entwicklung schoben sich die Kommunen aus Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich der kommunalen Pro-Kopf-Investitionsausgaben von Rang 13 auf Rang vier vor.

In Abbildung 21 ist die Entwicklung der Investitionsausgaben nach der Entwicklung in den Kern- und Extrahaushalten differenziert ausgewiesen. Die Darstellung lässt erkennen, dass die Zunahme in Mecklenburg-Vorpommern ausschließlich auf die Extrahaushalte zurückzuführen ist (+167 Euro je Einwohner bzw. +396,4 Prozent). Die Investitionsausgaben der kommunalen Kernhaushalte sind im Jahr

## TEXTBOX 2 Hürden in der Erfassung kommunaler Investitionsausgaben

Der vorliegende Finanzreport geht zwar auf die Höhe der Investitionsausgaben der Kommunen insgesamt ein. Von einer vertiefenden Analyse auf einzelgemeindlicher Ebene und im intertemporalen Vergleich wird jedoch aufgrund der vielfältigen statistischen, methodischen und interpretatorischen Schwierigkeiten abgesehen.

Bereits die Definition des Investitionsbegriffs birgt Schwierigkeiten. Während die Betriebswirtschaftslehre Investitionen als langfristige Bindung von Kapital in bestimmten Vermögensgegenständen definiert, die darauf abzielen, den Produktionsprozess des jeweiligen Betriebes zu verbessern, stellt die Volkswirtschaftslehre das langfristige Produktionspotenzial der gesamten Volkswirtschaft in den Mittelpunkt der Betrachtung und definiert Investitionen als Ausgaben, die den volkswirtschaftlichen Kapitalstock erhalten und erhöhen (Lenk et al. 2016: 4 ff.).

Für die Bestimmung öffentlicher Investitionen im Rahmen dieser Reports ist die volkswirtschaftliche Sichtweise relevant. Welche Ausgabearten allerdings zu den öffentlichen Investitionen gezählt werden, unterscheidet sich zwischen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und der Finanzstatistik. Letzterer Investitionsbegriff ist wiederum eng mit der haushaltsrechtlichen Definition nach Bundeshaushaltsordnung (BHO) bzw. Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) verknüpft. So bezieht sich der Investitionsbegriff der VGR größtenteils auf reale Sachinvestitionen. Seit der VGR-Revision des Jahres 2014 zählen auch Militärausgaben sowie Ausgaben für Forschung und Entwicklung dazu. Beide Ausgabearten sind hingegen nach wie vor nicht Teil der Investitionsausgaben laut Finanzstatistik (a. a. O.: 19 ff.).

Zumindest in einem Aspekt sind sich die erwähnten Definitionen jedoch einig: Investitionen werden jeweils in einem scharfen Gegensatz zu Konsumausgaben gesehen. Dieser Dualismus zeichnet sich durch inhärente Werturteile aus, indem investiven Ausgaben vielfach ausschließlich positive Auswirkungen zugesprochen werden. Auch an dieser vereinfachten Sichtweise wird jedoch mittlerweile Kritik geübt (a. a. O.: 45 f.):

1. Die Finanzstatistik erfasst auch solche Ausgabearten als Investitionen, die eigentlich gar keine Auswirkungen auf

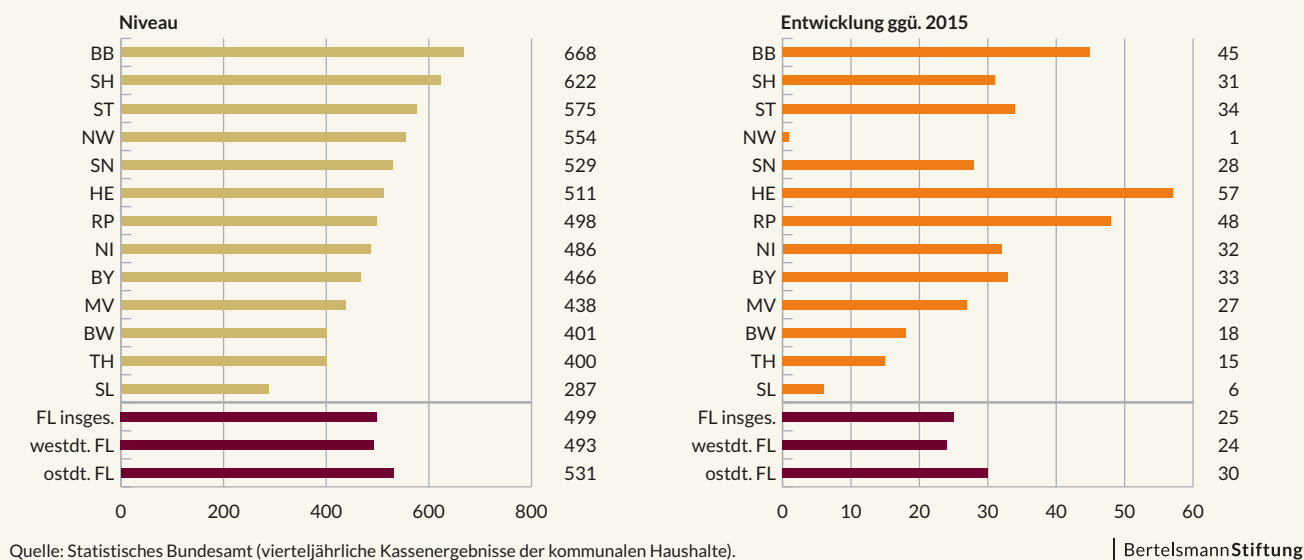
die Kapazitäten des Staates haben (z. B. Erwerb von Beteiligungen, Vergabe von Darlehen) und somit letztlich nicht über einen – im eigentlichen Sinne – investiven Charakter verfügen.

2. Einige der klassisch konsumtiven Ausgaben besitzen hingegen durchaus einen Vorleistungscharakter für künftiges Wirtschaftswachstum, wie z. B. Ausgaben für Bildung, Soziales und Gesundheit.
3. Schließlich ist das reine Abstellen auf die potenziellen Auswirkungen von unterschiedlichen Ausgabearten auf das künftige Wirtschaftswachstum zu eng und unfokussiert. So würden weitere wichtige zukunftsirksame Aspekte, wie z. B. ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit, komplett vernachlässigt.

Zusätzlich birgt die Erfassung von öffentlichen Investitionen sowie deren Vergleich im Zeitverlauf mehrere methodische Schwierigkeiten. So stellt sich mit Blick auf kommunale Investitionen die Frage, welche Datengrundlage zur Bestimmung derselben überhaupt genutzt werden sollte. Betrachtet man nur die Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte (oder wie die Finanzstatistik nur die Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte), wird das kommunale Investitionsniveau unterzeichnet, da ein Großteil der Investitionen des öffentlichen Bereichs in sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) getätigt werden. Da die organisatorischen Gliederungen in den Kommunen unterschiedlich ausfallen (können), wird der Vergleich von Investitionsausgaben zwischen Kommunen sowie über längere Zeiträume hinweg erschwert.

Weitere methodische Schwierigkeiten resultieren aus dem Übergang von der Kameralistik zur Doppik. So liegt der Doppik ein deutlich engerer Investitionsbegriff als der Kameralistik zugrunde. (Zum Beispiel zählen Instandhaltungen nun als laufender Sachaufwand.) Die Umstellung des Rechnungswesens führt damit statistisch gesehen zu einem Rückgang der kommunalen Investitionen (Hesse und Starke 2015: 398 ff.). Damit sind die kommunalen Investitionsausgaben vor und nach der Umstellung nur noch bedingt miteinander vergleichbar. Zudem leidet der interkommunale Vergleich aufgrund des unterschiedlichen Zeitpunkts, zu dem die einzelnen Kommunen ihr Rechnungswesen umstellen.

ABBILDUNG 22 Zuweisungen für laufende Zwecke (einschließlich Erstattungen)  
(in Euro je Einwohner)



2016 in Mecklenburg-Vorpommern hingegen um 5 Euro je Einwohner (-2,6 Prozent) gesunken. Angesichts der Dimension der Ausgabensteigerung in den kommunalen Extrahaushalten liegt auch hier der Verdacht nahe, dass die skizzierte Entwicklung im Wesentlichen auf die Ausweitung des Berichtskreises im Jahr 2016 zurückzuführen ist. Im Flächenländerdurchschnitt sind die Investitionsausgaben der kommunalen Extrahaushalte im Jahr 2016 hingegen leicht gesunken (-3 Euro je Einwohner). In den kommunalen Kernhaushalten war in 2016 demgegenüber ein Anstieg der Investitionsausgaben zu verzeichnen (+20 Euro je Einwohner bzw. +5,3 Prozent).

## 5.5 Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke

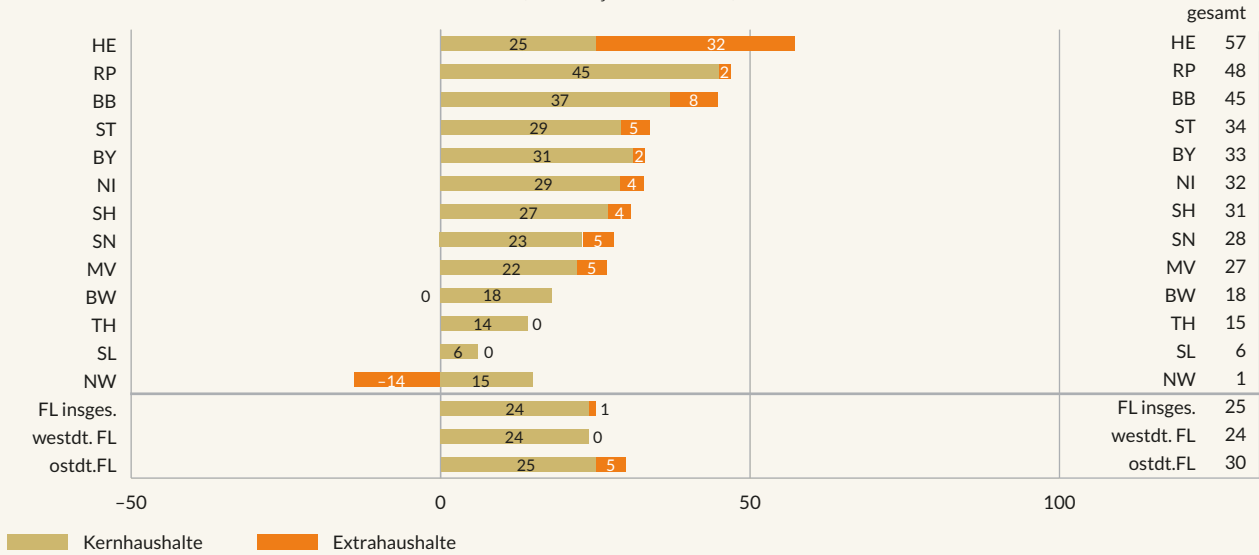
Neben den Sozialausgaben, den Personalausgaben und den Ausgaben für Sachaufwand bilden die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke den viertgrößten Ausgabeposten im kommunalen Haushalt. Nach der Systematik, die der gesamtwirtschaftlichen Darstellung der vierteljährlichen Kassenergebnisse zugrunde liegt, handelt es sich bei den Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke – ebenso wie bei Personalausgaben sowie Sachaufwand 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 andere Organisationen, die Leistungen im Auftrag der Kommune erbringen.

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 Länderdurchschnittswerte (vgl. Abbildung 22). Im Jahr 2016 reichte das Ausgabenniveau von 287 Euro je Einwohner im Saarland bis 668 Euro je Einwohner in Brandenburg. Im Flächenländerdurchschnitt beliefen sich die kommunalen Zuweisungen für laufende Zwecke im Jahr 2016 auf 499 Euro je Einwohner. Bezogen auf die Gruppen der Kommunen in den ost- bzw. westdeutschen Flächenländern bestand dabei kein nennenswerter Unterschied bei den Pro-Kopf-Ausgaben.

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 2016. Auf der Länderebene reichte die Entwicklung von +1 bzw. +6 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland bis +57 Euro je Einwohner in Hessen. Insgesamt korrespondierte die Ausgabenentwicklung auf der Länderebene

ABBILDUNG 23 Zuweisungen für laufende Zwecke (einschließlich Erstattungen) – Entwicklung ggü. 2015 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten (in Euro je Einwohner)



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

BertelsmannStiftung

sichtbar mit dem Ausgabeniveau: Die Zunahme der kommunalen Zuweisungen für laufende Zwecke ist tendenziell umso stärker ausgefallen, je höher das Ausgabeniveau war. Eine Ausnahme hiervon stellte die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen dar.

Dass die kommunalen Zuweisungen für laufende Zwecke im Jahr 2016 in Nordrhein-Westfalen – anders als in den meisten anderen Ländern – nahezu unverändert geblieben sind, lässt sich auf die Ausgabenentwicklung in den Extrahaushalten zurückführen, wie Abbildung 23 deutlich macht. In Nordrhein-Westfalen sind die den kommunalen Extrahaushalten zurechenbaren Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke im Jahr 2016 um 14 Euro je Einwohner gesunken (-17,4 Prozent). Auch der weit überdurchschnittliche Ausgabenanstieg in Hessen lässt sich in den Extrahaushalten der dortigen Kommunen verorten, deren Ausgabeniveau im Jahr 2016 um 32 Euro je Einwohner gestiegen ist (+34,2 Prozent). Im Flächenländerdurchschnitt sind die entsprechenden Ausgaben demgegenüber nur marginal gestiegen (+1 Euro je Einwohner bzw. +1,9 Prozent).

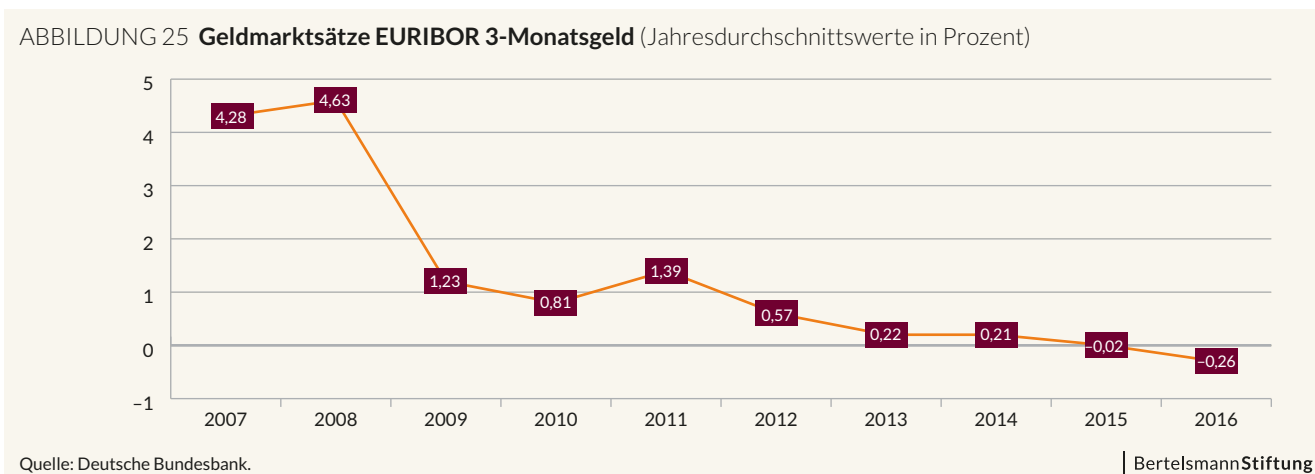
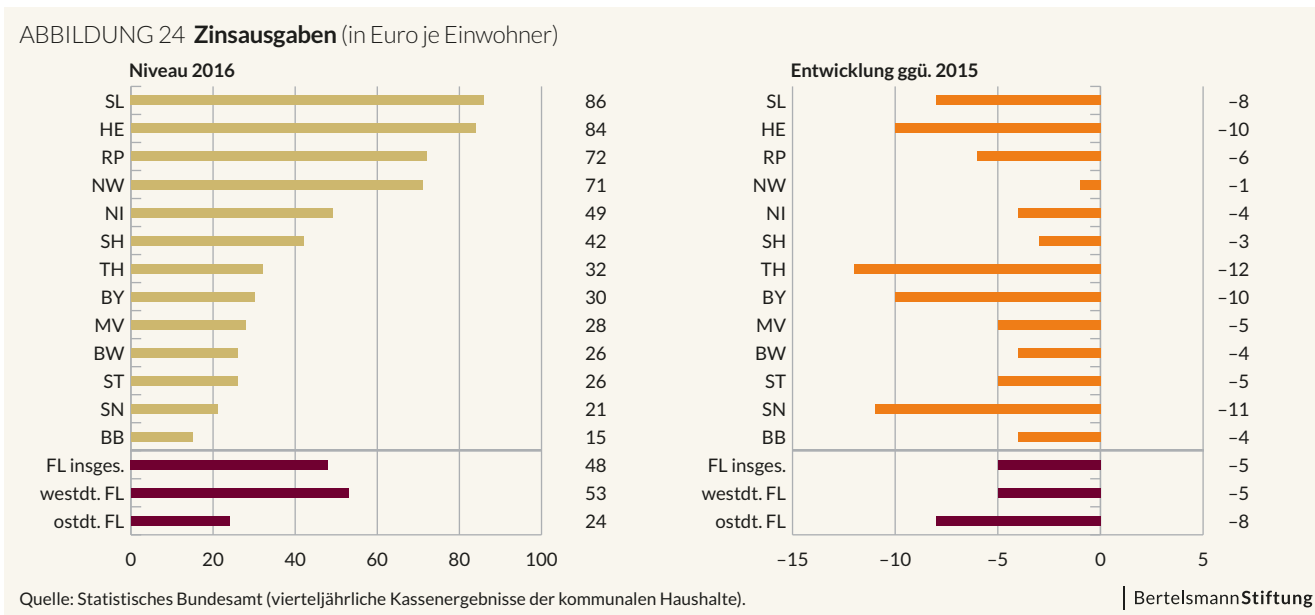
### 5.6 Zinsausgaben

Die kommunalen Zinsausgaben sind im Jahr 2016 weiter gesunken. Nach einem Rückgang um 380 Millionen Euro bzw. 5 Euro je Einwohner (-9,4 Prozent) beliefen sie sich im Jahr 2016 bundesweit noch auf 3,6 Milliarden Euro. Damit waren im Jahr 2016 im Flächenländerdurchschnitt 1,2 Prozent der kommunalen Gesamtausgaben durch die Finanzierung der Verbindlichkeiten gebunden (vgl. Abbildung 24).

Der Rückgang der Zinsausgaben ist zum einen auf die Entwicklung der Zinssätze zurückzuführen. In Abbildung 25 ist beispielhaft die Entwicklung des EURIBOR 3-Monats-Geldmarktsatzes für den Zehnjahreszeitraum 2007 bis 2016 dargestellt. Nachdem dieser Satz 2015 im Jahresdurchschnitt erstmals negativ gewesen ist, ist er im Jahr 2016 nochmals – auf nun -0,26 Prozent – gesunken.<sup>25</sup>

Ein zweiter Grund für die im Flächenländerdurchschnitt rückläufige Entwicklung der kommunalen Zinsausgaben ist der Rückgang der Verbindlichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände. Insbesondere in Sachsen und Hessen sind die kommunalen Gesamtverbindlichkeiten (Schul-

25 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, sondern diese auch vor bislang nicht geahnte Herausforderungen stellt, z. B. aufgrund deutlich reduzierter Anlagemöglichkeiten für Rücklagen und kurzfristige Liquidität (u. a. fordern öffentliche Banken und Sparkassen inzwischen häufig Negativzinsen bzw. Verwahrgebühren).



den der kommunalen Kern- und Extrahaushalte beim nicht öffentlichen Bereich) im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahresniveau deutlich gesunken. Eine Schuldenzunahme ist demgegenüber in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zu verzeichnen gewesen (vgl. Abbildung 29).<sup>26</sup>

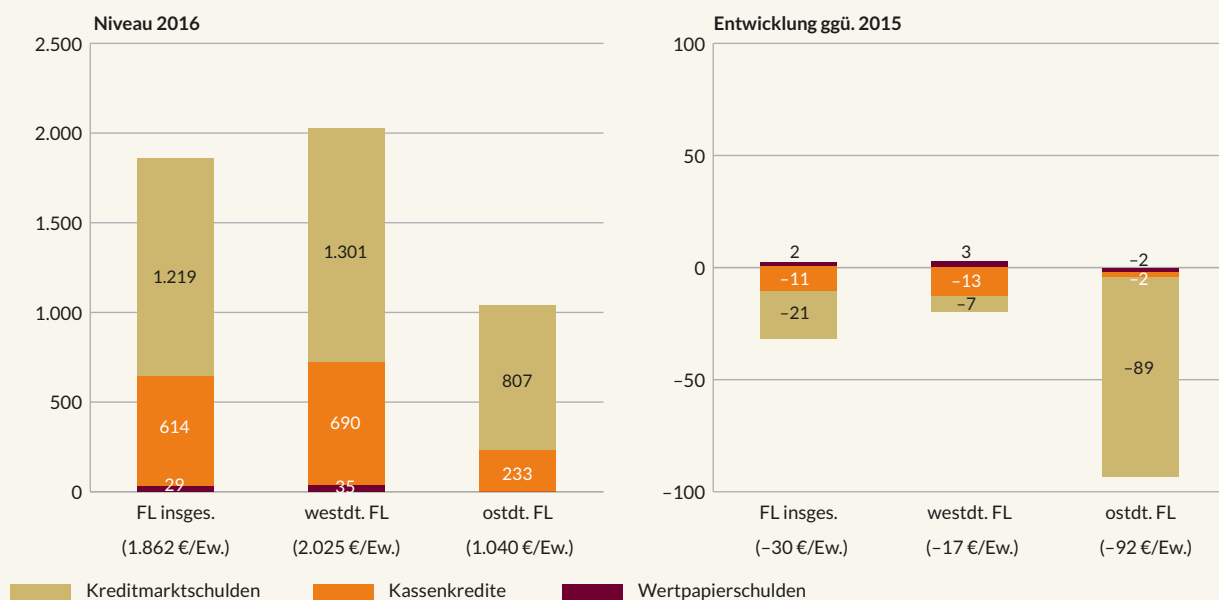
Angesichts des engen sachlichen Zusammenhangs überrascht es nicht, dass der Ländervergleich der kommunalen Zinsausgaben bezogen auf das Pro-Kopf-Ausgabenniveau ein ähnliches Bild aufweist wie die Verteilung der kommun-

nen Pro-Kopf-Gesamtverschuldung (vgl. Abbildung 28 in Teil B, Kapitel 6). Insbesondere in den ostdeutschen Kommunen sowie in denen Baden-Württembergs und Bayerns fielen die Zinslasten im Jahr 2016 mit 15 bis 32 Euro je Einwohner vergleichsweise niedrig aus (vgl. Abbildung 24). Die höchsten Zinsausgaben verzeichneten die Gemeinden und Gemeindeverbände im Saarland (86 Euro je Einwohner) und in Hessen (84 Euro je Einwohner) sowie in Rheinland-Pfalz (72 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (71 Euro je Einwohner).

<sup>26</sup> Neben den genannten Einflussfaktoren kann auch die Einführung eines aktiven Finanzierungs- und Schuldenmanagements sowie die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten innerhalb des Konzerns Kommune (sog. „Cash-Pooling“) zu dem Rückgang der Zinsausgaben beigetragen haben.

## 6 Kommunale Schulden

ABBILDUNG 26 **Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland** (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 (2016: vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts; 2015: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts).

BertelsmannStiftung

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes führten die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Stichtag 31.12.2016 in ihren Kern- und Extrahaushalten Gesamtschulden in Höhe von 141,9 Milliarden Euro (Summe der Schulden beim nicht öffentlichen Bereich). Je Einwohner entspricht dies einem Schuldenniveau von 1.862 Euro (vgl. Abbildung 26).

In Abbildung 26 sind die kommunalen Verbindlichkeiten für die Flächenländer insgesamt sowie für die Aggregate der west- und ostdeutschen Flächenländer nach Schuldenarten differenziert dargestellt. Bezogen auf den Durchschnitt aller 13 Flächenländer setzten sich die kommunalen Gesamtschulden zum 31.12.2016 wie folgt zusammen:

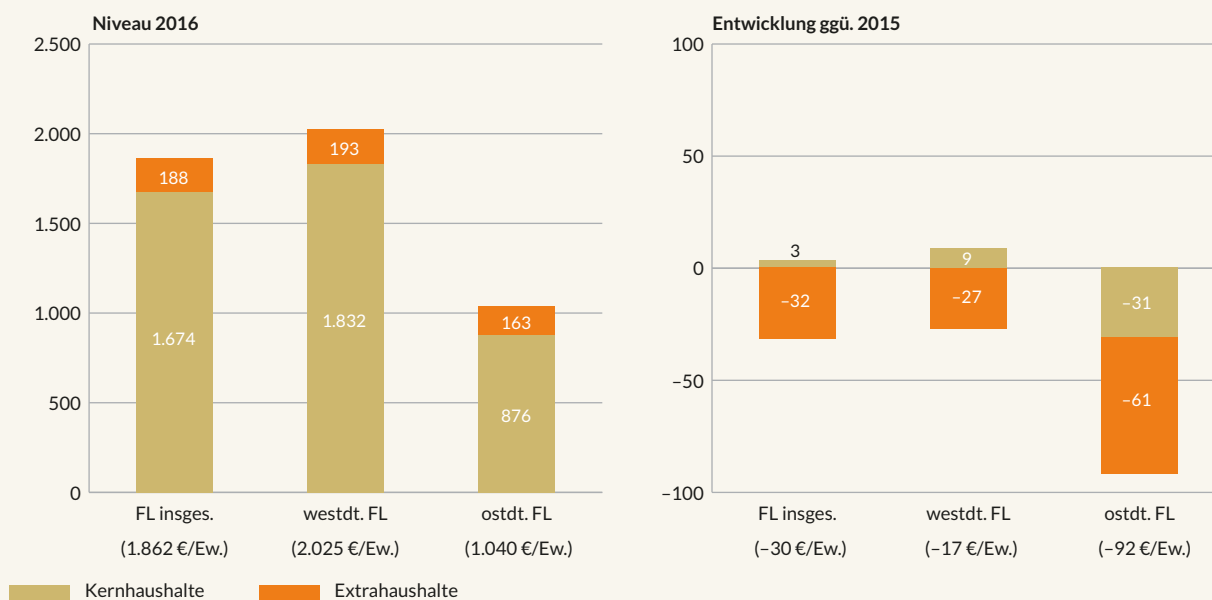
Kreditmarktschulden (d. h. am Kreditmarkt aufgenommene Verbindlichkeiten zur Finanzierung investiver Zwecke) machten zum genannten Stichtag rund 65,5 Prozent der Schulden aus (1.219 Euro je Einwohner).

- Ein Drittel der Verbindlichkeiten (614 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.



**ABBILDUNG 27 Kommunale Gesamtschulden 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 (2016: vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts; 2015: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts).

| BertelsmannStiftung

- Wertpapierschulden, d. h. am Kapitalmarkt aufgenommene Verbindlichkeiten (z. B. Städteanleihen) machten zum 31.12.2016 im Flächenländerdurchschnitt 1,6 Prozent der kommunalen Gesamtverbindlichkeiten aus (29 Euro je Einwohner).

Sowohl die kommunalen Kassenkredite als auch die Wertpapierschulden wiesen im Berichtsjahr 2016 eine starke regionale Konzentration auf. Dies lässt sich bereits anhand der Niveauunterschiede zwischen den Kommunen in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern feststellen: Während die Kassenkredite im westdeutschen Durchschnitt mit 690 Euro je Einwohner mehr als ein Drittel der kommunalen Gesamtschulden ausmachten (34,1 Prozent), war ihre Bedeutung in den ostdeutschen Kommunen weit aus geringer (22,4 Prozent). Mit lediglich 233 Euro Kassenkrediten je Einwohner hatten die Kommunen in den ostdeutschen Ländern nur etwas mehr als ein Drittel des Westniveaus. Wertpapierschulden waren im Jahr 2016 gar ein rein westdeutsches Spezifikum. Von den ostdeutschen Kommunen wurden sie im vergangenen Jahr überhaupt nicht (mehr) genutzt. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer belief sich ihr Volumen auf 2,2 Milliarden Euro (35 Euro je Einwohner).

Nicht zuletzt aufgrund der skizzierten Niveauunterschiede bei den Kassenkrediten und Wertpapierschulden hatten

die Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern zum 31.12.2016 mit durchschnittlich 1.040 Euro je Einwohner einen Schuldenstand, der nur etwa halb so hoch war wie derjenige der westdeutschen Kommunen. Auch die investiv genutzten Kreditmarktschulden wiesen 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 31.12.2016 im Mittel auf 807 Euro je Einwohner. In den westdeutschen Kommunen betrug der Schuldenstand hingegen durchschnittlich 1.301 Euro je Einwohner – rund 61 Prozent mehr als in den ostdeutschen Flächenländern.

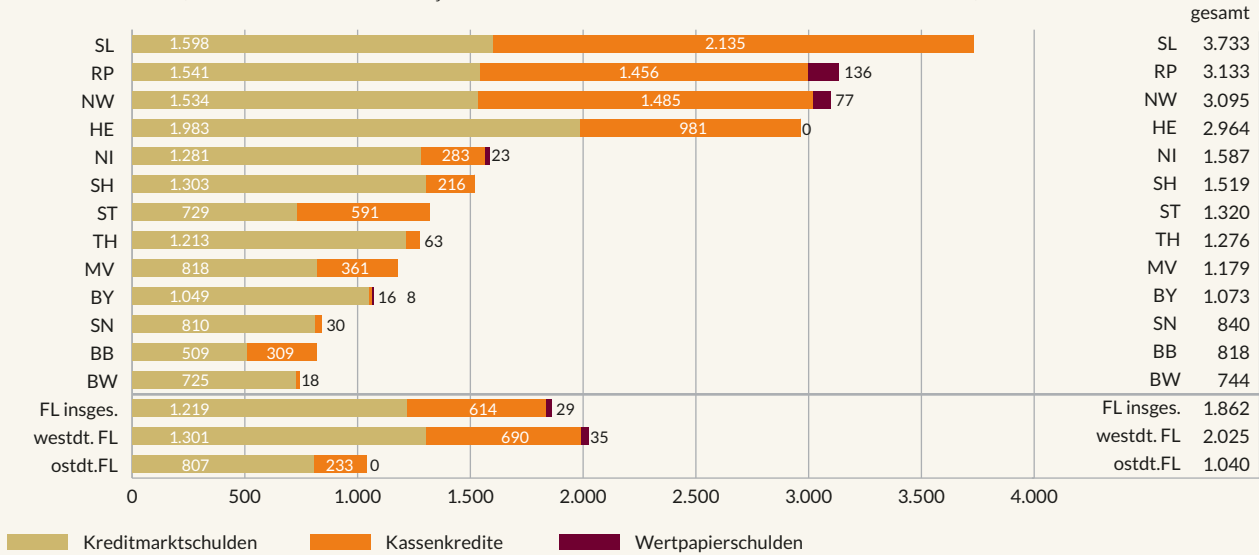
Neben dem Schuldenstand zum 31.12.2016 gibt Abbildung 26 auch einen Überblick über die kommunale Schuldenentwicklung gegenüber dem Vorjahr. Demzufolge sind die kommunalen Verbindlichkeiten im Jahr 2016 bundesweit um 30 Euro je Einwohner gesunken (-2,25 Milliarden Euro). Dies entspricht einem Rückgang um 1,6 Prozent. Mit -93 Euro je Einwohner (-8,2 Prozent) ist der Schuldenrückgang dabei in den ostdeutschen Kommunen deutlich stärker ausgefallen als im Westen (-17 Euro je Einwohner bzw. -0,8 Prozent).

Zudem lässt sich der Schuldenrückgang in Ostdeutschland ganz überwiegend auf die rückläufige Entwicklung bei den investiv verwendeten Kreditmarktschulden zurückführen.



ABBILDUNG 28 Kommunale Gesamtverschuldung nach Schuldenarten und Ländern 2016

(Stand zum 31.12. in Euro je Einwohner, Schulden beim nicht öffentlichen Bereich)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts).

BertelsmannStiftung

89 der insgesamt abgebauten 93 Euro je Einwohner sind das Resultat einer Nettotilgung bei den Kreditmarktschulden. Der – insgesamt weniger stark ausgefallene – Schuldenrückgang in den westdeutschen Kommunen ist hingegen überwiegend auf den Abbau von Kassenkrediten zurückzuführen (–13 der insgesamt –17 Euro je Einwohner).

In den vorangegangenen Kapitel ist mehrfach der Einfluss des Berichtskreises der Extrahaushalte auf die Volatilität der finanzstatistischen Meldungen thematisiert worden. Dieser Einfluss erstreckt sich selbstverständlich 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 2016 u. a. auch auf eine Veränderung des Berichtskreises der Extrahaushalte zurückzuführen ist.

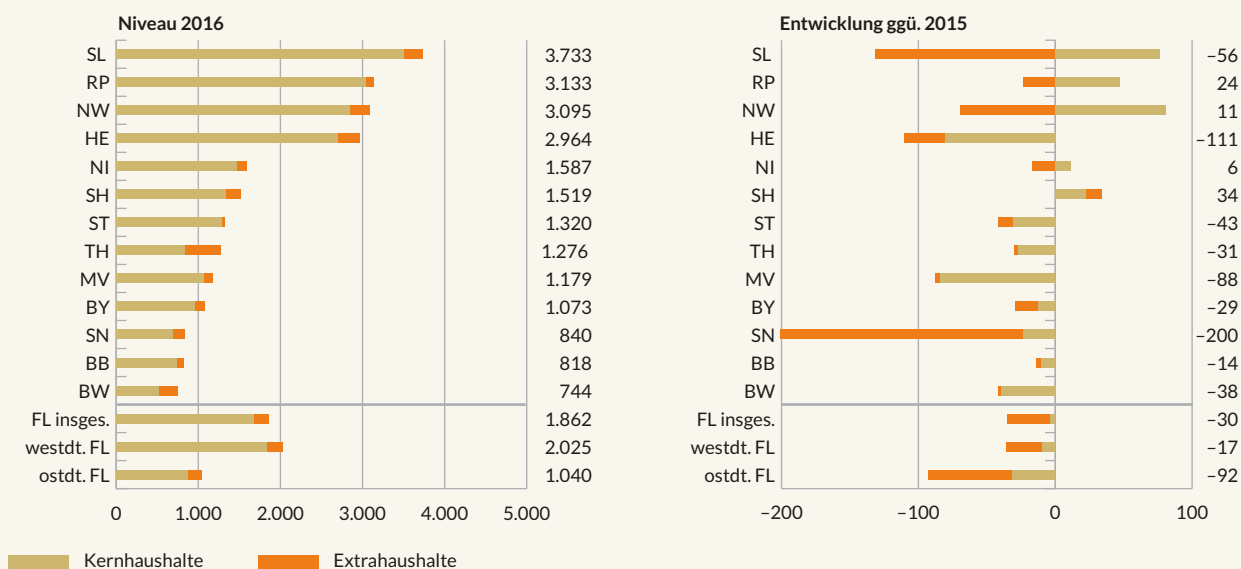
In Abbildung 27 sind der Stand sowie die Entwicklung der kommunalen Gesamtschulden separat für die Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände dargestellt. Demnach waren die kommunalen Extrahaushalte zum 31.12.2016 im Flächenländerdurchschnitt für Verbindlichkeiten in Höhe von 188 Euro je Einwohner verantwortlich; dies entspricht einem Gesamtschuldenanteil von 10,1 Prozent. In den ostdeutschen Kommunen war der Gesamtschuldenanteil der Extrahaushalte dabei mit 15,7 Prozent etwas größer als in den westdeutschen Flächenländern (9,5 Prozent).

Deutlich größer als ihr Anteil am Schuldenniveau war im Jahr 2016 der Extrahaushaltsanteil an der Schuldenentwicklung. Dass die deutschen Kommunen ihre Schulden im vergangenen Jahr per Saldo verringern konnten, lässt sich – zumindest in der Aggregatbetrachtung der Finanzstatistik – vollständig auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten in den kommunalen Extrahaushalten zurückführen, deren Pro-Kopf-Schulden im Jahr 2016 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes per Saldo um 32 Euro gesunken sind. In den kommunalen Kernhaushalten sind die Verbindlichkeiten im vergangenen Jahr demgegenüber leicht – um durchschnittlich 3 Euro je Einwohner – gestiegen. In den westdeutschen Kommunen hat der Schuldenanstieg in den Kernhaushalten im Jahr 2016 sogar 9 Euro je Einwohner betragen (+0,6 Milliarden Euro bzw. +0,5 Prozent). Und auch der deutliche Schuldenrückgang in den ostdeutschen Flächenländern lässt sich maßgeblich – zu zwei Dritteln – auf die Schuldenentwicklung in den kommunalen Extrahaushalten zurückführen (–61 Euro je Einwohner).

Abbildung 28 gibt einen Überblick über die Höhe und Zusammensetzung der kommunalen Gesamtschulden zum Stichtag 31.12.2016. Der Ländervergleich offenbart auch im Jahr 2016 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 (Baden-Württemberg: 744 Euro je Einwohner; Saarland: 3.733 Euro je Einwohner) betrug im vergangenen Jahr 2.989 Euro je Einwohner; d. h. die Schul-

ABBILDUNG 29 Gesamtschulden\* der Gemeinden und Gemeindeverbände

(Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner, Schulden beim nicht öffentlichen Bereich)



\*) Kreditmarktschulden, Kassenkredite und Wertpapiersschulden, jeweils beim nicht öffentlichen Bereich  
 Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2016: vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts; 2015: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts).

| BertelsmannStiftung

denbelastung der Kommunen an der Saar war im Durchschnitt fünf Mal so groß wie diejenige der Kommunen in Baden-Württemberg.

In vier Ländern (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen) hatten die Kommunen im Jahr 2016 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 drei Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg und Sachsen) unter 1.000 Euro je Einwohner.

Der überwiegende Teil der Länderunterschiede bei den kommunalen Verbindlichkeiten lässt sich auf die divergierende Inanspruchnahme der Kassenkredite zurückführen. Zum Stichtag 31.12.2016 reichte deren Niveau von weniger als 20 Euro je Einwohner in Baden-Württemberg und Bayern bis jeweils knapp unter 1.500 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz und sogar 2.135 Euro je Einwohner im Saarland. Die Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände des Saarlandes waren damit 132 Mal so hoch wie in Bayern.

Bezogen auf die Kreditmarktschulden (Kredite für Investitionen je Einwohner) reichte die Spannweite der kommunalen Pro-Kopf-Verbindlichkeiten im Jahr 2016 noch von 509 Euro in Brandenburg bis 1.983 Euro in Hessen. Schul-

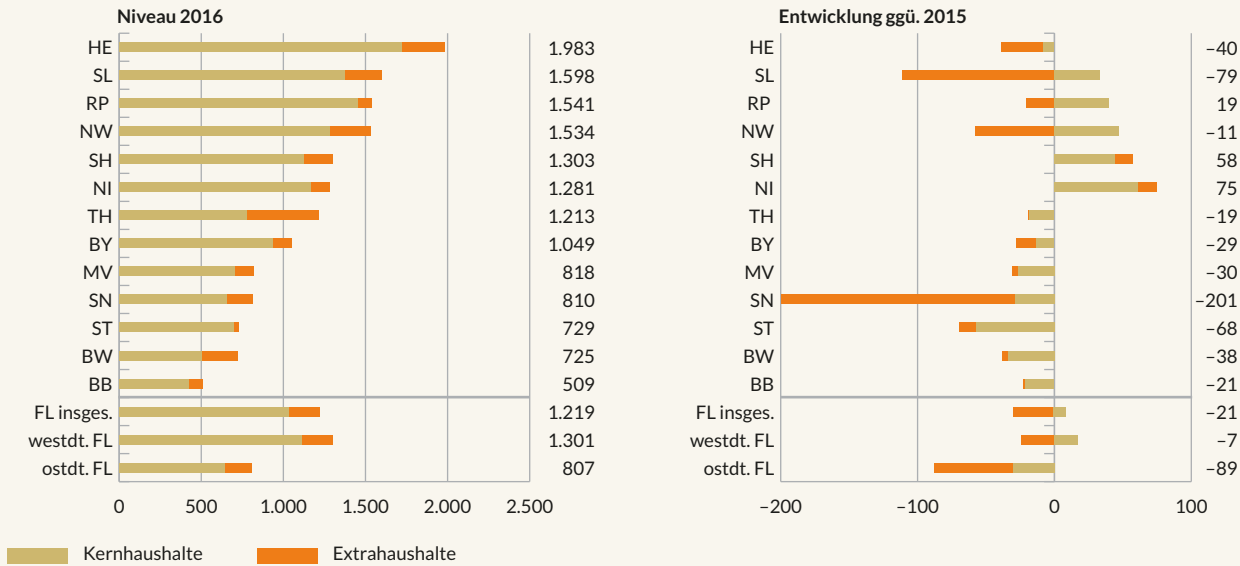
denminimum und -maximum lagen somit 1.474 Euro auseinander.

Wie die vorangegangene Abbildung 28 hat auch Abbildung 29 die Gesamtschulden der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2016 zum Gegenstand. Während jedoch zuvor – neben der Schuldenhöhe – die Schuldenstruktur nach Schuldenarten im Fokus stand, wird der Schuldenstand in der vorliegenden Abbildung nach dem Berichtskreis (d. h. für die Kern- und Extrahaushalte) differenziert ausgewiesen. Darüber hinaus gibt Abbildung 29 auch einen Überblick über die kommunale Schuldenentwicklung im Jahr 2016, wobei auch diese für die Kern- und Extrahaushalte getrennt ausgewiesen wird.

Der Abbildung 29 lässt sich entnehmen, dass die Bedeutung der kommunalen Extrahaushalte für die Höhe und Entwicklung der Verbindlichkeiten im Jahr 2016 zwischen den Ländern stark divergierte. Die Pro-Kopf-Schulden der Extrahaushalte reichten in 2016 von 30 Euro in Sachsen-Anhalt (Gesamtschuldenanteil: 2,3 Prozent) bis 441 Euro im benachbarten Thüringen (Gesamtschuldenanteil: 34,6 Prozent). Vergleichsweise umfassend war die Auslagerung der kommunalen Verbindlichkeiten auf Extrahaushalte zudem in Hessen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Baden-Württemberg. Dort beliefen sich die Gesamtschulden der kommunalen Extrahaushalte beim nicht öffentlichen

ABBILDUNG 30 Kreditmarktschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände

(Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner, Schulden beim nicht öffentlichen Bereich)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2016: vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts; 2015: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts).

BertelsmannStiftung

Bereich auf 200 Euro je Einwohner oder mehr. Eher gering war der Auslagerungsgrad hingegen – neben dem bereits genannten Sachsen-Anhalt – in Brandenburg und Rheinland-Pfalz, deren Extrahaushalte zum 31.12.2016 jeweils Schuldenstände von unter 100 Euro je Einwohner aufwiesen.

Noch größer als bei der Schuldenhöhe war die Bedeutung der Extrahaushalte im Hinblick auf die Schuldenentwicklung: Besonders stark fiel die Entwicklung in Sachsen (-177 Euro je Einwohner bzw. -53,3 Prozent) sowie im Saarland (-132 Euro je Einwohner bzw. -36,1 Prozent) aus.<sup>27</sup> Am geringsten war die Veränderung der in den Verantwortungsbereich der kommunalen Extrahaushalte fallenden Verbindlichkeiten im Jahr 2016 demgegenüber u. a. in Thüringen (-1 Euro je Einwohner) sowie Baden-Württemberg (+2 Euro je Einwohner).

Die Verbindlichkeiten der kommunalen Extrahaushalte entfielen im Jahr 2016 fast ausschließlich auf die am Kreditmarkt aufgenommenen Verbindlichkeiten für investive Zwecke. Fast 98 Prozent der von den Extrahaushalten gemeldeten Schulden beim nicht öffentlichen Bereich lassen sich den Kreditmarktschulden zuordnen. Aufgrund der beschriebenen Konzentration liegt der Auslagerungsgrad

bei den kommunalen Kreditmarktschulden deutlich über dem der Gesamtverbindlichkeiten. Im Flächenländerdurchschnitt betrug er zum Stichtag 31.12.2016 mehr als 15 Prozent; in den ostdeutschen Kommunen belief er sich – trotz des deutlichen Rückgangs der Kreditmarktschulden der Extrahaushalte in 2016 – im Durchschnitt sogar auf rund 20,2 Prozent (2015: 24,6 Prozent).

In zwei Ländern (Saarland und Nordrhein-Westfalen) ist der per Saldo gemessene Rückgang der kommunalen Kreditmarktschulden (-79 Euro je Einwohner im Saarland bzw. -11 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen) ausschließlich auf die rückläufige Entwicklung der ausgelagerten Verbindlichkeiten zurückzuführen (vgl. Abbildung 30). Diese sind im Saarland um 112 Euro je Einwohner zurückgegangen (-33,6 Prozent). In Nordrhein-Westfalen betrug die Nettotilgung bei den Extrahaushalten 58 Euro je Einwohner (18,9 Prozent).

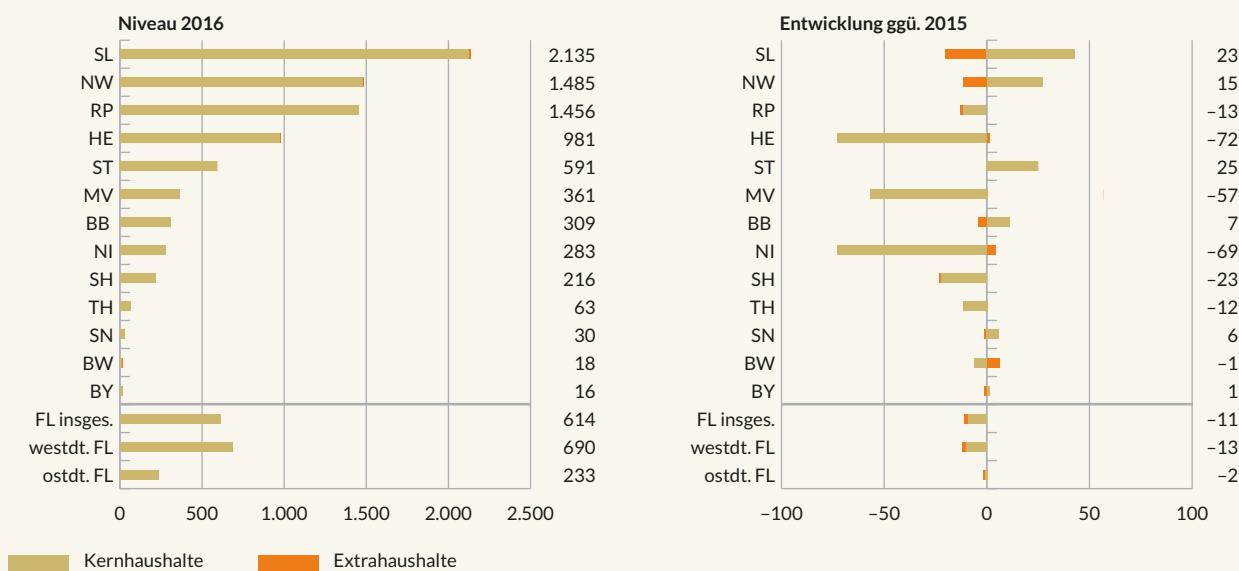
Die kommunalen Kassenkredite<sup>28</sup> wirken nur in einem Teil der Flächenländer in relevantem Umfang auf die Höhe der Gesamtverschuldung ein. Im Kern konzentrieren sich die Kassenkredite auf die Kommunen im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie – im Hinblick auf das Pro-Kopf-Niveau der Kassenkredite mit einigem Abstand – auch in Hessen. Allein auf die Kommunen der

27 In Anbetracht der Dimension der Schuldenentwicklung erscheint es in den genannten Fällen nicht unplausibel, dass der Rückgang der Verbindlichkeiten – zumindest auch – auf eine Veränderung des Berichtskreises zurückzuführen ist.

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

ABBILDUNG 31 **Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände**

(Schuldenstand jew. zum 31.12. in Euro je Einwohner, Schulden beim nicht öffentlichen Bereich)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2016: vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts; 2015: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts).

BertelsmannStiftung

genannten Länder entfielen zum 31.12.2016 fast 87 Prozent der von den Kommunen in Deutschland zu diesem Stichtag insgesamt aufgenommenen Kassenkredite.

In sieben der 13 Flächenländer (Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Baden-Württemberg) ist das Niveau der kommunalen Kassenkredite im Jahr 2016 per Saldo zurückgegangen (vgl. Abbildung 31). Besonders umfassend ist die Rückführung in Hessen (-72 Euro je Einwohner bzw. -6,8 Prozent) und Niedersachsen ausgefallen (-69 Euro je Einwohner bzw. -19,6 Prozent). In beiden Ländern ist der Rückgang in einem engen Zusammenhang mit der Umsetzung der dortigen Entschuldungsprogramme zu sehen (Arnold et al. 2015a: 124 ff.). In Hessen übernimmt die landeseigene Wirtschafts- und Strukturbank Hessen (WIBank) seit Februar 2013 im Rahmen des Schutzschirmgesetzes schrittweise Verbindlichkeiten (Kassen- sowie Investitionskredite) der insgesamt 100 am Schutzschirm teilnehmenden Kommunen. Als Gegenleistung für diese Unterstützung müssen die Kommunen ihre Haushalte konsolidieren. Auch im Jahr 2016 wurden mehrere Ablösungstranchen durchgeführt.<sup>29</sup> Und auch das Land Niedersachsen hat seine – im

Rahmen des dortigen „Zukunftsvertrags“ erfolgende – Übernahme kommunaler Altschulden im Jahr 2016 fortgesetzt.<sup>30</sup>

Gegenüber dem Vorjahresniveau gestiegen sind die kommunalen Kassenkredite demgegenüber in Sachsen, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland sowie in Sachsen-Anhalt. Den stärksten Anstieg hatten dabei die Kommunen in Sachsen-Anhalt (+25 Euro je Einwohner bzw. +4,4 Prozent) und im Saarland (+23 Euro je Einwohner bzw. +1,1 Prozent) zu verzeichnen. Im Flächenländerdurchschnitt sind die kommunalen Kassenkredite im Jahr 2016 um elf Euro je Einwohner gesunken. Gegenüber dem Vorjahresniveau entspricht dies einem Rückgang um -1,7 Prozent.

29 Im Zeitraum 30.9.2015 bis 30.9.2016 beliefen sich die Ablösungstranchen in Summe auf etwa 175 Millionen Euro. Im letzten Quartal 2016 folgten noch die letzten drei Ablösungstranchen. Insgesamt waren zum 30.9.2016 damit 98,9 Prozent des für die Altschuldenübernahme zur Verfügung stehenden Mittelvolumens abgerufen (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2016).

30 Zudem hat das Land Niedersachsen im Jahr 2016 Zukunftsverträge mit zwölf Kommunen geschlossen (darunter Cuxhaven), die im Rahmen des Entschuldungsprogramms in Summe Schuldenhilfen von rund 400 Millionen Euro erhalten.

## 7 Fazit

---

Ziel des Teils B war es, auf aggregierter Ebene der Bundes- und Landesdaten Aussagen über die aktuellen Entwicklungen der Kommunen zu treffen. In der Gesamtschau wird deutlich, dass sich die Kommunalfinanzen bundesweit und in zehn der 13 Länder im Plus befinden. Positive Finanzierungssalden sind aktuell wieder die Regel. In allen Ländern sind sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben gestiegen, teils in sehr unterschiedlichem Maße. Ursache dieser im Vergleich zu 2015 weiter verbesserten Lage sind die konjunkturbedingt steigenden Steuern und Zuweisungen. Hier war der Anstieg so hoch, dass er die ebenso dynamische Ausgabenentwicklung (primär der Sozialausgaben) überdecken konnte.

Auf Länderebene werden Unterschiede der Haushaltsstrukturen deutlich. Jene resultieren primär aus unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden sowie Modellen der kommunalen Finanzausgleiche. Im Ost-West-Vergleich bestehen für die Kommunen in den neuen Ländern noch immer deutliche Nachteile bei der Steuerkraft, die infolge sinkender Zuweisungen (Auslaufen des Solidarpakts) zukünftig spürbarer sein werden. In Bezug auf die Relevanz von Gebühren und Beiträgen werden organisatorische Entscheidungen der Kommunalverwaltungen sichtbar (Anteil der Extrahaushalte), die unterschiedliche Umfänge von Auslagerungen mit sich bringen.

Auf der Ausgabenseite werden die Personalausgaben als größte Kategorie mittelfristig durch die stark wachsenden Sozialausgaben verdrängt. Deren Wachstum war nur infolge ungewöhnlich hoher und anhaltender Steuerzuwächse fiskalisch verkraftbar. Überdies steigen die Sozialausgaben stärker in den Ländern, die bereits ein hohes Ausgaben-niveau aufweisen. Auch die Investitionsausgaben sind im Durchschnitt der Flächenländer weiter gewachsen, wobei besonders hohe Investitionsausgaben vor allem in Süddeutschland zu verzeichnen sind.

Die Verschuldung ist bundesweit leicht gesunken. Das ist vor allem eine Folge des mit 10 Prozent im Jahresvergleich deutlichen Abbaus in Ostdeutschland. Besorgnis erregen das hohe Niveau und der hohe Anteil der Kassenkredite in vier Ländern. Deren Inanspruchnahme erklärt auch weithin die Niveaudifferenzen in der Gesamtverschuldung. Rund 18 Prozent der Verschuldung liegen in den Extrahaushalten, deutlich mehr als der Anteil an den Einnahmen und Ausgaben mit 5 Prozent. Allerdings ist diese Verschuldung fast ausschließlich investiv.

Zusammenfassend kann ein recht positives Bild der Kommunalfinanzen im Jahr 2016 gezeichnet werden; mit positivem Trend aus 2015. Ursachen der Gesundung sind jedoch allein die anhaltend gute Konjunktur und die sich daraus ergebenden Steuerzuwächse. Eine Verschlechterung auf der Einnahmeseite ließe die Strukturprobleme der Kommunalfinanzen (u. a. die Dynamik der Sozialausgaben) wieder hervortreten.

# Literatur

---

- Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler, Benjamin Holler und Friederike-Sophie Niemann (2015a). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geißler und Philipp Schrauth (2015b). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. *DIW Wochenbericht* 43. 1031–1040.
- Boettcher, Florian, und René Geißler (2017). „Die Netto-Belastung der Kommunen aus Sozialausgaben“. *Analysen und Konzepte* 2. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Braakmann, Albert (2013). „Revidierte Konzepte für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – System of National Accounts 2008 und Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung 2010“. *Wirtschaft und Statistik*. Bd. 8. Wiesbaden. 521–526.
- Bundesministerium der Finanzen (2016). *Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage*. Berlin.
- Fratzscher, Marcel, Ronny Freier und Martin Gornig (2015). „Kommunale Investitionsschwäche überwinden“. *DIW Wochenbericht* 43. 1019–1021.
- Geißler, René, und Friederike-Sophie Niemann (2015). „Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann“. *Analysen und Konzepte* 3. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Hesse, Mario, und Tim Starke (2015). „Kommunale Investitionen – Einfluss des Erfassungskonzepts“. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Berlin.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2016). „Zwischenbilanz der Jahre 2013 bis 2016. Präsentation zur Schutzschirmbilanz 2016“. Pressekonferenz am 21.10.2016. Wiesbaden. 14. [https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/praesentation\\_pk\\_21-10\\_schutzschirm.\\_halbjahresbilanz\\_2016.pdf](https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/praesentation_pk_21-10_schutzschirm._halbjahresbilanz_2016.pdf) (Download 9.4.2017).
- Lenk, Thomas, Mario Hesse und Oliver Lück (2013). *Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive*. Leipzig und Schwerin.
- Lenk, Thomas, Mario Hesse, Maike Kilian, Oliver Rottmann und Tim Starke (2016). *Erfassung zukunftswirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand. Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs*. Leipzig und Gütersloh.
- Wohlthmann, Matthias (2014). „Der kommunale Finanzausgleich 2013/2014 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern“. *Der Landkreis* 7–8. 441–507.

# Impressum

---

## © Bertelsmann Stiftung

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

## Verantwortlich

Dr. René Geißler

## Autoren

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

Prof. Dr. Ronny Freier, Abteilung für öffentliche Finanzen,  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune,  
Bertelsmann Stiftung

Friederike-Sophie Niemann, Programm LebensWerte  
Kommune, Bertelsmann Stiftung

Moritz Schubert, Abteilung für öffentliche Finanzen,  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

## Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

## Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

## Bildnachweis

Shutterstock | ESB Professional

Online-ISSN 2567-045X





## Adresse | Kontakt

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

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

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)



- A Rahmenbedingungen kommunaler Haushaltspolitik
- B Kommunale Finanzlage im Jahr 2016
- C Entwicklung und Verteilung der Gemeindesteuern**
- D Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite
- E Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen



# Inhalt

---

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2 Steuereinnahmen und Steuersätze der Gemeinden im Überblick</b>	<b>7</b>
2.1 Steuereinnahmen im Zeitverlauf von 2005 bis 2015	7
2.2 Steuereinnahmekraft auf Länderebene im Zeitvergleich	8
2.3 Grundsteuern und Gewerbesteuern im Zeitvergleich 2005 bis 2015	9
2.4 Ländervergleich Grundsteuern und Gewerbesteuern	11
2.5 Zwischenfazit	15
<b>3 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten auf Kreisebene</b>	<b>16</b>
3.1 Steuereinnahmekraft	16
3.2 Grundsteuer B	20
3.3 Gewerbesteuer	25
3.4 Zwischenfazit	27
<b>4 Polit-ökonomische Faktoren der Steuerpolitik</b>	<b>28</b>
4.1 Stand der Forschung	28
4.2 Nachbarschaftsdisparitäten	29
4.3 Kommunalwahlen	30
4.4 Zwischenfazit	32
<b>5 Fazit</b>	<b>33</b>
<b>Literatur</b>	<b>34</b>
<b>Impressum</b>	<b>35</b>

# Zusammenfassung

---

- Steuern sind im Bundesdurchschnitt die wichtigste Einnahmekategorie der Kommunen. Sie stehen in starkem Zusammenhang zur lokalen Wirtschaftsstruktur und gelten als Indikator lokalpolitischer Gestaltungskraft. Bereits der Vergleich auf Länderebene in Teil B des kommunalen Finanzreports offenbart, dass die Steuerkraft wuchs, aber weiterhin große regionale Unterschiede bestehen. Allgemein gilt die Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen gleichsam als Indikator denn auch als Triebfeder interkommunaler Disparitäten.
- Bundesweit stiegen die Gemeindesteuern zwischen 2005 und 2015 um fast 56 Prozent. In Anbetracht einer kumulierten Inflationsrate von knapp 16 Prozent bedeutet dies eine deutliche Einnahmesteigerung. Der Einbruch der Wirtschaftskrise 2009 und 2010 wurde im Bundesschnitt schnell überwunden.
- In absoluten Beträgen ist die Steuerkraft in dieser Dekade in den westdeutschen Kommunen stärker gewachsen als in den ostdeutschen (+408 Euro je Einwohner versus +316 Euro je Einwohner). Berücksichtigt man aber das niedrigere Ausgangsniveau, so ist ein leichter relativer Angleichungsprozess der ostdeutschen Kommunen beobachtbar.
- In Westdeutschland liegt Bayern mit einer Wachstumsrate von fast 66 Prozent vorn, während das Saarland am anderen Ende nur 41 Prozent erreichte. Da Bayern auch 2005 schon zur Spitzengruppe der westdeutschen Länder gehörte, hat sich die Spanne der Steuereinnahmekraft in Westdeutschland deutlich erhöht. Sie wuchs von 307 auf 520 Euro je Einwohner.
- Im Zeitvergleich haben die Kommunen ihre Handlungsspielräume bezüglich der Hebesätze vor allem bei der Grundsteuer B genutzt. Hier betrug der Anstieg bundesweit etwa 16 Prozent. Die Wirtschaftskrise hat diesen Trend verstärkt, denn diese Steuererhöhungen wurden fast ausschließlich seit 2010 vorgenommen.
- Bei der Grundsteuer war allerdings die Bemessungsgrundlage über die Zeit hinweg vergleichsweise stabil. Die Steigerungen der Hebesätze waren daher großteils lediglich ein Inflationsausgleich.
- Spitzenreiter bei den Hebesätzen zur Grundsteuer B sind die Kommunen in Nordrhein-Westfalen; nicht zuletzt als Folge lang anhaltender Haushaltskrisen. Die geringsten Steuersätze erheben die Kommunen in Schleswig-Holstein.
- Im Zeitvergleich nahmen die Disparitäten der Hebesätze bei der Grundsteuer B zu.
- Auch in Bezug auf das Aufkommen der Grundsteuer B liegen 2015 die Kommunen Nordrhein-Westfalens vorne; wie bereits 2005. Vor allem Hessen hat aber mit einem Zuwachs von 57 Prozent aufgeholt; weithin bedingt durch Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung. Die geringsten Einnahmen aus der Grundsteuer B erreichen die Kommunen in Sachsen-Anhalt. Sie liegen je Einwohner bei nur der Hälfte von Nordrhein-Westfalen.
- Die höchsten Steuersätze der Gewerbesteuer werden ebenso in Nordrhein-Westfalen berechnet. Im Gegensatz zur Grundsteuer B hat hier die Streuung zwischen den Ländern jedoch abgenommen. Im Zeitvergleich gab es eine Annäherung nach oben.
- Im Gegensatz zur Grundsteuer findet bei der Gewerbesteuer im Zeitverlauf eine Inflationsanpassung statt. Mit steigenden Preisen erhöht sich auch der Gewerbeertrag und die Gemeinden generieren selbst bei gleichbleibenden Steuerhebesätzen höhere Einnahmen.

- Im regionalen Vergleich spiegelt sich im Aufkommen der Gewerbesteuer die Wirtschaftslage wider. Die ostdeutschen Kommunen erzielen je Einwohner nur die Hälfte des westdeutschen Niveaus. Die höchsten Einnahmen erreichten 2015 wie bereits 2005 die hessischen Kommunen. Auffällig ist das Aufholen Bayerns, das 2015 auf den zweiten Platz „kletterte“.
- Grundsätzlich sind die Effekte der Hebesätze auf das Steueraufkommen begrenzt. Entscheidend sind die Bemessungsgrundlagen der Immobilienwerte und Gewerbeerträge. Darauf hat die Gemeinde allenfalls einen indirekten Einfluss.

### Entwicklungen auf Ebene der Kreise

- Die reale Steuereinnahmekraft ist in allen Kommunen zwischen 2005 und 2015 gestiegen. Dieser Anstieg verläuft aber nicht gleichmäßig, was zu einer wachsenden Heterogenität der Steuereinnahmen führt. Dies wird insbesondere an den sich auseinanderentwickelnden Extremwerten deutlich.
- Es besteht weiterhin ein Ost-West-Gefälle. Bis auf wenige Ausnahmen, meist in unmittelbarer Nähe zu Berlin, sind die ostdeutschen Kommunen flächendeckend steuerschwach. Die zehn steuerstärksten Kommunen liegen ausschließlich in Westdeutschland, die zehn schwächsten in Ostdeutschland.
- In Westdeutschland existieren auch in durchschnittlich steuerstarken Ländern einzelne schwache Kreise. In Ostdeutschland sind die Verhältnisse entgegengesetzt.
- Die westdeutschen Städte haben meist eine starke wirtschaftliche Zugkraft und verursachen so ein steuerliches Gefälle zwischen Stadt und umliegenden Landkreisen. In Ostdeutschland tritt dieser Stadt-Land-Unterschied weniger auf. Hier sind die Kommunen relativ homogen schwach.
- Die Mobilität der Kommunen hinsichtlich ihrer Steuereinnahmen je Einwohner ist auch im Zehnjahresvergleich gering. Das stärkste und schwächste Viertel der Kommunen bestand jeweils zu rund 80 Prozent aus den gleichen Kommunen.
- Der Vergleich der Hebesätze zeigt deutliche Unterschiede in der Struktur und Entwicklung zwischen den Steuerarten. Bei der Grundsteuer B sind hohe Steuersätze bundesweit verteilt. Flächendeckend sticht insbesondere das erweiterte Ruhrgebiet mit hohen Grundsteuerhebesätzen heraus. Aber auch im Osten Deutschlands sind die Hebesätze allgemein auf einem relativ hohen Niveau.
- Das Pro-Kopf-Aufkommen der Grundsteuer B unter den kreisfreien Städten bewegt sich 2015 zwischen 95 Euro in Weimar und 295 Euro in Bonn. Die Hebesätze in dieser Gruppe bewegen sich zwischen 300 Prozent in Coburg und 855 Prozent in Duisburg.
- Bei den Hebesätzen zur Gewerbesteuer existiert eine klare Häufung hoher Hebesätze in Nordrhein-Westfalen. Unter den zehn kreisfreien Städten mit den höchsten Hebesätzen liegen neun in diesem Bundesland. Resultat sind dort jedoch allenfalls durchschnittliche Einnahmen.
- Unter den zehn kreisfreien Städten mit den höchsten Pro-Kopf-Aufkommen aus der Gewerbesteuer stammt nur eine aus Nordrhein-Westfalen. Sechs liegen in Bayern und Baden-Württemberg.
- Klar erkennbar ist die nahezu flächendeckend hohe Gewerbesteuereinnahmekraft in Baden-Württemberg und im südlichen Bayern, während das unterste Viertel der Kommunen nahezu ausschließlich aus ostdeutschen, rheinland-pfälzischen und saarländischen Kreisen besteht.
- Die Extreme der Gewerbesteuer bilden die Städte Frankfurt am Main und Delmenhorst. Die Pro-Kopf-Einnahmen liegen in Frankfurt am Main 13 Mal höher.
- Die Verteilung der Gewerbesteuer hat sich zwischen 2005 und 2015 unter den Kommunen nicht grundlegend verändert. Die Spanne zwischen stärksten und schwächsten Kommunen ist mit über 2.000 Euro allerdings deutlich größer geworden.

### Einflussfaktoren auf die Steuerpolitik der Gemeinden

- Hinsichtlich ihrer Steuersätze befinden sich die Gemeinden in einem Konkurrenzverhältnis. Die Hebesatzpolitik einer Gemeinde bleibt nicht ohne Folgen für umliegende Gemeinden. In der Konsequenz entsteht ein Steuerwettbewerb, bei dem Gemeinden um den niedrigsten Steuersatz konkurrieren.

- Die Untersuchung zeigt, dass große Spannweiten der Hebesätze zur Grundsteuer B zwischen Gemeinden eines Landkreises auftreten. In 72 Landkreisen ist die Spanne größer/gleich 225 Punkten zwischen der Gemeinde mit dem höchsten und der mit dem niedrigsten Hebesatz.
- Bei der Grundsteuer B häufen sich große kreisinterne Spannweiten in Nordrhein-Westfalen und Hessen, während dies bei der Gewerbesteuer eher in Ostdeutschland der Fall ist.
- Bei der Gewerbesteuer fallen die kreisinternen Differenzen der Hebesätze deutlich kleiner aus.
- Eine Interpretation ist, dass der durch die Grundsteuer B ausgelöste interkommunale Druck geringer ist als jener der Gewerbesteuer. Die Mobilität von Unternehmen wird als höher bzw. risikoreicher betrachtet als jene der Bürger.
- Darüber hinaus stehen die Steuersätze in Abhängigkeit zu den Kommunalwahlen. Erhöhungen der Grundsteuer B sind stärker ausgeprägt und finden gehäuft im Jahr nach der Kommunalwahl statt. Die Gewerbesteuer ist offenbar weniger sensibel für diesen Effekt. Er ist geringer und tritt eher im Jahr vor der Kommunalwahl auf.

# 1 Einleitung

---

Steuern sind im Bundesdurchschnitt die wichtigste Einnahmekategorie der Kommunen. Sie stehen in starkem Zusammenhang zur lokalen Wirtschaftsstruktur und gelten als Indikator lokalpolitischer Handlungsfreiheit und Gestaltungskraft. Bereits der Vergleich auf Länderebene in Kapitel 2 zeigt, dass die Steuerkraft wuchs, aber weiterhin regional große Unterschiede bestehen. Allgemein gilt die heterogene Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen gleichsam als Indikator und Triebfeder interkommunaler Disparitäten, denn die Steuerkraft steht z. B. im Zusammenhang zu den kommunalen Investitionen. Vor diesem Hintergrund analysiert Teil C des Kommunalen Finanzreports die regionale Verteilung der wichtigsten kommunalen Steuerarten sowie die zeitliche Entwicklung von 2005 zu 2015. Einen Schwerpunkt nimmt hierbei die Hebesatzpolitik der Gemeinden ein.

# 2 Steuereinnahmen und Steuersätze der Gemeinden im Überblick

## 2.1 Steuereinnahmen im Zeitverlauf von 2005 bis 2015

In der Gesamtbetrachtung sind die Steuereinnahmen je Einwohner im Zeitraum 2005 bis 2015 deutlich angestiegen. In Abbildung 1 werden die Pro-Kopf-Einnahmen der kommunalen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer jahresweise aggregiert. Die Analyse weist im Vergleich der Jahre 2005 (709 Euro je Einwohner) zu 2015 (1.105 Euro je Einwohner) einen Anstieg von fast 56 Prozent aus. Das Preisniveau ist durch die Inflation im Vergleichszeitraum lediglich um etwa 15,6 Prozent gestiegen,<sup>1</sup> sodass auch real eine deutliche Einnahmesteigerung im Vergleichszeitraum verzeichnet wurde.

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Preise/Verbraucherpreisindizes/Tabellen/\\_/VerbraucherpreiseKategorien.html?cms\\_gtp=145110\\_slot%253D2&https=1](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Preise/Verbraucherpreisindizes/Tabellen/_/VerbraucherpreiseKategorien.html?cms_gtp=145110_slot%253D2&https=1) (Download 24.6.2017).

Deutlich werden zudem die zum Teil erheblichen konjunkturbedingten Schwankungen. Besonders anfällig ist hier die Gewerbesteuer. Im Verlauf der großen Wirtschaftskrise von 2009 reduzierten sich die gesamten Steuereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr um fast 12 Prozent (Gewerbesteuer allein minus 20 Prozent), schon 2011 erreichten diese aber wieder das Ausgangsniveau des Vorkrisenjahres 2008.

Abbildung 1 zeigt zudem die Zusammensetzung der gemeindlichen Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen der Gemeinden setzen sich zusammen aus der Grundsteuer (A und B), den Nettoeinnahmen der Gewerbesteuer (Bruttoeinnahmen abzüglich der Gewerbesteuerumlage), dem Gemeindeanteil an Lohn-, veranlagter Einkommen- und Abgeltungssteuer sowie dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. 2015 machten die Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer über 42 Prozent, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 39 Prozent, die Einnahmen aus den

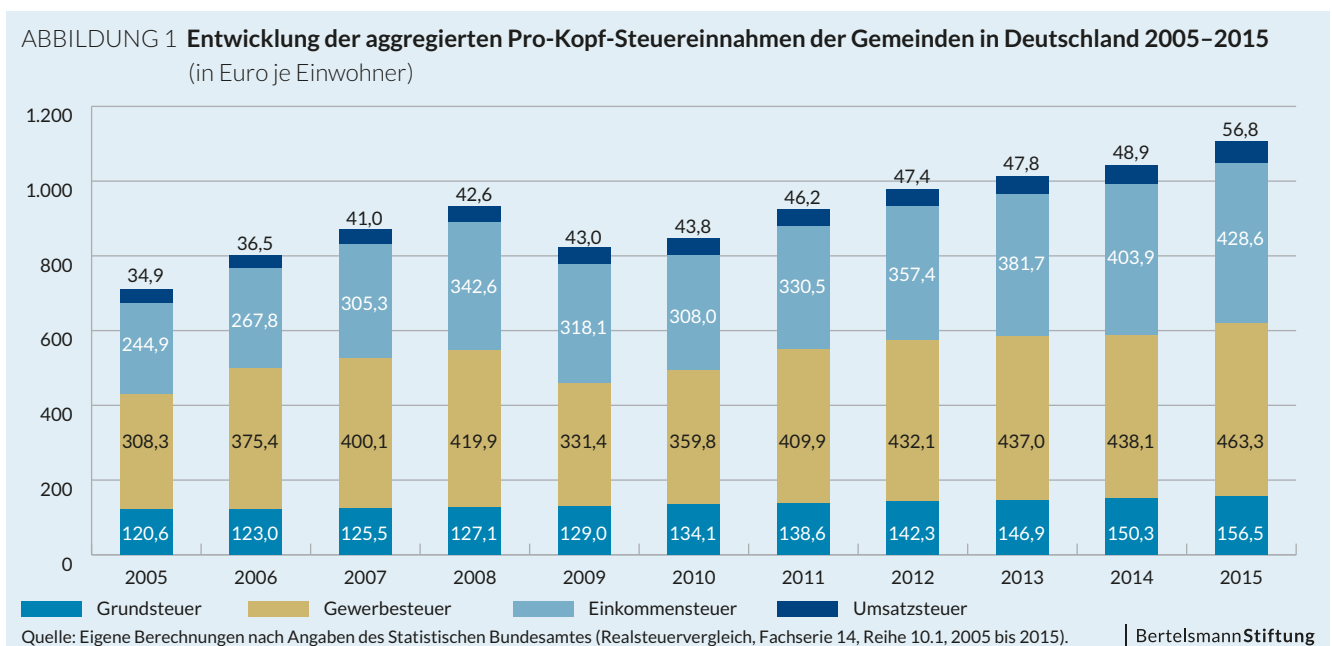
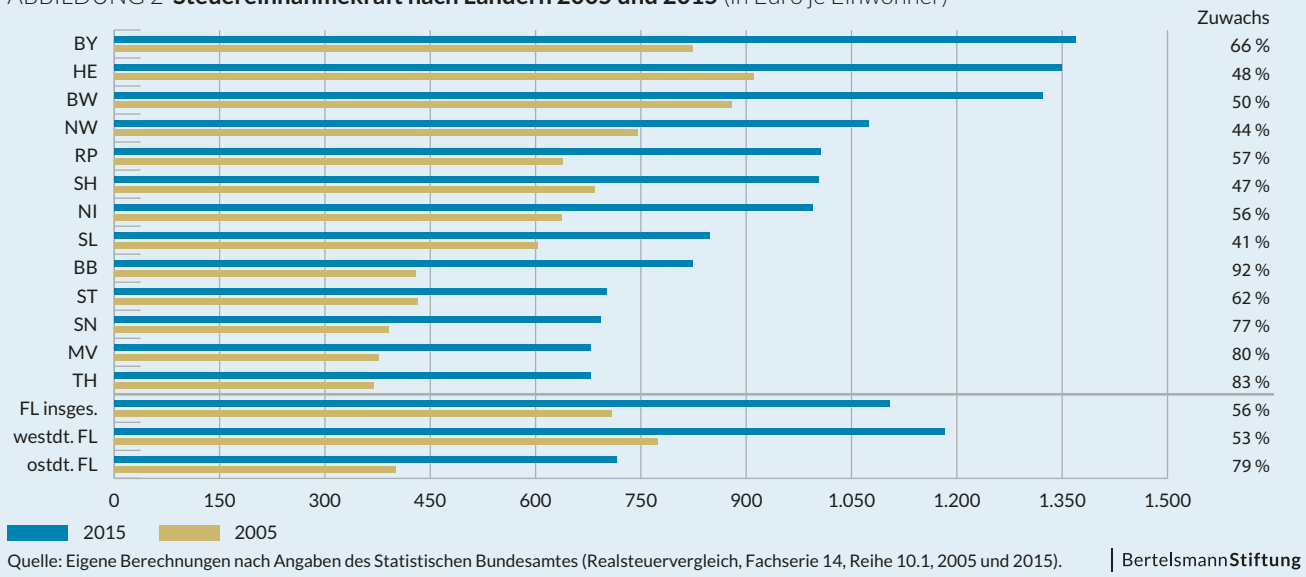




ABBILDUNG 2 **Steuereinnahmekraft nach Ländern 2005 und 2015** (in Euro je Einwohner)



Grundsteuern 14 Prozent und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 5 Prozent der kommunalen Gesamtsteuereinnahmen aus.<sup>2</sup> Die weiterführenden Analysen werden sich insbesondere mit der Entwicklung und regionalen Verteilung der Grundsteuern und der Gewerbesteuer befassen, da für diese Steuern ein Hebesatzrecht für die Gemeinden zur eigenständigen Festsetzung der Besteuerung existiert.

## 2.2 Steuereinnahmekraft auf Länderebene im Zeitvergleich

Abbildung 2 zeigt die aggregierte Steuereinnahmekraft der Kommunen je Einwohner für die jeweiligen Länder im Niveau für 2015 und 2005. Um eine Vergleichbarkeit der Landeseinnahmen unabhängig von der tatsächlichen Hebesatzpolitik zu gewährleisten, werden neben den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern die gemeindlichen Einnahmen aus der Grundsteuer und der Gewerbesteuer zu jahresspezifischen durchschnittlichen Hebesätzen berechnet. Dadurch spiegelt die dargestellte Steuereinnahmekraft nicht die tatsächlichen Einnahmen durch die Steuern wider, sondern die Einnahmekraft der Länder, wenn ein bundesdurchschnittlicher Steuersatz angewendet werden würde. Andernfalls wären die Aufkommen zwischen den Ländern infolge unterschiedlicher Hebesätze verzerrt.

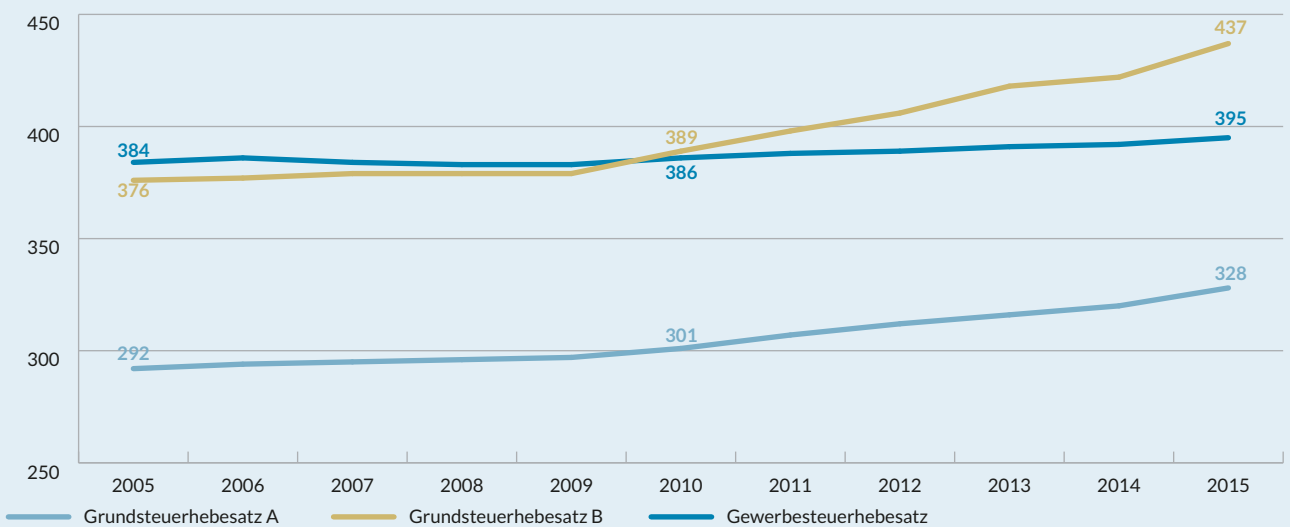
Deutlich wird zunächst der erhebliche Ost-West-Unterschied. Die fünf ostdeutschen Länder weisen die niedrigste Steuereinnahmekraft auf und bleiben allesamt unterhalb einer Einnahmekraft von 900 Euro je Einwohner. Durchschnittlich wird in Ostdeutschland ein Niveau von 716 Euro je Einwohner erreicht. Damit erreichen die ostdeutschen Kommunen auch mehr als 25 Jahre nach der Wiedervereinigung lediglich etwa 60 Prozent des Westniveaus (1.182 Euro je Einwohner).

Im Westen unterschreitet nur das Saarland den Wert von 900 Euro je Einwohner (848 Euro). Damit liegt das Saarland nur noch knapp vor dem steuerstärksten ostdeutschen Land Brandenburg (824 Euro je Einwohner) und deutlich hinter den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, die zwar allesamt unter dem westdeutschen Durchschnitt liegen, aber zumindest jeweils Werte zwischen etwa 1.000 bis 1.075 Euro je Einwohner aufweisen. Ein erheblicher Unterschied ergibt sich schließlich zu den drei steuerstärksten Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Bayern, die allesamt eine Steuereinnahmekraft von mindestens 1.300 Euro je Einwohner erreichen. Die Einnahmekraft dieser Länder liegt fast 20 Prozent über dem Flächenländerdurchschnitt und mehr als 80 Prozent über dem Niveau der ostdeutschen Länder.

Interessant ist zudem die Veränderung der Steuereinnahmekraft von 2005 zu 2015 in den einzelnen Ländern. Absolut ist die Steuerkraft in den westdeutschen Ländern über den Zehnjahreszeitraum stärker gewachsen als in den ostdeutschen Ländern. Berücksichtigt man aber deren niedrigeres

<sup>2</sup> Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern wie beispielsweise die Hundsteuer werden hier nicht betrachtet. Sie tragen mit etwa 1 Prozent nur in einem vernachlässigbaren Umfang zu den gemeindlichen Steuereinnahmen bei.

ABBILDUNG 3 Entwicklung der bundesdurchschnittlichen Hebesätze kommunaler Steuern 2005–2015 (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2005 bis 2015).

BertelsmannStiftung

Ausgangsniveau, so ist durchaus ein gewisser Angleichungsprozess zwischen Ost und West beobachtbar: In Ostdeutschland stieg die Einnahmekraft durchschnittlich von 401 auf 716 Euro je Einwohner (und damit um 79 Prozent), im Westen lag die Wachstumsrate dagegen „lediglich“ bei 53 Prozent. Zwar stellen sich diese Zahlen grundsätzlich positiv für den Angleichungsprozess dar, der Weg zu einer vollständigen Angleichung ist allerdings noch sehr weit. Denn selbst wenn der Prozess mit gleichbleibender Geschwindigkeit voranschreitet (wovon nicht auszugehen ist)<sup>3</sup>, würde es noch bis zum Jahr 2047 dauern, bis die Steuereinnahmekraft beider Landesteile gänzlich angeglichen ist.

Auch innerhalb Ost- und Westdeutschlands gibt es deutliche Unterschiede bei der Entwicklung der Steuereinnahmekraft. So lagen beispielsweise Sachsen-Anhalt und Brandenburg in 2005 noch fast gleichauf. Über zehn Jahre konnte Brandenburg die Einnahmekraft jedoch um 92 Prozent steigern, während Sachsen-Anhalt „nur“ auf eine Steigerungsrate von 64 Prozent kam. Im Westen liegt Bayern mit einer Wachstumsrate von fast 66 Prozent vorn, während das Saarland, das schon 2005 den letzten Platz im Westen innehatte, die niedrigste Zuwachsrate aller Länder aufweist (41 Prozent). Da Bayern auch 2005 schon in der Spitzengruppe des westdeutschen Länderrankings stand, deuten die disparaten Entwicklungen im Zehnjahresvergleich darauf hin, dass sich die Spanne der Steuereinnahmekraft im Westen deutlich erhöht hat.

<sup>3</sup> Bei vielen Indikatoren, z. B. der Arbeitslosigkeit oder der Industrialisierung, ist ein sich abschwächender Angleichungsprozess beobachtbar. Daher ist es nicht abwegig, auch für die Steuereinnahmen von einem sich abschwächenden Prozess auszugehen, was eine Angleichung verlangsamt.

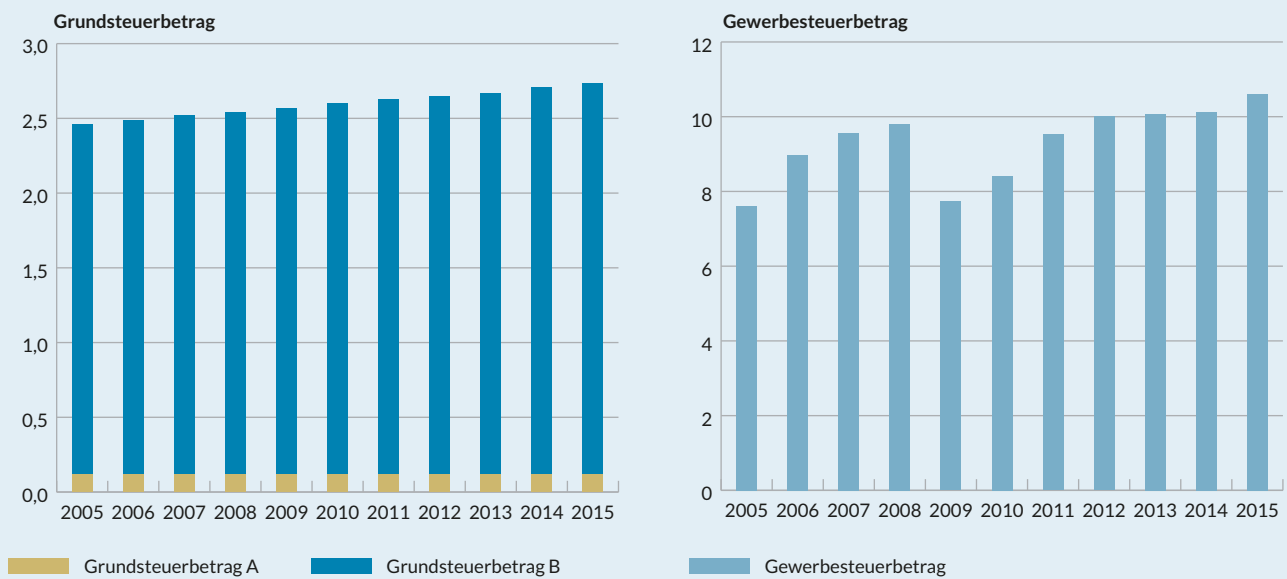
### 2.3 Grundsteuern und Gewerbesteuern im Zeitvergleich 2005 bis 2015

Für die Berechnung der aggregierten Steuereinnahmekraft der Gemeinden werden, wie erwähnt, sowohl die kommunalen Realsteuern als auch die kommunalen Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer herangezogen. Während die Gemeinden kein Heberecht auf die Gemeinschaftssteuern haben, legen sie bei den Grundsteuern A und B sowie bei der Gewerbesteuer einen gemeindespezifischen Hebesatz fest.<sup>4</sup> Im Folgenden werden die Hebesatzentwicklung über den Zeitraum von 2005 bis 2015 (Kapitel 3) sowie die länderspezifischen Niveaus und Entwicklungsunterschiede dargestellt (Kapitel 4). Zudem werden auch die jeweiligen Pro-Kopf-Einnahmen in den einzelnen Steuerkategorien verglichen.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze in der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer. Hier wird zunächst deutlich, dass die Hebesätze bei den Grundsteuern stärker ansteigen als bei der Gewerbesteuer. So wurden die Sätze bei der Grundsteuer A von durchschnittlich 292 Punkten in 2005 auf 328 Punkte in 2015 erhöht, ein Anstieg um 12 Prozent. Bei der Grundsteuer B war der Anstieg sogar noch größer, hier wurden über die zehn Jahre hinweg die Hebesätze um etwa 16 Prozent erhöht (um 61 Hebesatzpunkte von 376 Punkte auf 437 Punkte). Sowohl bei der Grundsteuer A als auch bei der Grundsteuer B zeigt sich eine Beschleunigung des Anstiegs nach 2010,

<sup>4</sup> Dies ist ein wesentlicher Bestandteil der kommunalen Finanzhoheit nach Artikel 28 Grundgesetz.

ABBILDUNG 4 Entwicklung des Grundsteuer- und Gewerbesteuermessbetrages 2005–2015 (in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2005 bis 2015).

BertelsmannStiftung

was nicht zuletzt auf die finanzielle Situation der Kommunen in den Nachkrisen Jahren zurückzuführen ist. Zudem gehen die Konsolidierungsbemühungen finanzschwacher Kommunen im Rahmen von Entschuldungs- und Konsolidierungsprogrammen oft mit Steuererhöhungen insbesondere der Grundsteuern einher (vgl. Arnold et al. 2015a: 133 ff.). Dagegen ist die Hebesatzentwicklung bei der Gewerbesteuer wenig dynamisch. Hier zeigt sich lediglich ein moderater Anstieg um 3 Prozent von 384 Punkten in 2005 zu 395 Punkten in 2015.

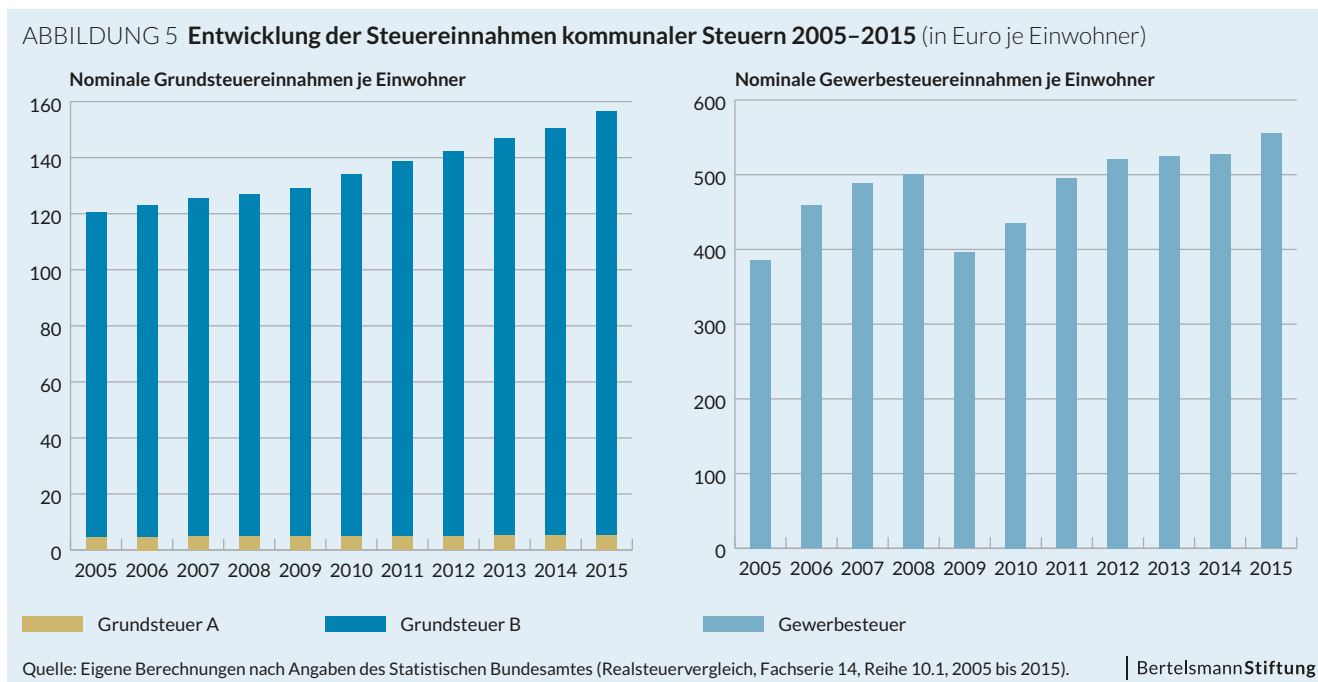
Um die unterschiedliche Entwicklung der Hebesätze bei den Grundsteuern und der Gewerbesteuer zu verstehen, muss auf die Ausgestaltung der Steuerbasis eingegangen werden. Abbildung 4 zeigt die Steuerbasis (Grundsteuermessbetrag bzw. Steuermessbetrag) für Grund- und Gewerbesteuern zwischen 2005 und 2015 in absoluten Werten (Milliarden Euro).

In Bezug auf die Grundsteuern verdeutlicht die Abbildung, dass sich die Bemessungsgrundlage nur äußerst langsam erhöht (11,5 Prozent von 2005 zu 2015 in der Grundsteuer B). Da die Grundstücks- und Gebäudewerte nicht fortlaufend neu festgestellt werden, sind lediglich Neubauten und Ausbauten o. Ä. für die geringe Steigerung des Grundsteuermessbetrages verantwortlich. Für eine Gemeinde bedeutet die stagnierende Steuerbasis der Grundsteuer jedoch, dass im Verlauf der Jahre bei gleichbleibenden Grundsteuerhebesätzen kein Inflationsausgleich stattfinden würde. Wäh-

rend sich die Ausgaben einer Gemeinde mit der Inflation erhöhen, bleiben die Steuereinnahmen aus den Grundsteuern bei konstanten Hebesätzen über die Zeit nominell gleich. Ein kontinuierlicher Anstieg der Grundsteuerhebesätze ist daher notwendig, um einen Inflationsausgleich zu gewährleisten.

Bei der Gewerbesteuer bemisst sich die Steuerhöhe hingegen nach den Gewinnen (siehe Textbox 1) der ortsansässigen Unternehmen und Gewerbetreibenden. Wie die Abbildung 4 zeigt, kann dieser Gewerbeertrag von Jahr zu Jahr stark variieren. Insbesondere wird in der Abbildung der starke Einbruch der Steuerbasis der Gewerbesteuer im Verlauf der Wirtschaftskrise ab 2009 erkennbar (vgl. auch Abbildung 1). Anders als bei der Grundsteuer findet bei der Steuerbasis der Gewerbesteuer aber im Zeitverlauf eine Inflationsanpassung statt. Mit steigenden Preisen erhöht sich auch der Gewerbeertrag und die Gemeinden können selbst bei gleichbleibenden Steuerhebesätzen von einer Erhöhung der Steuerbasis profitieren. So war der Gewerbesteuermessbetrag durch Inflation und gute Konjunktur in 2015 fast 40 Prozent höher als noch 2005.

Die Steuereinnahmen je Einwohner aus der Grundsteuer und der Gewerbesteuer ergeben sich durch die Anwendung der Hebesätze auf die Steuermessbeträge. Abbildung 5 zeigt die resultierende Entwicklung für die jeweiligen Steuerarten. Für die Grundsteuer zeigt sich eine Erhöhung um 36 Euro je Einwohner bzw. 30 Prozent (von 121 Euro je Einwohner in



2005 auf 157 Euro je Einwohner in 2015), wobei die Grundsteuer A mit etwa 5 Euro je Einwohner den weitaus geringeren Anteil an der Entwicklung hat. Bei einer Inflationsrate von knapp 15,6 Prozent über den Zehnjahreszeitraum entspricht etwa die Hälfte des Anstiegs (18 Euro) dem notwendigen Inflationsausgleich. Das heißt aber auch, dass die reale Steuerbelastung durch die Grundsteuer zugenommen hat.

Bei der Gewerbesteuer zeigt sich die bereits erwähnte Volatilität der Steuerbasis auch in den Pro-Kopf-Einnahmen. Die größten Schwankungen sind um die Krisenjahre 2009/10 herum beobachtbar. Vom steuerstarken Jahr 2008 aus (mit Einnahmen von knapp über 500 Euro je Einwohner) hin zum Krisenjahr 2009 fielen die Einnahmen um mehr als 21 Prozent. Bereits 2011 wurde im Flächenländerdurchschnitt jedoch das Vorkrisenniveau wieder erreicht und seitdem sind die Gewerbesteuereinnahmen kontinuierlich gestiegen.<sup>5</sup> 2015 wurde ein Durchschnitt von 555 Euro je Einwohner erreicht, eine Steigerung von 169 Euro gegenüber 2005. Auch hier liegt der Anstieg der Steuern also über dem Inflationsausgleich. Bei einer Inflationsrate von 15,6 Prozent von 2005 bis 2015 wäre eine Steigerung von lediglich etwa 60 Euro notwendig, um einen Inflationsausgleich zu gewährleisten. Hier sei noch einmal erwähnt, dass die Steigerung eben nicht auf einen Anstieg bei den Gewerbesteuerhebesätzen zurückgeht (siehe Abbildung 3). Würde man die

5 Allerdings war die Entwicklung nicht in allen Ländern gleich. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen beispielsweise haben erst 2015 das Vorkrisenniveau wieder erreicht.

durchschnittlichen Hebesätze von 2015 auf die Steuerbasis von 2005 anwenden, wäre das Aufkommen um lediglich etwa zehn Euro je Einwohner höher.

## 2.4 Ländervergleich Grundsteuern und Gewerbesteuern

Abbildung 6 vergleicht die Pro-Kopf-Aufkommen der Länder in Bezug auf die kommunalen Realsteuern in den Jahren 2005 und 2015.

Das höchste Aufkommen der Grundsteuer B war 2015 in Nordrhein-Westfalen gegeben.<sup>6</sup> Dort werden die Einwohner mit einer Grundsteuer von durchschnittlich 191 Euro belastet.<sup>7</sup> Auch in den Kommunen in Hessen, Niedersachsen und Baden-Württemberg fallen über die Grundsteuer B mindestens 150 Euro je Einwohner an. Besonders interessant an diesem Ländervergleich ist, dass die bayerischen Kommunen ihre Bürger bei der Grundsteuer vergleichsweise wenig belasten. Mit 126 Euro je Einwohner liegt im Westen nur noch das Saarland (131 Euro je Einwohner) hinter Bayern.

6 Die Grundsteuer A wird aufgrund des relativ niedrigen Aufkommens hier nicht weiter betrachtet.

7 Nachrichtlich sei hier erwähnt, dass das Grundsteueraufkommen in den drei Stadtstaaten mit zum Teil deutlich über 200 Euro je Einwohner noch einmal wesentlich höher als in Nordrhein-Westfalen ist.

**TEXTBOX 1 Hintergründe der Grundsteuern und der Gewerbesteuer**

In der Analyse der Kommunalfinanzen sind die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer von hoher Bedeutung. Um die Argumentation nachvollziehen zu können, ist ein grundsätzliches Verständnis für die Berechnung und Wirkungsweise dieser Steuern notwendig.

Der Steuergegenstand der Grundsteuern A und B ist Grundbesitz. Für die Grundsteuer A werden Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft in Betracht gezogen, die Grundsteuer B gilt für anderweitig bebaute und bebaubare Grundstücke und Gebäude. Entsprechend sorgt die Grundsteuer B für ein wesentlich höheres Aufkommen.

Als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der jährlichen Steuerschuld dient der Einheitswert, der vom zuständigen Finanzamt festgestellt wird. Eine Änderung der Nutzungsart oder der tatsächlichen Verhältnisse des Grundstückes, etwa durch An- oder Umbau, haben die Anpassung des Einheitswertes zur Folge. Dabei ist zu erwähnen, dass sich die gültigen Einheitswerte auf die Werteverhältnisse zum Zeitpunkt der letzten Hauptfeststellung beziehen. Die letzte Hauptfeststellung fand in den alten Bundesländern 1964 und in den neuen Bundesländern 1935 statt.

Nach der Feststellung des Einheitswertes durch das Finanzamt, wird dieser mit der entsprechenden Grundsteuermesszahl multipliziert, die sich nach der Grundstücksart richtet. So wird beispielsweise zwischen Ein- und Zweifamilienhäusern unterschieden. Außerdem werden in West- und Ostdeutschland unterschiedliche Messzahlen herangezogen, um der Diskrepanz zwischen den Einheitswerten entgegenzuwirken. Im Wesentlichen liegen die Grundsteuermesszahlen zwischen 3 und 10 Promille. Das Ergebnis dieser Rechnung ist der Grundsteuermessbetrag, dessen Entwicklung im Kapitel 2.3 besprochen wurde.

Um die endgültige Steuerlast zu bestimmen, muss noch der gemeindespezifische Hebesatz auf den Grundsteuermessbetrag angewendet werden. Dabei ist zu beachten, dass sich die Hebesätze für die Grundsteuer A und B unterscheiden. Statt gemeindespezifischer Hebesätze wurden in der Analyse hauptsächlich gewogene Hebesätze auf Kreisebene benutzt, um die teils enormen Streuungen auf einzelgemeindlicher Ebene auszublenden. Das Steueraufkommen aus den Grundsteuern A und B geht komplett an die jeweilige Kommune, es muss kein Anteil an Länder oder Bund abgeführt werden.

Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist der Gewerbeertrag. Um diesen zu bestimmen, wird der Gewinn eines Gewerbebetriebs nach Einkommen- und Körperschaftsteuer herangezogen. Dieser wird mit etwaigem Gewinn bzw. Verlust des Vorjahres, gegebenen Hinzurechnungen (die dem Gewinn anteilig Finanzierungsaufwendungen hinzurechnen) und Kürzungen (um realsteuerliche Mehrfachbelastung zu vermeiden) verrechnet. Danach wird ein Freibetrag von 24.500 Euro für Einzelunternehmen und Personengesellschaften bzw. 5.000 Euro für juristische Personen des privaten Rechts und Vereine abgezogen. Der resultierende Gewerbeertrag wird mit der Steuermesszahl von 3,5 Prozent multipliziert, woraus sich der Gewerbesteuerermessbetrag ergibt.

Analog zur Grundsteuerberechnung werden gemeindespezifische Hebesätze auf den Gewerbesteuerermessbetrag angewendet, woraus sich die endgültige Gewerbesteuerlast ergibt. Anders als bei den Grundsteuern behält die Gemeinde das Gewerbesteueraufkommen nicht komplett, sondern muss eine Gewerbesteuerumlage anteilig an Bund und Land abführen.<sup>1</sup> Diese wird unter Berücksichtigung des Gewerbesteuerermessbetrages und weiterer, teils landesspezifischer Faktoren berechnet.

<sup>1</sup> Für die Jahre 1991 bis 2019 werden die westdeutschen Gemeinden über eine erhöhte Umlage an den Kosten der Wiedervereinigung beteiligt (Bundesministerium der Finanzen: 19 ff.).

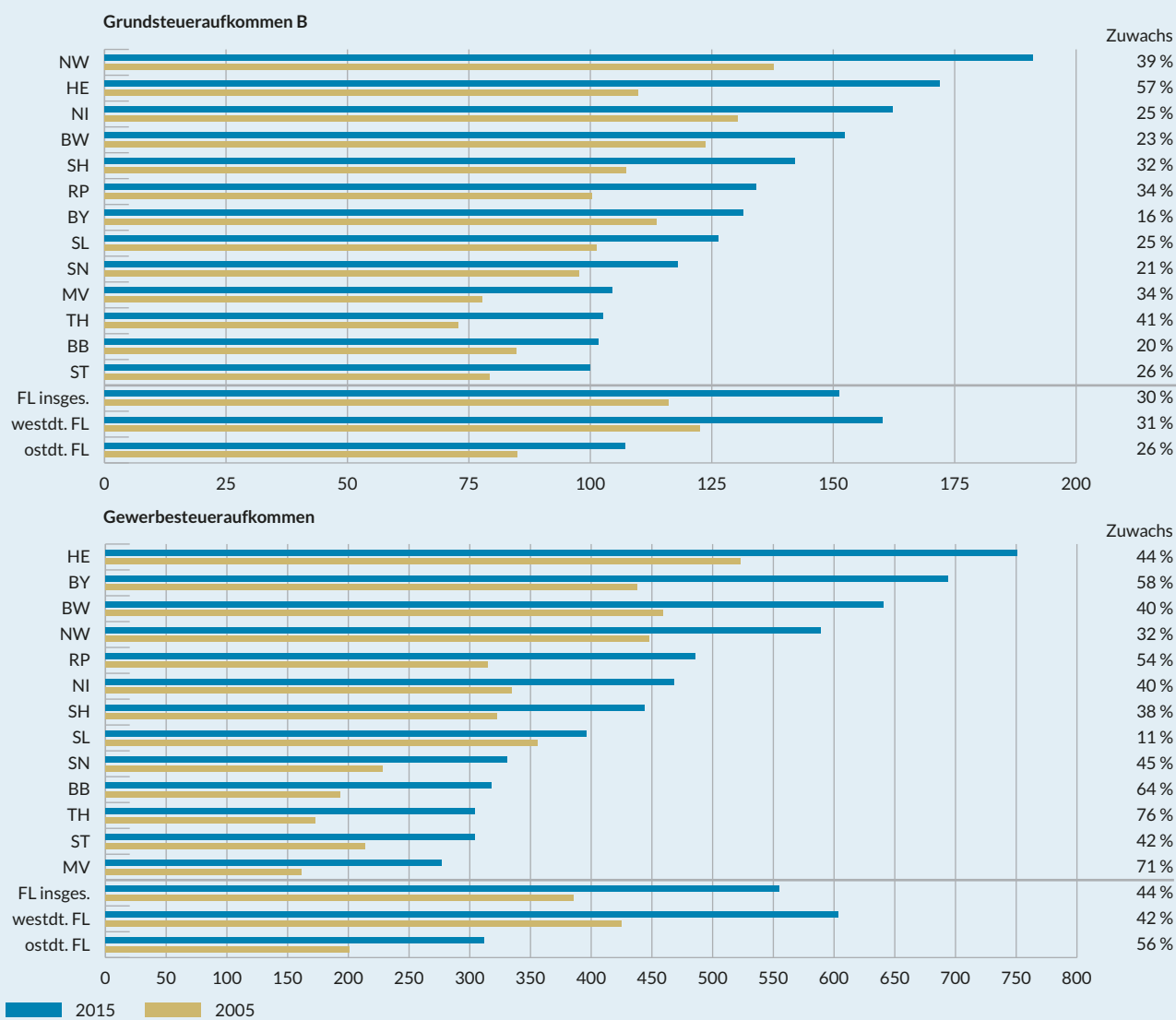
Bei den Einnahmen durch die Gewerbesteuer führen Hessen, Bayern und Baden-Württemberg – also die Länder, die auch in der aggregierten Steuereinnahmekraft die höchsten Werte aufweisen. Schon innerhalb Westdeutschlands zeigen sich große Länderunterschiede. Das Saarland als Schlusslicht der westdeutschen Länder nimmt je Einwohner lediglich 396 Euro ein, während in Hessen 751 Euro, also fast das Doppelte, zu Buche stehen.

Analog zu der aggregierten Steuereinnahmekraft stehen die ostdeutschen Länder sowohl beim Grundsteuer- als auch

beim Gewerbesteueraufkommen gemeinschaftlich am Ende der Verteilungen. So ist das Aufkommen bei der Grundsteuer in Brandenburg fast 90 Euro je Einwohner (etwa 46 Prozent) geringer als beim Spitzenreiter Nordrhein-Westfalen. Bei der Gewerbesteuer erreicht Mecklenburg-Vorpommern nur etwa 50 Prozent des Flächenländerdurchschnitts und nicht einmal 36 Prozent des Niveaus von Hessen.

Im Vergleich der Jahre 2005 zu 2015 ergeben sich bei beiden Steuern keine großen Unterschiede in der Reihung. Ledig-

ABBILDUNG 6 Gemeindesteueraufkommen nach Ländern 2005 und 2015 (in Euro je Einwohner)



lich Hessen hat bei der Grundsteuer einen deutlichen Sprung nach oben gemacht (eine Steigerung um 57 Prozent) und Schleswig-Holstein, Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen überholt, wohingegen Bayern durch eine Steigerung um lediglich 16 Prozent vom vierten auf den siebten Platz zurückgefallen ist. Nordrhein-Westfalen verzeichnet in Euro je Einwohner den zweithöchsten Zuwachs und liegt weiterhin an der Spitze. Bei dem Gewerbesteueraufkommen hingegen ist Bayern umgekehrt vom vierten auf den zweiten Platz vorgerückt und das Saarland vom fünften auf den achten Platz gefallen; worin sich nicht zuletzt das regional unterschiedliche Wirtschaftswachstum der Dekade widerspiegelt (siehe Kapitel 2).

Erwähnenswert ist der Ost-West-Vergleich. Bei den Einnahmen der Grundsteuer stieg das Aufkommen im Westen, insbesondere durch Steuererhöhungen in Nordrhein-Westfalen und Hessen, Prozentual sogar stärker als im Osten (31 zu 26 Prozent), ein Effekt, der nicht zuletzt auf die Auswirkungen der dortigen Konsolidierungsbemühungen zurückzuführen ist. Ein Aufholprozess kann hier nicht festgestellt werden. Anders bei der Gewerbesteuer: Deren Aufkommen ist im Osten Deutschlands mit 55 Prozent stärker gewachsen als in Westdeutschland (42 Prozent).

ABBILDUNG 7 Hebesätze der kommunalen Steuern nach Ländern 2005 und 2015 (in Prozent)

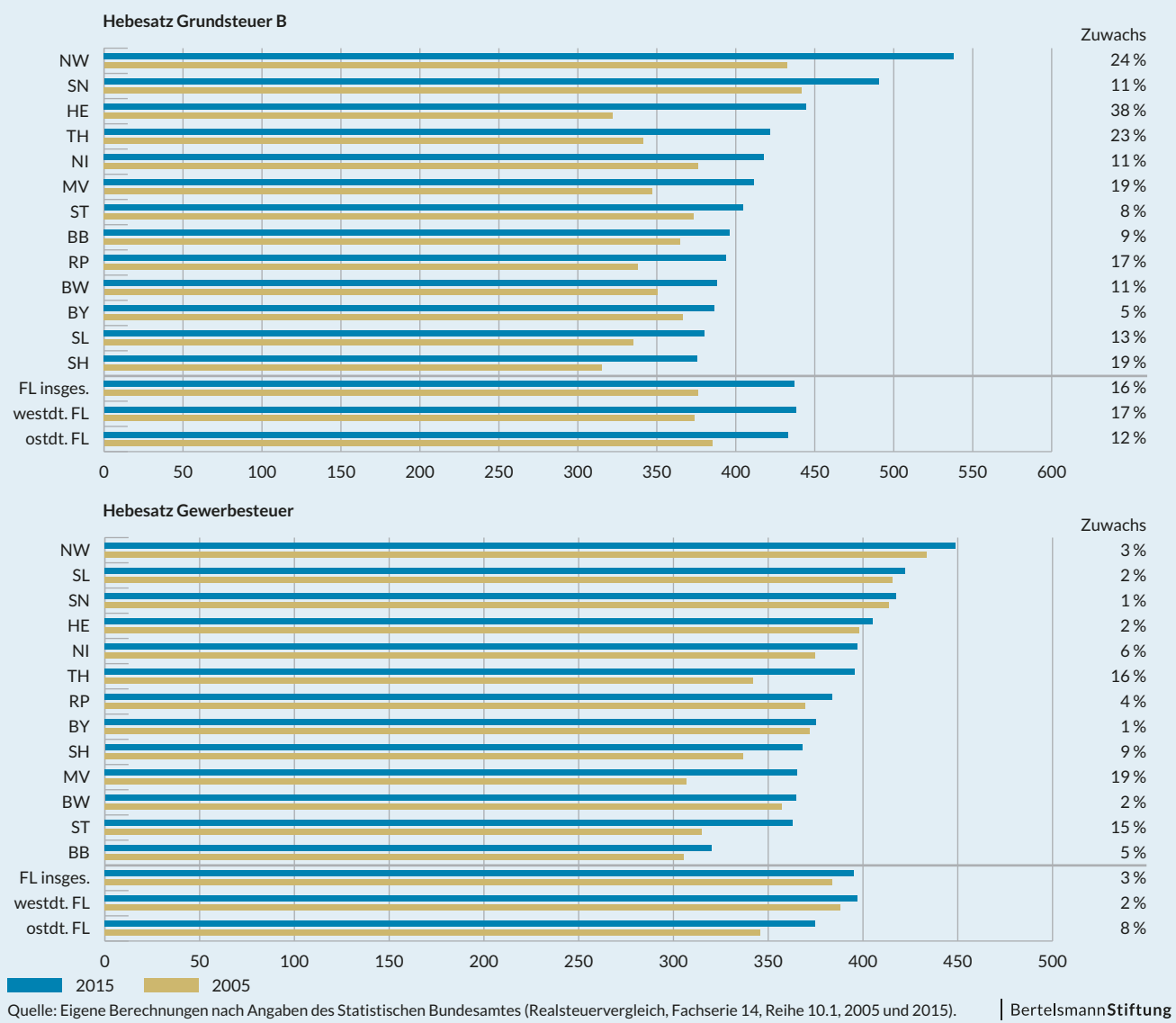


Abbildung 7 vergleicht die durchschnittlichen gewogenen Hebesätze<sup>8</sup> der Gemeinden in den Ländern für die Grundsteuer B und Gewerbesteuer wieder für die Jahre 2005 und 2015. Bei den Hebesätzen zeigt sich ein deutlich anderes Bild als bei dem Steueraufkommen. Insgesamt streut die Verteilung bei den Hebesätzen sehr viel geringer. So liegt Schleswig-Holstein als Land mit den durchschnittlich niedrigsten Grundsteuerhebesätzen nicht einmal 50 Hebesatzpunkte hinter Thüringen (Platz 4). Das entspricht einer Differenz von lediglich 12 Prozent. Auch bei der Gewerbesteuer

liegen in der Mitte der Verteilung viele Länder bei einem durchschnittlichen Hebesatz zwischen 360 und 420 Punkten. Das entspricht einer Abweichung vom Durchschnitt von weniger als 10 Prozent.

Spitzenreiter mit den höchsten Hebesätzen der Flächenländer ist in beiden Fällen Nordrhein-Westfalen mit 538 Punkten bei der Grundsteuer B und 449 Punkten bei der Gewerbesteuer. Damit liegt Nordrhein-Westfalen bei der Grundsteuer über 100 Punkte bzw. 23 Prozent und bei der Gewerbesteuer immerhin noch mehr als 50 Punkte bzw. 14 Prozent über dem Flächenländerdurchschnitt. Interessant sind auch die Positionen des Saarlandes. Während das Saarland bei den Grundsteuerhebesätzen auf dem vorletzten

<sup>8</sup> Dem gewogenen Durchschnittshebesatz liegt ein Berechnungsverfahren der Statistischen Ämter zugrunde, bei dem die Summe des Aufkommens in der betrachteten Region durch die Summe der Messbeträge dividiert wird. Siehe „9.1.3 Hinweise zur Statistik“ in Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2015.

Platz liegt und damit relativ geringe Steuersätze aufweist, ordnet es sich bei der Gewerbesteuer im Ranking auf Platz 2 mit deutlich überdurchschnittlichen Hebesätzen ein.<sup>9</sup>

Das Länderranking zeigt zudem, dass die oben dokumentierten Steuerunterschiede nach Ost und West nicht im Wesentlichen durch Differenzen bei den Hebesätzen zu erklären sind. Die fünf ostdeutschen Länder verteilen sich hier gleichmäßig und auch die Flächenländerdurchschnitte der ost- und westdeutschen Flächenländer unterscheiden sich nicht gravierend. Somit wird deutlich, dass sich die Unterschiede beim Steueraufkommen vorrangig durch Unterschiede in der Steuerbasis bedingen. Dies wird besonders gut bei der Grundsteuer B mit Blick auf Sachsen deutlich. Während es im Hebesatzranking über den zweithöchsten Durchschnittshebesatz verfügt, liegt es im Vergleich des durchschnittlichen Steueraufkommens nur auf dem neunten Platz (vgl. Abbildung 6). Zur Einordnung ist zudem wichtig, dass die Hebesätze bei der Grundsteuer B (anders als bei der Gewerbesteuer) keinen vergleichbaren Eindruck der fiskalischen Belastung der Besteuerungsobjekte vermitteln. Bei der Grundsteuer ist es durchaus möglich (und wahrscheinlich), dass zwei im Wert vergleichbare Grundstücke in zwei Kommunen mit den gleichen Hebesätzen aufgrund divergierender historischer Einheitswerte unterschiedlich besteuert werden.

## 2.5 Zwischenfazit

Im Vergleich der Jahre 2005 und 2015 konnten alle Länder reale Steuerzuwächse oberhalb der Inflationsraten verzeichnen. Empfindlich war jedoch der krisenbedingte Einbruch der Jahre 2009 und 2010. Weiterhin bestehen große regionale Unterschiede bei der Steuerkraft zwischen den Ländern. Die Spannweite zwischen starken und schwachen Ländern ist größer geworden. Die wichtigsten Steuerarten für die Gemeinden sind die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer. Während die Hebesätze der Gewerbesteuer bundesweit relativ stagnierten, stiegen sie bei der Grundsteuer B, vor allem seit 2010, deutlich an. In 2015 waren die regionalen Differenzen der Hebesätze bei der Grundsteuer B deutlich höher als bei der Gewerbesteuer. Die Steigerungen der Hebesätze zur Grundsteuer B waren größtenteils lediglich ein Inflationsausgleich, da die Messbeträge nominal stabil blieben. Im Gegensatz dazu reagiert die Gewerbesteuer automatisch auf die Konjunktur.

9 Die hohen Gewerbesteuersätze im Saarland begründen sich nicht zuletzt noch aus Zeiten wirtschaftlicher Prosperität (u. a. im Bergbau). Hier wurden Standortvorteile hoch besteuert. Tatsächlich ist die Entwicklung dieser Steuersätze in den letzten Jahren wenig dynamisch (siehe auch Abbildung 7), was auf diese historischen Pfadabhängigkeiten hinweist.



# 3 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten auf Kreisebene

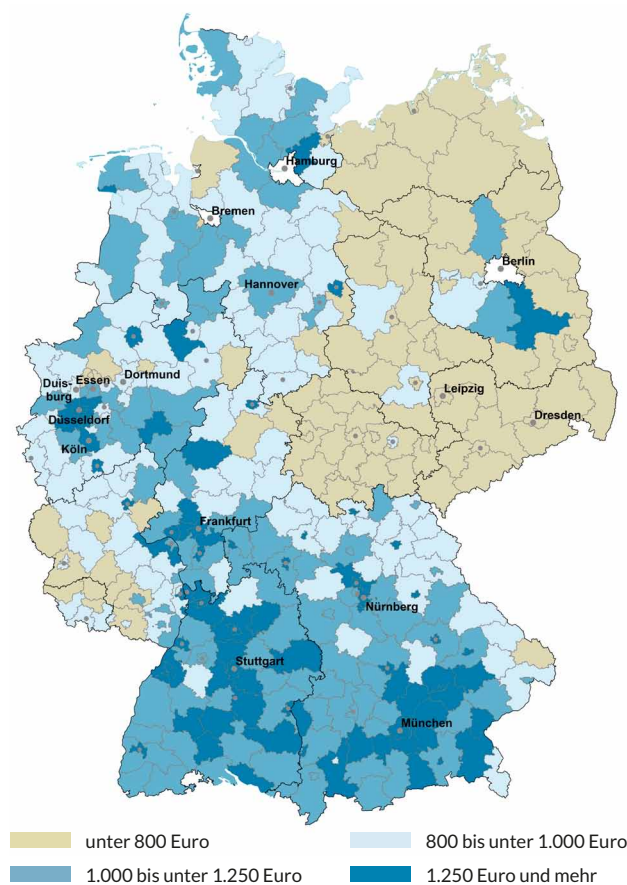
Während sich das Kapitel 2 mit der Entwicklung und den Länderunterschieden bei den kommunalen Steuern beschäftigt hat, erfolgt in diesem Kapitel eine genauere Analyse der Einnahmen auf Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte. Die Steuereinnahmen fließen nach den gesetzlichen Regelungen an die Gemeinden. Diese Betrachtung ist jedoch zu kleinteilig und würde zu extremen Ausreißern führen, sodass für die Einnahmen Aggregate auf Gesamtkreiseebene (Gesamteinnahmen geteilt durch Gesamtbevölkerung) und für die Hebesätze jeweils gewogene Kreisdurchschnitte (nach dem Istaufkommen) gebildet werden.

Für die Interpretation der in der Folge abgebildeten Disparitäten sind ein paar Vorbemerkungen hilfreich: Ein Faktor für Disparitäten in der Steuerkraft ist die Wirtschaftsstruktur. Jene führt insbesondere in konjunkturell starken Jahren zu umso größeren Differenzen der Steuereinnahmen, weil ökonomisch gut strukturierte Gemeinden überproportional profitieren. Da die Analyse auf den gegebenen Gebietsstrukturen aufsetzt (kreisfreie Städte und Kreise), wirkt sich zudem der Zuschnitt dieser administrativen Einheiten auf die Größe der Differenzen aus. In Ländern mit einer kleinen Zahl kommunaler Einheiten (z. B. Mecklenburg-Vorpommern mit acht) ist die Disparität geringer als in Ländern mit einer kleinteiligen Struktur (z. B. Rheinland-Pfalz mit 36 Einheiten). Zudem spielt es eine Rolle, ob sich der Zuschnitt der Kreise an der Wirtschaftskraft orientiert oder gleichsam stärkere und schwächere Gemeinden umfasst, womit bereits eine kreisinterne Nivellierung verbunden ist.

## 3.1 Steuereinnahmekraft

Abbildung 8 zeigt die regionale Verteilung der Steuereinnahmekraft für 2015 (analog zu der Berechnung in Abbildung 2). Die Steuereinnahmekraft unterscheidet sich von den tatsächlichen Einnahmen durch die Verwendung

ABBILDUNG 8 Steuereinnahmekraft 2015 – Ebene der Gesamtkreise



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2015).

| BertelsmannStiftung

standardisierter Hebesätze. Damit werden Hebesatzunterschiede zwischen Gemeinden ausgeglichen und die Betrachtung kann auf die „Steuerkraft“ fokussieren. Die Abbildung 8 zeigt die 398 Gesamtkreise und kreisfreien Städte nach ihrer Steuereinnahmekraft in vier Gruppen aufgeteilt, wobei die dunkelsten Kreise jene mit der höchsten Pro-Kopf-Steuereinnahmekraft sind, die hellsten Kreise hingegen diejenigen mit der niedrigsten Einnahmekraft.<sup>10</sup>

Wie auf der Karte zu erkennen ist, gibt es deutliche Unterschiede in der regionalen Verteilung der Steuereinnahmekraft. Der offensichtlichste regionale Unterschied ist das Ost-West-Gefälle. Bis auf wenige Ausnahmen, meist in unmittelbarer Nähe zu Berlin, zeigt sich im Osten flächendeckend nur eine geringe Steuereinnahmekraft. Hierbei zeigt sich, dass zusätzlich zu den ertragskräftigen Kreisen Oberhavel, Dahme-Spreewald und Teltow-Fläming 2015 auch die kreisfreie Stadt Potsdam und der Kreis Potsdam-Mittelmark von einer vergleichsweise hohen Steuereinnahmekraft profitieren. Wie schwach sich der Osten allerdings insgesamt darstellt, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass sich 2015 keine einzige kreisfreie Stadt im Osten bei der Steuereinnahmekraft über dem Bundesdurchschnitt (1.105 Euro je Einwohner) befindet. Selbst Jena als erfolgreichste ostdeutsche Stadt liegt mit einer Steuerkraft von 933 Euro noch

mehr als 170 Euro je Einwohner unter diesem. Auch andere Städte, inklusive der Landeshauptstädte Dresden, Erfurt, Magdeburg, Potsdam und Schwerin, konnten bisher noch keine entsprechend hohe Steuereinnahmekraft entwickeln. Im Westen weisen lediglich einige Landkreise und kreisfreie Städte im Saarland und in Rheinland-Pfalz eine vergleichbar niedrige Steuerkraft auf.

Davon abgesehen verfügen westdeutsche Städte häufig über eine starke wirtschaftliche Zugkraft und verursachen so ein steuerliches Gefälle zwischen Stadt und umliegenden Landkreisen. Sichtbar ist dies beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, wo sich z. B. Münster oder auch Hannover und Wolfsburg deutlich von ihrem Umland abheben. Lediglich in Bayern und Baden-Württemberg erreichen auch Landkreise vielfach Höchstwerte bei den Pro-Kopf-Steuereinnahmen und verursachen so einen sichtbaren Unterschied zwischen Nord- und Süddeutschland.

Diese Stadt-Land-Unterschiede schlagen sich auch in den Extremen der Verteilung bei der Steuereinnahmekraft in Abbildung 9 nieder. Wirtschaftlich starke urbane Regionen wie das Rhein-Main-Gebiet und München samt Umgebung stehen in einem starken Kontrast zu den ländlichen Gesamtkreisen in Ostdeutschland. Das Münchener Umland (Kreis München) führt die Liste der steuerstärksten Gesamtkreise und kreisfreien Städte mit einer Steuerkraft von mehr als 3.700 Euro je Einwohner an. Die Stadt München landet im Ranking immerhin noch auf Platz 5. Auch andere wirtschaftsstarke Metropolregionen um Frankfurt am Main

<sup>10</sup> Um eine Darstellung auf Kreisebene zu gewährleisten, werden die einzelnen Steuerkategorien und die aggregierte Steuereinnahmekraft für alle einem Kreis zugehörigen Gemeinden oder ggf. Ämter zusammengefasst. Die Werte für die jeweiligen Landkreise sind demnach die Summe der einzelnen Gemeinden. Für kreisfreie Städte entfällt dieser Berechnungsschritt.

ABBILDUNG 9 Liste der jeweils zehn kreisfreien Städte und Gesamtkreise mit der höchsten bzw. niedrigsten Steuereinnahmekraft 2015 (in Euro je Einwohner)

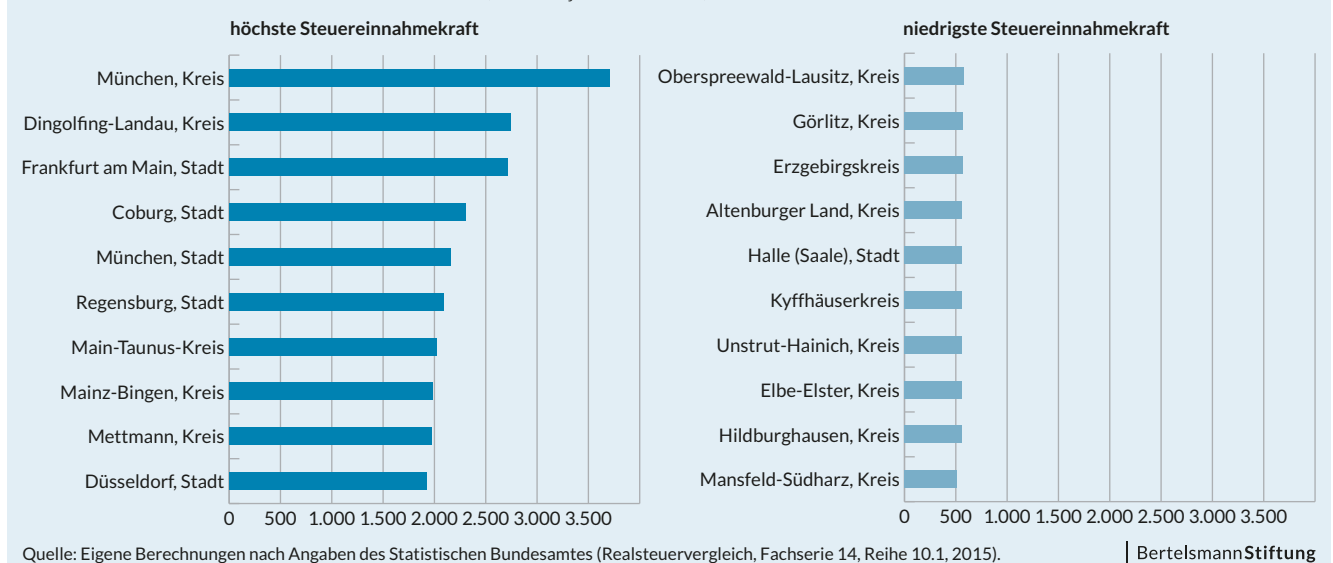
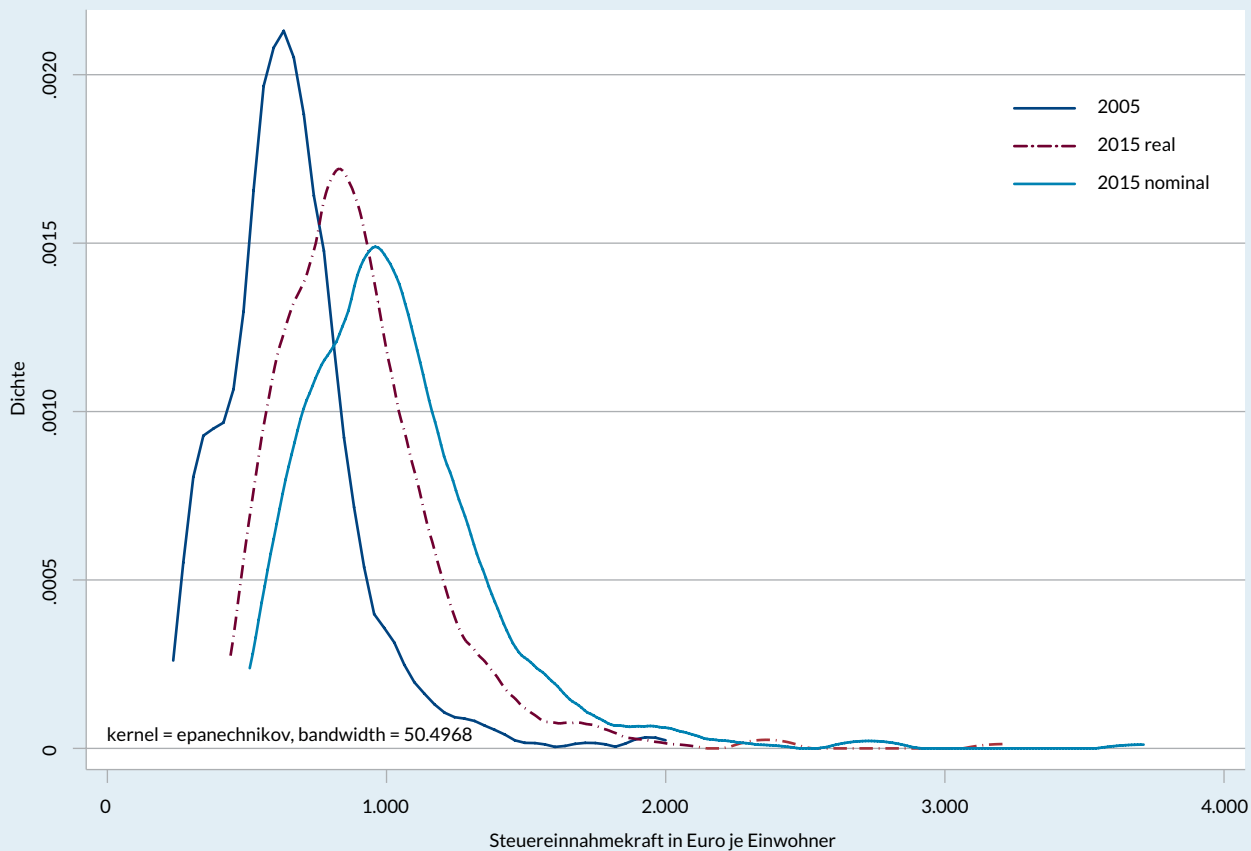


ABBILDUNG 10 **Kerndichteschätzung der Steuereinnahmekraft 2005 und 2015**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2005 und 2015).

BertelsmannStiftung

und Düsseldorf können Höchstwerte bei der Steuereinnahmekraft ausweisen. Wie im vorherigen Absatz besprochen, sind zudem einige süddeutsche Landkreise ausgesprochen einnahmestark, wobei dies im Fall von Dingolfing-Landau nicht zuletzt auf den dort ansässigen Autohersteller BMW zurückzuführen ist. Dass eine übermäßige Abhängigkeit von einzelnen Großunternehmen jedoch auch Risiken birgt, zeigen die Städte Ingolstadt und Wolfsburg. Diese standen 2013 noch auf den Plätzen drei und vier, wurden nach dem Gewinneinbruch bei Audi/VW 2015 allerdings aus der Spitzengruppe verdrängt.

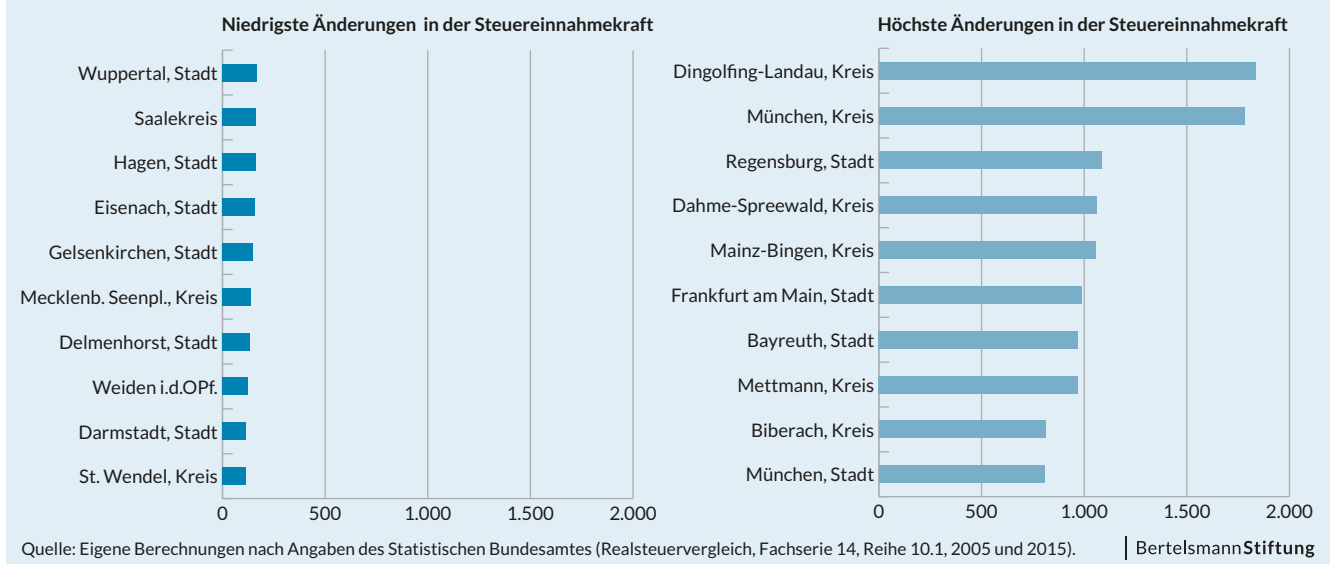
Demgegenüber sind die Kreise und kreisfreien Städte mit der niedrigsten Steuereinnahmekraft nahezu ausschließlich in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands zu finden. Lediglich Halle (Saale) fällt als kreisfreie Stadt aus dem Rahmen. Hierbei ist auffällig, dass räumliche Nähe nicht automatisch eine ähnliche Steuereinnahmekraft generiert – insbesondere entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze. So liegen Coburg (Bayern) und Hildburghausen (Thüringen) zwar nur gut 30 km auseinander, Coburg kann jedoch, nicht zuletzt

durch den dort ansässigen Versicherer, je Einwohner etwa 1.750 Euro mehr einnehmen als der Landkreis Hildburghausen. Damit ist die Steuereinnahmekraft Coburgs im Vergleich zu Hildburghausen mehr als vier Mal so hoch.

Während die Deutschlandkarte der Steuereinnahmekraft 2015 (siehe Abbildung 8) und die Darstellung der Extrempole (siehe Abbildung 9) einen Eindruck über die derzeitige Verteilung der Steuerpotenziale vermitteln, ist es von zusätzlichem Interesse, die Veränderung der Verteilung über den Zeitverlauf zu untersuchen. Die Abbildungen 10, 11 und 12 zeichnen die Bewegung der Verteilung als Ganzes und die Veränderungen innerhalb der Verteilung für den Zeitraum von 2005 zu 2015 nach.

Die Abbildung 10 zeigt die Kerndichteschätzung für die Verteilungen der nominalen Steuereinnahmekraft der Gesamtkreise und kreisfreien Städten von 2005 und 2015 sowie eine inflationsbereinigte Darstellung der 2015er Verteilung (zu 2005er Preisen). Die Linien in der Abbildung verdeutlichen, welche Werte der Steuereinnahmekraft die Kommunen auf-

ABBILDUNG 11 Minimal- und Maximalwerte der Änderungen der Steuereinnahmekraft zwischen 2005 und 2015  
(in Euro je Einwohner)



weisen. So zeigt die dunkelblaue Kurve für 2005, dass sich die meisten Kommunen in diesem Jahr um den Wert 700 wiederfinden. Die hellblaue Kurve für 2015 dagegen verdeutlicht, dass die breite Masse der Kommunen inzwischen bei über 1.000 Euro je Einwohner bewegt. Inflationsbereinigt (rote Kurve) liegt die Masse der Verteilung etwas niedriger, aber immer noch deutlich über dem 2005er Wert.

Die Abbildung 10 zeigt, dass die Verteilung der Steuereinnahmekraft in den Kommunen zwischen 2005 und 2015 deutlich gestiegen ist. Dieser Anstieg verläuft allerdings nicht gleichmäßig, was zu einer wachsenden Heterogenität der Steuereinnahmekraft der einzelnen kreisfreien Städte und Gesamtkreise führt. Dies wird insbesondere an den sich auseinanderentwickelnden Extremwerten deutlich. Lag die Spanne bei der Steuereinnahmekraft 2005 noch bei 1.663 Euro je Einwohner, so hat sich diese bis 2015 nahezu verdoppelt (3.202 Euro je Einwohner). Auch zwischen den Extremen ist die Verteilung mittlerweile breiter ausgefächert. Die abgeflachte Spitze verdeutlicht eine geringere Dichte um den Hochpunkt der Verteilung, in welcher sich zunehmend einnahmestärkere Kreise vom unteren Ende absetzen können.

Um die Veränderungen auch innerhalb der Verteilung zu quantifizieren, lohnt ein Blick auf die Extreme bei den Änderungen der Steuereinnahmekraft von 2005 zu 2015. Welche Gesamtkreise und kreisfreien Städte konnten an Steuerkraft am meisten zulegen und welche haben über diesen Zeitraum ihre Steuerkraft nur wenig steigern können?

Zunächst wird in Abbildung 11 klar, dass über den gewählten Zehnjahreszeitraum tatsächlich alle Gesamtkreise und kreisfreien Städte an Steuereinnahmekraft gewinnen konnten. Die geringsten Steigerungen sind für den Gesamtkreis St. Wendel im Saarland und für die kreisfreie Stadt Darmstadt (Hessen) mit weniger als 120 Euro je Einwohner zu beobachten. Betrachtet man allerdings das Ausgangsniveau im Gesamtkreis St. Wendel von 614 Euro je Einwohner in 2005, so wird klar, dass selbst die etwa 120 Euro je Einwohner Zuwachs noch ausreichen, um auch nach der Inflationsbereinigung von einem realen Steuereinnahmezugewinn zu sprechen.

Die Kommunen mit den niedrigsten Zugewinnen verteilen sich relativ gleichmäßig auf ganz Deutschland. Lediglich drei Gesamtkreise oder kreisfreie Städte in diesem Negativranking befinden sich in Ostdeutschland. Ein anderes Bild bietet sich beim Blick auf die Gemeinden mit den größten Zugewinnen bei der Einnahmekraft. Mit fünf von zehn Kreisen dominiert Bayern die Liste, wobei die Gesamtkreise Dingolfing-Landau und München diese mit deutlichem Abstand anführen. Als einziger ostdeutscher Kreis gehört Dahme-Spreewald zu der Liste der größten Steigerungen. Dies verdeutlicht, dass die relativ großen Prozentualen Zugewinne ostdeutscher Kreise (durchschnittlich 79 versus 53 Prozent im Westen, vgl. Kapitel 2.2) aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbasis absolut gesehen häufig noch immer hinter denen westdeutscher Kommunen liegen.

Komplementär zu den Änderungen der Extremwerte lässt sich die Bewegung innerhalb der Verteilung auch über eine Transitionsmatrix veranschaulichen. Hierbei werden die Bewegungen über die Quartilsgrenzen dokumentiert und es wird deutlich, wie häufig Kreise und kreisfreie Städte innerhalb der Verteilung in höhere oder niedrigere Quartile auf- oder absteigen. Über einen Zeitraum von zehn Jahren wäre eine gewisse Mobilität der Kommunen zwischen den Quartilen zu erwarten. Einige Kommunen sollten also durch Initiative und gute Politik aufsteigen, andere hingegen auch absteigen können.

ABBILDUNG 12 **Transitionsmatrix Steuereinnahmekraft 2005 zu 2015**

		Verteilung 2015				
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro je Einwohner	510 bis 816	818 bis 990	990 bis 1.191	1.192 bis 3.712
Verteilung 2005	1. Quartil	286 bis 513	80	19	1	0
	2. Quartil	513 bis 630	20	52	25	2
	3. Quartil	631 bis 764	0	25	57	18
	4. Quartil	766 bis 1.949	0	3	17	79

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2005 und 2015). | BertelsmannStiftung

Abbildung 12 verdeutlicht jedoch, dass sich die Verteilung der Steuereinnahmekraft selbst über diesen langen Zeitraum hinweg kaum verändert hat. Insbesondere im ersten und vierten Quartil ist die Wahrscheinlichkeit auf- oder abzustiegen gering. Von 100 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten, die schon 2005 am unteren Ende der Verteilung standen, befinden sich 2015 80 wieder im unteren Quartil. Lediglich der Gesamtkreis Straubing-Bogen in Bayern konnte bis ins 3. Quartil der Verteilung aufsteigen. Auf der anderen Seite konnten von 99 Kommunen im obersten Quartil 79 ihre Position verteidigen. Hier sind nur drei kreisfreie Städte (Kiel, Mönchengladbach und Wuppertal) um zwei Quartile abgesunken.

### 3.2 Grundsteuer B

Ein Blick auf die verschiedenen Steuerarten ermöglicht eine präzisere Analyse der Steuereinnahmekraft der Kommunen. In diesem Kapitel steht die Grundsteuer B im Vordergrund. Abbildung 13 zeigt die regionalen Unterschiede in Bezug auf den Grundsteuermessbetrag, die Grundsteuerhebesätze und das Pro-Kopf-Aufkommen für alle 398

Gesamtkreise und kreisfreien Städte.

Die höchsten Steuermessbeträge (die Steuerbasis der Grundsteuer B) erreichen vor allem wirtschaftsstarke Städte sowie Landkreise in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (vgl. Abbildung 13a). Auch die Regionen um Stuttgart und München erzielen Höchstwerte bei den Grundsteuermessbeträgen. Die schwächsten Regionen konzentrieren sich im Osten und um Trier herum, allerdings verfügen auch weite Teile Bayerns nur über eine unterdurchschnittliche Ertragskraft. Auffällig ist besonders in Franken der Kontrast zwischen den einnahmekräftigen kreisfreien Städten und dem deutlich weniger ertragreichen Umland. Dieses Muster wiederholt sich mit Ausnahme von wenigen kreisfreien Städten, beispielsweise Bottrop und Gelsenkirchen, in den meisten westlichen Ländern. Auch in Ostdeutschland existiert ein gewisses Stadt-Land-Gefälle. Unter den vier ostdeutschen Gesamtkreisen, die einen Grundsteuermessbetrag von mehr als 27,50 Euro je Einwohner aufweisen, sind neben den kreisfreien Städten Dessau-Roßlau und Schwerin jedoch auch die Landkreise Ostprignitz-Ruppin und der Saalekreis.

Interessante Unterschiede zeigen sich demgegenüber im Vergleich der Grundsteuerhebesätze B in Abbildung 13b. Hierbei wird deutlich, dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen Steuerbasis und Steuersatz gibt. Es gibt sowohl Regionen, in denen hohe Steuersätze und niedrige Basis zusammenkommen (Ostdeutschland), niedrige Sätze und hohe Steuerbasis (Niedersachsen und Schleswig-Holstein), hohe Sätze und hohe Basis (Nordrhein-Westfalen) und niedrige Sätze und niedrige Basis (Bayern).

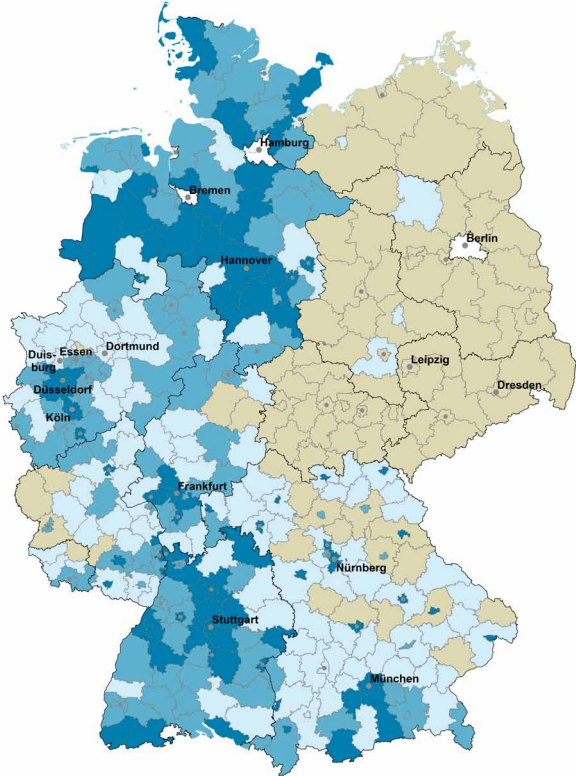
Flächendeckend sticht insbesondere das erweiterte Ruhrgebiet mit hohen Grundsteuerhebesätzen heraus. Aber auch im Osten Deutschlands sind die Hebesätze allgemein auf einem relativ hohen Niveau. Auffällig ist zudem ein Stadt-Land-Gefälle, bei dem kreisfreie Städte auch im Vergleich zum direkten Umland deutliche höhere Hebesätze ansetzen (siehe insbesondere Bayern, Baden-Württemberg und Ostdeutschland).

Das Pro-Kopf-Aufkommen der Grundsteuer B (Abbildung 13c) verdeutlicht die tatsächliche regionale Steuerbelastung. Hohe Steuereinnahmen werden insbesondere in Nordrhein-Westfalen erzielt, wo hohe Steuersätze auf überdurchschnittliche Grundsteuermessbeträge treffen. Einnahmestark sind zudem einzelne Kreise, beispielsweise Holzminden in Niedersachsen, die aufgrund einer hohen Steuerbasis trotz niedriger Hebesätze hohe Einnahmen erzielen.

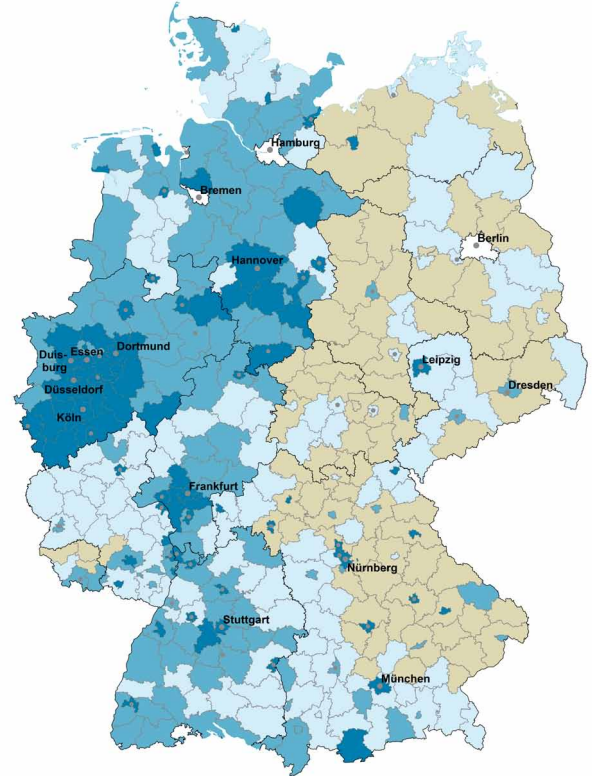


ABBILDUNG 13 Grundsteuermessbetrag, -hebesatzspanne und -aufkommen je Einwohner 2015 – Ebene der Gesamtkreise

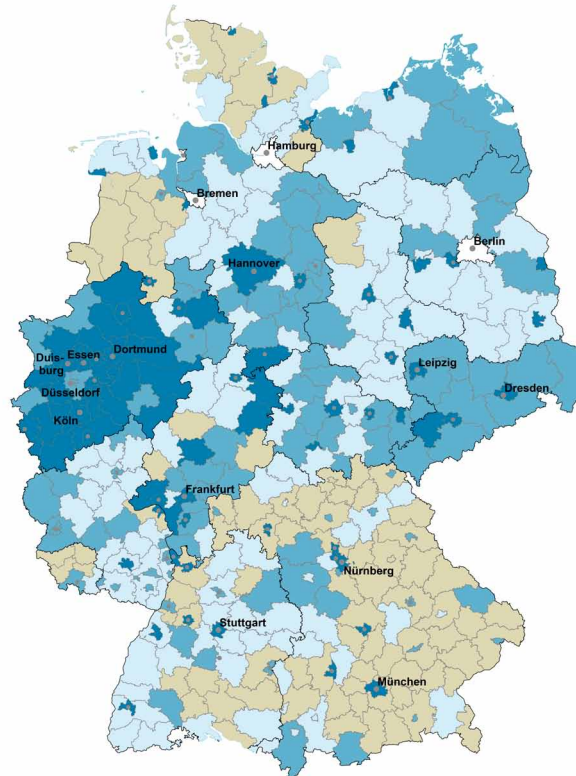
a) Grundsteuer B – Messbetrag je Einwohner 2015



c) Grundsteuer B – Aufkommen je Einwohner 2015



b) Grundsteuer B – Hebesätze 2015



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2015).

Ostdeutsche und bayerische Gesamtkreise erzielen jeweils nur relativ geringe Einnahmen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. In Ostdeutschland treffen niedrige Grundsteuermessbeträge auf relativ hohe Steuersätze. So kommen selbst einige kreisfreie Städte, beispielsweise Halle (Saale) und Jena, auf nur knapp über 100 Euro je Einwohner. In Bayern dagegen werden niedrige Steuern auf eine relative niedrige Steuerbasis angewendet, so bleibt die Belastung mit der Grundsteuer B fast flächendeckend unter dem Median der bundesdeutschen Verteilung.

Zusammenfassend zeigen die Karten aus Abbildung 13 sehr anschaulich, dass das Aufkommen aus der Grundsteuer B sehr viel stärker mit dem Messbetrag als mit dem Hebesatz korreliert. Die Effekte der gemeindlichen Steuerpolitik sind somit begrenzt.

Um die Extreme der Verteilung zu verdeutlichen, zeigt Abbildung 14 die Listen mit den höchsten bzw. niedrigsten

Grundsteuereinnahmen und -hebesätzen. Um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten, beschränkt sich die Analyse hier nur auf kreisfreie Städte.<sup>11</sup>

Die Tabellen zeigen, dass Werte für das Aufkommen der Grundsteuer B in kreisfreien Städten (insgesamt gibt es 103 kreisfreie Städte) zwischen 295 Euro und 95 Euro je Einwohner liegen, wobei der Median 177 Euro beträgt. Der Median für die Hebesätze, die zwischen 300 und 855 Prozent liegen, ist bei 480 Prozent zu verorten. Bei der Analyse wird wieder das Ost-West-Gefälle erkennbar. Während die zehn steueraufkommensstärksten Städte alle im Westen liegen, dominieren bei den niedrigen Einnahmen ostdeutsche Städte. Bei genauerer Betrachtung lässt sich erkennen, dass die höchsten Hebesätze zwar häufig mit hohen Einnahmen

11 Gerade bei den Hebesätzen ist es sonst möglich, dass die durchschnittlichen Hebesätze eines Gesamtkreises extrem variieren. Hier könnten beispielsweise einige wenige kreisangehörige Städte mit sehr hohen Hebesätzen (aber niedrigen Steuerbasen) das Ergebnis leicht verzerren.

ABBILDUNG 14 Kreisfreie Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Aufkommen aus der Grundsteuer B 2015

		Grundsteuer-aufkommen B je Einwohner	Grundsteuer-hebesatz B	Rangplatz Hebesatz
1	Bonn	295 €	680 %	4
2	Remscheid	285 €	784 %	2
3	Frankfurt am Main	281 €	500 %	34
4	Duisburg	267 €	855 %	1
5	Hagen	256 €	750 %	3
6	Stuttgart	246 €	520 %	30
7	Mülheim an der Ruhr	246 €	640 %	8
8	Bochum	238 €	645 %	7
9	Baden-Baden	235 €	490 %	45
10	Düsseldorf	232 €	440 %	69

		Grundsteuer-aufkommen B je Einwohner	Grundsteuer-hebesatz B	Rangplatz Hebesatz
94	Amberg	125 €	340 %	102
95	Kaufbeuren	123 €	385 %	96
96	Frankfurt (Oder)	121 €	480 %	47
97	Potsdam	121 €	493 %	42
98	Coburg	116 €	300 %	103
99	Rostock	109 €	480 %	47
100	Brandenburg an der Havel	108 €	480 %	47
101	Halle (Saale)	105 €	500 %	34
102	Jena	103 €	495 %	40
103	Weimar	95 €	400 %	87

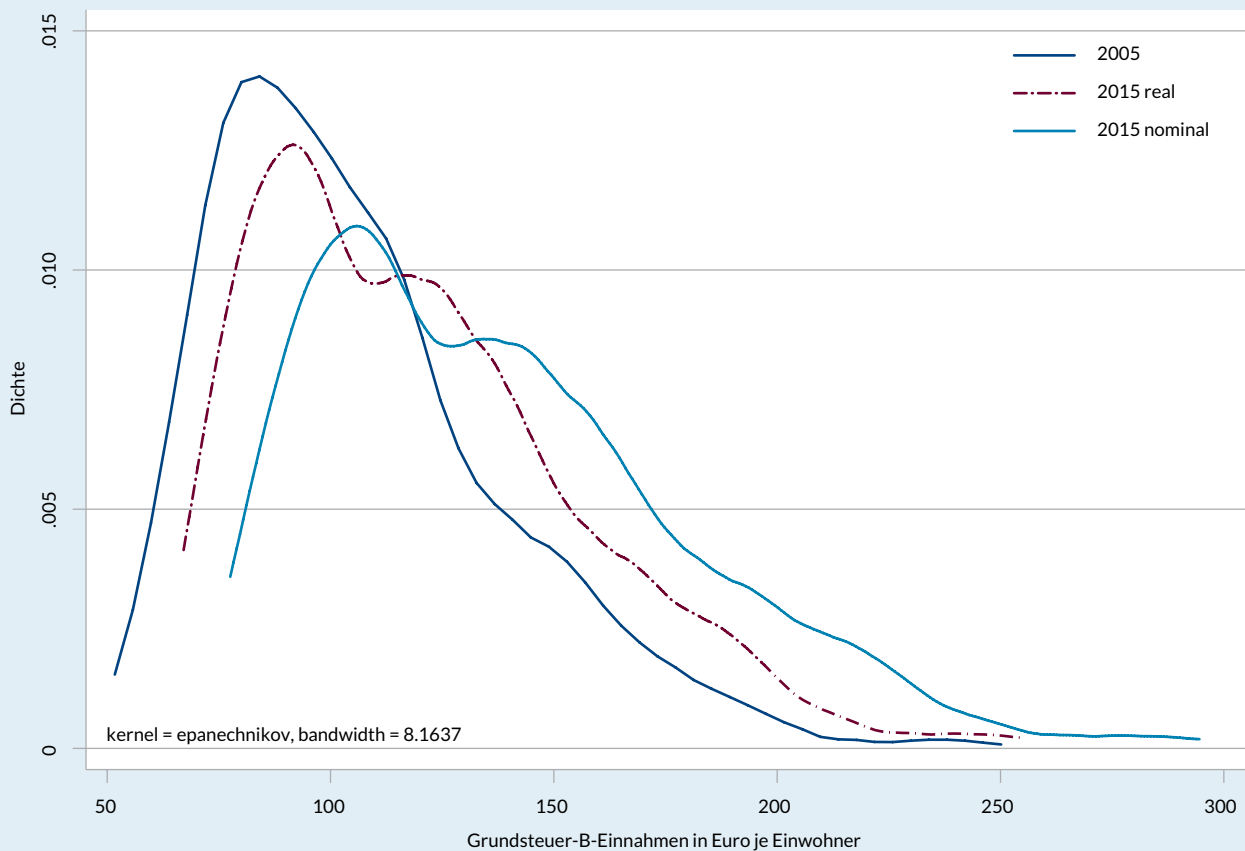
Kreisfreie Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Hebesätzen bei der Grundsteuer B 2015

		Grundsteuer-hebesatz B	Grundsteuer-aufkommen B je Einwohner	Rangplatz Steuer-aufkommen
1	Duisburg	855 %	267 €	4
2	Remscheid	784 %	285 €	2
3	Hagen	750 %	256 €	5
4	Bonn	680 %	295 €	1
5	Essen	670 %	229 €	12
6	Leipzig	650 %	171 €	58
7	Bochum	645 %	238 €	8
8	Mülheim an der Ruhr	640 %	246 €	7
8	Oberhausen	640 %	200 €	35
10	Dresden	635 %	141 €	86

		Grundsteuer-hebesatz B	Grundsteuer-aufkommen B je Einwohner	Rangplatz Steuer-aufkommen
94	Schwabach	390 %	109 €	70
94	Passau	390 %	165 €	65
96	Kaufbeuren	385 %	123 €	95
96	Schweinfurt	385 %	210 €	26
98	Kempton (Allgäu)	380 %	154 €	74
99	Ansbach	360 %	142 €	85
99	Straubing	360 %	176 €	54
101	Memmingen	350 %	150 €	78
102	Amberg	340 %	125 €	94
103	Coburg	300 %	116 €	98

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2015).

ABBILDUNG 15 Kerndichteschätzung der Pro-Kopf-Einnahmen der Grundsteuer B 2005 und 2015



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2005 und 2015).

BertelsmannStiftung

einhergehen (sechs von zehn Städten sind in beiden Listen vertreten), andersherum die niedrigsten Einnahmen nur in den drei bayerischen Städten auch mit niedrigen Hebesätzen zusammenkommen. Wichtig ist demnach das Zusammenspiel von Hebesätzen und Steuerbasis. Während Frankfurt am Main mit gleichen Hebesätzen ein mehr als zweieinhalb Mal so hohes Grundsteueraufkommen je Einwohner einnehmen kann wie Halle (Saale), können Straubing und Schweinfurt mit Hebesätzen von 360 und 385 Prozent höhere oder zumindest vergleichbare Pro-Kopf-Einnahmen erzielen wie Leipzig (650 Prozent) und Essen (670 Prozent).

Der Vergleich der Kerndichteschätzungen der Pro-Kopf-Einnahmen aus der Grundsteuer B von 2005 und 2015 (Abbildung 15) ermöglicht weitere Schlüsse über die Bewegung der Grundsteuerverteilung als Ganzes. Wie zu erwarten, haben sich die durchschnittlichen nominalen Aufkommen aufgrund der in Kapitel 2.3 beschriebenen steigenden Hebesätze deutlich erhöht, gleichzeitig hat sich allerdings auch die Verteilung der Kommunen verändert.

In 2005 (dunkelblaue Linie) streute eine hohe Zahl der Kommunen um etwa 90 Euro je Einwohner bei einer maximalen Spanne von 60 Euro je Einwohner (Gesamtkreis Unstrut-Hainich) zu 242 Euro je Einwohner (Düsseldorf). Damit war die Verteilung in 2005 noch relativ homogen. Zehn Jahre später (hellblaue Linie) folgt die Verteilung keiner klassischen Glockenkurve mehr und gestaltet sich deutlich heterogener. Nicht nur hat die Spanne der Verteilung etwas zugenommen (78 Euro in Gesamtkreis Bamberg bis 295 Euro je Einwohner in Bonn), es hat auch eine deutliche Verschiebung der Verteilungsmasse über dem Median (131 Euro je Einwohner) ausgebildet.

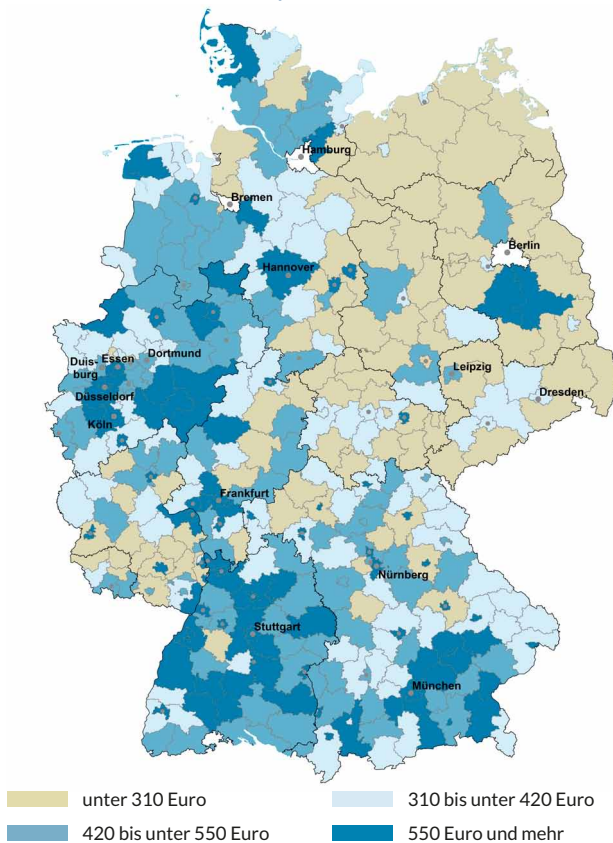
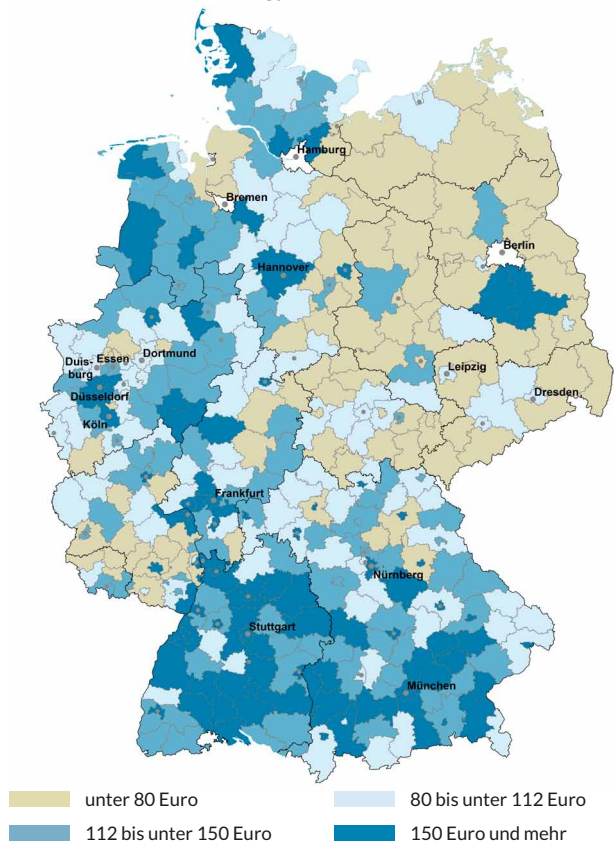
Besonders gut ersichtlich werden die Bewegungsmuster, wenn die inflationsbereinigte Entwicklung in den Fokus rückt (rote Linie). Die reale Verteilung der 2015er Aufkommen (zu 2005er Preisen) zeigt, dass sich der Hochpunkt der Verteilung kaum verändert hat (X-Achse). Das verdeutlicht, dass ein Großteil der Kommunen mit ihren Hebesatzänderungen tatsächlich nur einen Inflationsausgleich erreicht. In der preisbereinigten Darstellung zeigt sich



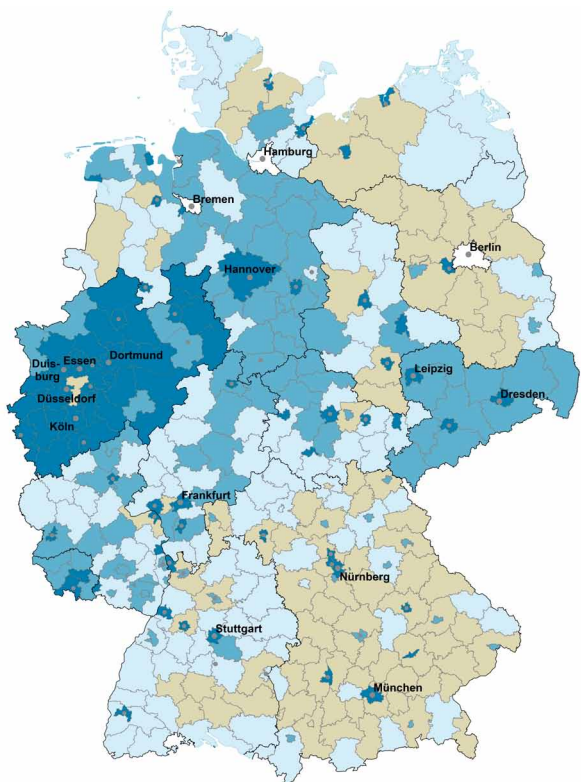
ABBILDUNG 16 Gewerbesteuermessbetrag, -hebesätzen und -aufkommen je Einwohner 2015 – Ebene der Gesamtkreise

a) Gewerbesteuer – Messbetrag je Einwohner 2015

c) Gewerbesteuer – Aufkommen je Einwohner 2015



b) Gewerbesteuer – Hebesätze 2015



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2015).

BertelsmannStiftung

aber auch, dass es eine Reihe von Kommunen gibt, die mit ihrem Steueraufkommen innerhalb der Verteilung deutlich nach rechts gerückt sind.

### 3.3 Gewerbesteuer

Abbildung 16 zeigt die Karten mit den Gewerbesteuermessbeträgen, -hebesätzen und dem -aufkommen auf Gesamtkreisebene für 2015. Analog zur Abbildung 13 (Grundsteuer) werden die 398 Gesamtkreise und kreisfreien Städte hier wieder entsprechend ihrer Werte in vier Kategorien eingeteilt und diese von hell nach dunkel geordnet.

Abbildung 16a zeigt die Gewerbesteuerbasis. Klar erkennbar ist die nahezu flächendeckend überdurchschnittliche Gewerbesteuereinnahmekraft in Baden-Württemberg und im südlichen Bayern, während die Kreise mit einem Messbetrag von weniger als 80 Euro je Einwohner hauptsächlich in Ostdeutschland, Rheinland-Pfalz und dem Saarland

zu finden sind. Zudem lässt sich zumeist auch eine höhere Steuerbasis von Städten gegenüber den umliegenden Landkreisen erkennen, wobei es in dieser Hinsicht auch einige Ausnahmen gibt. So kann sich das Rhein-Main-Gebiet zwar deutlich vom nahen Umland absetzen, andererseits hat das nördliche Ruhrgebiet nur eine vergleichsweise geringe Pro-Kopf-Steuerkraft – gerade auch im Vergleich zum dortigen Umland. Zusätzlich erreichen insbesondere im Süden, aber auch im Emsland, viele Kreise Spitzenwerte. Im Osten stehen die Gesamtkreise südlich Berlins und die Region um Halle (Saale) heraus.

Bei den Gewerbesteuerhebesätzen (Abbildung 16b) zeigt sich, dass – abgesehen von einigen kreisfreien Städten – nahezu ausschließlich nordrhein-westfälische Kreise Höchstsätze erheben. Lediglich der Kreis Mettmann in Nordrhein-Westfalen fällt aus diesem Raster (verursacht hauptsächlich durch die Stadt Monheim am Rhein), indem dort anscheinend versucht wird, mittels relativ niedriger Belastungen Unternehmen anzulocken. Während die ein-

ABBILDUNG 17 Kreisfreie Städten mit den höchsten bzw. niedrigsten Aufkommen aus der Gewerbesteuer 2015

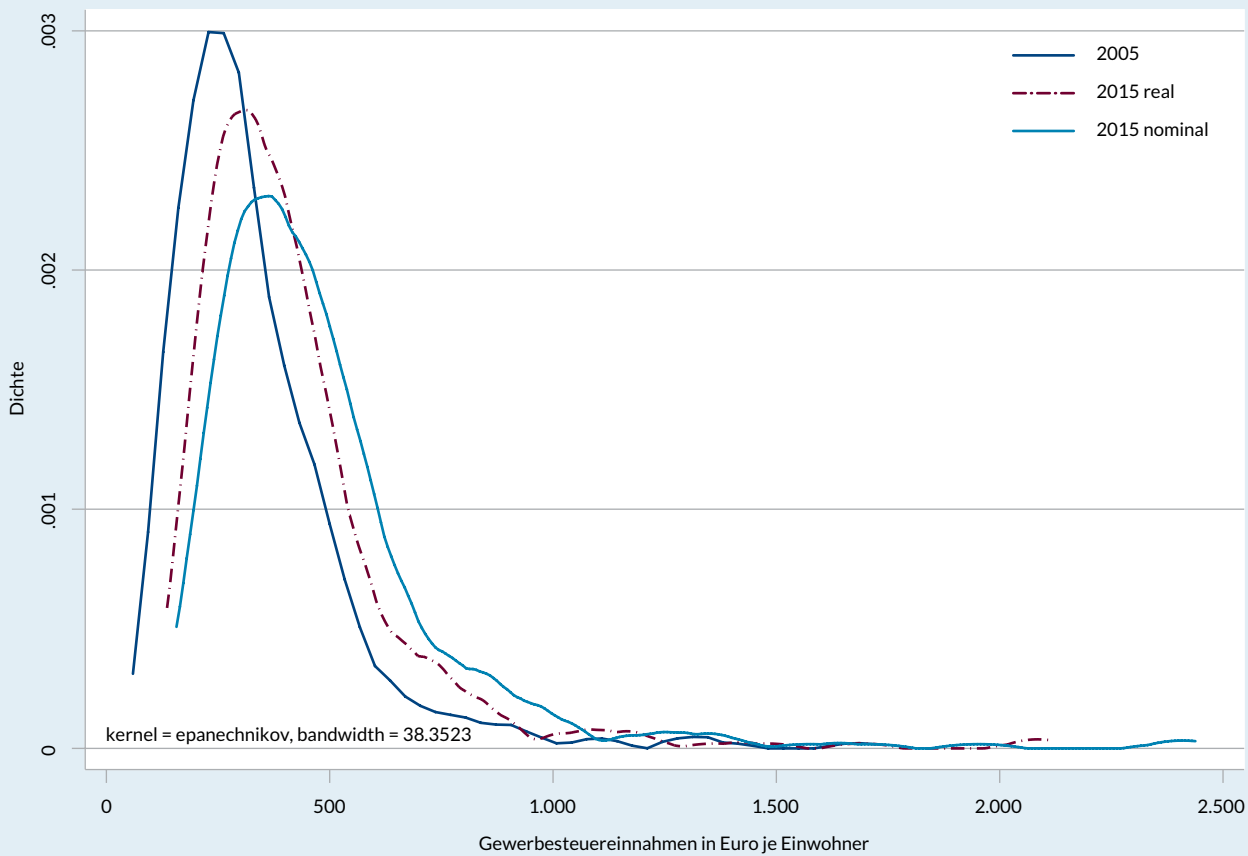
		Gewerbesteuer-aufkommen je Einwohner	Gewerbesteuer-hebesatz	Rangplatz Hebesatz
1	Frankfurt am Main	2.438 €	460 %	25
2	München	1.706 €	490 %	5
3	Regensburg	1.577 €	425 %	54
4	Coburg	1.390 €	300 %	103
5	Düsseldorf	1.373 €	440 %	38
6	Bayreuth	1.296 €	390 %	90
7	Schweinfurt	1.211 €	370 %	97
8	Ludwigshafen am Rhein	1.205 €	405 %	74
9	Emden	1.095 €	420 %	57
10	Mannheim	1.014 €	430 %	50
94	Bottrop	305 €	490 %	5
95	Dessau-Roßlau	305 €	450 %	29
96	Suhl	275 €	435 %	48
97	Brandenburg an der Havel	273 €	400 %	76
98	Gera	269 €	470 %	21
99	Weimar	258 €	400 %	76
100	Herne	252 €	480 %	12
101	Halle (Saale)	214 €	450 %	29
102	Frankfurt (Oder)	211 €	400 %	76
103	Delmenhorst	187 €	425 %	54

Kreisfreie Städten mit den höchsten bzw. niedrigsten Hebesätzen der Gewerbesteuer 2015

		Gewerbesteuer-hebesatz	Gewerbesteuer-aufkommen je Einwohner	Rangplatz Aufkommen
1	Oberhausen	550 %	386 €	83
2	Hagen	520 %	496 €	65
3	Duisburg	510 %	461 €	69
4	Bochum	495 %	423 €	75
5	München	490 %	1.706 €	2
5	Bonn	490 %	727 €	27
5	Mülheim an der Ruhr	490 %	702 €	30
5	Wuppertal	490 %	537 €	55
5	Remscheid	490 %	515 €	61
5	Bottrop	490 %	305 €	94
94	Baden-Baden	380 %	729 €	26
94	Amberg	380 %	623 €	42
94	Weiden i.d.OPf.	380 %	444 €	72
97	Schweinfurt	370 %	1.211 €	7
98	Ulm	360 %	827 €	20
98	Wolfsburg	360 %	703 €	29
98	Ansbach	360 %	505 €	63
101	Memmingen	330 %	733 €	25
101	Kaufbeuren	330 %	368 €	86
103	Coburg	300 %	1.390 €	4

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2015).

ABBILDUNG 18 **Kerndichteschätzung der Pro-Kopf-Einnahmen aus der Gewerbesteuer 2005 und 2015**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2005 und 2015).

Bertelsmann Stiftung

nahmekräftigen süddeutschen Kreise nahezu gänzlich in die niedrigen Kategorien einsortiert werden können, sind die Hebesätze in Ostdeutschland heterogener verteilt. So verzeichnen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg nur die kreisfreien Städte hohe Hebesätze, in Sachsen liegen die Hebesätze dagegen in jedem Kreis über 375 Prozent. Insgesamt ist die Verteilung der Gewerbesteuerhebesätze allerdings – ähnlich wie beim einfachen Ländervergleich (siehe Abbildung 7) – auch auf Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte sehr homogen. Damit sind auch die Unterschiede der vier verschiedenen Kategorien in der Karte (mit der Ausnahme von Nordrhein-Westfalen) nicht besonders gravierend.

Das tatsächliche Pro-Kopf-Gewerbesteueraufkommen (Abbildung 16c) verdeutlicht die begrenzte Auswirkung der Hebesätze auf die Höhe der Einnahmen. Das Aufkommen korreliert, ebenso wie bei der Grundsteuer, stärker mit dem Messbetrag als mit dem Hebesatz. So erzielten zwar einige Städte in Nordrhein-Westfalen hohe Pro-Kopf-Einnahmen

(Köln, Bonn, Düsseldorf) bei gleichzeitig allgemein hohem Hebesatzniveau. Vergleichbare Einnahmen generieren aber auch viele süddeutsche und einige nord- und ostdeutsche Kreise mit teilweise deutlich niedrigeren Hebesätzen. Hier zeigt sich, dass die Steuerbasis und damit die regionale Wirtschaftskraft der entscheidende Faktor für das Steueraufkommen ist.

Das relative Gewicht des Steuermessbetrages zeigt sich auch in den Ranglisten der kreisfreien Städte nach höchsten/niedrigsten Pro-Kopf-Gewerbesteueraufkommen bzw. höchsten/niedrigsten Hebesätzen (Abbildung 17). So liegt der durchschnittliche Hebesatz der zehn steueraufkommensstärksten Städte bei 413 Prozent, während die einkommenschwächsten Städte im Durchschnitt 440 Prozent erheben. Bezeichnend hierfür ist auch, dass Bottrop zwar bei den Hebesätzen mit zur Spitze zählt, gleichzeitig jedoch nur relativ geringe Einnahmen von 305 Euro je Einwohner generiert. Dabei kann sowohl die Präsenz eines Großunternehmens wie in Coburg als auch eine durchmischte Wirt-

schaftsstruktur zu einem hohen Steueraufkommen führen, wobei Ersteres wie bereits besprochen zu einer erheblichen Fluktuation bei den Einnahmen analog zu den Unternehmensgewinnen führen kann.

Der offensichtlichste Unterschied bei den Gewerbesteuer-aufkommen ist die Dominanz wirtschaftsstarker westdeutscher Städte in der Liste der steuerstärksten Kommunen verglichen mit den zahlreichen ostdeutschen Städten am Ende der Steuerverteilung. Angeführt wird die Liste von Frankfurt am Main mit einem Pro-Kopf-Aufkommen von 2.438 Euro, das damit elf Mal so hoch ist wie dasjenige des Namensvetters an der Oder auf dem vorletzten Platz. Auf den weiteren Spitzenplätzen folgt ein bayerisches Trio mit München, Regensburg und Coburg vor Düsseldorf auf Platz 5. Am Ende der Verteilung mischen sich mit Delmenhorst, Herne und Bottrop nur drei westdeutsche Städte unter die ostdeutsche Gemeinschaft. Die höchsten Gewerbesteuerhebesätze finden sich, den Erwartungen entsprechend, hauptsächlich in Nordrhein-Westfalen, wohingegen insbesondere bayerische Städte die niedrigsten Sätze erheben.

Wie aus Abbildung 18 ersichtlich wird, hat sich anders als bei den Grundsteuern (vgl. Abbildung 15) die Verteilung der Gewerbesteuern zwischen 2005 und 2015 unter den Kommunen nicht grundlegend verändert, die Spanne zwischen stärksten und schwächsten Kommunen ist mit über 2.000 Euro je Einwohner allerdings deutlich größer als bei der Grundsteuer B. Die Preisbereinigung der 2015er Dichteschätzung zeigt zudem, dass die Gewerbesteuern zwischen 2005 und 2015 auch real gestiegen sind. Anders als bei der Grundsteuer B ist diese Steuersteigerung für die Verteilung allgemein zu beobachten. Die Bedeutung der Gewerbesteuer steigt somit gegenüber der Grundsteuer für die meisten Kommunen.

### 3.4 Zwischenfazit

Auf Kreisebene sind die interkommunalen Disparitäten naturgemäß stärker ausgeprägt denn auf Länderebene. Es wird sichtbar, dass in Westdeutschland auch in durchschnittlich steuerstarken Ländern einzelne schwache Kreise existieren. In Ostdeutschland sind die Verhältnisse entgegengesetzt. Auch die Stadt-Land-Differenz der Steuerkraft ist in Ostdeutschland gering ausgeprägt. Insgesamt ist die Heterogenität der Kommunen im Zeitvergleich 2005 zu 2015 gestiegen. Die Spannweite der Pro-Einwohner-Werte zwischen der stärksten und der schwächsten Kommune hat sich nominal fast verdoppelt. Die Mobilität ist im stärksten und schwächsten Viertel der Kommunen selbst über zehn Jahre gering. Ein Vergleich der Hebesätze hingegen zeigt Unterschiede zwischen den Steuerarten. In Bezug auf die Grundsteuer B sind hohe Werte bundesweit verteilt, während es bei der Gewerbesteuer eine klare Häufung in Nordrhein-Westfalen gibt. Dies drückt sich jedoch nicht in durchgängig hohen Steuereinnahmen aus, da die Messbeträge geringer sind als z. B. in Baden-Württemberg. Im Gegensatz zur Grundsteuer B hat sich die Verteilung der Kommunen bei der Gewerbesteuer im Zeitvergleich nicht wesentlich geändert. Die Spannweite der Pro-Einwohner-Werte ist hier jedoch größer.

# 4 Polit-ökonomische Faktoren der Steuerpolitik

Die Bestimmungsfaktoren kommunaler Steuern sind vielfältig und eine umfassende Darstellung würde den Rahmen des vorliegenden Finanzreports überschreiten. In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, welchen Einfluss Nachbargemeinden und Kommunalwahlen auf die Hebesatzpolitik der Gemeinden haben.

## 4.1 Stand der Forschung

Ein besonderes Augenmerk in der Erforschung der kommunalen Steuern und Finanzen liegt auf dem Wettbewerb zwischen Kommunen und den daraus resultierenden Abhängigkeiten. Hier zeigt sich, dass Kommunen ihren eigenen Steuersatz aufgrund des Wettbewerbs niedriger ansetzen, als es ohne Wettbewerb der Fall wäre. Die administrativen Einheiten beeinflussen sich: Eine Steuersenkung der einen Kommune übt Druck auf die Steuerpolitik der Nachbargemeinde aus (Boettcher 2014; Geißler und Boettcher 2016; Karrenberg und Münstermann 2006).

Für diesen Steuerwettbewerb bestehen zwei modellhafte Erklärungen (Brueckner 2003; Salmon 1987): Das Resource-Flow-Modell<sup>12</sup> besagt, dass Kapital nach Möglichkeit einer Besteuerung entkommen möchte und daher in die Kommune mit den niedrigeren Steuern fließt. Im Yardstick-Modell ergibt sich der Steuerwettbewerb über den demokratischen Prozess. Wähler messen die Politik ihrer Gemeinde an den Maßnahmen der umliegenden Nachbarn. Senkt eine Gemeinde die Steuern (beispielsweise die Grundsteuern), erhöht das die Anreize bzw. den Druck der Politiker in den umliegenden Gemeinden, ebenfalls die Steuern zu senken.

<sup>12</sup> Neben dem Resource-Flow-Modell wird oft auch das Spillover-Modell diskutiert. Hier stehen meist die Ausgaben einer Kommune im Fokus. Baut eine Kommune beispielsweise ein Schwimmbad, so ergibt sich für die umliegenden Kommunen ein direkter Spillover, weil die Bürger dieses Schwimmbad mitnutzen können, es muss hier also nicht auch noch ein Schwimmbad gebaut werden. Auch hier ergibt sich ein Zusammenhang zwischen den Politikmaßnahmen einer Kommune und der Politik in den Nachbargemeinden.

Diese Modelle wurden in der Folge weiter spezifiziert. Janeba und Osterloh (2013) zeigen – gestützt auf eine Umfrage unter Bürgermeistern größerer Städte –, dass diese mittels der Steuersätze untereinander um größere Investitionsprojekte konkurrieren. Der Wettbewerb ist hier nicht auf die geographische Nähe, sondern vergleichbare Metropolen beschränkt: Frankfurt am Main konkurriert mit Berlin oder München um Firmenansiedlungen und Neugründungen. Die Gemeinden des Umlands dagegen konkurrieren hauptsächlich regional untereinander und mit ihrem Zentrum selbst.

Ein empirisches Problem ist die Bedeutung von regionalen wirtschaftlichen Schocks. Wird eine Region von einem wirtschaftlichen Schock getroffen, reagieren eventuell alle Gemeinden gleich und es kommt zu Steuerveränderungen. In der Empirie könnte hier der Eindruck entstehen, dass die Steuersätze der Nachbargemeinden die Veränderungen bedingen, ursächlich ist allerdings der zugrunde liegende gemeinsame Schock. Für Deutschland nahm Baskaran (2014) die Reform des fiktiven Hebesatzes durch das Gemeindefinanzierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen 2003 zum Anlass, das Verhalten von Grenzkommunen in Niedersachsen genauer zu untersuchen. Eine Anpassung der fiktiven Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen führte zu einer sprunghaften Erhöhung der Steuern und dadurch zu einem deutlich größeren Steuergefälle an der Grenze zu Niedersachsen. Überraschend reagierten die niedersächsischen Gemeinden jedoch kaum. Eine Erklärung kann darin liegen, dass die Grenzgemeinden sich im Steuerwettbewerb eher an landeseigenen Zentren orientieren.

Ein anderer Zusammenhang auf die Steuerpolitik einer Gemeinde entsteht über die Kommunalwahlen. Die Theorie geht davon aus, dass Wähler die Politiker anhand beobachtbarer Maßnahmen (z. B. die Höhe der Steuern) beurteilen. Daraus ergibt sich ein Anreiz der strategischen Steuerpolitik, indem z. B. vor Wahlen Steuern zu gering angesetzt und diese erst nach der Wahl erhöht werden (Nordhaus 1988;



Rogoff und Silbert 1988). In Deutschland wurde dieser politische Einfluss bei den kommunalen Steuersätzen bereits anhand der Gewerbesteuer nachgewiesen (Foremny und Riedel 2014). Diese Beobachtung ist unabhängig von allgemeinen Konjunkturzyklen und deutet einen politischen Zyklus in der Besteuerung an.

Demokratie lebt davon, dass verschiedene Parteien auch unterschiedliche Politik vertreten. Die traditionellen Unterschiede zwischen der Steuer- und Ausgabenpolitik verschiedener Parteien lassen sich allerdings nur zum Teil empirisch belegen. Für bayerische Gemeinden konnten Freier und Odendahl (2015) zeigen, dass Bündnis 90/Die Grünen zwar zu einer Erhöhung der Grundsteuern neigen, SPD-geführte Kommunen relativ zur CSU allerdings eher die Steuern senken. Die verschiedenen Ergebnisse verdeutlichen die Schwierigkeit einer Generalisierung der Unterschiede zwischen Parteien und zeigen eine gewisse Flexibilität und Anpassung der Regierungen. Insbesondere für die kommunale Ebene in Deutschland ist die Evidenz für starke Parteeffekte nicht klar nachgewiesen.

## 4.2 Nachbarschaftsdisparitäten

Die Hebesatzpolitik einer Gemeinde bleibt nicht ohne Folgen für umliegende Gemeinden. In der Konsequenz entsteht ein Steuerwettbewerb, bei dem Gemeinden um den niedrigsten Steuerhebesatz konkurrieren. Nationale Bekanntheit haben u. a. der Umzug der Deutschen Börse von Frankfurt am Main (Gewerbesteuerhebesatz 460) nach Eschborn (damals 280, heute 330)<sup>13</sup>, das Niedrigsteuerdorf Norderfriedrichskoog<sup>14</sup>, die brandenburgische Stadt Liebenwalde<sup>15</sup> und nicht zuletzt der Fall von Monheim am Rhein<sup>16</sup> erreicht. In allen Fällen haben die lokalen Politiker mit

13 Die Deutsche Börse zog 2010 von Frankfurt am Main nach Eschborn und spart seitdem niedrige zweistellige Millionenbeträge bei der Gewerbesteuer.

14 Norderfriedrichskoog hatte bis 2003 einen Gewerbesteuerhebesatz von null und damit die niedrigsten Gewerbesteuern in Deutschland. Nach Zeitungsberichten kamen damals auf 38 Einwohner fast 500 Unternehmen oder Tochterfirmen, die in dem Ort gemeldet waren.

15 Die Stadt Liebenwalde erhebt seit vielen Jahren lediglich den Mindesthebesatz der Gewerbesteuer. In der Folge siedelten sich etliche große Unternehmen formal an. Die Rechensystematik (nivellierter Hebesatz) des Kommunalen Finanzausgleichs führte dazu, dass die Stadt eine höhere Abundanzumlage abführen sollte, als sie nominal einnahm. Dagegen klagte sie, verlor und stand vor der Pfändung durch das Finanzministerium (vgl. Welt online vom 10.7.2016: <https://www.welt.de/print/wams/wirtschaft/article156929204/Wo-die-Rebellen-wohnen.html>).

16 Monheim am Rhein hat seit 2011 seinen Gewerbesteuerhebesatz sukzessive auf 260 Punkte (in 2017) reduziert und liegt damit 190 Punkte unter dem Landesdurchschnitt und immerhin 180 Punkte unter Düsseldorf (440 Punkte) und 215 Punkte unter Köln (475 Punkte). Als Reaktion spricht der Bürgermeister von Monheim von über 300 neu gewonnenen Unternehmen.

den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln einer Niedrigsteuerpolitik ihre Standorte für steuerstarke Unternehmen interessant gemacht und profitieren seitdem von höheren Steuereinnahmen, während andere Gemeinden Steuerrückgänge zu verkraften haben.

Um sich der Interaktion zwischen Nachbargemeinden zu nähern, wird hier zunächst die Spannweite der Hebesätze der Grundsteuer B (Abbildung 19a) und der Gewerbesteuer (Abbildung 19b) auf Kreisebene dargestellt. Für alle Landkreise wird hier zunächst deutlich, wie groß die kreisinterne Differenz der Hebesätze zwischen der Gemeinde mit dem höchsten Hebesatz und der Gemeinde mit dem niedrigsten Hebesatz ist. Wenn alle kreisangehörigen Gemeinden eines Landkreises die gleichen Hebesätze hätten, wäre die Spanne entsprechend null.

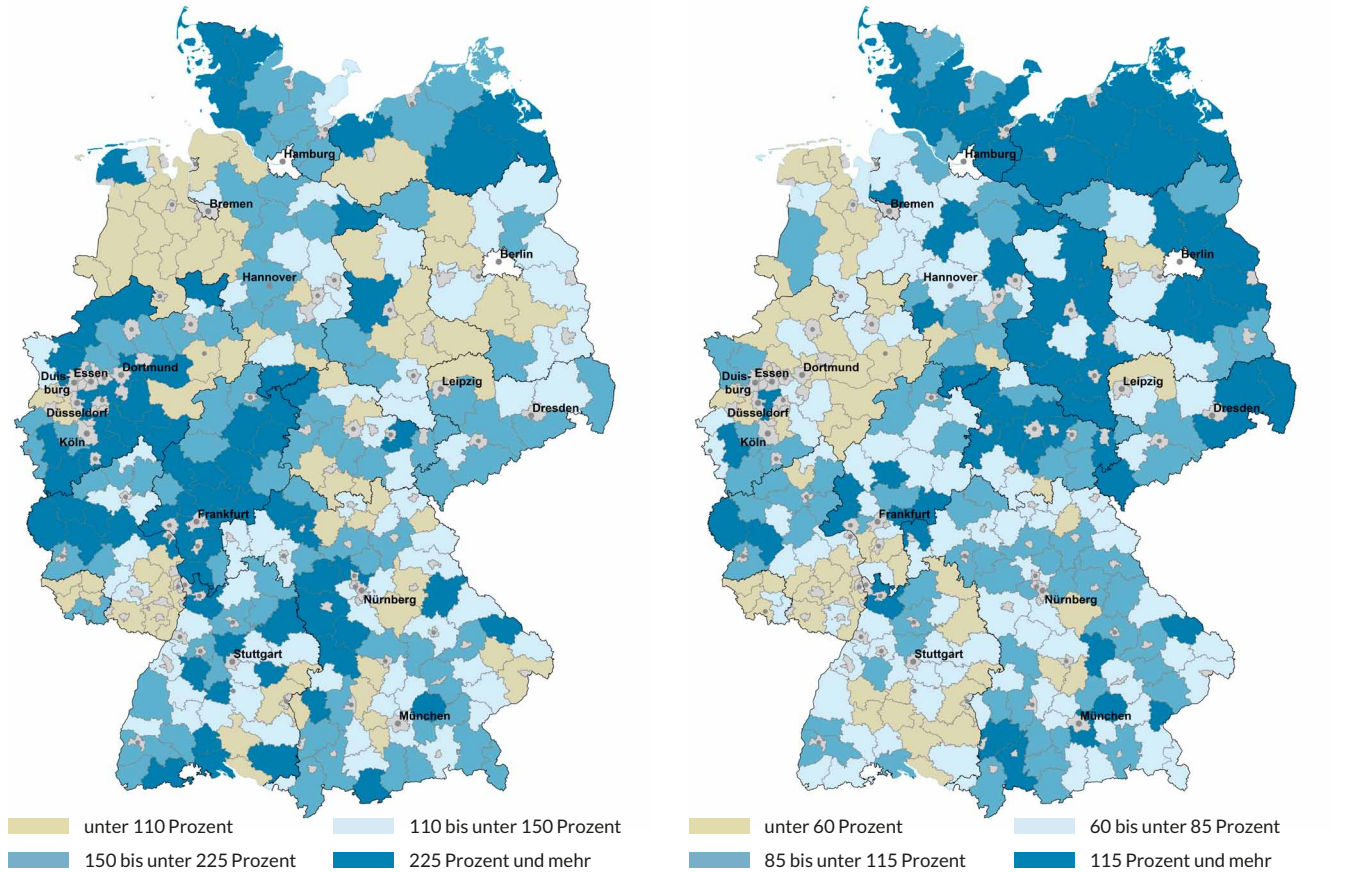
Die Karte für die Spanne bei den Grundsteuerhebesätzen zeigt, dass es große Unterschiede innerhalb von Landkreisen bei der Hebesatzpolitik gibt. Immerhin 72 Landkreise haben eine Spanne von 225 Punkten oder mehr zwischen der Gemeinde mit dem höchsten Hebesatz und der Gemeinde mit dem niedrigsten Hebesatz. Während sich die Hebesätze in Ostdeutschland bei der Grundsteuer eher homogen darstellen (mit wenigen Ausnahmen), gibt es in Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gleich zahlreiche Landkreise mit hohen Spannweiten. Die höchsten Spannweiten zeigen sich in Hessen im Wetteraukreis (580 Punkte) und im Landkreis Groß-Gerau (650 Punkte) sowie in Rheinland-Pfalz im Landkreis Bernkastel-Wittlich (610 Punkte).

Abbildung 19b zeigt die entsprechenden Spannweiten bei den Gewerbesteuerhebesätzen. Hier zeigt sich ein deutlich anderes Bild. Zunächst wird klar, dass die Hebesatzunterschiede insgesamt erheblich kleiner ausfallen. Die Medianspanne bei der Gewerbesteuer liegt bei 80 Punkten und ist damit fast halb so niedrig wie die Medianspanne der Grundsteuer B (150). Auch die regionale Verteilung stellt sich deutlich anders dar. Bei der Gewerbesteuer ist es der Osten Deutschlands, der hohe Spannweiten aufweist, während sich im Westen die meisten Kreise eher homogen darstellen (mit der großen Ausnahme von Schleswig-Holstein). Bei den drei höchsten Spannweiten liegt dann aber nur einer der Kreise in Ostdeutschland (Landkreis Vorpommern-Rügen mit 250 Punkten). Die anderen zwei liegen in Rheinland-Pfalz im Eifelkreis Bitburg-Prüm (270 Punkte) und wiederum im Landkreis Bernkastel-Wittlich (570 Punkte).

ABBILDUNGEN 19 Spannen der Hebesätze innerhalb von Landkreisen bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer

a) Grundsteuer B- Hebesatz-Spanne 2015

b) Gewerbesteuer – Hebesatz-Spanne 2015



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Regionaldatenbank Deutschland (Code 356-11-5).

| BertelsmannStiftung

Aus den Daten lässt sich schließen, dass der interkommunale Wettbewerb bei der Gewerbesteuer kompetitiver ist als bei der Grundsteuer B. Unternehmen und Gewerbetreibende können sich mit ihrer Standortwahl einer Besteuerung entziehen. Es liegt in der Natur der Sache, dass Grundstücke diese Mobilität nicht besitzen. Es erscheint intuitiv, dass die lokale Politik diese Unterschiede in der Mobilität kennt und sich dies in eher geringen Unterschieden der Gewerbesteuerhebesätze niederschlägt. Andererseits muss beachtet werden, dass die kommunalen Leistungen, die Anwohner und Unternehmen in Anspruch nehmen, durchaus positiv mit dem kommunalen Steueraufkommen zusammenhängen können. Somit sind größere Spannen mithin vielleicht auch dadurch zu erklären, dass Steuerzahler bereit sind, für eine bessere kommunale Infrastruktur und effizientere Bürokratie, die sich positiv auf Lebensqualität bzw. Unternehmensgewinne auswirken, höhere Steuerhebesätze in Kauf zu nehmen.<sup>17</sup>

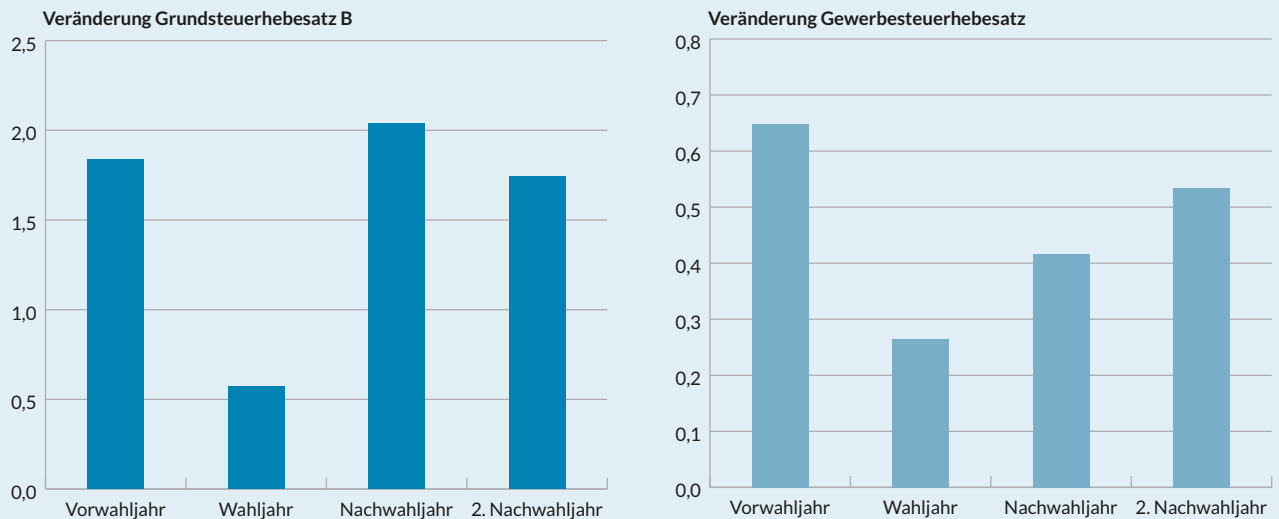
17 Das bestätigt auch eine repräsentative Befragung von Bürgern in Nordrhein-Westfalen zur kommunalen Haushaltspolitik (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013: 33 ff.).

### 4.3 Kommunalwahlen

In Deutschland entscheidet der Gemeinderat über die Hebesätze seiner Gemeinde.<sup>18</sup> Beispielhaft wird hier der Frage nachgegangen, ob Kommunalwahlen Einfluss auf die Steuerpolitik haben. Je nach Land finden die Kommunalwahlen alle fünf oder sechs Jahre statt, wobei innerhalb eines Landes Kommunalparlamente an einem einheitlichen Termin gewählt werden. Es lässt sich vermuten, dass die regierenden Kommunalpolitiker die Hebesätze in Jahren verändern, die für sie politisch gesehen günstig sind. Somit besteht ein Anreiz, die Hebesätze nicht kurz vor einer anstehenden Wahl außerordentlich zu erhöhen, um für den potenziellen Ärger der betroffenen Bürger über die Steuererhöhung nicht umgehend die Quittung zu bekommen. Im Umkehrschluss stellt eine Hebesatzerhöhung kurz nach einer Kommunalwahl kein großes politisches Risiko dar, da diese für den nächsten

18 Tatsächlich ist die Steuerpolitik in allen Ländern von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ausgenommen.

ABBILDUNG 20 Veränderungen des Hebesatzes der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in Bezug zum Jahr der Kommunalwahlen (in Prozent)



Anmerkung: Über alle Jahre (seit 2000) ist die durchschnittl. Grundsteuerhebesatzerhöhung 1,52 % bzw. Gewerbesteuerhebesatzerhöhung 0,46 %  
 Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Regionaldatenbank Deutschland (Code 356-11-4).

BertelsmannStiftung

Wahlkampf drei oder vier Jahre später eher von untergeordneter Bedeutung sein wird.

Die Abbildung 20 visualisiert die Abhängigkeit der Prozentualen Grundsteuer- und Gewerbesteuerhebesatzänderungen von ihrem Zeitpunkt relativ zu den Gemeinderatswahlen in den Jahren zwischen 2000 und 2015. Tatsächlich zeigen die Daten, dass die durchschnittliche Hebesatzerhöhung der Gemeinden in Wahljahren deutlich niedriger ausfällt als in anderen Jahren. Die durchschnittliche Prozentuale Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B beträgt im Wahljahr 0,57 Prozent. Im Jahr nach der Wahl liegt der durchschnittliche Wert mit 2,04 Prozent etwa 3,5 Mal so hoch. Interessanterweise ist auch der Wert des Jahres vor der Wahl mit 1,84 Prozent massiv höher als im Wahljahr.

Bei den Entwicklungen der Gewerbesteuerhebesätze ergibt sich ein ähnliches Bild. In Bezug auf Kapitel 2.3 sei hier noch einmal erwähnt, dass die Erhöhungen der Grundsteuerhebesätze u. a. für den Inflationsausgleich notwendig sind, während dies bei den Gewerbesteuerhebesätzen wegen der dynamischen Entwicklung der Bemessungsgrundlage nicht der Fall ist. Dies erklärt, warum die durchschnittliche jährliche Hebesatzerhöhung der Gewerbesteuer mit 0,46 Prozent wesentlich niedriger ausfällt als die der Grundsteuer B mit 1,52 Prozent. Im Wahljahr beträgt der durchschnittliche Anstieg des Gewerbesteuerhebesatzes 0,27 Prozent. Der Anstieg im Nachwahljahr beträgt mit

0,42 Prozent etwa das Anderthalbfache davon. Erstaunlicherweise liegt der Wert im Jahr vor der Wahl mit 0,65 Prozent am höchsten.

Die Daten deuten also klar darauf hin, dass der zeitliche Abstand zu den Kommunalwahlen einen Effekt auf die Höhe der Hebesatzänderungen hat. Dieser Effekt ist bei der Grundsteuer B stärker ausgeprägt als bei der Gewerbesteuer. Es lässt sich mutmaßen, dass die lokalen Politiker in Jahren, in denen die Kommunalwahlen stattfinden, etwaige Hebesatzänderungen tendenziell niedriger halten, als dies in anderen Jahren der Fall wäre, um die Chancen auf eine Wiederwahl zu erhöhen. Dieses Vorgehen lässt sich jedoch lediglich im Wahljahr und nicht im vorangehenden Jahr beobachten, in dem die Hebesatzerhöhungen sogar überdurchschnittlich hoch ausfallen.



## 4.4 Zwischenfazit

Dem Stand der Forschung folgend wird die Entwicklung der Hebesätze auch durch politische Faktoren wie das Verhalten der Nachbargemeinden oder Kommunalwahlen beeinflusst. Die Auswertung der Hebesätze des Jahres 2015 zeigt, dass die kreisinternen Differenzen der Hebesätze für die Grundsteuer B deutlich größer sind als für die Gewerbesteuer. Auch zeigen sich regionale Differenzen nach Steuerarten. Bei der Grundsteuer B häufen sich große kreisinterne Spannweiten in Nordrhein-Westfalen und Hessen, während dies bei der Gewerbesteuer eher in Ostdeutschland der Fall ist. Offenbar ist der durch Differenzen der Grundsteuer B ausgelöste interkommunale Wettbewerb bzw. Druck geringer als jener der Gewerbesteuer. Der relative Zeitpunkt der Kommunalwahlen zeigt ebenfalls einen deutlichen Effekt auf die Hebesatzpolitik, wobei die durchschnittlichen Erhöhungen der Hebesätze im Wahljahr vergleichsweise niedrig ausfallen. Dabei ist die Gewerbesteuer weniger sensibel für diesen Effekt. Die Erhöhungen der Hebesätze der Grundsteuer B sind stärker ausgeprägt als bei der Gewerbesteuer. Außerdem finden sie bei der Grundsteuer B gehäuft im Jahr nach der Kommunalwahl und bei der Gewerbesteuer im Jahr vor der Kommunalwahl statt.

## 5 Fazit

---

Die realen Steuereinnahmen der Kommunen sind zwischen 2005 und 2015 infolge des Wirtschaftswachstums in allen Ländern gestiegen. Die Hebesätze der beiden wichtigsten Steuern der Kommunen, der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer, entwickelten sich dabei unterschiedlich. Bei der Gewerbesteuer blieben die Hebesätze relativ konstant, da die Steuerbasis generell mit der Inflation wächst, bei der Grundsteuer B stiegen sie deutlich. So konnte – bei nominal fast konstanten Grundsteuermessbeträgen – auch bei der Grundsteuer ein Mehr an Steuereinnahmen erzielt werden, was die Inflation über den Beobachtungszeitraum mehr als kompensierte.

Bei den Disparitäten sind zunächst die relativ geringen Unterschiede der Gewerbesteuerhebesätze auffällig, während sich die Hebesätze bei der Grundsteuer B insbesondere seit der Wirtschaftskrise stark auseinanderentwickelten und die Spannweite bei der Gewerbesteuer deutlich übertrafen. Die Kreise mit den höchsten Hebesätzen bei der Grundsteuer B verteilen sich dabei in ganz Deutschland, während sich hohe Gewerbesteuersätze hauptsächlich in Nordrhein-Westfalen konzentrieren. Auch innerhalb der Kreise sind die Unterschiede bei der Grundsteuer B deutlich größer als bei der Gewerbesteuer. Besonders in Nordrhein-Westfalen und Hessen häufen sich große kreisinterne Spannweiten und deuten damit auf einen, im Gegensatz zur Gewerbesteuer, relativ geringen Wettbewerbsdruck zwischen den Gemeinden hin.

Die grundsätzlich positive Entwicklung der Steuereinnahmen verstärkte allerdings die ohnehin schon großen regionalen Unterschiede der Erträge sowohl zwischen, als auch innerhalb der Länder. Neben den starken Ost-West- und Stadt-Land-Gefällen gibt es auch innerhalb wirtschaftlich starker Länder schwache Kreise und umgekehrt. Die Unterschiede der Pro-Einwohner-Werte zwischen den stärksten und schwächsten Kommunen haben sich innerhalb der zehn Jahre nominal nahezu verdoppelt und verdeutlichen

eine wachsende Ungleichheit zwischen den wirtschaftlich erfolgreichen und abgehängten Regionen.

Besonders die Gewerbesteuer, die im Durchschnitt wichtigste kommunale Steuer, vergrößerte diese Ungleichheit. Dies ist auf die Unterschiede in der lokalen Wirtschaftsstärke und dementsprechend der Steuerbasis zurückzuführen, welche es strukturell schwächeren Regionen trotz hoher Hebesätze nicht ermöglicht, zu den Einnahmen der stärkeren Kommunen aufzuschließen. Gleichzeitig ist die Entwicklung und Vergrößerung der lokalen Steuerbasis kurzfristig nur bedingt möglich, was die relativ geringe Mobilität innerhalb der Einnahmeverteilung erklärt.

Der Zusammenhang zwischen Steuern und kommunalen Ausgaben wie beispielsweise den Investitionen verdeutlicht die Disparitäten der lokalpolitischen Handlungsfreiheit, welche sich durch die beschriebenen Ungleichheiten ergeben. Diese werden durch die im Teil D des Kommunalen Finanzreports beschriebenen Unterschiede bei der kommunalen Verschuldung noch verstärkt.

# Literatur

---

- Baskaran, Thushyanthan (2014). „Identifying local tax mimicking with administrative borders and a policy reform“. *Journal of Public Economics* 118. 41–51.
- Bertelsmann Stiftung (2013). *Was denken die Bürger über das Sparen? Gütersloh*.
- Boettcher, Florian (2014). „Geht die Schere zwischen reichen und armen Kommunen auseinander? – Gemeindliche Steuerkraftdisparitäten im Ländervergleich“. *Der Gemeindehaushalt* 1. 1–9.
- Brueckner, Jan (2003). „Strategic Interactions among Governments: An Overview of Empirical Studies“. *International Regional Science Review* (26) 2. 175–188.
- Bundesministerium der Finanzen (2016). *Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969*. Berlin.
- Foremny, Dirk, und Nadine Riedel (2014). „Business taxes and the electoral cycle“. *Journal of Public Economics* 115. 48–61.
- Freier, Ronny, und Christian Odendahl (2015). „Do parties matter? Estimating the effect of political power in multi-party systems“. *European Economic Review* 80. 310–328.
- Geißler, René, und Florian Boettcher (2016). „Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern“. *Wirtschaftsdienst* (96) 3. 212–219.
- Janeba, Eckhard, und Steffen Osterloh (2013). „Tax and the city – A theory of local tax competition“. *Journal of Public Economics* 106. 89–100.
- Karrenberg, Hanns, und Engelbert Münstermann (2006). „Trotz Gewerbesteuerwachstum Kassenkredite auf Rekordniveau. Gemeindefinanzbericht 2006 im Detail“. *Der Städtetag* (59) 5. 5–7.
- Nordhaus, William D. (1988). „The Political Business Cycle“. *The Review of Economic Studies* (42) 2. 169–190.
- Rogoff, Kenneth, und Anne Sibert (1988). „Elections and Macroeconomic Policy Cycles“. *The Review of Economic Studies* (55) 1. 1–16.
- Salmon, Pierre (1987). „Decentralisation as an Incentive Scheme“. *Oxford Review of Economic Policy* 3. 24–43.
- Wildasin, David E. (1988). „Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition“. *Journal of Public Economics* 35. 229–240.
- Zodrow, George, und Peter Mieszkowski (1986). „Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods“. *Journal of Urban Economics* 19. 356–370.

# Impressum

---

## © Bertelsmann Stiftung

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

## Verantwortlich

Dr. René Geißler

## Autoren

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

Prof. Dr. Ronny Freier, Abteilung für öffentliche Finanzen,  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune,  
Bertelsmann Stiftung

Friederike-Sophie Niemann, Programm LebensWerte  
Kommune, Bertelsmann Stiftung

Moritz Schubert, Abteilung für öffentliche Finanzen,  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

## Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

## Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

## Bildnachweis

Shutterstock | ESB Professional

Online-ISSN 2567-045X

## Adresse | Kontakt

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

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

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)



- A Rahmenbedingungen kommunaler Haushaltspolitik
- B Kommunale Finanzlage im Jahr 2016
- C Entwicklung und Verteilung der Gemeindesteuern
- D Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite**
- E Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen



# Inhalt

---

<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2 Kassenkredite der Kommunen im Überblick</b>	<b>6</b>
2.1 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Zeitverlauf von 2005 bis 2015	6
2.2 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Ländervergleich	7
2.3. Zwischenfazit	10
<b>3 Disparitäten in der Entwicklung der Kassenkredite</b>	<b>11</b>
3.1 Regionale Verteilung von Kassenkreditbeständen	11
3.2 Maximalwerte in der Kassenkreditverteilung	14
3.3 Disparitäten bei den Kassenkrediten im Zeitverlauf 2005 bis 2015	15
3.4 Zwischenfazit	19
<b>4 Erklärungsansätze für Kassenkredite</b>	<b>21</b>
4.1 Effekte des niedrigen Zinsniveaus	21
4.2 Regulierungen von Kassenkrediten	22
4.3 Politische Ökonomie von Kassenkrediten	24
4.4 Zwischenfazit	26
<b>5 Fazit</b>	<b>27</b>
<b>Literatur</b>	<b>28</b>
<b>Impressum</b>	<b>30</b>



# Zusammenfassung

---

- Die Kassenkredite sind seit vielen Jahren Indikator für kommunale Finanzprobleme und stehen im Fokus der Diskussion über regionale Haushaltskrisen. Kassenkredite dienen der gesetzlichen Bestimmung nach lediglich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätspässen. Sie haben im Regelfall kurze Laufzeiten und dienen nicht der Finanzierung von Investitionen, sondern des Konsums. Tatsächlich haben sich aber die Kassenkredite in vielen Kommunen zum dauerhaften Finanzierungsinstrument entwickelt. Die Folge sind zum einen sinkende lokalpolitische Gestaltungsspielräume, zum anderen wachsende Zinsrisiken.
- Der Anstieg der Gesamtverschuldung der Kommunen im Verlauf der Jahre 2005 bis 2015 entfiel nahezu vollständig auf Kassenkredite. Parallel dazu hat sich der Anteil dieser Kreditform an der Gesamtverschuldung binnen einer Dekade bundesweit fast verdoppelt (auf nunmehr 37 Prozent im Jahr 2015). Dabei gibt es erhebliche regionale Unterschiede: Entfallen in Bayern nicht einmal 2 Prozent der Verschuldung auf Kassenkredite, sind dies im Saarland gut 60 Prozent. Je größer der Anteil dieser meist kurzfristigen Verschuldung, desto größer sind analog die Risiken steigender Zinssätze. In 68 der 398 Kommunen machen die Kassenkredite mehr als die Hälfte der gesamten Verschuldung aus, in 202 Kommunen hingegen weniger als zehn Prozent.
- Im Vergleich der Jahre 2005 und 2015 waren die Kommunen in vier Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen) quasi frei von Kassenkrediten. Eine andere Gruppe von vier Ländern verzeichnete hingegen von hohem Niveau ausgehend einen weiteren deutlichen Anstieg (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen).
- Auch die Ausprägung der Kassenkredite auf Ebene der 398 Kreise und kreisfreien Städte zeigt, dass in einigen Ländern hohe Kassenkredite der Regelfall sind (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen), in anderen die Ausnahme (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen).
- Die Bestände an Kassenkrediten sind räumlich hoch konzentriert. Die Hälfte aller Kommunen ist nahezu frei davon (Kassenkreditbestände von unter 80 Euro je Einwohner). Auf der anderen Seite weisen 82 Kommunen Werte von über 1.000 Euro je Einwohner auf. Die 17 Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten liegen allesamt in nur zwei Ländern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.
- Im Zeitvergleich der Jahre 2005 und 2015 nehmen die Unterschiede zwischen den Kommunen zu. Die Verteilung wird breiter. Dies ist nicht allein auf die Zunahme der Extreme zurückzuführen. Auch im mittleren Bereich der Schuldenstände nimmt die Zahl der Kommunen zu.
- Nur wenigen Kommunen gelang im Vergleich der Jahre ein deutlicher Abbau der Kassenkredite; meist infolge von Entschuldungshilfen der Länder.
- Schaut man auf die Verschiebungen innerhalb der Verteilung, fällt auf, dass Kommunen nur selten ihre Position im Vergleich der Jahre 2005 und 2015 wesentlich verbessern konnten. Die Gruppe der finanzstarken Kommunen und die Gruppe hoch verschuldeter Kommunen blieben stabil.
- Allgemein sind Kassenkredite in hohem Maße Folge der wirtschaftlichen und sozialen Lage einer Kommune. Hinzu treten landesrechtliche Bestimmungen über den Aufgabenkatalog, die Finanzierung und die Praxis der Kommunalaufsicht. Darüber hinaus wurden in den vergangenen Jahren jedoch auch Effekte des niedrigen Zinsniveaus und lokalpolitische Überlegungen sichtbar.

# 1 Einleitung

---

Im Gegensatz zu Bund und Ländern gelten für die Kommunen seit jeher strenge Schuldengrenzen. Grundsätzlich muss eine Kommune ihren Haushalt jährlich ausgleichen. Kredite dürfen nicht für laufende Zwecke, sondern ausschließlich investiv verwendet werden. Diese Schuldengrenzen werden durch die Innenministerien und deren nachgeordnete Behörden überwacht (vgl. Ebinger et al. 2017). Bei Verstößen greifen Sanktionen bis hin zu Sanierungsprogrammen, mithin eine wesentliche Begrenzung der lokalen Handlungsspielräume. Die Entwicklung der Finanzierungssalden und Verschuldung offenbart, dass diese Regeln in den vergangenen Jahren nicht flächendeckend eingehalten werden konnten.

Neben der investiv gebundenen Verschuldung stehen die sogenannten „Kassenkredite“. Eigentlich als Mittel zur Zwischenfinanzierung von laufenden Ausgaben gedacht, um unterjährig Zahlungsschwankungen auszugleichen, ist die flexible Kreditlinie bei der Bank (vergleichbar mit dem Dispositionskredit bei Privatpersonen) für viele Kommunen zur Dauereinrichtung geworden. Ihnen stehen keine Investitionen, also bleibende Werte, gegenüber.

Viele Kommunen sind (rechtswidrig) nicht mehr in der Lage, diese Verschuldung eigenständig zurückzuführen. Die Kassenkredite können ganz überwiegend als Spiegelbild der Haushaltsdefizite der Vorjahre interpretiert werden. Ihr Bestand wuchs im Zeitraum 2000 bis 2016 von sieben auf knapp 50 Milliarden Euro. Nicht zu Unrecht gelten die Kassenkredite daher als der zentrale Krisenindikator der kommunalen Finanzlage. Sie stehen im Fokus der politischen Diskussion und sind Ansatzpunkt verschiedener Hilfsprogramme.<sup>1</sup>

Im Zusammenhang mit den Kassenkrediten wird zudem auf das gesteigerte Zinsrisiko für die Schuldner verwiesen (Freier und Grass 2013).<sup>2</sup>

Infolge ihrer Bedeutung für die kommunalen Finanzen werden die Kassenkredite in diesem Teil D des Kommunalen Finanzreports näher untersucht. Im Vordergrund stehen die Veränderung der kommunalen Verschuldungsstruktur sowie die Entwicklung der regionalen Unterschiede über den Zeitraum 2005 zu 2015. Teil D schließt mit drei Erklärungsfaktoren jenseits des üblichen Diskurses: dem Effekt des allgemeinen Zinsniveaus, den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und einem wissenschaftlichen Exkurs in die politische Ökonomie kommunaler Verschuldung.

---

<sup>1</sup> Zum Beispiel des Schutzschirmes Hessen oder des Investitionspakts der Bundesregierung aus dem Jahr 2015.

<sup>2</sup> Das Problem des Zinsrisikos ist insbesondere dann relevant, wenn die Banken die Kreditlinie kurzfristig verändern können. Für Nordrhein-Westfalen gilt allerdings bezüglich der Zinssicherung z. B. Folgendes: Für die Hälfte des Gesamtbestands an Krediten zur Liquiditätssicherung darf die Gemeinde Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren treffen. Für ein weiteres Viertel am Gesamtbestand an Krediten zur Liquiditätssicherung dürfen Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von maximal fünf Jahren getroffen werden. Mit diesen Fristen ist die Kassenkreditfinanzierung immer noch kurzfristiger als der übliche Investitionskredit, aber das Veränderungsrisiko wird verringert.

# 2 Kassenkredite der Kommunen im Überblick

## 2.1 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Zeitverlauf von 2005 bis 2015

In den letzten zehn Jahren ist die Gesamtverschuldung der Kernhaushalte der Kommunen (ohne Extrahaushalte) um knapp 20 auf mehr als 132 Milliarden Euro gestiegen. Bei einer Inflation von 15,6 Prozent über den Gesamtzeitraum liegt der Anstieg damit real in etwa bei einem Inflationsausgleich (17,7 Milliarden Euro). Wie in Abbildung 1 zu sehen ist, fand dieser Anstieg nahezu ausschließlich während der Finanzkrise von 2009 bis 2012 statt. Im Betrachtungszeitraum blieb die kommunale Verschuldung sowohl vor als auch nach der Wirtschaftskrise weitgehend konstant, was von einem finanziell relativ nachhaltigen Wirtschaften auf kommunaler Ebene zeugt.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Im Zeitraum zwischen 2005 bis 2009 stieg die Verschuldung um lediglich 2,1 Prozent (von 113,5 auf 115,9 Milliarden Euro) bei einer Inflationsrate von 6,9 Prozent. Nach der Wirtschaftskrise gab es von 2012 bis 2015 ebenfalls lediglich einen Anstieg um 1,5 Prozent (von 130,6 auf 132,6 Milliarden Euro) bei einer Inflation in diesem Zeitraum von 2,7 Prozent. Damit verringerte sich die kommunale Verschuldung real (nach Inflation) außerhalb des Zeitraums der Finanzkrise in den kommunalen Haushalten von 2009 bis 2012.

Allerdings zeigt eine genauere Betrachtung der Schulden in diesem Zeitraum eine Veränderung der Schuldenstruktur weg von traditionellen investiven Bankkrediten und hin zu Kassenkrediten. Vor der Finanzkrise lag die Gesamthöhe der Kassenkredite 2005 noch bei weniger als 24 Milliarden Euro, bei Ausbruch der Wirtschaftskrise 2008 jedoch schon bei fast 30 Milliarden Euro. Erst seit 2012 hat sich diese Entwicklung etwas abgeschwächt und die Kassenkreditverschuldung liegt konstant bei knapp unter 50 Milliarden Euro. Da das Volumen der langfristigen investiven Kredite in diesem Zeitraum gefallen ist und seit 2008 um rund 80 Milliarden Euro fluktuiert, entfiel die gesamte zusätzliche Verschuldung seit 2005 auf Kassenkredite. Von 2014 zu 2015 gab es einmalig im Beobachtungszeitraum einen moderaten Rückgang der Kassenkredite, wesentlich bedingt durch die Entschuldungshilfen in Niedersachsen und Hessen. Das Problembewusstsein ist gestiegen und die allgemein gute Wirtschaftsentwicklung begünstigt die kommunalen Bemühungen, Kassenkredite zu limitieren. Allerdings ist das Volumen der Kassenkreditschulden auch 2016 (siehe Teil B, Kapitel 6) weiterhin alarmierend hoch.

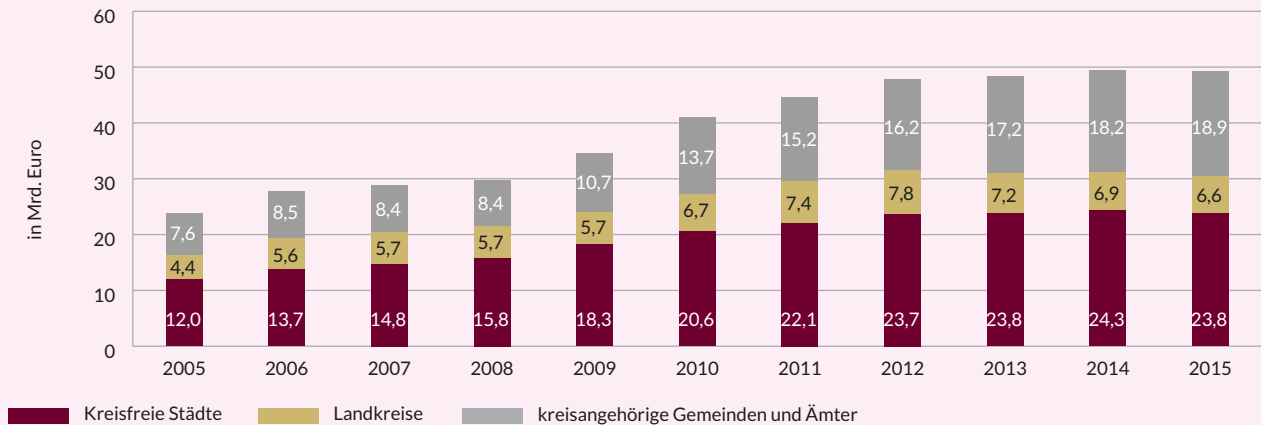
ABBILDUNG 1 Entwicklung der kommunalen Schulden und Anteil der Kassenkredite 2005–2015 (in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2005 bis 2015).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 2 Entwicklung der Kassenkredite nach kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden 2005–2015 (in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2005 bis 2015).

BertelsmannStiftung

Um die Gesamtentwicklung besser nachvollziehen zu können, lohnt ein Blick auf die unterschiedlichen kommunalen Ebenen (vgl. Teil A, Kapitel 4). Sowohl die kreisfreien Städte und die Landkreise als auch die kreisangehörigen Gemeinden haben die Möglichkeit, für ihre Aufgabenerfüllung und zum Zweck der Liquiditätssicherung Kassenkredite aufzunehmen. In einigen Bundesländern gibt es außerdem Verbands- und Samtgemeinden, eine Ebene zwischen Gemeinden und Landkreisen, die ebenfalls Verpflichtungen in Form von Kassenkrediten eingehen können.<sup>4</sup>

Abbildung 2 visualisiert die Entwicklung zwischen 2005 und 2015 auf den verschiedenen Ebenen.<sup>5</sup> 2015 hatten die kreisangehörigen Gemeinden insgesamt 18,9 Milliarden Euro Kassenkredite (etwa 38 Prozent aller kommunalen Kassenkredite), die Landkreise 6,6 Milliarden Euro (etwa 14 Prozent) und die kreisfreien Städte den Großteil mit 23,8 Milliarden Euro (fast 48 Prozent). Der Trend zu höheren Kassenkrediten zeigt sich sowohl in kreisfreien Städten und in den Landkreisen als auch in den kreisangehörigen Gemeinden, wenn auch in unterschiedlichem Umfang. Die kreisfreien Städte verdoppelten zwischen 2005 und 2015 ihre Bestände an Kassenkrediten, liegen aber seit 2012 mehr oder weniger konstant bei etwa 24 Milliarden Euro.

4 Des Weiteren gibt es vereinzelt auch Bezirke und Landschaftsverbände zwischen der Kreis- und Landesebene, die ebenfalls Kassenkredite aufnehmen. 2015 waren das allerdings nur der Bezirk Oberpfalz (Bayern) und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen), die zusammen Kassenkredite in Höhe von 365 Millionen Euro aufgenommen haben.

5 Kassenkredite der Verbands- und Samtgemeinden sind hier den kreisangehörigen Gemeinden zugerechnet. Die Kassenkredite der Bezirke und Landschaftsverbände sind wegen Geringfügigkeit hier nicht berücksichtigt.

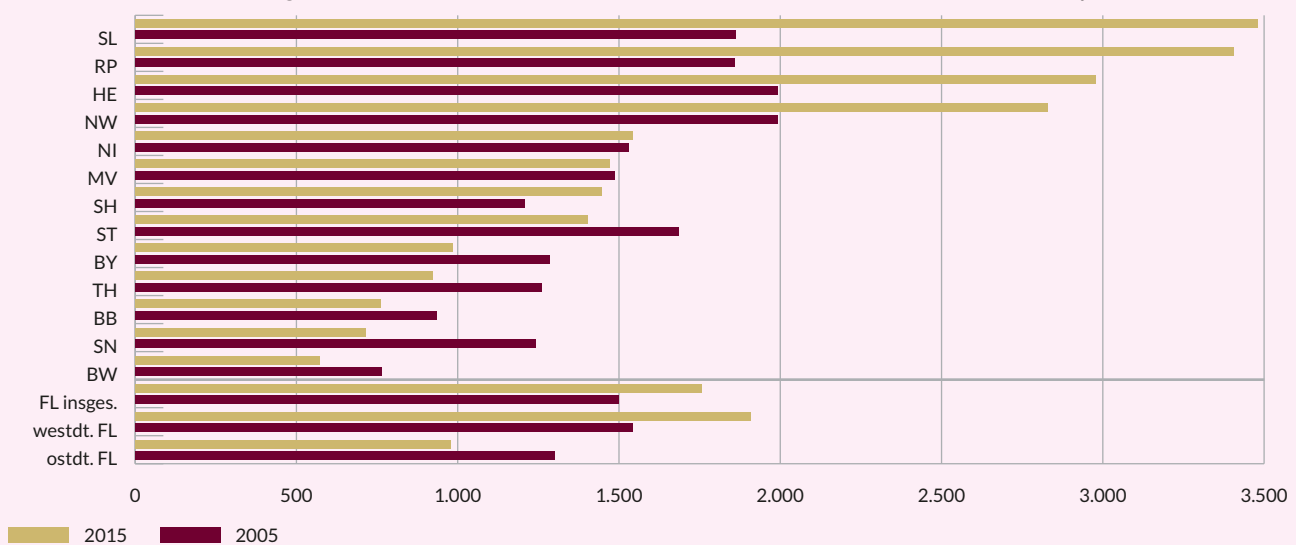
Für die Landkreise ergibt sich ein ähnliches Bild: Der starke Anstieg wurde 2012 gestoppt und die Kassenkreditverschuldung ist seitdem sogar rückläufig. Lediglich kreisangehörige Gemeinden verzeichnen nach wie vor wachsende Kassenkredite.<sup>6</sup>

## 2.2 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Ländervergleich

Die kommunale Verschuldung mit Kassenkrediten und Investitionskrediten in den Kernhaushalten in den Jahren 2005 und 2015 wird in Abbildung 3 im Ländervergleich dargestellt. Im Durchschnitt stehen die deutschen Kommunen 2015 mit etwa 1.750 Euro Gesamtverschuldung je Einwohner in der Pflicht. Der Vergleich der Flächenländer zeigt jedoch enorme Unterschiede beim Schuldenniveau und bei der Entwicklung der Verschuldung. 2015 lagen das Saarland (3.481 Euro je Einwohner) und Rheinland-Pfalz (3.405 Euro) deutlich über 3.000 Euro und Hessen (2.979 Euro) und Nordrhein-Westfalen (2.828 Euro) nur knapp darunter. Gegenüber Baden-Württemberg – das mit 571 Euro je

6 Interessant ist hier auch die Ausgabenverteilung der verschiedenen Gebietskörperschaften. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes tragen die kreisfreien Städte und die Landkreise etwa jeweils ein Viertel der Ausgaben des kommunalen Sektors. 42 Prozent entfallen auf die kreisangehörigen Gemeinden. Damit wird klar, dass die kreisfreien Städte gemessen an ihrem Ausgabenanteil einen stark überproportionalen Anteil an den Kassenkrediten tragen. Allerdings unterscheidet sich auch die Ausgabenstruktur. Die kreisfreien Städte und Landkreise sind für einen Großteil der Sozialausgaben verantwortlich, die im Zeitverlauf stark angestiegen sind. Insbesondere die kreisfreien Städte sind hier durch Mehrbelastungen betroffen, da sie diese im Gegensatz zu den Landkreisen nicht umlegen können. Der Anstieg der Sozialausgaben kommt daher als ein Faktor für den starken Anstieg der Kassenkredite bei den kreisfreien Städten in Betracht.

ABBILDUNG 3 Ländervergleich kommunale Schulden in den Kernhaushalten 2005 und 2015 (in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2005 und 2015).

BertelsmannStiftung

Einwohner die geringste Gesamtverschuldung in den Kernhaushalten aufweist – ist die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen des Saarlandes demnach mehr als sechs Mal so hoch.

Auch bei der Entwicklung von 2005 zu 2015 zeigen sich sehr große Länderunterschiede. Eine Mehrheit der Flächenländer konnte die Pro-Kopf-Verschuldung konstant halten oder sogar reduzieren. Auf der anderen Seite stieg die Verschuldung im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen – also den Ländern, die bereits über die höchsten Bestände verfügen – deutlich und in Schleswig-Holstein zumindest moderat. Insgesamt führt die Schuldsituation in diesen Ländern zu einem Anstieg der bundesweiten Pro-Kopf-Verschuldung von 256 Euro (von 1.499 auf 1.755 Euro).

Vorbilder beim Schuldenabbau sind die wirtschaftlich erfolgreichen Südländer Bayern und Baden-Württemberg. Beide verfügten bereits 2005 über (sehr) geringe Schuldenstände. Gleichwohl konnten sie im betrachteten Vergleichszeitraum ihre nominalen Schulden noch weiter senken. Auch die Kommunen in den ostdeutschen Ländern konnten ihre Schulden im Durchschnitt reduzieren (von 1.300 auf 979 Euro), in Sachsen sogar um 529 Euro je Einwohner. Anzumerken ist hier der Effekt der Bevölkerungsentwicklung. Während ein Anstieg der Bevölkerung in Süddeutschland die Pro-Kopf-Verschuldung automatisch sinken lässt, ist in den demographisch schrumpfenden ostdeutschen Kommunen das Gegenteil der Fall. Dass dennoch alle fünf

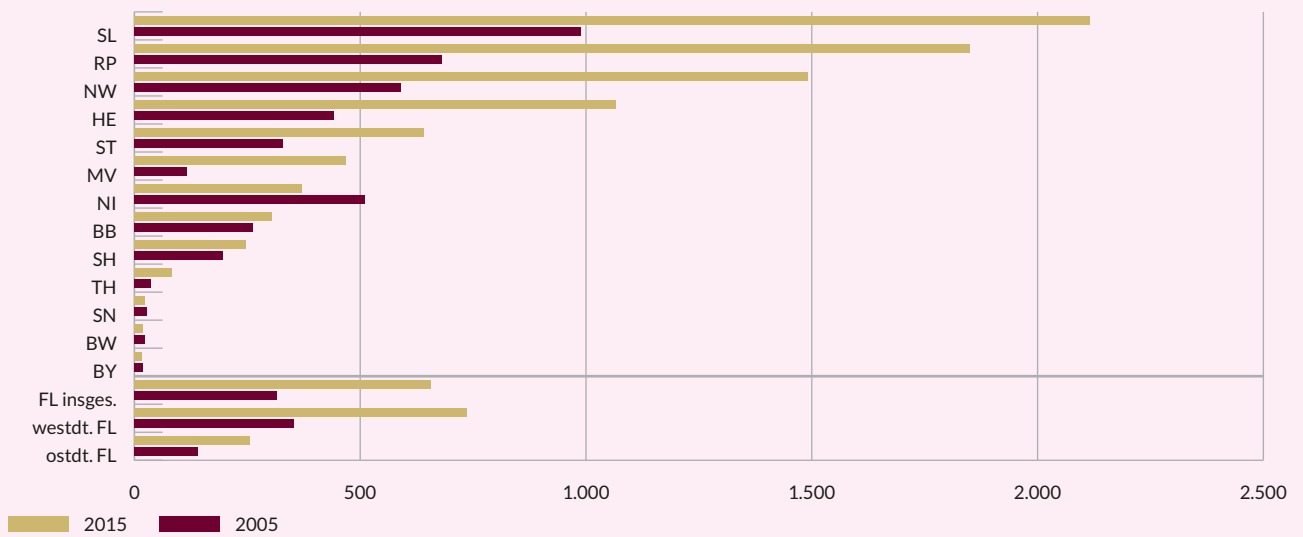
ostdeutschen Länder bei ihren Bemühungen um Schuldenkonsolidierungen erfolgreich waren, ist vor diesem Hintergrund umso bemerkenswerter.<sup>7</sup>

Ähnlich zweigeteilt wie die Gesamtverschuldung sind auch das Niveau und die Entwicklung der Kassenkredite in den kommunalen Kernhaushalten zwischen den Ländern. Auffällig ist zunächst, dass Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen nahezu ohne Kassenkredite auskommen, während die Kommunen im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz ihre Kassenkredite im betrachteten Zeitraum mindestens verdoppelten (Abbildung 4). Interessanterweise erhöhten auch viele ostdeutsche Kommunen ihre Kassenkreditverschuldung, ohne jedoch insgesamt neue Schulden aufzunehmen; insbesondere die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Lediglich in den Kommunen Niedersachsens sind die Kassenkredite gesunken, bedingt durch Entschuldungshilfen des Landes. Bei nahezu konstanter Pro-Kopf-Verschuldung zeigen sich hier im Zehnjahresvergleich deutlich niedrigere Kassenkredite.

Abbildung 5 zeigt ergänzend, welchen Anteil an den kommunalen Schulden die Kassenkredite in den Flächenländern ausmachen. Vergleichbar mit Abbildung 1 bestätigt die Betrachtung die Entwicklung zwischen 2005 und 2015. So hat sich für die Gesamtheit der Flächenländer der Anteil der Kassenkredite an kommunalen Schulden von 21 Prozent auf

<sup>7</sup> Hinzu kommt, dass die auslaufenden Solidarparaktmittel die ostdeutschen Kommunen finanziell belasten.

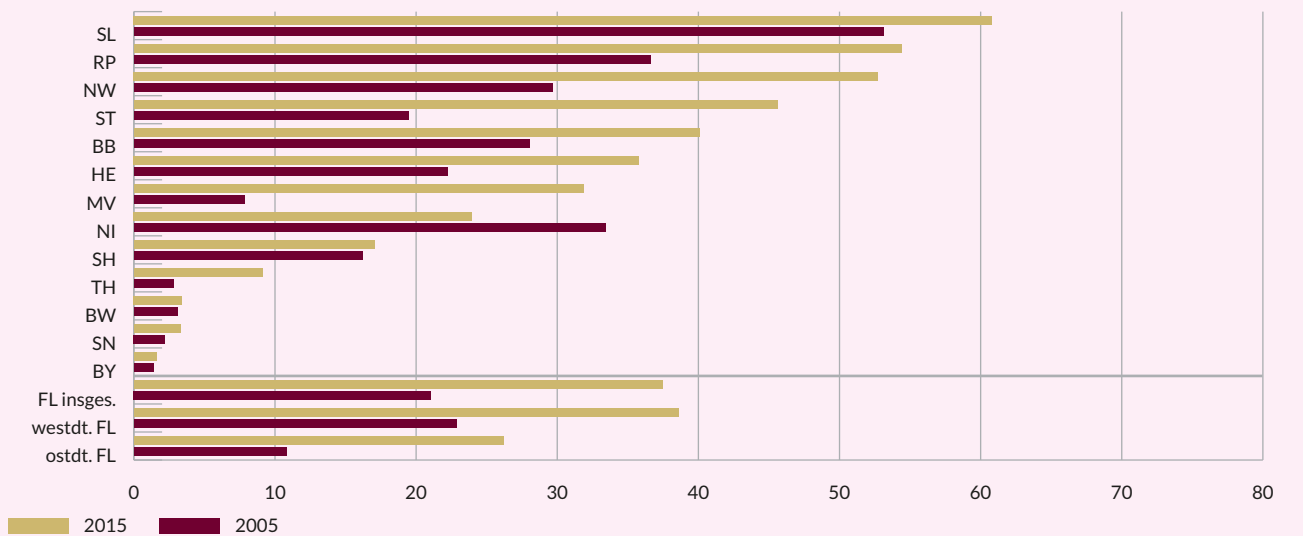
ABBILDUNG 4 Ländervergleich Kassenkredite in den Kernhaushalten 2005 und 2015 (in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2005 und 2015).

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 5 Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung 2005 und 2015 (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, 2005 und 2015).

BertelsmannStiftung

37 Prozent gesteigert und somit nahezu verdoppelt. Diese Steigerung ist sowohl in den alten als auch den neuen Ländern zu beobachten, wobei sie im Westen mit 69 Prozent ausgehend von einem höheren Niveau weniger massiv ausfällt als im Osten mit 142 Prozent. Dieser allgemeine Trend tritt jedoch nicht in allen Ländern auf. So ist der Anteil der Kassenkredite in Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg moderat gesunken und in Niedersachsen sogar um 28 Prozent gefallen. Im Kontrast dazu hat sich der Anteil in Sachsen-Anhalt und Thüringen mehr als verdoppelt und ist in Mecklenburg-Vorpommern gar um 306 Prozent gestiegen. Nicht allein diese Heterogenität in den Veränderungen zwischen 2005 und 2015, sondern auch die großen Unterschiede zwischen den Anteilen der Kassenkreditverschuldung fallen in der Abbildung auf. Im Saarland, in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen machen die Kassenkredite im Schnitt mehr als die Hälfte der kommunalen Verschuldung aus. In Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg sind es weniger als 5 Prozent.

### 2.3. Zwischenfazit

Der starke Anstieg der kommunalen Verschuldung in den Jahren 2005 bis 2015 fällt hauptsächlich in die Jahre der Finanz- und Wirtschaftskrise. Sowohl von 2005 bis 2009 als auch nach 2013 blieben die Gesamtschulden in den Kernhaushalten der Kommunen nahezu konstant.

Allerdings zeigt sich ein Trend hin zur Verschuldung über Kassenkredite anstatt herkömmlicher Kredite (welche nur für investive Zwecke verwendet werden dürfen). Zwischen 2005 und 2015 stieg ihr Anteil von 21 Prozent auf 37 Prozent. Statistisch wurden neue Schulden nahezu vollständig in Form von Kassenkrediten aufgenommen.

Bei der beschriebenen Entwicklung gibt es jedoch große Unterschiede zwischen den Ländern. Die Kommunen im Westen des Landes verbuchten einen starken Anstieg der Gesamtverschuldung, während in südlichen und auch in einigen östlichen Ländern die Verschuldung sogar reduziert werden konnte. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Kassenkrediten: Während sich diese in den Kommunen im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz mindestens verdoppelten, kommen Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen nahezu ohne Kassenkredite aus. Entsprechend der Zuwächse in den vier „Krisenländern“ stieg auch der Anteil von Kassenkrediten an der Gesamtverschuldung im Westen Deutschlands zum Teil auf über 50 Prozent.

# 3 Disparitäten in der Entwicklung der Kassenkredite

## 3.1 Regionale Verteilung von Kassenkreditbeständen

Im vorhergehenden Kapitel wurde gezeigt, dass sich die Pro-Kopf-Kassenkreditbestände zwischen den Flächenländern auch im zeitlichen Vergleich stark unterscheiden. Ein Blick auf die Kassenkredite auf der Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte zeichnet ein noch detaillierteres Bild der zugrunde liegenden regionalen Unterschiede; wiederum auf Grundlage der Jahre 2005 und 2015. Für die Betrachtung wurde die Verschuldung von Landkreisen und den ihnen angehörigen Gemeinden (und ggf. anderen Gemeindeverbänden) zu statistischen Gesamtkreisen aggregiert.

Abbildung 6 unterteilt die Gesamtkreise und kreisfreien Städte nach ihren Kassenkreditbeständen je Einwohner in vier Kategorien.<sup>8</sup> So liegt die Kassenkreditverschuldung in den Kernhaushalten bei 102 Gesamtkreisen unter 5 Euro, bei 106 Kreisen zwischen 5 und 100 Euro, bei 108 Kreisen zwischen 100 und 1.000 Euro und bei 82 Kreisen über 1.000 Euro.

Zunächst wird auch auf der Kreisebene ersichtlich, dass die südlichen Länder Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen in der Fläche keine Kassenkreditproblematik aufweisen. Im Hinblick auf den Bundesdurchschnitt fallen die Kassenkredite je Einwohner in diesen Ländern äußerst niedrig aus. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass auch diese Länder einzelne Kommunen mit – wenn auch niedrigen – dreistelligen Kassenkreditbeständen je Einwohner beheimaten, etwa die bayerische kreisfreie Stadt Rosenheim mit 229 Euro, den baden-württembergischen Landkreis Heidenheim mit 116 Euro und den sächsischen Landkreis Nordsachsen mit 114 Euro. Dennoch fallen vor allem die zahlreichen Gesamtkreise und kreisfreien Städte auf, die quasi ohne Kassenkredite auskommen (Kassenkredite von weniger als 5 Euro je Einwohner). In Bayern sind dies 56 von 96 Kreisen, in Baden-Württemberg 21 von 44. Interessan-

<sup>8</sup> Die Einteilung, die in etwa eine Viertelteilung der Gesamtverteilung in widerspiegelt, erfolgte nach festen Grenzen.

terweise sind in Sachsen die drei kreisfreien Städte Dresden, Chemnitz sowie Leipzig kassenkreditfrei.

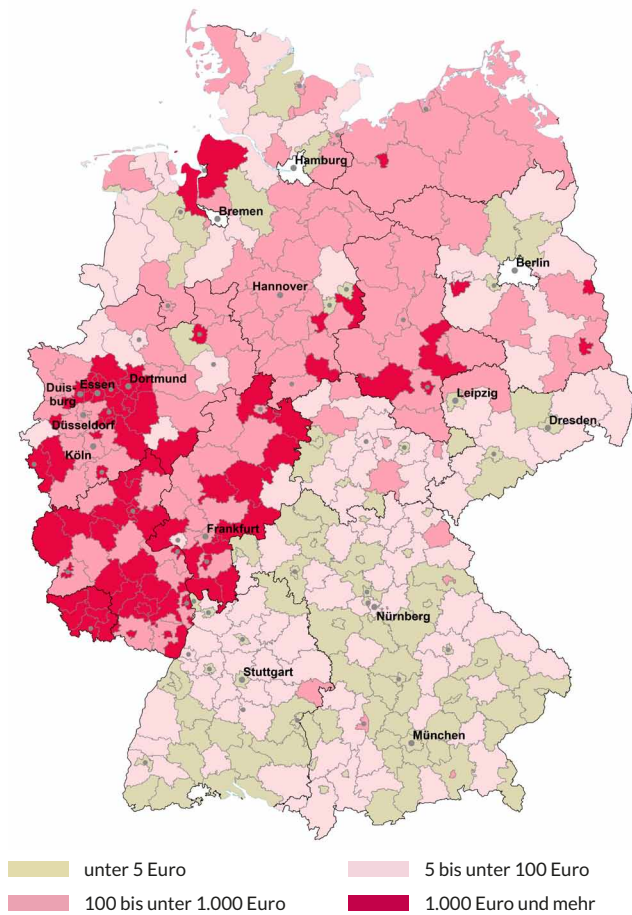
Wie bereits in der Diskussion um Abbildung 4 besprochen, zeigt die Karte auch, dass die ostdeutschen Kommunen insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg mittlerweile durchaus substanzielle Kassenkreditschulden angesammelt haben, obwohl die Gesamtverschuldung immer noch moderat ist. Gerade in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt muss allerdings angesichts der (Entwicklung der) Kassenkreditbestände durchaus von Problemen in der Fläche gesprochen werden.

Überdies lässt sich gut erkennen, wo die wirklich großen Problemlagen bei den Kassenkrediten auftreten: im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen. In diesen Ländern liegen nicht nur die großen Ausreißer (siehe weitere Analysen in Kapitel 3.3), auch in der Fläche zeigt sich eine durchgehend hohe Kassenkreditverschuldung. So liegt selbst der Landkreis Merzig-Wadern, der die niedrigsten durchschnittlichen Kassenkredite im Saarland aufweist, mit mehr als 1.000 Euro je Einwohner deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt. In Rheinland-Pfalz, wo 2015 mit Pirmasens die deutsche Stadt mit den höchsten Pro-Kopf-Kassenkrediten liegt, weisen immerhin 25 von 36 Kreisen vierstellige Pro-Kopf-Kassenkreditbestände auf. In Nordrhein-Westfalen sind vor allem die kreisfreien Städte betroffen. Mit Ausnahme von Münster, Düsseldorf, Köln und Hamm haben sie alle Kassenkredite von mindestens 1.000 Euro je Einwohner angesammelt.

Die Gegenüberstellung der kreisfreien Stadt Oberhausen mit Kassenkrediten von etwa 7.550 Euro je Einwohner und dem Gesamtkreis Gütersloh, der als Ausnahme in Nordrhein-Westfalen ohne Kassenkredite auskommt, zeigt, dass es trotz einer hohen Problemlage auf aggregierter Ebene teils äußerst starke Disparitäten auch innerhalb der „Krisenländer“ gibt. Große Heterogenität zwischen den



ABBILDUNG 6 Kassenkredite 2015 – Gesamtkreisebene

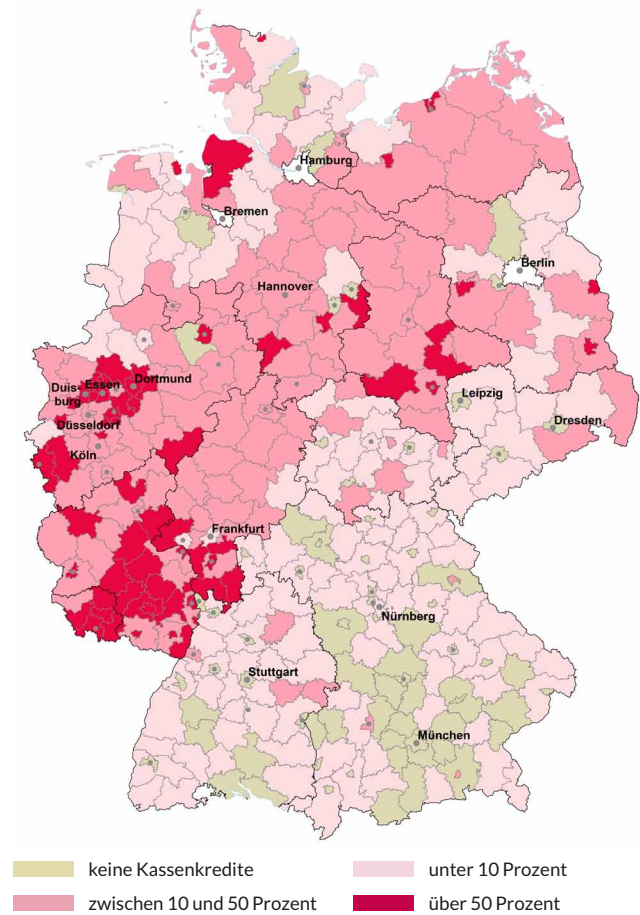


Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungszentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden). | BertelsmannStiftung

Kommunen zeigt sich auch in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen oder Thüringen, wo Kommunen mit hohen und niedrigen Kassenkreditbeständen teils sogar nebeneinander liegen. Auffallend sind die eklatanten Unterschiede der Verschuldungslage an den Ländergrenzen Bayern und Hessen sowie Baden-Württemberg zu Rheinland-Pfalz.

Wie bereits gezeigt, weisen die Länder große Unterschiede im Hinblick auf die (Kassen-)Kreditbeschaffung der Kommunen auf. Für eine präzisere Analyse werden die Gesamtkreise und kreisfreien Städte noch einmal nach den Anteilen der Kassenkredite an den Schulden in vier Kategorien eingeteilt (Abbildung 7). Neben 75 Kreisen, die keine Kassenkredite in Anspruch nehmen, machen in 129 Kreisen die Kassenkreditbestände weniger als 10 Prozent der Verschuldung aus. In 126 Kreisen liegen sie immerhin schon zwischen 10 und 50 Prozent, 68 Kreise weisen schließlich sogar mehr als 50 Prozent auf.

ABBILDUNG 7 Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung 2015 – Gesamtkreisebene



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungszentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden). | BertelsmannStiftung

Erwartungsgemäß weisen die Abbildungen 6 und 7 eine hohe Übereinstimmung auf zwischen Kreisen mit hoher Kassenkreditverschuldung und Kreisen, die sich zu einem großen Anteil über Kassenkredite finanzieren. Die Gesamtkreise und kreisfreien Städte im Saarland, in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sind fast komplett den beiden oberen Kategorien (über 100 Euro) zugehörig. Dies bestätigt zwar die im Bundesvergleich relativ große Abhängigkeit von Kassenkrediten. Das sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Unterschiede auch innerhalb der Länder zum Teil sehr groß sind. In Rheinland-Pfalz etwa verzeichnet der Landkreis Ahrweiler einen Kassenkreditanteil von nur 12 Prozent, während in Pirmasens 83 Prozent der Schulden durch Kassenkredite finanziert sind. In Nordrhein-Westfalen haben die kreisfreien Städte Hagen, Remscheid, Bielefeld und Oberhausen einen Kassenkreditanteil von über 85 Prozent, während der Kreis Gütersloh ohne Kassenkredite auskommt und weitere vier Kreise weniger als 10 Prozent verzeichnen.

Den Erwartungen entsprechend sind die Disparitäten in der Verschuldungsstruktur in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen sehr gering. Insgesamt weisen hier nur neun von 153 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten einen Kassenkreditanteil von mehr als 10 Prozent auf und keiner mehr als 20 Prozent. Dass die weiteren Länder bis auf Sachsen-Anhalt Kreise aus mindestens drei Kategorien aufweisen, zeigt, dass dort überall zumindest moderate Disparitäten zu finden sind. Die größte Spanne findet sich dabei in Brandenburg, wo die Landeshauptstadt Potsdam und der Landkreis Oberhavel frei von Kassenkrediten sind, die kreisfreien Städte Frankfurt an der Oder und Brandenburg an der Havel hingegen Kassenkreditanteile von je 89 Prozent und Cottbus von 92 Prozent verzeichnen.

In den Abbildungen 8 und 9 wird die Analyse der regionalen Unterschiede auf die verschiedenen kommunalen Ebenen vertieft. Abbildung 8 zeigt, welche kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte Kassenkredite aufgenommen haben und welche nicht. Ergänzend zeigt Abbildung 9, welche Landkreise selbstständig Kassenkredite aufgenommen haben.<sup>9</sup> Dort geht es also nicht um den Kassenkreditbestand der Gesamtkreise, der auch die Kassenkredite der zugehörigen Gemeinden umfasst. In der Gesamtbetrachtung beider Graphiken zeigt sich entsprechend, ob es regionale Unterschiede im Hinblick darauf gibt, welche kommunale Ebene eher dazu neigt, Kassenkredite aufzunehmen.

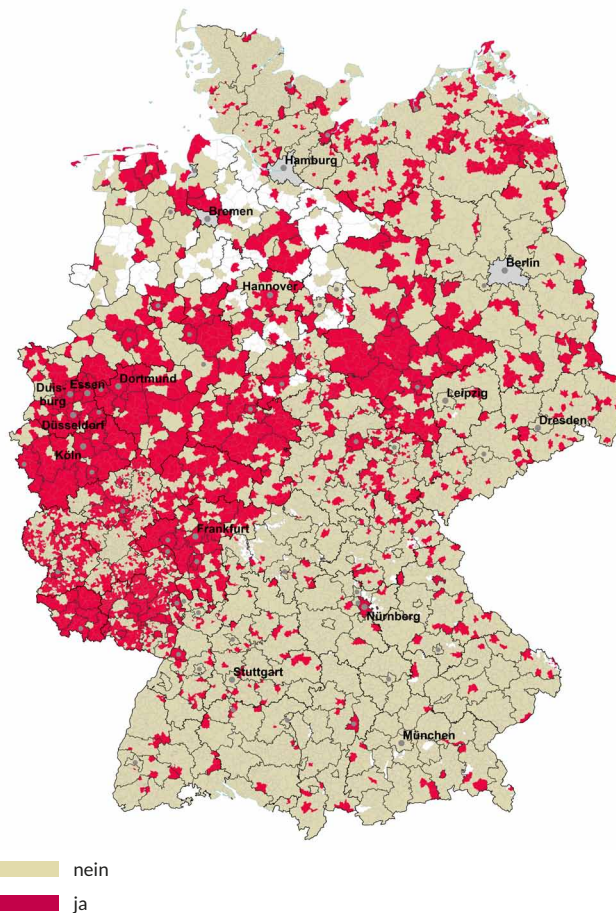
In Abbildung 8 wird für die über 11.000 Gemeinden in Deutschland dargestellt, welche Kommunen Kassenkredite nutzen oder nicht. Die Karte zeigt interessante regionale Unterschiede auf. Im Saarland und in Nordrhein-Westfalen nutzt der Großteil der Gemeinden Kassenkredite. Auch in Hessen und in Sachsen-Anhalt sind Kassenkredite weit verbreitet.<sup>10</sup>

Eine Sonderposition nehmen Rheinland-Pfalz und Niedersachsen ein. Während es in beiden Ländern viele kreisangehörige Gemeinden gibt, für die ein Kassenkreditbestand von null Euro ausgewiesen wird, wird die tatsächliche Verschuldungslage mit Kassenkrediten in der Abbildung 8 verzerrt dargestellt, weil Verbands- oder Samtgemeinden die Verschuldung über Kassenkredite mittreiben können. So

9 In beiden Analysen werden nur jene Kommunen als kassenkreditfrei kategorisiert, die tatsächlich null Euro bei den Kassenkrediten in der Schuldenstatistik der Gemeinden ausweisen. In Abbildung 6 wurden in der untersten Kategorie Kassenkreditbestände von bis zu 5 Euro je Einwohner zugelassen, weil auf der Gesamtkreisebene eine Kategorisierung mit null Euro wenig informativ ist.

10 In der Darstellung der Gemeindekarte wurde auf Geosoftware aus dem Jahr 2013 zurückgegriffen. Damit einher gehen Darstellungsprobleme für Gemeinden, die im Zeitraum 2014 bis 2015 von Gemeindegebietsreformen betroffen waren.

ABBILDUNG 8 Kassenkredite Ja/Nein 2015 – Gemeindeebene



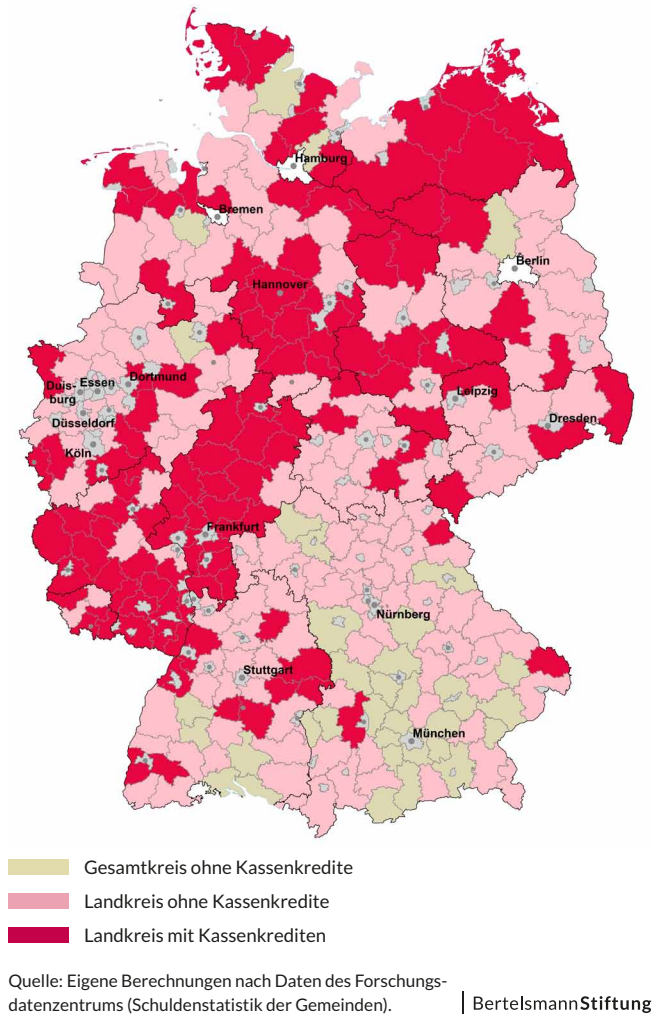
Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungszentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden). | BertelsmannStiftung

sind in Rheinland-Pfalz von 149 Verbandsgemeinden 145 mit Kassenkrediten belastet; in Niedersachsen haben 54 von 122 Samtgemeinden Kassenkredite in ihrem Schuldenportfolio. Tatsächlich kann beispielsweise in den Gesamtkreisen Rhein-Hunsrück-Kreis und Westerwaldkreis die Verschuldungslast durch Kassenkredite mit über 90 Prozent auf die Verbandsgemeindeebene zurückgeführt werden.<sup>11</sup>

Während Kassenkredite im Westen Deutschlands ein erhebliches gemeindliches Problem darstellen, zeigt sich die Lage in anderen Ländern grundverschieden. In Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen, aber auch in Branden-

11 In der Darstellung von Abbildung 8 wurde darauf verzichtet, die Kassenkreditbestände der Ämter, Verbandsgemeinden oder Samtgemeinden auf die dazugehörigen Kommunen zu verteilen. In allen anderen Karten und Darstellungen werden die Verschuldungszahlen dieser Ebene den jeweiligen Gesamtkreisen zugerechnet. Auch in vielen anderen Ländern (z. B. Brandenburg oder Schleswig-Holstein) können Ämter Kassenkredite aufnehmen. Allerdings sind die Fallzahlen und die durchschnittlichen Verschuldungszahlen sehr gering.

ABBILDUNG 9 **Kassenkredite Ja/Nein 2015 – Landkreise und kreisfreie Städte**



burg, Thüringen und Schleswig-Holstein ist jeweils nur eine geringe Anzahl der Gemeinden von der Kassenkreditproblematik betroffen.

In Abbildung 9 wechselt die Betrachtung auf die Ebene der Landkreise (kreisfreie Städte werden hier nicht dargestellt). Unterschieden wird zwischen drei Kategorien. Die erste Kategorie umfasst die 118 Landkreise, die selbstständig auf Kreisebene Kassenkredite aufgenommen haben.<sup>12</sup> In der zweiten Kategorie haben 142 Landkreise selbst keine Kassenkredite aufgenommen, wohl aber dem Kreisgebiet zugehörige Gemeinden. Außerdem gibt es 35 Landkreise, in denen weder auf Kreisebene noch auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden Kassenkredite aufgenommen wurden.

<sup>12</sup> Für die Einteilung in diese erste Kategorie ist es unerheblich, ob die jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden Kassenkredite haben oder nicht.

Vor allem Bayern sticht hier heraus. Lediglich drei der Landkreise haben Kassenkredite aufgenommen und 25 der Landkreise kommen sogar ohne eigene und Kassenkreditaufnahme der Gemeinden aus. Auch in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Sachsen und Brandenburg nimmt eine klare Mehrheit der Landkreise keine Kassenkredite auf.<sup>13</sup>

### 3.2 Maximalwerte in der Kassenkreditverteilung

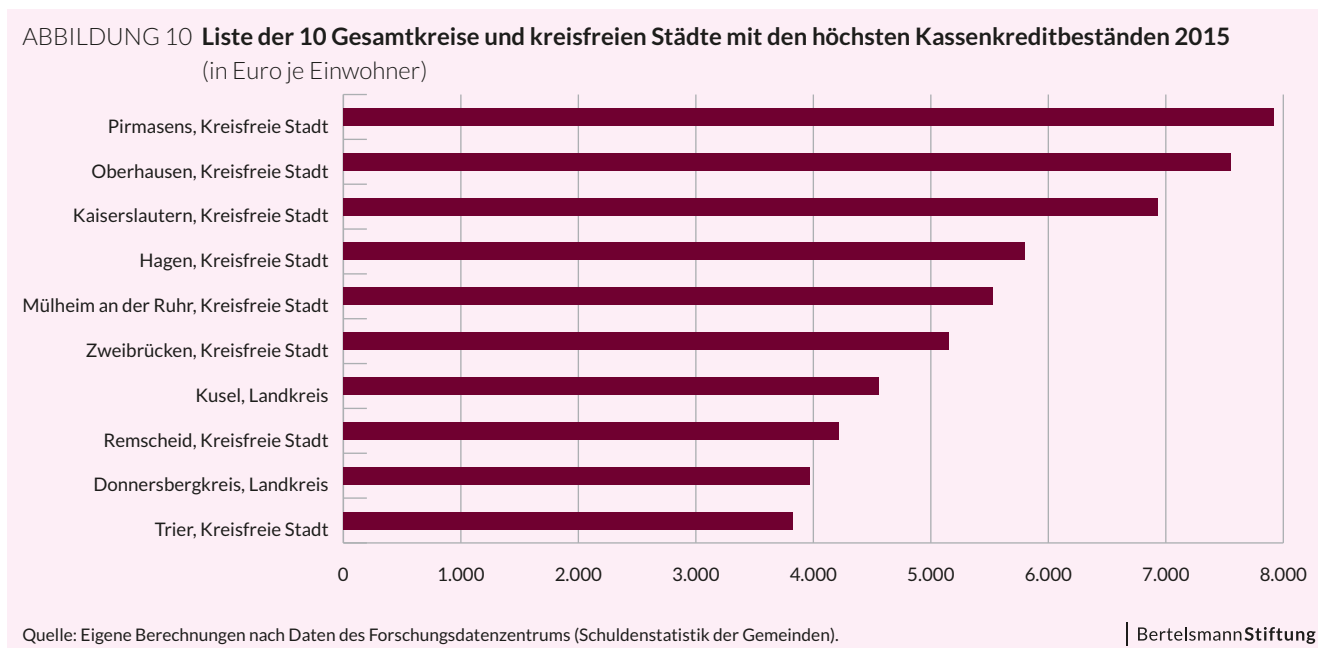
Abbildung 10 führt die zehn Gesamtkreise oder kreisfreien Städte mit der höchsten Kassenkreditverschuldung je Einwohner im Jahr 2015 auf und nimmt damit die Extremwerte der Verteilung in den Blick.

Die höchsten Kassenkredite je Einwohner weist 2015 die rheinland-pfälzische Stadt Pirmasens auf, gefolgt von Oberhausen und Kaiserslautern. Hier fallen erneut die regionalen Besonderheiten auf, die bereits im letzten Kapitel kommentiert wurden. Tatsächlich sind die siebzehn Landkreise und kreisfreien Städte mit den höchsten Kassenkreditbeständen je Einwohner allesamt in Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen verortet.

Wie extrem diese Pro-Kopf-Werte sind, wird deutlich, wenn man sie mit dem Median der Kassenkreditverteilung von 78 Euro je Einwohner vergleicht. Während sich in 50 Prozent der deutschen Kommunen der Kassenkreditbestand auf weniger als 80 Euro beschränkt, liegt selbst die rheinland-pfälzische kreisfreie Stadt Trier, die auf Platz zehn in der Liste steht, etwa 49 Mal so hoch wie dieser Medianwert. In Pirmasens ist die Kassenkreditbelastung sogar etwa 100 Mal so groß wie im Median.

<sup>13</sup> Als Anmerkungen sei erwähnt, dass es auch Landkreise gibt, die selbst Kassenkredite aufnehmen, wobei die kreisangehörigen Gemeinden dies nicht tun. Dies ist der Fall in den baden-württembergischen Kreisen Rastatt und Heidenheim und im niedersächsischen Ammerland. Diese Landkreise sind in Abbildung 9 ebenfalls weiß gekennzeichnet.





### 3.3 Disparitäten bei den Kassenkrediten im Zeitverlauf 2005 bis 2015

In diesem Kapitel wird untersucht, wie sich die Unterschiede zwischen den Kommunen im Vergleich der Jahre 2005 und 2015 entwickelt haben. Abbildung 11 zeigt die Verteilungen der Kassenkredite 2005, 2015 (sowie 2015 inflationsbereinigt zu Preisen von 2005). Wie bereits erwähnt, finden sich in der Grundgesamtheit der 398 Kommunen viele, deren Kassenkredite tatsächlich null oder nur knapp darüber sind. Für die von uns gewählte Darstellungsform einer Kerndichteschätzung lässt sich infolgedessen nur schwer eine Aussage über die Entwicklung am oberen Rand treffen. Aus diesem Grund werden in die folgende Analyse lediglich die Kommunen einbezogen, die 2015 über dem Median von 78 Euro lagen. So lässt sich für die betreffenden 199 Kommunen mit hoher Kassenkreditverschuldung darstellen, wie sich deren Situation verändert hat, ohne dass dieses Bild durch die kassenkreditlosen Kommunen verzerrt wird. Dargestellt wird also die Entwicklung bei den Kommunen mit hohen Kassenkrediten, nicht aber die Gesamtentwicklung aller Kommunen.

Die Betrachtung der Verschiebung der Gesamtverteilung zeigt einen eindeutigen Trend zu höheren Kassenkrediten. Die pinke Linie fällt sichtbar flacher aus. Die Dichte im unteren Bereich der Verteilung hat abgenommen. 2015 haben deutlich mehr Kommunen Kassenkredite je Einwohner über 1.000 Euro als noch 2005. Die gestrichelte Linie, die die Dichte für 2015 inflationsbereinigt darstellt, ver-

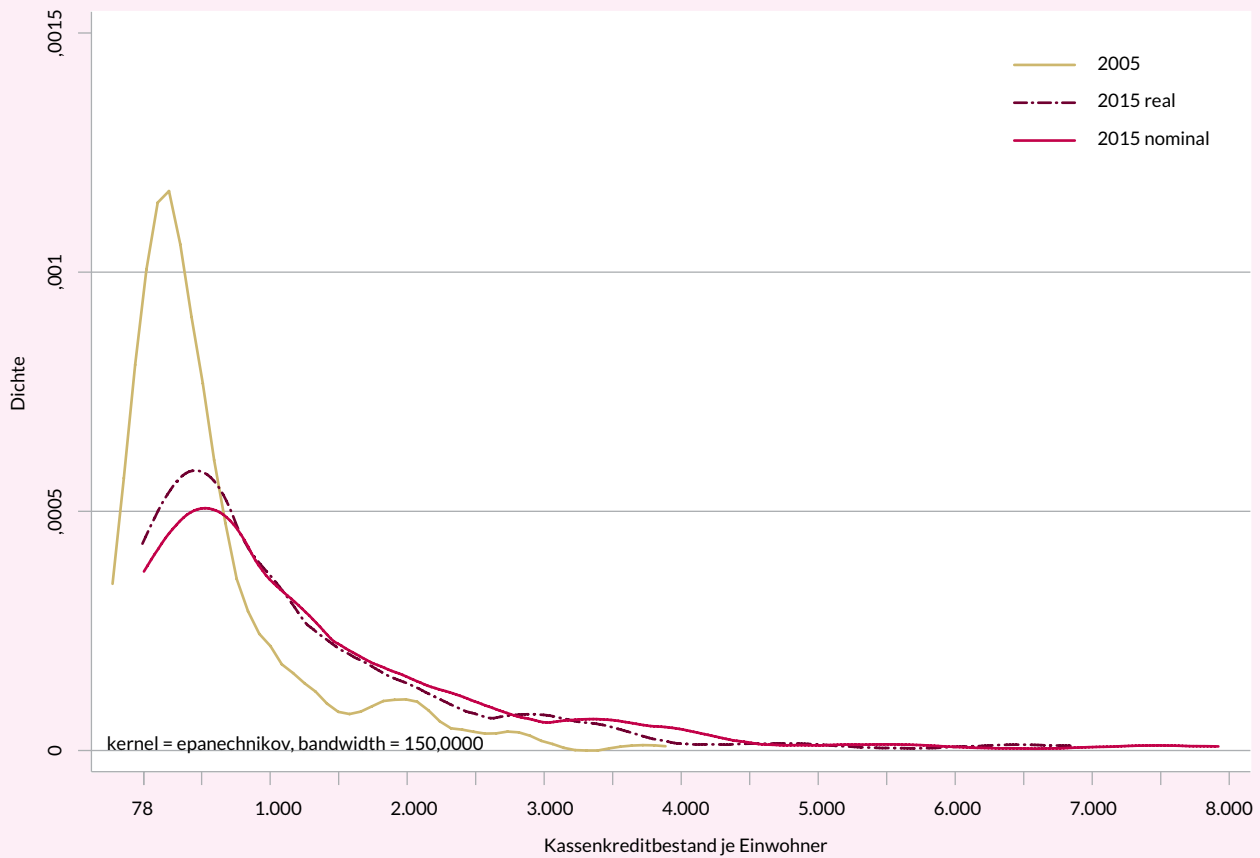
deutlicht, dass auch real eine deutliche Zunahme der Kassenkredite zu verzeichnen ist. Besonders auffällig ist die Steigerung der Höchstwerte: Mit 3.736 Euro je Einwohner hatte Oberhausen im Jahr 2005 die höchsten Kassenkredite, 2015 gab es hingegen schon 13 Kreise mit höheren (nominalen) Werten. Allerdings wäre es falsch, die wachsenden Kassenkreditbestände nur auf die Steigerungen in den Extremen bei den rheinland-pfälzischen und nordrhein-westfälischen Gesamtkreisen und kreisfreien Städten zurückzuführen. Die Zunahme der Dichte für die Werte im unteren vierstelligen Bereich ist ebenfalls klar zu erkennen.

Interessanterweise bleibt der Median der Gesamtverteilung (einschließlich der Kommunen am unteren Rand) jedoch real nahezu konstant. Er wächst von 64 Euro je Einwohner im Jahr 2005 nur auf inflationsbereinigte 67 Euro je Einwohner im Jahr 2015. Die höhere Verschuldung ergibt sich also nahezu ausschließlich aus Kommunen mit Kassenkreditbeständen oberhalb des Medianwertes.

Während die Dichtefunktionen die Bewegung der Verteilung als Ganzes darstellen, sind auch die Veränderungen innerhalb der Verteilung interessant. Selbst bei einer konstanten Verteilung könnten einige Kommunen innerhalb dieser ihre Position geändert haben, nach oben oder nach unten.

Abbildung 12 zeigt die 20 Gesamtkreise oder kreisfreien Städte mit den höchsten Steigerungen bzw. Senkungen an Kassenkrediten je Einwohner zwischen 2005 und 2015 und somit die Extremwerte der Veränderungen innerhalb der

ABBILDUNG 11 **Kerndichteschätzung der Kassenkreditbestände 2005 und 2015** (in Euro je Einwohner)



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

BertelsmannStiftung

Verteilung. Es überrascht nicht, dass sich die Kommunen mit den höchsten Steigerungen stark mit den Kommunen mit den höchsten Werten aus Abbildung 10 überschneiden. Konkret bedeutet dies, dass wiederum lediglich Gesamtkreise und kreisfreie Städte aus Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen in der Liste mit den größten Steigerungen vertreten sind. Die mit einigem Abstand höchste Steigerung an Kassenkrediten je Einwohner verzeichnet mit 5.672 Euro die kreisfreie Stadt Pirmasens, welche auch in Abbildung 10 den „Spitzenplatz“ belegt. Mit ihren hohen Änderungswerten sind die aufgeführten Kreise keinesfalls Ausreißer: Insgesamt 228 Gesamtkreise und kreisfreie Städte erhöhten ihre Kassenkreditbestände im betrachteten Zeitraum, was den grundsätzlichen Trend zu steigenden Kassenkrediten noch einmal belegt. 54 von ihnen steigerten ihre Kassenkredite je Einwohner sogar um einen vierstelligen Betrag.

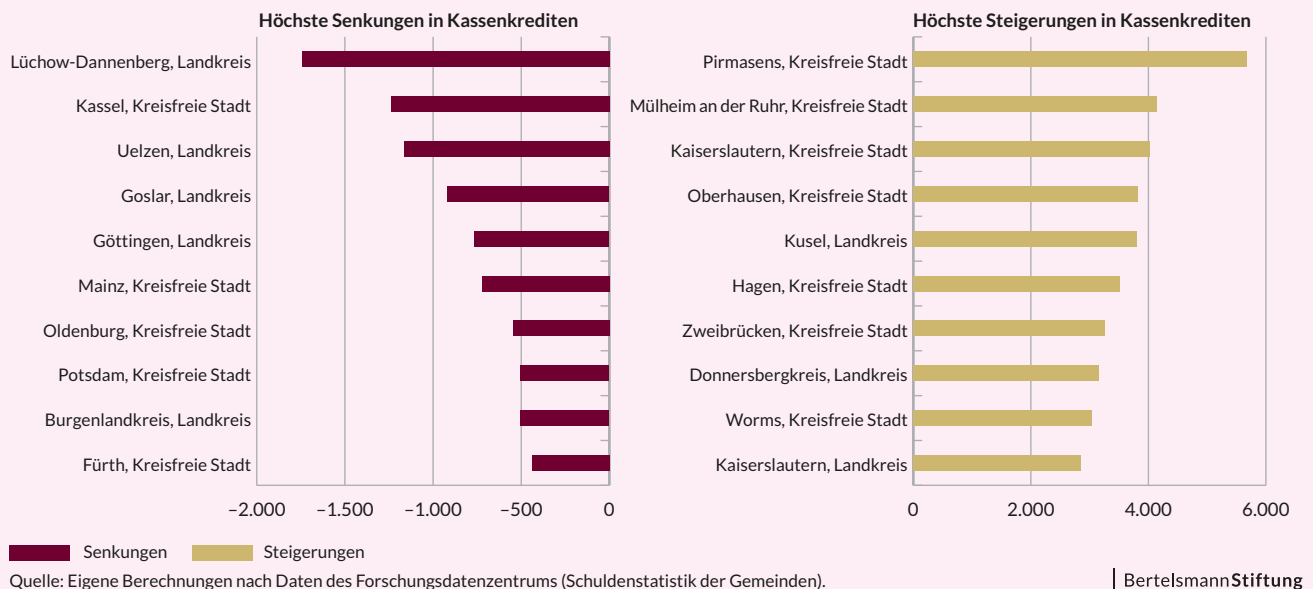
Den höchsten Rückgang gab es im niedersächsischen Landkreis Lüchow-Dannenberg, welcher die Kassenkredite je Einwohner um 1.743 Euro senken konnte. Sechs der aufge-

führten Kreise befinden sich in Niedersachsen, was nicht überrascht, da Niedersachsen, wie in Abbildung 4 gezeigt, insgesamt seine Kassenkredite zwischen 2005 und 2015 deutlich reduzierte. Anzumerken ist jedoch, dass die ersten fünf Kommunen dieser Auflistung von Entschuldungshilfen der Länder Hessen und Niedersachsen profitierten (vgl. Textbox 1).<sup>14</sup> Auch die rheinland-pfälzische Landeshauptstadt Mainz profitierte von Hilfszahlungen des Landes und konnte 723 Euro je Einwohner abbauen; ist jedoch weiterhin mit relativ hohen Kassenkreditbeständen konfrontiert (2.086 Euro je Einwohner). Im Gegensatz dazu konnten die in der Liste folgenden kreisfreien Städte Oldenburg, Potsdam und Fürth ihre Kassenkreditbestände vollständig abbauen.<sup>15</sup>

14 Der Landkreis Lüchow-Dannenberg hat 2015 80,4 Millionen Euro aus dem Zukunftsvertrag erhalten (Entschuldungsfonds). Auch die Landkreise Uelzen (60 Millionen Euro), Goslar (etwa 44 Millionen Euro) und Göttingen (über 70 Millionen Euro) sowie die Stadt Hildesheim (130 Millionen Euro) haben über den Zukunftsvertrag von Zahlungen profitiert. Kassel hat bis zu 66 Millionen Euro Entschuldungshilfe erhalten (Schutzschirmgesetz).

15 Die Stadt Fürth erhielt (allein) 2013 ergebniswirksame Hilfen in Höhe von 4 Millionen Euro.

ABBILDUNG 12 Minimal- und Maximalwerte bei den Veränderungen der Kassenkredite zwischen 2005 und 2015  
(in Euro je Einwohner)



### TEXTBOX 1 Die Entschuldungsprogramme in Hessen und Niedersachsen

Bereits im Kommunalen Finanzreport 2015 standen die verschiedenen Hilfsprogramme der Bundesländer im Blickpunkt (Arnold et al. 2015: 124 ff.). Neun der dreizehn Länder haben in den Jahren 2009 und 2010, nicht zuletzt im Kontext des starken Anstiegs der Kassenkredite im Zuge der Wirtschaftskrise, einschlägige Hilfsprogramme für ihre Kommunen aufgelegt. Sie unterscheiden sich im Detail deutlich hinsichtlich der Auswahl der teilnehmenden Kommunen, der Art der Finanzhilfen sowie der Bedingungen und Laufzeiten. Einige Programme setzen auf jährliche Zuschüsse zur Verringerung der Finanzierungsdefizite, andere auf sofortige spürbare Umschuldungen.

Unter diesen Programmen ragen die der Länder Niedersachsen und Hessen heraus, da diese Umschuldungen in beträchtlichem Umfang vorsahen. In Hessen wurden über das Programm „Kommunaler Schutzschirm“ in den Jahren 2013 bis 2015 insgesamt knapp 2,5 Milliarden Euro Kassenkredite abgelöst. Als Gegenleistung mussten die 100 teilnehmenden Gemeinden und Kreise hohe Sanierungsbeiträge erbringen und sich einer strengen Aufsicht unterstellen. Mit Blick auf die Jahresergebnisse der Teilnehmer ist das Programm erfolgreich (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2017a). Die größte Entschuldungssumme entfiel auf die Stadt Kassel mit 260 Millionen Euro.

Mitte 2017 konkretisierten sich in Hessen die Regierungspläne für ein zweites Entschuldungsprogramm. Unter dem Titel „Hessenkasse“ sollen wiederum über die Investitionsbank die restlichen Kassenkredite (ca. sechs Milliarden Euro in 2016) aller Kommunen abgelöst werden (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2017b).

In Niedersachsen löste das Land im Zuge des „Zukunftsvertrages“ bis Anfang 2015 rund 1,2 Milliarden Euro an Kassenkrediten ab (Statistisches Bundesamt 2015: 10). Die Besonderheit besteht darin, dass im Regelfall eine kommunale Fusion Voraussetzung der Entschuldungshilfe ist. Es wurden 42 Entschuldungsverträge geschlossen. Zum Stichtag Mitte 2015 erfüllten 29 der 42 Teilnehmer das Primärziel eines ausgeglichenen Ergebnishaushalts (Niedersächsischer Landtag 2015). Der größte Einzelbetrag entfiel auf die Stadt Cuxhaven. Die Mittel in Höhe von 187,5 Millionen Euro entsprachen 60 Prozent der Kassenkredite. Die Stadt hatte seit 1993 keinen ausgeglichenen Haushalt mehr erreicht. Allerdings wurde hier keine Kommunalfusion veranlagt.

Die Umschuldung erfolgte in Hessen über die landeseigene Wirtschafts- und Infrastrukturbank (WIBank); in Niedersachsen über die Norddeutsche Landesbank (NordLB), zu deren Gesellschaftern das Land gehört. Als Sondervermögen „verschwinden“ diese Schulden gleichsam aus der amtlichen Schuldenstatistik. Deutlich wird, dass die in der Stagnation seit 2012 zum Ausdruck kommende relative Entspannung beim Niveau der bundesweiten Kassenkre-

dite allein auf diese besonderen Maßnahmen in Hessen und Niedersachsen zurückzuführen ist. Ohne diese Maßnahmen wären die Kassenkredite weiter gestiegen und lägen nun deutlich über 50 Milliarden Euro. Eine echte Gesundung der Kommunalfinanzen wäre erst gegeben, wenn die Schuldenstände aus eigener Kraft, d. h. aus laufenden Überschüssen, reduziert wären. Die strukturellen Ursachen der Kassenkredite liegen in den Kommunen jedoch weiterhin vor.

Zwischen 2005 und 2015 konnten insgesamt 130 Kreise ihre Kassenkredite je Einwohner verringern.

Allgemein ist anzumerken, dass die Senkungen insgesamt niedriger ausgefallen sind als die Steigerungen. So ist die Senkung im Landkreis Lüchow-Dannenberg (1.743 Euro je Einwohner) immer noch um 1.000 Euro geringer als die Steigerung im Landkreis Kaiserslautern (2.847 Euro je Einwohner), der den zehnten Platz bei den größten Steigerungen belegt.

Die Analyse zeigt also, dass die Änderungen an Kassenkreditbeständen äußerst heterogen ausfallen. Die Transitionsmatrix in Abbildung 13 hilft, die Mobilität innerhalb der Verteilung zwischen 2005 und 2015 genauer nachzuvollziehen. Dabei wird in der Transitionsmatrix die Bewegung von Kommunen über die Quartilsgrenzen hinweg aufgezeigt. Diese Darstellungsform veranschaulicht, wie viele Kommunen sich aus einem Viertel in ein anderes Viertel der Verteilung bewegt haben. Beispielsweise haben sich 21 Kommunen vom vierten Quartil 2005 in das dritte Quartil 2015 verbessert. Hier sei erwähnt, dass von den 62 Kreisen, die in beiden Jahren dem ersten Quartil zugeordnet sind, 40 in beiden Jahren keine Kassenkredite aufwiesen.

Die Transitionsmatrix zeigt ein hohes Maß an Persistenz. Von den 99 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten, die schon 2005 bei den höchsten Kassenkreditbeständen zu finden waren (4. Quartil), landen 2015 wieder 75 Kommunen in dieser höchsten Kategorie. 238 Kreise, also deutlich mehr als die Hälfte der 398 betrachteten Kreise, sind insgesamt auf der Diagonalen verortet. Demzufolge wechseln sie ihr Quartil nicht, haben also im Vergleich mit den anderen Kreisen ein relativ konstantes Niveau an Kassenkrediten. 80 Kreise liegen unter der Diagonalen, das heißt sie haben in ein niedrigeres Quartil gewechselt. Verglichen mit dem allgemeinen Trend konnten sie also ihre Kassenkredite je Einwohner reduzieren und ihre Position in der Verteilung verbessern. 72 dieser Kreise, also die große Mehrheit, haben lediglich ein Quartil gewechselt. Veränderungen im Zeit-

verlauf sind also vorhanden, aber im Schnitt eher gering. Es gibt jedoch auch vereinzelt größere Sprünge. Die drei Städte Oldenburg, Potsdam und Fürth, die bereits in Abbildung 12 erwähnt wurden, haben es durch die massive Senkung ihrer Kassenkreditbestände geschafft, vom vierten ins erste Quartil zu springen.

Über der Diagonale befinden sich die restlichen 80 Kreise, die sich 2015 in ein Quartil mit höheren Kassenkreditbeständen als im Jahr 2005 einreihen müssen. Auch hier haben sich die meisten Kreise lediglich ein Quartil weiterbewegt. Neun Kreise sind vom ersten ins dritte Quartil gewechselt und lediglich das nordrhein-westfälische Gelsenkirchen ist vom ersten ins vierte Quartil gesprungen.<sup>16</sup>

ABBILDUNG 13 **Transitionsmatrix Kassenkredite je Einwohner 2005–2015**

		Euro je Einwohner	Verteilung 2015			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
			0 bis 4	5 bis 78	79 bis 811	815 bis 7.921
Verteilung 2005	1. Quartil	0 bis 8	62	28	9	1
	2. Quartil	8 bis 62	30	50	19	0
	3. Quartil	65 bis 361	5	21	51	23
	4. Quartil	364 bis 3.736	3	0	21	75

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

Um die Persistenz der Kassenkreditverteilung auch graphisch darstellbar zu machen, zeigt Abbildung 14 eine Karte, auf der diejenigen Kommunen markiert sind, deren Kassenkreditbestände je Einwohner in den Jahren 2005 und 2015 jeweils unter zehn Euro bzw. über 500 Euro lagen. Dadurch wird der Zusammenhang zwischen der Persistenz, die in der Transitionsmatrix (Abbildung 13) aufgezeigt wurde, und der regionalen Verteilung verdeutlicht.

Insgesamt gibt es 74 Kommunen, die in beiden Jahren weniger als zehn Euro je Einwohner an Kassenkrediten aufnahmen. Wie zu erwarten war, befinden sich viele dieser Kommunen im Süden der Bundesrepublik. 47 im Freistaat Bayern und 15 in Baden-Württemberg. Die restlichen Kommunen sind über das Bundesgebiet verteilt. Unter den Kom-

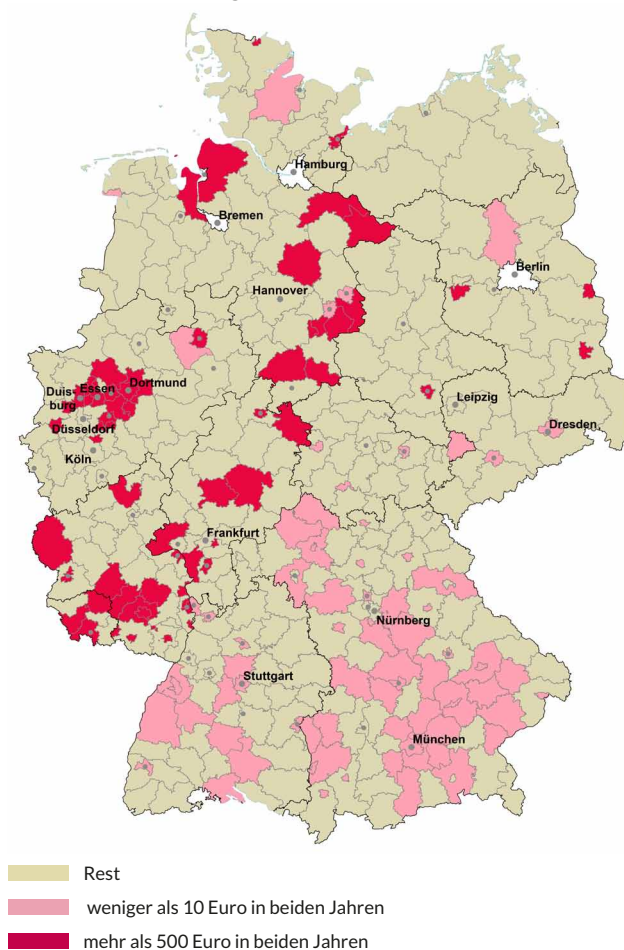
<sup>16</sup> Im Fall von Gelsenkirchen handelt es sich um einen Sondereffekt. Die Stadt hat in den frühen 2000er Jahren in mehreren Fällen sogenannte „Cross-Border-Leasing-Geschäfte“ mit US-amerikanischen Konsortien getätigt und die Einnahmen zur Tilgung von Kassenkrediten genutzt. Die amtlichen Statistiken weisen daher für Gelsenkirchen Kassenkredite von null Euro in 2005 aus. Allerdings wuchsen die Kassenkredite in kurzer Zeit wieder enorm an.

munen mit konstant niedriger Verschuldung befinden sich 42 Landkreise und 32 kreisfreie Städte. Am anderen Ende der Verteilung gibt es 62 Kommunen, die in beiden Jahren Kassenkreditbestände von mehr als 500 Euro je Einwohner aufwiesen, bei denen sich ebenfalls ein regionaler Trend erkennen lässt. 19 dieser Kommunen liegen in Nordrhein-Westfalen und sind in und um das Ruhrgebiet zentriert. Lediglich Gelsenkirchen stellt einen weißen Fleck in der Region dar, da es 2005 keine Kassenkredite zu verbuchen hatte. 16 Kommunen in Rheinland-Pfalz sowie drei Kommunen im Saarland, den beiden Ländern, die in der bisherigen Darstellung besonders durch ihre hohen Werte aufgefallen sind, machen noch einmal deutlich, dass die hohen Kassenkreditbestände vor allem ein Problem der westdeutschen Länder sind. Die restlichen Kommunen mit einer konstant hohen Kassenkreditverschuldung sind vereinzelt über die Republik verteilt.

Interessant ist die Einzelbetrachtung der Regionen an Ländergrenzen, in denen Kommunen mit niedrigen und hohen Kassenkrediten sehr nah beieinanderliegen. Dies verdeutlicht, dass nicht allein wirtschaftliche und soziale Gegebenheiten diese Form der Verschuldung erklären, sondern auch das landesrechtliche Umfeld, wie z. B. Aufgabenkatalog, kommunaler Finanzausgleich oder Kommunalaufsicht. So grenzt das baden-württembergische Mannheim, das sowohl 2005 als auch 2015 keine Kassenkredite zu verzeichnen hatte, an die rheinland-pfälzischen Kommunen Frankenthal (Pfalz) und Ludwigshafen am Rhein, die in beiden Jahren vierstellige Kassenkredite je Einwohner aufwiesen. Vergleichbar grenzt das thüringische Eisenach, das in beiden Jahren ohne Kassenkredite auskam, an den hessischen Werra-Meißner-Kreis, der seine Kassenkreditbestände in den zehn Jahren von 735 auf 1.440 Euro je Einwohner nahezu verdoppelte.

Es gibt jedoch auch Fälle, in denen aneinandergrenzende Kommunen innerhalb eines Bundeslandes hohe Disparitäten aufweisen. So grenzt in Nordrhein-Westfalen der Kreis Gütersloh, der einzige in beiden Jahren kassenkreditfreie Kreis im Land, an die kreisfreie Stadt Bielefeld, die ihre Kassenkredite in der betrachteten Zeit von 782 Euro auf 1.482 drastisch erhöhte. Im östlichen Niedersachsen liegen mit Wolfsburg und Braunschweig zwei kreisfreie Städte sehr nahe beieinander, die in beiden betrachteten Jahren keine Kassenkredite aufwiesen. Sie grenzen an die Stadt Salzgitter und den Kreis Helmstedt, die im Gegensatz dazu konstant Kassenkredite im vierstelligen Bereich und 2015 sogar über 2.000 Euro führten.

ABBILDUNG 14 Hohe und niedrige Kassenkreditverschuldung 2005 und 2015 – Gesamtkreisebene



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

BertelsmannStiftung

### 3.4 Zwischenfazit

Eine genauere Analyse auf Gesamtkreis- und Gemeindeebene verdeutlicht im Jahr 2015 enorme Unterschiede bei der Kassenkreditverschuldung. Ein Viertel der Kommunen weist keine Kassenkredite auf; ein Fünftel Beträge von über 1.000 Euro je Einwohner. Die zehn höchstverschuldeten Kommunen liegen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Dort liegen auch die Kommunen mit den größten Zuwächsen im Vergleich der Jahre 2005 und 2015.

In den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen sind die Kommunen in der Fläche relativ frei von Kassenkrediten. In den Ländern Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen ist das Gegenteil der Fall. Gleichwohl gibt es meist regionale Ausreißer.



Des Weiteren zeigt sich eine sich öffnende Schere zwischen verschuldeten und schuldenfreien Kommunen. Die Dichteschätzung zeigt einen Trend zu höheren Kassenkrediten, bei einem (real) nahezu gleichbleibenden Median. Ebenso zeigt sich eine hohe Stabilität in der Verteilung in der Gruppe gesunder und hoch belasteter Kommunen. Insbesondere bei Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten haben diese ein besorgniserregendes Ausmaß angenommen. Reduzierungen der Kassenkredite fanden in der betrachteten Dekade fast ausschließlich über Hilfsprogramme der Länder statt, so in Niedersachsen und Hessen. Ohne diese Sondereffekte wäre das Niveau der bundesweiten Verschuldung auch nach 2012 weiter angewachsen.

# 4 Erklärungsansätze für Kassenkredite

Insbesondere der Umstand, dass die wirtschaftsstarke Länder Bayern und Baden-Württemberg die niedrigsten kommunalen Kassenkredite je Einwohner aufweisen, ist ein Indiz für die Verbindung von wirtschaftlicher bzw. sozialer Situation und Kassenkrediten. Der Eindruck, dass Regionen mit höherer Wirtschaftsleistung im Schnitt weniger Kassenkredite aufnehmen, wird im Großen und Ganzen von den bisherigen Analysen unterstützt. Allerdings sind die Unterschiede der Kassenkreditbestände zwischen den Kreisen/Ländern in vielen Fällen zu groß, als dass sie sich ausreichend durch unterschiedliche Wirtschaftsleistung erklären ließen.<sup>17</sup> Es stellt sich daher die Frage nach den weiteren Ursachen der Kassenkredite.

Im Allgemeinen spiegeln die Kassenkredite die aufgelaufenen Defizite der Vorjahre wider. Die Erklärungen der Kassenkredite decken sich somit in gewissen Teilen mit den Erklärungen kommunaler Haushaltsdefizite. Jene sind vielschichtig (vgl. Bogumil et al. 2014; Boettcher 2012): Sie liegen sowohl im sozioökonomischen Problemdruck aus Steuereinnahmen und Sozialausgaben als auch dem landesrechtlichen Regelungsumfeld, wie Aufgabenstruktur und Finanzausgleich (Eltges und Müller-Kleißler 2012). Letztlich spielen auch lokalpolitische Aspekte eine Rolle.

Darüber hinaus sind jedoch noch drei weitere Aspekte von Bedeutung, die an dieser Stelle dargestellt werden: die besondere Entwicklung des Zinsniveaus seit 2009, die haushaltsrechtliche Regulierung durch das jeweilige Land und politische Anreizfaktoren.

## 4.1 Effekte des niedrigen Zinsniveaus

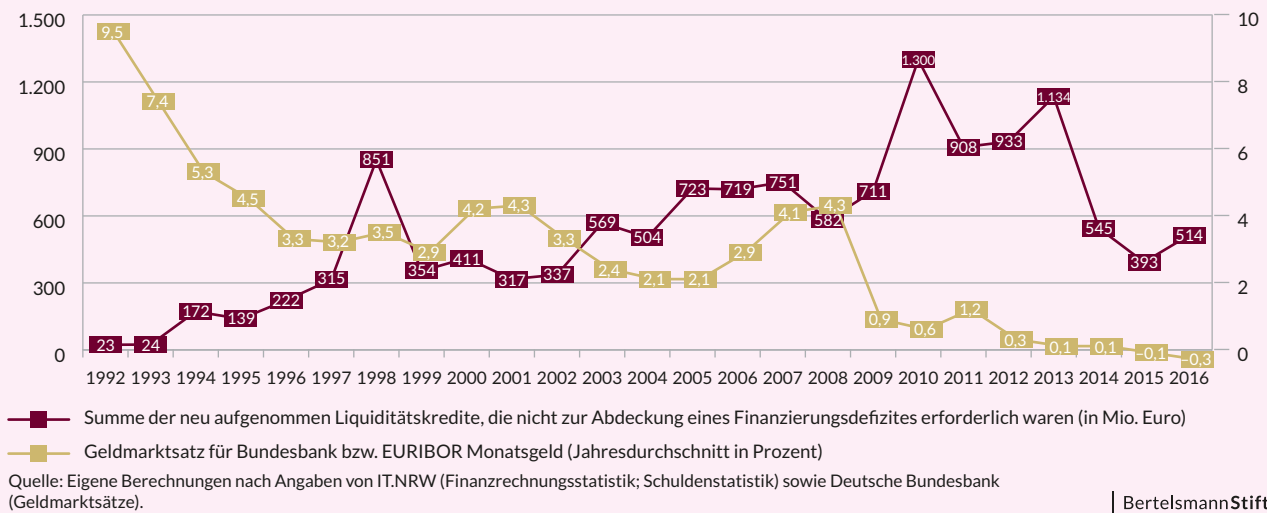
Bereits im Kommunalen Finanzreport 2015 wurde auf die Besonderheiten der Kassenkreditfinanzierung in Niedrigzinszeiten hingewiesen (Arnold et al. 2015: 60 ff.). Als Konsequenz der Wirtschaftskrise und gegeben der Politik der Europäischen Zentralbank (EZB) ist kurzfristige Liquidität fast zum Nulltarif zu haben.<sup>18</sup> Langfristige Finanzierungen sind teurer als kurzfristige. Die Aufnahme von Kassenkrediten ist daher auch jenseits der klassischen Finanzierung von Haushaltsdefiziten attraktiv, da die Kosten bei den derzeitigen Zinssätzen äußerst niedrig ausfallen. Wenn Kassenkredite aber auch wegen der Finanzierungsbedingungen aufgenommen werden, relativiert sich ihre Bedeutung als Krisenindikator für die Haushalte der Kommunen.

Dieser Hypothese wurde bereits im Kommunalen Finanzreport 2015 anhand der Kommunen Nordrhein-Westfalens empirisch nachgegangen. Es wurde anhand der Finanzstatistik geprüft, welche Volumina an Kassenkrediten aufgenommen wurden, die in den betreffenden Kommunen nicht zur Finanzierung eines Haushaltsdefizits erforderlich waren. Dies betrifft Kommunen, die Kassenkredite neu aufnehmen, obgleich sie einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen, sowie Kommunen, deren neu aufgenommene Kassenkredite höher sind als die aufgelaufenen Haushaltsdefizite. Im zweiten Schritt wurden diese jährlichen nicht defizitbedingten Zugänge an Kassenkrediten mit dem EZB-Leitzins verglichen. Dieser Ansatz wird hier wiederholt und um die aktuellen Jahre ergänzt.

<sup>17</sup> Als Gegenbeispiel ließe sich hier Sachsen nennen. Obwohl die Wirtschaftsleistung dort im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittlich ist, fallen die Kassenkreditbestände sehr niedrig aus.

<sup>18</sup> Eine zusätzliche Ursache der Zunahme bei Kassenkrediten wird in der Verschärfung der Eigenkapitalquoten und Liquiditätskennziffern für die Banken vermutet. Diese Kapitalmarktregulierung macht das Kreditgeschäft mit kommunalen Krediten relativ unattraktiver und es wurde vermutet, dass insbesondere finanzschwache Kommunen gerade bei langfristiger Kreditlaufzeit weniger Kreditangebote bekommen. Im Umkehrschluss werden Kassenkredite mit relativ kurzfristiger Laufzeit für die Banken attraktiver. Siehe z. B. Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands 2017: 40.

ABBILDUNG 15 Zinsentwicklung und die Höhe nicht defizitbedingter Kassenkredite am Beispiel der Kommunen in NRW



BertelsmannStiftung

Abbildung 15 zeichnet sowohl die Zinsentwicklung (Zinssatz des Euribor-Monatsgelds) als auch die genannten neu aufgenommenen nicht defizitbedingten Kassenkrediten in Nordrhein-Westfalen nach. Der Beobachtungszeitraum bezieht sich auf die Jahre 1992–2016. Deutlich wird zunächst, dass mit dem absinkenden Zinsniveau für kurzfristige Verschuldung in der Zeit nach der Finanzkrise auch eine deutliche Zunahme bei den nicht defizitbedingten Kassenkrediten zu verzeichnen war.

Wie speziell die Zinssituation derzeit ist, zeigt sich insbesondere an der Entwicklung der letzten Jahre. Seit der Finanzkrise 2007/2008 sind die Zinssätze auf einem historisch niedrigen Niveau, seit 2015 liegt das Euribor 1-Monatsgeld sogar im negativen Bereich. Dazu korrespondierend ist die Neuverschuldung mit nicht defizitbedingten Kassenkrediten zwischen 2010 und 2013 stark gestiegen. Allerdings ist diese Entwicklung ab 2014 wieder rückläufig. Die Beträge haben sich wieder dem Niveau der Vorkrisenjahre eingependelt; trotz aktuell und im Vergleich minimaler Zinssätze.

Die Interpretation der vorliegenden Zahlen ist komplex. Aus der Finanzstatistik lässt sich ablesen, dass offenbar ein Teil der Kassenkredite durchaus zur Finanzierung von nicht defizitär bedingten Zahlungen genutzt wird. Dabei kann es aber durchaus sein, dass natürliche Liquiditätsengpässe (insbesondere zum Stichtag am Jahreswechsel) hier mit ausschlaggebend sind. Insbesondere im Nachgang der Finanzkrise ist in Anbetracht der ungewöhnlichen Zinskurve nicht auszuschließen, dass diese Finanzierungsform an Attraktivität gewonnen hat. Allerdings ist dieser

Effekt in den letzten Jahren wieder verschwunden. Kommunen müssen in der derzeitigen Niedrigzinsphase auch nicht zu Kassenkrediten greifen, denn auch andere Finanzierungsquellen sind günstig. So lässt sich beobachten, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen seit 2014 verstärkt zu (meist zehnjährigen) Anleihen als Finanzierungsquelle greifen. Während diese Finanzierung vorher so gut wie gar keine Rolle gespielt hat, ist inzwischen ein Volumen von etwa 1,6 Milliarden Euro erreicht.

## 4.2 Regulierungen von Kassenkrediten

Bei der Betrachtung der Kassenkreditproblematik kann nicht von der haushaltsrechtlichen Situation in den Ländern abstrahiert werden. Wie eingangs dieses Teils erwähnt, dienen Kassenkredite der gesetzlichen Bestimmung nach lediglich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe. Von daher stellt sich die Frage, warum die hohen Kassenkreditniveaus in den Ländern überhaupt zustande kommen konnten und wie aktiv die Aufsichtsbehörden hier tätig geworden sind.

Tatsächlich spricht die Literatur teilweise von einer „Zweckentfremdung“ oder vom „Missbrauch“ des Finanzierungsinstruments „Kassenkredit“ (Gröpl, Heinemann und Kalb 2010; Herrmann 2011). In diesen Studien wird rechtlich-ökonomisch dargestellt, dass Kassenkredite nicht länger ihrem eigentlichen Zweck gemäß eingesetzt werden und längst als langfristiges Finanzierungsinstrument zur Deckung struktureller Defizite dienen. Aber warum lassen Länder ihren Kommunen diese rechtswidrige Praxis durch-

ABBILDUNG 16 Genehmigungsvorbehalte bei den Kassenkrediten

Land	Genehmigungsvorbehalt	Gesetzliche Norm
HE	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag	§ 105 HGO (Hessische Gemeindeordnung)
BW	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn >20 Prozent der ordentlichen Aufwendungen	§ 89 GO (Gemeindeordnung) für das Land Baden-Württemberg
SN	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn >20 Prozent der ordentlichen Aufwendungen	§ 84 SächsGemO (Sächsische Gemeindeordnung)
ST	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn >20 Prozent der Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	§ 110 KVG LSA (Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt)
NI	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn >16,7 Prozent der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen	§ 122 NKomVG (Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz)
TH	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn >16,7 Prozent der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen	§ 64 ThürKO (Thüringer Kommunalordnung)
MV	Genehmigungspflicht für Höchstbetrag, wenn >10 Prozent der Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	§ 53 KV M-V (Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern)
BB	Nur Anzeige	§ 76 BbgKVerf (Kommunalverfassung des Landes Brandenburg)
BY	Sollvorschrift für einen Höchstbetrag bezogen auf weniger als 20 Prozent der Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit oder weniger als 16,7 Prozent der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen	§ 73 GO (Gemeindeordnung) für den Freistaat Bayern)
NRW, RP, SL, SH	/	

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Angaben in Zabler, Person und Ebinger 2016: 8; und der Zusammenfassung in Niemann und Ebinger 2017: 90–114.

| BertelsmannStiftung

gehen und welchen Einfluss hat die Regulierung der Kassenkredite auf die Entwicklung und die aktuellen Kassenkreditbestände?

Grundsätzlich gehören die Kommunen in den Verantwortungsbereich ihrer Länder. Insofern haben die Länder die Aufgabe, die kommunalen Finanzen (inklusive der Kassenkreditaufnahme) zu überwachen. Hierzu bestehen in allen Ländern Behörden der Finanzaufsicht. Prinzipiell spielen für deren Effektivität etliche Dimensionen eine Rolle, z. B. die Personalausstattung, das Rollenbild oder die landespolitischen Zielvorgaben (Ebinger et al. 2017). Des Weiteren stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit und der institutionellen Ansiedlung der Aufsicht (Kreisebene, Mittelbehörde, Innenministerium). In der Kontrolle besitzen die Aufsichtsbehörden ein Portfolio an Instrumenten, die sie zur Anwendung bringen können (Informationen, Anzeigepflichten, Anordnungen bis hin zu Bestellung eines Beauftragten). Der Landesgesetzgeber kann zudem bindende Höchstgrenzen oder Genehmigungsvorbehalte definieren, die für die Kommunen maßgeblich sind. Nicht zuletzt obliegt es den jeweiligen Ministerien, ob die geltenden Regeln stringent Anwendung finden oder nicht (Gröpl, Heinemann und Kalb 2010: 187).

Für eine vertiefende Analyse der haushaltsrechtlichen Gegebenheiten und der tatsächlichen Praxis in der Durchführung der Haushaltsaufsicht sei hier auf weiterführende

Literatur verwiesen (Zabler, Person und Ebinger 2016; Holler 2013; Geißler 2009). Um die Länderunterschiede bei der Regulierung der Kassenkredite jedoch kurz anzudeuten, wird exemplarisch das Beispiel des Genehmigungsvorbehaltes vorgestellt.

Abbildung 16 zeigt die gesetzlichen Regelungen zu Genehmigungsvorbehalten von Kassenkrediten in den 13 Flächenländern.<sup>19</sup> Die Kommunen setzen in ihren Haushaltssatzungen einen Höchstbetrag für die Kassenkredite fest. Kommunen in Hessen müssen diesen Höchstbetrag grundsätzlich von der Aufsicht genehmigen lassen. Sechs weitere Länder verpflichten die Kommunen zumindest dazu, ihre Höchstbeträge genehmigen zu lassen, wenn diese einen bestimmten Anteil an den Haushalten überschreiten (Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern). Auch in Bayern besteht eine Sollvorschrift für eine Limitierung des Höchstbetrages. Allerdings geht hier aus dem Gesetz nicht klar hervor, ob es lediglich einer Genehmigung bedarf, sollte dieser Höchstwert doch überschritten werden, oder ob ein Überschreiten Sanktionen bzw. das Ergreifen sonstiger Maßnahmen nach sich zieht. Brandenburg verpflichtet seine Gemeinden nur darauf, ihre Höchstwerte anzuzeigen.

<sup>19</sup> Die Darstellung folgt der Diskussion in Zabler, Person und Ebinger 2016 sowie Niemann und Ebinger 2017.

In vier Ländern geben die Gesetzgeber den Kommunen keine Genehmigungspflicht von Kassenkrediten vor. Unter diesen Ländern befinden sich auch Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland, also die drei Länder, die der Analyse dieses Reports zufolge die höchsten Kassenkredite ausweisen. Allerdings ist vor dem einfachen Schluss zu warnen, dass allein das Fehlen der Genehmigungspflicht ursächlich für die Höhe der Kassenkredite ist.<sup>20</sup>

Tatsächlich stellt sich die Frage nach der Kausalität des statistisch beobachtbaren Zusammenhangs. Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 1994 den Genehmigungsvorbehalt abgeschafft. Zu diesem Zeitpunkt war der Kassenkreditbestand noch keineswegs bedrohlich hoch.<sup>21</sup> Im Jahr 2014 stand eine Verschärfung der Kassenkreditregulierung wieder im parlamentarischen Diskurs, ergab jedoch keine Ergebnisse.<sup>22</sup> Das Saarland dagegen ließ den Genehmigungsvorbehalt erst 2007 streichen, zu einem Zeitpunkt, als die Kassenkredite schon sehr hoch (und quasi nicht mehr steuerbar) waren (Gröpl, Heinemann und Kalb 2010).

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Länder über die kommunale Finanzaufsicht durchaus die Möglichkeiten hätten, die Kassenkredite der Kommunen effektiv zu begrenzen. Allerdings würde eine strenge Haushaltsaufsicht die Landeshaushalte und Landespolitik belasten. Länder, die ihren Kommunen die Kassenkreditfinanzierung stringent untersagen, müssen entweder die entsprechenden Aufgabenkürzungen bei den Kommunen politisch verantworten oder diese Aufgaben durch zusätzliche Landesmittel kompensieren.

### 4.3 Politische Ökonomie von Kassenkrediten

Bereits in Teil C des Finanzreports zu den Steuereinnahmen wurde in einem Exkurs auf einige wichtige wissenschaftliche Untersuchungen verwiesen. Für die kommunale Verschuldung soll hier ebenfalls ein Ausblick auf ausgesuchte internationale wissenschaftliche Arbeiten angeboten werden.

20 Die Frage ist zudem, inwieweit ein Genehmigungsvorbehalt tatsächlich eine Begrenzungskraft entfaltet. Es ist durchaus möglich, dass Kommunen selbst bei Einhaltung aller Regeln und innerhalb der Grenzen des Genehmigungsvorbehaltes ihre Kassenkredite deutlich steigern können.

21 Tatsächlich stand die Entscheidung in Nordrhein-Westfalen wohl vor allem unter der Überschrift des Bürokratieabbaus.

22 Hierbei handelte es sich jedoch auch um einen parteipolitisch begründeten Vorstoß der Opposition (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2014).

Ein Schwerpunkt der Forschung im Bereich der Steuern waren die Arbeiten zum Steuerwettbewerb. Neben den Steuern werden auch andere Dimensionen des Wettbewerbs zwischen Kommunen modelliert.<sup>23</sup> Borck et al. (2015) zeigen, dass sich der Wettbewerb der Kommunen auch über die Verschuldung abspielen kann. Kurzfristiges Denken der politischen Entscheider kombiniert mit einer relativ hohen Autonomie der Gemeinden und der impliziten Haftung der Länder begünstigen die Verschuldung (gleichzusetzen mit zukünftiger Besteuerung) gegenüber der sofortigen Besteuerung von Unternehmen und Bürgern. Um beim Steuer- und Ausgabenwettbewerb einen Vorteil zu erlangen, können sich die Kommunen verschulden und treten damit in einen impliziten Schuldenwettbewerb. Die Studie schätzt, dass für einen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung von 100 Euro die Nachbargemeinden in Nordrhein-Westfalen ihre Schulden um 16 Euro, die in Bayern sogar um 33 Euro erhöhen.

Diese Untersuchung ist insbesondere deshalb von Bedeutung, da sie direkte Auswirkungen auf die Interpretation des beobachtbaren Steuerwettbewerbs hat. Wenn Kommunen heute Schulden statt Steuererhöhungen bevorzugen, kann der Steuerwettbewerb heute intensiver geführt werden. Insgesamt zeigen die empirischen Studien, dass es durchaus Indizien für einen Wettbewerb und die Abhängigkeit zwischen Kommunen gibt. Allerdings ist die empirische Wissenschaft zu diesen Themen keinesfalls abgeschlossen und es bleiben viele weitere Fragen offen.

Baskaran (2017) beschäftigt sich zudem mit Entschuldungshilfen und argumentiert, dass die implizite Haftung der Länder einen starken Anreiz für die einzelne Kommune setzt, sich zu verschulden. Allerdings werden diese Anreize unter anderem dadurch abgeschwächt, dass die Kommunen – wenn sie Hilfen in Anspruch nehmen – Konsolidierungsaufgaben erfüllen müssen (Arnold et. al. 2015).

Empirisch ist es durchaus anspruchsvoll, Hinweise für einen „Schuldenwettbewerb“ nachzuweisen. Auch Fehlreize durch die implizite Haftung der Länder lassen sich nicht einfach empirisch belegen. Ein pragmatischer Weg ist es, auch hier die Spannweiten der Verschuldung innerhalb

23 Da Firmen nicht ausschließlich darauf aus sind, Steuern zu vermeiden, ist z. B. die Bereitstellung öffentlicher Güter ein mindestens ebenso wichtiger Aspekt des Wettbewerbs. Ein einfaches Modell dazu liefert Borck (2005): Er nimmt an, dass hoch qualifizierte Arbeitskräfte mobil sind und komplementär mit dem Kapital beschäftigt werden. Dadurch müssen Kommunen nicht nur Kapital, sondern auch qualifizierte Arbeitskräfte anlocken, was zu einer überproportionalen Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen für diese Gruppe führt. Niedrigqualifizierte leiden andererseits darunter, dass die Kommunen ihre Bedürfnisse nur unzureichend befriedigen. Die empirische Analyse dieses Modells (Borck, Caliendo und Steiner 2007) anhand der Ausgaben deutscher Gemeinden bestätigt diese Prognosen.

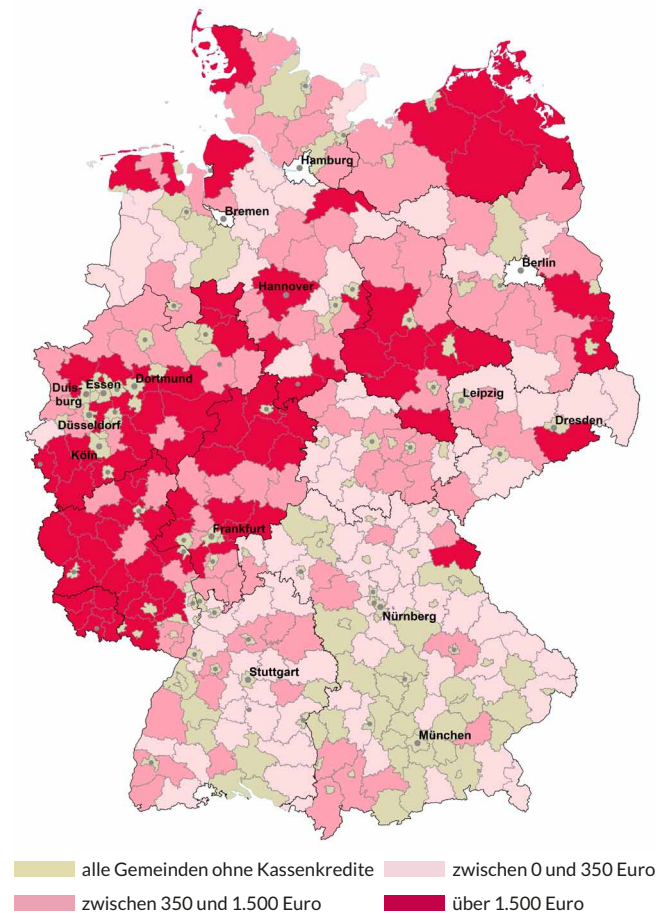
der Gesamtkreise heranzuziehen. Dabei wird für alle kreisangehörigen Gemeinden innerhalb eines Landkreises die größte Differenz zwischen den zwei Extremen gemessen. Wenn Kommunen über Schulden im Wettbewerb stehen, sollte die Spannweite innerhalb von Kreisen gering bleiben. Auch der Anreiz der Entschuldungshilfen würde zu geringen Spannweiten innerhalb der Kreise führen, denn wenn die anderen Kommunen solche in Anspruch nehmen, möchte die einzelne Kommune nicht für ihre fiskalische Solidität „bestraft“ werden und „leer ausgehen“.

Tatsächlich zeigt sich bei den Spannweiten innerhalb der Gesamtkreise aber kein eindeutiger Befund (Abbildung 17). Einerseits sind teilweise tatsächlich alle Gemeinden eines Landkreises kassenkreditfrei. Hier scheint sich ein positives Gleichgewicht zu halten. Andererseits sind die Spannweiten in den Problemländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Saarland teilweise sehr groß. Das spricht nicht dafür, dass der Schuldenwettbewerb oder die Fehlanreize von Entschuldungshilfen einen übermäßigen Effekt haben, sonst müssten hier alle Gemeinden einen hohen Kassenkreditbestand aufweisen.

Die polit-ökonomische Literatur zu kommunalen Finanzen und insbesondere Verschuldung hat darüber hinaus weitere Ergebnisse für die Einflussfaktoren auf Verschuldung erbracht. So zeigt die Studie von Freier (2015), dass bayerische Bürgermeister insbesondere dann mit hoher Wahrscheinlichkeit wiedergewählt werden, wenn es ihnen gelingt, die Ausgaben deutlich zu erhöhen. Ob im selben Umfang auch die Verschuldung gestiegen ist, ist dagegen für die Wiederwahlwahrscheinlichkeit nicht so bedeutsam. Weitere Studien haben sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Eigenschaften (Bildung und Berufserfahrung) oder das Geschlecht der Bürgermeister einen messbaren Einfluss auf fiskalische Größen haben. Während für das Geschlecht (Schild 2013) und die Bildung keine Einflüsse auf Steuern und Schulden identifiziert werden können, lässt sich nachweisen, dass langjährige Bürgermeister durchaus einen moderierenden Effekt auf das Schuldenniveau haben (Freier und Thomasius 2016).

Zuletzt ist noch die Theorie einer strategischen Verschuldungspolitik zu nennen. Hier gibt es zwei Modelle als Erklärungsansatz für die steigende, aber heterogene Verschuldung in Demokratien. Persson und Svensson (1989) zufolge verschulden sich konservative Regierungen stärker (statt Steuern zu erheben), wenn sie den Verlust ihrer Macht befürchten, um so die nachfolgenden Regierungen zur Schuldentilgung zu zwingen, was zu niedrigeren Gesamtausgaben führt.

ABBILDUNG 17 **Spannweite der Kassenkredite innerhalb von Landkreisen**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Forschungsdatenzentrums (Schuldenstatistik der Gemeinden).

| BertelsmannStiftung

Eine alternative Erklärung für strategische Verschuldung wurde von Alesina und Tabellini (1990) vorgelegt. Wechseln sich zwei Parteien regelmäßig an der Regierung ab und haben sie verschiedene Prioritäten bei den Staatsausgaben, können Letztere die nachfolgende Regierung auch in diesem Modell durch höhere Staatsschulden in ihrem Handlungsspielraum beschränken. Empirische Forschungen belegen die Unterschiede zwischen der Verschuldungspolitik der Parteien und unterstützen eher den Ansatz von Persson und Svensson. Beispielsweise zeigt Pettersson-Lidbom (2001), dass wenn ein Regierungswechsel absehbar ist, rechte kommunale Regierungen in Schweden die Schulden um 15 Prozent erhöhen, um wiedergewählt zu werden, linke Regierungen diese hingegen um 11 Prozent senken. Schulden werden also bewusst eingesetzt, um die nachfolgende Regierung in ihrer Handlung zu beeinflussen, auch wenn es den Regierungen nicht unbedingt darum geht, bestimmte Ausgaben zu präferieren, sondern eher das Niveau der



öffentlichen Ausgaben insgesamt zu beeinflussen. Für eine Abschätzung einer strategischen Verschuldung bei deutschen Kommunen fehlen derzeit verlässliche Studien.

#### 4.4 Zwischenfazit

Die offensichtlichste Ursache für steigende Kassenkredite sind wirtschaftliche Faktoren. Der positive wirtschaftliche Status quo in Bayern und Baden-Württemberg steht in starkem Kontrast zu den strukturellen Problemen im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Darüber hinaus sind auch landesrechtliche Aspekte wie der kommunale Aufgabenkatalog und der Finanzausgleich relevant.

Ein empirisch messbarer Faktor ist die Entwicklung der EZB-Leitzinsen. Da die kurzfristigen Zinssätze niedriger liegen als die langfristigen, nutzen auch nicht defizitäre Kommunen Kassenkredite mitunter als Finanzierungsinstrument.

Dem Land fällt die Aufgabe zu, die Verschuldung der Kommunen zu regulieren und zu überwachen. Hier bestehen Teils erhebliche Unterschiede, die auch auf die Abhängigkeiten der Kommunen von den Ländern zurückzuführen sind. Denn eine Minderung der kommunalen Verschuldung durch unpopuläre Maßnahmen fällt mehr oder weniger auf die Landesregierung zurück. Eine strenge Regulierung von Kassenkrediten ist für das Land somit politisch gefährlich. Allerdings lässt sich die Kausalität zwischen Regulierung und Kreditbeständen nicht voll belegen.

Politikwissenschaftliche Studien deuten darüber hinaus auf den Einfluss des kommunalen (Steuer-)Wettbewerbs und die Zwänge der Lokalpolitik hin, welche eine Verschuldungsdynamik begünstigen.



## 5 Fazit

---

Der starke Anstieg der kommunalen Gesamtverschuldung zwischen 2005 und 2015 fällt hauptsächlich auf die Jahre der Finanz- und Wirtschaftskrise, während die Verschuldung vor und nach der Krise real nahezu konstant blieb. Allerdings verbirgt sich hinter der Gesamtverschuldung ein besorgniserregender, langjähriger Anstieg der Kassenkredite. Fast die gesamte Neuverschuldung über den Zehnjahreszeitraum wurde in Form von Kassenkrediten aufgenommen. Erst seit 2012 deutet sich an, dass das Kassenkreditniveau in den aktuell günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und aufgrund der Hilfsmaßnahmen für Kommunen nicht weiter ansteigt.

Eine genauere Analyse zeigt darüber hinaus enorme regionale Unterschiede. Der starke Anstieg der Verschuldung geht hauptsächlich auf die westlichen Kommunen zurück. In den südlichen Bundesländern und zum Teil im Osten konnten die Kommunen ihre Verschuldung hingegen im Durchschnitt sogar reduzieren.

Auch die Kassenkreditverschuldung entwickelte sich entsprechend: Während baden-württembergische, sächsische, thüringische und bayerische Kommunen praktisch ohne Kassenkredite auskommen, haben sich diese in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und dem Saarland im Durchschnitt mindestens verdoppelt. Der Anteil der Kassenkredite stieg 2005 bis 2015 von 21 auf 37 Prozent an. Signifikante Unterschiede finden sich zwar auch innerhalb der Bundesländer und zwischen den verschiedenen Ebenen, insbesondere im Westen ist die Verschuldung jedoch flächendeckend höher als im Süden und Osten.

Diese Entwicklung vergrößert auch die Ungleichheit in der kommunalen Verschuldung. Trotz eines real nahezu gleichbleibenden Medians gibt es einen klaren Trend zu höheren Kassenkrediten in der oberen Hälfte der Verteilung. Die Extremwerte bei der Schuldenaufnahme finden sich dabei ausnahmslos in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Die (deutlich geringeren) Entschuldungen einiger Gemein-

den sind andererseits häufig auf Hilfsprogramme der Länder zurückzuführen. Gleichzeitig verdeutlicht die geringe Mobilität innerhalb der Verteilung die Schwierigkeiten der verschuldeten Kommunen, sich aus eigener Kraft zu verbessern, und eine wachsende Segregation von finanziell überforderten und nachhaltigen Gemeinden.

# Literatur

---

- Alesina, Alberto, und Guido Tabellini (1990). „A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt“. *The Review of Economic Studies* (57) 3. 403–414.
- Baskaran, Thushyanthan (2017). „Local fiscal policy after a bailout: austerity or soft budget constraints?“ *Economics of Governance*. 1–30.
- Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Boettcher, Florian (2012). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen“. *Der moderne Staat* (5) 1. 65–84.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“. *PVS* (55) 4. 514–647
- Borck, Rainald (2005). „Fiscal Competition, Capital-Skill Complementarity, and the Composition of Public Spending“. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* (61) 4. 488–499.
- Borck, Rainald, Marco Caliendo und Viktor Steiner (2007). Fiscal Competition and the Composition of Public Spending: Theory and Evidence. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* 63(2): 264–277.
- Borck, Rainald, Frank Fossen, Ronny Freier und Torsten Martin (2015). „Race to the debt trap? Spatial econometric evidence on debt in German municipalities“. *Regional Science and Urban Economics* 53. 20–37.
- Brueckner, Jan (2003). „Strategic Interactions among Governments: An Overview of Empirical Studies“. *International Regional Science Review* (26) 2. 175–188.
- Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) (2017). *Auswirkung der Leverage Ratio auf die Finanzierung der Kommunen*. Berlin.
- Ebinger, Falk, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann, Christian Person und Steffen Zabler (2017). „Die kommunale Finanzaufsicht: Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich“. *Analysen und Konzepte* 1 | 2017. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Eltges, Markus, und Renate Müller-Kleißler (2012). „Kommunale Kassenkredite“. *BBSR-Analysen* 7. Bonn.
- Freier, Ronny (2015). „The mayor’s advantage: Causal evidence on incumbency effects in German mayoral elections“. *European Journal of Political Economy* 40. 16–30.
- Freier, Ronny, und Verena Grass (2013). Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen. *DIW-Wochenbericht* (80) 16. 13–21.
- Freier, Ronny, und Sebastian Thomasius (2016). „Voters prefer more qualified mayors, but does it matter for public finances? Evidence for Germany“. *International Tax and Public Finance* (23) 5. 875–910.
- Geißler, René (2009). *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung*. KWI-Gutachten Nr. 4. Potsdam.
- Gröpl, Christoph, Friedrich Heinemann und Alexander Kalb (2010). „Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits. Eine rechtlich-ökonomische Analyse“. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2. 178–203.
- Herrmann, Karolin (2011). „Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite“. *Wirtschaftsdienst* (91) 10: 686–693.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2017a). „Finanzminister Dr. Schäfer zieht Bilanz des kommunalen Schutzschirms für 2016“. Pressemitteilung vom 12.5.2017.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2017b). „Finanzminister Dr. Schäfer und Innenminister Beuth stellen Programm zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen vor“. Pressemitteilung vom 4.7.2017.

- Holler, Benjamin (2013). „Der haushaltsrechtliche Rahmen der kommunalen Aufsicht im Vergleich der deutschen Länder“. *Städte in Not*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. 57–74.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2014). „Antrag der Fraktion der FDP. Kassenkredite gefährden die kommunale Selbstverwaltung. Das Land hat die Kommunen vor ausufernder Verschuldung zu schützen“. Drucksache 16/5033 vom 11.2.2014.
- Niedersächsischer Landtag (2015). „Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung“. Drucksache 17/4550.
- Niemann, Friederike-Sophie, und Falk Ebinger (2017). „Was haben die, was wir nicht haben?“ *Verwaltungsarchiv* (108) 1. 90–114.
- Persson, Torsten, und Lars Svensson (1989). Why A Stubborn Conservative Would Run A Deficit: Policy With Time-Inconsistent Preferences. *The Quarterly Journal of Economics* 104 (2). 325–345.
- Pettersson-Lidbom, Per (2001). „An Empirical Investigation of Strategic Use of Debt“. *Journal of Political Economy* (109) 3. 570–583.
- Salmon, Pierre (1987). „Decentralisation as an Incentive Scheme“. *Oxford Review of Economic Policy* 3. 24–43.
- Schild, Christopher-Johannes (2013). „Do female mayors make a difference? Evidence from Bavaria“. *WQW Discussion Paper* 7. Erlangen.
- Statistisches Bundesamt (2015). *Finanzen und Steuern. Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts*. Fachserie 14 Reihe 5. Wiesbaden.
- Zabler, Steffen, Christian Person und Falk Ebinger (2016). „Finanzaufsicht in den Ländern: Struktur, Recht und ihr (fraglicher) Effekt auf die kommunale Verschuldung“. *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* (66) 1. 6–12.

# Impressum

---

## © Bertelsmann Stiftung

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

## Verantwortlich

Dr. René Geißler

## Autoren

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

Prof. Dr. Ronny Freier, Abteilung für öffentliche Finanzen,  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune,  
Bertelsmann Stiftung

Friederike-Sophie Niemann, Programm LebensWerte  
Kommune, Bertelsmann Stiftung

Moritz Schubert, Abteilung für öffentliche Finanzen,  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

## Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

## Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

## Bildnachweis

Shutterstock | ESB Professional

Online-ISSN 2567-045X



## Adresse | Kontakt

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

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

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)



- A Rahmenbedingungen kommunaler Haushaltspolitik
- B Kommunale Finanzlage im Jahr 2016
- C Entwicklung und Verteilung der Gemeindesteuern
- D Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite
- E Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen**





# Inhalt

---

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Abgrenzung der Ausgaben und Einnahmen: Deckungsmittelverbrauch und -bestand	7
3 Voraussetzungen einer verteilungspolitischen Interpretation der Kommunalisierungsgrade	9
4 Die Finanzmittelaufteilung zwischen Landes- und Kommunalebene aus empirischer Sicht	12
4.1 Gesamtheit der Flächenländer	12
4.2 Flächenländer im Vergleich	14
5 Fazit	24
Literatur	
Impressum	27

# Zusammenfassung

---

- Die Verteilung der Aufgaben zwischen Land und Kommunen weist im Ländervergleich beachtliche Unterschiede auf, was in der Interpretation der kommunalen Finanzdaten berücksichtigt werden muss. Ein Maß, diese Differenzen zu messen und zu vergleichen, ist der Kommunalisierungsgrad.
- Die Betrachtung des Kommunalisierungsgrades bezog sich bis dato stets nur auf die Ausgaben. In diesem Teil E des Finanzreports wird dieser Analyse erstmals der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen gegenübergestellt. Erst aus dem Vergleich beider Kennzahlen lassen sich Indizien für die Angemessenheit (Symmetrie) der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen ableiten.
- Die Kommunalisierungsgrade werden jeweils anhand der tatsächlich von den Ebenen zu tragenden Ausgaben bzw. tatsächlich verfügbaren Einnahmen gebildet. Beim Kommunalisierungsgrad der Ausgaben wird der Deckungsmittelverbrauch der jeweiligen Ebenen als Saldo aus funktionsbezogenen Ausgaben und Einnahmen gebildet; beim Kommunalisierungsgrad der Einnahmen der Deckungsmittelbestand der jeweiligen Ebenen als Summe der Einnahmen aus Steuern/steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Zuweisungen/Umlagen abzüglich der Ausgaben für allgemeine Zuweisungen/Umlagen.
- Bei der Interpretation der aus dem Symmetriekonzept gewonnenen Kennzahlen müssen drei methodische Aspekte Berücksichtigung finden: Strittig ist die Berücksichtigung der Zinsen auf beiden Ebenen, da diese keinen direkten Bezug zu den Aufgaben besitzen, gleichwohl aber eine finanzielle Belastung darstellen. Des Weiteren spiegelt die Ausgabenverteilung nicht zwingend die Aufgabenverteilung wider. Auf kommunaler Ebene sind die Schuldengrenzen strenger, was die Ausgaben reduziert; gleichzeitig existieren freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, was die Ausgaben wiederum erhöht. Beide Aspekte wirken sich je nach Haushaltslage aus. Das Risiko der strategischen Beeinflussung von Ausgaben und Einnahmen erscheint hingegen infolge des hohen Koordinationsaufwandes und des großen zeitliche Verzuges nicht relevant.
- Im Zeitraum 2011 bis 2015 sind sowohl Einnahmen als auch Ausgaben stark gestiegen. Im Flächenländerdurchschnitt bewegte sich der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben über die Jahre 2011 bis 2015 im Schnitt bei 38,9 Prozent (exklusive Zinsen). Die Ausgaben stiegen auf beiden Ebenen parallel. Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen lag in diesem Zeitraum bei gut 38 Prozent. Im Durchschnitt der Länder lassen sich keine Indizien für eine systematische Fehlverteilung von Einnahmen und Ausgaben ableiten. Der starke Einnahmen- und Ausgabenanstieg hatte diesbezüglich keine Veränderungen zu Folge.
- In Bezug auf die nominalen Ausgaben und Einnahmen je Einwohner treten erhebliche Differenzen zwischen den Ländern auf. Bei den Kommunen ist die Spannweite der Ausgaben mit 42 Prozent deutlich größer als bei den Ländern mit 23 Prozent (jeweils ohne Zinsen). Auf der Einnahmeseite tritt diese Ebenendifferenz nicht auf. Sie beträgt jeweils rund 32 Prozent.
- Im Vergleich der einzelnen Bundesländer ist eine große Spannweite der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen beobachtbar. Auf der Ausgaben- (inklusive Zinsen) bewegt sich diese Kennzahl zwischen 31,1 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 42,2 Prozent in Hessen. Der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen weist eine parallele Spannweite zwischen 30 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und knapp 42 Prozent in Nordrhein-Westfalen auf. Der Kommunalisierungsgrad der ostdeutschen Kommunen liegt systematisch niedriger als jener der westdeutschen.

# Einleitung

---

- Die Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen verhalten sich in den Ländern näherungsweise parallel. In drei Ländern (Niedersachsen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) lag die Kennzahl für die Einnahmen höher als für die Ausgaben. In fünf Ländern verhielt es sich andersherum (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Hessen, Saarland, Brandenburg).
- Der Effekt der Zinszahlungen auf die Symmetrie der Finanzverteilung in den Ländern ergibt sich aus der relativen Verschuldung der Ebenen. In acht Ländern verbessert sich die Position der Kommunen, da die relative Zinslast der Länder größer ist denn jene der Kommunen (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Saarland). In den anderen Ländern hat die Berücksichtigung der Zinsen keine spürbaren Auswirkungen auf die Symmetrie der Finanzverteilung.
- Das hier angewandte Symmetriekonzept von Ausgaben und Einnahmen liefert Hinweise auf eine faire Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen. Es bietet die Möglichkeit, die tatsächliche Ausgabenbelastung mit den tatsächlich verfügbaren Einnahmen zu vergleichen. Stellen sich anhand dieser beiden Kennzahlen in den Ländern auffällige Differenzen im Zeitverlauf heraus, so ist dies eine Grundlage, den Finanzausgleich näher zu prüfen.

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

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

---

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

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

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

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

- Zum einen beziehen sich die empirischen Auswertungen der Kommunalisierungsgrade aus Gründen der Datenverfügbarkeit stets nur auf die getätigten Ausgaben und nicht auf den funktionalen Ausgabenbedarf. Dargestellt wird also nicht, welchen Anteil der öffentlichen Aufgaben in einem Land die Kommunalebene erfüllt, sondern welchen Anteil der öffentlichen Ausgaben diese getätigt hat. Zwar besteht zwischen den beiden Größen ein inhaltlicher Zusammenhang – die Erfüllung von Aufgaben kostet in der Regel Geld und ist daher mit der Tätigkeit von Ausgaben verbunden, doch deckungsgleich sind die Begriffe keineswegs. Insbesondere erlauben die Ausgaben keine Aussage im Hinblick auf die Qualität, den Umfang und die Erfordernis des hiermit erstellten Leistungsangebotes sowie hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Die Ergebnisse sind daher stets mit einer gewissen Vorsicht zu behandeln.
- Hinzu kommt, dass aus den Länderunterschieden bei den Kommunalisierungsgraden der Ausgaben nicht selten Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Angemessenheit bzw. Unauskömmlichkeit der Finanzausstattung gezogen werden. Derartige Interpretationen sind aus fachlicher Sicht zumeist schon deshalb unzulässig, da dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben in der Regel kein anschlussfähig abgegrenzter Kommunalisierungsgrad der Einnahmen gegenübergestellt wird. Stattdessen wird in diesem Zusammenhang zumeist nur auf die Ergebnisse zu einzelnen Einnahmearten (v. a. Niveau der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen) verwiesen.

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

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

---

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

Sofern das Erkenntnisinteresse primär auf die mit der Ausgabentätigkeit verbundene finanzielle Belastung gerichtet ist (Finanzierungsverantwortung) – d. h. sofern die Frage im Mittelpunkt steht, welchen Teil der im Land insgesamt bestehenden Ausgabenlast Land und Kommunen jeweils tragen –, lässt der auf den unmittelbaren Ausgaben basierende Kommunalisierungsgrad hingegen keine Aussage zu. Überwiegt dieses Erkenntnisinteresse, dann muss der Kommunalisierungsgrad auf der Grundlage der Zuschussbedarfe gebildet werden. Die Zuschussbedarfe bilden denjenigen Teil der Ausgaben ab, der nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen (z. B. Kostenerstattungen oder Entgelteinnahmen) gedeckt ist und für dessen Finanzierung daher allgemeine Deckungsmittel (v. a. Steuern, allgemeine Zuweisungen und Umlagen) „zugeschossen“ werden müssen. Sie

stellen somit auf den Deckungsmittelverbrauch einer Körperschaftsebene ab. Anders als die unmittelbaren Ausgaben beinhalten die Zuschussbedarfe daher auch Zahlungen innerhalb des öffentlichen Bereichs: So werden z. B. Kostenerstattungen des Landes an die Kommunen bei der zahlenden Landesebene als ausgabenerhöhend berücksichtigt. Bei der empfangenden kommunalen Ebene haben diese Zahlungen spiegelbildlich dazu eine Verringerung der Ausgaben zur Folge, da die Kostenerstattungen als aufgabenspezifische Einnahmen den Zuschussbedarf der Empfänger reduzieren.

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

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

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

**ABBILDUNG 1 Zusammensetzung des Deckungsmittelverbrauchs**

<b>bereinigte funktionsbezogene Ausgaben</b>	
	bereinigte Ausgaben
./.	Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen
<b>./. bereinigte funktionsbezogene Einnahmen</b>	
	bereinigte Einnahmen
./.	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
./.	Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
<b>=</b>	<b>Deckungsmittelverbrauch</b>
Quelle: Eigene Darstellung.   BertelsmannStiftung	

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

**ABBILDUNG 2 Zusammensetzung des Deckungsmittelbestands**

	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
+	Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
./.	Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen
<b>=</b>	<b>Deckungsmittelbestand</b>
Quelle: Eigene Darstellung.   BertelsmannStiftung	

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



# 3 Voraussetzungen einer verteilungspolitischen Interpretation der Kommunalisierungsgrade

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

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

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

## Sollen die Zinsausgaben bei der Abgrenzung des Deckungsmittelverbrauchs berücksichtigt werden?

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

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

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

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

<b>bereinigte funktionsbezogene Ausgaben</b>	
	bereinigte Ausgaben
./.	Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen
./.	Zinsausgaben sowie Tilgungen an den öffentlichen Bereich
<b>./. bereinigte funktionsbezogene Einnahmen</b>	
	bereinigte Einnahmen
./.	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
./.	Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen
./.	Zinseinnahmen sowie Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich
<b>=</b>	<b>Deckungsmittelverbrauch (ohne Zinsausgaben und -einnahmen)</b>
Quelle: Eigene Darstellung.   BertelsmannStiftung	

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

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

- Eine erste Annahme besteht darin, dass die Ausgabenanteile der Körperschaftsebenen die föderale Aufgabenverteilung adäquat widerspiegeln. Umfangreiche Aufgabenlasten schlagen sich dementsprechend in einem hohen Ausgabenniveau bzw. -anteil nieder. Umgekehrt formuliert: Divergierende Ausgabenanteile sind einzig und allein das Resultat entsprechender Belastungsunterschiede auf der Aufgabenseite. Tatsächlich werden die Ausgabenanteile jedoch nicht nur durch die jeweilige Aufgabenbelastung geprägt, sondern auch von den Möglichkeiten ihrer Finanzierung durch ordentliche bzw. außerordentliche Einnahmen. Sofern diese Finanzierungsmöglichkeiten zwischen den Gebietskörperschaftsebenen aufgrund haushaltsrechtlicher Unterschiede systematisch divergieren (z. B. aufgrund unterschiedlicher Kreditobergrenzen), ist der Ausgabenanteil als alleiniger Maßstab einer symmetrischen Finanzierung von Landes- und Kommunalaufgaben daher nicht geeignet. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass haushaltsrechtlich bedingte Unterschiede des

Konsolidierungsdrucks zusätzlich noch durch eine Verschlechterung der – ausgabensymmetrischen – Finanzmittelverteilung bestraft werden, obwohl die föderale Aufgabenverteilung ansonsten unverändert geblieben ist. Schon in Anbetracht der bislang sehr unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Zugriffsmöglichkeiten der Länder und ihrer Kommunen auf das Instrument der Kreditfinanzierung ist die Gültigkeit dieser Annahme fraglich. Dies gilt zumindest bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse.

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

- der Einnahmeanteil derjenigen Ebene, die ihre ordentlichen Einnahmeerzielungsmöglichkeiten in stärkerem Maße ausschöpft, höher ausfällt als bei vergleichbarer einnahmeseitiger Konsolidierung beider Körperschaftsebenen und/oder
- der Ausgabenanteil derjenigen Ebene, die ihre ausgabenseitigen Konsolidierungsmöglichkeiten intensiver nutzt, kleiner wäre als bei einer gleichmäßigen föderalen Verteilung des ausgabenseitigen Konsolidierungsdrucks.

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

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

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

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

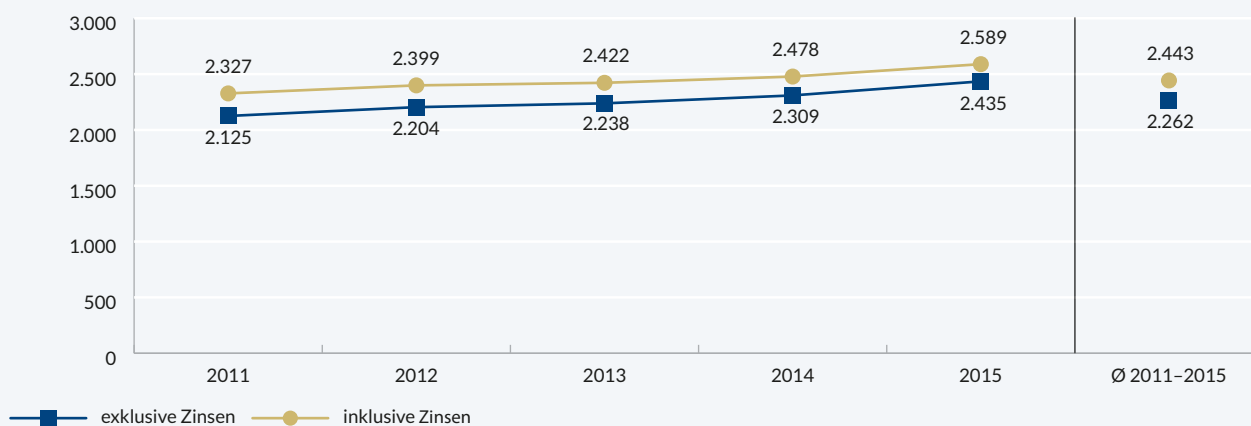
5 Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen auch Lamouroux und Thöne (2016: 27 f.). Negativer schätzen hingegen Lenk et al. (2017) die dynamischen Anreizeffekte einer wiederholt automatischen Anwendung des Symmetrieverfahrens für die föderale Finanzmittelaufteilung ein.

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

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

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

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



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

BertelsmannStiftung

## 4.1 Gesamtheit der Flächenländer

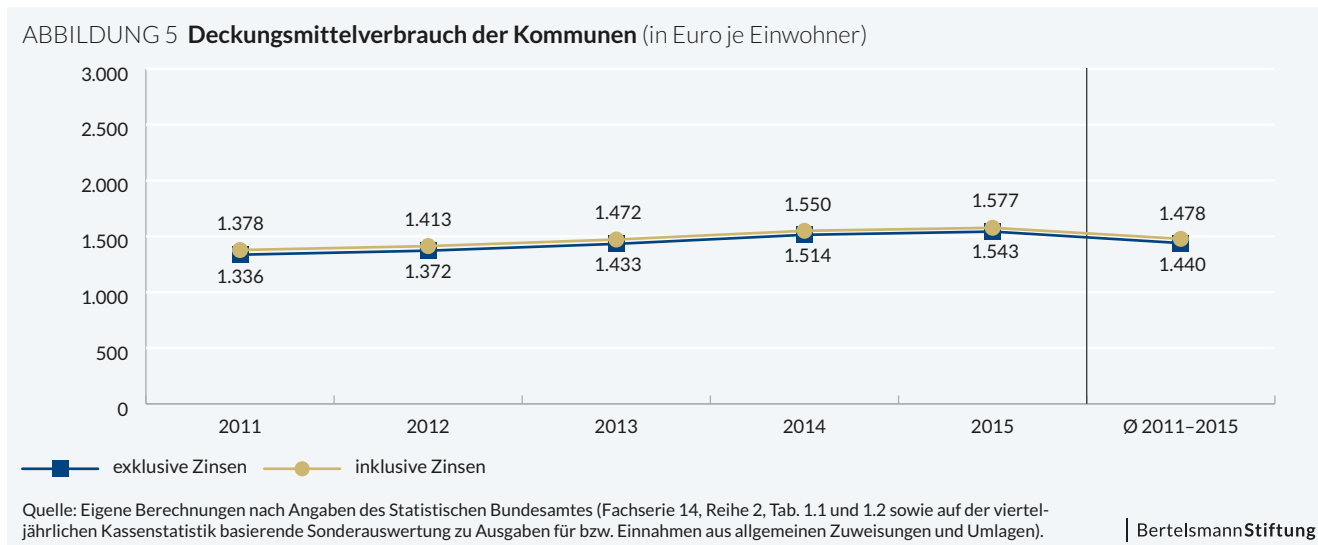
Vor dem Hintergrund der in den vorangegangenen Kapiteln dargelegten methodisch-statistischen (Kapitel 2) sowie theoretisch-konzeptionellen (Kapitel 3) Erläuterungen, werden in diesem Kapitel die empirischen Ergebnisse des Deckungsmittelverbrauchs sowie des Deckungsmittelbestands der Körperschaftsebenen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

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

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

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

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



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

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

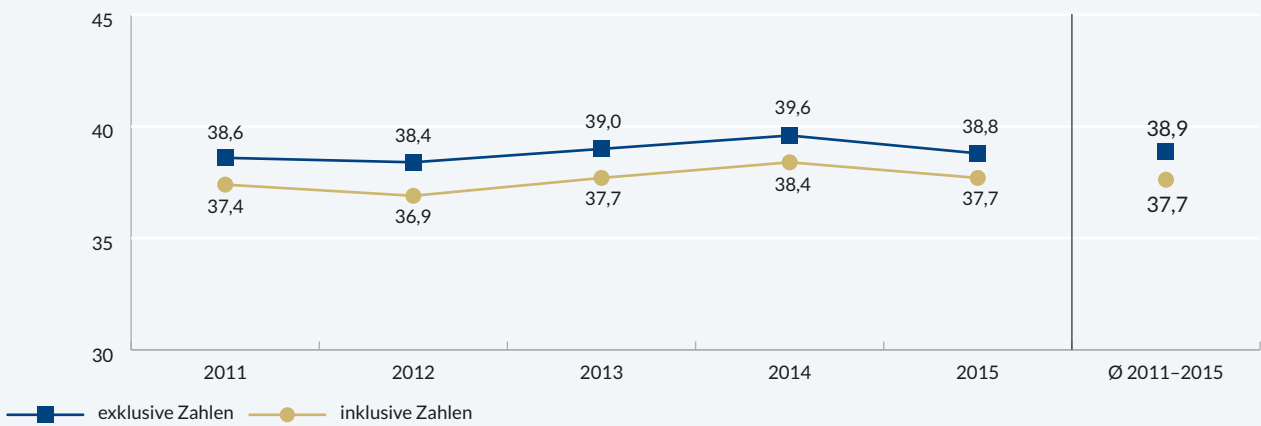
Die Zeitreihenbetrachtung des Kommunalisierungsgrades lässt eine moderate Schwankung des kommunalen Anteils am gesamten Deckungsmittelverbrauch erkennen: Bezogen auf den Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen ist dieser zwischen 2012 und 2014 von 38,4 Prozent auf 39,6 Prozent gestiegen. 2015 entsprach er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

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

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

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

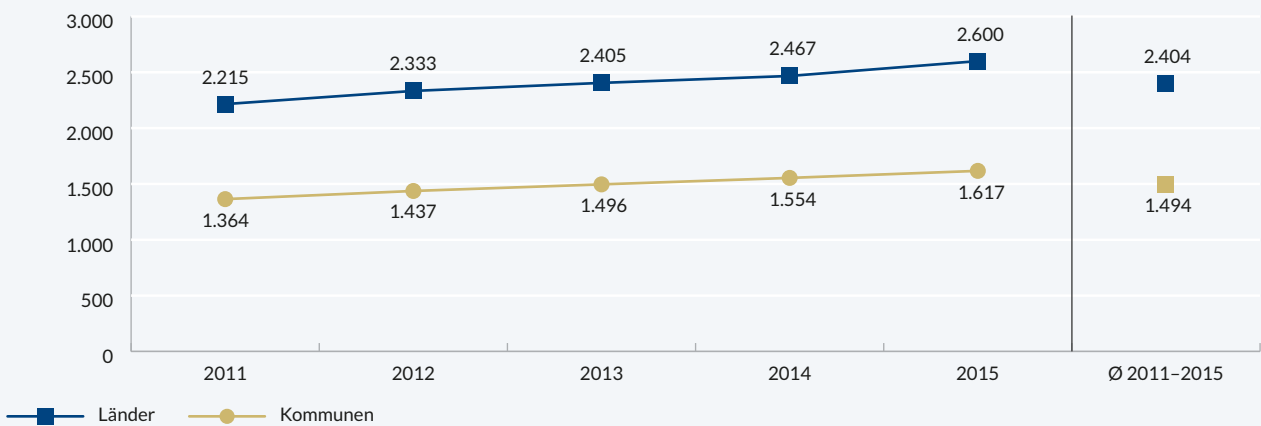
ABBILDUNG 6 **Kommunalisierungsgrad der Ausgaben** (in Prozent)



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

BertelsmannStiftung

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



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

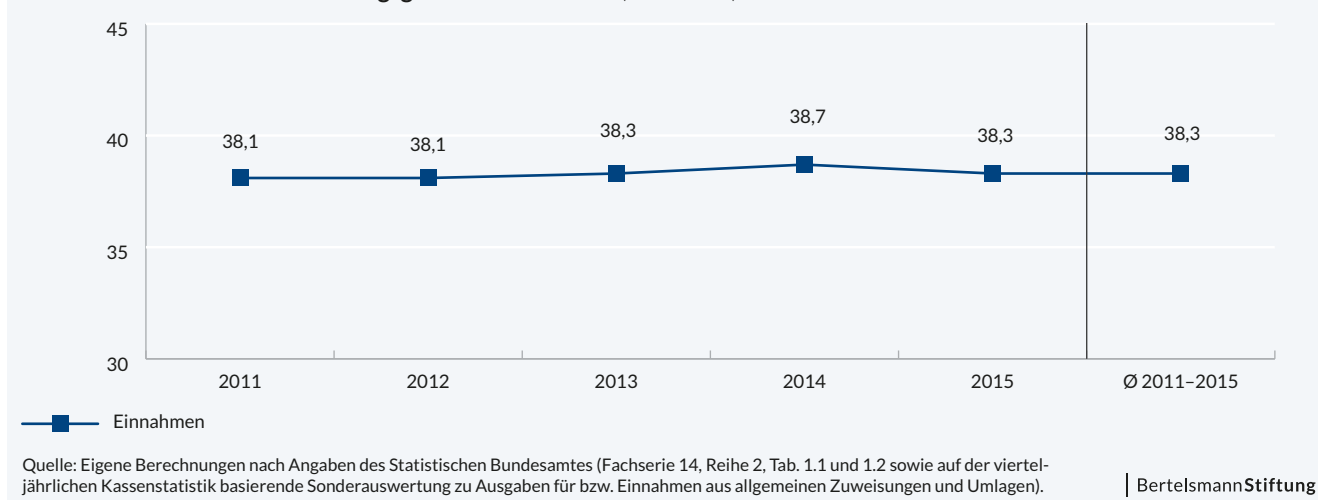
BertelsmannStiftung

Im Flächenländerdurchschnitt standen der Länder- und Kommunalebene im Betrachtungszeitraum in Summe allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 3.898 Euro je Einwohner zur Verfügung. Im Jahr 2015 belief sich der Gesamtdeckungsmittelbestand im Schnitt sogar auf 4.217 Euro je Einwohner. Der kommunale Anteil an den insgesamt verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln – der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen – betrug im ausgewählten Zeitraum 2011 bis 2015 somit 38,3 Prozent (vgl. Abbildung 8). Der kommunale Einnahmenanteil lag damit exakt zwischen den Werten, die für den Kommunalisierungsgrad der Ausgaben errechnet wurden: Mit 38,3 Prozent lag er 0,6 Prozentpunkte unter dem ohne Berücksichtigung der Zinsen ermittelten Ausgabenanteil der Kommunen (38,9 Prozent) und 0,6 Prozentpunkte über dem Kommunalisierungsgrad,

der für den Deckungsmittelverbrauch einschließlich der Zinsen kalkuliert wurde (37,7 Prozent). Bezogen auf den Flächenländerdurchschnitt waren die Einnahmen im betrachteten Zeitraum 2011 bis 2015 somit weitgehend ausgabensymmetrisch zwischen den Ländern einerseits und den Kommunen andererseits aufgeteilt. Anzeichen für eine systematische Fehlverteilung der Mittel zuungunsten der kommunalen Ebene lässt sich den Symmetrienergebnissen somit bezogen auf die Gesamtheit der Flächenländer nicht entnehmen.



ABBILDUNG 8 Kommunalisierungsgrad der Einnahmen (in Prozent)



## 4.2 Flächenländer im Vergleich

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

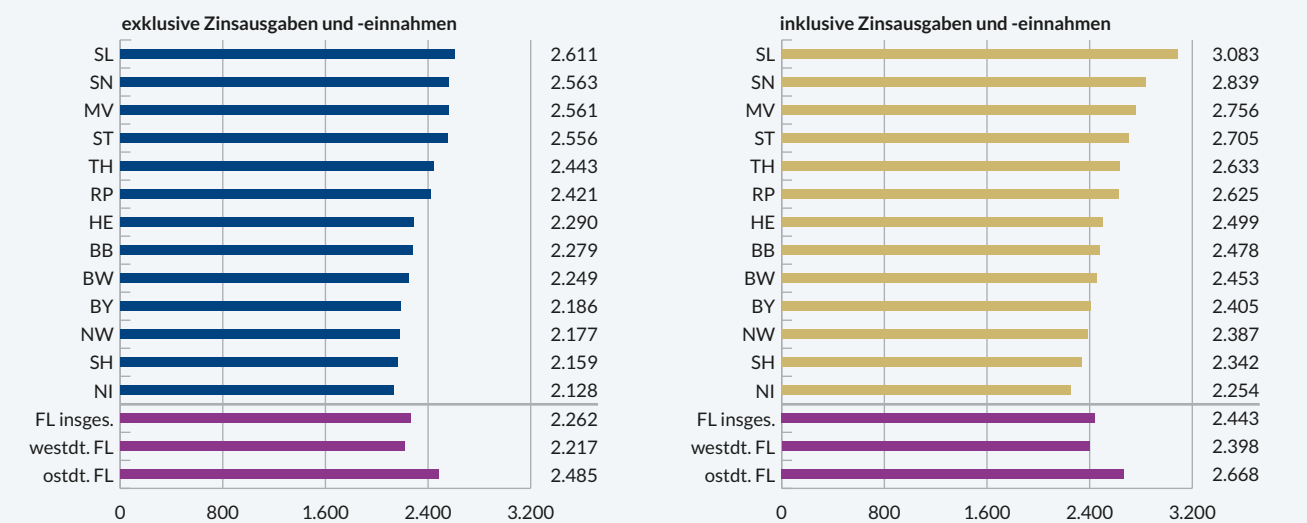
Die Abbildungen 9 und 10 haben den Deckungsmittelverbrauch der Landesebene (Abbildung 9) sowie der Kommunen (Abbildung 10) zum Gegenstand. Bei den Ländern reichten die Pro-Kopf-Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsen im Betrachtungszeitraum von 2.128 bis 2.611 Euro je Einwohner. Dies entspricht einer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

12 Prozent) über dem westdeutschen Niveau (2.217 Euro je Einwohner) lag.

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



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



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

BertelsmannStiftung

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

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

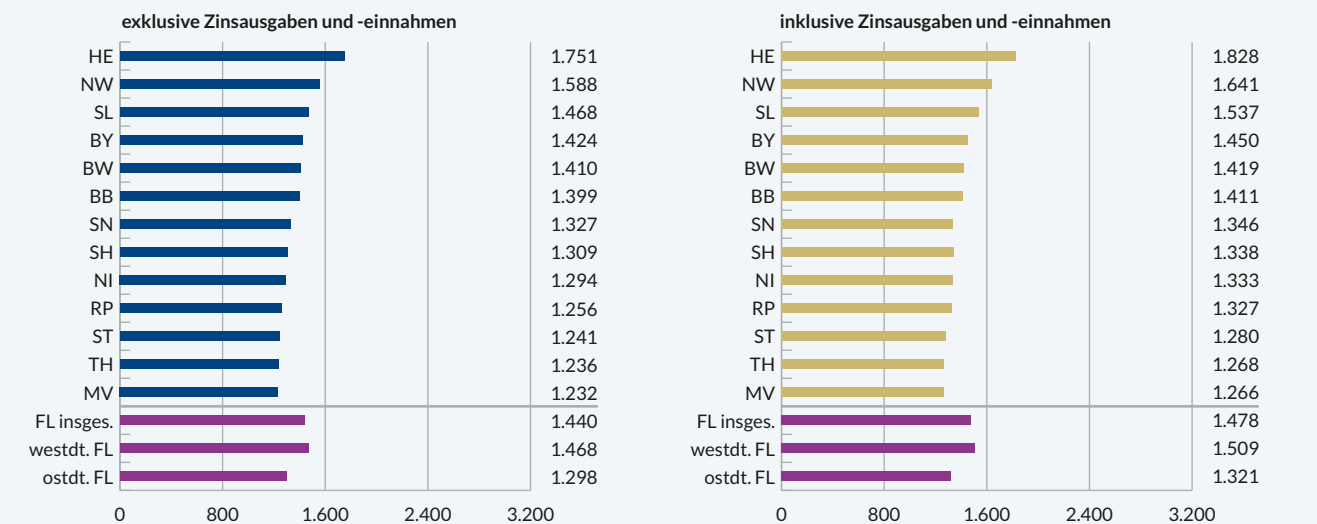
In der Abgrenzung ohne Zinsausgaben und -einnahmen reichten die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben im Zeitraum 2011 bis 2015 von 1.232 bis 1.751 Euro je Einwohner. Das Ausgabenmaximum lag damit 519 Euro bzw. 42 Prozent über dem minimalen Wert. Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben wiesen die Kommunen in Hessen auf.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

Berücksichtigung der Zinsen lag der kommunale Deckungsmittelverbrauch in den ostdeutschen Flächenländern mit 1.298 Euro je Einwohner durchschnittlich 170 Euro bzw. rund 11,6 Prozent unter dem westdeutschen Durchschnitt.

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

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

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



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

BertelsmannStiftung

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

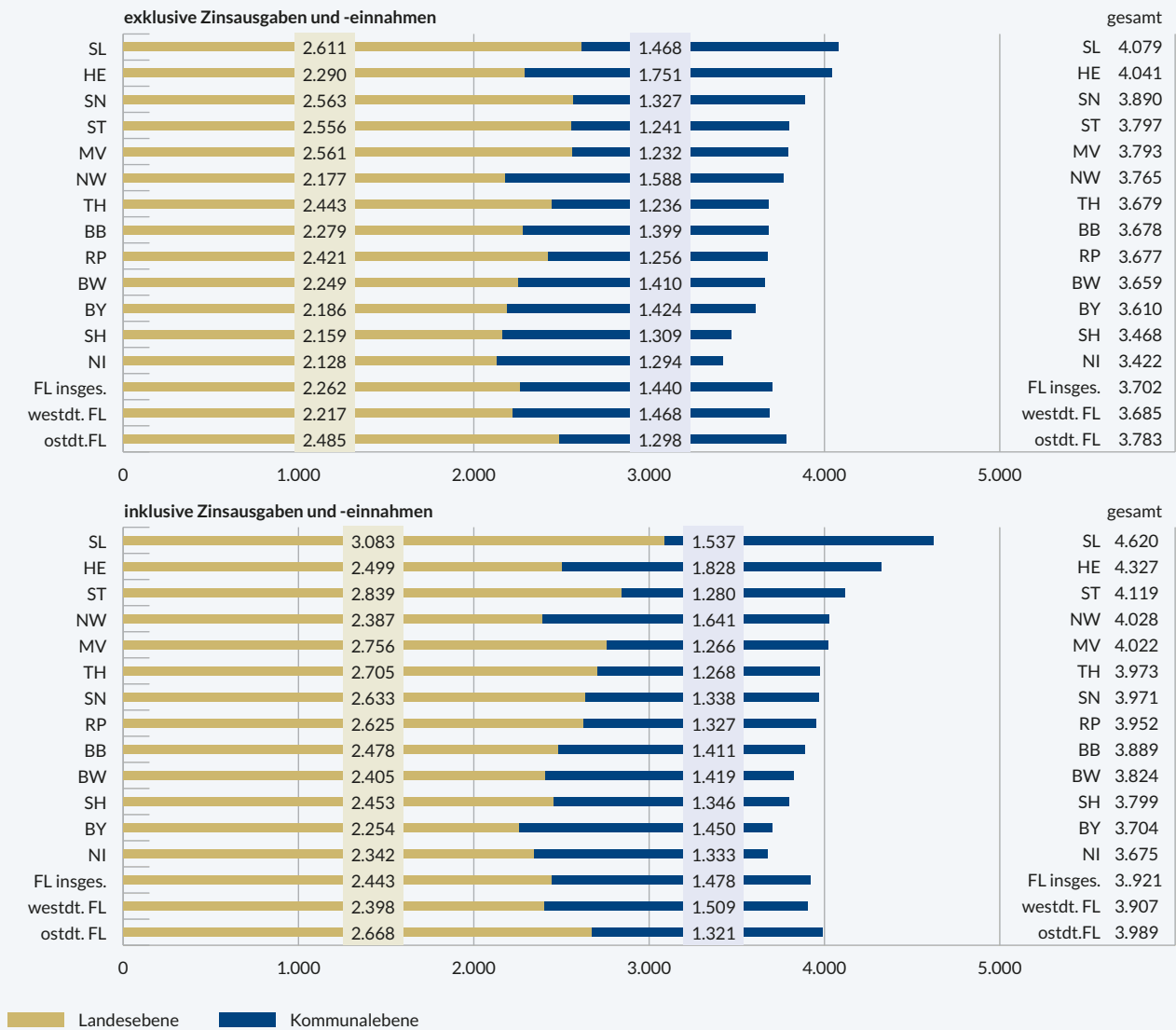
Bezogen auf den Deckungsmittelverbrauch einschließlich der Zinsausgaben und -einnahmen reichte die Spanne der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben im Betrachtungszeitraum von 1.266 (Mecklenburg-Vorpommern) bis 1.828 Euro je Einwohner (Hessen). Der Maximalwert lag damit rund 44 Prozent über dem Pro-Kopf-Ausgabenminimum.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

<sup>8</sup> Hessen: 4,2 Prozent; Rheinland-Pfalz: 5,4 Prozent; Saarland: 4,5 Prozent.

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

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

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



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

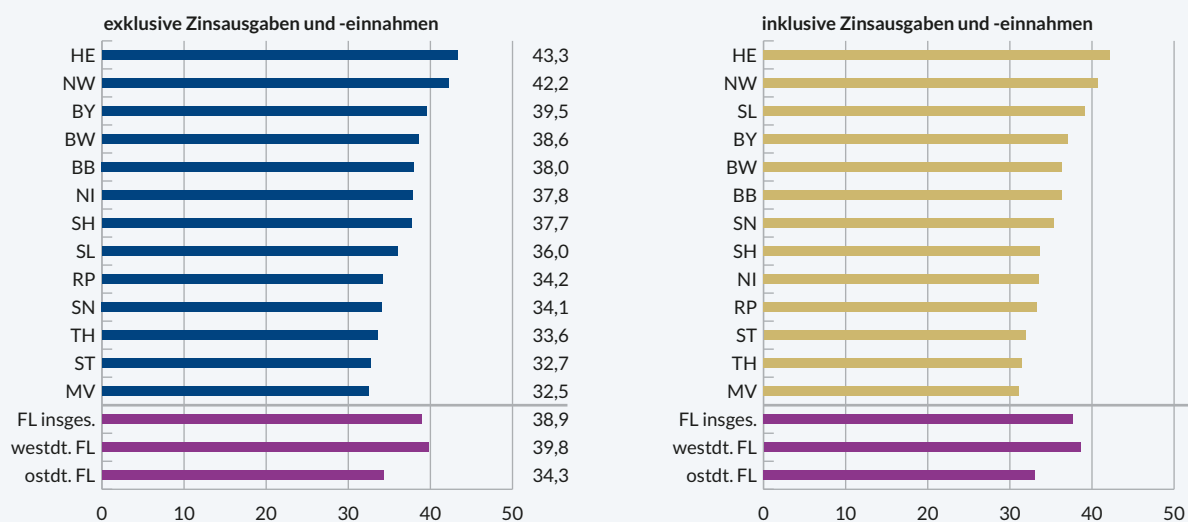
BertelsmannStiftung

Ein zweites Ergebnis, das sich der gesamthaften Betrachtung der föderalen Ausgaben entnehmen lässt, betrifft den Niveauunterschied zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern. Bezogen auf die föderalen Gesamtausgaben stellte sich der Ost-West-Unterschied deutlich geringer dar als bei separater Betrachtung von Landes- und Kommunalebene. Mit Blick auf den Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen betrug der Unterschied im Zeitraum 2011 bis 2015 98 Euro je Einwohner. In den neuen Ländern lag das Ausgabenniveau mit 3.783 Euro je Einwohner damit rund 2,6 Prozent über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Bezogen auf den Deckungs-

mittelverbrauch einschließlich der Zinsen betrug die Ost-West-Differenz im Betrachtungszeitraum 82 Euro je Einwohner bzw. 2 Prozent. Ebenenspezifisch waren die Unterschiede mit Werten von jeweils mehr als 10 Prozent deutlich größer. Auch dieses Ergebnis spricht dafür, dass die festgestellten Ausgabenunterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Flächenländern zu einem erheblichen Teil auf divergierende Aufgabenverteilungen zurückgeführt werden können.

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

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



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

BertelsmannStiftung

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

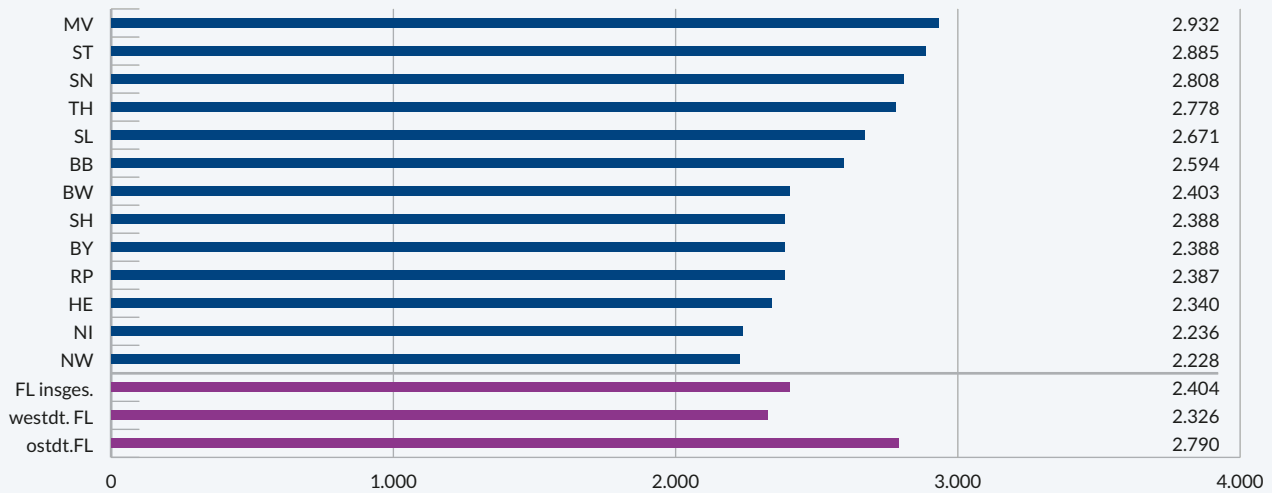
In der weiteren Abgrenzung des Deckungsmittelverbrauchs der Länder und Kommunen (einschließlich der Zinsausgaben und -einnahmen) reichte die Spanne der Kommunalisierungsgrade im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 von 31,1 bzw. 31,5 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bis 42,2 bzw. 40,7 Prozent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

Flächenländern dabei mit 33,1 Prozent mehr als 5 Prozentpunkte unter dem westdeutschen Durchschnitt (38,6 Prozent).

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

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

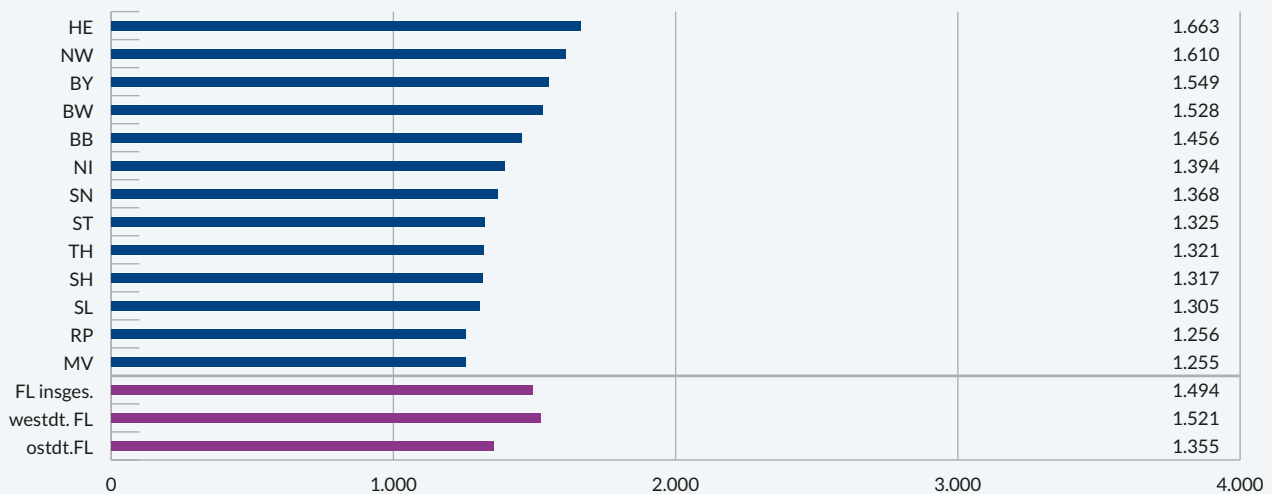
ABBILDUNG 13 Deckungsmittelbestand der Landesebene im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 (in Euro je Einwohner)



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

BertelsmannStiftung

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



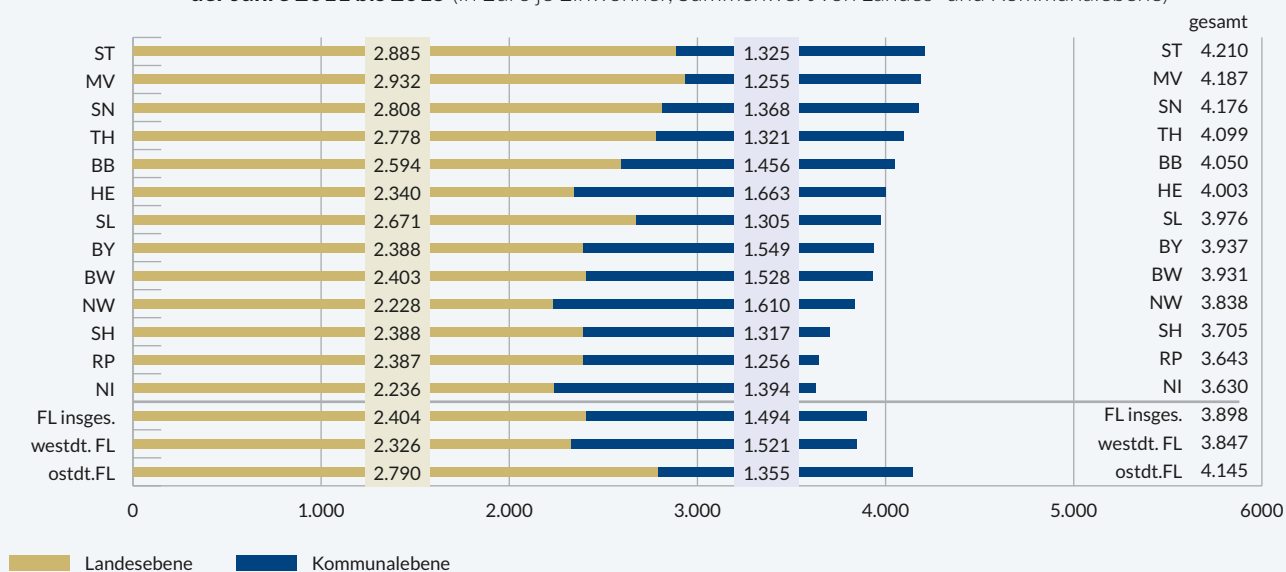
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2, Tab. 1.1 und 1.2 sowie auf der vierteljährlichen Kassenstatistik basierende Sonderauswertung zu Ausgaben für bzw. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen).

BertelsmannStiftung

Im Hinblick auf den Deckungsmittelbestand der Kommunalebene zeigt sich ein umgekehrtes Muster, wie Abbildung 14 erkennen lässt: Die Pro-Kopf-Einnahmen der westdeutschen Kommunen lagen im Untersuchungszeitraum im Durchschnitt 166 Euro bzw. 12 Prozent über dem Niveau der ostdeutschen Flächenländer. Die einzelnen Länderwerte zeigen jedoch, dass das Verteilungsmuster bei den Kommunen weniger eindeutig ausgefallen ist als auf der Länderebene. Zwar wiesen im Betrachtungszeitraum mit Hessen (1.663 Euro je Einwohner), Nordrhein-Westfalen (1.610 Euro je Einwohner), Bayern (1.549 Euro je Ein-

wohner) und Baden-Württemberg (1.528 Euro je Einwohner) vier westdeutsche Flächenländer die höchsten kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen auf. Andererseits gab es mit Rheinland-Pfalz (1.256 Euro je Einwohner), dem Saarland (1.305 Euro je Einwohner), Schleswig-Holstein (1.317 Euro je Einwohner) und Niedersachsen (1.394 Euro je Einwohner) auch vier westdeutsche Flächenländer, deren Kommunen im Zeitraum 2011 bis 2015 über Pro-Kopf-Einnahmen unter dem Flächenländerdurchschnitt verfügten.

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



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

BertelsmannStiftung

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

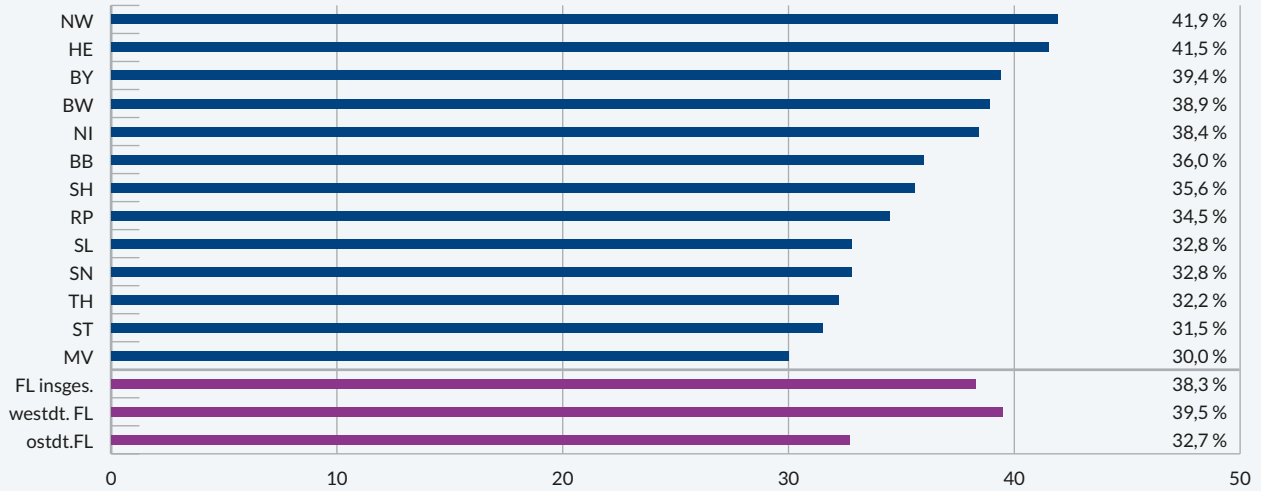
Analog zur Ausgabenseite lässt sich auf der Grundlage der in Abbildung 15 dargestellten Deckungsmittelbestände von Landes- und Kommunalebene der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen ermitteln. Die Ergebnisse sind in Abbildung 16 dargestellt. Stärker noch als im Hinblick auf den Deckungsmittelverbrauch ist der Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestands durch einen klar erkennbaren Ost-West-Unterschied gekennzeichnet. Während sich der

kommunale Anteil an den im Land insgesamt verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln im Betrachtungszeitraum in den westdeutschen Flächenländern auf 39,5 Prozent belief, lag der kommunale Einnahmeanteil in Ostdeutschland mit 32,7 Prozent fast sieben Prozentpunkte darunter. Mit 41,9 bzw. 41,5 Prozent war der Kommunalisierungsgrad der Einnahmen in Nordrhein-Westfalen und Hessen am höchsten. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wiesen mit 30,0 bzw. 31,5 Prozent die geringsten kommunalen Einnahmeanteile auf.

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

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

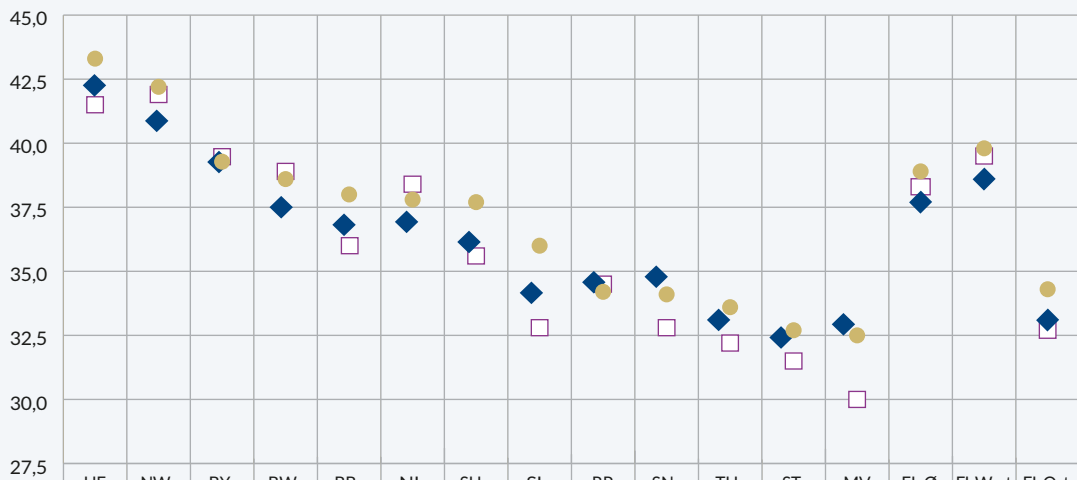
ABBILDUNG 16 **Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestands im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015**  
(in Prozent)



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

BertelsmannStiftung

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



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

\*) Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs ohne Zinsen

\*\*) Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelverbrauchs mit Zinsen

\*\*\*) Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestands

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

BertelsmannStiftung



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

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

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

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

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

---

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

## 5 Fazit

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

- Erstens wird die Ausgabenverteilung auf der Grundlage der tatsächlichen, von der betroffenen Körperschaftsebene jeweils selbst zu tragenden fiskalischen Belastung erfasst (Erfassung der Ausgaben über den sogenannten „Deckungsmittelverbrauch“). Der Kommunalisierungsgrad spiegelt somit die finanzielle Lastenverteilung wider.
- Zweitens kann dem Kommunalisierungsgrad der Ausgaben ein finanzstatistisch anschlussfähiger Kommunalisierungsgrad der Einnahmen gegenübergestellt werden (Erfassung der Einnahmen über den „Deckungsmittelbestand“).
- Aus diesem Grund lässt sich auf der Grundlage des Symmetriekonzepts drittens überprüfen, ob die Einnahmen zwischen den Körperschaftsebenen im Betrachtungszeitraum ausgabensymmetrisch verteilt waren – mit anderen Worten: ob der Einnahmeanteil einer Ebene ihrem Anteil an den Ausgaben entsprochen hat.

In Kapitel 4 wurden das Symmetriekonzept auf der Grundlage der Daten für die Jahre 2011 bis 2015 empirisch angewendet und die entsprechenden Ergebnisse für die 13 deutschen Flächenländer präsentiert. Demnach sind sowohl die Einnahmen der Länder als auch die der Kommunen in den Jahren 2011 bis 2015 deutlich gestiegen. Der Pro-Kopf-Deckungsmittelbestand der Länder und Kommunen hat in diesem Zeitraum um 17,4 bzw. 18,5 Prozent zugelegt. Die Einnahmen

haben sich damit ungleich dynamischer entwickelt als die Ausgaben der Länder und Kommunen, die jedoch inklusive Zinsen mit +11,3 bzw. 14,4 Prozent ebenfalls deutlich gestiegen sind.

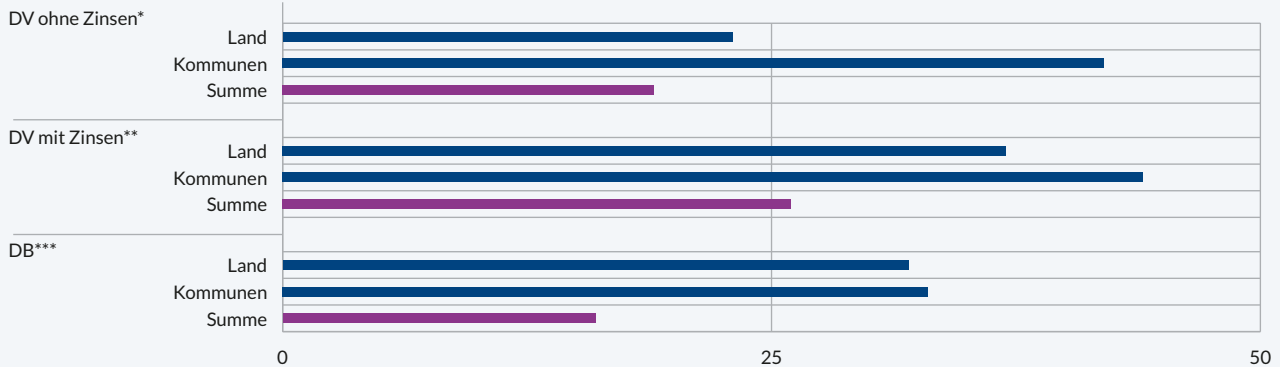
Zumindest im Flächenländerdurchschnitt hat die starke Zunahme der Ausgaben und Einnahmen keine durchgreifende Verschiebung bei ihrer Verteilung auf die Körperschaftsebenen zur Folge gehabt. Die Kommunalisierungsgrade der Ausgaben und Einnahmen sind zwischen 2011 und 2015 weitgehend konstant geblieben.

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

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

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

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



\*) Deckungsmittelverbrauch ohne Zinsen

\*\*) Deckungsmittelverbrauch mit Zinsen

\*\*\*) Deckungsmittelbestand

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

BertelsmannStiftung

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

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

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

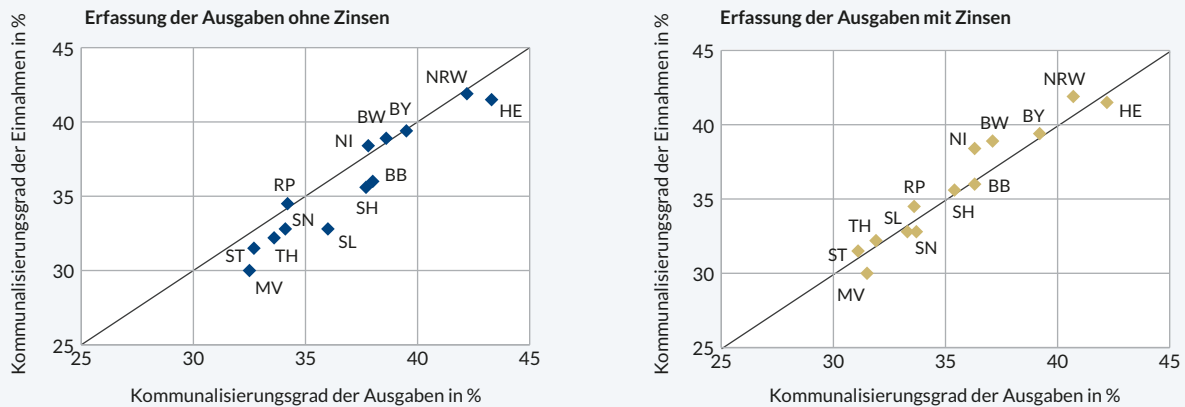
Kapitel 4.2 schloss mit einer Länderübersicht der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen. Durch die Gegenüberstellung lässt sich prüfen, ob die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben zwischen Land und Kommunen in dem der Untersuchung zugrunde liegenden Zeitraum in quantitativer Hinsicht „zueinander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

- Bezogen auf die Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsen lag in drei Ländern (Niedersachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) eine föderale Einnahmenverteilung zugunsten der kommunalen Ebene vor – d. h. der Anteil der Kommunen an den insgesamt

erzielten Einnahmen lag hier über ihrem Ausgabenanteil. In zwei weiteren Ländern (Bayern und Nordrhein-Westfalen) entsprachen die Kommunalisierungsgrade der Einnahmen und Ausgaben einander in etwa. Der Einnahmeanteil der Kommunen lag hier 0,1 (Bayern) bzw. 0,2 Prozentpunkte (Nordrhein-Westfalen) unter dem Ausgabenanteil. In den übrigen Ländern lag der kommunale Einnahmeanteil zwischen 1,2 und 3,2 Prozentpunkten unter den kommunalen Anteilswerten am Deckungsmittelverbrauch (vgl. Abbildungen 17 u. 19).

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

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



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

BertelsmannStiftung

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

Es bietet damit gegenüber den etablierten Verfahren zur Ableitung der Finanzausgleichsmasse einen nicht unerheblichen Informationsmehrwert. Dies gilt für rein einnahmefundierte Systeme wie das Verbundquotensystem (Festlegung der Finanzausgleichsmasse mittels einer quotalfestgelegten kommunalen Beteiligung an den Steuereinnahmen des Landes) oder für den sogenannten „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“ (Festlegung der Finanzausgleichsmasse mit dem Ziel einer gleichmäßigen Einnahmeentwicklung von Landes- und Kommunalebene) ebenso wie für bedarfsorientierte Finanzausgleichssysteme. Denn während Erstere

bei der Finanzmittelaufteilung die Ausgabe- (Ausgabenverteilung zwischen den Ebenen sowie die Verteilungsentwicklung) weitgehend ausblenden, berücksichtigen bedarfsorientierte Systeme die Einnahmeverteilung und deren Entwicklung tendenziell zu wenig. Mithilfe des Symmetriekonzepts lässt sich daher ein bislang bestehender „blinder Fleck“ besser ausleuchten, wenn das Verteilungsergebnis zusätzlich zu den bereits genutzten Mechanismen für die Festlegung der Finanzmittelaufteilung sowie zu den verwendeten Kontrollverfahren und -indikatoren mithilfe des Symmetriekonzepts empirisch überprüft wird. Sollte sich in diesem Zusammenhang herausstellen, dass die Aufteilung der Einnahmen zwischen den Körperschaftsebenen in der Vergangenheit stark von der Ausgabenverteilung abgewichen ist, dann bestünde die Möglichkeit, diese Information bei der Festlegung der Finanzausgleichsmasse für die Zukunft zu berücksichtigen.

# Literatur

- Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Boettcher, Florian, und Benjamin Holler (2011). „Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern“. *Kommunal Finanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze*. Hrsg. Marc Hansmann. Berlin. 72–89.
- Boettcher, Florian, und Benjamin Holler (2012). „Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie“. *Wirtschaftsdienst* (92) 4. 261–266.
- Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt (2008). *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Junkernheinrich, Martin, Florian Boettcher, Benjamin Holler und Stephan Brand (2012). *Finanzausgleichsdotation und Sozialhilfeausgaben*. Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Bottrop.
- Lamouroux, Léa, und Michael Thöne (2016). „Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins“. *FiFo-Berichte* 23. Köln. 30–39.
- Lenk, Thomas, Mario Hesse, Tim Starke, Florian Woitek und André Grüttner (2017). *Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Mecklenburg-Vorpommern*. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.

# Impressum

## © Bertelsmann Stiftung

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

## Verantwortlich

Dr. René Geißler

## Autoren

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

## Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

## Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

## Bildnachweis

Shutterstock | ESB Professional

Online-ISSN 2567-045X

## Adresse | Kontakt

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

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

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)





## Adresse | Kontakt

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

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

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)