



Kommunaler Finanzreport 2019

Kommunaler Finanzreport 2019

Inhalt

Vorwort	4
Zusammenfassung	6
A Kommunale Finanzen im Jahr 2018	
Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Rahmenbedingungen kommunaler Haushalte	6
2.1 Strukturelle Rahmenbedingungen	6
2.2 Institutionell-organisatorische Rahmenbedingungen	9
3 Methodik und Datengrundlagen	13
4 Kennzahlen der Haushaltslage	17
4.1 Finanzierungssaldo	17
4.2 Kommunale Einnahmen	22
4.3 Kommunale Ausgaben	32
4.4 Verschuldung	51
5 Fazit	59
Literatur	60
B Gemeindesteuern	
Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Steuereinnahmen und Hebesätze im Zeitverlauf	7
4 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten auf Kreisebene	15
4.1 Steuereinnahmen insgesamt	15
4.2 Grundsteuer B	20
4.3 Gewerbesteuer	25
5 Zusammenhänge zwischen den Steuerarten	31
6 Fazit	34
Literatur	34
C Bargeld und Sichteinlagen (liquide Mittel)	
Zusammenfassung	4
1 Einleitung	6
2 Betrachtungen auf Bundesebene	7
2.1 Arten des Finanzvermögens	7
2.2 Bargeld und Sichteinlagen	9

3	Vertiefende Analyse der Bargeld und Sichteinlagen anhand der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen	15
3.1	Entwicklung nach Kommunaltypen im Zeitverlauf	15
3.2	Regionale und zeitliche Disparitäten der Gemeinden	17
3.3	Verhältnis zu Liquiditätskrediten und Finanzierungssalden	19
	Fazit	27
	Literatur	28
	D Kassenkredite	
	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	6
2	Kommunale Kassenkredite im Überblick	7
2.1	Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Zeitverlauf von 2007 bis 2017	7
2.2	Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Ländervergleich	8
3	Analyse der Disparitäten	12
3.1	Kassenkredite auf Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte 2017	12
3.2	Tragfähigkeit der Kassenkredite	14
3.3	Disparitäten 2017 und im Zeitverlauf	15
4	Fazit	22
	Literatur	22
	E Starke und schwache Städte	
	Zusammenfassung	4
1	Fragestellung und Methodik	6
2	Untersuchungsergebnisse	8
3	Fazit	17
	Anhang	19

Vorwort

In den letzten Jahren häuften sich die guten Nachrichten zur Finanzlage der Kommunen. Auf Bundesebene sind diese seit 2012 im Plus. Der tiefe Einbruch der Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 scheint fast bereits vergessen. Die starke Konjunktur der letzten Jahre und das neu erwachte Interesse des Bundes halfen, die kommunalen Finanzen in vielen Fällen zu sanieren; zumindest aber zu stabilisieren. Andere Kommunen bleiben jedoch zweiter zurück. Haushaltskrisen sind abgeschwächt, aber nicht gelöst. Die Konsequenzen sind spürbar: Qualität öffentlicher Dienstleistungen, Infrastruktur, die Lebensverhältnisse allgemein, insbesondere die Lebenschancen der nachkommenden Generationen, fallen regional auseinander. Die finanziellen Verhältnisse der Kommunen nehmen regional unterschiedliche Entwicklungen.

Mit dem Kommunalen Finanzreport 2019 legt die Bertelsmann Stiftung zum nunmehr vierten Mal eine bundesweit vergleichende Betrachtung der finanziellen Lage von Städten, Gemeinden und Kreisen vor.¹ Der Finanzreport erscheint seit dem Jahr 2013 im zweijährlichem Rhythmus. Sein Anspruch ist es, anhand wichtiger Finanzindikatoren eine Analyse zu status quo und Trends kommunaler Finanzen zu liefern. Der Kommunale Finanzreport nutzt die amtlichen Statistiken, um den Boden für eine faktenbasierte Debatte über Stand, Herausforderungen und Lösungsoptionen der Kommunalfinanzen zu schaffen.

Die Ausgabe 2019 des Kommunalen Finanzreports gliedert sich in fünf Abschnitte:

A Abschnitt A beschreibt Mittels die aktuelle Lage der kommunalen Haushalte anhand der summarischen Länderdaten. Im Mittelpunkt stehen zentrale Einnahme- und Ausgabearten sowie die Verschuldung des Jahres 2018 sowie im Vergleich zum Vorjahr. Zur besseren Einordnung der kommunalen Finanzdaten finden sich hier auch einige Ausführungen zu den Einflüssen der wirtschaftlichen Lage oder des Landesrechts.

B Steuern sind im Bundesdurchschnitt die wichtigste Einnahmekategorie der Kommunen. Abschnitt B untersucht die regionale Verteilung der wichtigsten kommunalen Steuerarten sowie die zeitliche Entwicklung von 2012 zu 2017.

C Das Finanzvermögen ist ein Aspekt kommunaler Finanzen, der bis dato noch an keiner Stelle näher analysiert wurde. In Abschnitt C wird erstmals die Verteilung und Entwicklung von Bargeld und Sichteinlagen dargestellt.

D Die Kassenkredite gelten als der zentrale Krisenindikator und stehen seit vielen Jahren im Mittelpunkt der politischen Diskussion. Abschnitt D analysiert deren Entwicklung auf Kreisebene im Vergleich der Jahre 2012 und 2017.

E Das Bild der sich öffnenden Schere ist in den vergangenen Jahren prominent geworden. Der Kommunale Finanzreport geht diesem in Abschnitt E nach und vergleicht wichtige Finanzkennzahlen für die Gruppen der strukturstarken und strukturschwachen Städte.

In den Abschnitten B bis E verlässt der Kommunale Finanzreport die Ebene aggregierter Länderdaten und begibt sich auf die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Gleichwohl kann der Finanzreport nur einen Bruchteil der denkbaren

¹ Vgl. Ausgaben 2013, 2015, 2017 Ergänzung findet der im zweijährlichen Turnus veröffentlichte Kommunale Finanzreport durch die mehrmals im Jahr erscheinende Reihe „Analysen und Konzepte“.

Finanzdaten betrachten. Für tiefergehend Interessierte bietet das Datenportal www.wegweiser-kommune.de mehr als 200 Indikatoren der budgetären, wirtschaftlichen, demografischen und sozialen Lage der Gemeinden.

Die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung gehört seit jeher zu den Zielen der Bertelsmann Stiftung. Diese örtliche Ebene der Politik und der öffentlichen Leistungen muss erhalten und gestärkt werden, um ihre positiven Effekte auf die Gesellschaft zur Entfaltung kommen zu lassen. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen wird von der Öffentlichkeit sensibel beobachtet. Zu Recht, denn die Kommunen tragen einen zentralen Teil öffentlicher Verwaltung, der öffentlichen Dienste und Infrastruktur. Stabile Finanzen sind hierfür sicher nicht die einzige, aber eine unverzichtbare Grundlage.

Dr. Kirsten Witte

Leiterin

des Programms LebensWerte Kommune

Dr. René Geißler

Senior Expert,

Programm LebensWerte Kommune

Zusammenfassung

A Haushaltslagen im Jahr 2018

- In den Jahren 2017 und 2018 erreichten die Kommunen historische Überschüsse. Hintergrund der positiven Entwicklung sind konjunkturbedingt starke Zuwächse der Steuern und Änderungen der föderalen Finanzverteilung.
- Im bundesweiten Durchschnitt sind Steuern die wichtigste Einnahmeart (31 Prozent). Die Einnahmestruktur unterscheidet sich in Folge der Wirtschaftskraft wesentlich zwischen West- und Ostdeutschland. Die ostdeutschen Kommunen sind weiterhin steuerschwach und in höherem Maße angewiesen auf Zuweisungen der Länder.
- Die Ausgaben stiegen in 2018 bundesweit um rund 5 Prozent und seit 2013 um 27 Prozent. Größte Ausgabenkategorie sind Personalausgaben (22 Prozent), gefolgt von Sozialleistungen (19 Prozent), laufendem Sachaufwand (19 Prozent), laufende Zuweisungen (13 Prozent) und Investitionen (12 Prozent).
- Die Sozialausgaben entwickelten sich über viele Jahre sehr dynamisch und waren eine zentrale Ursache verbreiteter Haushaltskrisen. Nach dem asylobedingt starken Anstieg der Vorjahre stagnierten diese 2018 auf hohem Niveau.
- Die kommunalen Investitionen sind 2018 um fast 13 Prozent gestiegen. Der langfristige Trend ist positiv; reagiert aber sensibel auf Konjunktur, Förderprogramme und Haushaltslagen. Die großen regionalen Ungleichgewichte sind langfristig zu beobachten und zeitigen Auswirkungen auf die Qualität der Infrastruktur.
- Die kommunale Verschuldung ist im mittelfristigen Vergleich stabil. Gut ein Viertel entfällt auf die kritisch zu bewertenden Kassenkredite. Nachdem diese über

Jahrzehnte ausschließlich anstiegen, war in den Jahren 2017 und 2018 ein spürbarer Abbau zu verzeichnen. Kassenkredite erreichen in drei Ländern bedrohliche Ausmaße (Saarland, RLP, NRW) und kommen in anderen Ländern nahezu nicht vor (Bayern, Sachsen, BW, Thüringen).

Abschnitt B Steuern

- Steuern besitzen eine hohe Bedeutung für die lokale Autonomie. Sie korrelieren stark mit der Wirtschaftsstruktur. Ihre regionale Verteilung ist gleichsam Indikator als auch Triebfeder interkommunaler Disparitäten.
- Seit dem krisenbedingten Einbruch 2009 sind die Gemeindesteuern mit 55 Prozent stark angewachsen. Dieser Anstieg basiert primär auf der Gewerbe- und der Einkommenssteuer.
- Auf Ebene der Länder weisen weiterhin Bayern, Baden-Württemberg und Hessen die mit Abstand höchsten Steuereinnahmen auf. Am unteren Ende der Verteilung rangieren ebenso mit Abstand die fünf ostdeutschen Länder. Ein großer Teil der Differenz lässt sich auf die Gewerbesteuer zurückführen, die hoch mit der Wirtschaftskraft korreliert.
- Von den 40 steuerstärksten Kommunen liegen 39 in Westdeutschland; von den 40 schwächsten Kommunen 36 in Ostdeutschland. Der stärkste Kreis München hat je Einwohner das Siebenfache Aufkommen des schwächsten Kreises Mansfeld-Südharz (Sachsen-Anhalt).
- Allgemein ist die Mobilität der Kommunen im Zeitvergleich gering. Das stärkste und schwächste Quartil besteht in 2012 und 2017 zu 85 Prozent bzw. 84 Prozent aus den gleichen Kommunen. Dies zeigt die Bedeutung

der Wirtschaftsstruktur, die mittelfristig kaum wesentlich veränderbar ist.

- Das Aufkommen der Grundsteuer B resultiert aus dem lokalen Messbetrag und dem lokalen Hebesatz. Die 20 Kommunen mit den höchsten Einnahmen liegen in NRW und Hessen. Dies ist nicht zuletzt eine Folge des Konsolidierungsdrucks. Bundesweit sind die Einnahmen seit 2012 deutlich gestiegen, was fast allein auf höheren Hebesätzen beruht.
- Die Gewerbesteuer entwickelt sich parallel zur Wirtschaftslage. Hohe Aufkommen verzeichnet flächendeckend Baden-Württemberg, während in den übrigen westdeutschen Ländern auch steuerschwache Kommunen existieren. In Ostdeutschland erreicht nur eine Kommune (Kreis Dahme-Spreewald) das westdeutsche Niveau. Infolge der sehr starken Wirtschaftsstruktur erzielen die süddeutschen Kommunen hohe Aufkommen trotz niedriger Hebesätze.
- Große Teile der lokalen Steuereinnahmen hängen direkt oder indirekt mit der lokalen Wirtschaftsstruktur zusammen. Die Effekte sind dabei Teils indirekt (Umsatzsteuer) und gehen weit über die Gewerbesteuer hinaus.

Abschnitt C Rücklagen

- In der bundesweiten Betrachtung verzeichneten die Rücklagen (Bargeld und Sichteinlagen) seit 2012 einen deutlichen Anstieg von rund 35 Milliarden Euro auf 48 Milliarden Euro in 2017.
- Die wichtigsten Ursachen des Anstieges sind ungeplante Mehreinnahmen, das Parken von Überschüssen aus Mangel an Anlagealternativen oder alternativ abbaubaren Krediten sowie ausgefallene Ausgaben im Bereich Investitionen und Personal.
- Die pro-Einwohner-Rangfolge unter den Ländern blieb im Zeitverlauf relativ konstant. Aber die Spannweite zwischen den Ländern wuchs. An der Spitze der Verteilung stehen Bayern und Baden-Württemberg, am Ende NRW und das Saarland.
- Die Rücklagen liegen überproportional bei den kreisangehörigen Gemeinden und unterproportional bei den kreisfreien Städten. Deren geringes Niveau kann eine Folge professionellerer Kämmereien sein. Wahrscheinlicher ist hingegen der Effekt der allgemeinen Haushaltslage.
- Die gemeinsame Betrachtung von Rücklagen und Kassenkrediten deckt die tatsächlichen wirtschaftlichen Differenzen auf. Bildet man eine Netto-Position aus Rücklagen und Kassenkrediten, ergibt sich ein realistischeres Bild und zeigen sich noch größere regionale Disparitäten.
- Die Analyse für die Gemeinden NRW zeigt, dass im Regelfall entweder Rücklagen oder Kassenkredite vorliegen, die Gemeinden ökonomisch rational agieren und die Verteilung der Rücklagen zwischen den Gemeinden über die Zeit stabil ist.

Abschnitt D Kassenkredite

- Kassenkredite sind in vielen Kommunen zum dauerhaften und wachsenden Finanzierungsinstrument geworden. Sie gehen oftmals einher mit geringen Investitionen, hohen Sozialausgaben, harten Konsolidierungsaufgaben und sinkenden lokalpolitischen Spielräumen.
- Im Zuge der Wirtschaftskrise stiegen die Kassenkredite bundesweit um 50 Prozent auf einen Rekord von 50 Milliarden Euro. Seit 2016 sinken sie im Zuge der guten Konjunktur sowie diverser Umschuldungsprogramme der Länder. Ein überproportionaler Anteil der Kassenkredite entfällt auf die kreisfreien Städte.
- Die Belastung durch Kassenkredite variiert stark zwischen den Ländern. Quasi schuldenfrei sind die Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen. Problematische Werte erreichen 2018 im Durchschnitt die Kommunen im Saarland, Rheinland-Pfalz und NRW.
- Von den 20 Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten 2017 liegen 19 in Rheinland-Pfalz und NRW. Acht der zehn höchstverschuldeten Kommunen gehörten bereits 2012 zu dieser Gruppe. Rund die Hälfte der bundesdeutschen Kommunen ist hingegen nahezu frei von Kassenkrediten.
- Im langfristigen Vergleich seit 2007 haben sich die Bestände an Kassenkrediten der 397 Kommunen ausein-

anderentwickelt. Viele Kommunen verzeichneten einen Niveaustieg im Zuge der Finanzkrise. Seit 2012 ist die Verteilung stabil. Über den gesamten Zeitraum hinweg sind die Kassenkredite auf relativ wenige Kommunen konzentriert. In 2017 werden zwei Drittel des bundesweiten Volumens von nur 40 Kommunen getragen. Die Gruppe schuldenfreier und hochbelasteter Kommunen ist im Zeitverlauf auffällig stabil. Die Ursachen dieser hohen Kassenkredite sowie deren negative Konsequenzen treffen somit langfristig die gleichen Kommunen.

Abschnitt E Starke und schwache Städte

- Die Schere zwischen starken und schwachen Städten öffnet sich seit vielen Jahren. Die Lebenschancen der Menschen sind mehr und mehr abhängig von ihren Wohnorten. Messbar wird dies unter anderem an dramatischen Unterschieden der Haushaltlagen.
 - Der Kommunale Finanzreport vergleicht zentrale Finanzindikatoren anhand der zehn kreisfreien Städte mit der höchsten (starke Städte) und der niedrigsten (schwache Städte) SGB-II-Quote 2017.
 - Trotz guter Konjunktur mussten die schwachen Städte in Summe der Jahre 2010 bis 2017 ein Minus von 0,9 Milliarden Euro verzeichnen. Die starken Städte erreichten einen Überschuss von 3,8 Milliarden Euro.
 - Eine Ursache der laufenden Defizite sind die Sozialausgaben. So waren die Netto-KdU-Ausgaben der schwachen Städte pro Kopf mehr als zweieinhalbmal so hoch, wie jene in den starken Städten. Ohne KdU-Ausgaben wären auch die Haushalte der schwachen Städte im gesamten Zeitraum seit 2010 positiv ausgefallen.
 - Pro Einwohner erzielen die starken Städte fast zweieinhalbmal so hohe Steuereinnahmen wie die schwachen Städte. Diese Differenz ist in den letzten Jahren weiter angewachsen, da die Konjunktur sich primär in den starken Städten auswirkte.
 - Eine Reaktion der schwachen Städte besteht darin, die lokalen Steuersätze anzuheben. Im Resultat liegt der Hebesatz zur Grundsteuer B dort mehr als 150 Punkte höher. Dies verursacht negative Standorteffekte.
 - Schwachen Städten stehen dauerhaft weniger Mittel für Investitionen zur Verfügung. Pro Einwohner investie-
- ren sie weniger als ein Viertel des Niveaus der starken Städte. Infrastruktur als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Lebensqualität verfällt.
- Als Konsequenz langjähriger Defizite sind die schwachen Städte in hohem Maße mit Kassenkrediten verschuldet, die in starken Städten hingegen nicht vorkommen. Spiegelbildlich sind in den starken Städten die liquiden Mittel fast sieben Mal höher.
 - Die Krisenresilienz der schwachen Städte ist gering. Die relative Verbesserung des Saldos war nur trotz guter Konjunktur, harter Konsolidierung und unterlassener Investitionen möglich. Negative Folgeeffekte sind offensichtlich. Eine Normalisierung der Konjunktur trübe diese Städte sehr hart.



A Kommunale Finanzen im Jahr 2018

B Gemeindesteuern

C Bargeld und Sichteinlagen
(liquide Mittel)

D Kassenkredite

E Starke und schwache Städte

Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Rahmenbedingungen kommunaler Haushalte	6
2.1 Strukturelle Rahmenbedingungen	6
2.2 Institutionell-organisatorische Rahmenbedingungen	9
3 Methodik und Datengrundlagen	13
4 Kennzahlen der Haushaltslage	17
4.1 Finanzierungssaldo	17
4.2 Kommunale Einnahmen	22
4.3 Kommunale Ausgaben	32
4.4 Verschuldung	51
5 Fazit	59
Literatur	60

Zusammenfassung

- Das finanzwirtschaftliche Handeln der mehr als 11.000 Kommunen in Deutschland findet in unterschiedlichen ökonomischen und landesrechtlichen Umfeldern statt, die erheblichen Einfluss auf die finanzstatistischen Kennzahlen besitzen. Den größten Effekt hat die allgemeine wirtschaftliche Lage. Aber auch die landesrechtlich bestimmte Struktur der Kommunen, deren Finanzierung und der Aufgabenkatalog spielen eine wichtige Rolle.
- Die Auswertungen dieses Kapitels basieren auf der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes als aktuellster verfügbarer Datenquelle. Diese Statistik erfasst die wichtigsten Einzahlungs- und Auszahlungsarten sowie die Verschuldung auf Ebene aggregierter Länderwerte. Mit den Extrahaushalten wird auch ein Teil der Auslagerungen abgebildet, womit die Transparenz und Vergleichbarkeit der Daten steigt.
- Seit dem Jahr 2012 haben die Kommunen in Summe jährlich Überschüsse erzielt. In den Jahren 2017 und 2018 erreichten diese historisch einmalige Werte. Im langfristigen Vergleich befinden sich die Kommunen derzeit in einer Phase hoher Stabilität. Erstmals überhaupt waren 2017 und 2018 die Kommunen in allen Flächenländern per Saldo im Plus. Besonders für die Kommunen der Länder Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz ist dies ein großer Erfolg. Hintergrund der positiven Entwicklung sind konjunkturbedingt starke Anstiege der Steuern und Änderungen der föderalen Finanzverteilung. Diese Effekte konnten den starken Ausgabenanstieg kompensieren.
- Unter anderem aufgrund unterschiedlicher Aufgabenkataloge weist das Niveau der Einnahmen und Ausgaben der Kommunen zwischen den Ländern große Unterschiede auf. In Nordrhein-Westfalen liegen Einnahmen und Ausgaben je Einwohner mehr als 50 Prozent über dem Wert des Saarlands.
- Im bundesweiten Durchschnitt sind Steuern die wichtigste kommunale Einnahmeart (31 Prozent), gefolgt von den aufgabenbezogenen Zuweisungen (24 Prozent) und allgemeinen Zuweisungen (15 Prozent). Die Einnahmestruktur unterscheidet sich infolge der Wirtschaftskraft wesentlich zwischen West- und Ostdeutschland. In Ostdeutschland erreichen die Kommunen durchschnittlich lediglich 61 Prozent der westdeutschen Steuereinnahmen je Einwohner. Sie sind in höherem Maße angewiesen auf Zuweisungen der Länder. Die Struktur dieser Zuweisungen ist landesrechtlich geregelt.
- Die Ausgaben stiegen im Jahr 2018 bundesweit um rund 5 Prozent. Im fünfjährigen Vergleich gegenüber 2013 ist ein starkes Ausgabenwachstum von 27 Prozent zu verzeichnen. Die fiskalisch gewichtigste Ausgabenkategorie sind 2018 die Personalausgaben (22 Prozent), gefolgt von Sozialleistungen (19 Prozent), laufendem Sachaufwand (19 Prozent), laufenden Zuweisungen (13 Prozent) und Investitionen (12 Prozent). Alle Ausgabenarten sind im Jahresvergleich gestiegen; am stärksten jene für Personal und Investitionen.
- Die Sozialausgaben entwickelten sich über viele Jahre sehr dynamisch und waren eine zentrale Ursache verbreiteter Haushaltskrisen. In den Jahren 2015 und 2016 war der Anstieg infolge der Asylmigration außerordentlich stark. In den Jahren 2017 und 2018 stagnierten die Ausgaben, allerdings auf erhöhtem Niveau.
- Bei den sozialen Leistungen treten besonders große Ausgabendifferenzen zwischen den Ländern auf. Pro Einwohner liegen diese in den Kommunen Nordrhein-Westfalens mehr als doppelt so hoch wie in den Kommunen Sachsen-Anhalts. Die Erklärung hierfür liegt primär in unterschiedlichen Aufgabenkatalogen.
- Die kommunalen Investitionen sind im Jahr 2018 um fast 13 Prozent gestiegen. Der langfristige Trend ist vola-

1 Einleitung

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

- Die kommunale Verschuldung ist im mittelfristigen Vergleich relativ stabil. Nach einem Höhepunkt im Jahr 2015 entsprach sie 2018 wieder dem Niveau von 2011. Rund 70 Prozent der Schulden sind investiv. Gut ein Viertel entfällt auf die kritisch zu bewertenden Kassenkredite. Nachdem diese über Jahrzehnte ausschließlich anstiegen, war in den Jahren 2017 und 2018 ein spürbarer Abbau zu verzeichnen. Hervorzuheben ist hierbei die nahezu vollständige Entschuldung der hessischen Kommunen im Rahmen der sogenannten „Hessenkasse“.
- Höhe und Struktur der Schulden variieren deutlich zwischen den Ländern. Die geringste Gesamtverschuldung weisen die Kommunen Sachsens auf (693 Euro je Einwohner), die höchste jene im Saarland (3.522 Euro je Einwohner). Der Großteil dieser Differenzen entfällt auf Kassenkredite, die in drei Ländern noch immer bedrohliche Ausmaße haben (Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen), während sie in anderen Ländern nahezu nicht vorkommen (Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg, Thüringen).

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

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

2 Rahmenbedingungen kommunaler Haushalte

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

2.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Das Fundament der kommunalen Finanzlage bildet die wirtschafts- und sozialstrukturelle Situation der lokalen Wirtschaft und Bevölkerung. Verfügen diese über eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, führt dies tendenziell auch zu höheren kommunalen (Steuer-)Einnahmen. Umgekehrt wirken sich soziale Problemlagen (v. a. infolge von Arbeitslosigkeit) insbesondere aufgrund hiermit einhergehender Bedarfe nach sozialen Leistungen negativ auf die kommunale Haushaltssitua-

tion aus. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit lässt sich über das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner erfassen. Als Indikator für die sozialstrukturelle Situation kann auf die Arbeitslosenquote zurückgegriffen werden. Sozialbelastung und Wirtschaftskraft sind negativ miteinander korreliert, d. h. Kommunen mit überdurchschnittlicher Sozialbelastung weisen regelmäßig eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft auf. Mit anderen Worten: Der Finanzbedarf einer Kommune und ihre originäre Finanzkraft fallen vielerorts systematisch auseinander. Diese beiden Größen in Einklang zu bringen, ist Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs.

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

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

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

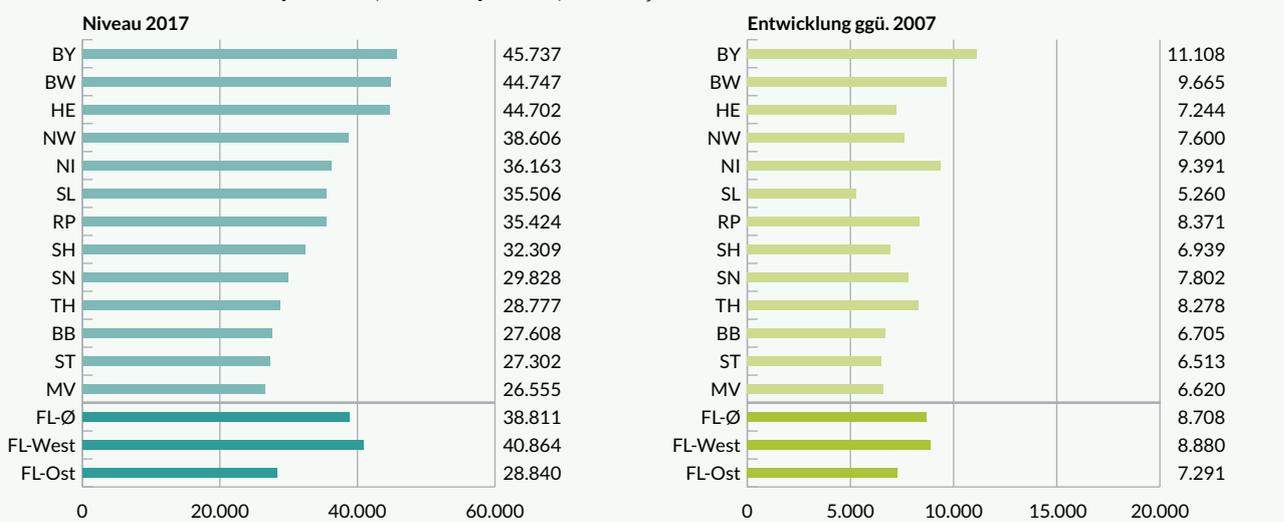
¹ Für eine ausführliche Erläuterung vgl. Bertelsmann Stiftung 2017.

ABBILDUNG 1 Strukturelle Rahmbedingungen des kommunalen Handelns

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

Quelle: Eigene Darstellung.

ABBILDUNG 2 Bruttoinlandsprodukt (zu Marktpreisen) in Euro je Einwohner



Quelle: Arbeitskreis ‚Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder‘.

| BertelsmannStiftung

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

Ähnlich groß wie bei der Wirtschaftskraft sind die sozialstrukturellen Länderunterschiede. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit reichte die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote im vergangenen Jahr 2018 in den Flä-

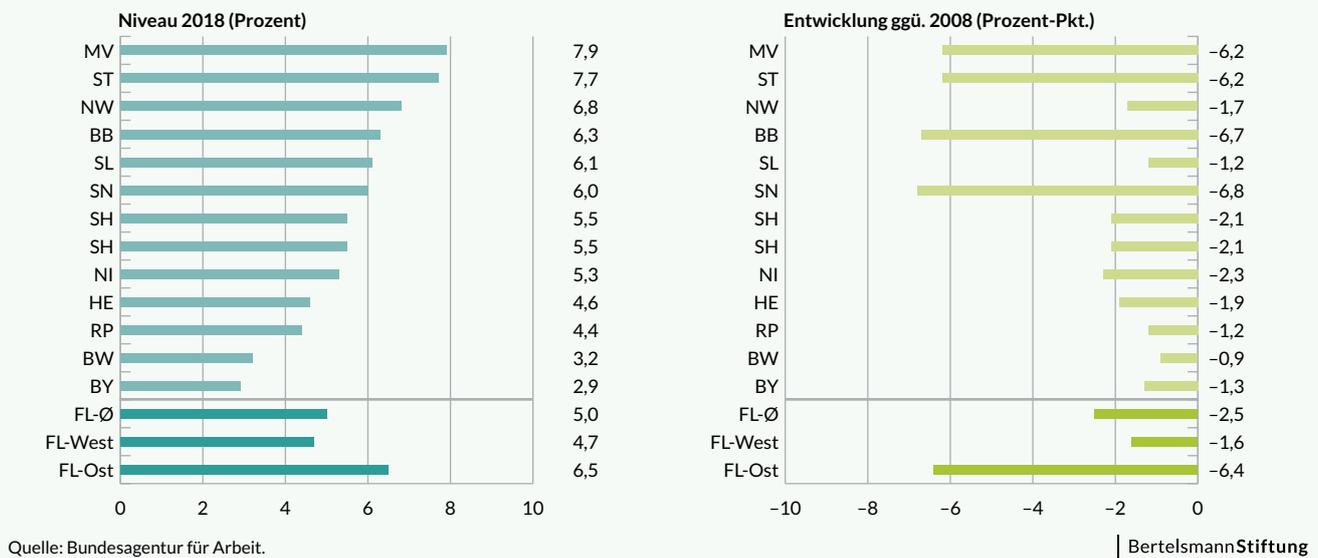
chenländern von 2,9 Prozent in Bayern bis hin zu 7,9 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Abbildung 3).

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

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

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

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



Die Darstellung zur Entwicklung der Arbeitslosenquote verdeutlicht, in welchem Maße sich die Arbeitsmarktlage in den vergangenen zehn Jahren in Deutschland entspannt hat. Dies gilt insbesondere für die ostdeutschen Länder. Zwischen 2008 und 2018 konnte die Arbeitslosenquote hier im Schnitt um die Hälfte reduziert werden. Auch die westdeutschen Flächenländer haben die Arbeitslosenquote im genannten Zeitraum trotz eines massiven Anstiegs der Erwerbspersonen³ im Schnitt um ein Viertel reduzieren können.⁴

Ebenso werden der siedlungsstrukturellen Situation einer Gemeinde Auswirkungen auf ihre Haushaltssituation zugeschrieben. Speziell die räumliche Verdichtung ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Eine hohe Einwohnerdichte ist demzufolge mit ballungsbedingten Zusatzanforderungen an die kommunale Aufgabenwahrnehmung verbunden (z. B. im Bereich der Verkehrsinfrastruktur ÖPNV sowie der Ver- und Entsorgungsleistungen), die höhere Pro-Kopf-Ausgaben nach sich ziehen. Im Hinblick

auf die Ortsgröße ist von einem positiven Einfluss auf die Pro-Kopf-Ausgaben für infrastrukturelle Versorgungsleistungen auszugehen (höherer Erhaltungsaufwand für den vorhandenen Infrastrukturbestand). Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit, gemeindliche Aufgaben ehrenamtlich zu erbringen, in kleineren Gemeinden höher ausgeprägt ist als in großen Städten (u. a. aufgrund einer größeren Bedeutung familiärer und nachbarschaftlicher Netzwerke in kleineren Gemeinwesen), weshalb die Leistungserbringung mit steigender Ortsgröße zumindest in der Tendenz zunehmend professionalisiert werden muss.

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

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

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

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



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

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

2.2 Institutionell-organisatorische Rahmenbedingungen

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

Die Aufgabenverteilung zwischen Landes- und Kommunalebene ist in den Flächenländern teils sehr unterschiedlich geregelt. In einigen Ländern sind die Kommunen intensiver in die Leistungserbringung der öffentlichen Hand eingebunden als in anderen. Ein bekanntes und fiskalisch besonders relevantes Beispiel für eine Aufgabe, die in einigen Ländern durch die Landesverwaltung und in anderen durch kommunale Träger erbracht wird, ist die überörtliche Sozialhilfe, deren Träger gemäß § 3 Abs. 3 SGB XII jeweils durch Landesgesetz bestimmt werden. So wird die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach dem SGB XII in Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen durch das Land erbracht, während die Aufgabenträgerschaft in den übrigen Ländern bei den Kommunen liegt. Die Aufgabenerbringung ist somit in den verschiedenen Ländern in unterschiedlichem Maße „kommunalisiert“.

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

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

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

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

Abbildung 5 gibt einen Überblick über die Kommunalisierungsgrade der Aufgabentätigkeit in den einzelnen

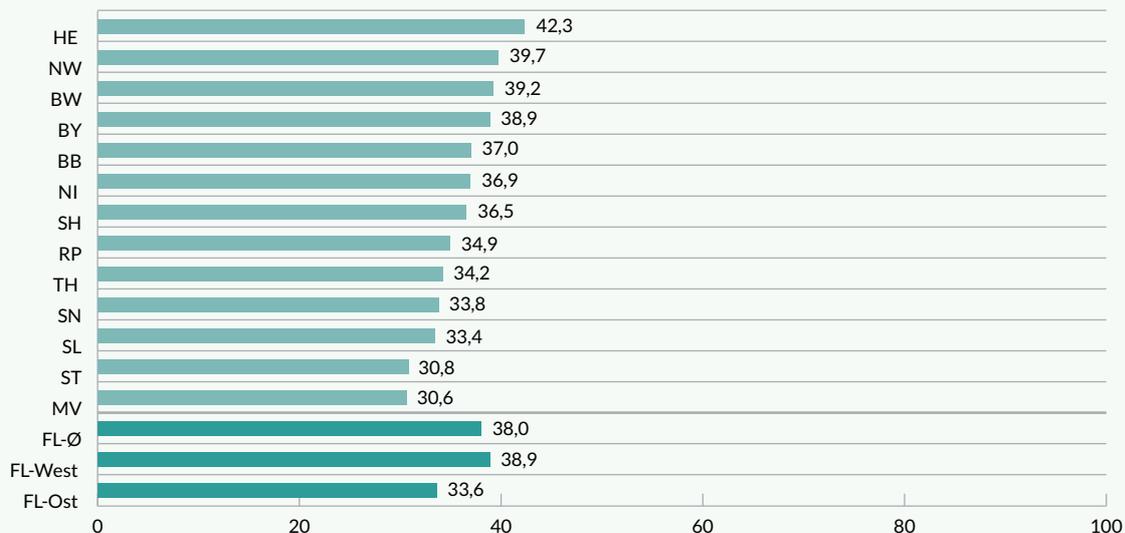
Flächenländern im Jahr 2017. Die Aufgabenaufteilung zwischen Landes- und Kommunalebene wurde dabei anhand der jeweiligen „Nettoausgaben“ (diese werden häufig auch als „Zuschussbedarfe“ bezeichnet) ermittelt, die die mit der Aufgabentätigkeit verbundene finanzielle Belastung der Landes- und Kommunalhaushalte abbilden.⁶

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

modellhaften Sonderauswertungen und zudem in der Regel nur für ausgewählte finanzwirtschaftliche Merkmale.

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

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

In einigen Ländern ist die Verschuldungssituation der Kommunen noch immer stark durch die dauerhafte Aufnahme von Liquiditätskrediten geprägt. Diese Schulden werden stets von den kommunalen Kernverwaltungen aufgenommen und erhöhen damit das Schuldenvolumen der Kernhaushalte. Selbst bei einer ansonsten identischen Verschuldungssituation¹⁰ würden sich durch die Berücksichtigung der im Ländervergleich sehr unterschiedlich hohen Liquiditätskredite divergierende Auslagerungsgrade ergeben. Um diesen verzerrenden Einfluss zu beseitigen, wurden die kommunalen Gesamtschulden für die Berechnung der in Abbildung 6 dargestellten Auslagerungsgrade um die Liquiditätskreditbestände bereinigt.

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

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

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

ABBILDUNG 6 Anteil der ausgelagerten Schulden* an den kommunalen Schulden insgesamt im Jahr 2016

in Prozent, jew. 31.12.2016, Auslagerungsgrad insgesamt in Klammern



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

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

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

3 Methodik und Datengrundlagen

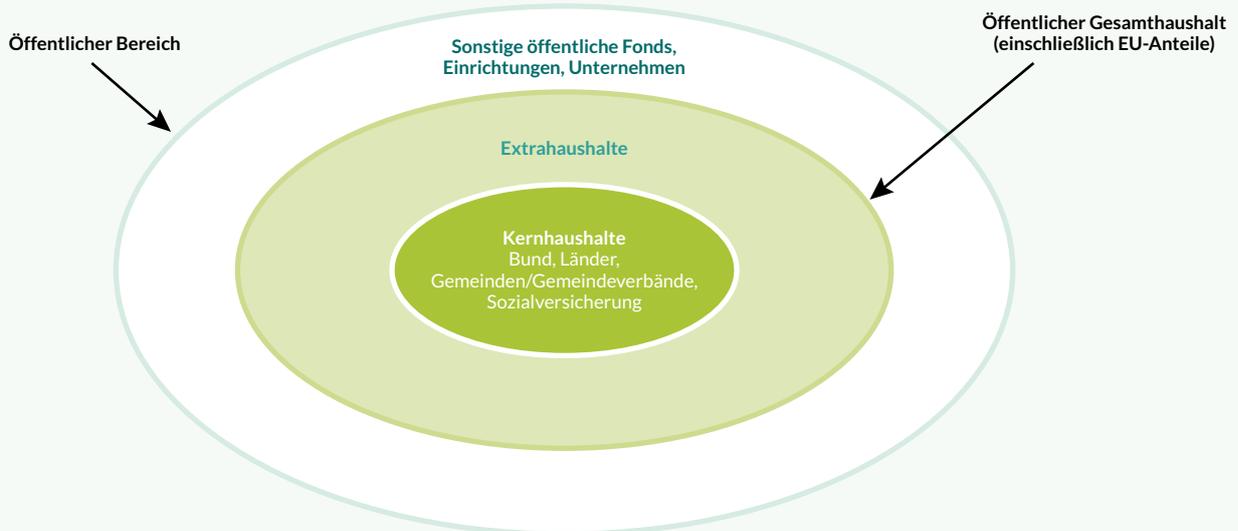
Die Auswertungen dieses Kapitels basieren wesentlich auf der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Diese ist die aktuellste Statistik im Bereich der öffentlichen Finanzen und liefert wichtige Informationen zur zeitnahen Beurteilung der Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände.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

Die Aktualität der Daten ist jedoch mit einer – verglichen mit den Rechnungsergebnissen – geringeren Detailtiefe der Statistik verbunden. Die kommunalen Haushaltsdaten werden in der Kassenstatistik im Wesentlichen nur nach Einzahlungs- und Auszahlungsarten (z. B. Steuereinnahmen, Personalausgaben, Zinsausgaben) dargestellt. Eine aufga-

benbezogene Auswertung ist hingegen – von wenigen Ausnahmen abgesehen (Sozialleistungen, Baumaßnahmen im Investitionsbereich) – nur auf der Grundlage der Finanzrechnungsstatistik möglich, die in der Regel jedoch erst rund 15 Monate nach Ablauf des Berichtsjahres veröffentlicht wird. Zudem können die Daten der Vierteljahresstatistik noch fehlerhafte kommunale Datenmeldungen enthalten, die in der Finanzrechnungsstatistik bereits korrigiert sind.

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

ABBILDUNG 7 Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken



Quelle: Statistisches Bundesamt.

| BertelsmannStiftung

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

Das Statistische Bundesamt hat den Darstellungsbereich der öffentlichen Finanzen in den vergangenen Jahren schrittweise erweitert. Mit den vierteljährlichen Kassergebnissen der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Jahr 2011 wurde das Schalenkonzept in die statistische Darstellung der öffentlichen Haushalte eingeführt (Abbildung 7). Seither haben die finanzstatistischen Veröffentlichungen nicht nur die Ergebnisse der Kernhaushalte zum Gegenstand, sondern es fließen auch die Meldungen der sogenannten „Extrahaushalte“ in die statistischen Standardveröffentlichungen zur Lage der öffentlichen Haushalte ein. Hierbei handelt es sich um alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), die nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 zum Staatssektor¹¹ zählen. Seit dem Berichtsjahr 2014 werden zudem auch bei den Extrahaushalten die Zweckverbände nachgewiesen.

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

Bei der Interpretation der Finanzdaten ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei den Extrahaushalten um einen Berichtskreis handelt, der – zumindest verglichen mit den Kernverwaltungen – relativ stark „in Bewegung“ ist, der sich also in Größe und Zusammensetzung von Jahr zu Jahr aus verschiedenen Gründen (z. B. Gründung oder Auflösung einer Gesellschaft, sektorale Neuordnung des Berichtspflichtigen oder schlicht Ersterfassung/–zuordnung im

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

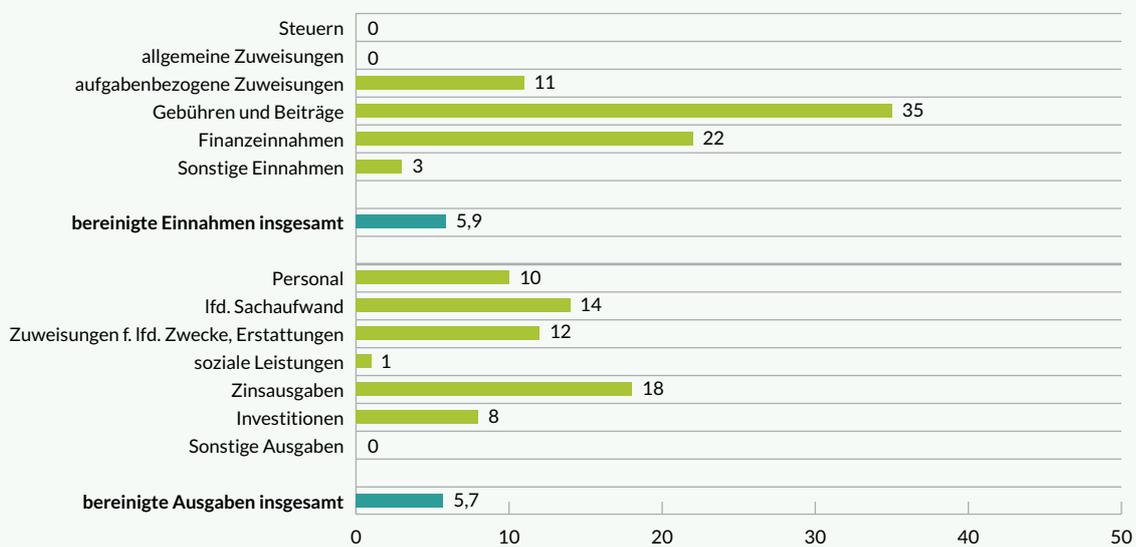
Rahmen der Finanzstatistik) erheblich verändern kann.¹² Die Ausweitung des Berichtskreises auf die Extrahaushalte korrespondiert daher mit einer – zumindest bezogen auf einzelne Einnahme- und Ausgabearten, die von der Auslagerung auf kommunale Extrahaushalte überdurchschnittlich stark betroffen sind (vgl. Abbildung 8) – erhöhten Volatilität der finanzstatistischen Ergebnisse. Dies ist im Zusammenhang mit der Interpretation der Daten zu berücksichtigen.¹³ Bezogen auf die kommunalen Einnahmen trifft dies insbesondere auf die Gebühren und Beiträge sowie auf die Finanzeinnahmen (u. a. Gewinnanteile, Konzessionsabgaben, Zinseinnahmen) zu. Im Jahr 2018 entfielen 35 bzw. 22 Prozent dieser Einnahmearten auf die Extrahaushalte. Bei den Gesamteinnahmen (bereinigte Einnahmen) lag der Anteil der Extrahaushalte mit 5,9 Prozent weit darunter. Ausgabenseitig sind mehrere Positionen betroffen. Im Flächenländerdurchschnitt wiesen insbesondere die Zinsausgaben, die Zuweisungen für laufende Zwecke sowie Sachaufwand und Personal nennenswerte Auslagerungsgrade auf. Hier lagen die Anteilswerte der Extrahaushalte im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt zwischen 10 und 18 Prozent. Bezogen auf die bereinigten kommunalen Gesamtausgaben betrug der Extrahaushaltsanteil im Jahr 2018 im Bundesdurchschnitt 5,7 Prozent.

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

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

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

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



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

| BertelsmannStiftung

TABELLE 1 Überblick über die analysierten finanzwirtschaftlichen Größen

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

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Kennzahlen der Haushaltslage

4.1 Finanzierungssaldo

Als Finanzierungssaldo wird in der Finanzstatistik die Differenz der Gesamteinnahmen und –ausgaben ohne Berücksichtigung sogenannter besonderer Finanzierungsvorgänge¹⁴ 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 Einmaleffekte¹⁵ auf, doch aufgrund seiner verständlichen Konzeption und seiner umfassenden Verfügbarkeit (für sämtliche Gebietskörperschaften und lange Zeitreihen) stellt er nach wie vor eine unverzichtbare Größe zur Beurteilung der Haushaltslage öffentlicher Körperschaften dar.

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

Das Jahr 2018 haben die Kommunen der 13 Flächenländer per Saldo mit einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von 9,78 Milliarden Euro (128 Euro je Einwohner¹⁶) abgeschlossen. In der Zeitreihenbetrachtung wird deutlich, dass im Jahr 2018 – trotz der leichten Verschlechterung gegenüber

2017 – das zweitbeste kommunale Haushaltsergebnis der vergangenen zehn Jahre erzielt wurde. Bezogen auf den Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte ist der Überschuss sogar etwas besser ausgefallen als im Jahr 2008, in dem die deutschen Kommunen mit einem Plus von 8,35 Milliarden Euro einen Rekordüberschuss erzielt haben. Gegenüber dem Vorjahr 2017 ist der Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in 2018 um rd. 0,92 Milliarden Euro (12 Euro je Einwohner) gesunken.

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

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

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

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

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

ABBILDUNG 9 Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände in Mrd. Euro



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

BertelsmannStiftung

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

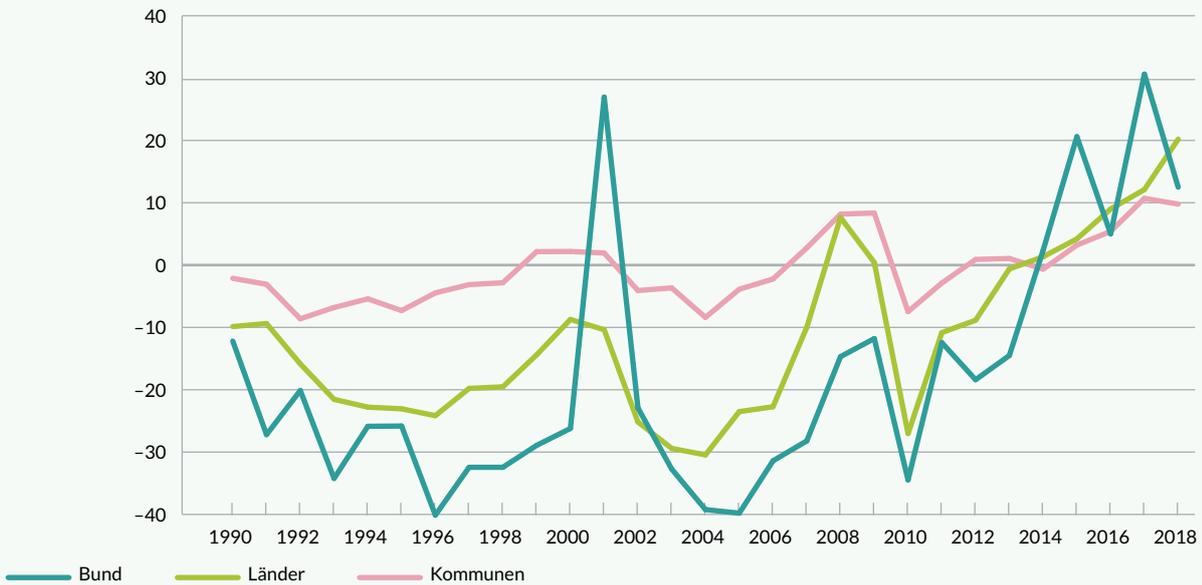
Die positive Entwicklung der vergangenen Jahre stellt jedoch keineswegs eine kommunale Besonderheit dar. Gemäß den Zahlen des Statistischen Bundesamtes haben alle drei Körperschaftsebenen – Bund, Länder und Kommunen – den Zeitraum 2014 bis 2018 mit hohen Finanzierungsüberschüssen abgeschlossen. Bezogen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

In den vorangegangenen Ausführungen ist der Finanzierungssaldo stets für das Aggregat aller Kommunen in den 13 Flächenländern dargestellt worden. Bei mehr als 11.000 Gemeinden und Gemeindeverbänden und in Anbetracht

der im vorstehenden Kapitel 1 skizzierten strukturellen und institutionellen Unterschiede zwischen den Ländern vermittelt der Flächenländerdurchschnitt nur einen sehr groben Eindruck der finanziellen Lage und Entwicklung der Kommunen. Aus diesem Grund wird der Betrachtungsmaßstab nachfolgend verringert und der Finanzierungssaldo der kommunalen Kern- und Extrahaushalte zusätzlich nach Ländern differenziert dargestellt. In den dann folgenden Kapiteln werden verschiedene kommunale Einnahme- und Ausgabepositionen in den Blick genommen, um der Frage nachzugehen, wie sich das Haushaltsergebnis 2018 erklären lässt.

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

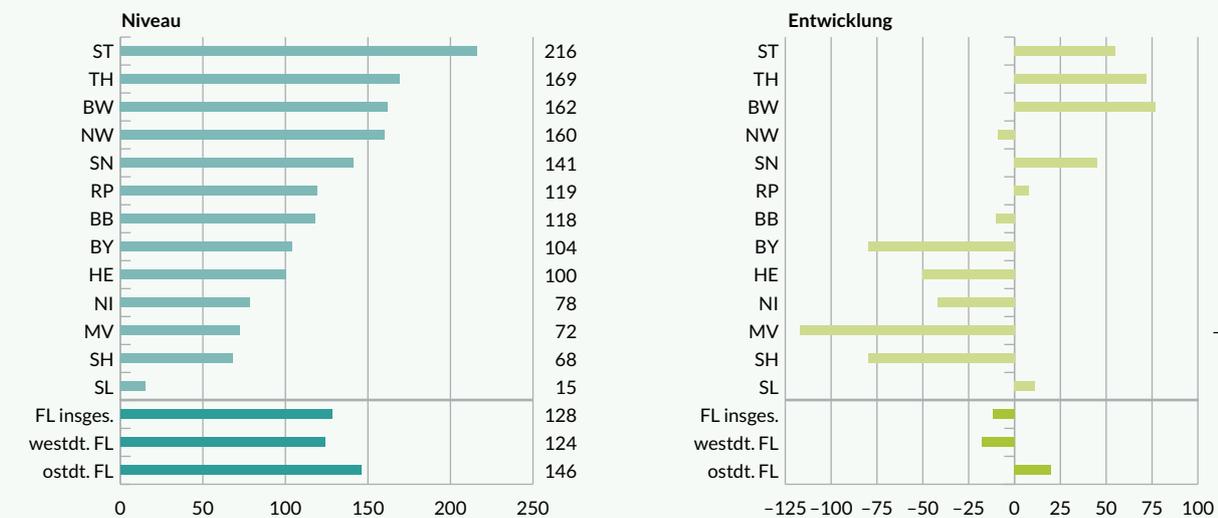
ABBILDUNG 10 **Finanzierungssaldo von Bund, Ländern und Kommunen**
in Mrd. Euro; bis 2010: Kernhaushalte; ab 2011: Kern- und Extrahaushalte



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

BertelsmannStiftung

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



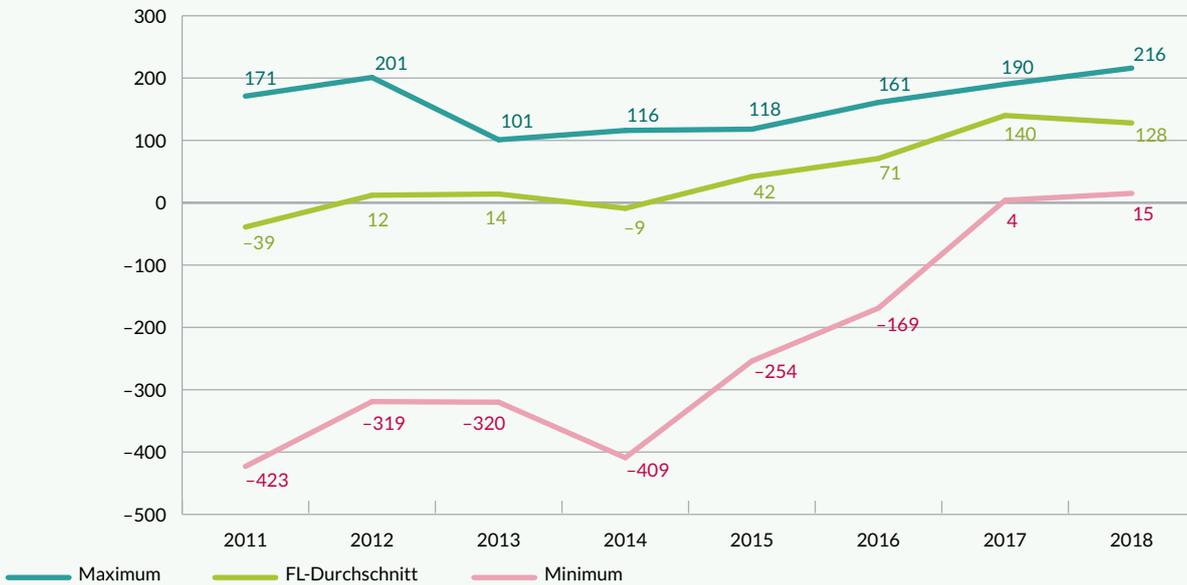
Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

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

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

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



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

BertelsmannStiftung

- Zum einen sind die Unterschiede im Hinblick auf den Finanzierungssaldo aktuell deutlich geringer als in der Vergangenheit. Noch im Jahr 2014 belief sich die Spannweite zwischen dem Minimum und Maximum des kommunalen Pro-Kopf-Finanzierungssaldos auf deutlich mehr als 500 Euro je Einwohner. Im Jahr 2011 lagen zwischen dem besten und schlechtesten kommunalen Haushaltsergebnis – selbst auf der einzelgemeindliche Unterchiede stark nivellierenden Länderebene – sogar fast 600 Euro je Einwohner. Seit 2016 sind die interkommunalen Disparitäten zumindest bezogen auf die Haushaltsergebnisse deutlich geschrumpft.
- Eine zweite Besonderheit bildet die Tatsache, dass die Kommunen im Jahr 2018 – wie bereits 2017 – in allen Flächenländern per Saldo Überschüsse erzielt haben. Bis 2016 ist dies über mehrere Jahrzehnte hinweg nie der Fall gewesen.

Der kommunale Finanzierungssaldo ist ein Indikator der fiskalischen Nachhaltigkeit. Er zeigt die Tragfähigkeit der Haushaltspolitik bzw. deren Veränderung im Zeitverlauf an. Um die Gründe für die Ergebnis- und Entwicklungsunterschiede zwischen den Ländern zu identifizieren, ist ein differenzierter Blick auf die kommunalen Einnahmen und Ausgaben erforderlich. Die detaillierte Analyse der kommunalen Einnahmen und Ausgaben ist Gegenstand der Unterkapitel 3 und 4. Gleichwohl soll nachfol-

gend bereits ein erster Eindruck davon vermittelt werden, welche einnahme- und ausgabenseitigen Differenzen hinter den Entwicklungsunterschieden des kommunalen Finanzierungssaldos in den Flächenländern stehen.¹⁷ Erste Einblicke gibt Abbildung 13, in der zusätzlich zu der – in Klammern dargestellten – Veränderung der kommunalen Finanzierungssalden im Jahr 2018 auch die Entwicklung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben¹⁸ der Kommunen in den 13 Flächenländern abgetragen ist.

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

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

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

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



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

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

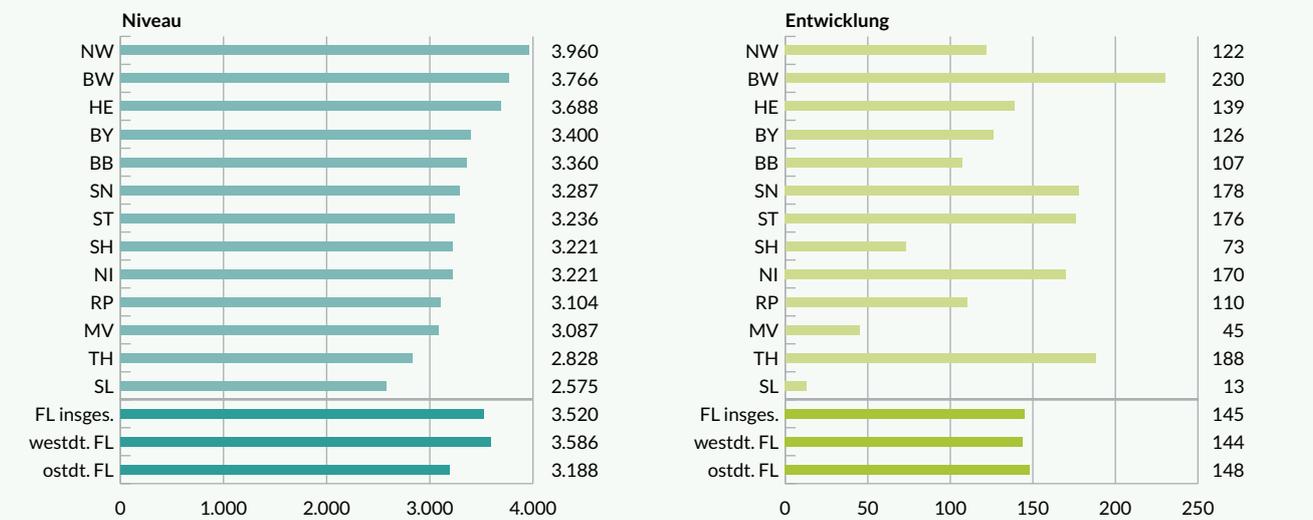
Die Veränderung der Pro-Kopf-Gesamteinnahmen reichte von +13 Euro im Saarland bis hin zu +230 Euro in Baden-Württemberg. Mit Blick auf die bereinigten Gesamtausgaben war die Spannweite zwischen der minimalen absoluten Veränderung (Saarland; +2 Euro je Einwohner) und der höchsten Zunahme (Niedersachsen,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

Der Darstellung lässt sich entnehmen, dass die Ergebnisverbesserung in den Ländern mit der größten Zunahme der kommunalen Finanzierungsüberschüsse vor allem das Resultat einer positiven Einnahmeentwicklung gewesen ist: In vier Ländern (Baden-Württemberg, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen) ist der kommunale Finanzie-

rungsüberschuss im Jahr 2018 per Saldo um mindestens 40 Euro je Einwohner gestiegen. In allen diesen Fällen korrespondierte eine leicht unterdurchschnittliche Ausgabenentwicklung mit einem deutlich überdurchschnittlich starken Anstieg der kommunalen Gesamteinnahmen.

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

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



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

BertelsmannStiftung

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

4.2 Kommunale Einnahmen

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

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

Im Flächenländerdurchschnitt ist das kommunale Einnahmewachstum im Jahr 2018 mit +145 Euro je Einwohner etwas höher ausgefallen als in 2017, in dem die Einnahmen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte in Summe um 133 Euro je Einwohner anstiegen (Abbildung 15). Bezogen auf den Zeitraum 2012 bis 2018¹⁹ handelt es sich nach 2016 und 2015 im Flächenländerdurchschnitt um den drittstärksten kommunalen Einnahmewachstum. Die bereinigten Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte sind 2018 im Flächenländerdurchschnitt um 128 Euro je Einwohner gestiegen (+4,0 Prozent). Die kommunalen Extrahaushalte haben mit 17 Euro je Einwohner zu dem Einnahmewachstum beigetragen.²⁰ Dies entspricht einer Zunahme um 9,1 Prozent, d. h. ihr Anteil an den bereinigten kommunalen Einnahmen ist im Jahr 2018 gestiegen.²¹

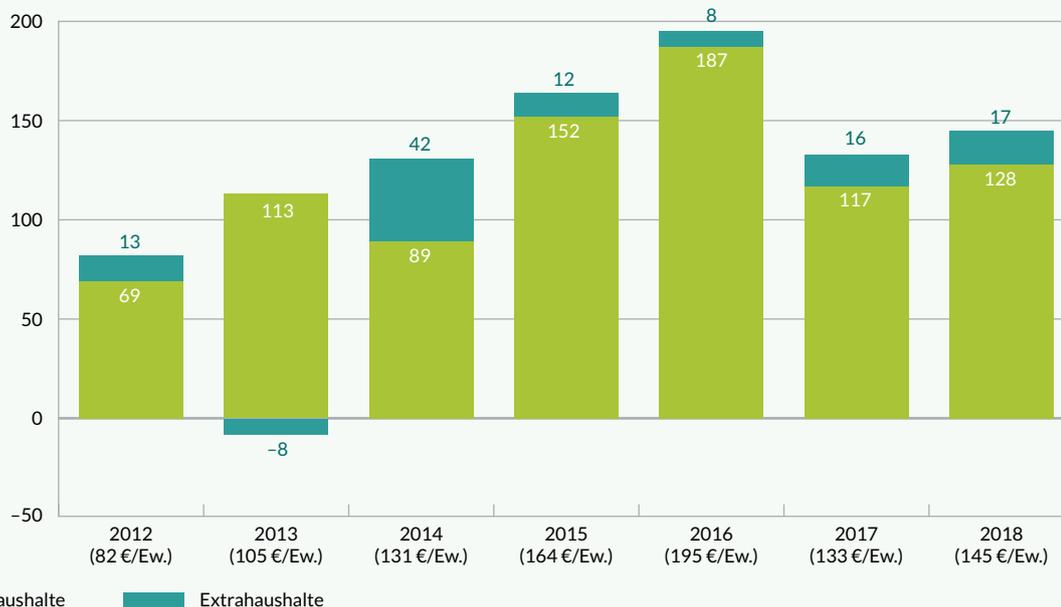
Ergänzend zu der in der Abbildung 15 für den Flächenländerdurchschnitt dargestellten Einnahmeentwicklung der

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

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

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

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



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

| BertelsmannStiftung

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

Die Einnahmeentwicklung der kommunalen Kernhaushalte ist im Jahr 2018 in den meisten Ländern hingegen relativ ähnlich verlaufen, wie Abbildung 16 erkennen lässt: In 9 der 13 Flächenländer lagen diese im Jahr 2018 zwischen 76 und 117 Euro je Einwohner über dem Niveau von 2017. Deut-

lich dynamischer ist die Entwicklung in Baden-Württemberg (+200 Euro je Einwohner), Sachsen (+165 Euro je Einwohner) und Thüringen (+146 Euro je Einwohner) verlaufen, während die Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte 2018 im Saarland mit +16 Euro je Einwohner kaum gestiegen sind.

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

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

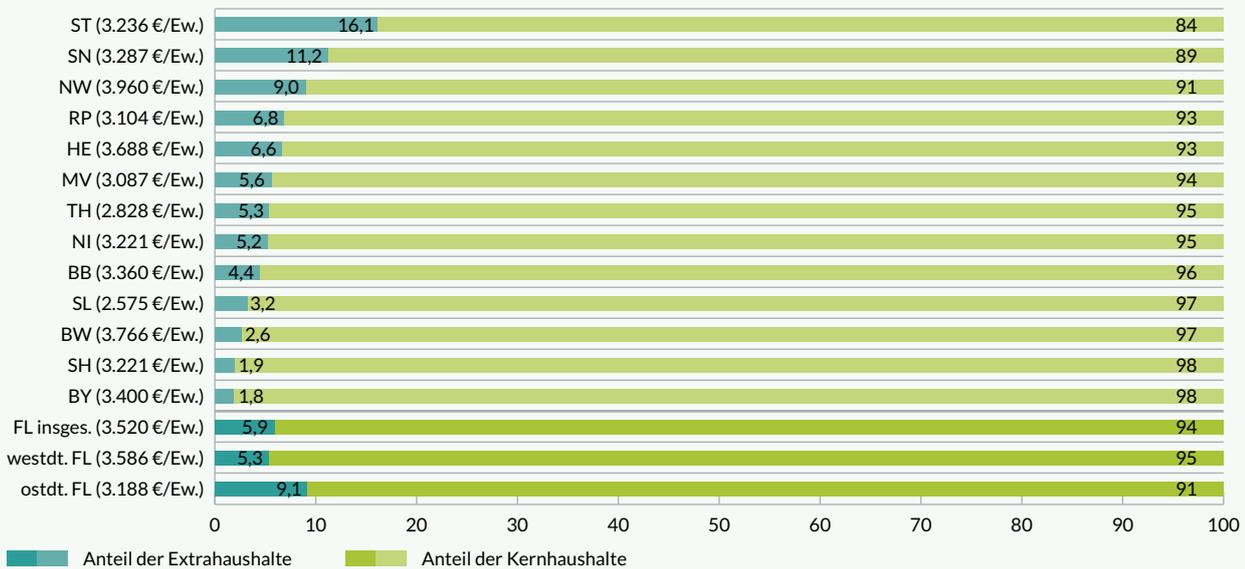
ABBILDUNG 16 Veränderung der bereinigten Einnahmen im Jahr 2018 gegenüber 2017 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten in Euro je Einwohner



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

BertelsmannStiftung

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



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

BertelsmannStiftung

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

TEXTBOX 1 Statistische Effekte kommunaler Finanzausgleichsumlagen

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

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

Ob ein derartiger Effekt vorliegt bzw. wie stark er gegebenenfalls ist, hängt neben der finanzstatistischen Verbuchung der kommunalen Umlagezahlungen maßgeblich auch von der Höhe des Aufkommens ab. In fast allen Ländern hält sich das Ausmaß der Verzerrung angesichts des – in Relation zu den kommunalen

Gesamteinnahmen und -ausgaben – eher geringen Umlageaufkommens in sehr engen Grenzen.²⁴ Im Hinblick auf Baden-Württemberg trifft dies jedoch nicht zu: Gemäß der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes beliefen sich die Zuweisungen, die im Jahr 2018 über die Finanzausgleichsumlage von den Kommunen selbst finanziert wurden, hier auf fast 3,6 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Pro-Kopf-Wert von 327 Euro bzw. rd. 8,7 Prozent der bereinigten Gesamteinnahmen, um den diese in der Statistik zu hoch ausgewiesen werden; dasselbe gilt für die kommunalen Gesamtausgaben. De facto belaufen sich die um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigten Gesamteinnahmen in Baden-Württemberg demnach auf 3.439 Euro je Einwohner anstatt der in der Kassenstatistik ausgewiesenen 3.766 Euro je Einwohner. Für die bereinigten Ausgaben ergibt sich durch die Bereinigung um den skizzierten Effekt ein Betrag von 3.277 statt 3.605 Euro je Einwohner.

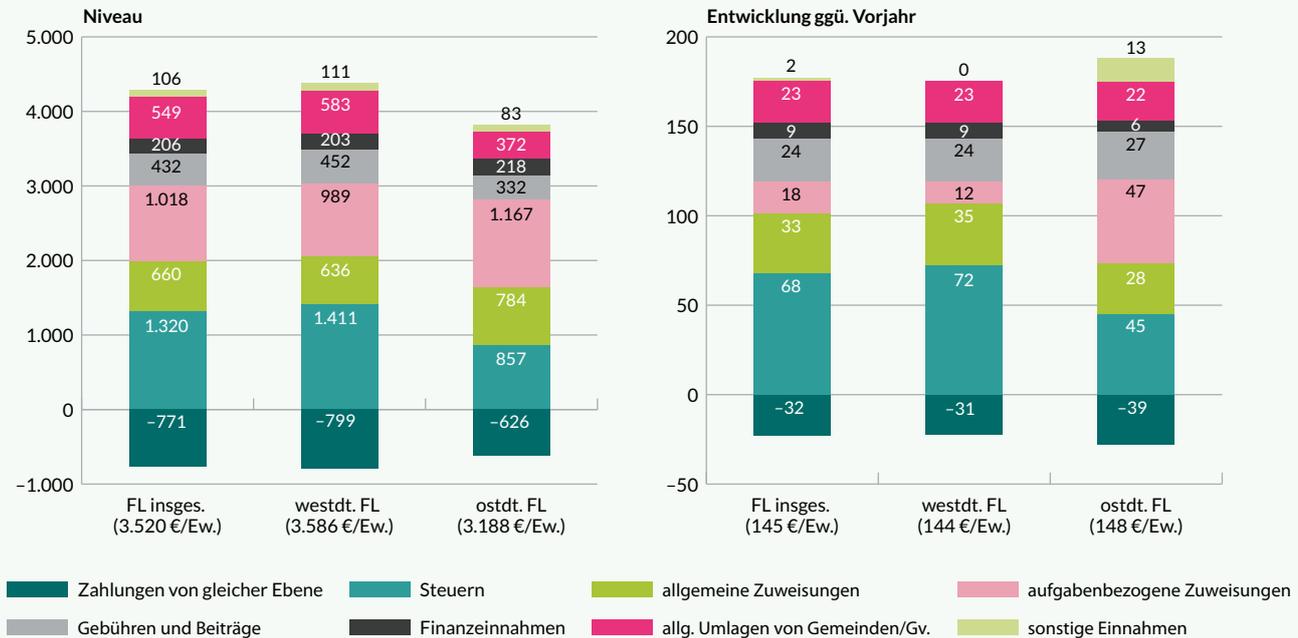
Der verzerrende Einfluss des Aufkommens aus der Finanzausgleichsumlage beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Höhe der Gesamteinnahmen (und -ausgaben), sondern er erstreckt sich darüber hinaus auch auf die – mit den Mitteln der Finanzausgleichsumlage – finanzierten Zuweisungen an die Gemeinden und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

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

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

ABBILDUNG 18 **Bereinigte Einnahmen nach Einnahmearten – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017**

in Euro je Einwohner; Summenwert der kommunalen Bruttoeinnahmen in Klammern



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

BertelsmannStiftung

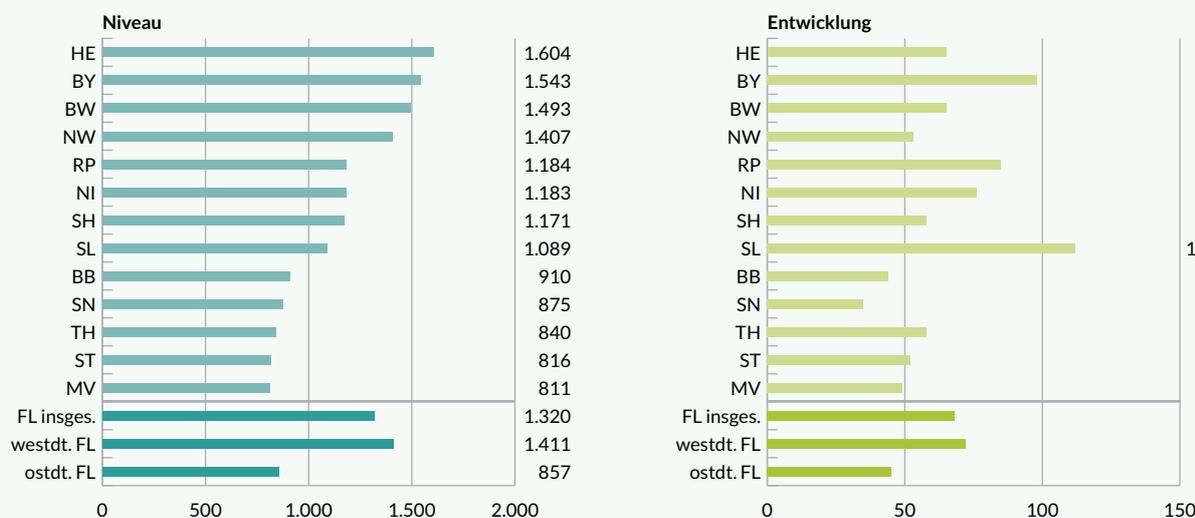
Abbildung 18 beinhaltet einen Überblick über die Zusammensetzung der kommunalen Gesamteinnahmen im Jahr 2018.²⁵ Bezogen auf den Durchschnitt der Flächenländer stellten die Steuereinnahmen mit 1.320 Euro je Einwohner (30,8 Prozent der kommunalen Bruttoeinnahmen von 4.291 Euro je Einwohner) die fiskalisch bedeutsamste kommunale Einnahmeart dar,²⁶ gefolgt von den aufgabenbezogenen Zuweisungen (inkl. Kostenerstattungen) mit 1.018 Euro je Einwohner (23,7 Prozent) und den allgemeinen Zuweisungen (660 Euro je Einwohner bzw. 15,4 Prozent). Über

Gebühren und Beiträge vereinnahmten die Kommunen im Jahr 2018 in ihren Kern- und Extrahaushalten im Mittel 432 Euro je Einwohner (10,1 Prozent). Durchschnittlich 206 Euro je Einwohner (4,8 Prozent) entfielen auf kommunale Finanzeinnahmen (d. h. Einnahmen aus Zinsen, wirtschaftlicher Betätigung etc.). Die von den Bruttoeinnahmen abzuziehenden Zahlungen von gleicher – d. h. kommunaler – Ebene beliefen sich im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt auf 771 Euro je Einwohner. Den größten Teil dieser Einzahlungen bildeten die Einzahlungen aus allgemeinen Umlagen von Gemeinden und Gemeindeverbänden, deren Volumen sich im vergangenen Jahr im Durchschnitt der Kommunen aller 13 Flächenländer auf 549 Euro je Einwohner belief; bezogen auf die gesamten Zahlungen von gleicher Ebene entspricht dies einem Anteil von 71,2 Prozent.

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

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

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

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

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

BertelsmannStiftung

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

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

benbezogenen Zuweisungen²⁷ (+18 Euro je Einwohner bzw. +1,8 Prozent), aus Gebühren und Beiträgen (+24 Euro je Einwohner bzw. +5,9 Prozent) sowie die Finanzeinnahmen der Kommunen (+9 Euro je Einwohner bzw. +4,6 Prozent) haben sich im Jahr 2018 positiv entwickelt.

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

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

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

auf die zwischen den Ländern stark divergierenden kommunalen Steuereinnahmen²⁸ zurückführen (Abbildung 19). Bezogen auf die Nettosteueereinnahmen der Kommunen reichte die Spanne im Jahr 2018 auf der Länderebene von 811 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bis hin zu 1.604 Euro je Einwohner in Hessen; die hessischen Kommunen verfügten somit über fast doppelt so hohe Steuereinnahmen wie die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern.²⁹

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

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

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

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

kommenszunahme je Einwohner wiesen die Kommunen in Sachsen sowie in Brandenburg auf, wenngleich die Einnahmen auch hier mit +35 Euro je Einwohner (+4,2 Prozent) bzw. +44 Euro je Einwohner (+5,5 Prozent) deutlich gestiegen sind. Im Flächenländerdurchschnitt haben die Steuereinnahmen im Jahr 2018 um 68 Euro je Einwohner zugelegt (+5,4 Prozent).

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

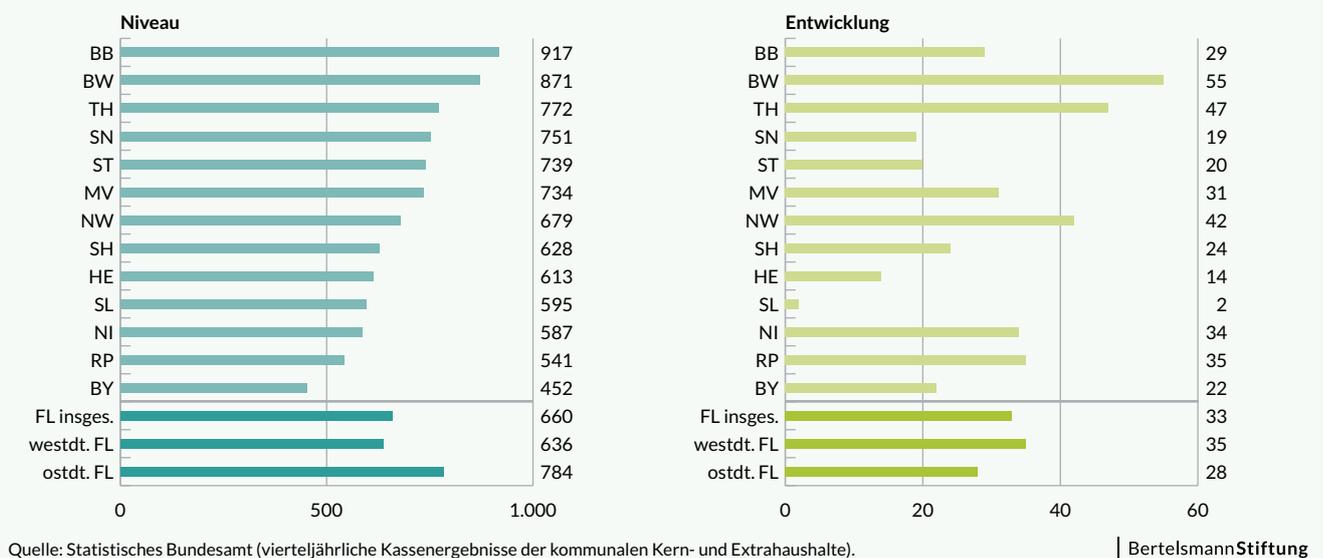
Die Entwicklung der allgemeinen Zuweisungen reichte im Jahr 2018 von +2 Euro je Einwohner im Saarland bis hin zu +55 Euro je Einwohner in Baden-Württemberg. Im Flä-

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

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

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

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



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

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

Neben den Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen erhalten die Gemeinden und Gemeindeverbände durch die Länder auch Mittel, die einen unmittelbaren Bezug zu ihrer Aufgabenerfüllung aufweisen (Abbildung 21).³⁴ Im Gegensatz zu den Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen, für die das Gesamtdeckungsprinzip gilt, sind diese Mittel

oftmals mit einer Verwendungsvorgabe (Zweckbindung) versehen. In diesem Kontext kann zwischen zwei Kategorien aufgabenbezogener Einnahmen unterschieden werden: den Entgelteinnahmen (Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen) sowie den – an dieser Stelle thematisierten – aufgabenbezogenen Zuweisungen.³⁵

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

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

33 Lenk, Hesse und Lück 2013.

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

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

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

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

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

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

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

fig waren die aufgabenbezogenen Zuweisungen der Kommunen in Bayern und Rheinland-Pfalz, wenngleich dieser hier mit -16 bzw. -15 Euro je Einwohner weniger stark ausgefallen ist als im Saarland.

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

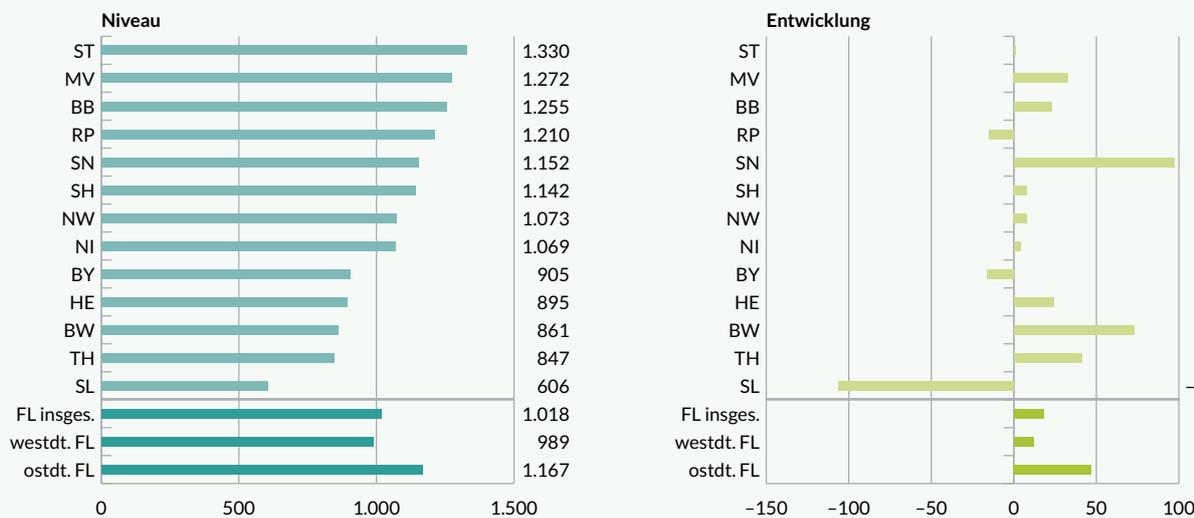
Im Jahr 2018 beliefen sich die kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen³⁹ im Flächenländerdurchschnitt auf 432 Euro je Einwohner. In den Kommunen der westdeutschen Flächenländer lag das Niveau dabei mit 452 Euro je Einwohner mehr als ein Drittel über dem ostdeutschen Durchschnitt (332 Euro je Einwohner). Die Länderunterschiede der Entgelteinnahmen waren 2018 beträchtlich, wie Abbildung 22 erkennen lässt.⁴⁰ Dies gilt neben dem Niveau der Einnahmen auch hinsichtlich ihrer Entwicklung. Bezogen auf das Entgelteinnahmenniveau reichte die Spanne im Jahr 2018 auf der Länderebene von 235 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bis zu 717 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen.

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

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

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

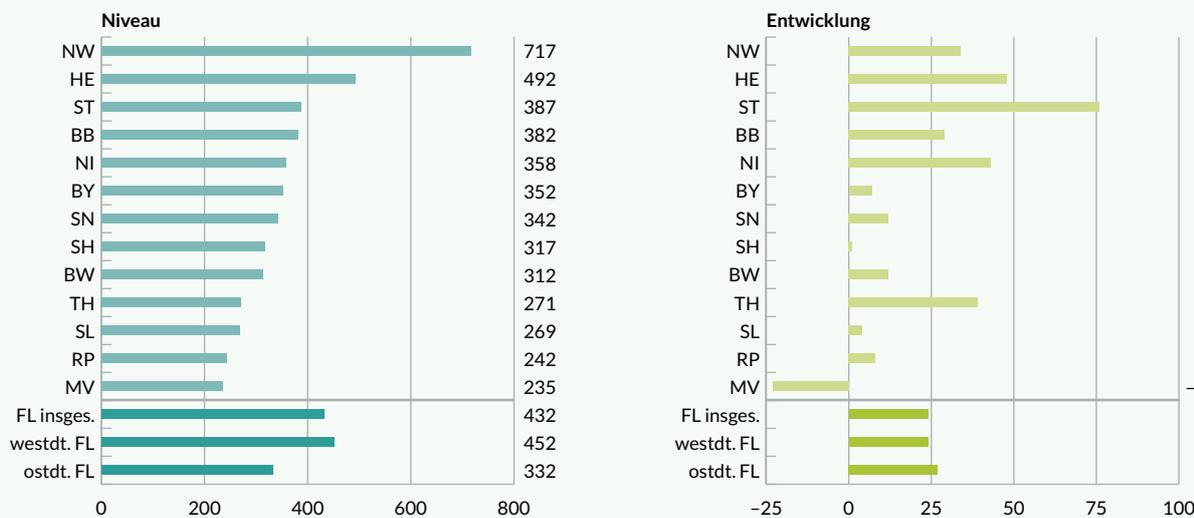
ABBILDUNG 21 **Aufgabenbezogene Zuweisungen (einschließlich Kostenerstattungen, Kostenersatz und Leistungsbeteiligungen) – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017 in Euro je Einwohner**



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

BertelsmannStiftung

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



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

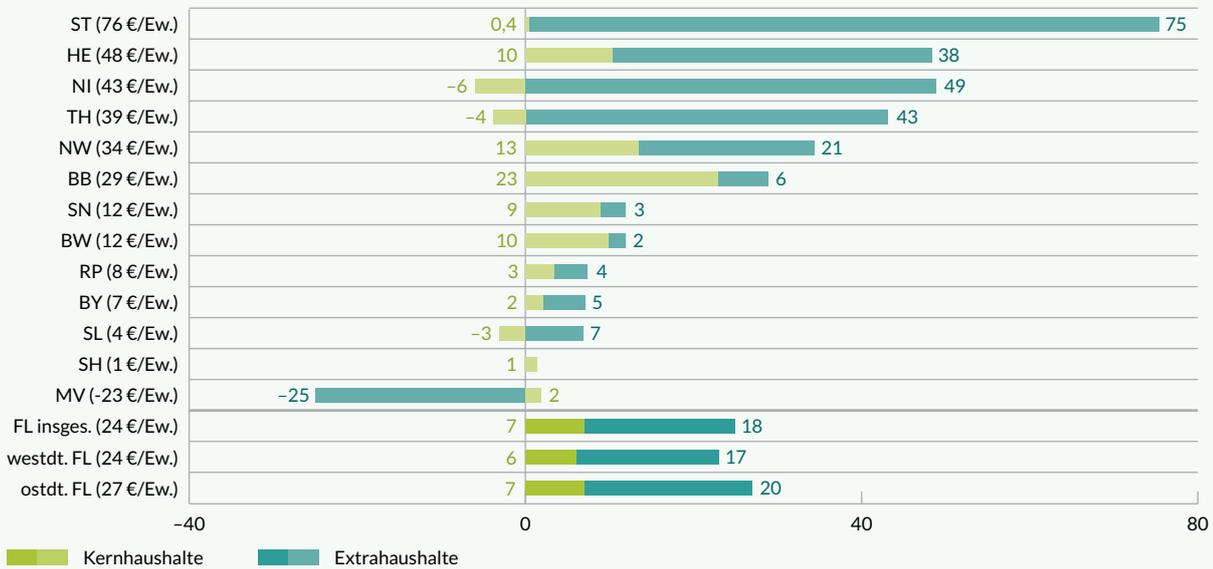
BertelsmannStiftung

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

Die Entgelteinnahmen der kommunalen Kernhaushalte in Sachsen-Anhalt sind im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahreszeitraum nahezu⁴¹ unverändert geblieben (Flächenländer insgesamt: +7 auf 279 Euro je Einwohner). In den kommunalen Extrahaushalten Sachsens-Anhalts sind die Einnah-

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

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



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

BertelsmannStiftung

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

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

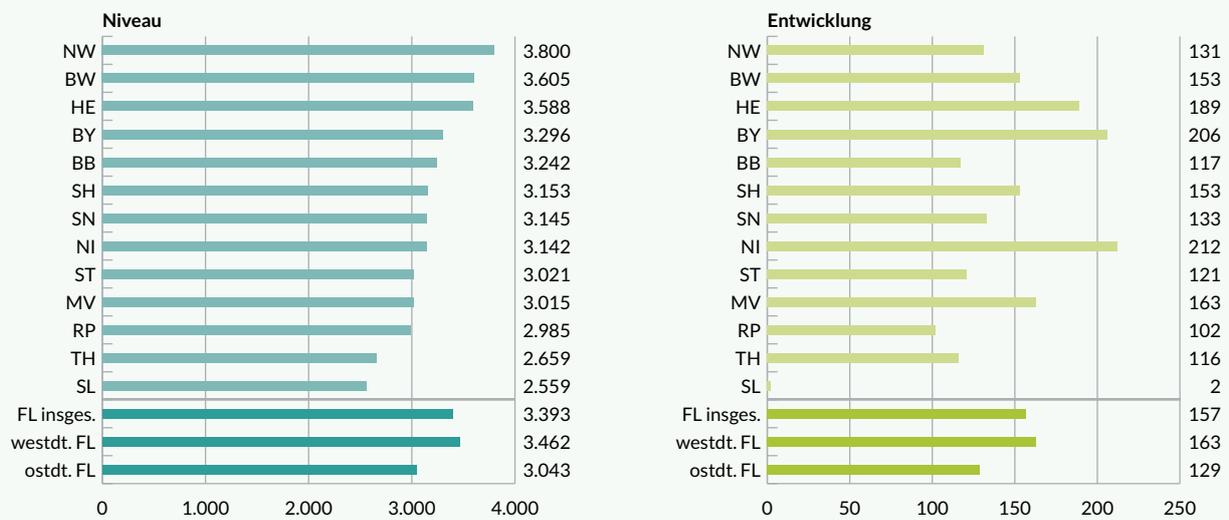
im Jahr 2018 im Schnitt um 25 Euro je Einwohner bzw. 28,5 Prozent gesunken sind.

4.3 Kommunale Ausgaben

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

Bezogen auf die Höhe der bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben lassen sich die 13 Flächenländer in drei Gruppen unterteilen: In drei Ländern (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg⁴² und Hessen) lagen die kommunalen Gesamtausgaben im Jahr 2018 – teils deutlich – über 3.500 Euro je Einwohner. Bei der Mehrzahl der Länder (Bayern, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt)

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

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

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

BertelsmannStiftung

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

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

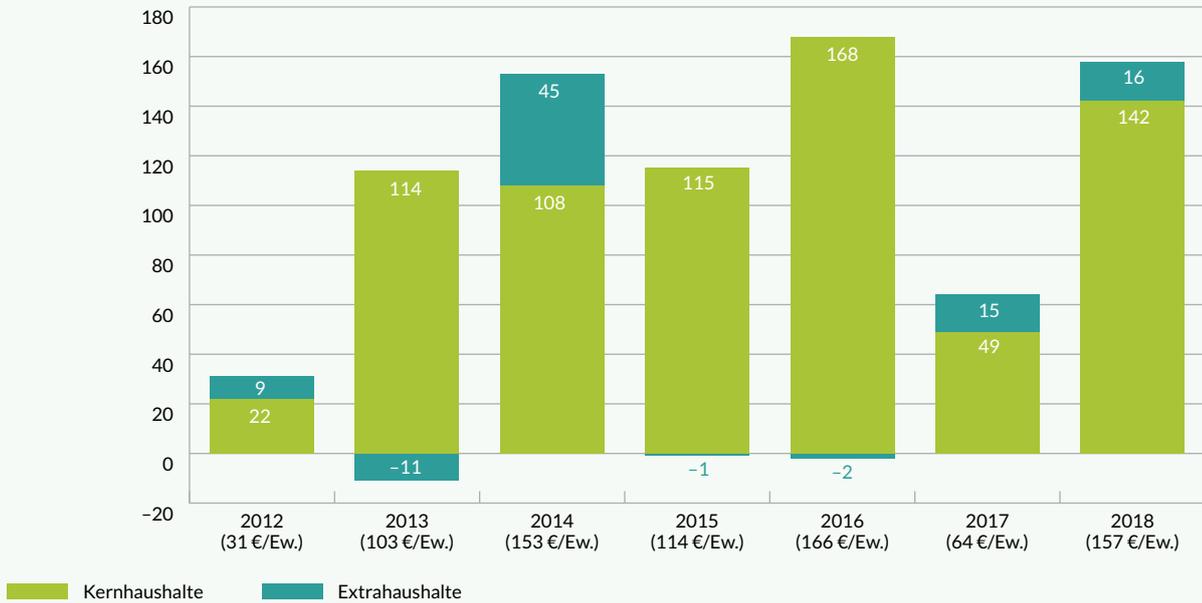
Wie sich bereits anhand der Abbildung 24 erkennen ließ, sind die kommunalen Gesamtausgaben im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt gestiegen. Bezogen auf den Zeitraum seit 2012 handelt es sich um das zweitstärkste kommunale Ausgabewachstum. Nur im Jahr 2016 sind die bereinigten Ausgaben der kommunalen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

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

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

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

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



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

BertelsmannStiftung

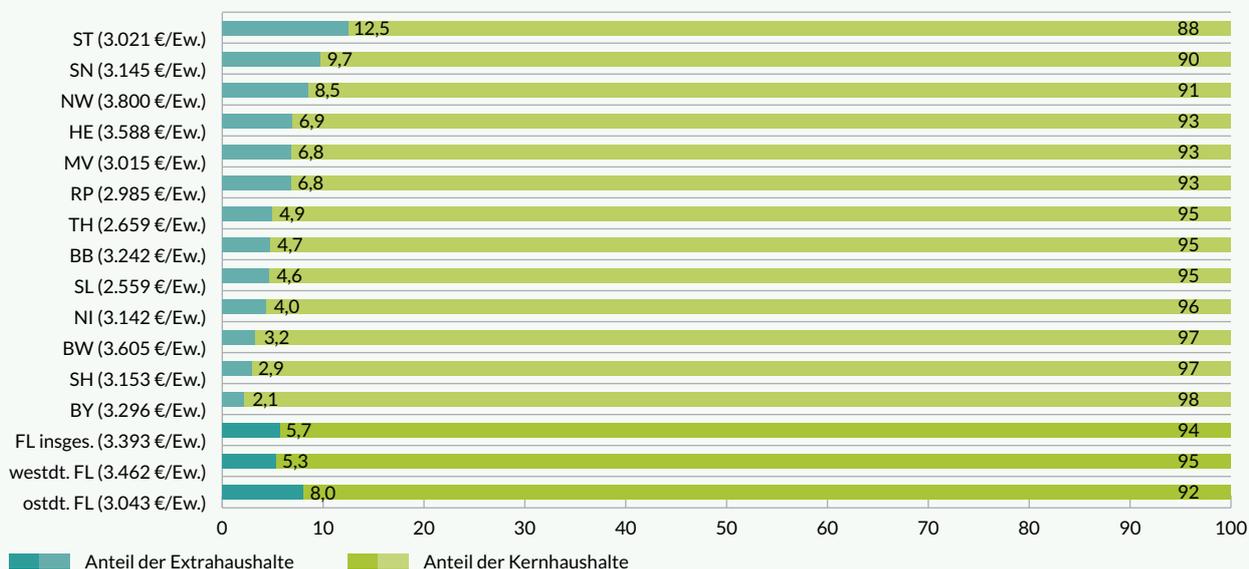
ABBILDUNG 26 Veränderung der bereinigten Ausgaben im Jahr 2018 gegenüber 2017 differenziert nach Kern- und Extrahaushalten in Euro je Einwohner



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

BertelsmannStiftung

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



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

| BertelsmannStiftung

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

Das fiskalische Gewicht der kommunalen Extrahaushalte divergiert im Ländervergleich ganz erheblich (Abbildung 27). Dieser schon im Hinblick auf die bereinigten Einnahmen der Kommunen gemachte Befund ergibt sich spiegelbildlich für die bereinigten Ausgaben. Im Jahr 2018 belief sich der Anteil der Extrahaushalte an den kommunalen

Gesamtausgaben im Flächenländerdurchschnitt auf 5,7 Prozent. Im Ländervergleich reichte der Anteilswert dabei von 2,1 bis 12,5 Prozent. Besonders gering war die ausgaben- seitige Bedeutung der kommunalen Extrahaushalte dabei in Bayern (2,1 Prozent), Schleswig-Holstein (2,9 Prozent) und Baden-Württemberg (3,2 Prozent). Besonders groß war ihre fiskalische Bedeutung bezogen auf den Anteil an den kommunalen Gesamtausgaben hingegen in Nordrhein-Westfalen (8,5 Prozent), Sachsen (9,7 Prozent) und Sachsen-Anhalt (12,5 Prozent).

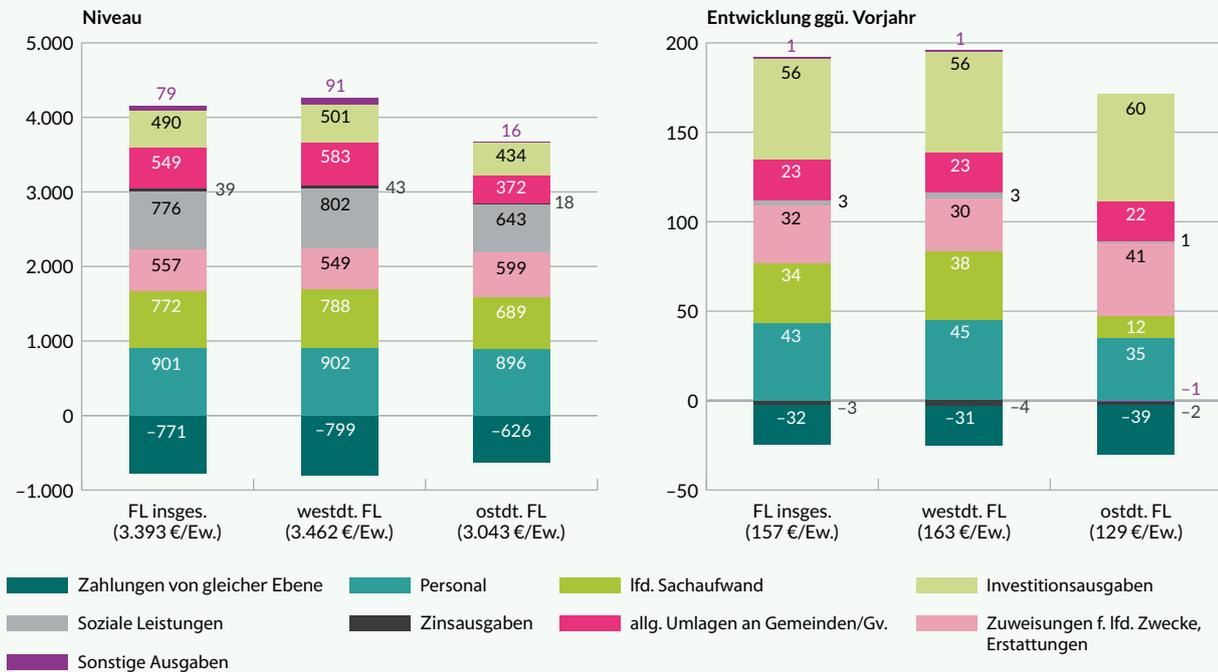
Im Folgenden wird die Zusammensetzung der kommunalen Gesamtausgaben nach den wichtigsten Ausgabearten vertieft. Die Darstellung erfolgt, wie bereits bei der Auswertung der Einnahmesituation im Jahr 2018, anhand der länderbezogenen Pro-Kopf-Werte. Abgebildet werden das Ausgaben-niveau im Jahr 2018 und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

Einleitend vermittelt Abbildung 28 einen Überblick über die Zusammensetzung der kommunalen Ausgaben und ihre Entwicklung. Mit durchschnittlich 901 Euro je Einwohner stellten die Personalausgaben im Jahr 2018 den größten kommunalen Ausgabenposten dar. Bezogen auf die Bruttoausgaben⁴⁴ entspricht dies einem Personalausgabenanteil

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

ABBILDUNG 28 **Bereinigte Ausgaben nach Ausgabearten – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017**

in Euro je Einwohner; Höhe/Entwicklung der Bruttoausgaben in Klammern



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

BertelsmannStiftung

von 21,6 Prozent⁴⁵. Mit einem Ausgabeniveau von 776 Euro je Einwohner stellten die Sozialleistungen im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt die zweitgrößte kommunale Ausgabeposition dar (Gesamtausgabenanteil: 18,6 Prozent). Quantitativ ähnlich gewichtig wie die Sozialleistungen sind die kommunalen Ausgaben für den laufenden Sachaufwand. Im Jahr 2018 beliefen diese sich im Durchschnitt der Flächenländer auf 772 Euro je Einwohner (18,5 Prozent). Weitere bedeutende Ausgabenanteile entfielen in 2018 auf die Zuweisungen für laufende Zwecke und Erstattungen (557 Euro je Einwohner; Bruttoausgabenanteil 13,4 Prozent) sowie auf die Investitionsausgaben der Kommunen (490 Euro je Einwohner; Bruttoausgabenanteil 11,8 Prozent).

Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden die Gesamtausgaben um Zahlungen von gleicher Ebene bereinigt („bereinigte Ausgaben“). Diese Zahlungen beliefen sich im Jahr 2018 auf 771 Euro je Einwohner (Bruttoausgabenanteil 18,5 Prozent). Den größten Teil dieser Zahlungen machten dabei die allgemeinen Umlagen aus, die die Kommunen von

Gemeinden und Gemeindeverbänden erhalten (z. B. Kreisumlage). Die Umlagen betragen im Jahr 2018 im Flächenländerdurchschnitt 549 Euro je Einwohner. Dies entspricht einem Gesamtausgabenanteil von 13,2 Prozent.

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

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

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

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

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

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

Das maßgebliche „Produktionsmittel“ der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ist das Personal in den Verwaltungs-, Service- und Dienstleistungseinrichtungen. Die hiermit verbundenen Ausgaben⁴⁹ wiesen im Jahr 2018 im

Ländervergleich eine etwas geringere Spreizung auf als das Gros der übrigen Ausgabearten. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes reichte das Ausgabeniveau in den kommunalen Kern- und Extrahaushalten von 782 Euro je Einwohner in Schleswig-Holstein bis 982 Euro je Einwohner in Brandenburg (vgl. Abbildung 29). Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben lagen damit 200 Euro bzw. 25,6 Prozent über dem Ausgabenminimum. Auch ein Niveauunterschied zwischen den Kommunen in den alten sowie den neuen Ländern lässt sich bei den Personalausgaben nicht feststellen.⁵⁰

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

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

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

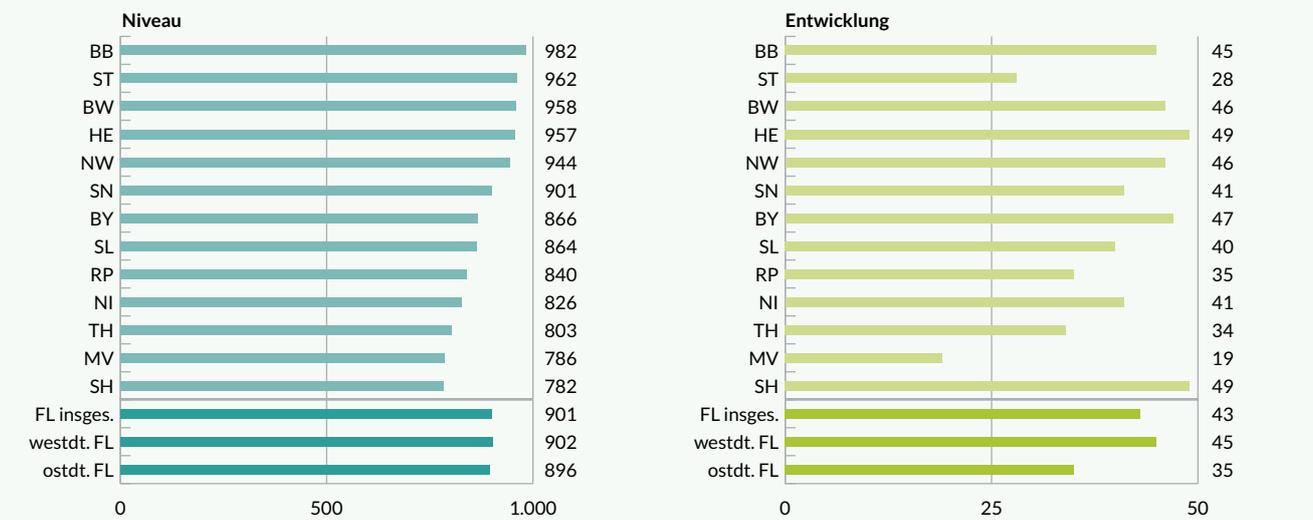
47 Der beschriebene Niveauunterschied bei den kommunalen Sozialausgaben je Einwohner ist dabei zu wesentlichen Teilen die Folge eines geringeren Kommunalisierungsgrades der Sozialleistungen in einigen ostdeutschen Ländern. Fiskalisch bedeutsame Leistungen der Sozialhilfe (z. B. die Eingliederungshilfe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

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

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

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

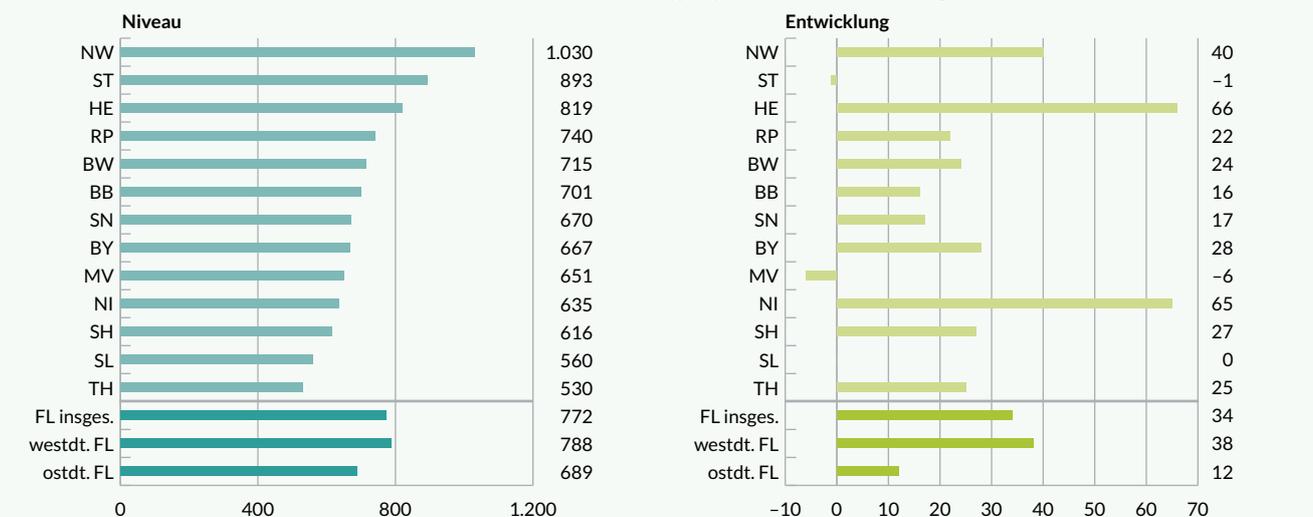
ABBILDUNG 29 Personalausgaben – Niveau 2018 und Veränderung gegenüber 2017 in Euro je Einwohner



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

BertelsmannStiftung

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



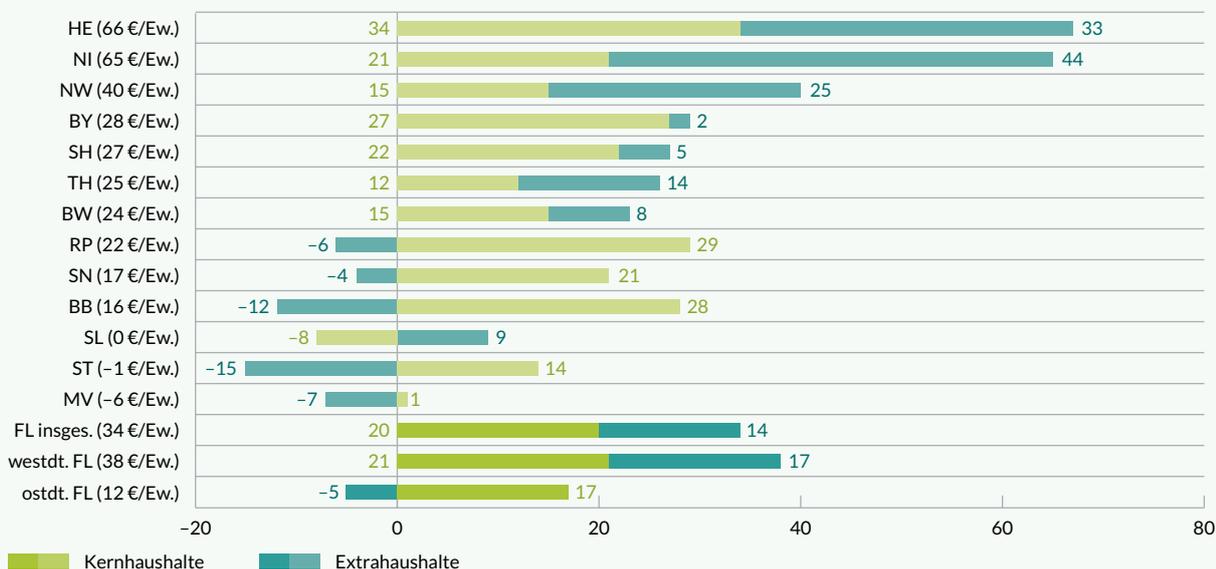
Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

werden. Er beinhaltet Ausgaben für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des beweglichen und unbeweglichen Vermögens (Grundstücke, Gebäude, Fahrzeuge), den Aufwand für Mieten, Pachten und Leasing sowie die übrigen Verwaltungs- und Betriebsausgaben der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Im Flächenländerdurchschnitt stellte er im Jahr 2018 mit 772 Euro je Einwohner den drittgrößten kommunalen Ausgabeposten dar. Verglichen mit den kommunalen Personalausgaben weisen die Ausgaben des laufenden Sachaufwands sowohl im Hinblick auf ihr Niveau als auch hinsichtlich ihrer Entwicklung gegenüber

dem Vorjahreszeitraum relativ große Unterschiede zwischen den Ländern auf (Abbildung 30). Im Jahr 2018 reichte die Spanne der Pro-Kopf-Ausgaben für den Sachaufwand in den Flächenländern von 530 bis 1.030 Euro je Einwohner. Besonders hohe Sachaufwendungen tätigten die Kommunen in Hessen (819 Euro je Einwohner), Sachsen-Anhalt (893 Euro je Einwohner) und – mit erkennbarem Abstand – in Nordrhein-Westfalen (1.030 Euro je Einwohner). Das niedrigste Sachaufwandsniveau wiesen die Kommunen hingegen im Saarland sowie in Thüringen auf; hier entspricht das Pro-Kopf-Ausgabenniveau der kommunal-

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



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

BertelsmannStiftung

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

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

Im Jahr 2018 sind die kommunalen Ausgaben für laufenden Sachaufwand im Flächenländerdurchschnitt um 34 Euro je Einwohner gestiegen. Mit +38 Euro je Einwohner ist der Anstieg dabei in den westdeutschen Ländern mehr als dreimal so hoch ausgefallen wie im Durchschnitt der ostdeutschen Flächenländer (+12 Euro je Einwohner). Die nach Ländern differenzierte Betrachtung der Ausgaben-

entwicklung lässt jedoch erkennen, dass die höhere Entwicklungsdynamik im westdeutschen Durchschnitt zum größten Teil auf die große Steigerung des kommunalen Sachaufwands in Hessen (+66 Euro je Einwohner bzw. +8,8 Prozent), Niedersachsen (+65 Euro je Einwohner bzw. 11,4 Prozent) und – mit Einschränkungen – Nordrhein-Westfalen (+40 Euro je Einwohner bzw. +4,0 Prozent) zurückzuführen ist. Bezogen auf die übrigen westdeutschen Flächenländer belief sich die Zunahme des Sachaufwands im Jahr 2018 lediglich auf rd. 25 Euro je Einwohner. In drei Ländern sind die Ausgaben des laufenden Sachaufwands der Kommunen im Jahr 2018 im Schnitt unverändert geblieben (Saarland) oder sogar zurückgegangen (Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern). In den übrigen sieben Flächenländern ist im Jahr 2018 ein Anstieg des kommunalen Sachaufwands zwischen 16 und 28 Euro je Einwohner zu verzeichnen gewesen.

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

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

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

Die sozialen Ausgaben der Kommunen stehen seit vielen Jahren im Zentrum der politischen Debatten⁵¹ (Abbildung 32). Die Gemeinden und Gemeindeverbände erbringen fiskalisch bedeutsame Leistungen im Bereich der sozialen Sicherung sowie der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Zum Aufgabenspektrum zählen insbesondere

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

⁵¹ Vgl. Geißler und Niemann 2015

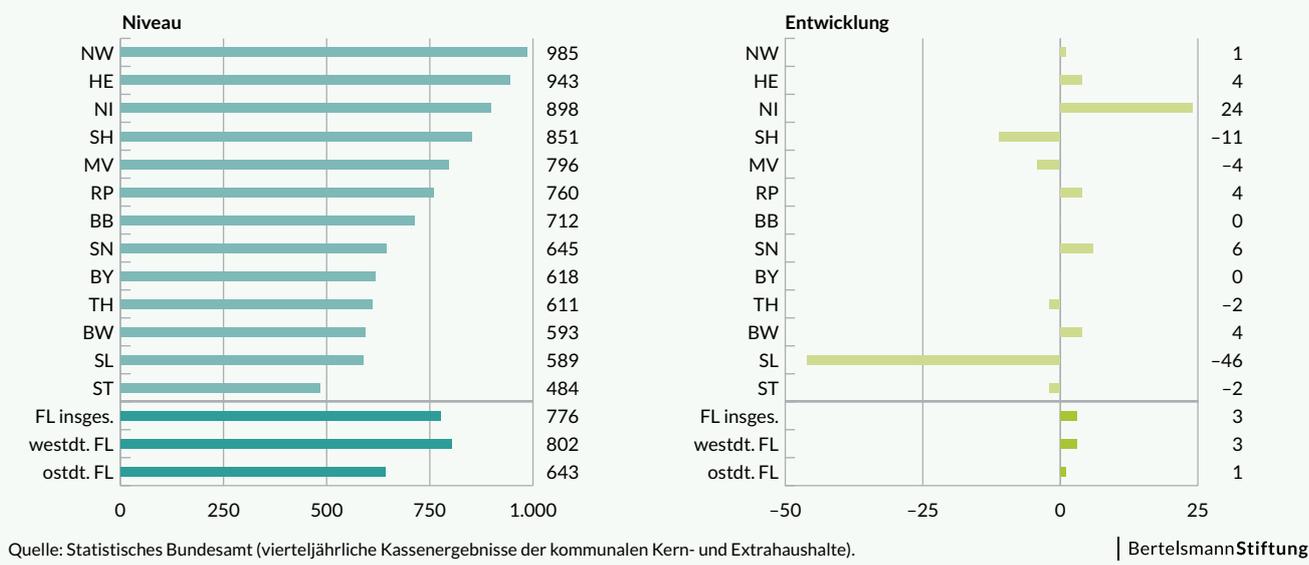
Die Erfüllung der o. g. Sozialaufgaben ist den Kommunen durch Bundes- und Landesgesetze vorgeschrieben. Sie können demzufolge nicht darüber entscheiden, ob sie diese Leistungen erbringen und zudem nur in begrenztem Umfang darauf Einfluss nehmen, wie die Leistungen konkret erbracht werden. Die Finanzstatistik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

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

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

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

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



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

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

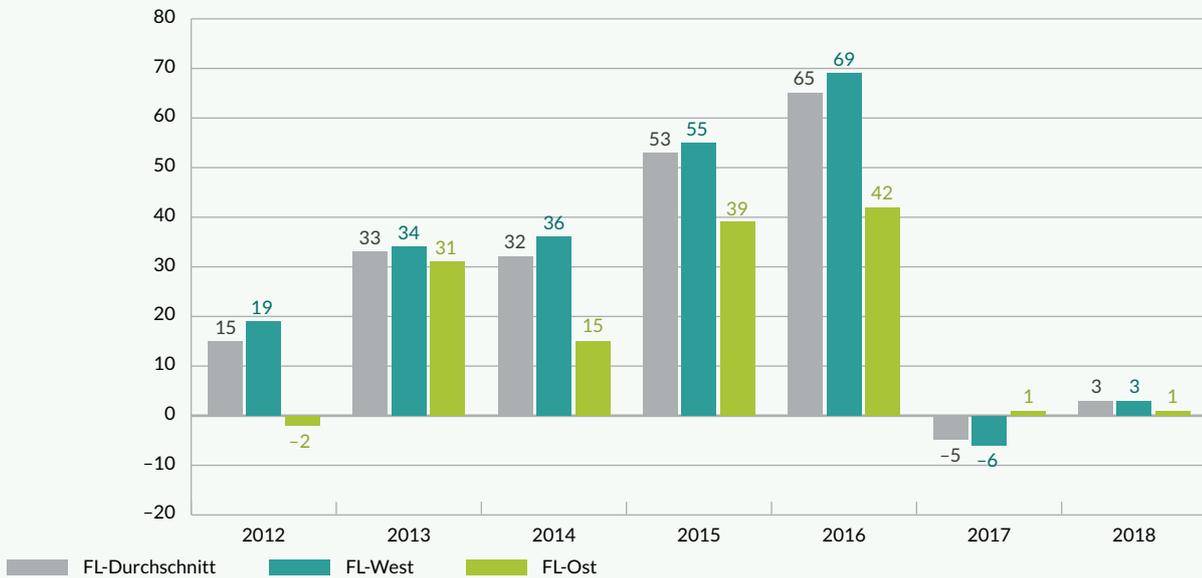
Abbildung 33 zeigt die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben im Zeitraum 2012 bis 2018. Anhand der Darstellung lässt sich sowohl die starke Expansion der Jahre 2015 und 2016 erkennen als auch die Stagnation seit 2017. Der starke Ausgabenanstieg in 2015 und 2016 ist zu einem wesentlichen Teil auch das Resultat der damaligen starken Flüchtlingsmigration gewesen. In den Ländern, in denen die Kommunen Träger der Asylbewerberleistungen sind, zog der Anstieg der Asylbewerberzahlen eine starke Zunahme der

entsprechenden Transferleistungen nach sich.⁵³ Dies hatte sichtbare Folgen für die Entwicklungsdynamik der kommunalen Sozialausgaben. In den Jahren 2015 und 2016 sind die kommunalen Sozialausgaben im Flächenländerdurchschnitt um 53 bzw. 65 Euro je Einwohner gestiegen; dies entspricht einer jährlichen Wachstumsrate von 8,0 bzw. 9,1 Prozent. In den Jahren 2013 und 2014 lag das Sozialausgabenwachstum mit 33 bzw. 32 Euro je Einwohner (+5,6 bzw. +5,1 Prozent) noch deutlich darunter.

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

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

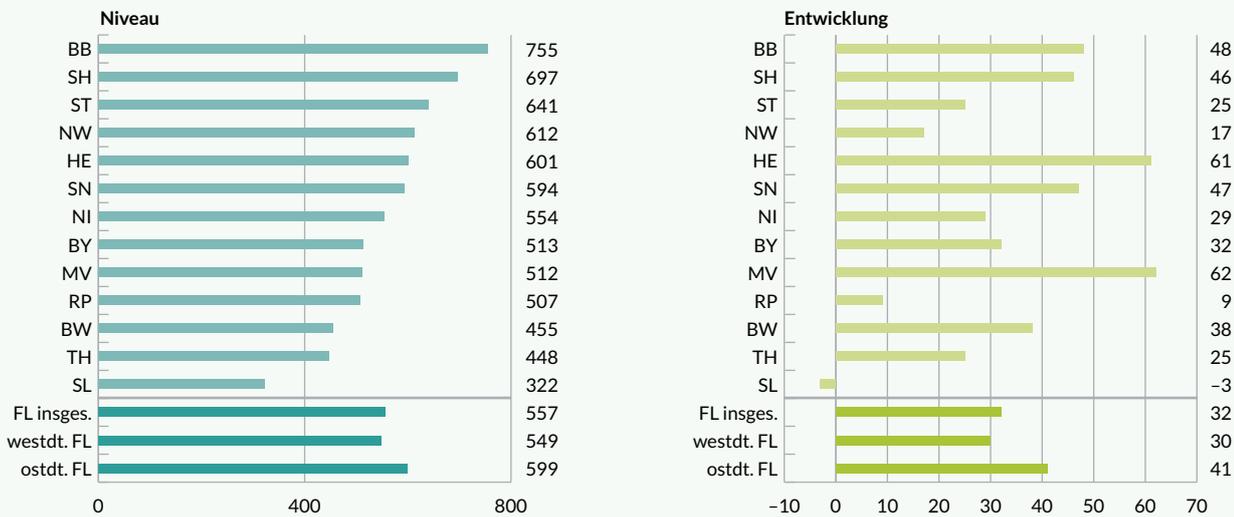
ABBILDUNG 33 Soziale Leistungen – Veränderung gegenüber dem Vorjahr im Zeitraum 2012 bis 2018 in Euro je Einwohner



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

BertelsmannStiftung

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



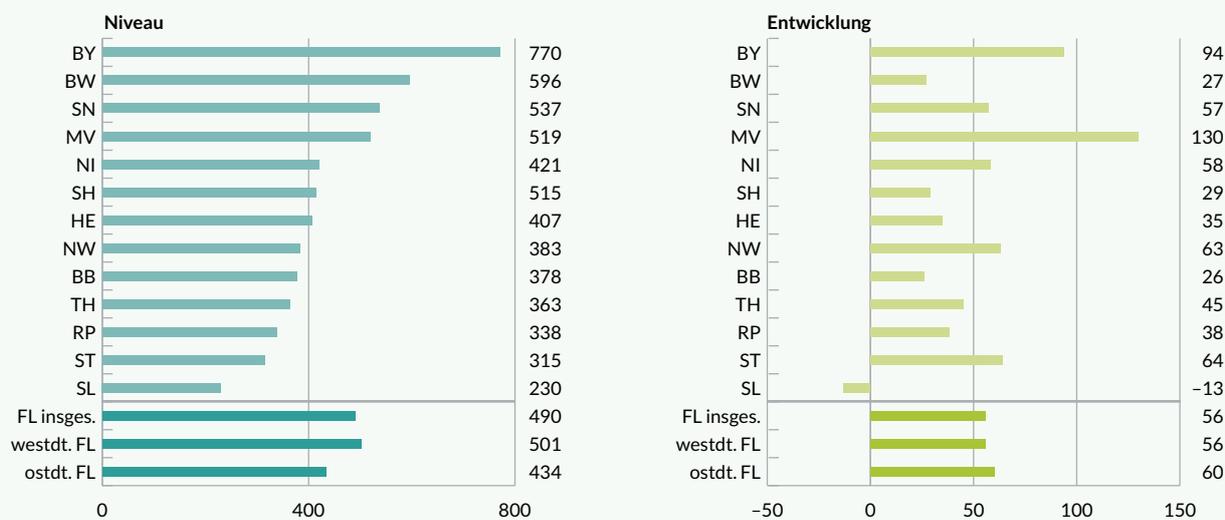
Quelle: Statistisches Bundesamt (vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte).

BertelsmannStiftung

Neben den Personalausgaben, den Sozialtransferausgaben und den Ausgaben für Sachaufwand bilden die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke den vierten großen Ausgabeposten im kommunalen Haushalt. Nach der Systematik, die der gesamtwirtschaftlichen Darstellung der vierteljährlichen Kassenergebnisse zugrunde liegt, handelt es sich bei den Zuweisungen und Zuschüssen für laufende

Zwecke – ebenso wie bei Personal- sowie Sachausgaben und im Gegensatz zu den Transferausgaben (v. a. Sozialausgaben) – um Ausgaben, denen aus Sicht der Kommune ein Gegenleistungsanspruch gegenübersteht. Konkret beinhaltet diese Ausgabeposition z. B. Zuschüsse an die eigenen kommunalen oder an private Unternehmen oder auch Zuweisungen und Zuschüsse an Wohlfahrtsverbände oder

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



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

BertelsmannStiftung

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

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

Die Länderunterschiede beschränkten sich jedoch nicht auf das Ausgabenniveau, sondern betrafen auch die Entwicklung der kommunalen Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke im Jahr 2018. Diese reichte von –3 Euro je Einwohner (–0,9 Prozent) in den Kommunen des Saarlands bis +62 bzw. +61 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern und Hessen (entspricht Zunahme um

13,8 bzw. 11,3 Prozent). Im Flächenländerdurchschnitt legten die kommunalen Zuweisungen für laufende Zwecke im Jahr 2018 um 32 Euro je Einwohner bzw. 6,1 Prozent zu. In den ostdeutschen Kommunen ist der Anstieg dabei mit +41 Euro je Einwohner (+7,3 Prozent) etwas stärker ausgefallen als in den Kommunen der westdeutschen Flächenländer (+30 Euro je Einwohner bzw. +5,8 Prozent).

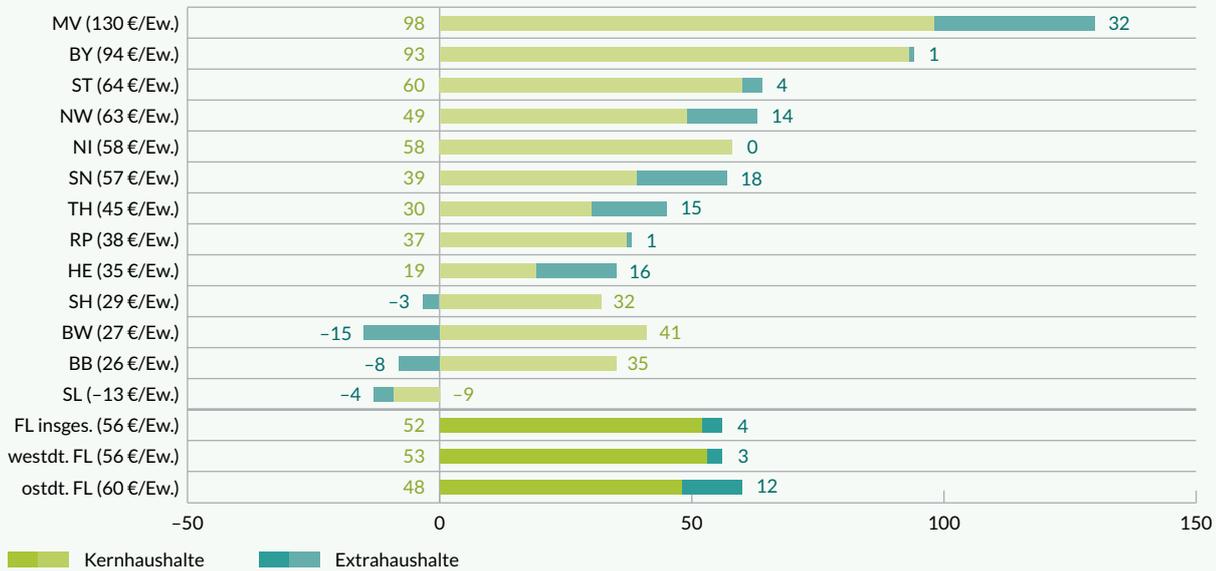
Den Kommunen kommt für die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur im deutschen Föderalstaat eine zentrale Rolle zu. Der kommunale Anteil an der Investitionstätigkeit der Kern- und Extrahaushalte aller Ebenen⁵⁴ des öffentlichen Gesamthaushalts der Bundesrepublik Deutschland betrug im Jahr 2018 fast 54 Prozent.

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

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

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

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



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

BertelsmannStiftung

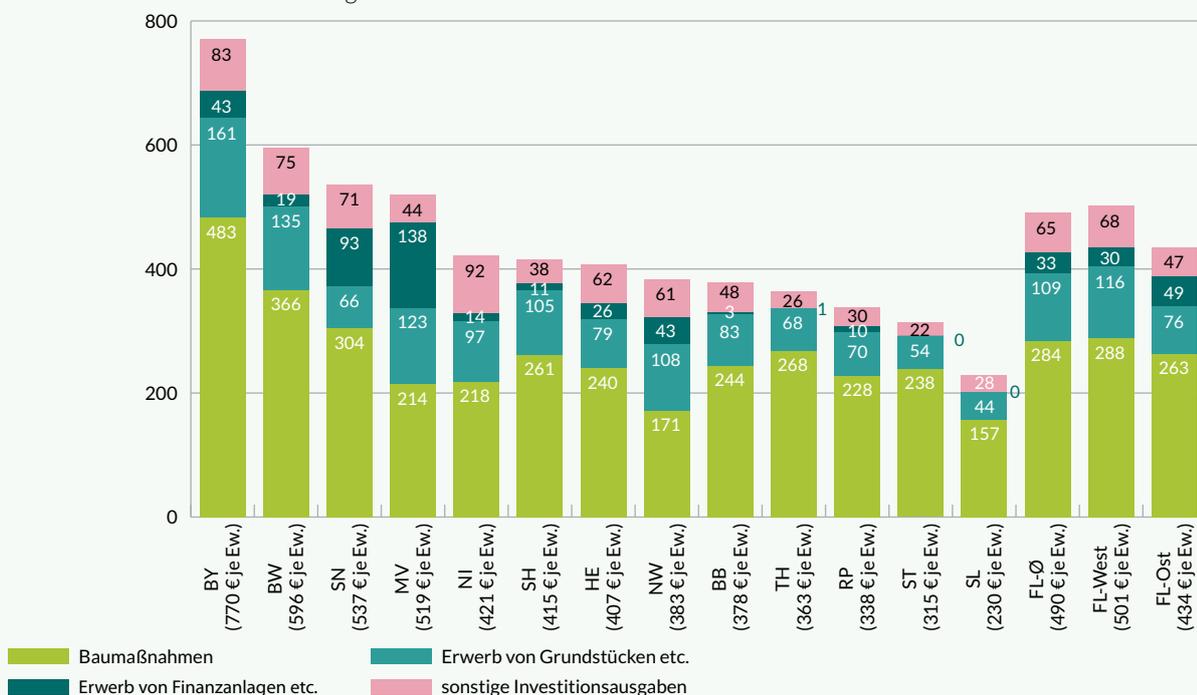
jedoch stark durch das ausgesprochen hohe Investitionsniveau der Kommunen in Baden-Württemberg und – insbesondere – Bayern geprägt, die wie bereits in den Vorjahren mit 596 bzw. 770 Euro je Einwohner die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Investitionsausgaben getätigt haben. Ohne Bayern und Baden-Württemberg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

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

die Pro-Kopf-Investitionsausgaben der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2018 entgegen dem Trend gesunken (-13 Euro je Einwohner bzw. -5,3 Prozent).

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

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



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

BertelsmannStiftung

EXKURS Nach Aufgabenbereichen differenzierte Erfassung der Ausgaben für Baumaßnahmen

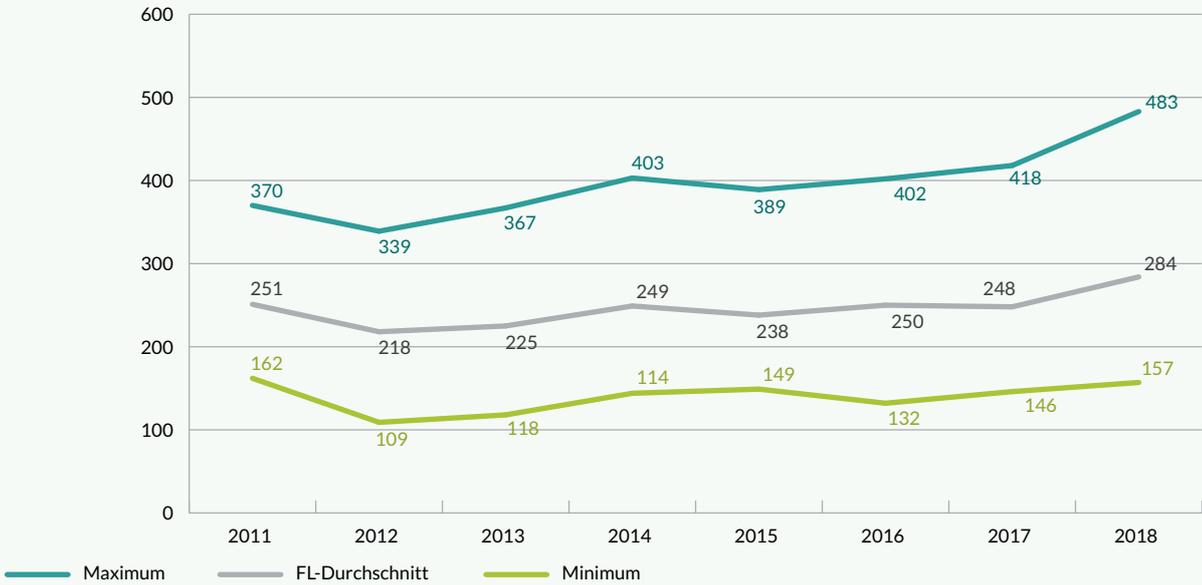
In der öffentlichen Wahrnehmung werden Investitionen – schon aufgrund ihrer physischen Sichtbarkeit – zumeist mit Baumaßnahmen gleichgesetzt. In finanzwirtschaftlicher und -statistischer Sicht stellen diese jedoch nur einen Teil der kommunalen Investitionsausgaben dar, wenngleich es sich um die Position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

Der Investitionsausgabenanteil der Baumaßnahmen variierte dabei im Ländervergleich ganz erheblich. Besonders hoch war er im Jahr 2018 in Thüringen und Sachsen-Anhalt. Hier binden die Baumaßnahmen fast bzw. sogar mehr als drei Viertel der gesamten Investitionsausgaben (73,9 Prozent in Thüringen und 75,6 Prozent in Sachsen-Anhalt). Weit unterdurchschnittlich war der Investitionsausgabenanteil der kommunalen Baumaßnahmen hingegen in Mecklenburg-Vorpommern (41,2 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (44,6 Prozent). Die kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen sind im Jahr

2018 im Flächenländerdurchschnitt um 36 Euro je Einwohner gestiegen (+14,2 Prozent). Ihr Anstieg hat damit maßgeblich zum – in Abbildung 35 dargestellten – Wachstum der kommunalen Gesamt-Investitionsausgaben (+56 Euro je Einwohner bzw. +12,9 Prozent) beigetragen. In der Zeitreihenbetrachtung der Abbildung 38 wird deutlich, dass die im Jahr 2018 erfolgte Entwicklung der kommunalen Baumaßnahmen den bislang stärksten Anstieg der Baumaßnahmen im laufenden Jahrzehnt darstellt. Zwischen 2014 und 2017 ist das Niveau der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Flächenländerdurchschnitt mit Werten zwischen 238 und 250 Euro je Einwohner nahezu unverändert geblieben.⁵⁵ Aufgrund des deutlichen Anstiegs lagen die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Jahr 2018 zumindest im Flächenländerdurchschnitt erstmals wieder über dem Niveau von 2011. Für das Ausgabenminimum gilt dies jedoch nicht; dieses war im Jahr 2018 mit 157 Euro je

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

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



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

BertelsmannStiftung

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

Die Entwicklung der – bezogen auf die Länderdurchschnittswerte – minimalen und maximalen kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Zeitraum 2011 bis 2018 lässt zudem erkennen, dass die Spannweite zwischen dem Ausgabenminimum und -maximum im Laufe dieses Jahrzehnts stark gestiegen ist: Während das Pro-Kopf-Ausgabemaximum (Bayern; 370 Euro je Einwohner) im Jahr 2011 noch 208 Euro je Einwohner über dem Ausgabenminimum (Nordrhein-Westfalen) lag,⁵⁷ belief sich die Spanne im Jahr 2018 auf 326 Euro je

Einwohner.⁵⁸ Aufgrund ihrer Bedeutung werden die kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen in den vierteljährlichen Kassenergebnissen nicht nur summarisch, sondern auch nach ausgewählten⁵⁹ Aufgabenbereichen differenziert ausgewiesen. Hierdurch ergibt sich die Möglichkeit, ländervergleichend darzustellen, in welchen Leistungsbereichen die Kommunen im Jahr 2018 ihre Investitionsschwerpunkte gesetzt haben. Die Ergebnisse zeigt Abbildung 39.

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

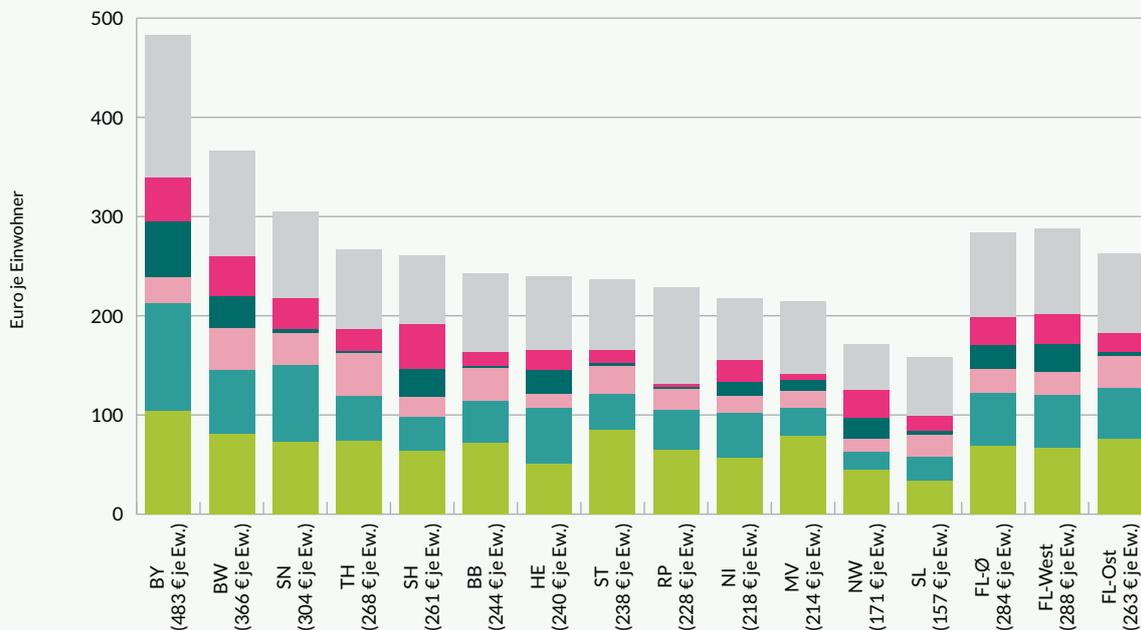
56 Insgesamt lagen die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen im Jahr 2018 in acht der 13 Flächenländer unter dem Niveau von 2011. Neben Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland gehörten hierzu alle fünf ostdeutschen Flächenländer. Besonders stark ist der Ausgabenrückgang dabei in Hessen ausgefallen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

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

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

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

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



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

*) inkl. allgemeines Grundvermögen

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

| BertelsmannStiftung

Kassenstatistik erfassten kommunalen Aufgabenbereiche⁶⁰ war im Jahr 2018 mit Pro-Kopf-Ausgaben von 24 bzw. 29 Euro je Einwohner (8,5 bzw. 10,2 Prozent) deutlich geringer.

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

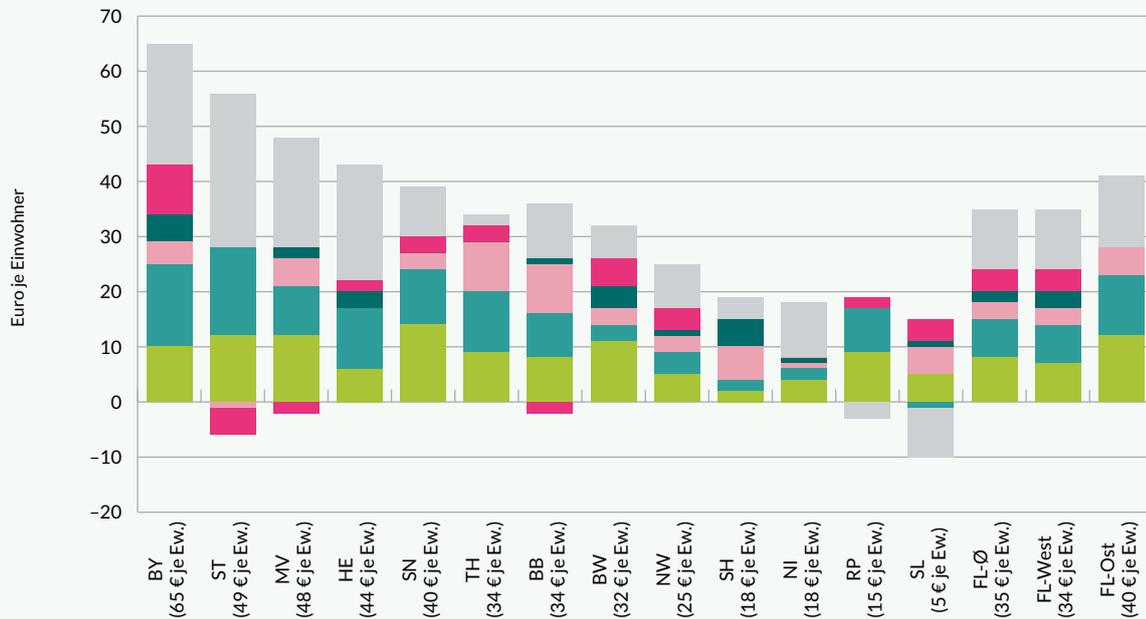
maximale Durchschnittswert (Bayern; 104 Euro je Einwohner) das Ausgabenminimum (Saarland; 34 Euro je Einwohner) um das Dreifache.

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

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

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

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



Übrige Aufgaben	22	28	20	21	9	2	10	6	8	4	10	-3	-9	11	11	13
Allg. Verw.*	9	-5	-2	2	3	3	-2	5	4	0	0	2	4	4	4	0
Ver-/Entsorgung	5	0	2	3	0	0	1	4	1	5	1	0	1	2	3	0
Bauen	4	-1	5	0	3	9	9	3	3	6	1	0	5	3	3	5
Schulen	15	16	9	11	10	11	8	3	4	2	2	8	-1	7	7	11
Straßen	10	12	12	6	14	9	8	11	5	2	4	9	5	8	7	12

*) inkl. allgemeines Grundvermögen

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

| BertelsmannStiftung

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

Mit Abstand am stärksten gestiegen sind im Jahr 2018 die Bauausgaben der bayerischen Kommunen (+65 Euro je Einwohner bzw. +17,0 Prozent). Überdurchschnittlich dynamisch haben sich darüber hinaus die kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben für Baumaßnahmen in Sachsen-Anhalt (+49 Euro je Ein-

wohner bzw. +35,7 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (+48 Euro je Einwohner bzw. +42,2 Prozent), Hessen (+44 Euro je Einwohner bzw. +31,1 Prozent) und Sachsen (+40 Euro je Einwohner bzw. +19,5 Prozent) entwickelt. Bezogen auf den Pro-Kopf-Betrag sind die kommunalen Bauausgaben im Jahr 2018 im Saarland hingegen kaum gestiegen (+5 Euro je Einwohner bzw. +9,0 Prozent).

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

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

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

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

sausgaben hingegen gegen den Bundestrend gestiegen (+3 Euro je Einwohner bzw. +1,2 Prozent).⁶²

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

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

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

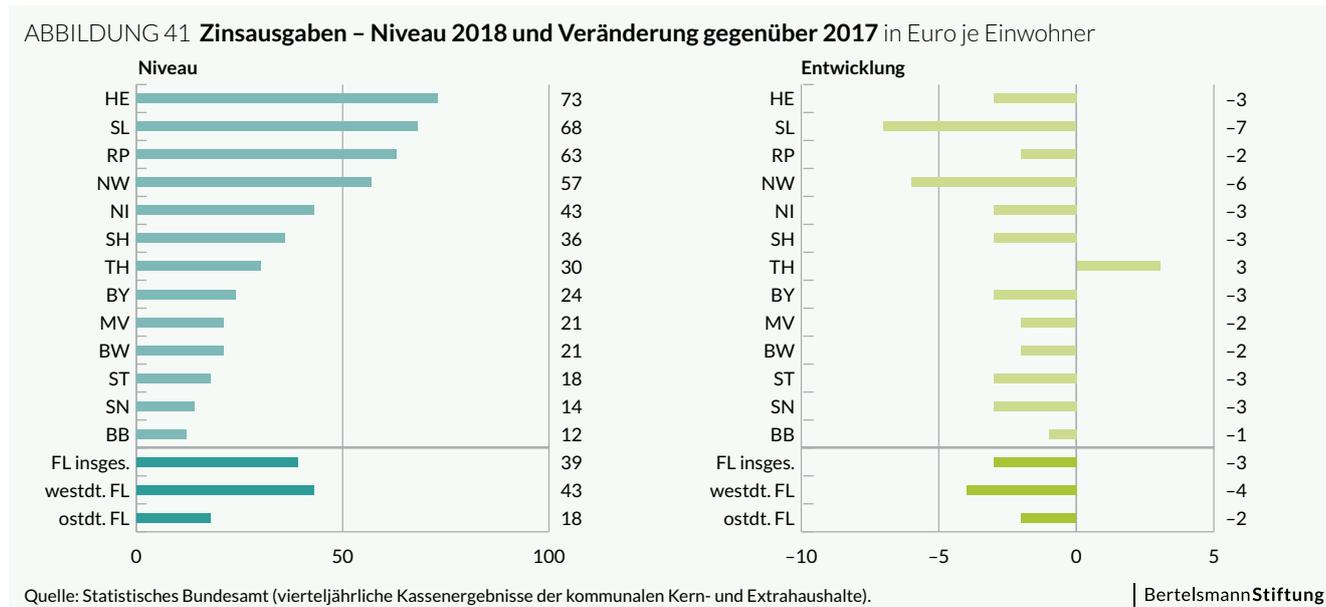
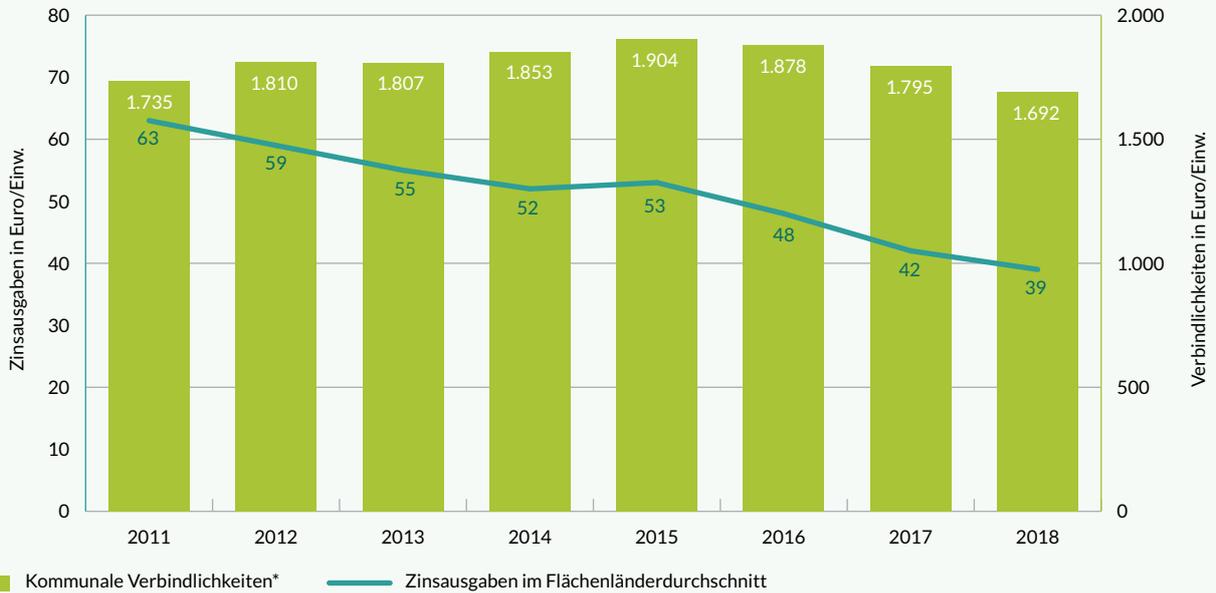


ABBILDUNG 42 Zinsausgaben und Verbindlichkeiten im Zeitraum 2011 bis 2018 in Euro je Einwohner



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

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

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 43 Zinsentwicklung 2011 bis 2018

in Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank.

BertelsmannStiftung

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

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

4.4 Verschuldung

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hatten die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Stichtag 31.12.2018 in ihren Kern- und Extrahaushalten Gesamtschulden in Höhe von 129,7 Milliarden Euro (Summe der Schulden beim nicht öffentlichen Bereich⁶⁴). Je Einwohner entspricht dies einem Schuldenniveau von 1.692 Euro. In Abbildung 44 sind die kommunalen Verbindlichkeiten für die Flächenländer insgesamt sowie für die Aggregate der west- und ostdeutschen Flächenländer nach Schuldenarten dargestellt. Bezogen auf den Durchschnitt aller 13 Flächenländer setzten sich die kommunalen Gesamtschulden zum 31.12.2018 wie folgt zusammen:

- Kreditmarktschulden (d. h. am Kreditmarkt aufgenommene Verbindlichkeiten zur Finanzierung investiver Zwecke) machten zum genannten Stichtag rd. 70,4 Prozent der Schulden aus (1.190 Euro je Einwohner).

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

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

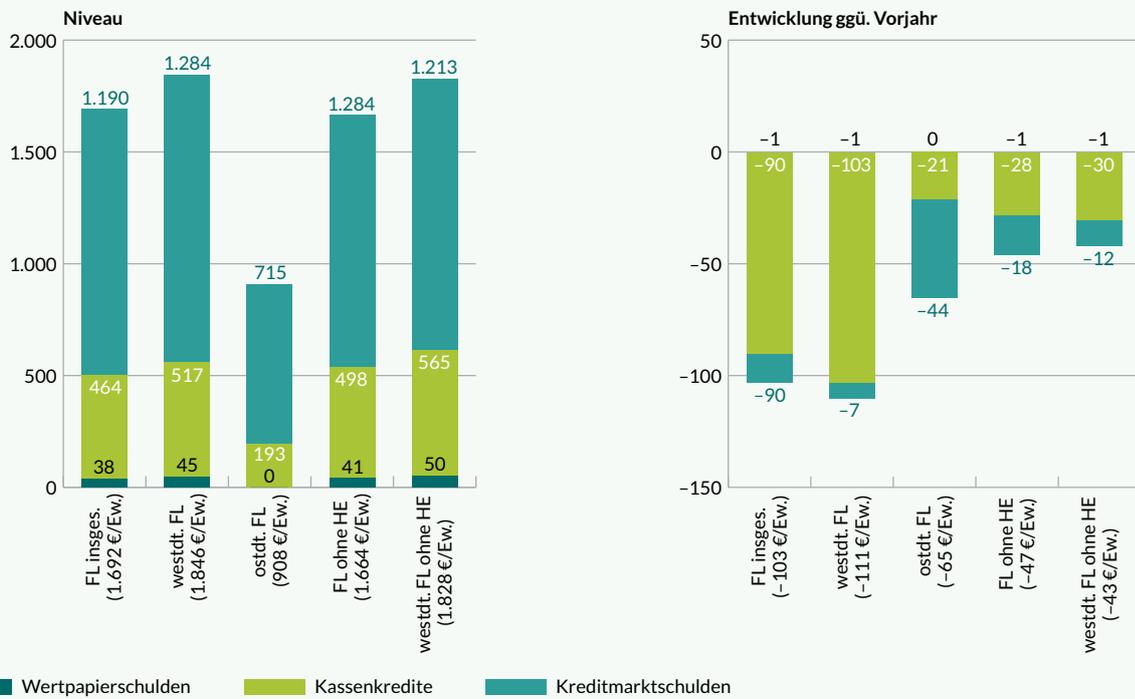
- 27,4 Prozent der Verbindlichkeiten (464 Euro je Einwohner) waren sogenannte „Kassenkredite“, d. h. Verbindlichkeiten, die dazu dienen, vorübergehende Liquiditätsgapss zu überbrücken und daher eigentlich nicht als dauerhaftes Finanzierungsinstrument gedacht sind.
- Wertpapiersschulden, d. h. am Kapitalmarkt aufgenommene Verbindlichkeiten (z. B. Städtelanleihen) machten zum 31.12.2018 im Flächenländerdurchschnitt 2,2 Prozent der kommunalen Gesamtverbindlichkeiten aus (38 Euro je Einwohner).

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

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

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

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



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

BertelsmannStiftung

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

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

Wie in den Vorjahren waren Wertpapierschulden auch in 2018 ein rein westdeutsches Spezifikum. Von den ost-

deutschen Kommunen wurden sie überhaupt nicht (mehr) genutzt. Im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer belief sich ihr Volumen auf 45 Euro je Einwohner (dies entspricht einem Gesamtschuldenanteil von 2,4 Prozent).

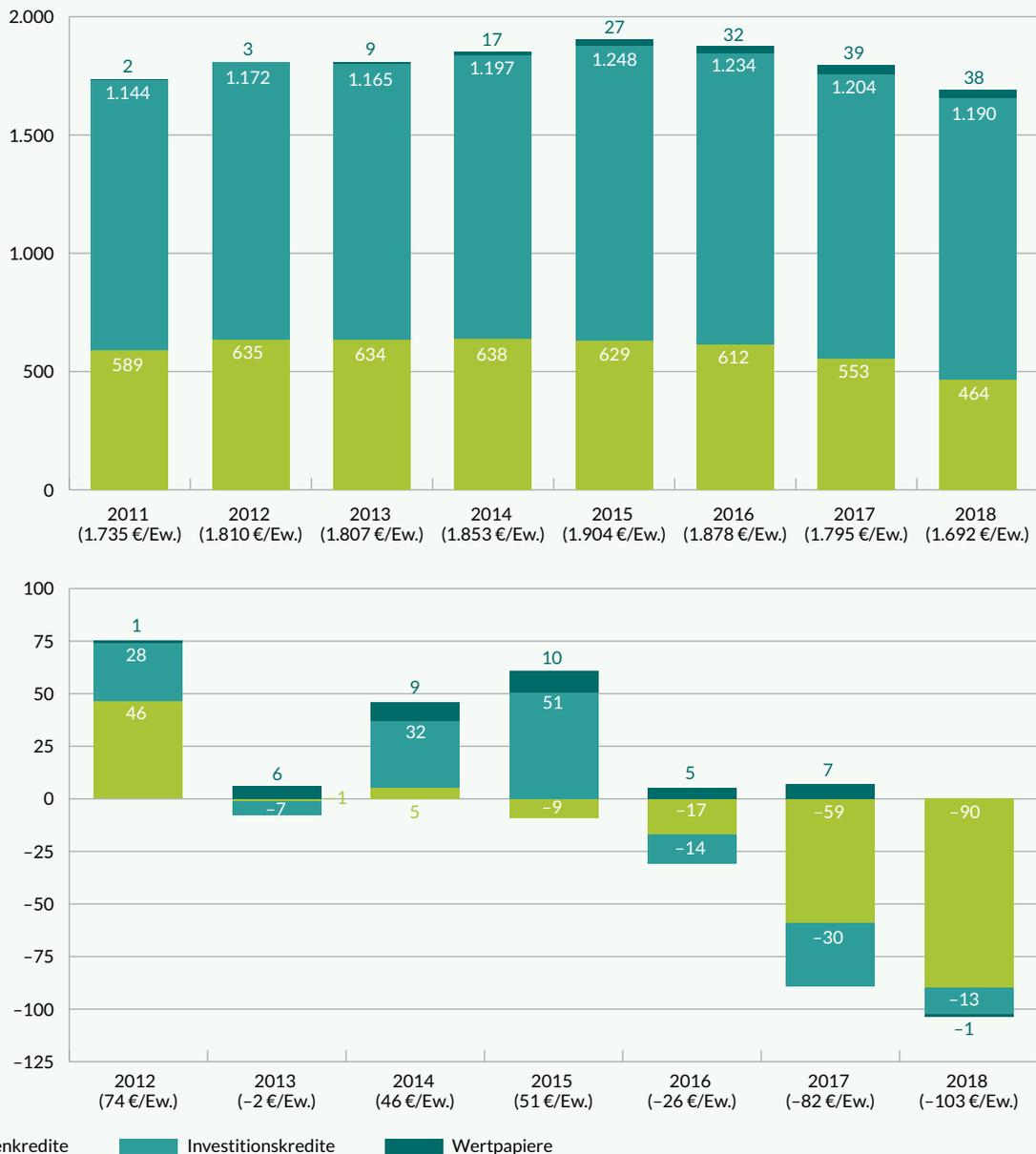
Nicht zuletzt aufgrund der skizzierten Niveauunterschiede bei den Kassenkrediten und Wertpapierschulden hatten die Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern zum 31.12.2018 mit durchschnittlich 908 Euro je Einwohner weniger als halb so hohe Schulden wie Kommunen in den westdeutschen Flächenländern.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

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

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

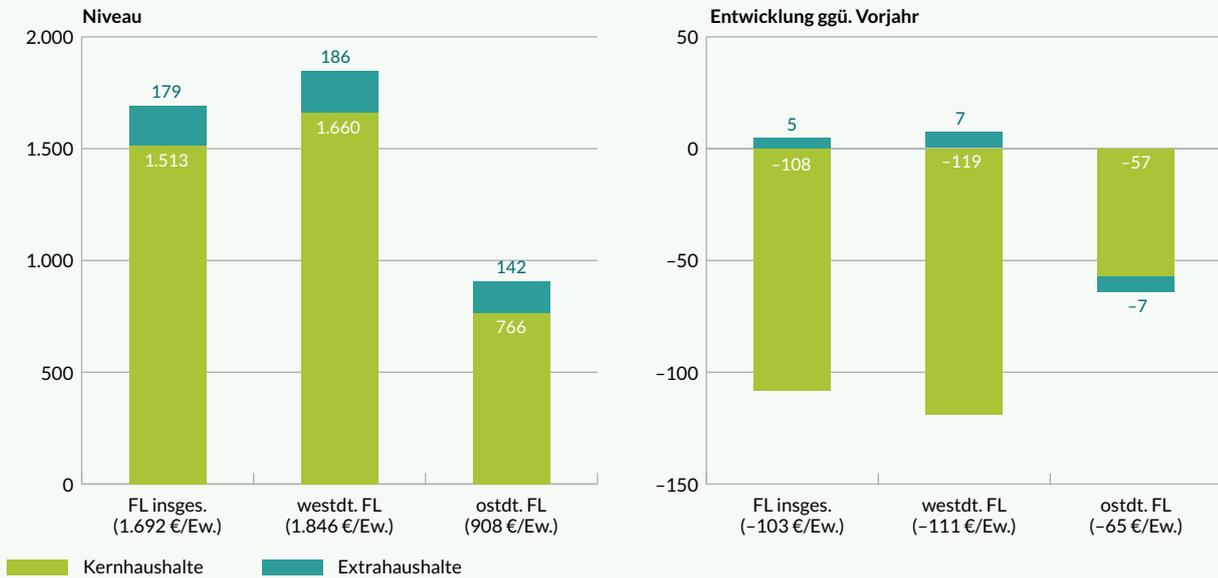
- In der ersten Hälfte des Jahrzehnts sind die kommunalen Schulden zunächst noch erkennbar gewachsen. Im Jahr

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



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

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



BertelsmannStiftung

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

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

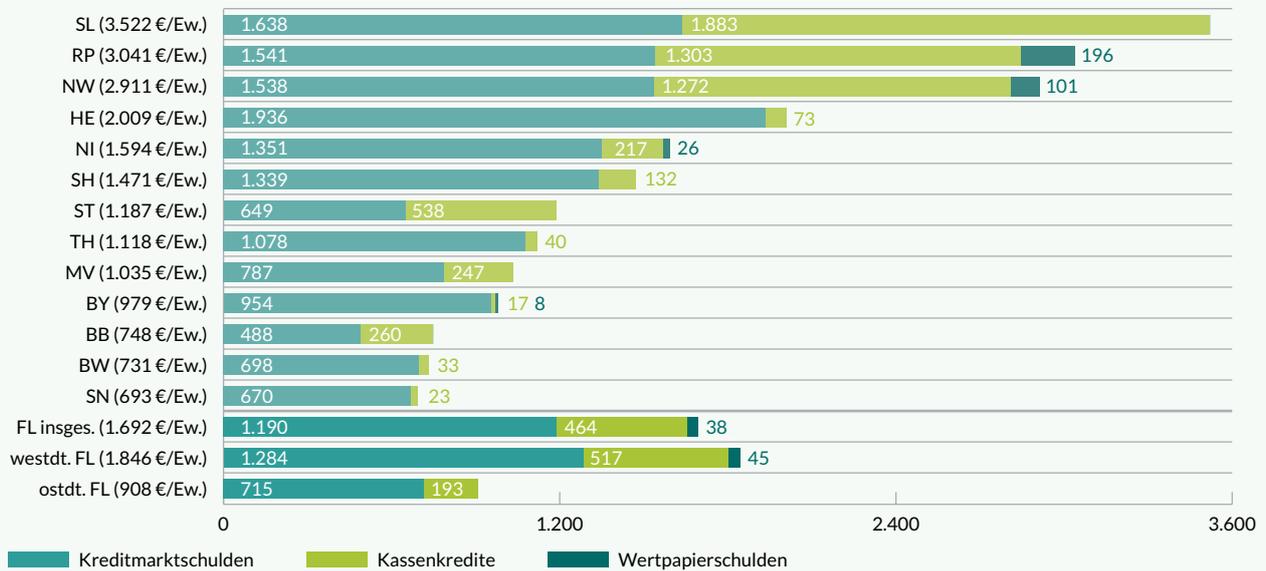
je Einwohner bzw. 11,1 Prozent unter ihrem Höchststand vom 31.12.2015.

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

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

ABBILDUNG 47 **Kommunale Gesamtverschuldung nach Schuldenarten und Ländern 2018**

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



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

| BertelsmannStiftung

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

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

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

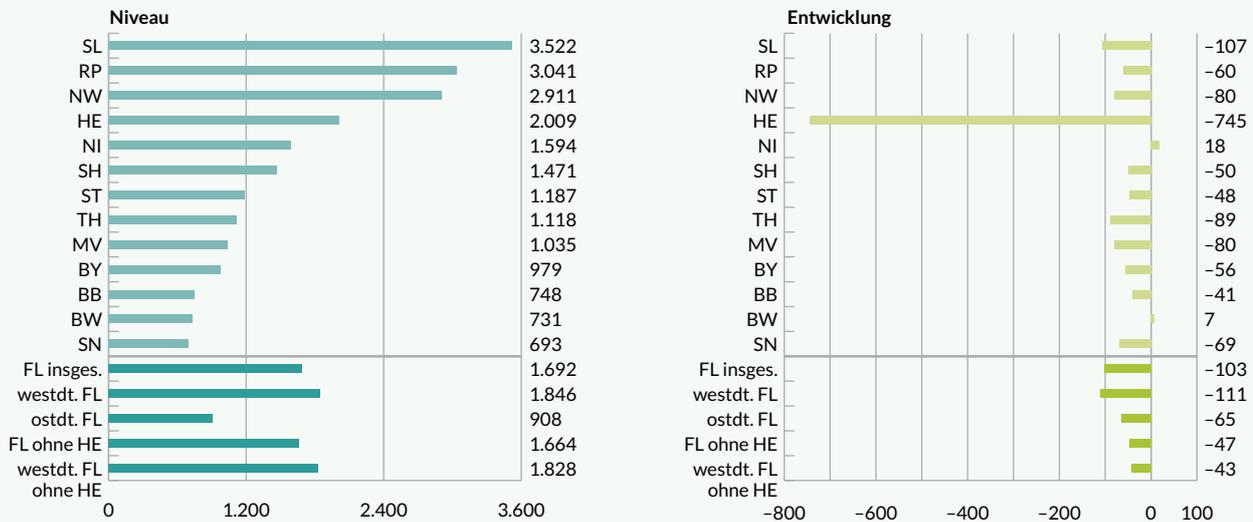
Der überwiegende Teil der Länderunterschiede bei den kommunalen Verbindlichkeiten ist auf die divergierende Inanspruchnahme der Kassenkredite zurückzuführen. Zum Stichtag 31.12.2018 reichte deren Niveau von 17 Euro je Einwohner in Bayern bis jeweils rd. unter 1.300 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen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

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

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

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

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



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

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

BertelsmannStiftung

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

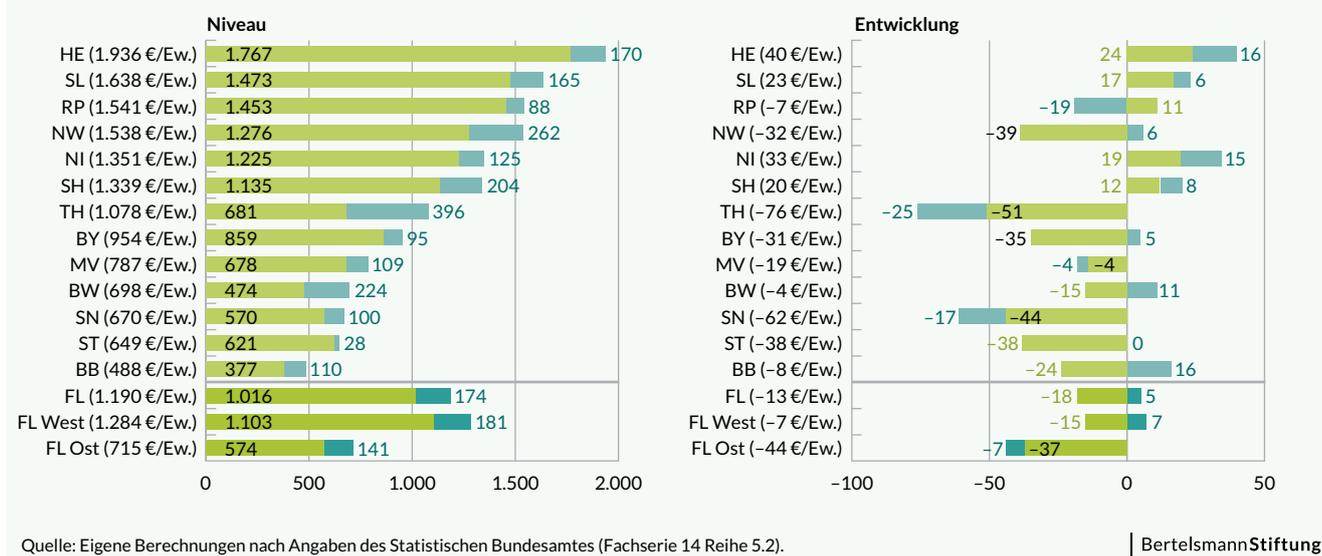
Abbildung 49 gibt einen nach Ländern differenzierten Überblick über die Höhe und Entwicklung der kommunalen Kreditmarktschulden⁶⁵ im Jahr 2018. Der Ländervergleich offenbart – jenseits des Durchschnittswertes von 1.190 Euro je Einwohner – große regionale Niveau- und Entwicklungsunterschiede:

- Bezogen auf das Schuldeniveau reichte die Spanne dabei von weniger als 500 Euro je Einwohner in Brandenburg bis fast 2.000 Euro je Einwohner in Hessen.
- Bei der Entwicklung der Kreditmarktschulden bildeten Thüringen (-76 Euro je Einwohner bzw. -6,6 Prozent) und Hessen (+40 Euro je Einwohner bzw. +2,1 Prozent) im Jahr 2018 die beiden Maximalwerte.

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

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

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



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

BertelsmannStiftung

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

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

Die kommunalen Kassenkredite⁶⁶ wirken nur in einem Teil der Flächenländer in relevantem Umfang auf die Höhe der Gesamtverschuldung ein (Abbildung 50). Im Kern konzentrieren sich die Kassenkredite auf die Gemeinden und Gemeindeverbände im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Allein auf die Kommunen der

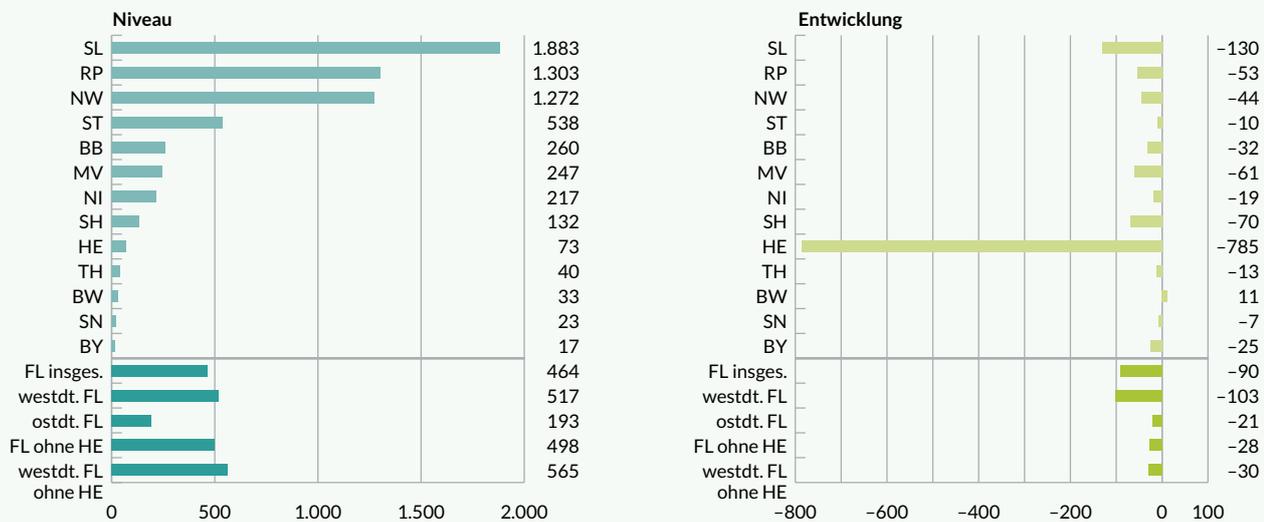
genannten Länder entfielen zum 31.12.2018 fast 85 Prozent der von den Kommunen in Deutschland zu diesem Stichtag insgesamt aufgenommenen Kassenkredite.

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

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

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

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



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

BertelsmannStiftung

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

5 Fazit

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

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

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

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

Kommunen. In weiten Teilen Deutschlands sind die kommunalen Investitionen dauerhaft zu gering, um Infrastruktur und Standortqualität zu erhalten.

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

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

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2015). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (2017). *Kommunaler Finanzreport 2017*. Gütersloh.
- Boettcher, Florian, und Benjamin Holler (2012). „Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie“. *Wirtschaftsdienst* (92) 4. 261–266.
- Boettcher, Florian, und René Geißler (2017). *Die Netto-Belastung der Kommunen aus Sozialausgaben*. Analysen und Konzepte 2. Gütersloh.
- Braakmann, Albert (2013). „Revidierte Konzepte für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen System of National Accounts 2008 und Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010“. *Wirtschaft und Statistik* August. 521–527.
- Bundesministerium der Finanzen (2019). *Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969*. Berlin.
- Europäische Kommission (2014). *Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung – ESVG 2010*. Luxemburg.
- Geißler, René, und Friederike Sophie Niemann (2015). *Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Lenk, Thomas, Mario Hesse und Oliver Lück (2013). *Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive*. Leipzig.
- Schmidt, Nora (2011). „Ausgliederungen aus den Kernhalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“. *Wirtschaft und Statistik* 2. 154–163.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017). *Tabellenband zu den Integrierten Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände. Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich*. Stand: 31.12.2016. Wiesbaden.

Impressum

© 2019 Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. René Geißler

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen,
Ministerium Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Fachbereich Wirtschaft, Informatik,
Recht, Technische Hochschule Wildau und Abteilung
für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune,
Bertelsmann Stiftung

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

Prof. Dr. Rainer Stollhoff, Fachbereich Wirtschaft, Informatik,
Recht, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© metamorworks - stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

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

www.bertelsmann-stiftung.de



A Kommunale Finanzen im Jahr 2018

B Gemeindesteuern

C Bargeld und Sichteinlagen
(liquide Mittel)

D Kassenkredite

E Starke und schwache Städte

Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Steuereinnahmen und Hebesätze im Zeitverlauf	7
4 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten auf Kreisebene	15
4.1 Steuereinnahmen insgesamt	15
4.2 Grundsteuer B	20
4.3 Gewerbesteuer	25
5 Zusammenhänge zwischen den Steuerarten	31
6 Fazit	34
Literatur	34

Zusammenfassung

- Steuern sind im Bundesdurchschnitt die wichtigste Einkommenskategorie der Kommunen. Die Steuereinnahmen korrelieren stark mit der Wirtschaftsstruktur. Die Verteilung der Steuern ist gleichsam Indikator als auch Triebfeder interkommunaler Disparitäten.
- Die politische Bedeutung der Gemeindesteuern geht über die fiskalische hinaus. Die Gemeinden definieren über Steuerhoheiten und Hebesätze einen wichtigen Teil ihrer lokalen Autonomie.
- Seit dem krisenbedingten Einbruch 2009 sind die Gemeindesteuern mit 55 Prozent stark angewachsen. Dieser Anstieg basiert primär auf der Gewerbe- und der Einkommensteuer.
- Auf Ebene der Länder weisen weiterhin Bayern, Baden-Württemberg und Hessen die mit Abstand höchste Steuerkraft auf. Am unteren Ende der Verteilung rangieren ebenso mit Abstand vier ostdeutsche Länder. Im Durchschnitt erzielen die ostdeutschen Kommunen nur 63 Prozent der westdeutschen Steuereinnahmen. Nur zwei von 74 ostdeutschen Kommunen erreichen den westdeutschen Durchschnitt.
- Ein großer Teil der Differenz lässt sich auf die Gewerbesteuer zurückführen, die hoch mit der Wirtschaftskraft korreliert. Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern als schwächstes Land erreichen nur 43 Prozent des hessischen Niveaus an der Spitze. Bei der Gewerbesteuer kam es im Vergleich der Jahre 2017 und 2012 kaum zu Erhöhungen der Hebesätze.
- Das Aufkommen der Grundsteuer B weicht in der Verteilung deutlich von der Gewerbesteuer ab. An der Spitze stehen seit vielen Jahren die Gemeinden Nordrhein-Westfalens mit rund dem doppelten Niveau des letztplatzierten Brandenburg. Die Einnahmen sind seit 2012 deutlich gestiegen, was fast allein auf höheren Hebesätzen beruht. Nordrhein-Westfalen und Hessen nahmen starke Anhebungen vor, während die Gemeinden in Schleswig-Holstein, Bayern und Baden-Württemberg unter der Inflationsrate blieben und damit reale Einnahmeverluste verzeichneten.
- Auf Ebene der 397 Kreise und kreisfreien Städte verdeutlicht sich die Steuerschwäche Ostdeutschlands und die Stärke Süddeutschlands. So liegen von den 40 stärksten Kommunen 39 in Westdeutschland und von den 40 schwächsten Kommunen 36 in Ostdeutschland. Der stärkste Kreis München hat je Einwohner das siebenfache Aufkommen des schwächsten Kreises Mansfeld-Südharz (Sachsen-Anhalt).
- Allgemein ist die Mobilität der Kommunen im Zeitvergleich gering. Das stärkste und schwächste Quartil besteht in 2012 und 2017 zu 85 bzw. 84 Prozent aus den gleichen Kommunen. Dies zeigt die Bedeutung der Wirtschaftsstruktur, die mittelfristig kaum wesentlich veränderbar ist.
- Das Aufkommen der Grundsteuer B resultiert aus dem lokalen Messbetrag und dem lokalen Hebesatz. Hohe Hebesätze führen daher nicht automatisch zu hohen Einnahmen. Die 20 Kommunen mit den höchsten Einnahmen liegen in Nordrhein-Westfalen und Hessen. Dies ist nicht zuletzt eine Folge des Haushaltsdrucks.
- Die lokale Relevanz der Grundsteuer B zeigt sich auch an der Aufkommensrelation zur Gewerbesteuer. Im Bundesdurchschnitt beträgt diese 26 Prozent. In den wirtschaftsstarken süddeutschen Kommunen liegt sie unter 10 Prozent.
- Die Gewerbesteuer entwickelt sich parallel zur Wirtschaftslage. Hohe Aufkommen verzeichnet flächendeckend Baden-Württemberg, während in den übrigen westdeutschen Ländern auch steuerschwache Kom-

1 Einleitung

munen existieren. In Ostdeutschland erreicht nur eine Kommune (Kreis Dahme-Spreewald) das westdeutsche Niveau. Infolge der sehr starken Wirtschaftsstruktur erzielen die süddeutschen Kommunen hohe Aufkommen trotz niedriger Hebesätze.

- Große Teile der lokalen Steuereinnahmen hängen direkt oder indirekt mit der lokalen Wirtschaftsstruktur zusammen. Die Effekte sind dabei teils indirekt (Anteil an der Umsatzsteuer) und gehen weit über die Gewerbesteuer hinaus.
- Die höchste Konzentration der Steuereinnahmen ist bei der Grundsteuer A gegeben (Gini-Koeffizient 0,5), die aber nur in wenigen Kommunen relevante Größenordnungen erreicht. Im Vergleich der Steuerarten zeigt sich, dass die Gewerbesteuer relativ ungleich verteilt ist (Gini-Koeffizient 0,27) und Einkommensteuer und Grundsteuer B einen ausgleichenden Effekt besitzen.

Steuereinnahmen sind im Bundesdurchschnitt die größte Einnahmekategorie der Kommunen. Der in Teil A anhand der Kassenstatistik 2018 dargestellte Finanzierungsumfang von rund 40 Prozent unterzeichnet dabei die Bedeutung der Steuern sogar, denn auf Ebene der Gemeinden, welchen die Steuern zufließen, sind es rund 50 Prozent.¹ Die Steuereinnahmen korrelieren im Allgemeinen stark mit der Wirtschaftsstruktur, sodass erhebliche regionale Differenzen auftreten. Sie sind damit nicht nur Indikator, sondern auch Verstärker regionaler Disparitäten, z. B. in Bezug auf Investitionen.² Die politische Bedeutung der Gemeindesteuern geht jedoch über die rein fiskalische Funktion hinaus. Die Gemeinden definieren über Steuerhoheiten und Hebesätze auch einen wichtigen Teil ihrer lokalen Autonomie (vgl. Textbox 1).

Dieser Abschnitt des Kommunalen Finanzreports 2019 beschreibt einleitend die wichtigen Steuerquellen und deren bundesweites Aufkommen im Zeitverlauf. Im zweiten Schritt werden die Entwicklungen anhand aggregierter Ländersdaten im Vergleich der Jahre 2012 und 2017 vertieft. Der Bezug zum Jahr 2012 bietet sich an, da in diesem Jahr die steuerlichen Verwerfungen der Wirtschaftskrise überwunden waren.

Den größten Teil der Analyse nimmt die Betrachtung auf Ebene der 397 Kreise (Durchschnitte derer Gemeinden) und kreisfreien Städte ein. Ziel ist es hierbei, regionale Disparitäten und deren Entwicklung im Jahresvergleich 2012 zu 2017 abzubilden. Das Kapitel vertieft die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer als wesentliche Gemeindesteuern.

1 Die Rechnungsstatistik beinhaltet eine Unterteilung der wesentlichen Einnahme- und Ausgabekategorien nach Kommunaltypen. Im Jahr 2016 standen den gemeindlichen Steuereinnahmen (kreisangehörig und kreisfrei) von 90 Milliarden Euro bereinigte Einnahmen von 187 Milliarden Euro gegenüber. Vgl. Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2016, Tabelle 1.2.2.

2 Bertelsmann Stiftung 2015: 1038.

TEXTBOX 1 Kommunale Steuern in den Ländern Europas

In allen europäischen Ländern besitzen die Kommunen gewisse Selbstverwaltungsrechte. Dies ist nicht zuletzt Resultat der 1985 beschlossenen und heute von 47 Staaten Europas unterzeichneten „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“. Diese Charta beinhaltet den Anspruch der Kommunen auf eigene Steuern mit Hebesatz (Artikel 9, Absatz 3). Die ökonomische Begründung liegt darin, dezentrale Politik über dezentrale Einnahmensteuerung zu ermöglichen, was allgemein das gesellschaftliche Wohlergehen verbessert (Andersen und Scheller 2012).

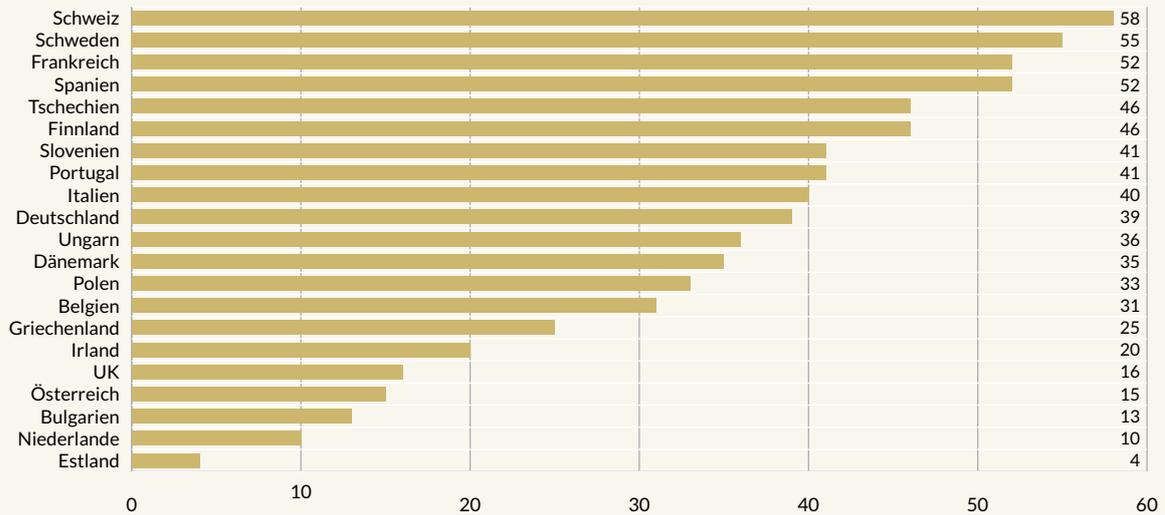
Doch obgleich in allen Ländern Kommunalsteuern existieren, sind die praktische Ausgestaltung dieser Steuerrechte und damit die praktischen Implikationen für die lokale Autonomie höchst variabel. Abbildung T1 zeigt als Annäherung dieser großen Heterogenität die Steueranteile der Kommunen an deren Gesamteinnahmen.³ Jener schwankt enorm zwischen 4 Prozent in Estland und 58 Prozent in der Schweiz. Deutschland liegt im Mittelfeld. Doch diese Zahlen können ein schiefes Bild der tatsächlichen lokalen Steuerrechte vermitteln. So bestehen die kommunalen Ebenen meist aus

mehreren Subebenen. Nicht alle Kommunaltypen besitzen Steuerrechte. Entscheidend ist das Zusammenspiel von zumindest drei Aspekten: Welche Steuerarten besitzen die Kommunen? Handelt es sich um eigene oder geteilte Steuern? Wie stark ist die staatliche Regulierung?

Hinter dem Begriff „Kommunalsteuer“ verbirgt sich ein weites Spektrum möglicher Steuerarten: Die Einkommensteuer ist verbreitet und deckt z. B. in Finnland 40 Prozent der kommunalen Budgets. Von den Kommunen besteuert werden aber in manchen Ländern auch z. B. Grunderwerb, Erbschaften, Kfz, Rohstoffe, Straßen, Touristik, Unternehmen und vieles mehr. Die populärste Steuer ist die Grundsteuer (property tax). Sie existiert in allen in Abbildung T1 gelisteten Ländern (Claus, Nehls und Scheffler 2016); allerdings in über 60 Varianten, die nicht immer mit dem deutschen Verständnis harmonieren. Die tatsächliche lokale Autonomie resultiert letztlich aus der staatlichen Rechtsetzung: Art des erfassten Grundvermögens, Wertansätze, minimale und maximale Hebesätze oder Verteilung des Aufkommens zwischen den Ebenen sind entscheidende Stellschrauben. Die Grundsteuer ist in vielen Ländern politisch sensibel (Slack und Bird 2014). Irland z. B. schuf sie 1977 ab und führte sie 2013 im Zuge der EU-IWF-EZB-Rettungsprogramme als Folge der Finanzkrise wieder ein.

³ Hintergründe zu den kommunalen Finanzen und Steuerrechten dieser Länder vgl. Geißler, Hammerschmid und Raffer 2019.

ABBILDUNG T1 Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen der Kommunen, 2016, in Prozent



Quelle: EUROSTAT

BertelsmannStiftung

2 Steuereinnahmen und Hebesätze im Zeitverlauf

Der wirtschaftliche Einbruch des Jahres 2009 liegt mittlerweile eine Dekade zurück. Spätestens seit dem Jahr 2012 hat die Konjunktur eine historisch außergewöhnliche Dynamik entfaltet, die sich in steigenden Steuereinnahmen widerspiegelt.⁴ Ungewöhnlich ist hierbei nicht der jährlich neue Rekord der Steuern (in normalen Zeiten ein Automatismus), sondern deren Wachstum, das weit über den Inflationsraten liegt. Die Zeitreihe in Abbildung 1 macht sowohl den Effekt der Wirtschaftskrise als auch die nachfolgende Erholung deutlich. Die

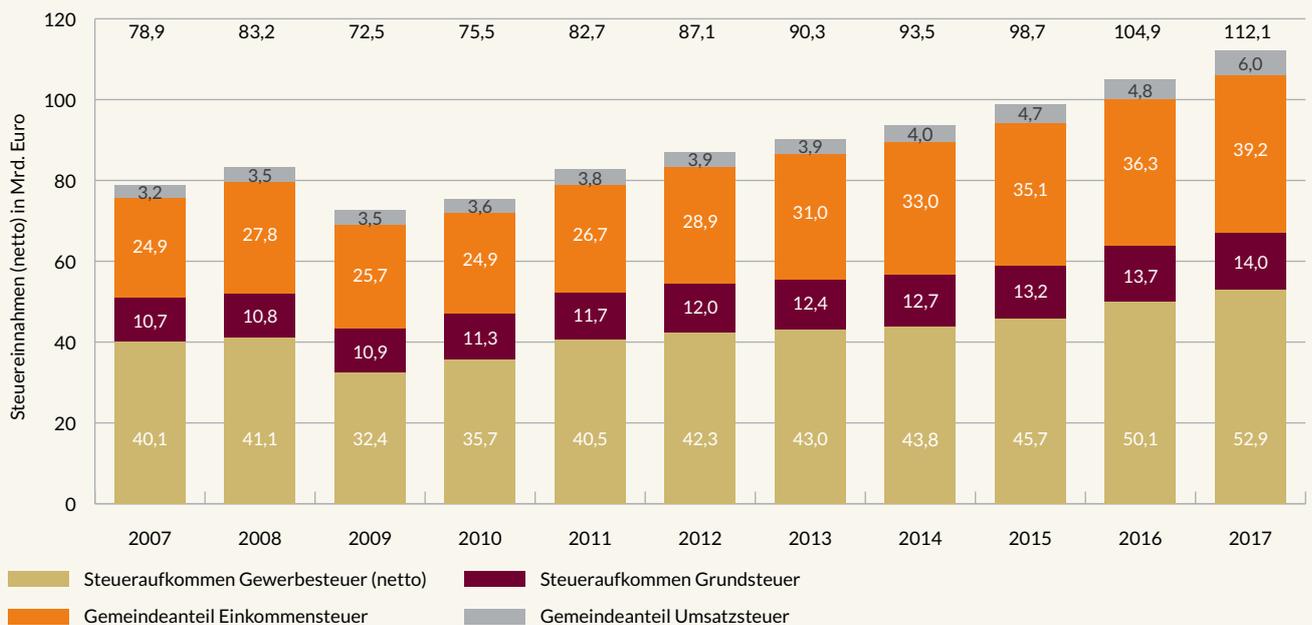
4 In der Historie der Bundesrepublik gab es einst zwei weitere Gemeindesteuern: Bis 1979 erhoben die westdeutschen Gemeinden die Lohnsummensteuer mit Hebesatzrecht. Die Gewerbesteuer als Teil der Gewerbesteuer wurde ab 1998 abgeschafft. Zur Kompensation deren Aufkommens erhielten die Gemeinden Anteile der Umsatzsteuer. Darüber hinaus erheben Gemeinden und teils auch die Gemeindeverbände weitere, im Aufkommen geringe sonstige Kommunalsteuern, wie z. B. Vergünstigungssteuer, Hundesteuer, Jagd- und Fischersteuer.

Gemeinden erheben als eigene Steuern die Grundsteuern und die Gewerbesteuer (vgl. Textbox 2). Darüber hinaus stehen ihnen Anteile an den Gemeinschaftssteuern Einkommen- und Umsatzsteuer zu.⁵ Für diese beiden Steuerarten besitzen die Gemeinden kein Hebesatzrecht, sodass ihr Einfluss auf das Aufkommen gering ist und sie praktisch eher den Charakter einer ungebundenen Zuweisung besitzen.

Das gesamte Steueraufkommen ist seit dem Einbruch 2009 um 54,6 Prozent gestiegen. Der damalige Einbruch wurde primär durch die Gewerbesteuer verursacht. Diese Steu-

5 Von der Einkommensteuer erhalten die Gemeinden 15 Prozent des Aufkommens. Von der Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge erhalten die Gemeinden 12 Prozent. Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2019.

ABBILDUNG 1 Entwicklung Steuereinnahmen (netto) der Gemeinden insgesamt



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

TEXTBOX 2 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, bei der für alle relevanten Grundstücke ein Einheitswert festgestellt wurde. Die letzte Hauptfeststellung fand in den alten Bundesländern 1964 und in den neuen Bundesländern 1935 statt.

Diese fehlenden Aktualisierungen (trotz gesetzlichem Auftrag) führten bereits in den 1990er Jahren zu rechtlichen Zweifeln an der Zulässigkeit dieser Steuer. Im Jahr 2018 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Wertansätze für verfassungswidrig und verlangte eine gesetzliche Neuregelung bis Ende 2019. Die Neuregelung der Immobilienwerte ist politisch zwischen den Ländern höchst strittig und war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht abgeschlossen.

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 4.2 besprochen wird.

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 der

gemeindespezifischen Hebesätze werden in der folgenden Analyse hauptsächlich gewogene Hebesätze auf Kreisebene benutzt, um die teils enormen Streuungen auf einzelgemeindlicher Ebene auszublenken. 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 Gewerbesteuermessbetrag ergibt.

Analog zur Grundsteuerberechnung werden gemeindespezifische Hebesätze auf den Gewerbesteuermessbetrag 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. Diese Regelung wurde 1970 im Tausch für eine Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer eingeführt, um die damals noch höhere Abhängigkeit von der volatilen Gewerbesteuer zu mindern.¹ Über die Zeit kam es zu einer Vielzahl an Änderungen. In den vergangenen Jahren beliefen sich die Umlagen insgesamt auf rund 17–18 Prozent des Aufkommens. Vier Fünftel davon fließen an die Länder.

Seit 1991 bestehen neben der „Normal“-Umlage an Bund und Länder weitere sogenannte „erhöhte“ Umlagen in den westdeutschen Ländern. Auf diese Weise beteiligen diese ihre Gemeinden an bestimmten eigenen Belastungen: die Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ und der 1995 greifenden Neuregelung des föderalen Finanzausgleichs sowie Änderungen in der Verteilung der Umsatzsteuer ab 1998. Die erstgenannte „erhöhte“ Umlage läuft bereits 2019 aus, die zweite 2020. Damit verfügen die westdeutschen Gemeinden schrittweise über deutliche Mehreinnahmen (2021 ca. 4 Milliarden Euro), da ein größerer Teil der Gewerbesteuer tatsächlich verbleibt. Die regionalen Disparitäten der Steuerkraft erhöhen sich hierdurch.

1 Zur Geschichte der Gewerbesteuerumlage vgl. Bundesministerium der Finanzen 2019.

erart korreliert besonders stark mit der örtlichen Wirtschaftsstruktur und Konjunktur, was wiederum auch den starken Wachstumstrend der letzten Jahre erklärt. In der Summe der aufgezeigten Steuereinnahmen nimmt die Gewerbesteuer den größten Teil ein (47 Prozent). Gleichwohl ist ihr Anteil im längerfristigen Bezug zu 2007 leicht gesunken, da Einnahmen aus Umsatzsteuer und Einkommensteuer noch stärker gestiegen sind. Letztere ist die zweitgewichtigste Steuer. Ihr starker Anstieg lässt sich ebenso konjunkturell durch wachsende Löhne und sinkende Arbeitslosigkeit erklären. Der Anteil der Umsatzsteuer ist gering. Ihr Wachstum ist nicht allein konjunkturell bedingt, sondern resultiert auch aus steigenden Anteilen der Gemeinden in der föderalen Steuerverteilung. Von lokalpolitisch höchster Bedeutung ist hingegen die Grundsteuer B. Diese Steuer ist von der Konjunktur vollauf entkoppelt, wie Abbildung 1 zeigt. Der Zuwachs resultiert zum kleineren Teil aus Neubau und zum größeren Teil aus Hebesatzerhöhungen der Gemeinden.

Für die Grundsteuern und die Gewerbesteuer besitzen die Gemeinden das Recht, Steuersätze lokal eigenständig festzulegen. Von diesem Hebesatzrecht haben sie in den vergangenen Jahren insbesondere bei den Grundsteuern Gebrauch gemacht (Abbildung 2). Seit 2009 ist der bundesdurchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B um 18 Prozent gestiegen; jener der Gewerbesteuer fast gar nicht (4 Prozent). Die Ursachen dieser Differenz liegen in den Bemessungsgrundlagen der Steuern (siehe Textbox 2). Die Bemessungs-

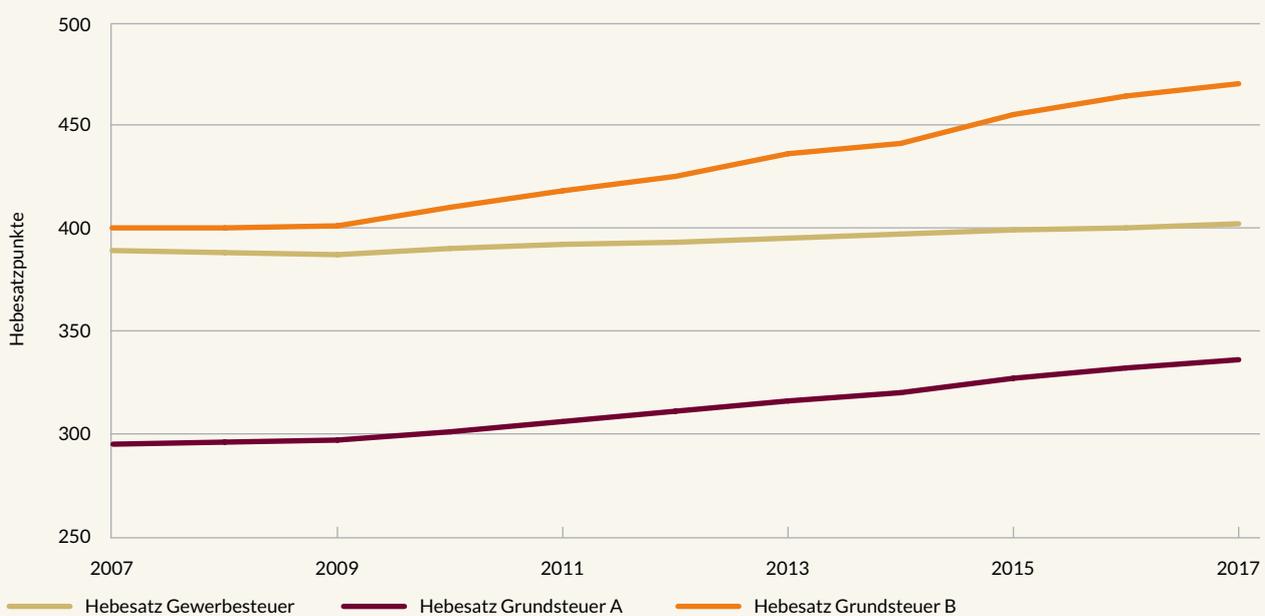
werte der Grundsteuern sind nahezu stabil. Es findet keine automatische Aktualisierung bestehender Immobilien statt. Will die Gemeinde also die Erträge steigern oder zumindest einen Inflationsausgleich erreichen, muss sie die Hebesätze erhöhen. Tatsächlich spiegelt über die Hälfte der Hebesatzanpassungen lediglich einen Inflationsausgleich wider. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist demgegenüber dynamisch und wächst mit der Konjunktur. Eine Änderung der Steuersätze ist somit weniger dringend.

Doch auch politische Gründe sprechen für die unterschiedlichen Taktiken der Gemeinden. Erhöhungen der Gewerbesteuer gelten als negatives Standortsignal, währenddessen Erhöhungen der Grundsteuer B von den Bürgern im Regelfall hingenommen werden.⁶ Das Drohpotenzial der Unternehmen, im Falle von Steuererhöhungen die eigenen gewerblichen Aktivitäten zu verlagern, ist im Vergleich hoch. Denn die Gewerbesteuer einer Gemeinde hängt meist von wenigen Unternehmen ab. Die Grundsteuer verteilt sich hingegen auf eine große Zahl von Bürgern. Und selbst wenn einzelne Bürger die Gemeinde verlassen, muss der jeweilige Eigentümer die Steuer auf die Immobilie dennoch weiterzahlen. Im Falle von Haushaltskrisen liegt daher das Augenmerk der Gemeinden auf der Grundsteuer B.⁷ Nicht zufällig setzt deren Anstieg 2009 mit der Wirtschaftskrise ein.

6 Boettcher et al. 2017: 29 f.

7 Bertelsmann Stiftung 2015: 133 f.

ABBILDUNG 2 Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze bundesweit



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

3 Steuereinnahmen und Hebesätze im Ländervergleich

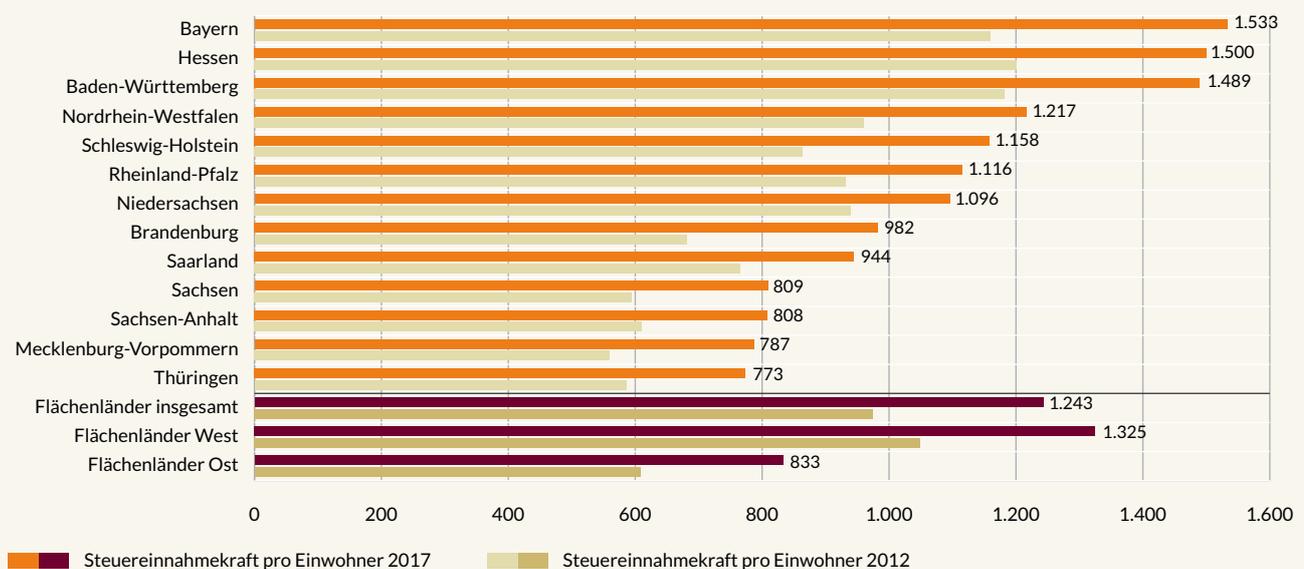
Der bereits erwähnte Anstieg der Steuereinnahmen lässt sich auch aus Abbildung 3 ablesen.⁸ Die Gemeinden in allen Ländern konnten von 2012 zu 2017 Zuwächse verzeichnen. Deutlich sind die großen und im Jahresvergleich stabilen Differenzen der Einnahmekraft. Hier tritt nicht nur ein Ost-West-, sondern auch ein Nord-Süd-Bruch auf. Die ostdeutschen Kommunen erreichen weiterhin nur 63 Prozent der westdeutschen Steuereinnahmen. Das prozentuale Wachstum war dort zwar höher, macht jedoch aufgrund niedriger Ausgangswerte einen nominal niedrigeren Anstieg aus. Das Aufholen der Steuereinnahmekraft (und damit der Wirt-

schaftskraft) ist auch langfristig nicht zu erwarten und wäre bei gleichbleibenden Wachstumsraten auch in der Theorie erst in 25 bis 30 Jahren erreicht.

Das Spitzentrio (Bayern, Hessen, Baden-Württemberg) hat sich nicht verändert, obwohl Bayern nun erstmals die höchste Steuereinnahmekraft aufweist. Bayern verzeichnete absolut das größte Wachstum und setzt sich weiter vom Durchschnitt der restlichen Kommunen ab. Am Ende der Verteilung stehen vier ostdeutsche Länder. Die Spannweite zwischen dem stärksten und schwächsten Land hat sich im Vergleich der beiden Jahre vergrößert (2012 = 641 Euro, 2017 = 760 Euro). Eine historisch durchaus spektakuläre Veränderung hat es jedoch im Jahr 2017 gegeben. Brandenburg hat als erstes ostdeutsches Land ein westdeutsches (Saarland)

⁸ Die Steuereinnahmekraft zieht bei Gewerbe- und Grundsteuern die jährlich bundesdurchschnittlichen Hebesätze heran, um Verzerrungen infolge unterschiedlicher Steuersatzniveaus zwischen den Ländern zu vermeiden. Neben den so nivellierten Gemeindesteuern werden für die Berechnung der Steuereinnahmekraft die kommunalen Anteile der Einkommen- und der Umsatzsteuer hinzugerechnet und die Gewerbesteuerumlage abgezogen.

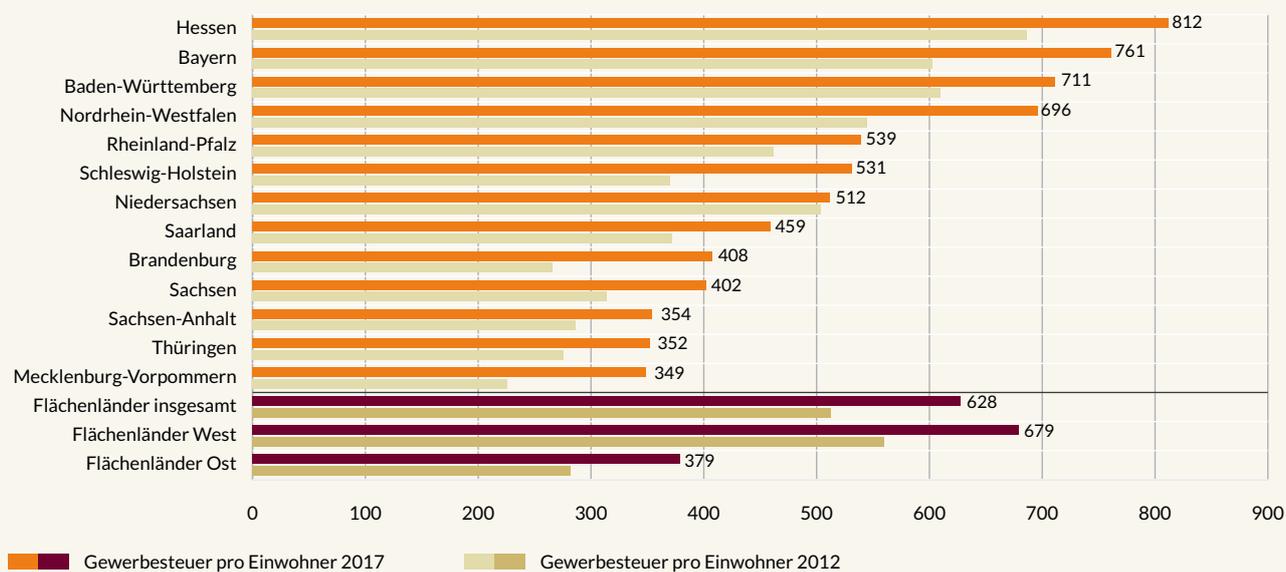
ABBILDUNG 3 Steuereinnahmekraft im Durchschnitt der Länder, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 4 Einnahmen aus der Gewerbesteuer im Durchschnitt der Länder, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

überholt.⁹ Damit enteilt Brandenburg zunehmend dem ostdeutschen Durchschnitt. Dies geht gleichermaßen auf das große Wachstum Brandenburgs (bzw. einiger Kommunen) und die seit Jahrzehnten zu beobachtende eher nachlassende Wachstumskraft des Saarlandes zurück.

Die Differenzen der gesamten Steuereinnahmekraft setzen sich auf Ebene der einzelnen Steuerarten fort. Die wichtigste Steuerart ist die Gewerbesteuer. Abbildung 4 zeigt deren tatsächliches Aufkommen im Länderdurchschnitt und Jahresvergleich. Im Detail ergeben sich leichte Veränderungen der Rangfolge. Hessen liegt hier sichtbar vor Bayern, das Saarland wiederum vor Brandenburg. Auch Nordrhein-Westfalen gehört in Bezug auf die Gewerbesteuer zur Spitzengruppe. Danach ist eine deutliche Abstufung auch zu den anderen westdeutschen Ländern erkennbar. Die schwache Wirtschaftsstruktur Ostdeutschlands ist offensichtlich. Hier macht grundsätzlich die Gewerbesteuer einen kleineren Anteil des Steuermix aus als im Westen. Der hohe Wert Hessens ist jedoch mit Vorsicht zu interpretieren. In Hessen liegt eine außergewöhnlich hohe Konzentration der Gewerbesteuer in einer Stadt vor. Frankfurt/Main allein erzielte 2017 rund 34 Prozent des landesweiten Aufkommens. Dies bedeutet, dass der landesdurchschnittliche Wert nicht repräsentativ, sondern von der wirtschaftlichen Lage einer Stadt abhängig ist.

9 Dieser Effekt beruht auf der Verwendung standardisierter Hebesätze. Bei den Isteinnahmen und tatsächlichen regionalen Hebesätzen verzeichnet das Saarland noch immer höhere Werte.

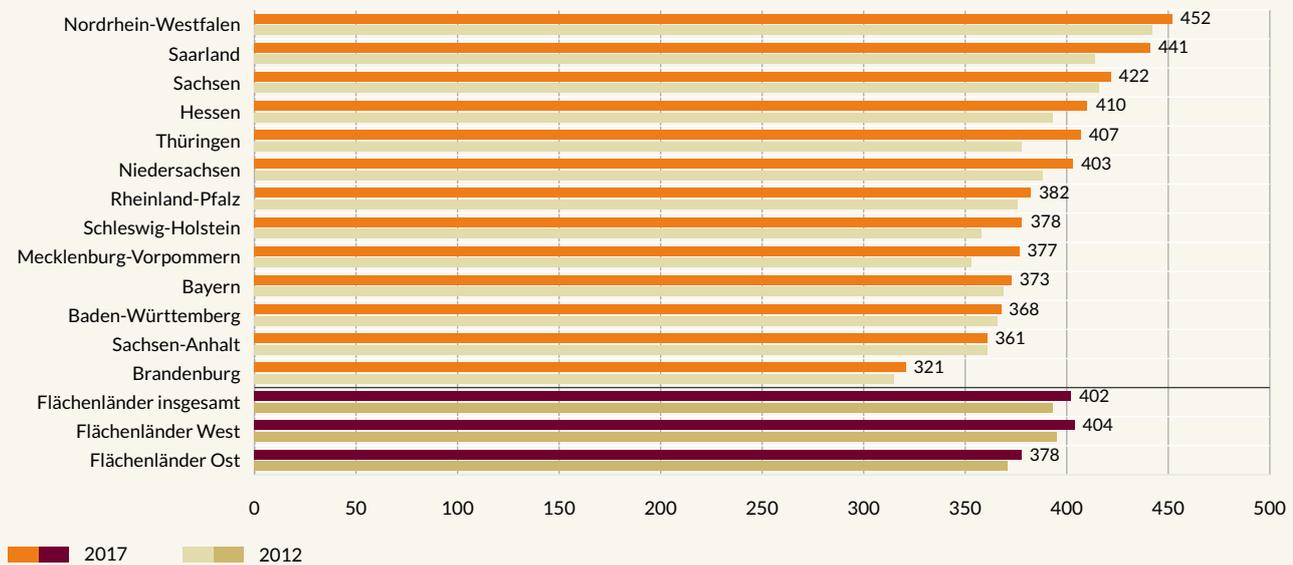
Die Disparitäten bei der Gewerbesteuer zwischen stärkstem und schwächstem Land sind größer als bei den Gesamtsteuern. So erreicht Mecklenburg-Vorpommern nur 43 Prozent des hessischen Wertes. Im Vergleich dazu erreicht Thüringen als schwächstes Land bei der Steuereinnahmekraft insgesamt 50 Prozent des bayerischen Spitzenwertes. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die übrigen Steuerarten eine gewisse Nivellierung bewirken. Dies ist erklärbar, da keine andere Steuer so sehr von lokalen Wirtschaftsstrukturen abhängt wie die Gewerbesteuer.

Bei den Wachstumsraten der Gewerbesteuer treten deutliche Unterschiede auf. Im Durchschnitt betrug das Wachstum zwischen 2012 und 2017 gut 22 Prozent. Niedersachsen musste quasi eine Stagnation verzeichnen, was wesentlich aus der (relativen) Krise der Automobilwirtschaft resultiert.¹⁰ Das relativ höhere Wachstum in Ostdeutschland (35 versus 21 Prozent) relativiert sich angesichts der absoluten Werte. Die Wachstumsraten der letzten fünf Jahre fortgeschrieben werden die ostdeutschen Kommunen (hypothetisch) im Jahr 2050 das westdeutsche Niveau bei der Gewerbesteuer erreichen.

Abbildung 5 zeigt die Veränderung der Hebesätze zur Gewerbesteuer. Der Vergleich beider Abbildungen offenbart

10 Das Risiko im Vergleich von Jahreswerten liegt darin, dass diese Jahre zufällige „Ausreißer“ sein können. Im Fall von Niedersachsen war das Aufkommen 2012 ungewöhnlich hoch und 2017 ungewöhnlich niedrig.

ABBILDUNG 5 Hebesätze der Gewerbesteuer im Durchschnitt der Länder, in Hebesatzpunkten



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

deutlich, dass sowohl das Aufkommensniveau 2017 als auch der Zuwachs seit 2012 nicht aus Anhebungen der Hebesätze resultiert. Im Gegenteil sind diese außerordentlich stabil. Den höchsten Anstieg verzeichnet Thüringen mit 8 Prozent, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland mit 7 Prozent. In sieben Ländern hingegen bewegte sich der Anstieg im Bereich von nur bis zu 2 Prozent. Steuersenkungen traten im Landesdurchschnitt nicht auf. Wie 2012 lagen die Gemeinden Nordrhein-Westfalens auch 2017 an der Spitze der Hebesätze. Allgemein hat sich die Reihung der Länder, vor allem in der oberen Hälfte, kaum geändert. Am unteren Ende steht Brandenburg. Die Spannweite beträgt 131 Hebesatzpunkte und blieb im Vergleich zu 2012 nahezu gleich (Abbildung 5). Eine klare Ost-West-Differenz besteht nicht. Abbildungen 4 und 5 zeigen noch einmal, dass die Gewerbeerträge und die örtliche Wirtschaftsstruktur entscheidend für die Einnahmen sind. Dies führt dazu, dass z. B. bayerische Gemeinden pro Einwohner höhere Erträge verzeichnen als jene in Nordrhein-Westfalen, obgleich dort die Hebesätze 80 Punkte höher liegen.

Abbildung 6 zeigt das tatsächliche Aufkommen und Abbildung 7 die Hebesätze der Grundsteuern im Länderdurchschnitt und Jahresvergleich. Die Grundsteuer B ist deutlich weniger bedeutsam als die Gewerbesteuer. Der Anteil am gesamten Steueraufkommen liegt bei 15 Prozent.

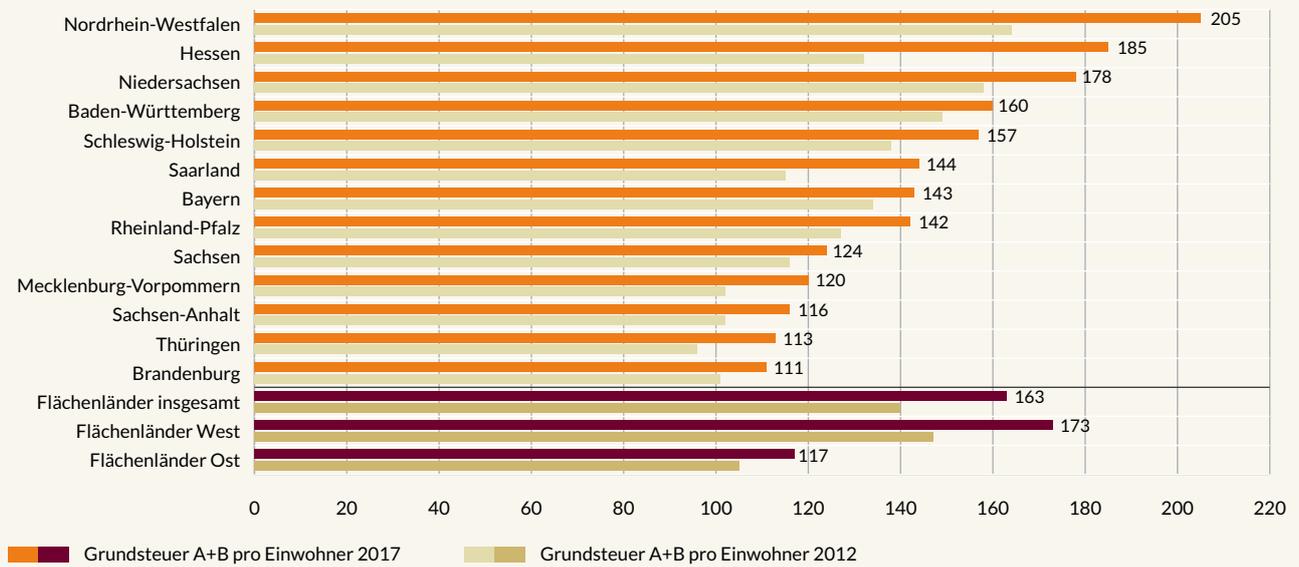
Die Reihenfolge der Länder weicht deutlich von der Gewerbesteuer ab. An der Spitze liegt 2017 mit Abstand Nord-

rhein-Westfalen, auf Platz drei Niedersachsen. Die fünf ostdeutschen Länder liegen am Ende der Verteilung nach Aufkommen. Das Wachstum war im Osten niedriger als in den westdeutschen Ländern. Die höchsten Zuwächse im Aufkommen sind in Hessen (40 Prozent), Nordrhein-Westfalen (25 Prozent) und dem Saarland (26 Prozent) zu verzeichnen. Die Reihenfolge der Länder hat sich seit 2012 deutlich verändert.

Die unterschiedlichen Zuwächse sind dabei fast vollständig Resultat lokaler Erhöhungen der Hebesätze.¹¹ Dies ist ein Grund für die in Summe überschaubare Wachstumsrate. Offensichtlich waren Erhöhungen insbesondere in Hessen ein Trend. Erklärbar ist dies unter anderem aus dem Umschuldungsprogramm des Landes „Schutzschirm“, das im Gegenzug für zusätzliche Hilfen Steuererhöhungen der Gemeinden forderte. In Nordrhein-Westfalen stieg das ohnehin bereits hohe Niveau weiter an. Im Resultat ist die Spannweite des Aufkommens 2017 nun deutlich höher als 2012 (100 versus 70 Euro je Einwohner). Treiber des Einnahmewachstums ist somit nicht die Konjunktur, sondern die Haushaltskrise der Kommunen. So verzeichnet Brandenburg pro Einwohner nur 54 Prozent des Aufkommens in Nordrhein-Westfalen. Auffällig gering und letztlich unter der Inflationsrate waren die Zuwächse in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen; ein weiteres Indiz auf den Zusammenhang zur allgemeinen Haushaltslage.

11 Die Grundbeträge stiegen bundesweit von 2012 auf 2017 um 6 Prozent.

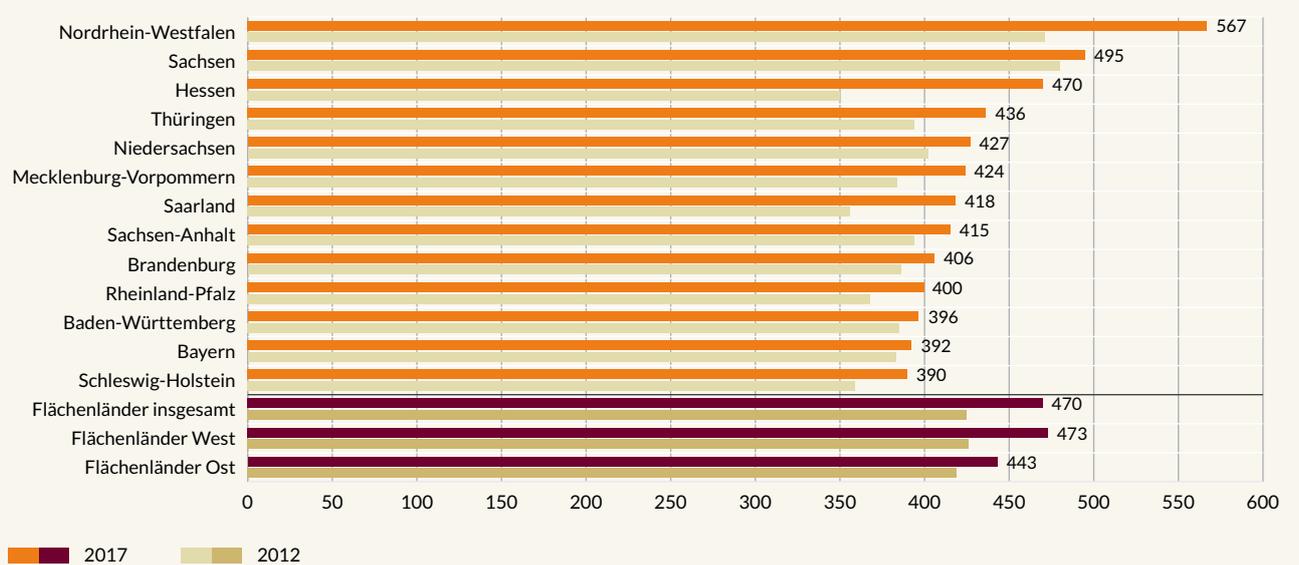
ABBILDUNG 6 Einnahmen aus den Grundsteuern im Durchschnitt der Länder



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 7 Hebesätze der Grundsteuer B im Durchschnitt der Länder, in Hebesatzpunkten



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

Der Blick auf die Veränderung der Hebesätze zeigt deren hohe Dynamik, die letztlich auf Entscheidungen der Gemeinden beruht. An der Spitze der Hebesätze stehen, wie bereits 2012, die Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Für Hessen ist eine geradezu extreme Entwicklung zu verzeichnen. Lagen die Hebesätze der hessischen Gemeinden 2012 noch auf dem letzten Rang, so stiegen diese binnen fünf Jahren um 34 Prozent. 2017 liegt Hessen auf Rang 3. Es soll jedoch nicht verschwiegen werden, dass die Hebesätze in Hessen viele Jahre auf zu niedrigem Niveau lagen. Ähnlich war die Konstellation im Saarland, das die zweithöchsten Steueranhebungen verzeichnete. Einen ähnlichen externen Druck gab es in Nordrhein-Westfalen. Allerdings traf dieser auf bereits 2012 hohe Hebesätze. Sie stiegen noch einmal um 20 Prozent. Mit großem Abstand und seit vielen Jahren erheben die Gemeinden Nordrhein-Westfalens damit die höchste Grundsteuer B.¹² In sechs Ländern kam es kaum zu spürbaren Steuererhöhungen. Hier blieb die Veränderung der Hebesätze unter der Inflationsrate. Durch den deutlichen Anstieg in Nordrhein-Westfalen ist die Spannweite der landesdurchschnittlichen Hebesätze im Zeitvergleich gestiegen. 2012 betrug sie 130 Punkte zwischen Hessen und Sachsen. Im Jahr 2017 haben sich die Extreme verändert. Die Spannweite beträgt nun 177 Punkte zwischen Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

¹² Vgl. Holler 2018.

4 Ausmaß und Entwicklung der Disparitäten auf Kreisebene

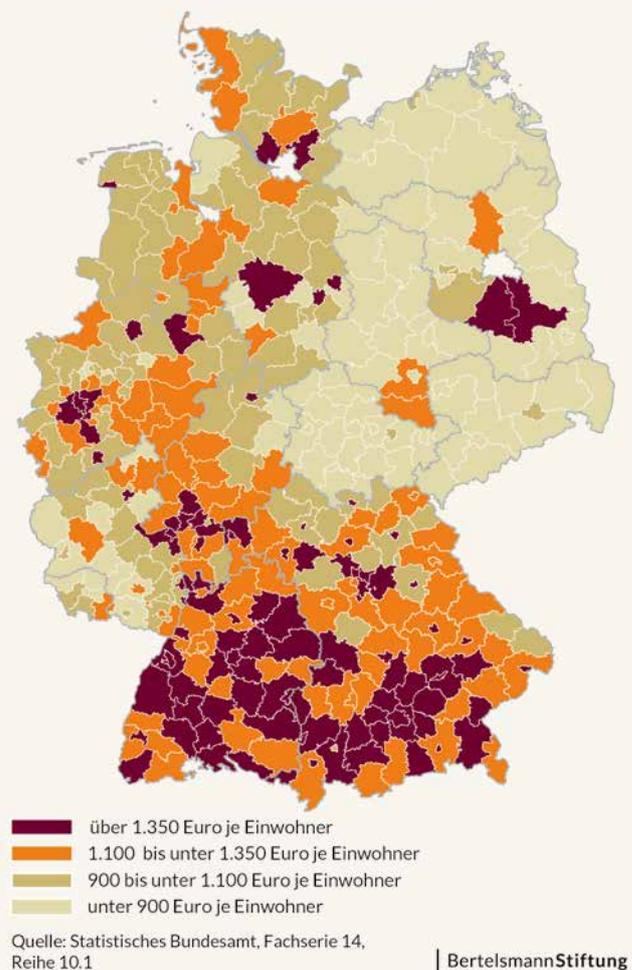
Die ersten Kapitel befassten sich mit der Entwicklung der Gemeindesteuern bundesweit sowie auf Länderebene. Im dritten Teil werden nun die Gemeinden selbst in den Blick genommen, um Trends und Disparitäten zu beschreiben. Denn die Länderdurchschnitte überdecken ggf. landesinterne regionale Disparitäten und erwecken damit ein falsches Bild der gemeindlichen Steuerkraft. Allerdings wäre die Analyse auf Ebene der rund 11.000 Gemeinden zu kleinteilig, graphisch nicht darstellbar und würde durch extreme Ausreißer einzelner Gemeinden erschwert. Ein valider Kompromiss besteht daher darin, für die kreisangehörigen Gemeinden Kreisdurchschnitte zu betrachten. Im Ergebnis betrachten wir damit 294 Kreise und 103 kreisfreie Städte, also 397 Kommunen. Mit den Kreisdurchschnitten geht eine gewisse „Glättung“ der Gemeindewerte einher. Darüber hinaus haben die Größe der Kreise, deren Zuschnitt und die Zahl der integrierten Gemeinden einen Effekt auf die statistisch messbare Disparität. Je kleinteiliger die Kreisstruktur eines Landes, desto stärker treten etwaige Differenzen der Steuerkraft hervor. Das Kapitel betrachtet zuerst die Steuereinnahmen insgesamt und nimmt dann mit der Grundsteuer B und Gewerbesteuer die beiden wichtigsten Steuerarten in den Blick.

4.1 Steuereinnahmen insgesamt

Der bundesweite Durchschnitt der Steuereinnahmekraft beträgt 2017 1.246 Euro je Einwohner. 266 der 397 Kommunen liegen unter diesem Durchschnitt. Bereits an diesem Verhältnis wird deutlich, dass am oberen Rand einige Kommunen mit sehr hoher Steuerkraft liegen, die das bundesweite Bild ein Stück weit beschönigen. Abbildung 8 verdeutlicht noch einmal die bereits anhand der Länderwerte aufgedeckte geringe Steuerkraft in Ost- und die sehr hohe in Süddeutschland. Die Kreiswerte zeigen, dass dieser Zustand tatsächlich relativ flächendeckend auftritt. In Ostdeutschland finden sich nur zwei steuerstarke Kreise, während in Bayern und Baden-Württemberg kein einziger

steuerschwacher auftritt. Während in einem Teil Deutschlands steuerstarke Kommunen die Regeln sind, sind es in anderen Teilen Deutschlands steuerschwache. Steuerstarke Kommunen treten des Weiteren gehäuft in Hessen und Nordrhein-Westfalen auf. Für diese Länder gelten jedoch bereits die erwähnten landesinternen Disparitäten. Auch in

ABBILDUNG 8 Steuereinnahmekraft der Kreise und kreisfreien Städte 2017



Westdeutschland existieren mit dem Saarland und Rheinland-Pfalz relativ homogene steuerschwache Regionen. Im Saarland überschreitet kein Gesamtkreis den Bundesdurchschnitt, in Rheinland-Pfalz gelingt dies spürbar lediglich fünf von 36 Kommunen.

Im Allgemeinen ist die Steuereinnahmekraft in den (meist großen) kreisfreien Städte höher als im Umland. Die Großstädte nehmen (im Regelfall) die Rolle wirtschaftlicher Zentren ein, die das Umland mitziehen. So liegt die durchschnittliche Steuereinnahmekraft der kreisfreien Städte (1.513 Euro je Einwohner) Westdeutschlands rund 20 Prozent über jener der Kreise (1.257 Euro je Einwohner). In Ostdeutschland tritt dieser Effekt nicht auf. Der Wachstumsmotor „Großstadt“ fällt hier weithin aus.

Die auch fast dreißig Jahre nach der Wiedervereinigung weiterhin bestehenden Ost-West-Differenzen der Wirtschafts- und damit Steuereinnahmekraft arbeitet Abbildung 9 heraus. Diese Abbildung zeigt die jeweils 40 (10 Prozent der Grundgesamtheit) der stärksten und schwächsten Kommunen. Von den 40 schwächsten Kommunen liegen 36 in Ostdeutschland; von den 40 stärksten 39 in Westdeutschland.

Abbildung 10 listet die zehn Extremwerte auf. Die zehn stärksten Kommunen liegen fast ausschließlich in Süddeutschland; sechs in Bayern. Die Gemeinden im Kreis Dahme-Spreewald (Brandenburg) haben in den vergangenen Jahren eine beeindruckende ökonomische Entwicklung gezeigt. Ihre Steuerkraft verdoppelte sich seit 2012. Hier

ABBILDUNG 9 Ost-West-Unterschiede in der Steuereinnahmekraft 2017

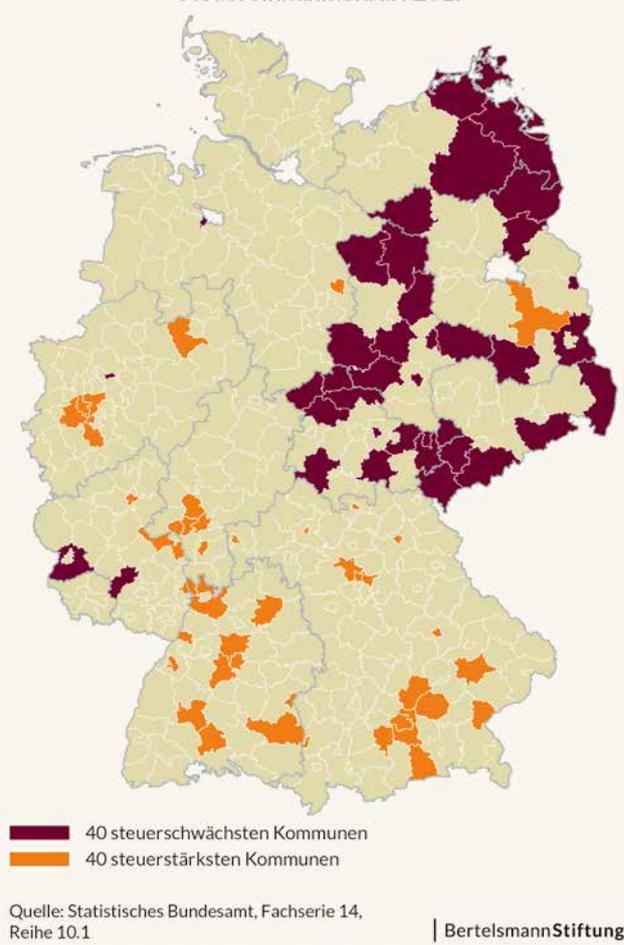


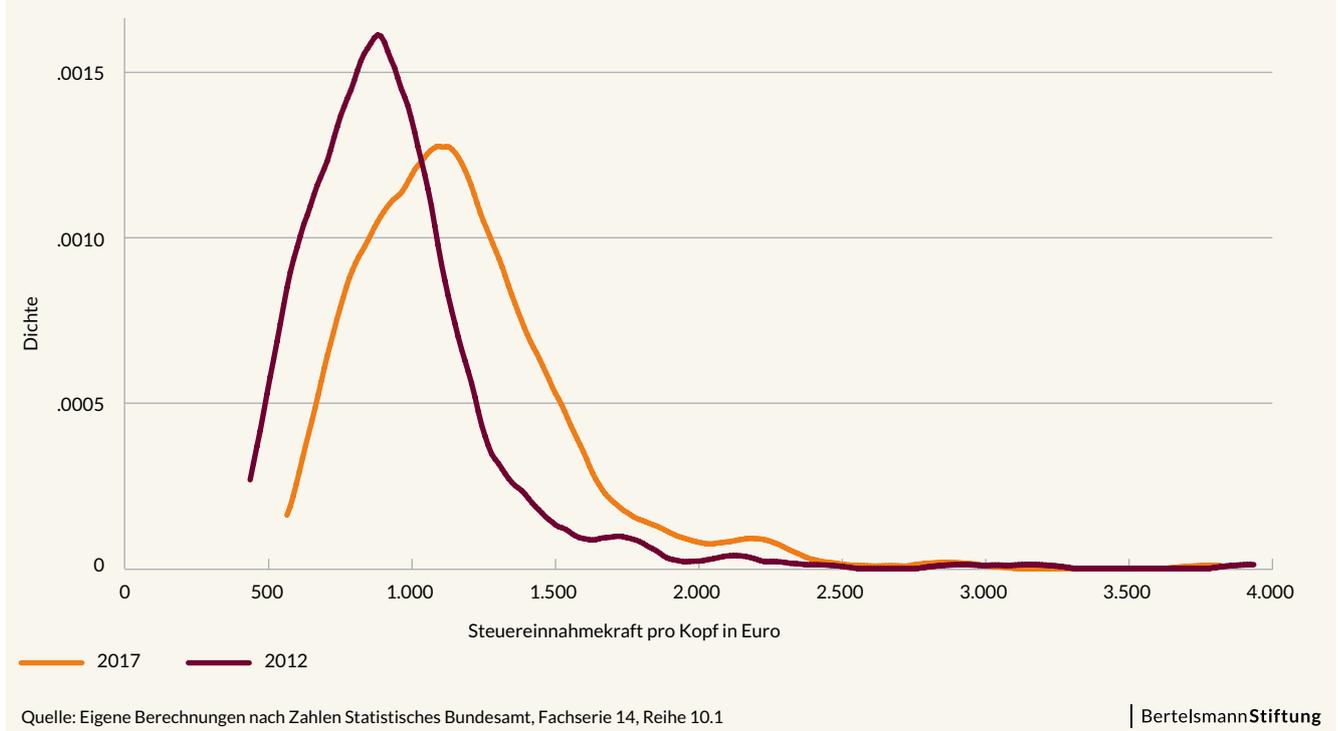
ABBILDUNG 10 Extremwerte der Verteilung Steuereinnahmekraft (Top 10, Flop 10)

Rang (Top)	Name	Land	Steuereinnahmekraft (pro Einwohner)	Rang (Flop)	Name	Land	Steuereinnahmekraft (pro Einwohner)
1	München (Landkreis)	BY	3.816	388	Erzgebirgskreis	SN	667
2	Coburg	BY	2.919	389	Nordhausen	THÜ	659
3	Frankfurt am Main	HE	2.810	390	Elbe-Elster	BB	653
4	Main-Taunus-Kreis	HE	2.524	391	Vorpommern-Greifswald	MV	650
5	Dahme-Spreewald	BB	2.343	392	Görlitz	SN	644
6	Dingolfing-Landau	BY	2.304	393	Kyffhäuserkreis	ST	637
7	Mettmann	NRW	2.240	394	Stendal	ST	633
8	München (Stadt)	BY	2.231	395	Altenburger Land	THÜ	631
9	Regensburg	BY	2.197	396	Halle (Saale)	ST	628
10	Altötting	BY	2.196	397	Mansfeld-Südharz	ST	564

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 11 Verteilung Steuereinnahmekraft 2017 und 2012



spiegelt sich die Nähe zur Bundeshauptstadt Berlin wider. Wie außergewöhnlich das Niveau dieses Kreises ist, zeigt, dass der zweitbeste ostdeutsche Kreis erst auf Platz 95 folgt. Dass sich unter den Top-Ten-Kommunen nur vier kreisfreie Städte finden, vermag auf den ersten Blick zu überraschen, ist deren Steuerkraft doch im Durchschnitt höher. Zwei der Kreise grenzen jedoch direkt an die Metropolen München und Frankfurt/Main an, sodass deren Wirtschafts- und Steuerkraft weithin aus diesen resultiert. Der Kreis Dingolfing-Landau wird durch die Automobilindustrie bestimmt. In den Kreisen Mettmann und Altötting war das Jahr 2017 außerordentlich steuerstark. Insgesamt acht der zehn Top-Kommunen fanden sich auch 2015 in dieser Gruppe. Neu sind die Kreise Dahme-Spreewald und Altötting.

Die zehn steuerschwächsten Kommunen liegen weiterhin sämtlich in Ostdeutschland. Die Stabilität der Gruppe gegenüber dem Jahr 2015 ist mit sieben auch hier hoch. Die Spannweite zwischen der stärksten und der schwächsten Kommune beläuft sich auf rund 3.250 Euro, die Steuereinnahmekraft steht damit im Verhältnis von rund 1 zu 7; ähnlich dem Jahr 2015. Auch die betreffenden Kommunen sind die gleichen wie 2015. Im Jahr 2012 betrug diese Relation noch 1 zu 9. Vergleicht man die beiden Gruppen, so wird ersichtlich, dass bei den steuerschwachen Kommunen die Werte der Steuereinnahmekraft kontinuierlich ver-

laufen. Bei den steuerstarken Kommunen hingegen treten große Sprünge nach oben auf. So liegt der Wert für den Kreis München noch einmal 30 Prozent über der zweitbesten Kommune.

Die Kerndichteschätzung in Abbildung 11 verlässt den Blick auf einzelne Kommunen und stellt die Verteilung und deren Veränderung aller 397 Kommunen dar. Die x-Achse bildet die Steuereinnahmekraft je Einwohner ab, die y-Achse zeigt, welcher Anteil der Kommunen sich bei den einzelnen Werten der Steuereinnahmekraft befindet. Die größte Kumulation findet sich 2017 um den Wert von 1.150 Euro. Links dieses Scheitelpunktes ist die Kurve relativ gestaucht, da viele Kommunen Werte zwischen dem Minimum und dem Scheitelpunkt einnehmen und dieser Bereich begrenzt ist. Rechts hingegen läuft die Kurve sehr weit und sehr flach aus. Dies bedeutet, dass sehr wenige Kommunen sehr hohe Werte aufweisen. Der Vergleich der Linie zu 2012 zeigt, dass der Scheitelpunkt niedriger liegt und die Kurve links nun bei einem höheren Wert beginnt. Die steuerschwachen Kommunen haben einen Zugewinn erfahren, die Ausreißer auf der rechten Seite hingegen nicht. Die maximalen Extremwerte blieben gleich, auch wenn sich die Kommunen ggf. geändert haben. Allgemein verteilen sie sich nun breiter innerhalb der Spannweite.

ABBILDUNG 12 Extremwerte bei den Veränderungen 2017 zu 2012, in Euro je Einwohner

Kommunen mit größtem Rückgang der Steuerkraft 2017 zu 2012	Name	Steuer-einnahme-kraft 2017	Verlust Steuerein-nahmekraft von 2012 auf 2017	Kommunen mit größtem Anstieg der Steuerkraft 2017 zu 2012	Name	Steuer-einnahme-kraft 2017	Gewinn Steuerein-nahmekraft von 2012 zu 2017
1	Wolfsburg	2.004	-1.930	1	Kreis Dahme-Spreewald	2.343	1.260
2	Ingolstadt	1.441	-624	2	Kreis Altötting	2.196	1.069
3	Emden	1.441	-287	3	Bayreuth	2.117	945
4	Zweibrücken	1.218	-245	4	Kreis Mettmann	2.240	711
5	Salzgitter	1.042	-230	5	München (Landkreis)	3.816	663
6	Ludwigshafen am Rhein	1.634	-225	6	Kreis Mainz-Bingen	2.176	588
7	Kreis Heilbronn	1.345	-91	7	München (Stadt)	2.231	569
8	Kreis Börde	877	-88	8	Kreis Landshut	1.429	554
9	Aurich	992	-86	9	Kreis Pfaffenhofen an der Ilm	1.543	545
10	Darmstadt	1.581	-84	10	Kreis Freising	1.836	516

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlen Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

Entsprechend der geringeren Zuwächse bei Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuerkraft hat sich hinsichtlich der Verteilung der Steuerkraft auf die Kommunen zwischen 2012 und 2017 eine geringfügige Angleichung ergeben. Der Gini-Koeffizient als Maß der Ungleichverteilung ist von 0,183 im Jahr 2012 auf 0,168 im Jahre 2017 zurückgegangen.¹³

Das vorliegende Kapitel zu den Gemeindesteuern beschreibt die Werte für das Jahr 2017 und zieht vergleichend jene des Jahres 2012 heran, um zeitliche Trends aufzuzeigen. Die weithin gegebene Abhängigkeit der Steuereinnahmekraft von der lokalen wirtschaftlichen Lage bringt eine gewisse Volatilität der Werte mit sich. Abbildung 12 beinhaltet die jeweils zehn Kommunen mit den größten Zuwächsen und jene mit den größten Verlusten. Spontan fällt auf, dass die Summe der Werte auf Seite der Gewinner deutlich größer ist als jene bei den „Verlierern“ (7.420 versus 3.890 Euro je Einwohner). Letztere Gruppe wird von der Stadt Wolfsburg angeführt, die zwar einen starken Rückgang der Steuereinnahmekraft hinnehmen musste, aber dennoch auf Platz 16 der steuerstärksten Kommunen liegt.

Hier zeigt sich das Risiko in der Betrachtung von Jahreswerten. Für Wolfsburg und den örtlich dominierenden Unter-

nehmen war das Jahr 2012 ein positives Ausnahmejahr, das davor und danach nicht wieder erreicht wurde. Der Rückgang in 2017 ist in gewisser Weise auch eine Normalisierung. Ähnliches gilt für Ingolstadt, das ebenso trotz hoher Verluste noch über dem Durchschnitt liegt.

Die Volatilität der Steuereinnahmekraft resultiert im Grunde hauptsächlich aus Veränderungen der Gewerbesteuer. Da diese Steuer in vielen Gemeinden durch einzelne Unternehmen dominiert wird, sind Ausschläge in beiden Richtungen nicht ungewöhnlich. So zeigte sich bei der Gruppe der Kommunen mit den größten Rückgängen auch, dass sie zum Vergleichszeitpunkt 2012 fast ausschließlich in der Spitzengruppe der Steuereinnahmekraft zu finden waren. Der Verlust im Jahr 2017 war meist nur ein relativer und die Städte gehörten weiterhin zum oberen Viertel. Auch die Gruppe der „Gewinner“ besteht meist nicht aus strukturschwachen Kommunen, die einen fulminanten Aufholprozess durchlaufen. Auch hier sind es meist relativ starke Städte, die weitere sprunghafte und teils auch nur einmalige Mehreinnahmen der Gewerbesteuer verbuchen. Auffällig ist hingegen die regionale Zusammensetzung aus sieben bayrischen Kommunen, die noch einmal die Sonderkonjunktur Süddeutschlands in den vergangenen Jahren belegt.

In diesem Sinne sollen die Kommunen in Abbildung 12 nicht als Beispiele des Aufstiegs oder Niedergangs gelten, sondern eher die hohe Volatilität der Steuereinnahmen aufzeigen, mit der die Kommunen umgehen müssen.

¹³ Der Gini-Koeffizient misst die Ungleichheit der Verteilung und nimmt Werte zwischen 0 und 1 an. Ein Wert von null würde hier bedeuten, dass alle Kommunen exakt dieselbe Steuerkraft haben. Ein Wert von 1 dagegen, dass die gesamte Steuerkraft aller Kommunen auf eine einzige Kommune konzentriert ist und alle anderen Kommunen keine Steuerkraft aufweisen.

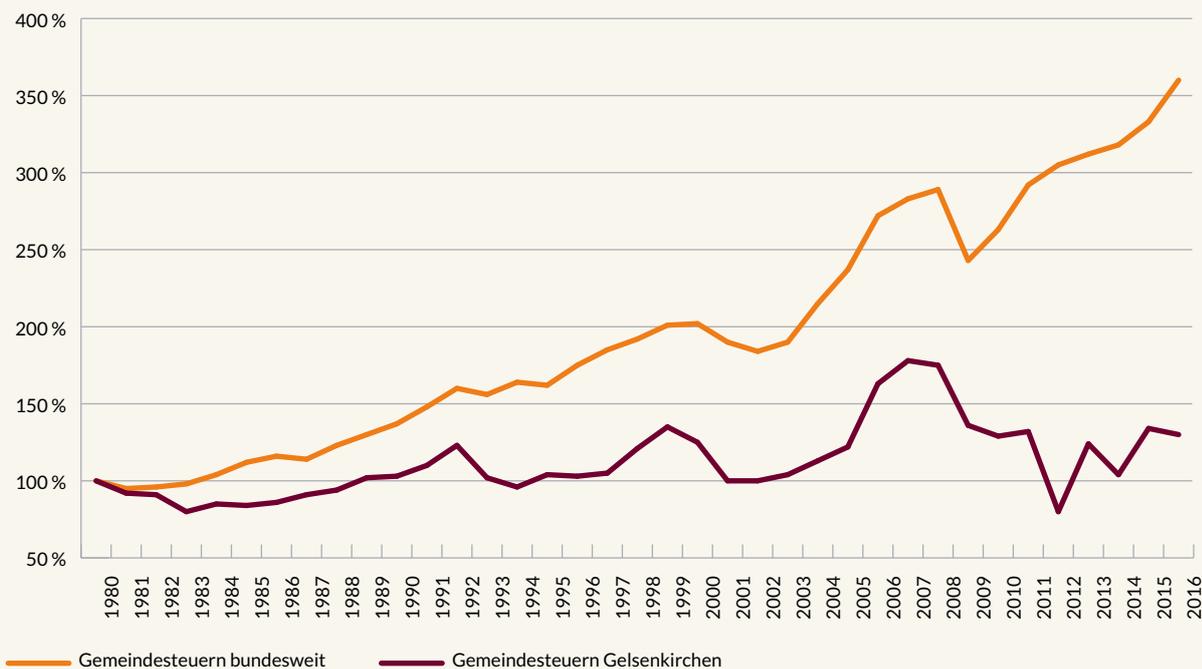
TEXTBOX 3 Langfristige Steuerentwicklung in Gelsenkirchen

Die Entwicklung der Gemeindesteuern war in der Summe der Gemeinden in den vergangenen Jahren ausgesprochen positiv. Diese aggregierte, kurzfristige und konjunkturabhängige Betrachtung verdeckt jedoch die teils dramatischen langfristigen Entwicklungen in einzelnen Städten. Diese langfristigen Trends werden heute am Beispiel einiger ehemals bedeutender Wirtschaftsstandorte deutlich, die sich seit Jahrzehnten in einem Prozess des Strukturwandels befinden. Eines der aussagekräftigsten Beispiele hierfür ist die Stadt Gelsenkirchen. In den 1960ern galt sie als „Stadt der 1.000 Feuer“. Heute hat Gelsenkirchen die höchste SGB-II-Quote aller deutschen Großstädte. Ein Beispiel: Die Gelsenkirchener Bergwerks AG zählte einst über 60.000 Beschäftigte. Im Jahr

2000 schloss der letzte Betriebsteil. Die Stadt schrumpfte, ausgehend von 390.000 Einwohnern, um ein Drittel. Diese Entwicklung traf den Stadthaushalt über sinkende Einnahmen und steigende (Sozial-)Ausgaben. Zwischen 1995 und 2017 waren infolgedessen alle Haushalte defizitär.

Der dramatische Strukturwandel lässt sich über die Entwicklung der Gemeindesteuer abbilden. Abbildung T3 zeigt den langfristigen Verlauf im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. Seit 1980 fällt Gelsenkirchen mehr und mehr zurück. Vor allem der Boom nach der Finanzkrise ging an der Stadt vorbei. Bezogen auf den gesamten Zeitraum von 36 Jahren betrug das nominale Wachstum gerade einmal 30 Prozent. Im Bundesdurchschnitt belief es sich auf 260 Prozent. Zieht man die Inflation heran, so sind die Steuereinnahmen Gelsenkirchens heute ein Drittel niedriger als 1980.

ABBILDUNG T3 Entwicklung der Gemeindesteuern der Stadt Gelsenkirchen im Vergleich zum bundesweiten Aufkommen, in Prozent



Quelle: IT.NRW

BertelsmannStiftung

Abbildung 12 zeigt die Extremwerte in der Veränderung der Steuereinnahmekraft. Die allgemeine Mobilität der 397 Kommunen zwischen diesen beiden Jahren stellt die Transitionsmatrix in Abbildung 13 dar. Diese Matrix sortiert die Kommunen in beiden Jahren in je vier Gruppen (Quartile). Die Diagonale zeigt, wie viele Kommunen sich in beiden Jahren im gleichen Quartil befanden.

Im untersten, steuerschwächsten Quartil fanden sich 85 Kommunen wieder, die bereits 2012 dort lagen. Am anderen Ende der Verteilung, dem stärksten Quartil, war die Persistenz mit 84 Kommunen fast genauso hoch. Die Gruppe der starken und schwachen Kommunen ist somit sehr stabil. Nur einer Kommune (Burgenlandkreis) aus dem schwächsten Quartil 2012 gelang ein Aufstieg um

ABBILDUNG 13 **Transitionsmatrix der Steuereinnahmekraft 2012 zu 2017**

		Steuereinnahmekraft pro Kopf				
		Verteilung 2017				
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro je Einwohner	563 bis 916	917 bis 1.119	1.120 bis 1.344	1.345 bis 3.816
Verteilung 2012	1. Quartil	435 bis 719	85	13	1	0
	2. Quartil	720 bis 883	11	64	23	1
	3. Quartil	884 bis 1.071	3	19	62	15
	4. Quartil	1.072 bis 3.934	0	3	13	84

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlen Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

zwei Quartile. Auf der Gegenseite steigen nur drei (Landkreis Aurich, Landkreis Kassel und die kreisfreie Stadt Salzgitter) aus dem stärksten Quartil 2012 um zwei Quartile ab. Diese hohe Stabilität der Verteilung belegt die Effekte der Wirtschaftsstruktur auf die Steuereinnahmekraft, die durch die Kommunen mittelfristig kaum zu verändern ist.

4.2 Grundsteuer B

Die Grundsteuer ist im Volumen des Aufkommens nicht dominant, sie spielt jedoch lokalpolitisch eine wichtige Rolle. Denn sie betrifft direkt oder indirekt alle Bürger und Mehreinnahmen lassen sich praktisch nur über Erhöhungen des Steuersatzes bewirken. In diesem Kapitel stehen das Aufkommen sowie der Einfluss der Variablen Hebesatz und Messbetrag im Fokus. Analyseeinheit sind die Kreisdurchschnitte und kreisfreien Städte.

Abbildung 14 zeigt das Aufkommen je Einwohner für diese 397 Kommunen. Offensichtlich ist die Häufung hoher Erträge in Nordrhein-Westfalen und Hessen. Demgegenüber finden sich in Bayern und Ostdeutschland vermehrt Kommunen mit niedrigem Aufkommen. Typischerweise erheben die großen Städte höhere Grundsteuern, was infolge eines breiteren Angebots kommunaler Leistungen und Infrastrukturen nachvollziehbar ist. Dieses Stadt-Land-Gefälle wird in Süddeutschland deutlich. In Ostdeutschland tritt es kaum auf. In Hessen und Nordrhein-Westfalen sind die Einnahmen aus der Grundsteuer auch in den kreisangehörigen Gemeinden hoch. In den westdeutschen Ländern ist eine Relation von 1 zu 2 im Verhältnis der Kommunen mit dem geringsten und dem höchsten Aufkommen üblich. In den ostdeutschen Ländern ist die gemessene Disparität gerin-

ABBILDUNG 14 **Aufkommen Grundsteuer B 2017, in Euro je Einwohner**

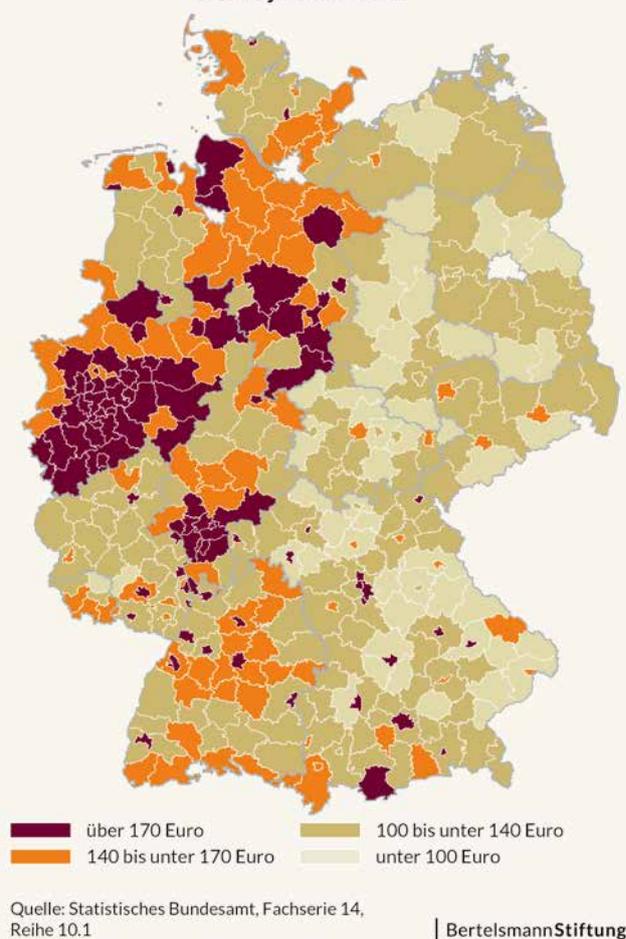


ABBILDUNG 15 Grundsteuer Messbetrag 2017, in Euro je Einwohner

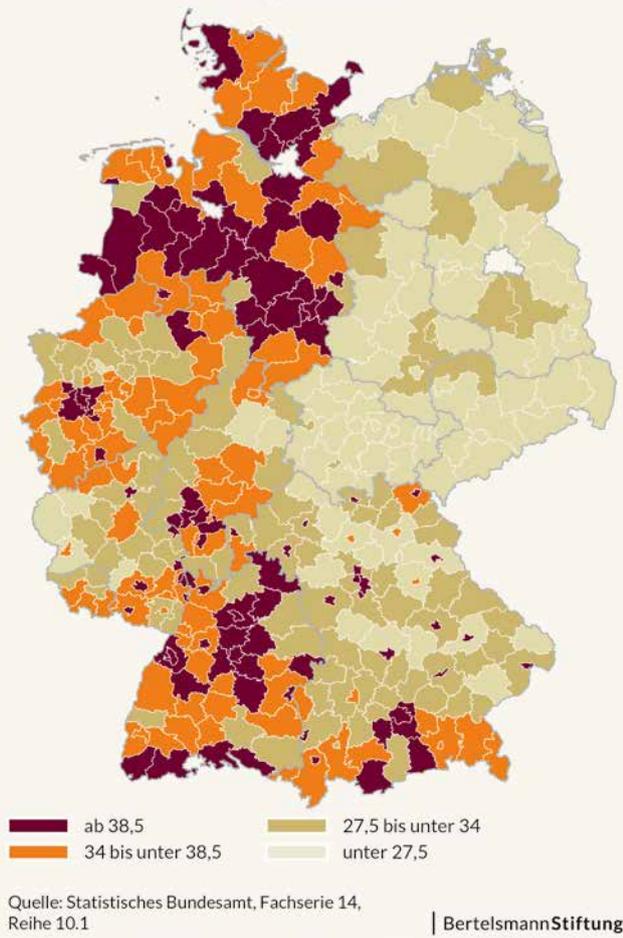
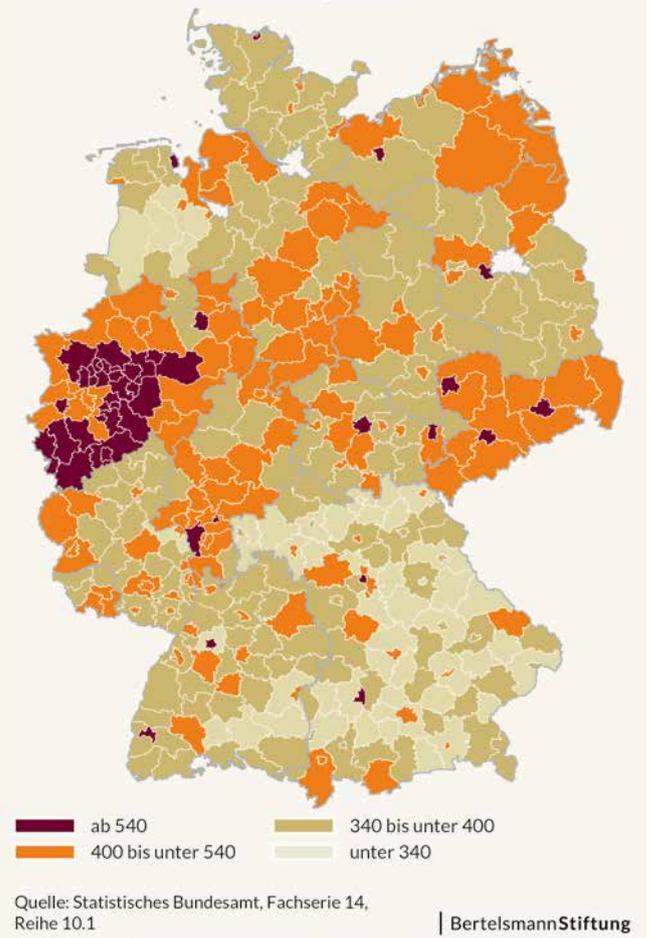


ABBILDUNG 16 Grundsteuer Hebesatz, in Hebesatzpunkten



ger. Dies ist nicht überraschend, da das Niveau der Steuer per se niedriger ist und es kaum Ausreißer nach oben gibt.

Es wurde bereits anhand der Länderwerte deutlich, dass die Gemeinden in Hessen und Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren deutliche Mehreinnahmen verbuchten. Tatsächlich offenbart ein Blick auf die größten relativen Zuwächse, dass die 20 Kommunen mit den höchsten Mehreinnahmen in diesen beiden Ländern liegen. Bundesweit verzeichnet ein Zehntel der Kommunen seit 2012 Mehreinnahmen von über 30 Prozent. Demgegenüber erzielt fast die Hälfte aller Kommunen nur sehr geringe Mehreinnahmen von maximal 10 Prozent. Interessanterweise kam es in der Pro-Einwohner-Betrachtung in einigen Städten sogar zu einem Rückgang, was jedoch an stark steigenden Einwohnerzahlen liegt.

Das Aufkommen der Grundsteuer B hängt nicht an der Entwicklung der Wirtschaftsstruktur oder Konjunktur. Ent-

scheidend sind die Messbeträge, die von den Finanzämtern festgestellt werden, und die Hebesätze, die im Ermessen des Gemeinderates stehen.

Die Abbildungen 15 und 16 stellen diese Zahlen auf Gesamtkreisebene dar. Bereits auf den ersten Blick wird deutlich, dass zwischen Hebesatz und Messbetrag kein positiver Zusammenhang besteht. Die Verteilung hoher und niedriger Werte streut unterschiedlich. Ostdeutschland ist geprägt von niedrigen Messbeträgen, was Folge der seit Jahrzehnten ausgefallenen Neubewertung der Immobilien ist (Textbox 2). Überhaupt scheint die Verteilung der Messbeträge regional sehr zufällig. Sie bilden weithin nicht die aktuellen Relationen der regionalen Immobilienwerte ab. Höher sind sie, zumindest in Süddeutschland, in den Großstädten. Die Spannweite ist jedoch immens und weit höher als im Aufkommen oder bei den Hebesätzen. Die Messbeträge sind die Baustelle der überfälligen Grundsteuerreform.

ABBILDUNG 17 Kreisfreie Städte mit dem höchsten und geringsten Aufkommen der Grundsteuer B 2017

Sortiert nach Pro-Kopf Aufkommen							
Rang	Stadt	Grundsteuer pro Einwohner (Euro)	Hebesatz	Rang	Stadt	Grundsteuer pro Einwohner (Euro)	Hebesatz
103	Jena	104	495	10	Flensburg	241	600
102	Halle (Saale)	106	500	9	Wilhelmshaven	246	600
101	Rostock	109	480	8	Stuttgart	247	520
100	Weimar	113	480	7	Baden-Baden	248	490
99	Frankfurt (Oder)	119	480	6	Hagen	258	750
98	Brandenburg an der Havel	119	530	5	Duisburg	268	855
97	Coburg	120	310	4	Leverkusen	280	700
96	Potsdam	123	545	3	Frankfurt am Main	282	500
95	Suhl	124	445	2	Remscheid	286	784
94	Amberg	126	340	1	Bonn	291	680

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

| BertelsmannStiftung

Die Messbeträge als Bestimmungsfaktor des Aufkommens sind durch die Gemeinden nicht beeinflussbar. Die lokale Steuerung des Aufkommens muss über den Hebesatz erfolgen. Jener steht lokalpolitisch im Vordergrund; zu Unrecht, denn die Belastung der Einwohner und das Aufkommen für die Gemeinde bestimmt sich in stärkerem Maße durch die Messbeträge. Abbildung 16 zeigt die Verteilung der Hebesätze. Es gibt keine Ost-West-Differenz, wohl aber eine Nord-Süd. Im Vergleich zum Aufkommen in Abbildung 14 zeigen sich einige Parallelen: Nordrhein-Westfalen hat in der Fläche hohe Hebesätze und ein hohes Aufkommen. Primär in Bayern ist das Gegenteil der Fall. In Ostdeutschland hingegen sind die Hebesätze relativ hoch, das Aufkommen niedrig. Besonders in Sachsen tritt ein Großstadteffekt hoher Hebesätze auf. Grundsätzlich bedeuten hohe Hebesätze jedoch noch kein hohes Aufkommen.

Obgleich der Hebesatz eine lokale Entscheidung ist, sind die Gemeinden darin nicht völlig frei. Es wurde bereits erwähnt, dass die Haushaltslage einen Effekt auf die Steuerpolitik der Gemeinden hat. Eine Anhebung der Hebesätze zur Grundsteuer B ist oft die Antwort auf Haushaltsdefizite. In dauerhaft gesunden Regionen, wie Süddeutschland, ist es hingegen fiskalisch nicht notwendig, dieses Einnahmepotenzial auszuschöpfen. Hebesätze und damit Aufkommen stagnieren dauerhaft, was in Anbetracht der Inflation tatsächlich einen Einnahmeverlust für die Gemeinden bedeutet. In der Praxis wirken jedoch verschiedene und teils widersprüchliche Effekte auf die Hebesatzpolitik der Gemeinden,

wie z. B. die bereits erwähnte Haushaltslage, der eigene Finanzbedarf oder die Steuerpolitik der Nachbargemeinden.¹⁴

Ein zweiter wichtiger Effekt auf die Hebesatzpolitik ist die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, den jedes Land eigenständig regelt. Es finden sich dort stets nivellierte Hebesätze. Die Mechanik dieser Nivellierung kann einen beständigen Hebesatzanstieg auslösen, da der Gemeinde andernfalls Schlüsselzuweisungen entfallen.

Die Abbildungen 17 und 18 erlauben einen Einblick in die Extremwerte und Spannweiten für das Aufkommen der Grundsteuer B und deren Hebesätze. Dies bezieht sich auf die Gruppe der 103 kreisfreien Städte. Das Aufkommen bewegt sich bundesweit zwischen 104 Euro je Einwohner in Jena und 291 Euro je Einwohner in Bonn. Das Verhältnis ist fast eins zu drei. Der Median liegt bei 184 Euro je Einwohner. Auffällig ist die regionale Verteilung dieser Extreme. Unter den zehn aufkommensschwächsten Städten sind neun ostdeutsche. Unter den zehn aufkommensstärksten hingegen keine, dafür fünf aus Nordrhein-Westfalen. Die Volatilität der Kommunen in der Gruppe der aufkommensstarken Kommunen selbst im kurzfristigen Vergleich zu 2015 ist hoch (fünf Änderungen), was die intensive

¹⁴ Holler (2018) weist nach, dass eine Erhöhung der fiktiven Hebesätze nur für den kleineren Teil der Gemeinden relevant ist, der unter diesem Hebesatz liegt. Boettcher et al. (2017) untersuchen den Effekt aus der Steuerpolitik der Nachbargemeinden und aus den Kommunalwahlen.

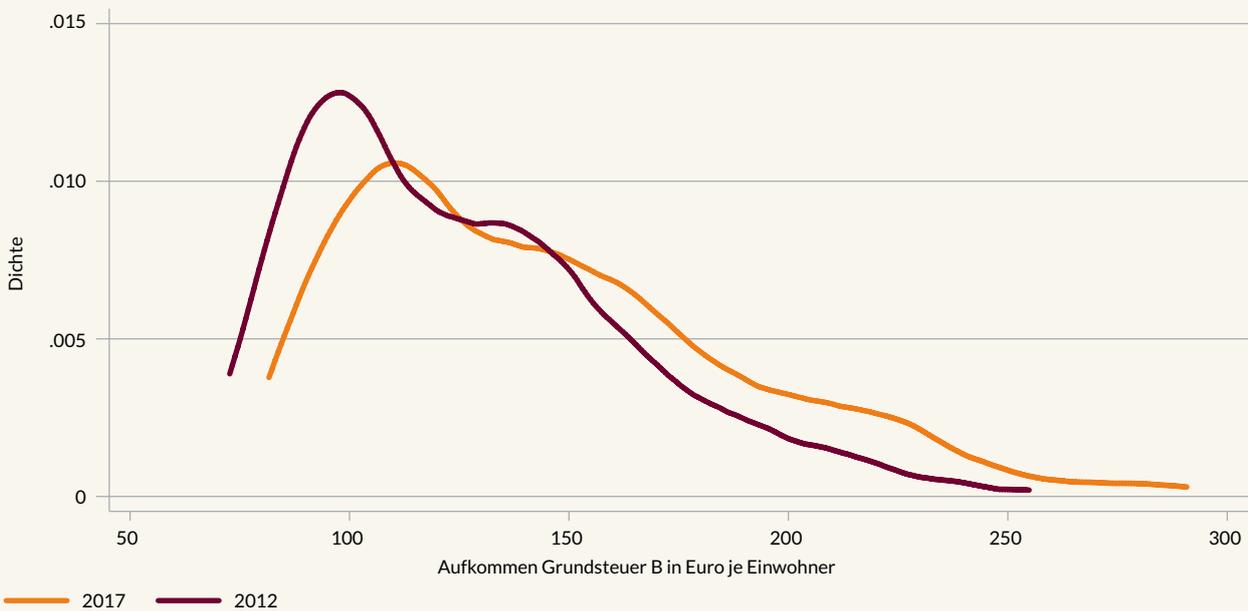
ABBILDUNG 18 Kreisfreie Städte mit dem höchsten und geringsten Hebesatz der Grundsteuer B 2017

Sortiert nach Hebesätzen							
Rang	Stadt	Hebesatz	Grundsteuer pro Einwohner (Euro)	Rang	Stadt	Hebesatz	Grundsteuer pro Einwohner (Euro)
1	Duisburg	855	268	94	Zweibrücken	400	144
2	Remscheid	784	286	94	Weiden in der Oberpfalz	400	166
3	Hagen	750	258	94	Aschaffenburg	400	176
4	Leverkusen	700	280	94	Bayreuth	400	151
5	Bonn	680	291	95	Regensburg	395	185
6	Oberhausen	670	211	96	Straubing	390	176
7	Essen	670	227	97	Passau	390	165
8	Bielefeld	660	232	98	Schweinfurt	385	226
9	Leipzig	650	163	99	Kaufbeuren	385	127
10	Bochum	645	232	100	Ansbach	360	142
				101	Memmingen	350	150
				102	Amberg	340	126
				103	Coburg	310	120

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 19 Kerndichte Grundsteuer B 2012 und 2017



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

Anhebung der Steuersätze in vielen Städten widerspiegelt. Die Gruppe der Städte mit geringen Grundsteuereinnahmen ist hingegen stabil (acht konstant zu 2015). Vergleicht man diese beiden Gruppen, zeigt sich, dass die Hebesätze durchaus einen Effekt haben. In den Städten mit geringem Aufkommen liegt der Hebesatz im Durchschnitt bei 450 Punkten, in der anderen Gruppe bei 700 Punkten. Gleichwohl besteht kein lineares Verhältnis, so erreicht die Stadt Baden-Baden mit geringerem Hebesatz mehr als doppelt so hohe Einnahmen wie Halle/Saale.

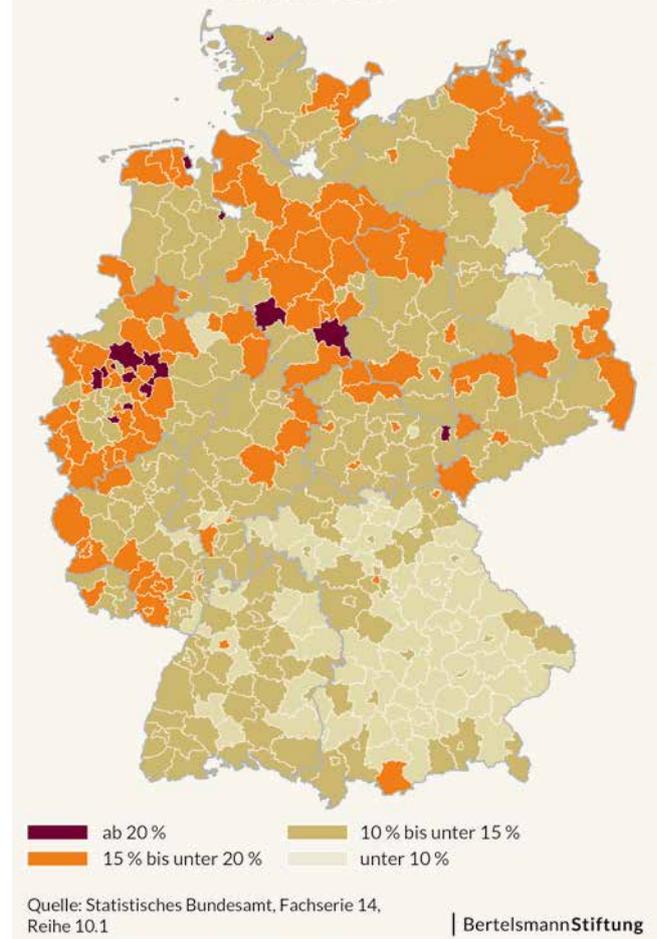
Abbildung 18 weist nun die Extremwerte der Hebesätze zur Grundsteuer B aus. Die kreisfreien Städte bewegen sich zwischen 310 Punkten in Coburg und 855 in Duisburg.¹⁵ Die Spannweite blieb mit 545 Punkten zu 2015 nahezu gleich. Der Median beträgt 400 Hebesatzpunkte. Das regionale Muster spricht wiederum eine klare Sprache: Neun von zehn Städten mit den höchsten Hebesätzen liegen in Nordrhein-Westfalen, zwölf der dreizehn Städte mit den geringsten Hebesätzen liegen in Bayern. Die Haushaltslage spiegelt sich wider. Die Städte mit den höchsten Hebesätzen haben (mit Ausnahme Leipzigs) meist auch hohe Einnahmen. Fünf finden sich auch in der Gruppe der zehn Städte mit den höchsten Grundsteuereinnahmen. In den Städten mit geringen Hebesätzen sind im Regelfall auch die Einnahmen unterdurchschnittlich. Die Relation zwischen niedrigen Hebesätzen und niedrigem Steueraufkommen ist für die westdeutschen Städte durchaus gegeben. In den Tabellen wird dies nicht sichtbar, da die außerordentlich niedrigen Grundsteuermessbeträge in Ostdeutschland das Bild verzerren.

Vergleicht man die Verteilung des Aufkommens der Grundsteuer B auf die Kommunen im Jahr 2017 mit dem Jahr 2012 (vgl. Abbildung 19), so zeigt sich ein relativ gleichmäßiges Anwachsen des Steueraufkommens. Deutlich wird aber auch, dass der Anteil der Kommunen mit einem Aufkommen von mehr als 200 Euro überproportional stark angestiegen ist. Die Ungleichheit in der Verteilung hat entsprechend geringfügig zugenommen, was sich in einem Anstieg des Gini-Koeffizienten von 0,158 auf 0,166 zeigt.

Die Grundsteuer B ist in Relation zum gesamten Steueraufkommen der Gemeinden im Durchschnitt relativ klein (15 Prozent). Da die Gemeinden auf die Einkommen- und

¹⁵ Bei den kreisangehörigen Gemeinden werden teils noch höhere Steuersätze erreicht. So führen in 2017 Bergneustadt (Nordrhein-Westfalen) und Nauheim (Hessen) Hebesätze von über 900 Punkten. Unter den kreisangehörigen Gemeinden gibt es auch solche, die einen Hebesatz von null festsetzen, also gar keine Grundsteuer B erheben. Im Gegensatz zur Gewerbesteuer existiert kein Mindesthebesatz. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Hebesätze der Realsteuern 2017.

ABBILDUNG 20 Grundsteuer B relativ zu Gesamtsteuereinnahmen (nicht Steuereinnahmekraft) 2017, in Prozent



Umsatzsteuer jedoch keinen Einfluss haben und die Gewerbesteuer aus der Wirtschaftslage resultiert, ist die politische und fiskalische Bedeutung in vielen Gemeinden durchaus hoch. Ihre Bedeutung resultiert auch aus dem gesamten Steueraufkommen einer Gemeinde und dem daraus folgenden relativen Gewicht der Grundsteuer. Dies variiert erheblich. Abbildung 20 zeigt den Anteil der Grundsteuer B an den gesamten Steuereinnahmen. Aus der Verteilung dieses Anteils lässt sich eine klare These ableiten: Je höher die Wirtschaftskraft, desto geringer ist die Bedeutung der Grundsteuer. Denn eine hohe Wirtschaftskraft (Süddeutschland) bedeutet eine hohe Gewerbesteuer, die die gesamte Steuerkraft dominiert. Die Grundsteuer verliert damit automatisch an Relevanz. Für die wirtschaftsstarken und fiskalisch stabilen Gemeinden Süddeutschlands ist die Grundsteuer nebensächlich, da sie (infolge der Gewerbesteuer) bereits über Bedarf ausgestattet sind. Nur eine bayerische Kommune (Stadt Fürth) überschreitet den Bun-

ABBILDUNG 21 **Aufkommen der Grundsteuer B relativ zur Gewerbesteuer 2017, in Prozent**

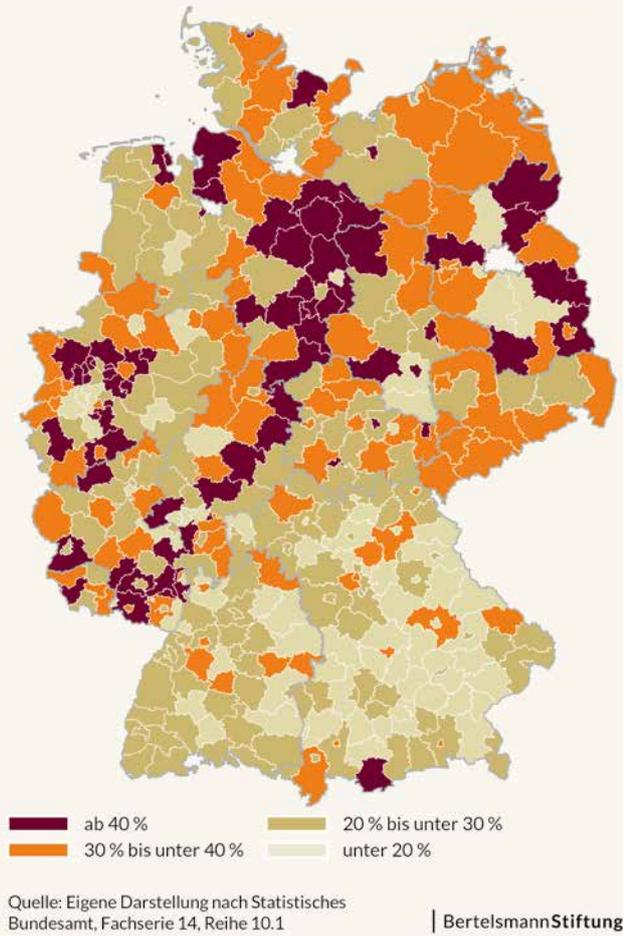
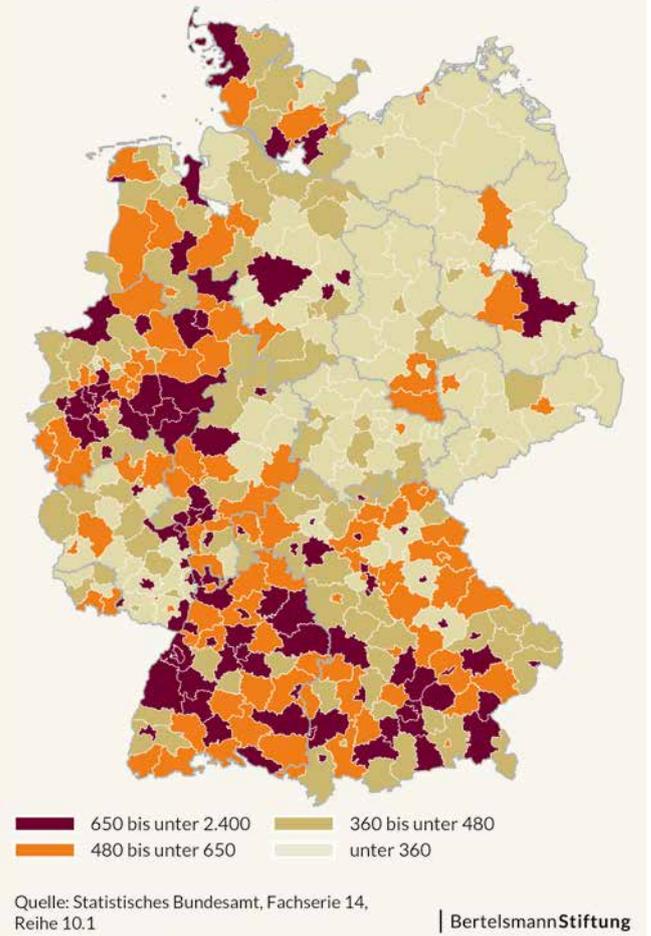


ABBILDUNG 22 **Aufkommen Gewerbesteuer 2017, in Euro je Einwohner**



desdurchschnitt. In Ostdeutschland hingegen ist die Grundsteuer B als Einnahmequelle deutlich wichtiger; vor allem, da die Gewerbesteuer nur spärlich fließt. In den NRW-Kommunen macht sich wiederum die Haushaltskrise bemerkbar. Sie führt dazu, die Grundsteuer möglichst weit auszuschöpfen. Die Spannweite dieser Kennzahl ist enorm: Den geringsten Anteil besitzt die Grundsteuer B im Kreis München mit 4,6 Prozent, den höchsten in Duisburg und Wilhelmshaven mit knapp über 23 Prozent. Allgemein liegt der Anteil in 74 Kommunen unter 10 Prozent, in 14 Kommunen über 20 Prozent. Obgleich der Ertragsanteil in Ostdeutschland im Durchschnitt höher ist, ist unter diesen 14 Kommunen nur Gera als ostdeutscher Vertreter.

Abbildung 21 vergleicht nun direkt die Aufkommen aus Grundsteuern und Gewerbesteuer. Im Bundesdurchschnitt belaufen sich die Grundsteuern auf 26,5 Prozent der Gewerbesteuer. Am niedrigsten ist dieses Verhältnis im Gesamtkreis München (5,7 Prozent), am höchsten

im Kreis Hameln-Pyrmont (81,9 Prozent). In jeder fünften Kommune (75) ist das Aufkommen der Grundsteuern mit bis zu 20 Prozent der Gewerbesteuer eher überschaubar. In einer fast ebenso großen Gruppe beträgt es jedoch 40 Prozent und mehr und ist damit essenziell für die Haushalte; überproportional sind dies ostdeutsche Kreise. Lagen die Extremwerte von Abbildung 17 noch fast ausschließlich in Westdeutschland, hat sich dies in Abbildung 21 geändert. Grundsätzlich ist die Grundsteuer umso wichtiger, je wirtschaftsschwächer eine Kommune ist.

4.3 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist, auch in wirtschaftsschwachen Regionen, die fiskalisch wichtigste Gemeindesteuer. Im Gegensatz zur Grundsteuer ist ihr Messbetrag volatil zur wirtschaftlichen Lage vor Ort. Im Zeitraum 2012 zu 2017 war bundesweit ein starkes Wachstum zu verzeichnen. In die-

TEXTBOX 4 Reform der Grundsteuer

Am 10. April 2018 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Grundsteuer nach dem jetzigen Modell nicht mehr weiter erhoben werden kann, da die weitere Anwendung veralteter Einheitswerte mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes nicht vereinbar ist.¹ Die derzeit genutzten Werte basieren in Westdeutschland auf den Verhältnissen von 1964, in Ostdeutschland gar auf denen von 1935. Die ursprünglich gesetzlich vorgeschriebene Aktualisierung der Wertverhältnisse in einem sechsjährigen Turnus war bereits vor der ersten Aktualisierung ausgesetzt worden. Auch der Wert von Neubauten wird auf die Verhältnisse dieser Jahre zurückgerechnet.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass sich durch die ausgelassenen Aktualisierungen erhebliche Verzerrungen zwischen dem Verkehrswert der belasteten Grundstücke und dem bei der Grundsteuererhebung angelegten Einheitswert ergeben. Diese Verzerrungen führen flächendeckend und zahlreich zu Ungleichbehandlungen bei der Erhebung der Grundsteuer. Das Ausmaß ist so erheblich, dass es mögliche Vorteile aus der Verwaltungsvereinfachung überwiegt.

Angesichts der Bedeutung der Grundsteuer für die Finanzierung kommunaler Haushalte hat das Bundesverfassungsgericht die Grundsteuererhebung jedoch nicht unmittelbar ausgesetzt. Stattdessen hat es den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31.12.2019 eine Neuregelung zu treffen. Nur nach der Verkündung einer Neuregelung dürfen die jetzigen Regelungen darüber hinaus bis 2024 Anwendung finden. In dieser Übergangszeit sollen die (verwaltungs-)technischen Vorarbeiten für die Anwendung eines neuen Modells umgesetzt werden. Bleibt eine Neuregelung durch den Gesetzgeber aus, so darf die Grundsteuer ab dem Jahr 2020 nicht mehr erhoben werden; mit den entsprechenden Folgen für die kommunalen Haushalte.

Die Grundsteuer gilt als ideale Gemeindesteuer. Im föderalen System stärkt sie die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden und verleiht der vielbesagten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 (2) Grundgesetz) Ausdruck. Finanzwissenschaftlich sind vier Argumente für die Grundsteuer erheblich:

1. Der Steuergegenstand (Grundstücke und Gebäude) ist immobil und Ausweichreaktionen sind damit ausgeschlossen.²

1 Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 10. April 2018, Az. 1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14.

2 Bach 2018.

2. Die Immobilienwerte sind wenig konjunktursensibel und den Gemeinden steht damit eine konjunkturunabhängige, verlässliche Einnahmequelle zur Verfügung.

3. Der Steuerlast verteilt sich breit auf die Bevölkerung. Bei einer adäquaten Berücksichtigung der tatsächlichen Immobilienwerte erfüllt die Grundsteuer das finanzwissenschaftliche Leistungsfähigkeitsprinzip. Immobilienbesitzer mit höheren Immobilienwerten tragen mehr zum Steueraufkommen bei.

4. Bei einer regelmäßigen Wertanpassung der Bemessungsgrundlage stärkt die Grundsteuer darüber hinaus das Äquivalenzprinzip. Wenn es der lokalen Politik über geeignete politische Maßnahmen gelingt, gute öffentliche Infrastruktur bereitzustellen, steigen die Immobilienwerte in der Gemeinde und die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer verbessert sich.

Gegen die Grundsteuer wird angebracht, dass es sich um eine Substanzsteuer handelt und die Belastung unabhängig der Zahlungsfähigkeit des Eigentümers anfällt.

Die Novellierung der Grundsteuer gestaltet sich überraschend schwierig, da unterschiedliche Modelle und politische Ziele über die Feststellung des Einheitswertes konkurrieren. Strittig ist, ob und in welcher Weise der Wert der Immobilie berücksichtigt werden soll. Diskutiert werden drei Modelle mit wertbasierter Bemessungsgrundlage:³

Das *Verkehrswertmodell* will sich über verschiedene Indikatoren (z. B. Bodenrichtwerte, Kaufpreissammlung, Nutzungsart) dem tatsächlichen Verkehrswert möglichst nähern. Dieses Modell ist statistisch anspruchsvoll und aufwendig. Das *Kostenwertmodell* stellt eine Vereinfachung dessen dar und wurde 2016 von 14 Bundesländern vorgelegt. Auch dieses Modell basiert auf amtlichen Statistiken und Pauschalen (Bodenrichtwerte, pauschale Herstellkosten, Gebäudetyp, Nutzungsart). Grundstück und Gebäude werden getrennt bewertet. Die *Bodenwertsteuer* lässt den Wert der auf dem Grundstück befindlichen Gebäude vollauf außer Acht und bewertet allein den Boden anhand der Bodenrichtwerte. Die Nutzung oder Bebauung des Grundstücks spielt keine Rolle.

Bei der *flächenbasierten Grundsteuer* ist hingegen der reale Wert des Grundstücks und der Gebäude ebenso wie deren Nutzungsart unerheblich. Maßgeblich sind allein die Flächen, die mit einem zentral festgelegten fiktiven Wert multipliziert werden.

3 Fuest et al. 2018.

Grundsätzlich stehen sich die Ziele möglichst realer Werte und geringer Verwaltungskosten gegenüber. Der Streit um diese Modelle ist jedoch auch normativ motiviert. Konservative Gruppen sehen in einer wertbasierten Grundsteuer die Vorstufe einer abzulehnenden Vermögensteuer. Ein weiterer Streitpunkt ist die Umlegung der Grundsteuer auf die Mieter. Eine Option, diesen politischen Streit zwischen den Ländern aufzulösen, ist die Freigabe der Grundsteuer für landesrechtliche Öffnungsklauseln. Dann gälten in Deutschland unterschiedliche Regelungen der Wertbemessung.

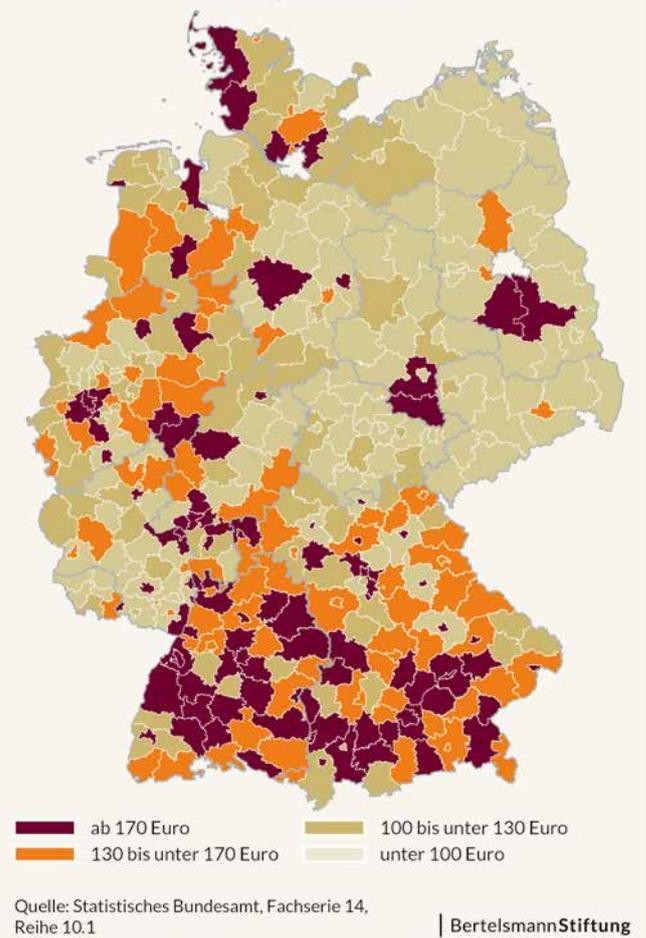
Die Reform soll bundesweit aufkommensneutral sein, doch gibt es keine rechtliche Handhabe für den Bund, dieses Ziel umzusetzen, da die Hebesätze lokal bestimmt werden. Grundsätzlich führt jede Änderung der Bewertung zu Verwerfungen der Steuerbelastung, sowohl zwischen Haushalten als auch zwischen den Gemeinden. Eine weitere Hürde ist der Verwaltungsaufwand der Systemumstellung, denn alle rund 35 Millionen Grundstücke müssen innerhalb der vom Bundesverfassungsgericht bestimmten Frist neu bewertet werden; in den Folgejahren in regelmäßigen Abständen.

Im Ergebnis ist das *Kostenwertmodell* die beste Alternative. In diesem Modell wird unter vertretbarem Verwaltungsaufwand lediglich eine geringe Anzahl von (statistischen) Indikatoren zur Bewertung der Immobilien herangezogen. Zwar wird der tatsächliche Verkehrswert einer Immobilie damit nicht *en detail* bestimmt, aber die Verteilung der Steuerlast wird zumindest in groben Zügen dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerecht. Um die Belastungswirkung der Grundsteuerreform abzumildern, sollte zudem darüber nachgedacht werden, die Überwälzung der Grundsteuer auf die Mieter nur noch hälftig zu erlauben. Langfristig kann bei Neuvermietung die Grundsteuer entsprechend der Marktlage zwar trotzdem ökonomisch überwälzt werden, aber im aktuellen Bestand würde eine solche Gesetzesänderung untere Einkommensgruppen in bestehenden Mietverträgen entlasten.

sem Kapitel betrachten wir die Werte des Jahres 2017 bezogen auf die 397 Kreise und kreisfreien Städte sowie den Einfluss der Messbeträge und Hebesätze.

Abbildung 22 zeigt die tatsächlichen Aufkommen aus der Gewerbesteuer in 2017. Eine Häufung starker Kommunen findet sich in Süddeutschland sowie in Nordrhein-Westfalen. Allgemein liegen mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und dem Saarland keine schwachen Regionen in Westdeutschland vor. Ostdeutschland liegt hingegen, trotz

ABBILDUNG 23 Messbetrag Gewerbesteuer 2017, in Euro je Einwohner

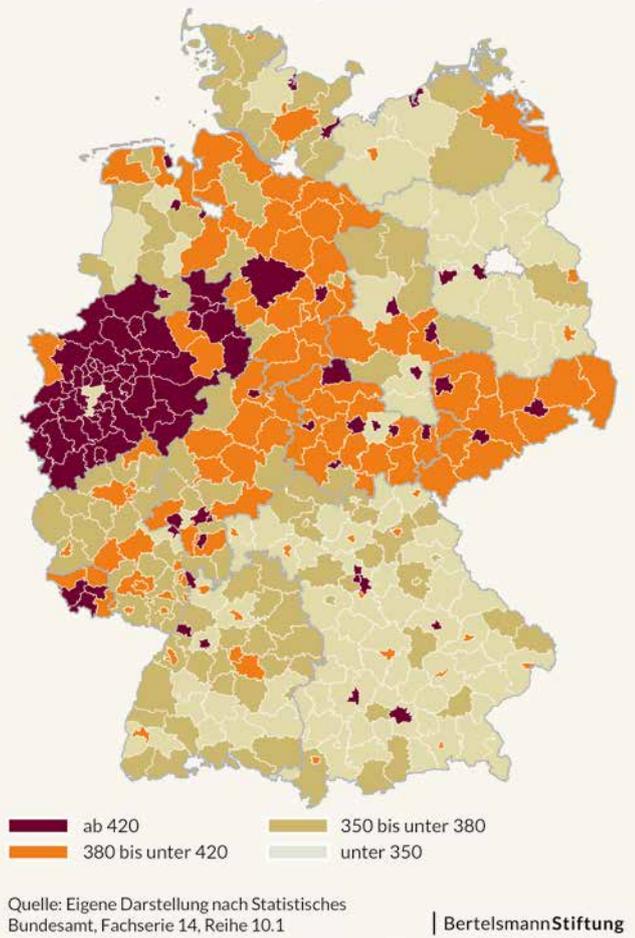


bemerkenswerter Fortschritte in einigen Kreisen, in der Fläche noch immer weit zurück. Nur eine Kommune (Kreis Dahme-Spreewald) überschreitet den westdeutschen Durchschnitt. Sichtbar wird auch das im Regelfall höhere Aufkommen der kreisfreien Städte gegenüber dem Umland. Dieser Effekt ist statistisch belegbar: Der Median der Kreise liegt bei 452 Euro je Einwohner, der Median der kreisfreien Städte bei 636 Euro je Einwohner.

Ein homogen starkes Land ist Baden-Württemberg. Keine Kommune liegt im schwächsten Viertel. In den anderen westdeutschen Ländern, selbst in Bayern, ist die landesinterne Streuung dahingegen größer.

Das Aufkommen der Gewerbesteuer resultiert aus zwei Variablen: Gewerbeertrag als Ergebnis der wirtschaftlichen Struktur und Ertragskraft (Messbetrag) sowie der gemeindlich festgesetzte Hebesatz. Abbildung 23 zeigt den Messbetrag. Er kann als Indikator der Wirtschaftsstruktur

ABBILDUNG 24 Hebesätze Gewerbesteuer 2017, in Hebesatzpunkten



interpretiert werden. Klar ersichtlich ist die Häufung hoher Werte in Süddeutschland. Ostdeutschland liegt bei diesem Indikator bis auf wenige Ausnahmen deutlich zurück. Allerdings sind in den Grenzregionen die Ost-West-Unterschiede nicht mehr so deutlich. Vielmehr reichen die schwachen Regionen weit nach Niedersachsen und Hessen hinein. Auffallend schwach sind zudem Rheinland-Pfalz und das Saarland.

Die Verteilung der Hebesätze in Abbildung 24 weicht nun deutlich von den beiden vorstehenden beiden Abbildungen ab. Süddeutschland, vor allem Bayern, ist ein Niedrigsteuerland. Nordrhein-Westfalen ist dagegen eine Region fast flächendeckend hoher Steuersätze. Die Landesgrenze ist hier so offensichtlich, dass es für diesen Tatbestand landesinterne Gründe geben muss. Die Haushaltskrise allein kann das Ergebnis nicht erklären, denn diese betrifft bei Weitem nicht alle Kommunen Nordrhein-Westfalens. Festzustellen ist, dass sich diese Situation bereits in den 1990er Jah-

ren gebildet hat und seitdem fortgeschrieben wurde. Eine mögliche Ursache sind lang zurückliegende Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs. Auch in Bezug auf die Hebesätze ist Ostdeutschland keine klar abgrenzbare Region mehr, die Kommunen Sachsens und Thüringens finden sich in der oberen Hälfte der Verteilung. Mit Blick auf die Standortattraktivität und den Aufholprozess ist das eher kontraproduktiv. Bundesweit tritt der Effekt höherer Hebesätze in den kreisfreien Städten auf. Dies führt zu teils erheblichen Stadt-Umland-Differenzen, z. B. in Bayern. Grundsätzlich muss aber hinzugefügt werden, dass die Spreizung der Hebesätze der Gewerbesteuer nicht annähernd so groß ist, wie jene der Grundsteuer B. Gleichwohl besitzt dieser Hebesatz für die Unternehmen eine reale und wesentliche Bedeutung. Denn vereinfacht gesagt ergibt sich die gesamte Steuerbelastung der Unternehmen aus der Summe von Körperschafts- und Gewerbesteuer. Ab einem Hebesatz von 429 Punkten macht die Gewerbesteuer den größeren Teil der Steuerlast aus. Die Steuerbelastung der Unternehmen ist damit in bayerischen Gemeinden deutlich niedriger als in jenen Nordrhein-Westfalens, wo der Durchschnitt der Hebesätze 452 Punkte beträgt. Die Gemeinden können somit, in Abhängigkeit ihrer Haushaltslage, ihre Standortattraktivität maßgeblich selbst beeinflussen. Die eigentlich entscheidende Variable für die Einnahmen ist jedoch der Messbetrag.

Die vorstehenden Abbildungen zeigten die bundesweite regionale Verteilung der Gewerbesteuer. Abbildung 25 verdeutlicht nun die bestehenden Differenzen bei Aufkommen und Hebesätzen anhand der jeweiligen zehn Extremwerte der kreisfreien Städte. Das niedrigste Aufkommen verzeichnen die Städte Halle/Saale und Delmenhorst. Sie erreichen lediglich rund ein Zehntel des Aufkommens in Frankfurt/Main als gewerbesteuerstärkster Stadt. Auffällig ist auch die Steuerschwäche der Nordrhein-Westfalen-Städte Herne und Bottrop trotz rekordhoher Steuersätze. Unter den zehn schwachen Städten sind sieben ostdeutsche; unter den zehn stärksten sind fünf bayerische. Die aufkommensstärkste ostdeutsche Stadt ist Potsdam auf Platz 53 von 103 kreisfreien Städten. Dahingegen liegt nur eine (Heidelberg) der neun kreisfreien Städte Baden-Württembergs in der unteren Hälfte.

Die Werte der Abbildung 26 zeigen die relativ geringe Spannweite und den letztlich begrenzten Effekt der Hebesätze auf das Gewerbesteueraufkommen. Die Spannweite zwischen den Extremen beträgt 240 Punkte und liegt somit weit unter jener für die Grundsteuer B (545 Punkte). Dies zeigt, dass die Sensibilität dieser Größe für die Gemeinden hoch und die Gewerbesteuer nicht der prioritäre Hebel der

ABBILDUNG 25 **Niedrigste und höchste Gewerbesteuer der kreisfreien Städte nach Aufkommen 2017, in Euro je Einwohner**

Sortiert nach Steuereinnahmen Gewerbesteuer							
Rang	Stadt	Gewerbesteuer pro Einwohner (Euro)	Hebesatz	Rang	Stadt	Gewerbesteuer pro Einwohner (Euro)	Hebesatz
103	Halle (Saale)	243	450	10	Stuttgart	1.140	420
102	Delmenhorst	244	425	9	Wolfsburg	1.170	360
101	Weimar	257	430	8	Wiesbaden	1.227	454
100	Dessau-Rosslau	266	450	7	Schweinfurt	1.341	370
99	Frankfurt (Oder)	271	400	6	Bayreuth	1.542	390
98	Gera	273	470	5	Düsseldorf	1.572	440
97	Suhl	297	424	4	Regensburg	1.574	425
96	Herne	300	500	3	München	1.610	490
95	Bottrop	353	490	2	Coburg	1.849	310
94	Eisenach	353	460	1	Frankfurt am Main	2.345	460

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

ABBILDUNG 26 **Höchste und niedrigste Gewerbesteuer der kreisfreien Städte nach Hebesatz, 2017**

Sortiert nach Hebesatz Gewerbesteuer							
Rang	Stadt	Hebesatz	Gewerbesteuer pro Einwohner (Euro)	Rang	Stadt	Hebesatz	Gewerbesteuer pro Einwohner (Euro)
103	Coburg	310	1849	7	Mönchengladbach	490	658
102	Memmingen	330	954	7	München	490	1610
101	Kaufbeuren	330	370	7	Remscheid	490	538
100	Wolfsburg	360	1.170	7	Bottrop	490	353
99	Ulm	360	1.032	7	Bonn	490	836
98	Ansbach	360	482	7	Wuppertal	490	832
97	Schweinfurt	370	1341	6	Bochum	495	429
96	Weiden in der Oberpfalz	380	590	5	Herne	500	300
95	Amberg	380	706	4	Hagen	520	585
94	Kempten (Allgäu)	387	718	3	Duisburg	520	508
				2	Mülheim an der Ruhr	525	539
				1	Oberhausen	550	383

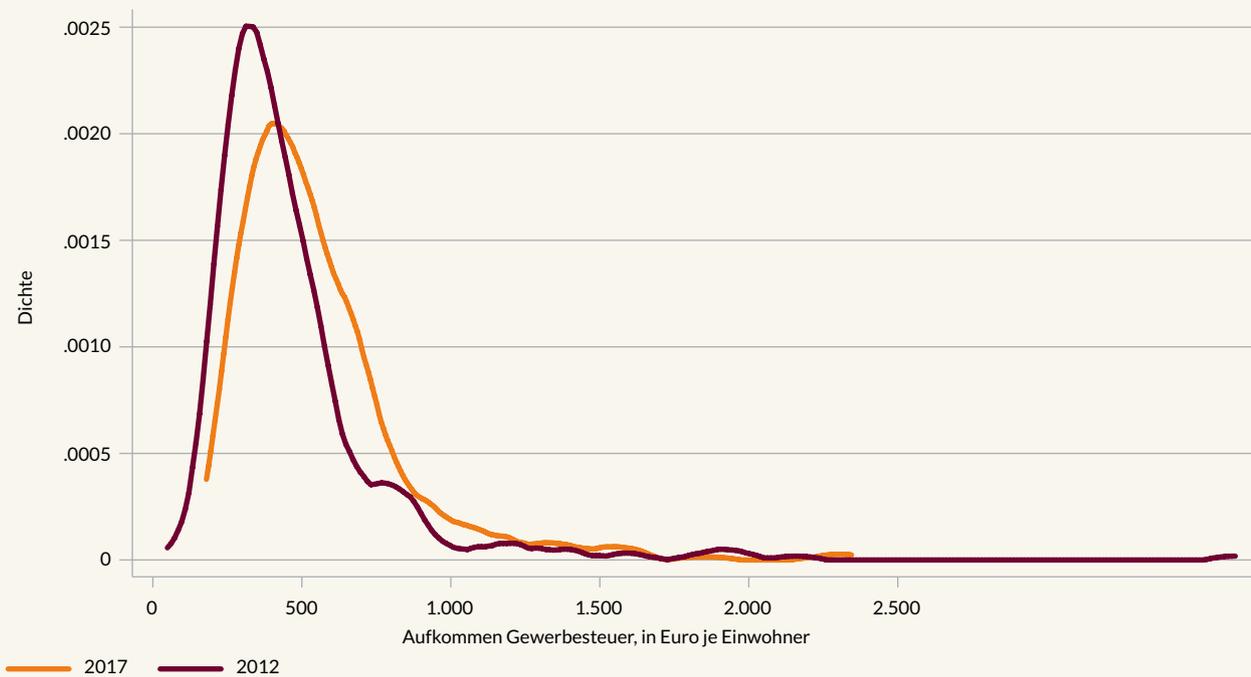
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

Haushaltskonsolidierung ist. Unter den zwölf Städten mit den höchsten Hebesätzen liegen elf in Nordrhein-Westfalen. Acht der zehn Städte mit den geringsten Hebesätzen liegen in Bayern. Diese Konstellation trat bereits 2015 auf. Die Auswirkungen auf die Standortattraktivität sind offensichtlich. Abbildung 26 zeigt auch das teils absurde Verhältnis zwischen Hebesätzen und Aufkommen. So erreicht die Stadt Coburg mit dem geringsten Hebesatz pro Einwohner fast das fünffache Aufkommen der Stadt Oberhausen mit dem höchsten Hebesatz. Hintergrund sind die großen Differenzen bei den Messbeträgen, resultierend aus der Wirt-

schaftskraft. Die zehn Städte mit den geringsten Hebesätzen erzielen pro Einwohner rund 50 Prozent höhere Erträge als die zehn Städte mit den höchsten Hebesätzen. Der Hebesatz ist somit für strukturschwache Kommunen kein geeignetes Mittel der Einnahmemaximierung.

Vergleicht man die Verteilung des Aufkommens der Gewerbesteuer auf die Kommunen im Jahr 2017 mit dem Jahr 2012 (vgl. Abbildung 27), so zeigt sich einerseits ein Anwachsen der Steueraufkommens für die meisten Kommunen mit einem unterdurchschnittlichen oder durchschnitt-

ABBILDUNG 27 **Kerndichte Gewerbesteuer 2012 und 2017**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1

BertelsmannStiftung

lichen Steueraufkommen. Andererseits zeigen einige Kommunen mit einem stark überdurchschnittlichen Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2012 einen leichten bis deutlichen Rückgang für das Jahr 2017, was wie erwähnt auf eine Normalisierung bei Städten mit Automobilbranche zurückzuführen ist. Zusammengenommen haben diese Veränderungen dazu geführt, dass die Ungleichheit in der Verteilung abgenommen hat mit einem Rückgang des Gini-Koeffizienten von 0,30 auf 0,25.

5 Zusammenhänge zwischen den Steuerarten

Die fünf Gemeindesteuern haben eine unterschiedliche Relevanz im Aufkommen und werden von unterschiedlichen Faktoren determiniert. Abbildung 28 untersucht, ob zwischen diesen Steuerarten statistische Zusammenhänge¹⁶ bestehen. Daraus ließen sich Ursachen für eine starke oder schwache Steuerkraft ableiten.

Die unterste Zeile der x-Achse stellt den Zusammenhang der fünf Steuerarten zur Steuerkraft insgesamt dar. Am stärksten ist der Einfluss der Gewerbesteuer. Sie ist die größte Steuer und zeigt infolge ihrer Abhängigkeit von der Wirtschaftsstruktur eine hohe lokale Varianz. Ähnliches gilt, wenn auch in geringerer Stärke, für die Einkommensteuer, denn sie resultiert aus dem örtlichen Einkommen. Bei der Korrelation zwischen Umsatzsteuer und gesamtem Steueraufkommen ist die Ursache der positiven Korrelation auf den ersten Blick unklar. Sie erklärt sich jedoch über den Verteilungsschlüssel der Umsatzsteuer. Jener basiert auf der historischen Verteilung der Gewerbesteuer, als deren Ersatz die Gemeinden ab 1998 einen Anteil der Umsatzsteuer erhielten. Sie folgt daher deren früheren Aufkommen und damit indirekt dem der heutigen Gewerbesteuer. Die Grundsteuer B zeigt eine sehr geringe Korrelation. Sie ist im Umfang relativ gering und wird durch Variablen bestimmt (Messbetrag, Haushaltskrise), die eher zufällig streuen. Die Grundsteuer A zeigt sogar einen negativen Zusammenhang zur Steuerkraft insgesamt. Ihr Aufkommen ist minimal und lokal durch den Anteil der Landwirtschaft geprägt. Dieser verhält sich offenbar gegensätzlich zur Gewerbesteuer.

Die Zusammenhänge zwischen Steuerarten und Steueraufkommen insgesamt sind somit relativ ersichtlich. Interessant sind die Korrelationen zwischen den einzelnen Steuerarten. Der größte Effekt tritt auf zwischen Gewerbesteuer und Umsatzsteuer. Die Ursache liegt wie erwähnt

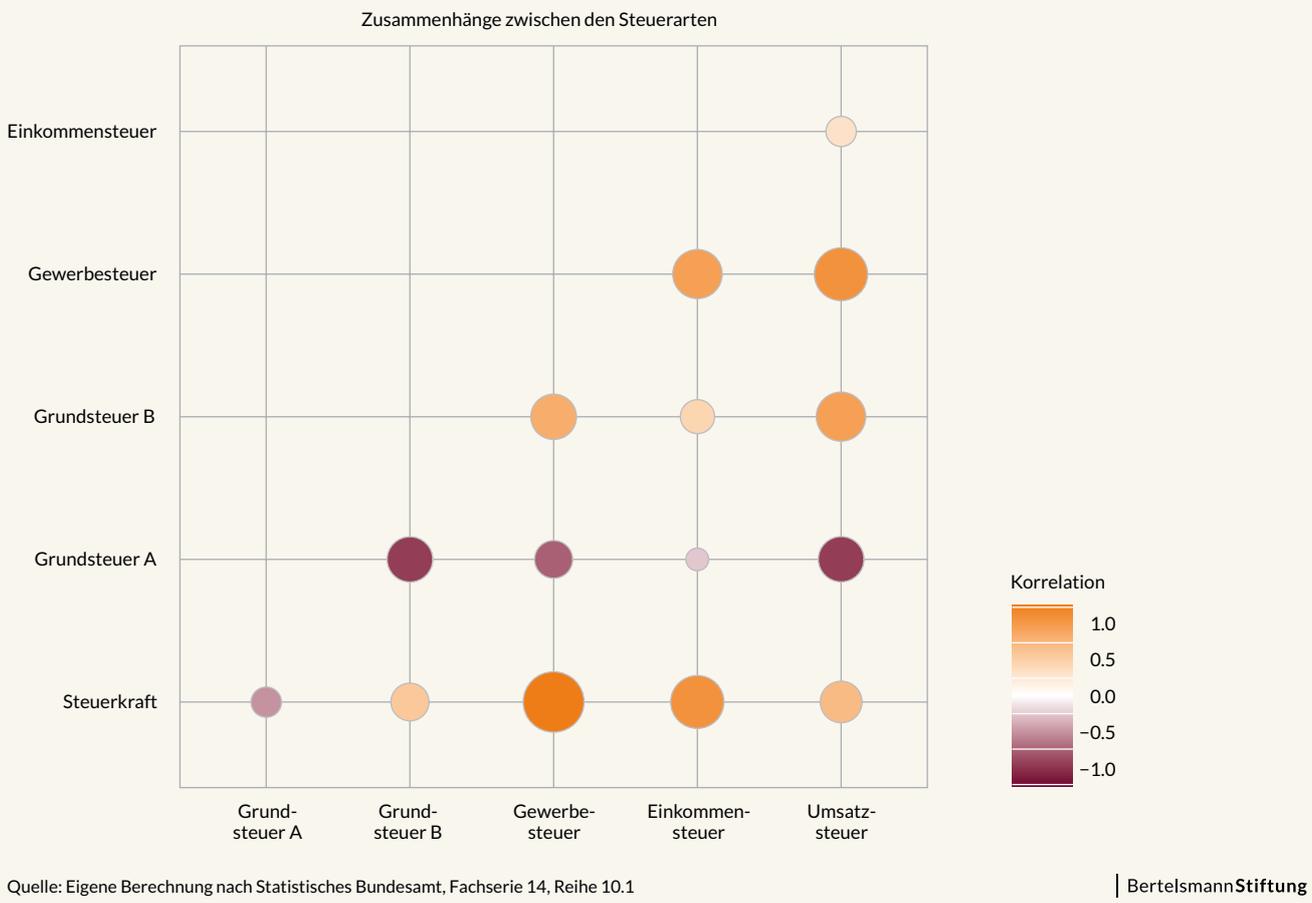
im Verteilungsschlüssel der Umsatzsteuer. Da auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von der lokalen Wirtschaftskraft mitbestimmt wird, treten statistische Korrelationen zur Gewerbe- und Umsatzsteuer auf. Sachlich begründet ist der Zusammenhang zwischen Einkommen- und Umsatzsteuer nicht. Denn selbst wenn lokal eine höhere Kaufkraft vorhanden ist, bedeutet dies mitnichten, dass diese auch lokal umgesetzt wird. Darüber hinaus wird die Umsatzsteuer auch nicht lokal erhoben.

Der negative Zusammenhang der Grundsteuer A zu allen anderen Steuerarten zeigt letztlich, weshalb diese Steuer in den Gemeinden ist. Letztlich ist die Grundsteuer A nur in wenigen ländlichen Gemeinden fiskalisch relevant. In den Großstädten, wo das Steueraufkommen im Durchschnitt höher ist, gibt es hingegen kaum landwirtschaftliche Flächen. Überraschend ist hingegen, dass selbst zur Grundsteuer B der Zusammenhang negativ ist. Eine Erklärung kann im unterschiedlichen Aufkommen der Grundsteuer B zwischen Stadt und Land liegen. Die Grundsteuer B korreliert mit der Haushaltskrise. Jene ist primär ein Großstadtproblem.

Einige Korrelationen bleiben hingegen in der Sache unergründlich; so z. B. die Effekte zwischen Umsatzsteuer und Grundsteuer B. Letztlich lässt sich aus dieser Abbildung eine wichtige Botschaft ablesen: Große Teile der lokalen Steuereinnahmen hängen direkt oder indirekt mit der lokalen Wirtschaftsstruktur zusammen. Die Effekte sind dabei teils indirekt und versteckt. Sie gehen weit über die Gewerbesteuer hinaus.

¹⁶ Da die Verteilungen des Steueraufkommens nicht einer Normalverteilung folgen (Kolmogorow-Smirnow-Test), wurde der Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman als Zusammenhangsmaß verwendet. Alle berechneten Korrelationen sind signifikant mit $p < 0.05$ (nach Holm-Korrektur für multiples Testen).

ABBILDUNG 28 Korrelationen zwischen den Steuereinnahmen der Kommunen, 2017



Während Abbildung 28 die Korrelation zwischen den Steuerarten zeigt, stellt Abbildung 29 die Konzentration der Steuern unter den Gemeinden in einer nach Einwohnerzahlen gewichteten Lorenzkurve¹⁷ dar. Eine Lorenz-Kurve bildet die Konzentration bzw. Ungleichverteilung graphisch ab. In diesem Fall gilt: Je weiter die Lorenzkurve einer Steuerart bzw. der Steuerkraft von der Diagonalen abweicht, desto größer ist die Ungleichverteilung, also Konzentration. Wäre das Steueraufkommen gleichmäßig unter den Kommunen aufgeteilt, würde die Lorenzkurve auf der Diagonalen liegen. Im hypothetischen Extremfall, in dem das gesamte Steueraufkommen bei einer einzigen Kommune anfällt, würde die

17 Für eine Lorenzkurve werden zunächst die Datenpunkte (hier: Kommunen) in aufsteigender Reihenfolge gemäß der betrachteten Größe (hier: Steueraufkommen bzw. Steuerkraft) sortiert und für die betrachtete Größe die aufsteigend sortierten Teilsummen berechnet, sog. kumulierte Werte. Während eine ungewichtete Lorenzkurve auf der Abszisse („x-Achse“) den kumulierten Anteil der Datenpunkte an der Gesamtanzahl der Datenpunkte anzeigt, erfolgte hier eine Gewichtung anhand der Einwohnerzahl, sodass die Abszisse („x-Achse“) den kumulierten Einwohneranteil der Kommunen an der Gesamtzahl der Einwohner aller Kommunen angibt. Auf der Ordinate („y-Achse“) wird der kumulierte Anteil am Gesamtaufkommen des jeweiligen Steueraufkommens bzw. der Steuerkraft dargestellt.

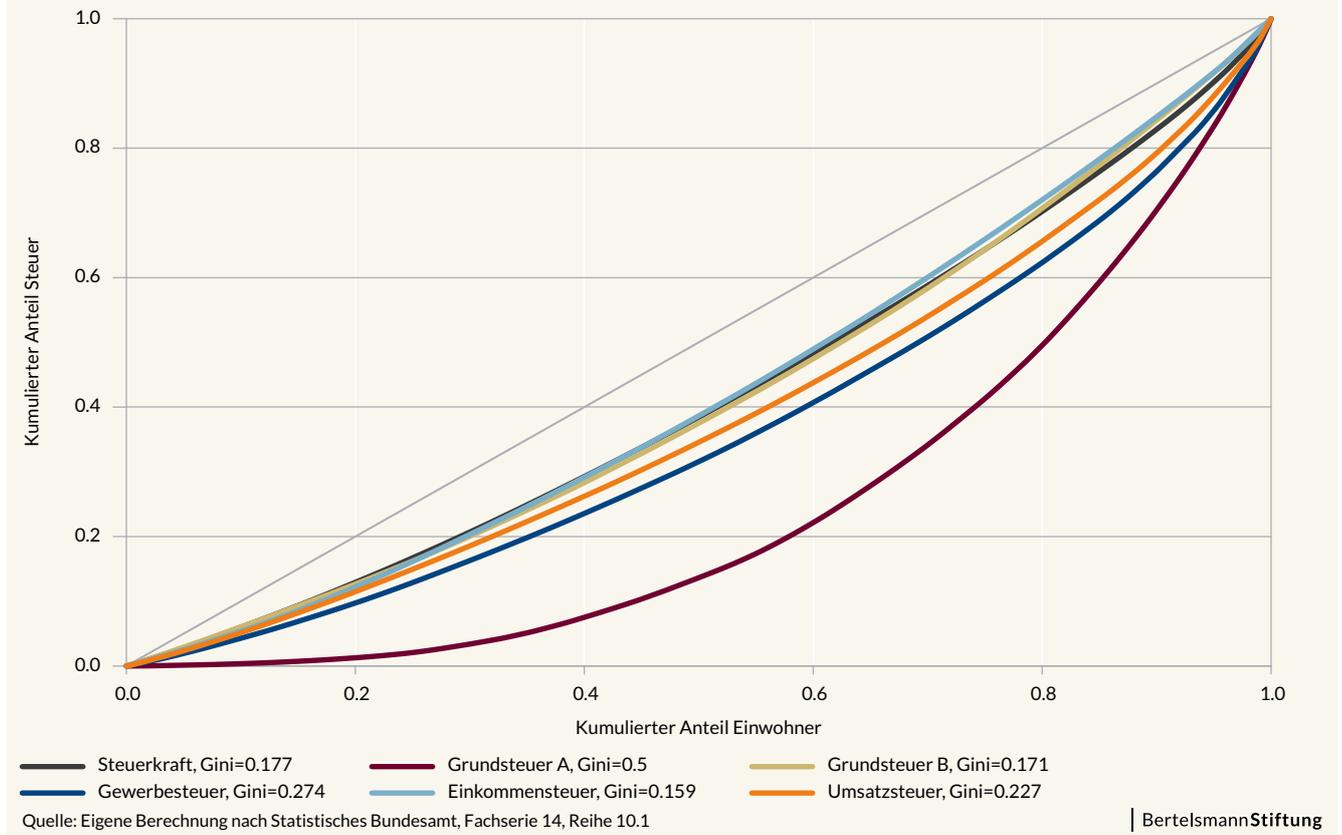
Lorenzkurve auf der Nulllinie verlaufen und lediglich ganz am rechten Rand des Graphen auf den Wert 1 hochschießen.

Zusätzlich ist der ebenfalls nach Einwohnerzahlen gewichtete Gini-Koeffizient angegeben. Anzumerken ist, dass Grundlage dieser Abbildung die 397 Kreise und kreisfreien Städte sind. In den Kreisen findet bereits eine Nivellierung über Durchschnitte statt. Die Betrachtung auf Ebene der rund 11.000 Gemeinden selbst würde deutlich höhere Gini-Werte zeigen.

Unter den fünf Steuerarten zeigt allein die Grundsteuer A einen außerordentlich hohen Wert für den Gini-Koeffizienten. Dies spricht dafür, dass nur wenige Gemeinden überhaupt wesentliche Erträge erzielen, diese Steuer also konzentriert anfällt. Betrachtet man die zugehörige Lorenzkurve, so zeigt diese nur einen schwachen Anstieg. Dies bedeutet, dass viele Einwohner in Kommunen leben, die ein im Verhältnis zur Einwohnerzahl eher geringes Aufkommen aufweisen. So trägt die eine Hälfte der Kommunen mit unterdurchschnittlichem Aufkommen in der Grundsteuer A

ABBILDUNG 29 **Konzentration der Steuereinnahmen im Vergleich**

Vergleich Steuerarten – Lorenzkurve bzgl. Einwohner



nur ca. 13,4 Prozent zum Gesamtaufkommen bei und entsprechend erhebt die andere Hälfte der Kommunen mit überdurchschnittlichem Aufkommen in der Grundsteuer A die restlichen 86,6 Prozent des Gesamtaufkommens.

Eine gewisse Konzentration zeigt auch die Gewerbesteuer mit einem Gini-Koeffizienten von 0,27. Angesichts des starken und direkten Einflusses der lokalen Wirtschaftsstruktur ist dies nicht überraschend.

Eher gering ist die Ungleichverteilung bei Grundsteuer B und der Einkommensteuer. Bei Letzterer begrenzt die Kapung des Gemeindeanteils bei 35.000 Euro zu versteuerndem Single-Einkommen die Bandbreite des individuellen Steueranteils der Kommunen und damit auch die Ungleichverteilung des Steueraufkommens über die Kommunen hinweg.

6 Fazit

Steuern sind im bundesweiten Durchschnitt mit rund 40 Prozent die größte Einnahmeart der Kommunen. Im Zuge der guten Konjunktur stiegen die Steuereinnahmen zwischen 2012 und 2017 um 29 Prozent. An diesem Trend, aber auch an den regionalen Differenzen, zeigt sich die hohe Korrelation zur Wirtschaftskraft. Aus diesem Grund weisen die süddeutschen Länder die mit Abstand höchsten Steuereinnahmen auf und bleiben die ostdeutschen Länder dauerhaft zurück. Der Einfluss der Wirtschaftskraft geht weit über die Gewerbesteuer hinaus. Er erstreckt sich auch auf die Verteilung der Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer.

Die regionalen Differenzen beruhen großteils auf der besonders ergiebigen und konjunktursensiblen Gewerbesteuer. Dies führt dazu, dass ein wirtschaftlicher Aufschwung die regionalen Disparitäten eher noch vergrößert.

Die Grundsteuer B stand in den letzten Jahren vermehrt im Fokus der Lokalpolitik. Da sie kaum Ausweichreaktionen hervorruft und ihre Einnahmen vollständig im Gemeindehaushalt verbleiben, haben viele Gemeinden ihre Hebesätze erhöht; nicht zuletzt aus Gründen der Haushaltskonsolidierung. Die Differenzen der Hebesätze und der Pro-Kopf-Belastung sind gewachsen. Bei der Gewerbesteuer gibt es keinen Trend der Steuererhöhungen, da hier die Bemessungsgrundlage volatil ist. Gleichwohl bestehen auch hier deutliche Hebesatzdifferenzen, die sich zu einer Belastung für den Standort entwickeln können. Im Ergebnis ist die Gesamtsteuerbelastung für Unternehmen in Bayern deutlich niedriger, als für jene in Nordrhein-Westfalen.

Literatur

- Andersen, George, und Henrik Scheller (2012). Fiskalföderalismus. Eine international vergleichende Einführung. Opladen.
- Arnold, Felix, Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler und Benjamin Holler (2015). Kommunalen Finanzreport 2015. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geißler und Philipp Schrauth (2015). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. DIW Wochenbericht 43. 1031–1040.
- Bach, Stefan (2018). „Grundsteuerreform. Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen“. DIW aktuell 9. Berlin.
- Boettcher, Florian, Ronny Bach, Stefan (2018). „Grundsteuerreform. Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann und Moritz Schubert (2017). Kommunalen Finanzreport 2017. Teil C Entwicklung und Verteilung der Gemeindesteuern. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler und Friederike-Sophie Niemann (2018). „Konsolidierungsprogramme für finanzschwache Kommunen“. Wirtschaftsdienst 8. 592–599.
- Bundesministerium der Finanzen (2019). Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969. BMF Dokumentation. Berlin.
- Claus, Katrin, Daniela Nehls und Wolfram Scheffler (2016). Grundsteuern in der Europäischen Union. ifst-Schrift 509. Berlin.
- Fuest, Clemens, Lea Immel, Volker Meier und Florian Neumeier (2018). Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen. ifo Institut. München.
- Geißler, René, Gerhard Hammerschmid und Christian Raffner (2019). Local Public Finance in Europe. Country Reports. Hertie School of Governance and Bertelsmann Stiftung. Berlin und Gütersloh.

Impressum

© 2019 Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Geißler, René, und Florian Boettcher (2016). „Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern“. *Wirtschaftsdienst* 3. 212–219.

Holler, Benjamin (2018). „Verteilungswirkung der fiktiven Hebesätze im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich“. *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 8. 169–174.

Slack, Enid, und Richard M. Bird (2014). *The Political Economy of Property Tax Reform*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism. No. 19. Paris.

Verantwortlich

Dr. René Geißler

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen, Ministerium Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Fachbereich Wirtschaft, Informatik, Recht, Technische Hochschule Wildau und Abteilung für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung

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

Prof. Dr. Rainer Stollhoff, Fachbereich Wirtschaft, Informatik, Recht, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© metamorworks - stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

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

www.bertelsmann-stiftung.de



A Kommunale Finanzen im Jahr 2018

B Gemeindesteuern

C Bargeld und Sichteinlagen
(liquide Mittel)

D Kassenkredite

E Starke und schwache Städte

Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	6
2 Betrachtungen auf Bundesebene	7
2.1 Arten des Finanzvermögens	7
2.2 Bargeld und Sichteinlagen	9
3 Vertiefende Analyse der Bargeld und Sichteinlagen anhand der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen	15
3.1 Entwicklung nach Kommunaltypen im Zeitverlauf	15
3.2 Regionale und zeitliche Disparitäten der Gemeinden	17
3.3 Verhältnis zu Liquiditätskrediten und Finanzierungssalden	19
Fazit	27
Literatur	28

Zusammenfassung

Ergebnisse der bundesweiten Betrachtung

- Über die Hälfte des Finanzvermögens der Kommunen beruht auf Anteilsrechten. Deren Volumen ist im Zeitverlauf volatil und auch von Bewertungsmaßstäben abhängig. Zudem ist es für öffentliche Aufgaben gebunden und im Regelfall nicht liquidierbar.
- Bargeld und Sichteinlagen (liquide Mittel) verzeichneten im Zeitverlauf einen deutlichen und kontinuierlichen Anstieg von rund 35 Milliarden Euro 2012 auf 48 Milliarden Euro in 2017.
- Die Pro-Einwohner-Rangfolge unter den Ländern blieb im Zeitverlauf relativ konstant. Aber die Spannweite zwischen den Ländern wuchs. An der Spitze der Verteilung stehen Bayern und Baden-Württemberg, am Ende Nordrhein-Westfalen und das Saarland.
- Die Vermögensart Bargeld und Sichteinlagen liegt überproportional bei den kreisangehörigen Gemeinden und unterproportional bei den kreisfreien Städten. Hier sind die Bestände in Relation zu den Ausgaben fast doppelt so hoch wie bei kreisfreien Städten und Landkreisen.
- Die wichtigsten verwaltungspraktischen Ursachen des Anstieges sind ungeplante Mehreinnahmen, das Parken von Überschüssen aus Mangel an Anlagealternativen oder alternativ abbaubaren Krediten sowie ausgefallene Ausgaben im Bereich Investitionen und Personal.
- Die Betrachtung der Bargeld und Sichteinlagen verbessert die Beurteilung der Haushaltslagen, die sich bisher meist allein auf die Kassenkredite stützte. Bildet man eine Nettoposition aus beiden Größen ergibt sich ein realistischeres Bild und es zeigen sich noch größere regionale Disparitäten.

Ergebnisse der Nordrhein-Westfalen-Vertiefung

- Das Wachstum der Bargeld und Sichteinlagen entfällt vor allem auf die kreisangehörigen Gemeinden. Kreise und kreisfreie Städte verzeichnen inflationsbereinigt seit 2012 sogar einen Rückgang.
- Bezogen auf die Pro-Kopf-Ausgaben weisen kreisangehörige Gemeinden in 2017 fast vier Mal höhere Bestände als kreisfreie Städte und Kreise aus.
- Die Persistenz hoher und niedriger Bestände zwischen den 397 Gemeinden ist im Vergleich der Jahre 2012 und 2017 außerordentlich hoch. Lediglich 31 Gemeinden konnten ihre Position wesentlich verbessern. Darunter keine kreisfreie Stadt.
- Das geringe Niveau der Bargeld und Sichteinlagen bei den kreisfreien Städten kann eine Folge professionellerer Kammereien und umfangreicherer Optionen des Cash-Pooling im Konzern sein. Wahrscheinlicher ist hingegen der Effekt der allgemeinen Haushaltslage, die in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens seit vielen Jahre deutlich angespannter ist.
- Die reichsten zehn Prozent der Gemeinden führen einwohnergewichtet fast die Hälfte der Bareinlagen.
- Im Regelfall liegen bei den Gemeinden entweder Kassenkredite oder Sichteinlagen vor, was sowohl der rechtlichen als auch wirtschaftlichen Norm entspricht.
- Der Vergleich der Nettoposition aus Bareinlagen und Kassenkrediten verdeutlicht die wirtschaftlichen Differenzen: 225 Gemeinden besitzen 2017 eine negative Nettoposition, 170 eine positive. Dabei sind die Extreme der negativen Nettopositionen deutlich größer denn jene der positiven.

- In der gemeinsamen Betrachtung der drei Größen Bargeld und Sichteinlagen, Finanzmittelsaldo und Kassenkredite lassen sich ökonomisch rationale Effekte belegen. Überschüsse/Defizite führen zum Abbau/Zuwachs von Kassenkrediten und zum Aufbau/Abbau von Bargeld und Sichteinlagen. Dieser Zusammenhang ist deutlich größer bei hoch verschuldeten Gemeinden, da diese keinen Puffer aus Bargeld und Sichteinlagen besitzen.

1 Einleitung

Das Finanzvermögen ist eine Kategorie, die bis dato noch an keiner Stelle Eingang in die Diskussion kommunaler Finanzen gefunden hat. Dafür gibt es verschiedene Erklärungen: Die Statistik über das Finanzvermögen ist im Vergleich zu anderen Statistiken wie z. B. Verschuldung oder Steuern noch jung und war über längere Zeit wenig belastbar. Erstmals wurde diese Fachserie im Jahre 2004 aufgelegt. Unvermeidlich traten in den ersten Jahren Mängel in der Erfassung auf. Diverse methodische Anpassungen waren notwendig, die Aussagekraft war fraglich und die Daten wurden nur hoch aggregiert veröffentlicht.¹ Tiefere Auswertungen waren nicht möglich. Mit dem Jahr 2010 erfuhr die Statistik über das Finanzvermögen eine Revision, welche die Plausibilität der Daten stärkte und differenzierte Aussagen ermöglichte.

Dabei weist diese Statistik eine durchaus lange Geschichte auf.² Erste Pläne, das Vermögen der Kommunen zu erfassen, wurden bereits in den 1960er Jahren gehegt und gesetzliche Grundlagen wurden geschaffen. Die Umsetzung scheiterte jedoch an der Bewertung des Anlagevermögens. (Das ist weiterhin eine offene Frage.) Im Jahr 2004 forderte dann die Europäische Union die Erfassung des Finanzvermögens.

Mit dem Jahr 2017 liegen nunmehr acht belastbare Jahre vor, anhand derer sich die Entwicklung des Finanzvermögens darstellen und interpretieren lässt. Damit erfährt die Finanzstatistik allgemein eine deutliche Aufwertung. Denn erstmals kann eine Vermögenskategorie der Kommunen betrachtet werden, was den tradierten Diskurs über kommunale Verschuldung ergänzt. Anzumerken ist jedoch, dass auch das Finanzvermögen nur eine Kategorie des Vermögens ist. Mit Blick auf die bestehenden Bilanzierungserfahrungen ist Infrastruktur der gewichtigere Teil. Hierzu existieren jedoch keine länderübergreifend vergleichbaren Statistiken.

Im Rahmen des vorliegenden Finanzreports wird das kommunale Finanzvermögen nun erstmals eingehender analysiert. Einleitend werden die wesentlichen Arten des Finanzvermögens dargestellt. Im Fokus der Analyse steht daran anschließend die Kategorie „Bargeld und Sichteinlagen“, die sich vereinfacht auch als „liquide Mittel“ bezeichnen lassen. Dieser Fokus erklärt sich aus deren Validität, der auffälligen Entwicklung und etwaigen Zusammenhängen zu anderen Finanzindikatoren. Diese Zusammenhänge werden am Beispiel der Gemeinden Nordrhein-Westfalens vertieft.

1 Statistisches Bundesamt (2017): Fachserie 14, Reihe 5.1, S. 2

2 Michel 2007, S. 42

2 Betrachtungen auf Bundesebene

2.1 Arten des Finanzvermögens

Das Finanzvermögen der Kommunen gliedert sich im Wesentlichen in sechs Bereiche:

TABELLE 1 Kategorien des Finanzvermögens

Bargeld	Die im Umlauf befindlichen Noten und Münzen, die üblicherweise als Zahlungsmittel verwendet werden und sich im eigenen Besitz (eigener Kassenbestand) befinden. <i>Beispiel: Der Kassenbestand des Sozialamtes.</i>
Sichteinlagen	Unter Sichteinlagen sind Einlagen (in Landes- oder Fremdwährung) bei Banken zu zählen, deren sofortige Umwandlung in Bargeld verlangt werden kann oder die durch Scheck, Überweisung, Lastschrift oder ähnliche Verfügungen übertragbar sind, und zwar beides ohne nennenswerte Beschränkung oder Gebühr. Die amtliche Statistik erfasst auch diejenigen Einlagen, bei denen die Umwandlung in Bargeld oder die Übertragung nicht jederzeit möglich ist (beispielsweise Termineinlagen, Sparguthaben). <i>Beispiel: Die Kommune führt bei einer Bank ein Tagesgeldkonto.</i>
Wertpapiere ohne Anteilsrechte	Wertpapiere garantieren ihrem Inhaber ein vertraglich vereinbartes festes oder variables regelmäßiges Geldeinkommen sowie in der Regel das Recht auf Rückzahlung des überlassenen Kapitalbetrags (Tilgung). Hinsichtlich der Laufzeit werden Geldmarkt- und Kapitalmarktpapiere unterschieden. Geldmarktpapiere weisen eine Ursprungslaufzeit in der Regel von bis zu einem Jahr auf. Kapitalmarktpapiere haben eine Ursprungslaufzeit von in der Regel mehr als einem Jahr. <i>Beispiel: Die Kommune besitzt eine Bundesanleihe.</i>
Ausleihungen	Ausleihungen liegen vor, wenn die Kommune Mittel an Dritte (Schuldner) gewährt und dies entweder in einem nicht begebaren Titel oder gar nicht verbrieft ist (vergebene Kredite). Ausleihungen stellen eine Verbindlichkeit gegenüber dem Gläubiger dar, die bei Fälligkeit zurückgezahlt werden muss. Unerheblich ist, ob für die Auszahlungssumme Zinsen anfallen oder nicht. <i>Beispiel: Die Kommune gewährt einen zinslosen Kredit an ihre Wohnungsbaugesellschaft.</i>
Sonstige Forderungen	Alle verbleibenden Forderungen, die sich nicht in die oben genannten Kategorien einordnen lassen, werden als „sonstige Forderungen“ erfasst. Sie entstehen infolge eines zeitlichen Abstands zwischen einer Transaktion und der hierfür erforderlichen Zahlung. Dies umfasst sowohl Ansprüche der Kommune auf Zahlungen aus öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Schuldverhältnissen als auch Ansprüche auf noch ausstehende Warenlieferungen oder zu erbringende Dienstleistungen aus geleisteten Anzahlungen. <i>Beispiel: Die Kommune erstellt einen gebührenpflichtigen Bescheid nach Bauordnung.</i>
Anteilsrechte	Forderungen, durch die Eigentumsrechte an Unternehmen und Einrichtungen verbrieft sind. Mit diesen finanziellen Aktiva ist in der Regel ein Anspruch auf einen Anteil am Gewinn und am Eigenkapital im Falle der Liquidation verbunden. Diese Anteile müssen bewertet werden. Grundlage hierfür ist das bilanzielle Eigenkapital. <i>Beispiel: Die Kommune besitzt ein Stadtwerk.</i>

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014), Fachserie 14, Reihe 5.1: 5 ff. sowie Wonke 2017: 96 f.

| BertelsmannStiftung

Kommunalhaushaltsverordnung Kameralistik Bayern

§ 20 Allgemeine Rücklage und Sonderrücklagen

- (1) Rücklagen sind die allgemeine Rücklage und die Sonderrücklagen.
- (2) Die allgemeine Rücklage soll die rechtzeitige Leistung von Ausgaben sichern. Zu diesem Zweck muss ein Betrag vorhanden sein, der sich in der Regel auf mindestens 1 Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre beläuft.
- (3) In der allgemeinen Rücklage sollen ferner Mittel zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt künftiger Jahre angesammelt werden. Der allgemeinen Rücklage sind rechtzeitig Mittel zuzuführen, wenn
 1. die Tilgung von Krediten, die mit dem Gesamtbetrag fällig werden, die voraussichtliche Höhe der Zuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt übersteigt und nicht anders gedeckt werden kann,

2. die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Gewährverträgen und Verpflichtungen aus verwandten Rechtsgeschäften die laufende Aufgabenerfüllung erheblich beeinträchtigen würde,
3. sonst für die im Investitionsprogramm der künftigen Jahre vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ein unvertretbar hoher Kreditbedarf entstehen würde.

Kommunalhaushaltsverordnung Doppik Bayern

§ 23 Rücklagen

Rücklagen sind nur die Allgemeine Rücklage (Nettoposition), Rücklagen aus nicht ertragswirksam aufzulösenden Zuwendungen und die Rücklage aus Überschüssen des Ergebnishaushalts (Ergebnisrücklage). Die Rücklagen sind auf der Passivseite der Bilanz unter dem Posten „Eigenkapital“ gesondert auszuweisen.

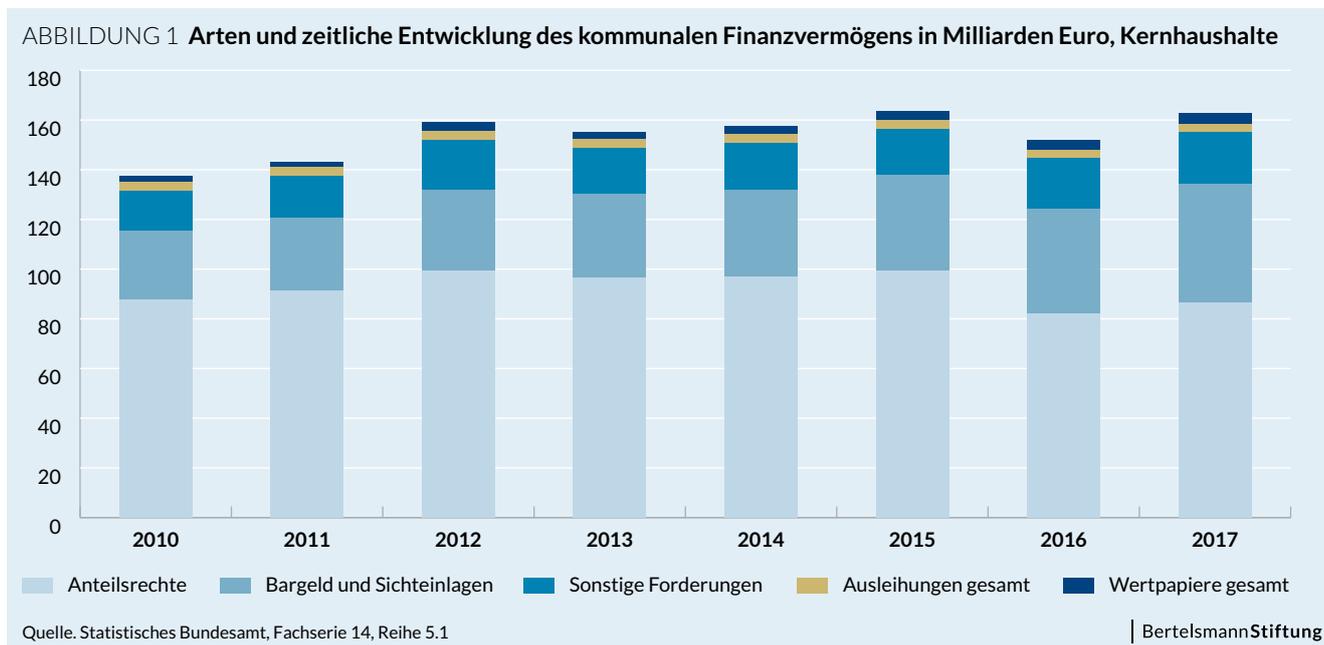
In der zahlungsbasierten Kameralistik gab es an einer Stelle einen rechtlichen Bezug zum Finanzvermögen. Denn die kamerale Gemeindehaushaltsverordnungen sahen die Pflicht der Kommunen vor, bestimmte Rücklagen zu bilden.³ Die allgemeine Rücklage diene der Sicherung der Liquidität. Eine andere Form der kamerale Rücklage diene der Ansammlung von Geldern, um mittelfristig Kredite tilgen oder Investitionen durchführen zu können. Diese Rücklagen mussten kurzfristig verfügbar, sicher und ertragbringend angelegt werden. Die Mittel fanden sich daher in den Bereichen Bargeld, Sichteinlagen oder Geldmarktwertpapiere wieder. Da einige Länder den Wechsel zur Doppik noch nicht vollzogen haben bzw. auch dauerhaft nicht vollständig vollziehen wollen, bleibt diese Rechtslage weiterhin regional bestehen.

In der doppelischen Haushaltsordnung existiert zwar auch der Begriff der Rücklage. Er bezieht sich aber auf die Passivseite der Bilanz und hat einen anderen Bedeutungsinhalt. Eine konkrete Vorgabe zur Höhe der vorzuhaltenden Liquidität besteht in der Doppik grundsätzlich nicht mehr. Textbox 1 zeigt am Beispiel Bayerns die geltenden unterschiedlichen Rechtslagen für Kameralistik und Doppik.

Eine Ausnahme von dieser grundsätzlichen Rechtslage ist jedoch in Hessen mit dem Jahr 2019 in Kraft getreten. Hier wurde die in § 106 Absatz 1 der Gemeindeordnung enthaltene Pflicht zur Liquiditätssicherung dahingehend spezifiziert, mindestens zwei Prozent der laufenden Verwaltungsauszahlungen der drei Vorjahre vorzuhalten, was der früheren kamerale Rechtslage entspricht. Da die Mittel liquide sein müssen, handelt es sich im Wesentlichen um Bargeld und Sichteinlagen. Allerdings ist fraglich, ob die Verpflichtung zu einem messbaren Anstieg der gesamten Bestände führen wird, denn in den meisten Kommunen wurde dieses Niveau bereits erreicht und für Kommunen in angespannter Haushaltslage bestehen Erleichterungen. Dieser bis dato ungewöhnliche Schritt erklärt sich aus der umfangreichen Umschuldung der Liquiditätskredite im Zuge von „Schutzschirm“ und „Hessenkasse“. Die Regelung soll die zukünftige Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten begrenzen.

Abbildung 1 weist die Struktur und zeitliche Entwicklung des kommunalen Finanzvermögens aus. Die absolute Entwicklung zeigt keinen klaren Trend, obgleich das Volumen im Vergleich der Jahre 2010 und 2017 tendenziell ansteigt (18 Prozent). Unübersehbar ist die große Bedeutung der Anteilsrechte. Sie machen bundesweit durchgängig über 50 Prozent des Finanzvermögens aus. Dieser Bereich ist allerdings in der Analyse zurückhaltend zu betrachten. Denn die Abgrenzung der hier erfassten Unternehmungen ist nicht

³ Schwarting 2001: 175 f.



in allen Jahren deckungsgleich, woraus die erheblichen Sprünge zwischen den Jahren erklärbar werden.⁴

Mit Blick auf fiskalische Relevanz und inhaltliche Interpretation bietet sich nur der Bereich „Bargeld und Sichteinlagen“ für eine vertiefende Analyse an. Tatsächlich ist dies auch der Bereich, der einen auffälligen und (fast) kontinuierlichen Anstieg verzeichnete. Mehr als ein Viertel des Finanzvermögens entfällt 2017 auf diese nicht sehr lukrative Vermögenskategorie. Die Tendenz ist steigend, denn im Jahr 2010 waren es nur 18 Prozent.

Abbildung 2 stellt die Struktur des kommunalen Finanzvermögens im Ländervergleich dar. Die absolute Höhe und die Struktur variieren deutlich. So liegen die thüringischen Kommunen an der Spitze mit fast dem Dreifachen Pro-Einwohner-Wert des Saarlandes. Die Varianz zwischen den Ländern erklärt sich primär durch das unterschiedliche Niveau der Anteilsrechte. In Thüringen entfallen 81 Prozent des Finanzvermögens auf Anteilsrechte, in Baden-Württemberg lediglich 28 Prozent. In Anbetracht der methodischen Hürden in der Erfassung der Grundgesamtheit

⁴ Das dargestellte Finanzvermögen des Öffentlichen Gesamthaushalts entspricht sachlich und systematisch jeweils dem Stand des aktuellen Berichtsjahrs. Zwischen den Berichtsjahren wurden Änderungen vorgenommen, was die Belastbarkeit von Zeitreihen einschränkt. Ab dem Berichtsjahr 2013 werden die Einrichtungen für Forschung und Entwicklung in die Erhebung einbezogen. Ab dem Berichtsjahr 2015 umfasst der Berichtskreis in Übereinstimmung mit dem ESVG 2010 alle öffentlich bestimmten Holdinggesellschaften. Ab dem Berichtsjahr 2016 werden dem Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich auch die Anteilsrechte an Einheiten außerhalb des Sektors Staat zugeordnet.

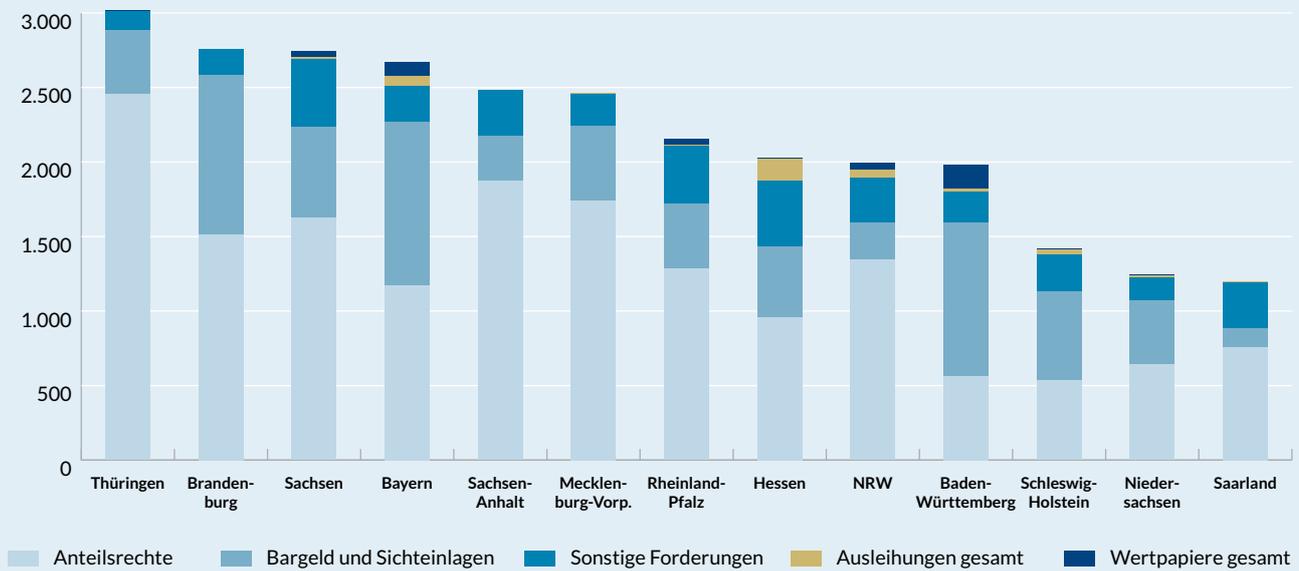
und deren Bewertung sind diese Zahlen mit Vorsicht zu betrachten und erlauben kein wirkliches Urteil über die Vermögenslage der Kommunen. Anders verhält es sich im Bereich von Bargeld und Sichteinlagen. Dessen Anteil am gesamten Finanzvermögen bewegt sich zwischen 10 Prozent im Saarland und 52 Prozent in Baden-Württemberg. Die Hintergründe für die Varianz dieser Größe werden in den folgenden Kapiteln beleuchtet.

2.2 Bargeld und Sichteinlagen

Der Bereich Bargeld und Sichteinlagen eignet sich aus mehreren Gründen für eine vertiefende Analyse: Die statistische Erfassung ist stabil, es bestehen keine Bewertungsspielräume und keine innerstaatlichen Verflechtungen, sie sind im Volumen bedeutsam und kontinuierlich angestiegen. In den folgenden Kapiteln werden nun die zeitlichen und regionalen Trends auf Ebene aggregierter Länderwerte sowie praktische Hintergründe dargestellt.

Abbildung 3 zeigt zu Beginn das Pro-Einwohner-Niveau 2017 sowie den Vergleich zum Jahr 2012. Im Jahr 2017 trat eine Spannweite von eins zu neun zwischen dem Saarland und Bayern auf. Im Vergleich zu 2012 ist die Spannweite gesunken, was aus dem überproportionalen Anstieg der saarländischen Werte resultiert. Gleichwohl ist dies lediglich ein statistischer Effekt, da das Niveau des Saarlandes gering war und blieb. Die Besetzung der ersten und letzten Positionen erscheint nicht zufällig, finden sich hier doch

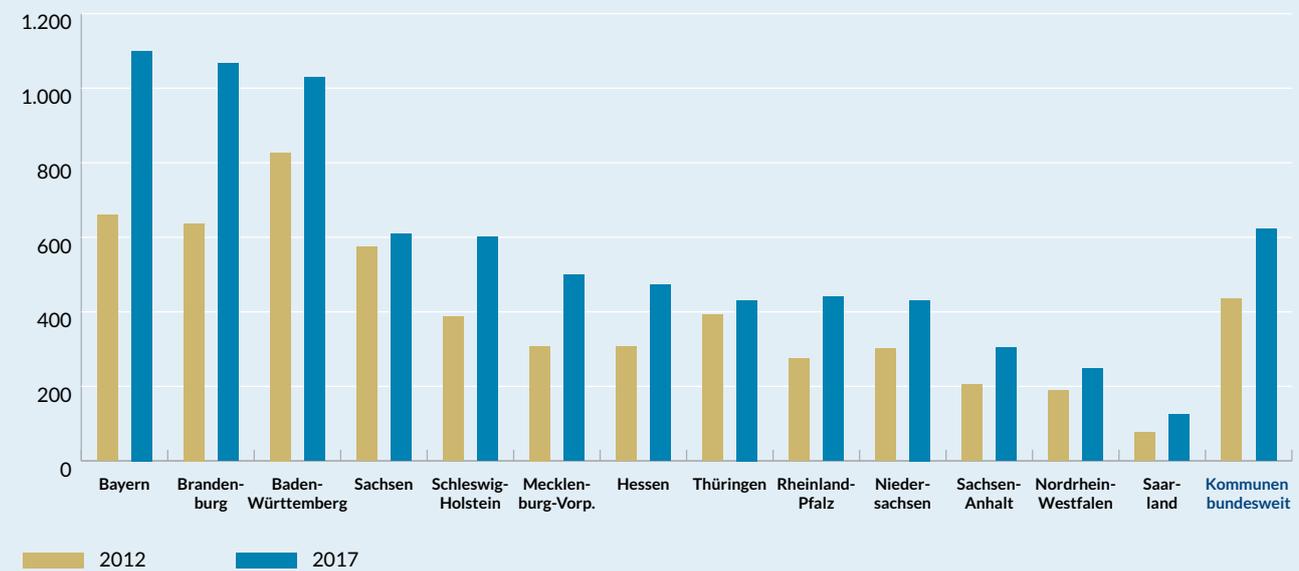
ABBILDUNG 2 Arten und Verteilung des kommunalen Finanzvermögens in 2017 in Euro je Einwohner, Kernhaushalte



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5.1, 2018

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 3 Bargeld und Sichteinlagen 2012 und 2017, in Euro je Einwohner, Kernhaushalte



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5.1

BertelsmannStiftung

TEXTBOX 1 Hintergründe für den Anstieg der Bargeld und Sichteinlagen

Die Analyse der Entwicklung und Verteilung von Bargeld und Sichteinlagen ist aus Perspektive der Finanzstatistik „Neuland“. Es liegen kaum Erkenntnisse über die Hintergründe dieses Indikators vor, was die Interpretation begrenzt. Aus diesem Grunde wurde eine Reihe von Experteninterviews mit Kämmerern bzw. für die Finanzstatistik Zuständigen verschiedener Städte geführt. Zielstellung war es, verwaltungspraktische Erklärungen für die Entwicklung dieses Indikators zu gewinnen. Vorausschauend lässt sich feststellen, dass die These eines engen Zusammenhangs zwischen allgemeiner Haushaltslage und entsprechenden Werten der Bargeld und Sichteinlagen bestätigt wurde; jene somit ein valider Indikator sind. Typische Erklärungen für die Entwicklung dieses Indikators sind des Weiteren:

- Die Kommunen akkumulieren gezielt Überschüsse der Vorjahre, um z. B. größere Ausgaben der Zukunft tätigen zu können.
- Ungeplante Überschüsse des Vorjahres werden „geparkt“.
- Die Kommunen bilden Rücklagen zur Liquiditätssicherung oder in Erwartung volatiler Einnahmen.
- Die Kommunen akkumulieren Überschüsse in Ermangelung besserer Verwendungszwecke.
- Die Kommunen führen keine Liquiditätskredite, die alternativ abzubauen wären. Denn andernfalls müsste überschüssige Liquidität haushaltsrechtlich hierfür eingesetzt werden.
- Vorhandene Liquiditätskredite können infolge ihrer Laufzeiten nicht kurzfristig getilgt werden.

- Grundsätzlich denkbar wäre für alle Kommunen, dass am Jahresende ein Liquiditätspuffer für die Tilgung eines Kredits besteht, der erst nach dem Meldestichtag 31.12. fällig ist.
- Längerfristige Anlagen lohnen infolge der adversen Zinskurve nicht.
- Die Kommunen verteilen Gelder auf unterschiedliche Fristigkeiten (darunter auch Sichteinlagen), um Verwahrentgelder zu vermeiden.
- Hohe liquide Mittel sind Resultat bewusster lokalpolitischer Entscheidungen.
- Die Berücksichtigung nicht zahlungsbasierter Größen in der doppischen Ergebnisrechnung (z. B. Abschreibungen) führt dazu, dass ein doppisch lediglich ausgeglichener Haushalt in der Finanzstatistik Überschüsse verbucht (Kompetenzzentrum 2015: 10 f.).
- Bei kleinen Gemeinden ist das fachliche „Know-how“ in den Kämmerereien für anderweitige Kapitalanlagen bzw. der Handlungsspielraum für Cash-Pooling im Konzern begrenzt.
- Für die kreisangehörigen Gemeinden stellt ein Teil der Einnahmen nur Mittel dar, die diese (in Form von Verbands-/Amts-/Kreisumlage) an ihre Gemeindeverbände weiterleiten. Im kreisangehörigen Raum ist daher mit zyklisch wiederkehrenden Liquiditätsüberschüssen zu rechnen, da der Zahlungstermin kurz nach dem Erfassungstichtag der Finanzstatistik liegt (Stichtagseffekt).
- Dieser Stichtagseffekt wird verstärkt, da der Zufluss bestimmter wesentlicher Einzahlungen bei den Gemeinden über das Jahr nicht gleichmäßig erfolgt. Zum Beispiel haben die Gemeinschaftssteueranteile im ersten Quartal keinen, Zahlungstermin dafür im vierten Quartal zwei Zahlungstermine.

die jeweils stärksten und schwächsten Länder (gemessen an Finanzierungssalden und Kassenkrediten).⁵ Sichtbar wird im Jahresvergleich des Weiteren, dass die Werte in allen Ländern anstiegen. Trotz der hohen Zuwächse blieb die Reihenfolge der Länder aber recht stabil. Lediglich zwei der 13 Länder änderten ihren Rang um zwei oder drei Plätze.

Abbildung 4 differenziert Bargeld und Sichteinlagen anhand der unterschiedlichen Kommunaltypen. Der größte und im Zeitverlauf seit 2012 stabile Teil liegt bei den kreisangehörigen Gemeinden (66 Prozent). Mit großem Abstand und nah beieinander folgen die kreisfreien Städte (17 Prozent) und die Landkreise (13 Prozent). Bezieht man diese Vertei-

lung auf den Vergleichsmaßstab der bereinigten Ausgaben, so sind die Bargeld und Sichteinlagen bei den kreisangehörigen Gemeinden deutlich höher, als bei den anderen Kommunaltypen (vgl. Abbildung 5). Im Zeitverlauf seit 2012 verzeichneten die kreisangehörigen Gemeinden (48 Prozent) und Kreise (49 Prozent) einen stärkeren Anstieg von Bargeld und Sichteinlagen als die kreisfreien Städte (36 Prozent).

Im Bundesdurchschnitt aller Kommunen belief sich die Kategorie Bargeld- und Sichteinlagen im Jahr 2016 auf 18 Prozent der bereinigten Ausgaben. Diese Relation war in den vergangenen Jahren relativ stabil. Im Vergleich der Kommunaltypen treten jedoch deutliche Unterschiede auf (vgl. Abbildung 5).⁶ Die kreisangehörigen Gemeinden ver-

⁵ Das Land Brandenburg ist hierbei eine Ausnahme. Tatsächlich ist das Niveau der Bargeld und Sichteinlagen überraschend hoch, was auch landespolitisch bereits zu Diskussionen führte. Vgl. Märkische Oderzeitung vom 17.1.2018 „Eine halbe Milliarde gebunkert“.

⁶ Die Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte für das Jahr 2017 lagen zum Zeitpunkt der Analyse noch nicht vor. Daher wurde auf das Jahr 2016 zurückgegriffen.

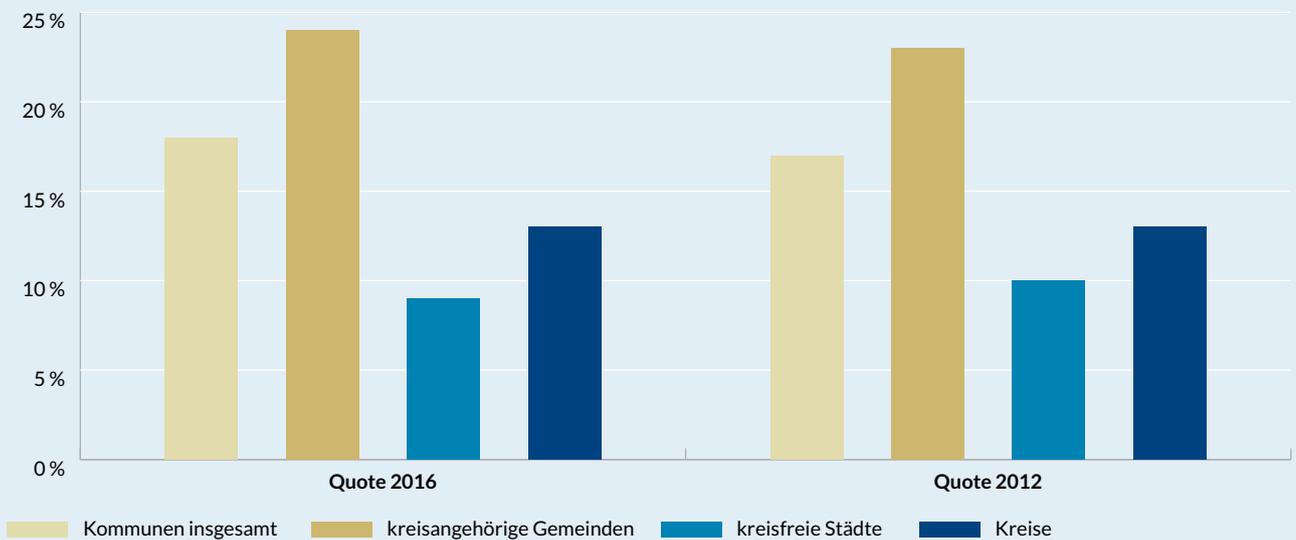
ABBILDUNG 4 Bargeld und Sichteinlagen im Zeitverlauf auf Bundesebene nach Kommunaltypen, in Milliarden Euro, Kernhaushalte



Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5.1

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 5 Bargeld und Sichteinlagen im Vergleich zu den bereinigten Ausgaben der Kommunaltypen 2016 und 2012, Kernhaushalte*



* Die Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte für das Jahr 2017 lagen zum Zeitpunkt der Bearbeitung noch nicht vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5.1 und Fachserie 14, Reihe 2

BertelsmannStiftung

fügen über einen auch relativ bemessen signifikant höheren Bestand als Kreise und kreisfreie Städte. Der Vergleich zum Jahr 2012 zeigt ebenso, dass dies offenbar ein dauerhafter Effekt ist.

Diese bundesweite Verteilung findet sich im Grundsatz auch innerhalb der Flächenländer wieder (vgl. Tabelle 2); allerdings mit einer erheblichen Varianz. In allen Ländern dominieren die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter zulasten der kreisfreien Städte bei der Verteilung der Bargeld und Sichteinlagen. Bei diesem Vergleich fällt natürlich

TABELLE 2 Verteilung von Bargeld und Sichteinlagen sowie bereinigte Ausgaben nach Kommunaltypen 2017 im Ländervergleich, (ohne überörtliche Kommunalverbände), Kernhaushalte, in Prozent*

	Verteilung Bargeld und Sichteinlagen			Verteilung der bereinigten Ausgaben		
	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Kreise	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Kreise
Mecklenburg-Vorpommern	90	2	8	44	21	34
Hessen	81	11	8	49	32	16
Sachsen-Anhalt	79	5	16	22	48	29
Rheinland-Pfalz	78	9	13	40	29	26
Schleswig-Holstein	76	7	16	47	27	25
Brandenburg	72	7	20	46	20	34
Baden-Württemberg	71	21	8	60	23	17
Thüringen	67	10	23	44	29	27
Nordrhein-Westfalen	66	11	23	42	43	10
Bayern	65	23	12	51	35	10
Niedersachsen	63	11	26	53	14	31
Sachsen	58	31	11	40	37	22
Saarland	55	0	45	79	0	21
Flachländer gesamt	66	17	13	49	31	17

* Die höheren Kommunalverbände bleiben bei dieser Darstellung außen vor, da sie nur in wenigen Ländern vorkommen und geringe Werte aufweisen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5.1 sowie Sonderauswertung Kassenstatistik 2017

| BertelsmannStiftung

TEXTBOX 2 Die Nettoposition der Bundesländer aus Kassenkrediten sowie Bargeld und Sichteinlagen

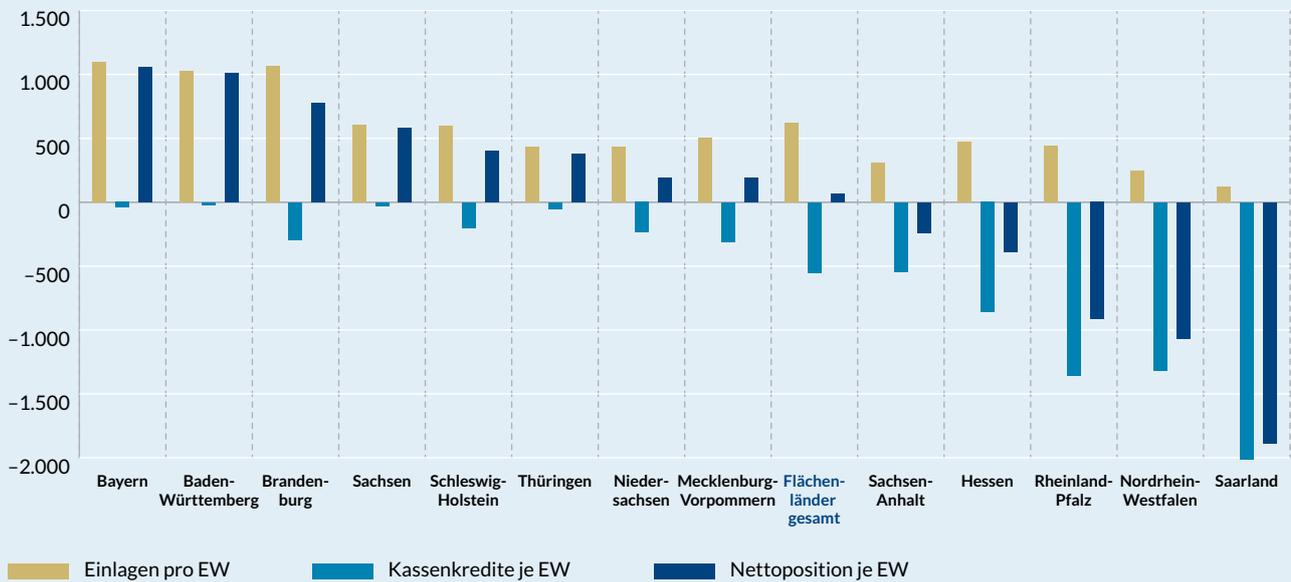
Die Beurteilung kommunaler Haushaltskrisen machte sich in der Vergangenheit meist an den Kassenkrediten fest. Sie dürfen lediglich nachrangig als Ultima Ratio zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit aufgenommen werden und besitzen meist eine kurze Laufzeit. In gewisser Weise spiegelbildlich verhält es sich mit den Bargeld und Sichteinlagen. Sie werden im Regelfall verbucht, wenn andere Verwendungsbedarfe nicht vorliegen. Abbildung 6 weist beide Indikatoren parallel aus. In der Summe der Flächenländer waren 2017 die Bargeld und Sichteinlagen größer als die Kassenkredite. Dies ist ein bemerkenswerter Befund, der in den Vorjahren noch nicht gegeben war und wesentlich aus dem stetigen Anstieg der Bargeld und Sichteinlagen resultiert. In der Summe spricht dies für eine Entspannung der kommunalen Finanzlage bei weiterhin lokal bestehenden Haushaltskrisen.

Es wird deutlich, dass die Länder an der Spitze der Bargeld und Sichteinlagen nur äußerst geringe Kassenkredite führen und am anderen Ende der Verteilung jene Länder mit hohen Kassenkre-

diten geringe Bargeld und Sichteinlagen ausweisen. Länder, in denen beide Indikatoren wesentliche Größen einnehmen, sprechen für eine heterogene Lage der kommunalen Haushalte und für das Vorhandensein sowohl finanziell starker als auch krisenhafter Kommunen.

Diese parallele Betrachtung erweitert den Blickwinkel entscheidend. Denn bis dato wurde anhand der Kassenkredite jeweils nur die untere Hälfte der Abbildung betrachtet. Die obere Hälfte, die die Bargeld und Sichteinlagen ausweist, blieb außen vor. In einer hypothetischen Betrachtung wurden nun beide Größen saldiert, um eine Nettoposition zu erhalten. (Selbstverständlich soll dies nicht als Empfehlung an die Landespolitik verstanden werden, Guthaben und Defizite der Kommunen untereinander zu verrechnen.) Im Ergebnis vergrößert sich die Spannweite zwischen den Ländern von knapp 2.000 Euro je Einwohner (gemessen an den Kassenkrediten) erheblich auf 2.945 Euro je Einwohner. Der traditionelle Blick auf die Kassenkredite als Krisenindikator unterschätzt somit die bestehenden regionalen Disparitäten. An der Reihenfolge der Länder ändert sich nichts.

ABBILDUNG 6 **Kassenkredite, Bargeld und Sichteinlagen sowie Nettoposition der Bundesländer in 2017, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5.1 sowie Schuldenstatistik 2017

BertelsmannStiftung

auch die unterschiedliche Struktur der kommunalen Ebene ins Gewicht. So gibt es z. B. im Saarland keine kreisfreie Stadt und in Mecklenburg-Vorpommern nur zwei.

Aufschlussreicher ist daher der Vergleich in der Verteilung der Bargeld und Sichteinlagen zur Verteilung der bereinigten Ausgaben. In allen Ländern (mit Ausnahme des untypisch strukturierten Saarlandes) führen die kreisangehörigen Gemeinden überproportionale Bestände der Bargeld und Sichteinlagen und die kreisfreien Städte unterproportionale. Ein heterogenes Bild bieten die Landkreise, deren Bestände an Bargeld und Sichteinlagen in den meisten Fällen zwar unterproportional sind, wo aber auch das gegenteilige Bild auftritt (Nordrhein-Westfalen, Bayern), bzw. in Thüringen und Niedersachsen der Abstand gering ist.

Relativ ausgewogen sind beide Größen zwischen den drei Kommunaltypen in Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg. Große Differenzen in der Verteilung von Bargeld und Sichteinlagen und bereinigten Ausgaben bestehen in Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen.

3 Vertiefende Analyse der Bargeld und Sichteinlagen anhand der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen

In diesem Kapitel werden die Bargeld und Sichteinlagen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen untersucht, um ein tieferes Verständnis von Entwicklung, Ungleichheiten zwischen den Kommunen und Einflussfaktoren zu gewinnen. Zunächst werden die Bargeld und Sichteinlagen über den Zeitverlauf und im Vergleich nach Kommunaltypen (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Kreise) dargestellt. Danach erfolgt die Auswertung individueller Daten für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden. Im Fokus stehen hierbei die regionalen Disparitäten und deren Entwicklung im Zeitverlauf. Des Weiteren wird untersucht, welche Zusammenhänge zwischen Liquiditätskrediten, Finanzierungssalden und kommunalen Bargeld und Sichteinlagen besteht.

3.1 Entwicklung nach Kommunaltypen im Zeitverlauf

Abbildung 7 zeigt, wie sich die Bestände an Bargeld und Sichteinlagen in kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten und Kreisen zwischen 2011 und 2017 verändert haben. Im Vergleich der Bundesländer ist das allgemeine Niveau dieser Bestände, wie bereits erwähnt, anhaltend sehr gering (vgl. Abbildung 3). Im Jahr 2011 beliefen sich die Gesamteinlagen auf 2,82 Milliarden Euro⁷. 52,7 Prozent dieses Vermögens sind den 373 kreisangehörigen Gemeinden-

⁷ Auf höherer Verwaltungsebene existieren außerdem der Landschaftsverband Rheinland, der Landschaftsverband Westfalen-Lippe und der Regionalverband Ruhr. Diese Verbände hatten 2011 ein Bargeldvermögen von 0,36 Milliarden Euro, welches bis 2017 auf 0,60 Milliarden Euro stieg. Diese werden in der Abbildung nicht berücksichtigt.

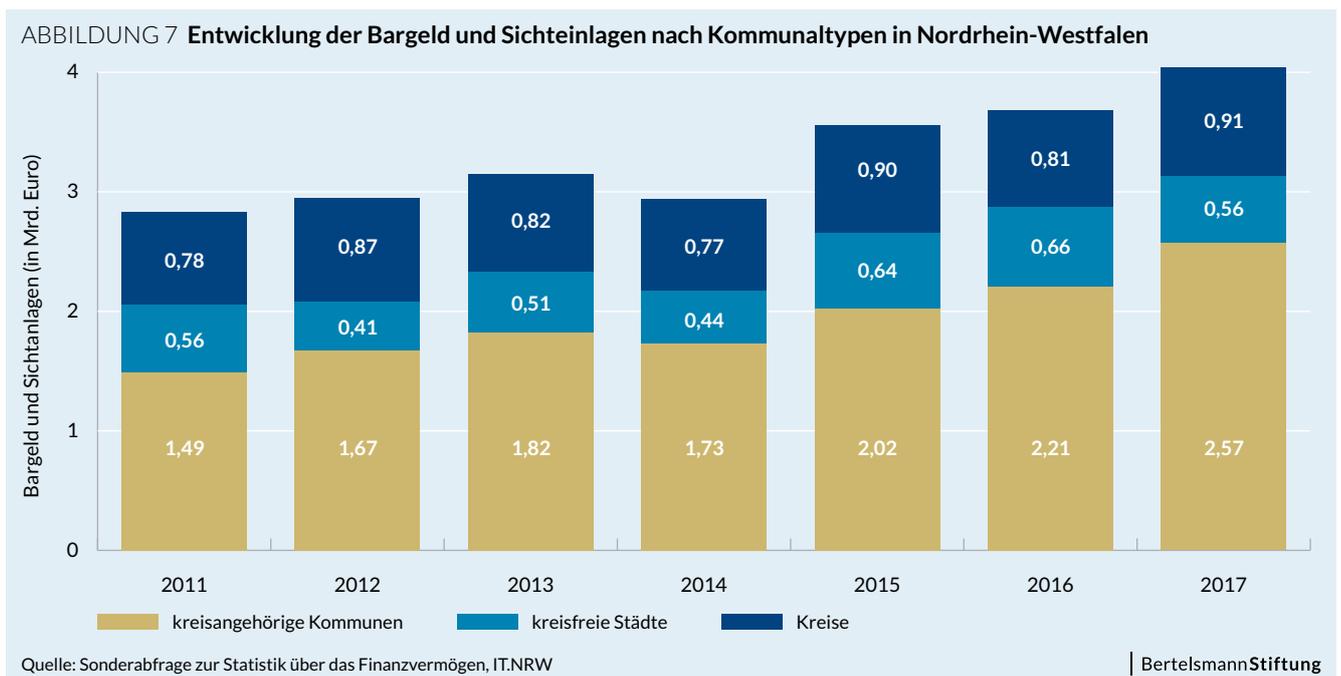
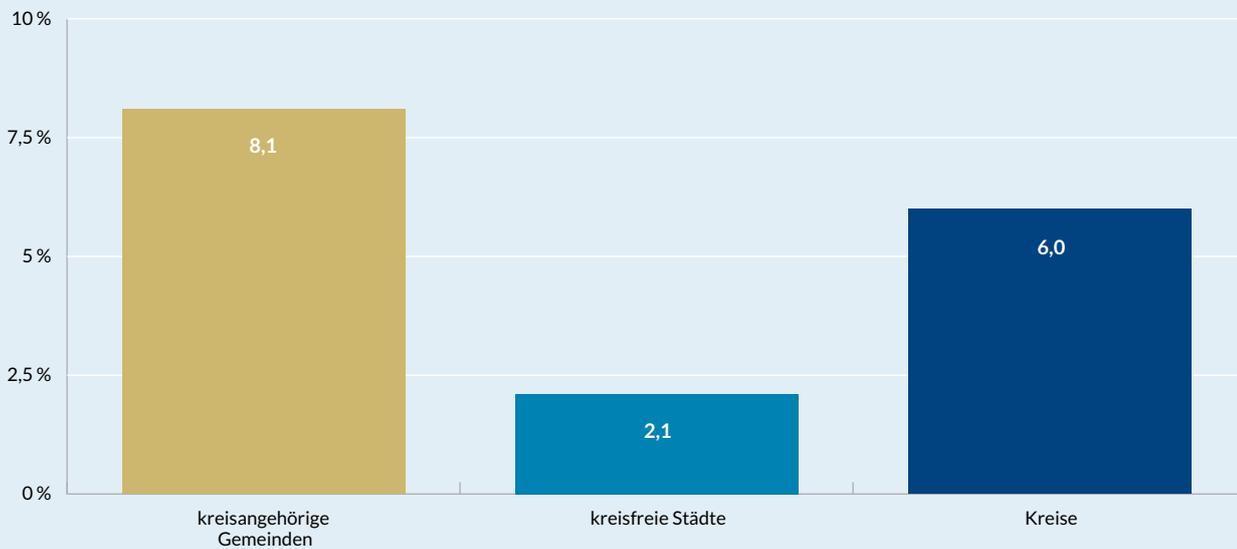


ABBILDUNG 8 Bargeld und Sichteinlagen im Verhältnis zu Auszahlungen 2016, in Prozent



Quelle: Sonderabfrage zur Statistik über das Finanzvermögen, Landesdatenbank NRW, Ergebnis 71717-11i.

BertelsmannStiftung

zuzurechnen, 19,7 Prozent den 23 kreisfreien Städten⁸ und 27,6 Prozent den 31 Kreisverwaltungen. Die Summe der Einlagen wuchs insgesamt um 43 Prozent auf 4,04 Milliarden Euro im Jahr 2017. Dieses Wachstum geht insbesondere auf die kreisangehörigen Gemeinden zurück, deren Bargeld und Sichteinlagen sich um 73 Prozent erhöhten. Dagegen stiegen die Einlagen der anderen Kommunaltypen nur unwesentlich. Sowohl die Erhöhung in den Landkreisen (ein Prozent) als auch die Erhöhung in den kreisfreien Städten (vier Prozent) ist so gering, dass nicht einmal ein Inflationsausgleich über diesen Zeitraum stattfindet.

Es wird deutlich, dass die Bargeld und Sichteinlagen insgesamt steigen, was dem gesamtdeutschen Trend entspricht. Wie erwähnt haben die kreisangehörigen Gemeinden daran den größten Anteil. Allerdings greift ein Vergleich der nominalen Bargeld und Sichteinlagen nach Kommunaltypen in zweierlei Hinsicht zu kurz. Erstens sind die Aufgabenfülle und die fiskalischen Kompetenzen zwischen den Kommunaltypen nicht vergleichbar. So haben die kreisangehörigen Gemeinden beispielsweise im Vergleich zu den Kreisverwaltungen einen deutlich höheren allgemeinen Finanzbedarf der sich aus ihrem umfangreicheren Aufgabenkatalog ergibt. Im Jahr 2016 lagen die Auszahlungen der Kreisverwaltungen im Schnitt bei 1264 Euro je Einwoh-

ner, in den kreisangehörigen Gemeinden waren es 2.621 Euro und in den kreisfreien Städten sogar 4.173 Euro je Einwohner. Zweitens muss die Relation der Einwohnerzahlen bei der Betrachtung der nominalen Bargeld und Sichteinlagen berücksichtigt werden. Dass die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise im Aggregat mehr Bargeld und Sichteinlagen aufweisen als die kreisfreien Städte, liegt unter anderem daran, dass diese Kommunaltypen in Nordrhein-Westfalen mehr Einwohner haben als die kreisfreien Städte. So lebten 2017 etwa 58 Prozent der 18 Millionen Einwohner Nordrhein-Westfalens in Landkreisen und damit in kreisangehörigen Gemeinden.

Um die Größenordnung der Bargeld und Sichteinlagen einschätzen zu können und die Vergleichbarkeit zwischen den Kommunaltypen zu verbessern, lohnt deshalb ein Vergleich der Bargeld und Sichteinlagen (zum Stichtag 31.12.2016) mit den jahresbezogenen Gesamtauszahlungen (ebenfalls für 2016). Die kreisangehörigen Gemeinden weisen mit 8,1 Prozent den höchsten Wert in diesem Finanzindikator auf (Abbildung 8). Damit ist der Anteil des liquiden Finanzvermögens in kreisangehörigen Gemeinden nahezu viermal so hoch wie in kreisfreien Städten, die lediglich 2,1 Prozent ihrer Auszahlungen an Bargeld und Sichteinlagen vorhalten. In Kreisverwaltungen liegt die Ratio bei etwa sechs Prozent und damit eher vergleichbar mit den kreisangehörigen Gemeinden. Im Verhältnis zu den Auszahlungen führen kreisfreie Städte also weniger Bargeld und Sichteinlagen als kreisangehörige Städte und Gemeinden. Es fällt auf, dass die Relationen der Nordrhein-Westfalen-Gemeinden

⁸ Im gesamten Unterkapitel wurde die Stadt Aachen immer in die Kategorie der kreisfreien Städte gruppiert. Der genaue Status der Stadt Aachen ist mit der Einführung der Städteregion Aachen nicht mehr ganz eindeutig zuzuordnen. So wurde in den gelieferten Daten die Stadt Aachen nicht als kreisfrei kategorisiert. Die Analyse hat die entsprechenden Daten umcodiert.

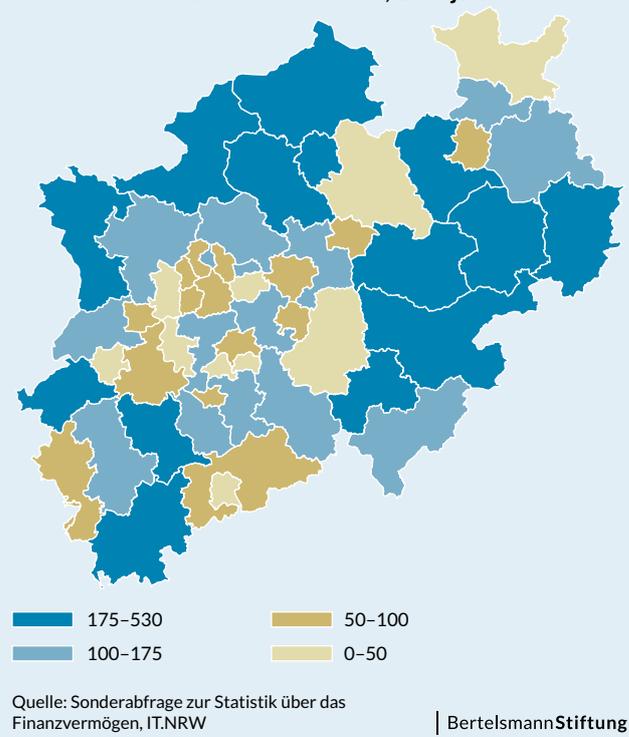
deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt liegen (vgl. Abbildung 5).

3.2 Regionale und zeitliche Disparitäten der Gemeinden

Die Landkarte in Abbildung 9 verdeutlicht die regionale Verteilung der Bargeld und Sichteinlagen in Nordrhein-Westfalen. Um die Lesbarkeit zu erhöhen, wurden hierzu Kreisdurchschnitte der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden gebildet. Die 53 Kreise und kreisfreien Städte wurden dann entsprechend ihrer Werte in vier Quartile gruppiert. Die 13 Gemeinden im untersten Quartil weisen die geringsten durchschnittlichen Bestände auf von null bis unter 50 Euro je Einwohner auf. Besonders im Zusammenhang mit dem zweiten Quartil fällt die regionale Verteilung dieser Gemeinden im Ruhrgebiet auf sowie die überproportionale Vertretung der kreisfreien Städte. Zu den Gemeinden mit den geringsten Werten gehören die kreisfreien Städte Aachen, Dortmund, Hagen und Wuppertal mit Werten nahe null. Demgegenüber handelt es sich bei den Gemeinden mit höheren Beständen an Bargeld und Sichteinlagen der Quartile 3 und 4 vermehrt um kreisangehörige Gemeinden im Münsterland und Ostwestfalen. Hier verdeutlichen die Kreisdurchschnitte die einzelgemeindlichen Spitzen. So erreichen die drei Gemeinden Breckerfeld, Burbach und Verl je über 2.000 Euro je Einwohner.

Auch bei den Gemeinden mit den höchsten Bargeld und Sichteinlagen findet sich kein klares regionales Zentrum, die Gemeinden sind aber eher im Norden und Westen des Landes angesiedelt. Erwähnenswert ist die große Spannweite innerhalb des Dezils. Die Gemeinde Beelen im Osten des Münsterlandes verzeichnet Bargeld und Sichteinla-

ABBILDUNG 9 Bargeld und Sichteinlagen in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens 2017, Kreisdurchschnitte, Euro je Einwohner



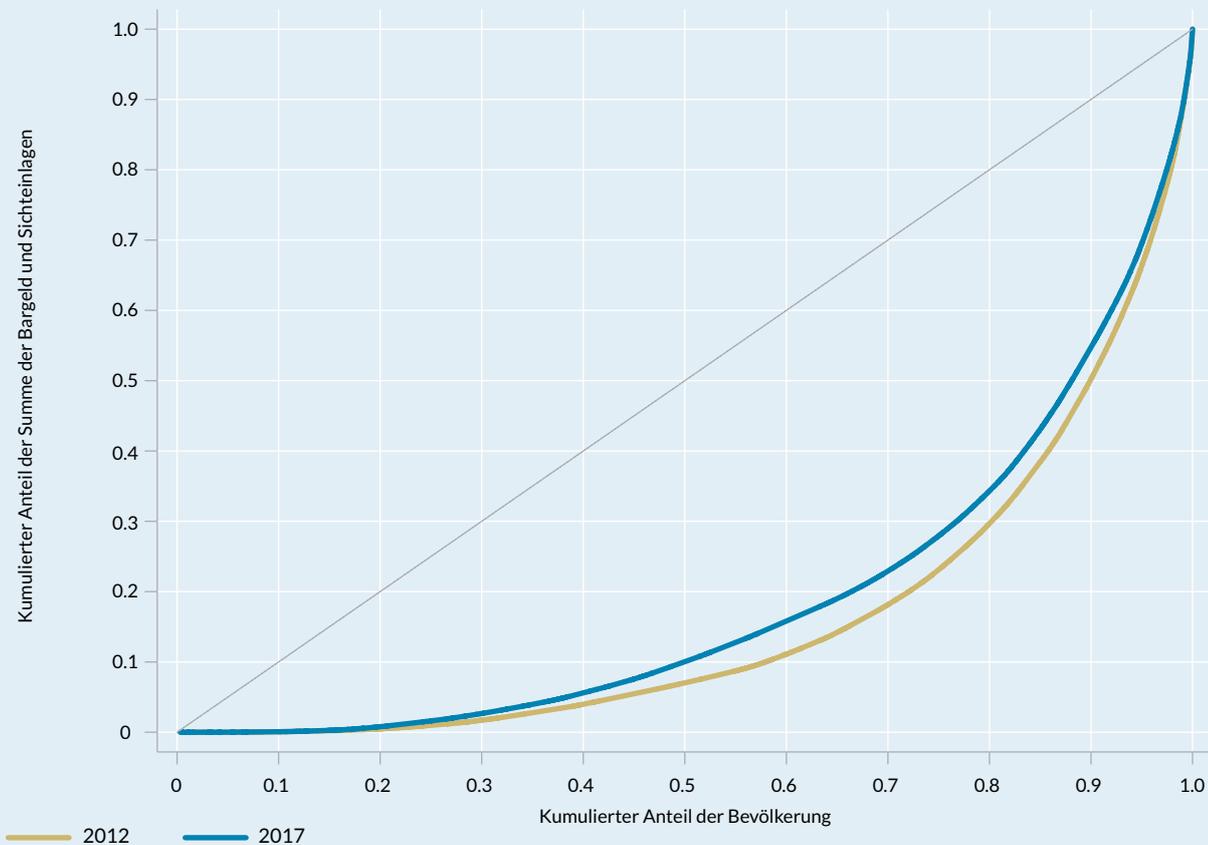
gen von 695 Euro je Einwohner; 22 weitere Gemeinden weisen ebenfalls Sichteinlagen zwischen 700 und 1.000 Euro je Einwohner auf. Die drei Gemeinden mit den höchsten Einlagen, Breckerfeld, Burbach und im Maximum Verl, verbuchen hingegen jeweils mehr als 2.000 Euro je Einwohner. Es ist auffällig, dass nur eine kreisfreie Stadt (Münster) im Quartil der höchsten Werte zu finden ist. Der Großteil der kreisfreien Städte verfügt über geringe Bestände an Bar-

ABBILDUNG 10 Transitionsmatrix 2012-2017

Bargeld und Sichteinlagen		Verteilung 2012	Verteilung 2017			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
		Euro je Einwohner	0 bis 53	53 bis 177	179 bis 368	369 bis 3.538
Verteilung 2012	1. Quartil	0 bis 15	49	21	25	4
	2. Quartil	16 bis 77	31	38	21	9
	3. Quartil	77 bis 262	13	28	35	23
	4. Quartil	268 bis 2.493	6	12	18	63

Quelle: Sonderabfrage zur Statistik über das Finanzvermögen, IT.Nordrhein-Westfalen | BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 11 Lorenzkurven 2012 und 2017



Quelle: Sonderabfrage zur Statistik über das Finanzvermögen, IT.NRW

BertelsmannStiftung

geld und Sichteinlagen. Die Spitzenwerte finden sich bei den Kreisen und deren Gemeinden. Darüber hinaus wird aus Abbildung 9 auch eine regionale Verteilung deutlich. Geringe Werte liegen im Ruhrgebiet vor, hohe in Ostwestfalen und dem Münsterland.

Weiteres Verständnis für die Persistenz und die Verschiebungen innerhalb der Verteilung von 2012 zu 2017 liefert Abbildung 10. Die Transitionsmatrix zeigt, wie sich die Verteilung der Gemeinden in die Quartile zwischen den beiden Jahren geändert hat. Von den 99 Gemeinden, die 2012 im ersten Quartil waren (siehe erste Zeile), verbleibt dort etwa die Hälfte (genau 49). Die andere Hälfte wechselte bis 2017 in ein höheres Quartil. Genau vier Gemeinden (Elsdorf, Issum, Kaarst und Wesel) konnten ihre Bargeld und Sichteinlagen je Einwohner so erhöhen (im ungewichteten Durchschnitt um 437 Euro), dass sie in 2017 bis in das höchste Quartil aufstiegen.

In der Mitte der Verteilung zeigt sich eine höhere Mobilität. Die Quartilsgrenzen liegen hier jeweils sehr nahe beinan-

der und viele Gemeinden wechseln in benachbarte Quartile. Anders bei den Gemeinden im vierten Quartil der 2012er Verteilung (vierte Zeile). Hier verbleibt fast zwei Drittel der Gemeinden von 2012 bis 2017 in diesem Quartil. Lediglich sechs Gemeinden (Brüggen, Hagen, Harsewinkel, Monheim am Rhein, Plettenberg und Velbert) sind vom höchsten in das niedrigste Quartil abgerutscht und haben ihre Bargeld und Sichteinlagen je Einwohner im Schnitt um 96 Prozent reduziert.⁹

Die Verteilung der Bargeld und Sichteinlagen ist insgesamt relativ persistent. 185 der 396 Gemeinden befinden sich auf der Diagonalen, haben also ihr Quartil beibehalten. Nur 69 Gemeinden, weniger als ein Fünftel, haben hingegen um mehr als ein Quartil gewechselt. Von den 23 kreisfreien Städten sind nur zwei in höhere, aber jeweils nur in das nächst höhere, Quartil aufgestiegen. In den kreisfreien Städten war in den letzten sechs Jahren also keine wesentliche Ausweitung ihrer Bestände an Bargeld und Sichtein-

⁹ Ungewichteter Durchschnitt der einzelnen prozentualen Senkungen.

lagen zu beobachten. Es fällt zudem auf, dass sich die Quartilsgrenzen in den beiden Jahren deutlich verschoben haben. Lag etwa die obere Grenze des ersten Quartils 2012 noch bei 15 Euro je Einwohner, stieg sie bis 2015 um mehr als das Dreifache auf 53 Euro. Der Maximalwert an Bargeld und Sichteinlagen je Einwohner aus der ostwestfälischen Stadt Verl ist um mehr als 1.000 Euro gestiegen.

Ein weiteres Abbild der Ungleichverteilung der Bargeld und Sichteinlagen liefern die Lorenzkurven aus Abbildung 11. Sie veranschaulichen, welcher Anteil der Bevölkerung welchen Anteil an den Bargeld und Sichteinlagen des Landes trägt.¹⁰ Auf der horizontalen Achse ist der kumulierte Anteil der Bevölkerung abgetragen, die vertikale Achse beschreibt den kumulierten Anteil der absoluten Summe aus Bargeld und Sichteinlagen. Die blaue Lorenzkurve gibt die Werte für das Jahr 2017 an. Auf dieser Kurve entfallen auf die untersten 20 Prozent der Bevölkerung weniger als ein Prozent der Bargeld und Sichteinlagen. Auch auf die untere Hälfte der Bevölkerung entfällt mit etwa zehn Prozent der Einlagen nur ein geringer Anteil. Das höchste Dezil der einwohnergewichteten Gemeinden vereint etwa 45 Prozent der Gesamtsumme an Bargeld und Sichteinlagen auf sich. Diese Verteilung entspricht einem Gini-Koeffizienten von 0,62. Die gelbe Lorenzkurve präsentiert zur Einordnung die Werte von 2012, als die Ungleichheit noch etwas höher war und der Gini-Koeffizient bei 0,67 lag. Die Erhöhung der Bargeld und Sichteinlagen im Zeitverlauf, die von vorhergehenden Abbildungen dokumentiert wurde, geht also nicht mit steigender Ungleichheit einher. Insgesamt zeigt sich bei der Betrachtung der Diskrepanz des liquiden Finanzvermögens aber eine enorme Ungleichheit. Gini-Koeffizienten von über 0,5 gelten allgemein als Indikator für sehr ungleiche Verteilungen. Auch im Vergleich zu Gini-Koeffizienten anderer Finanzindikatoren muss die Verteilung der Bargeld und Sichteinlagen als sehr ungleich gelten.¹¹

¹⁰ Da die Bürger nicht selbst über die Einlagen verfügen, wird das Barvermögen der Gemeinden auf die Einwohner heruntergerechnet. Es handelt sich damit um eine einwohnergewichtete Lorenzkurve der Bargeld und Sichteinlagen der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte.

¹¹ So lag z. B. der Gini-Koeffizient für die Gemeindesteuern 2012 bundesweit bei 0,19; jener der KdU nach SGB II bei 0,31. Dahingegen fiel die Konzentration bei den Kassenkrediten in 2013 bundesweit mit einem Gini von 0,73 ebenso sehr hoch aus. Vgl. Bertelsmann Stiftung 2015: 77, 92, 113.

3.3 Verhältnis zu Liquiditätskrediten und Finanzierungssalden

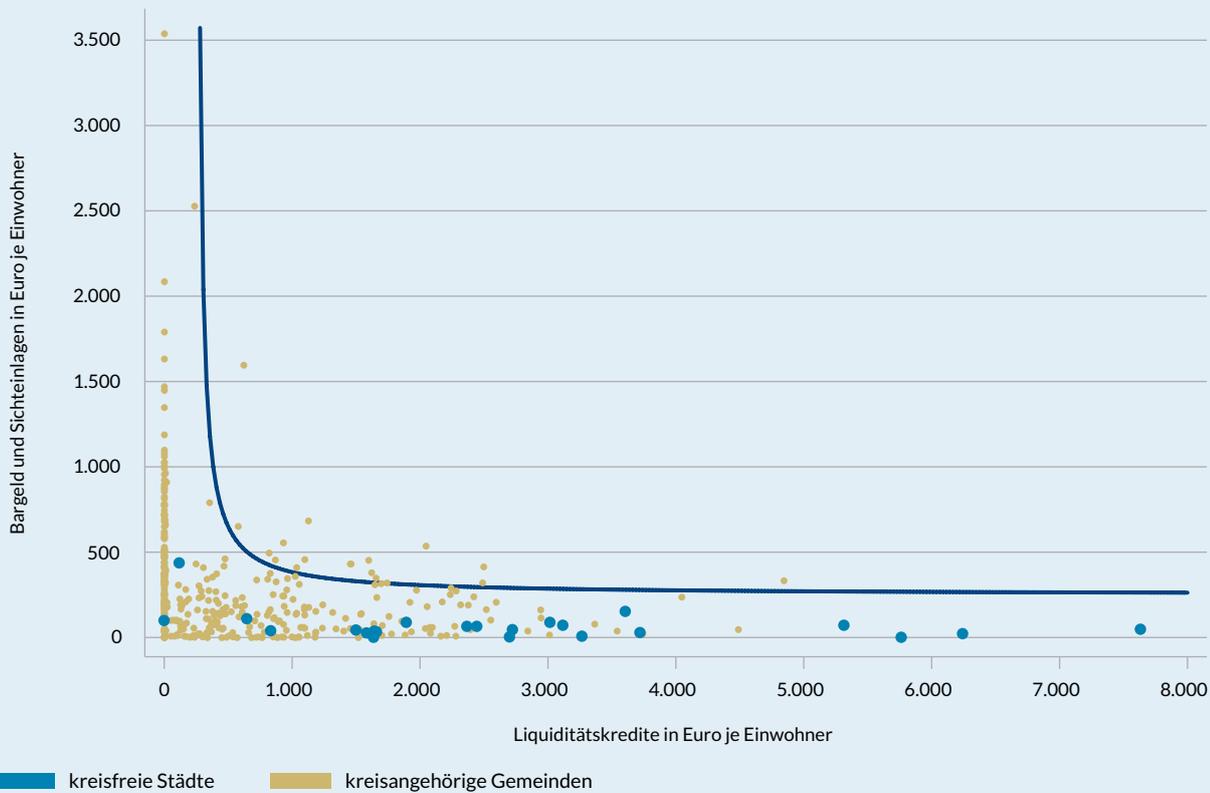
Um die Entwicklung und Verteilung der Bargeld und Sichteinlagen besser zu verstehen, ist es hilfreich zu analysieren, in welcher finanziellen Situation einer Kommune sie auf- bzw. abgebaut werden und mit welchen weiteren kommunalen Finanzvariablen sie statistisch korrelieren. Von Interesse sind dabei vor allem die Kassenkredite und die Finanzmittelsalden.

Abbildung 12 stellt den Zusammenhang zwischen Bargeld und Sichteinlagen und Liquiditätskrediten im Jahr 2017 dar. Ein negatives Verhältnis ist deutlich erkennbar, die Korrelation beträgt $-0,28$. Interessanterweise liegen nahezu alle Observationen in der Nähe der x- oder der y-Achse. Es gibt also keine Gemeinden, die in hohem Maße gleichzeitig hohe Bargeld und Sichteinlagen halten und hohe Kassenkredite aufgenommen haben. Vielmehr befinden sich Gemeinden entweder in der Situation, dass es deutliche Bargeld und Sichteinlagen gibt (und das Niveau der Kassenkredite eher moderat oder gleich ganz bei null ist) oder dass eine Gemeinde hohe Kassenkredite ausweist, aber keine substantziellen Bargeld und Sichteinlagen vorweisen kann.

Die Ergebnisse legen daher nahe, dass die nordrhein-westfälischen Gemeinden sich an die Nachrangigkeit der Kassenkredite halten. So schreibt der Paragraph 89 (2) der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GemO Nordrhein-Westfalen) vor, dass für Auszahlungen Liquiditätskredite nur aufzunehmen sind, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Auch ökonomisch wäre es wenig sinnvoll, gleichzeitig hohe Kassenkreditverpflichtungen und substantielle liquide Finanzmittel zu haben.

Interessant in Abbildung 12 ist zudem der Unterschied zwischen den kreisangehörigen Gemeinden (in gelb) und den kreisfreien Städten (in blau). Bei ersteren gibt es eine deutliche Variation in beiden Finanzindikatoren. Einige Gemeinden verzeichnen hohe Einlagen und niedrige Liquiditätskredite, bei anderen ist es exakt umgekehrt, Dritte haben niedrige Ausprägungen bei beiden Variablen. Anders bei den kreisfreien Städten: Hier variiert lediglich die Höhe der Liquiditätskredite. Dagegen weisen auch die kreisfreien Städte mit niedrigen Kassenkrediten nur moderate liquide Finanzmittel aus (im Maximum liegt Münster mit 437 Euro). Der Medianwert für Liquiditätskredite liegt bei den kreisfreien Städten bei 2.443 Euro, bei den kreisangehörigen Gemeinden bei 279 Euro. Der Medianwert für Bargeld und Sichteinlagen beträgt bei den kreisfreien Städten 46 Euro

ABBILDUNG 12 Verhältnis Bargeld und Sichteinlagen und Liquiditätskredite 2017



Quelle: Sonderabfrage zur Statistik über das Finanzvermögen, IT.NRW

BertelsmannStiftung

und 187 Euro in den kreisangehörigen Gemeinden. Die vier kreisfreien Städte mit den höchsten Liquiditätskrediten Oberhausen (7.634 Euro), Mülheim an der Ruhr (6.241 Euro), Hagen (5.763 Euro) und Remscheid (5.314 Euro) verzeichnen alle mehr Liquiditätskredite je Einwohner als die Stadt Herthen aus dem Ruhrgebiet, die mit 4.844 Euro den höchsten Wert für kreisangehörige Gemeinden aufweist.

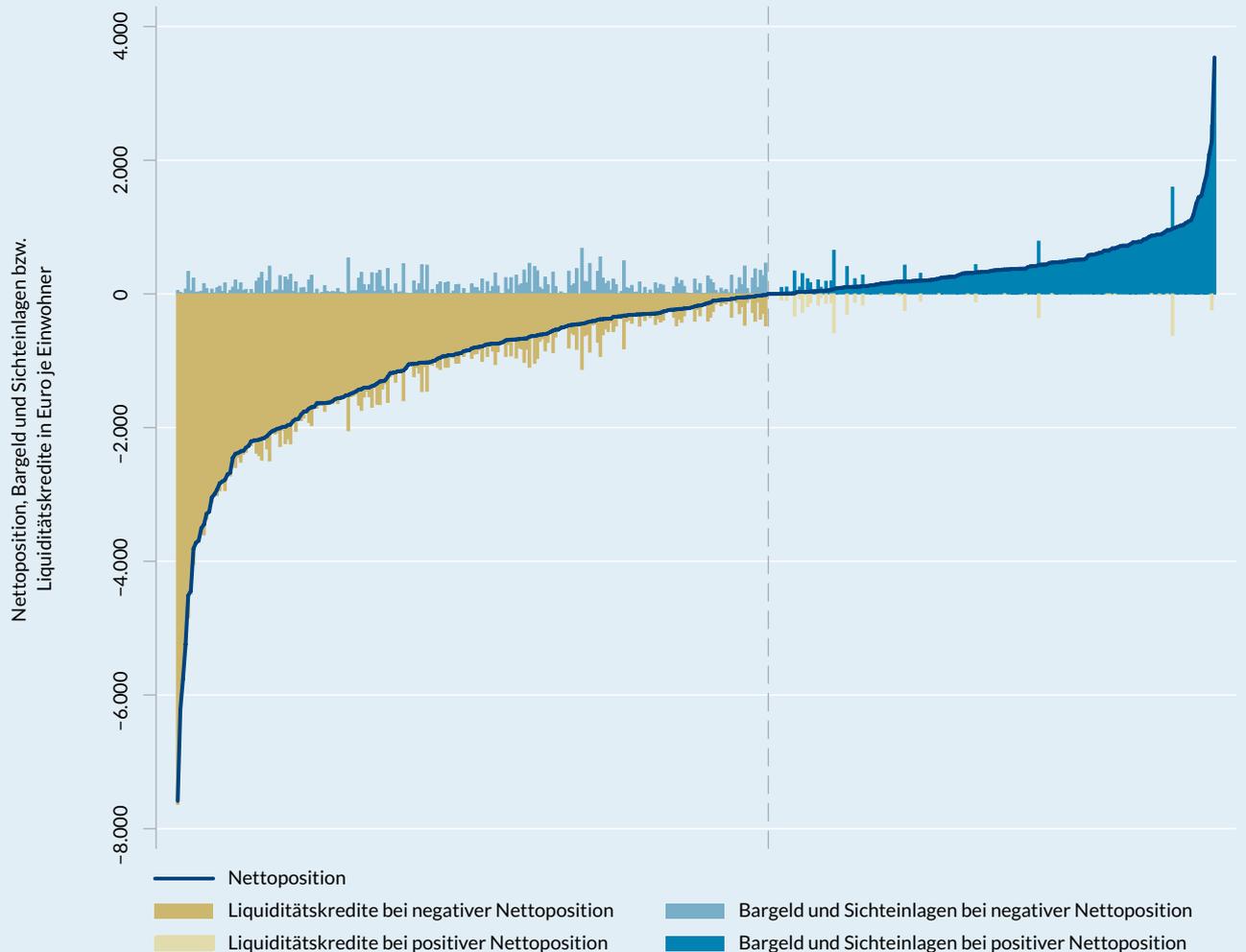
Damit kann einerseits die These bestärkt werden, dass viele kreisfreie Städte durch ihre wirtschaftliche Lage (als Indikator sollen hier die hohen Kassenkredite herangezogen werden) nicht in der Lage sind, substanzielle Bargeld und Sichteinlagen vorzuhalten. Eventuelle Überschüsse werden – so sie denn generiert werden – in den Abbau von Kassenkrediten investiert. Der strukturelle Unterschied im Bestand zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden ist im Wesentlichen auf unterschiedliche Haushaltslagen zurückzuführen.

Abbildung 12 verneint die Frage, ob hohe Kassenkredite und hohe Bargeld und Sichteinlagen nebeneinander existieren.

Damit wird auch klar, dass die ökonomische Ungleichheit zwischen den Gemeinden höher ausfällt, wenn man die Differenz von Bargeld und Sichteinlagen und Liquiditätskrediten als eine Art Nettoposition betrachtet. Übersteigen die Bargeld und Sichteinlagen die Liquiditätskredite, so hat die Kommune eine positive Nettoposition. Wenn die Liquiditätskredite höher als die Bargeld und Sichteinlagen ausfallen, ist die Nettoposition negativ.

Abbildung 13 präsentiert die Verteilung einer so definierten Nettoposition für das Jahr 2017. Die Balken über der nulllinie stellen die Bargeld und Sichteinlagen dar, die Balken unter der nulllinie die Liquiditätskredite der 396 Gemeinden. Die schwarze Linie verdeutlicht die Nettoposition, nach der die Gemeinden hier sortiert sind. Es wird deutlich, dass negative Nettopositionen häufiger vorkommen als positive und zudem höhere Spitzenwerte aufweisen (links von der gestrichelten Linie). Der Median der Verteilung der Nettoposition liegt bei -182 Euro. Von den 225 Gemeinden mit negativer Nettoposition haben 40 eine niedrigere Position als -2.000 Euro. Oberhausen, das die höchsten Liquiditätskredite in Nordrhein-Westfalen verzeichnet, hat

ABBILDUNG 13 **Verteilung Bargeld und Sichteinlagen und Liquiditätskredite in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens, in Euro je Einwohner, 2017**



| BertelsmannStiftung

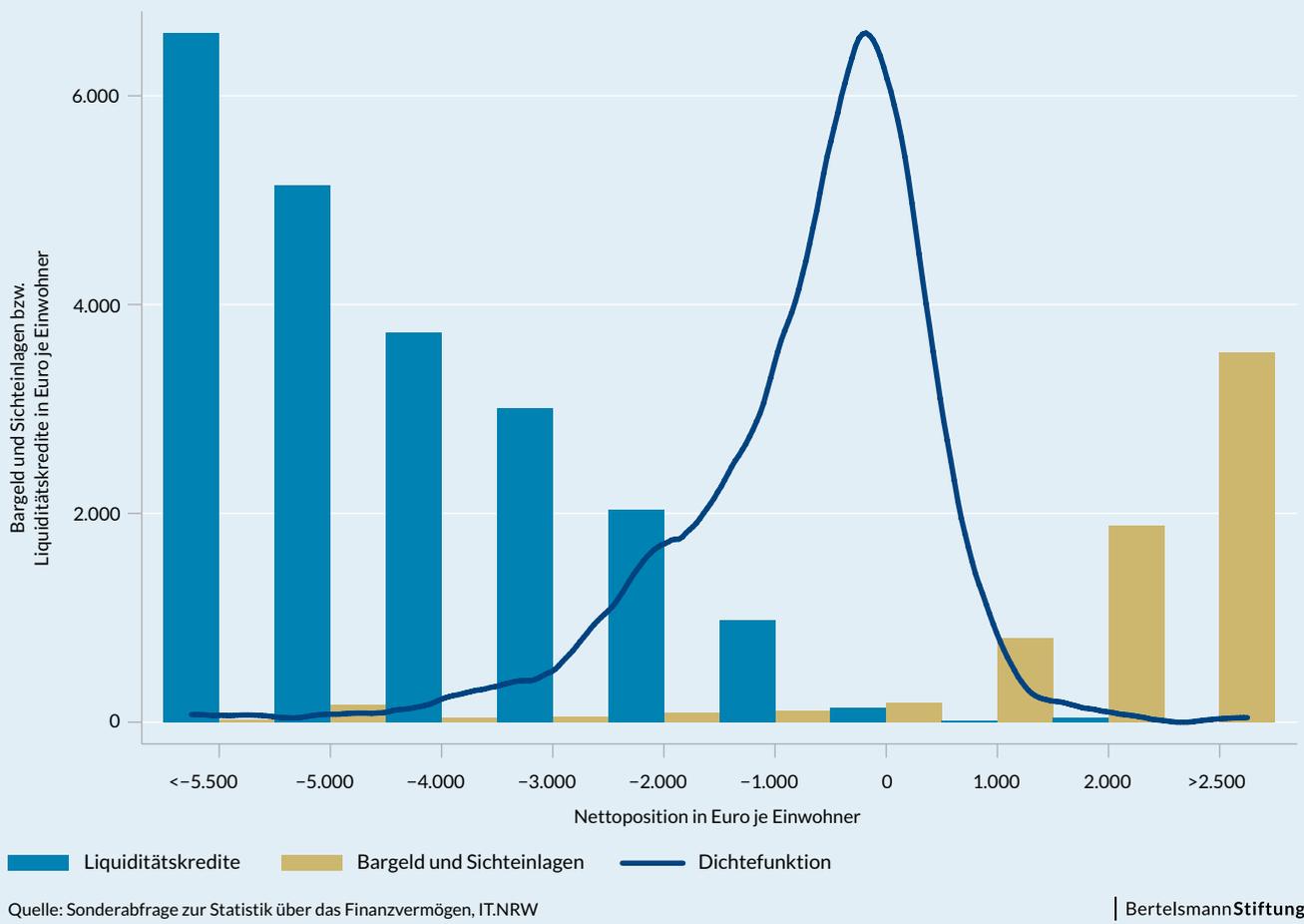
auch die niedrigste Nettoexposition mit -7.584 Euro. Unter den 170 Gemeinden mit positiver Nettoexposition haben nur 15 einen höheren Wert als 1.000 Euro. Den Maximalwert hat die Stadt Verl, die keine Liquiditätskredite verzeichnet, sodass die Bargeld und Sichteinlagen im Jahr 2017 in Höhe von 3.538 Euro auch die Nettoexposition darstellen. Allein die Stadt Hilden verzeichnet im Jahr 2017 weder Bargeld und Sichteinlagen noch Liquiditätskredite und hat folglich eine Nettoexposition von null Euro.

Des Weiteren wird durch die Graphik ersichtlich, dass Gemeinden mit negativer Nettoexposition in der Regel trotz geringe positive Bargeld und Sichteinlagen aufweisen (blaue Balken). Der Umkehrschluss für Gemeinden mit positiver Nettoexposition gilt jedoch nicht. Nur 38 dieser Gemeinden – weniger als ein Viertel – verzeichnen Liqui-

ditätskredite. Ein gewisser Bestand an Bargeld und Sichteinlagen scheint also unabhängig von der Nettoexposition vorteilhaft bzw. aus den Zahlungsabläufen unvermeidlich für Gemeinden zu sein. Gleichwohl werden Liquiditätskredite fast nur von Gemeinden mit geringen Bargeld und Sichteinlagen aufgenommen, was das Bild einer schwierigen wirtschaftlichen bzw. budgetären Lage unterstreicht.

In Summe verdeutlicht die Abbildung 13 eindrucksvoll die Verschärfung der Ungleichheit, wenn man beide Finanzindikatoren parallel betrachtet. Analysiert man hingegen entweder die Verteilung der Kassenkredite oder die Verteilung der liquiden Mittel, so ergibt sich jeweils nur ein Teilbild für die wirtschaftliche Lage der Gemeinden. Weil aber in der Regel die reicheren Gemeinden keine Kassenkredite und umgekehrt ärmere Gemeinden keine Sichteinlagen auswei-

ABBILDUNG 14 Bargeld und Sichteinlagen und Liquiditätskredite in Abhängigkeit von der Nettoposition 2017



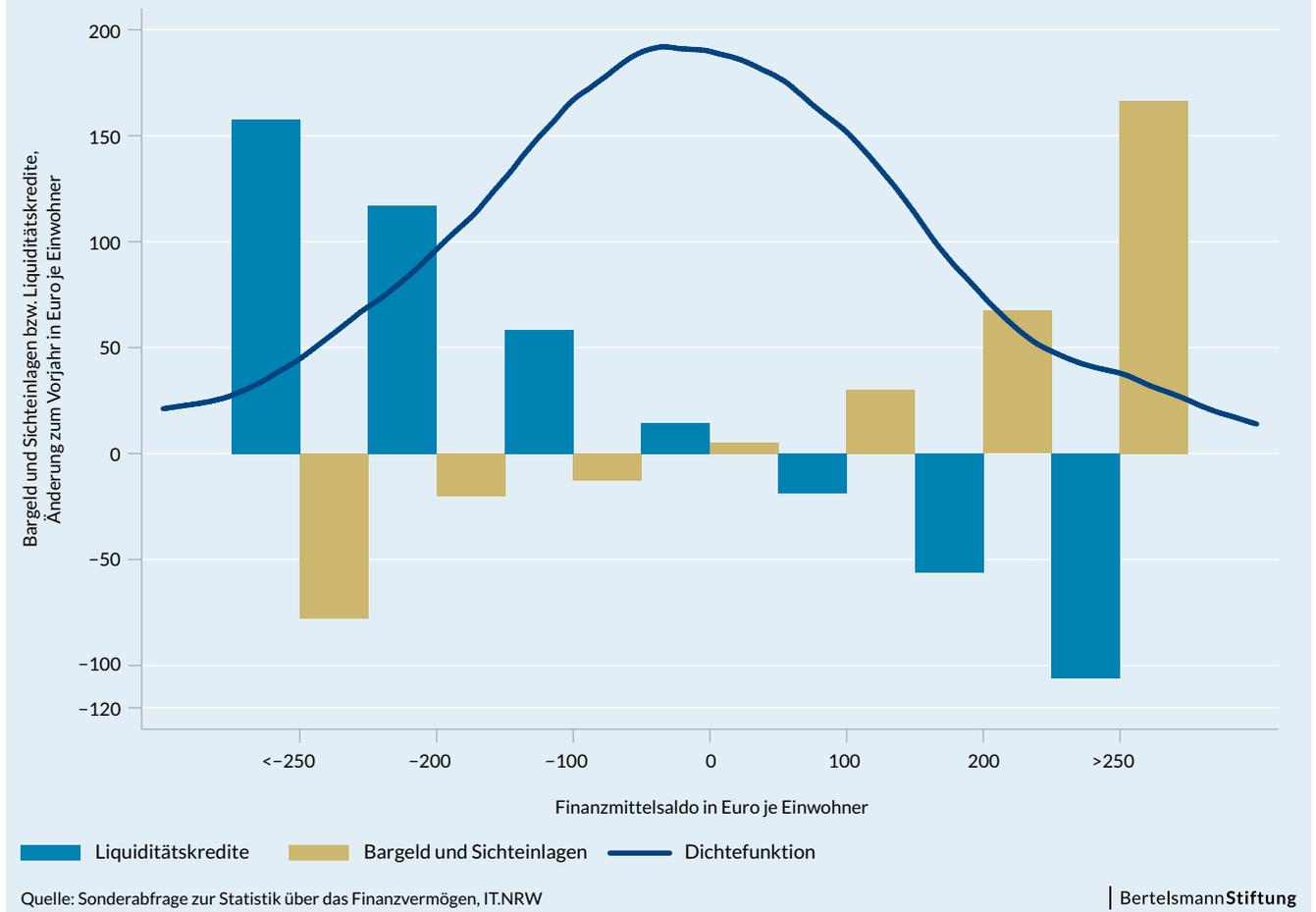
sen, fällt die relevante ökonomische Ungleichheit deutlich höher aus.

Um die Verschärfung der Ungleichheit deutlicher herauszuarbeiten, weist Abbildung 14 die Bargeld und Sichteinlagen und Liquiditätskrediten nochmals in Kategorien aus (die darüber liegende Dichtefunktion verdeutlicht die relative Häufigkeit, mit der Gemeinden der jeweiligen Kategorie zugeordnet werden). Auf der x-Achse sind die Gemeinden in Kategorien nach ihrer Nettoposition mit einer Spannweite von je 1.000 Euro unterteilt. Die Kategorie „0“ umfasst beispielsweise alle Gemeinden mit einer Nettoposition zwischen -500 Euro und 500 Euro. Nur die beiden Kategorien am Rand umfassen alle Gemeinden mit weniger als -5.500 Euro beziehungsweise mit mehr als 2.500 Euro. Die Dichtefunktion macht darauf aufmerksam, dass die meisten Gemeinden den Kategorien nahe „0“ zugeordnet werden. Es wird deutlich, dass die Nettoposition fast ausschließlich durch einen der beiden Faktoren bestimmt wird. Gemeinden mit hohen Liquiditätskrediten halten äußerst wenig

Bargeld und Sichteinlagen und umgekehrt. Auch Gemeinden mit einer Nettoposition nahe null haben im Schnitt eher niedrige Werte bei beiden Variablen als höhere Werte, die sich gegenseitig ausgleichen.

An dieser Stelle wird der Einfluss eines weiteren Finanzindikators relevant. Der Finanzmittelsaldo beschreibt das Ergebnis der ordentlichen Einzahlungen und Auszahlungen eines Jahres. Um die Zusammenhänge besser zu verstehen, werden nicht nur die Bestandswerte aus dem Jahr 2017 betrachtet, sondern die jährlichen Veränderungen im Bestand der Bargeld und Sichteinlagen sowie die Veränderungen bei den Liquiditätskrediten herangezogen. In Abbildung 15 werden die Veränderungen zum Vorjahr von 2013 bis 2017 und somit 1.980 (=396·5) Observations berücksichtigt. Diese werden ähnlich wie in Abbildung 14 in Kategorien auf der x-Achse sortiert – diesmal abhängig vom Finanzmittelsaldo je Einwohner. Die Kategorien umfassen jeweils 100 Euro, Kategorie „0“ beschreibt beispielsweise alle Gemeinden, die in einem Jahr einen Finanzmittel-

ABBILDUNG 15 Änderungen in Bargeld und Sichteinlagen und Liquiditätskrediten in Abhängigkeit des Finanzmittelsaldos 2013 bis 2017



saldo zwischen -50 Euro und 50 Euro aufwiesen. Beige Balken über der x-Achse zeugen von einer durchschnittlichen Zunahme von Liquiditätskrediten in der jeweiligen Kategorie. Unter der x-Achse beschreiben sie einen Abbau von Liquiditätskrediten. Selbiges gilt für die Veränderungen bei Bargeld und Sichteinlagen, die durch die blauen Balken abgebildet werden. Die Dichtefunktion illustriert, dass die jährlichen Finanzmittelsalden ihren Mittelwert etwa bei null haben und relativ symmetrisch verteilt sind.

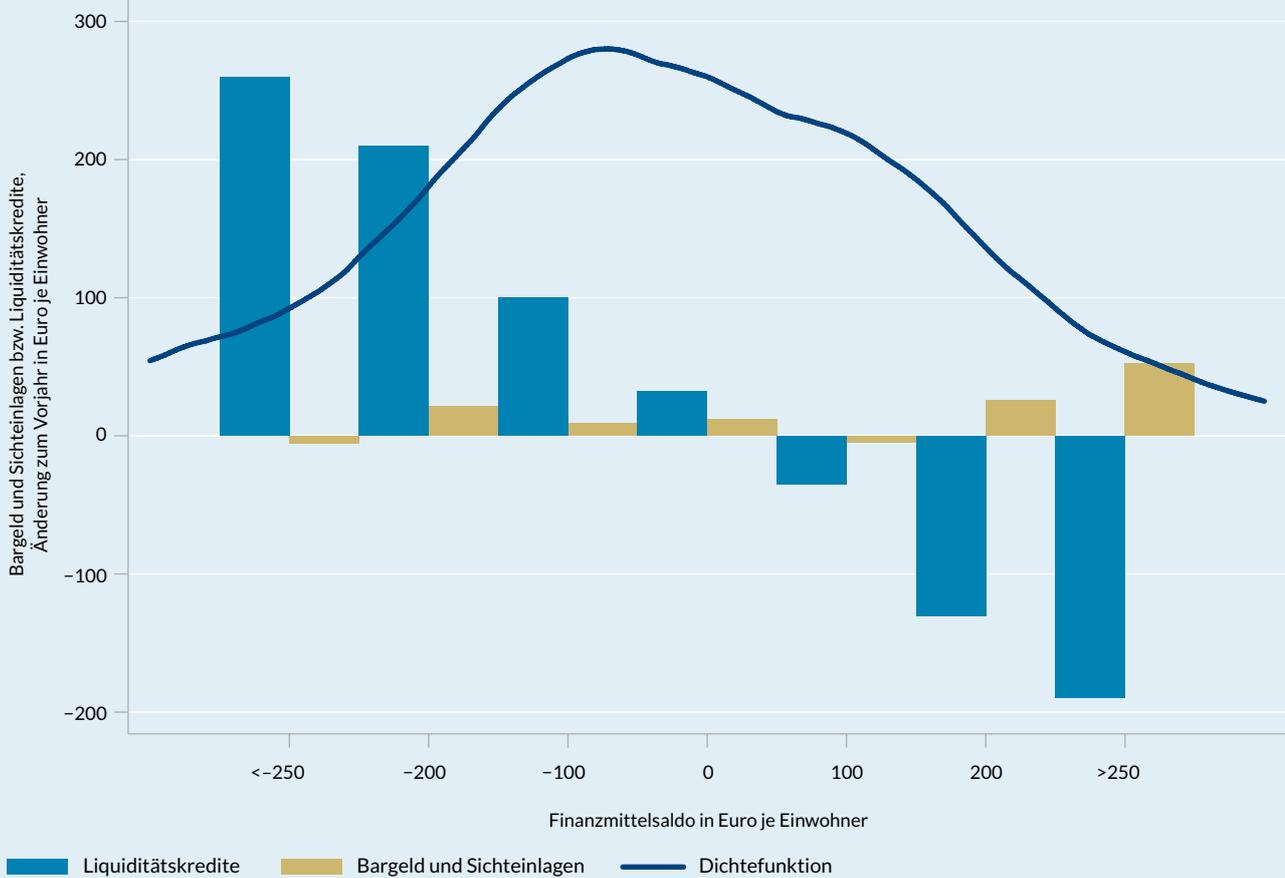
Die Kernfrage der Abbildung 15 ist, wie Gemeinden auf positive oder negative Finanzmittelsalden reagieren. Theoretisch liegt es nahe, dass ein negativer Finanzmittelsaldo am Ende des Jahres mit einer Erhöhung der Liquiditätskredite bzw. einem Abbau der Bargeld und Sichteinlagen einhergeht. Bei positiven Finanzmittelsalden sollte das Gegenteil gelten, hier können Kassenkredite abgebaut und/oder Sichteinlagen erhöht werden. Tatsächlich wird diese Hypothese durch die Abbildung unterstützt. Ein Vergleich der

Höhe der beige und blauen Balken zeigt, dass bei negativen Finanzmittelsalden im Mittel mehr Liquiditätskredite aufgenommen als Bargeld und Sichteinlagen abgebaut werden. Die Höhe der Balken variiert entsprechend mit der Größe des Defizits.

Bei positiven Finanzmittelsalden ergibt sich hauptsächlich ein umgedrehtes Bild. Bei hohen positiven Salden werden durchschnittlich mehr Einlagen erhöht, als Kredite abgebaut werden. Dies ist nachvollziehbar, da viele Gemeinden keine Bestände an Liquiditätskrediten haben, die sie abbauen könnten, aber jede Gemeinde Bargeld und Sichteinlagen aufbauen kann. Verrechnet man die Änderungen an Einlagen und Krediten in den Kategorien, so ergeben sich jeweils Zahlen in der Größenordnung des Finanzmittelsaldos.

Während die durchschnittlichen Werte in Abbildung 15 bereits einen Trend herausarbeiten, lässt sich das Bild

ABBILDUNG 16 Änderungen in Bargeld und Sichteinlagen und Liquiditätskrediten in Abhängigkeit des Finanzmittelsaldos bei Gemeinden mit hohen Liquiditätskrediten



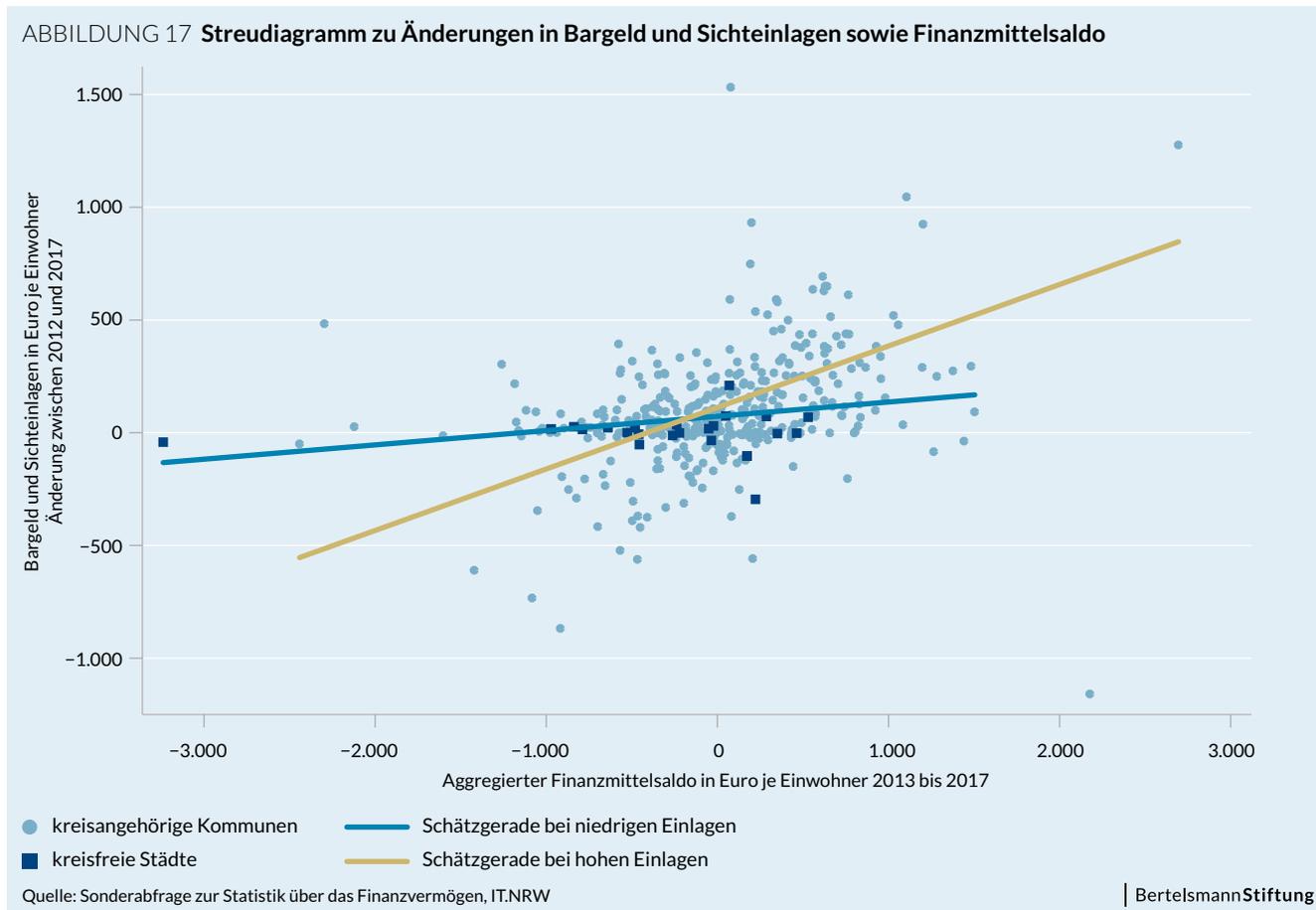
Quelle: Sonderabfrage zur Statistik über das Finanzvermögen, IT.NRW

BertelsmannStiftung

noch einmal deutlich klarer aufzeigen, wenn man jeweils nur eine bestimmte Gruppe von Gemeinden anschaut. Für die Abbildung 16 werden deshalb nur die Gemeinden betrachtet, die im Vorjahr im höchsten Quartil der Liquiditätskredite je Einwohner lagen. Damit beschränkt sich die Sicht auf Gemeinden mit fiskalisch problematischen Voraussetzungen. Die Abbildung zeigt auch hier, wie mit positiven oder negativen Finanzmittelsalden umgegangen wird. Es wird deutlich, dass diese Gemeinden ihre Nettoposition vor allem durch Änderungen der Bestände an Liquiditätskrediten anpassen. Negative Finanzmittelsalden sind so vor allem mit steigenden Liquiditätskrediten assoziiert, da der Abbau von Bargeld und Sichteinlagen bei bereits geringem Bestand kaum mehr möglich ist. Im Umkehrschluss werden bei positiven Salden Liquiditätskredite abgebaut. Die Veränderungen der Einlagen dagegen sind in jedem Fall relativ klein und meist zu vernachlässigen. So bauen beispielsweise die 44 Observationen mit einem Finanzmittelsaldo, der höher als 250 Euro ist, im Schnitt 190 Euro je Einwoh-

ner an Liquiditätskrediten ab und erhöhen ihre Bargeld und Sichteinlagen um durchschnittlich 52 Euro je Einwohner.

Mithilfe eines Streudiagramms visualisiert Abbildung 17 das längerfristige Zusammenspiel von Finanzmittelsalden sowie Bargeld und Sichteinlagen. Jeder Datenpunkt stellt eine Gemeinde dar. Auf der vertikalen Achse ist die Änderung an Bargeld und Sichteinlagen je Einwohner zwischen 2012 und 2017 verzeichnet. 118 Gemeinden haben ihre Einlagen reduziert. 278 der 396 Gemeinden haben innerhalb der fünf Jahre ihre Einlagen konstant gelassen oder erhöht. Die horizontale Achse bezieht sich auf die Summe der Finanzmittelsalden von 2013 bis 2017. Bei 201 Gemeinden, also etwas mehr als der Hälfte, ist dieser Wert positiv. Die blaue Gerade beschreibt den durchschnittlichen Effekt des Finanzmittelsaldos auf die Änderung der Bargeld und Sichteinlagen für alle Gemeinden, die im Sechsjahresdurchschnitt nicht im höchsten Quartil der Einlagen verortet sind, also niedrige bis moderate Einlagenbestände aufwei-

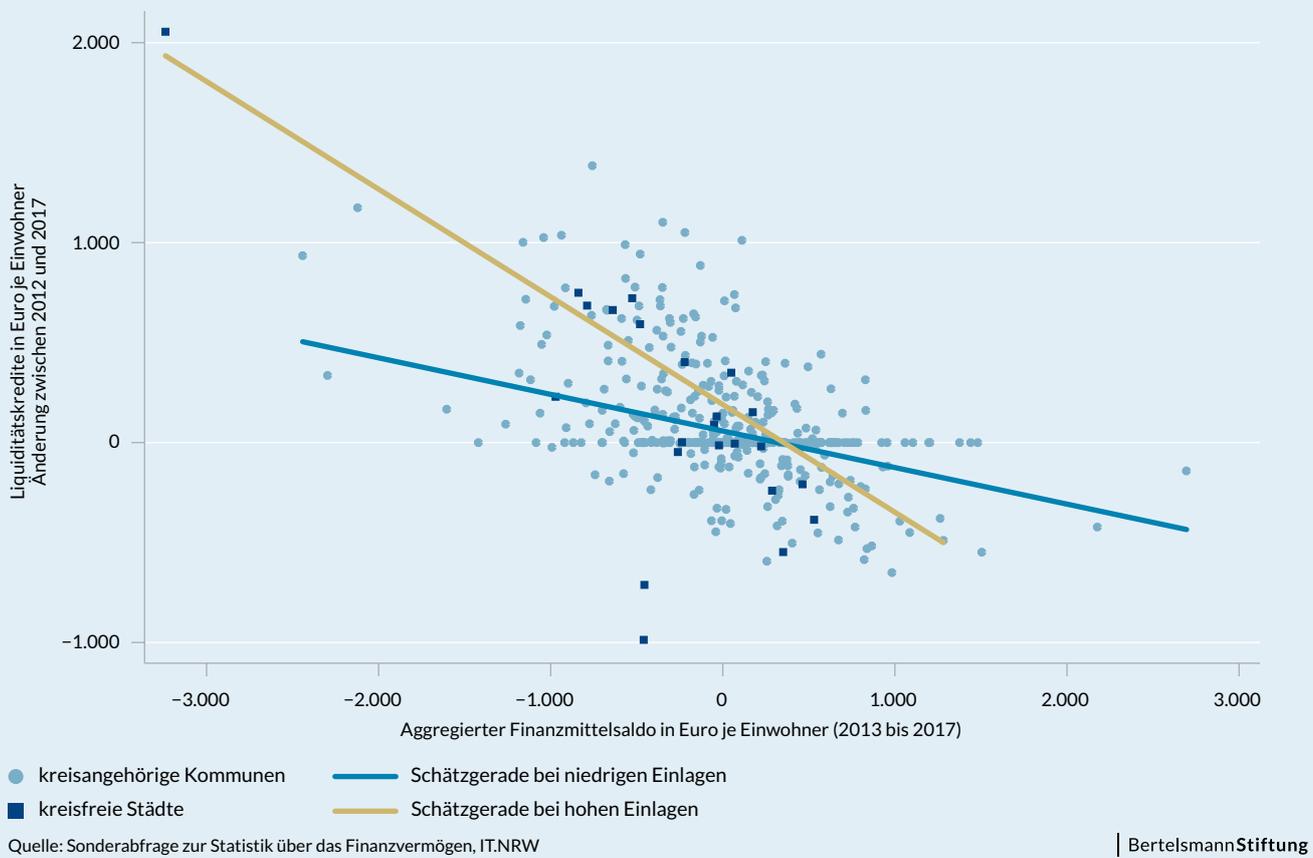


sen. Der Schätzung zufolge ist eine Zunahme des Finanzmittelsaldos um einen Euro assoziiert mit einem Anstieg an Einlagen von 0,06 Euro. Für die Gemeinden, die im Durchschnitt dem höchsten Quartil zugerechnet werden, liegt der assoziierte Anstieg an Einlagen bei 0,27 Euro und damit deutlich höher. Dies liegt unter anderem daran, dass diese Gemeinden geringere Liquiditätskredite aufweisen und somit eventuelle Liquiditätsgewinne nicht zum Abbau dieser nutzen müssen. Die zugehörige steilere Schätzgerade ist in der Abbildung beige visualisiert. Auch über eine längere Frist zeigt sich also ein schwacher positiver Zusammenhang zwischen dem Finanzmittelsaldo und Änderungen im Bestand der Bargeld und Sichteinlagen – bei Gemeinden mit relativ hohen Einlagen ist dieser Zusammenhang etwas stärker ausgeprägt.

Den Zusammenhang zwischen den Finanzmittelsalden und der längerfristigen Entwicklung der Liquiditätskredite zeigt Abbildung 18. Die x-Achse ist wie in der vorangegangenen Abbildung definiert, die y-Achse beschreibt die Änderungen an Liquiditätskrediten je Einwohner von 2012 zu 2017. 187 Gemeinden haben ihre Kredite in dem Zeitraum erhöht. 102

Gemeinden haben ihre Liquiditätskredite verringert. Die restlichen 107 Gemeinden wiesen weder im Jahr 2012 noch fünf Jahre später Liquiditätskredite auf und liegen somit auf der y-Achse bei null. Der negative Zusammenhang zwischen Finanzmittelsalden und Liquiditätskrediten, der in den vorangegangenen Abbildungen angedeutet wurde, wird durch lineare Schätzungen bestätigt. Bei den Gemeinden, die im Vorjahr durchschnittliche Liquiditätskreditbestände in den unteren drei Quartilen aufweisen, ist ein Anstieg des Finanzmittelsaldos um einen Euro assoziiert mit einer Reduktion der Liquiditätskredite um 0,18 Euro, was durch die blaue Schätzgerade veranschaulicht wird. Unter den Gemeinden mit durchschnittlich höheren Liquiditätskrediten liegt diese negative Assoziation bei 0,54 Euro. Die Schätzung, die durch die beige Gerade visualisiert ist, sagt nicht nur aus, dass die Erhöhung des Finanzmittelsaldos um einen Euro mit einer Reduktion der Kredite um 0,54 Euro assoziiert ist, sondern auch, dass im Umkehrschluss die entsprechende Senkung des Finanzmittelsaldos statistisch mit einer Steigerung der Kreditbestände um 0,54 Euro verbunden ist. Dies lässt sich einerseits dadurch erklären, dass diese Gemeinden relativ niedrige Bestände an Bargeld und

ABBILDUNG 18 Streudiagramm zu Änderungen in Liquiditätskrediten und Finanzmittelsaldo



Sichteinlagen aufweisen, die sie im Falle negativer Salden abbauen könnten, und andererseits dadurch, dass, insofern der finanzielle Spielraum besteht, der Abbau von Liquiditätskrediten attraktiver als der Aufbau von Einlagen ist.

Im Vergleich zur Verbindung von Finanzmittelsalden und den Änderungen der Bargeld und Sichteinlagen kann festgestellt werden, dass die Assoziation zwischen Finanzmittelsalden und Liquiditätskrediten deutlich stärker ausfällt. Eine mögliche Begründung ist, dass Gemeinden ohne ein gewisses Vermögen im Falle negativer Haushaltsergebnisse kaum Alternativen dazu besitzen, Liquiditätskredite aufzunehmen. Im Falle besserer Haushaltsergebnisse werden diese dann wieder abgebaut. Zu Bargeld und Sichteinlagen gibt es hingegen attraktive Alternativen. Die Einlagen werden zur Sicherstellung der Liquidität nicht komplett abgebaut und zum Aufbau eines Vermögens als Resultat guter Haushaltsergebnisse sind beispielsweise Anlagen in Wertpapiere rentabler.

Fazit

Die Analyse der Bargeld und Sichteinlagen hat deutlich gemacht, dass dieser Indikator ein belastbarer Indikator zur Beurteilung der kommunalen Haushaltslage ist. Der bundesweite Anstieg geht einher mit hohen Überschüssen der Kommunen in Gänze, die Verteilung zwischen den Ländern verhält sich nahezu spiegelbildlich zu den Kassenkrediten. Insbesondere die gemeinsame Betrachtung dieser beiden Größen hellt das Bild von der kommunalen Finanzlage deutlich auf. Die vertiefende Untersuchung der Gemeinden Nordrhein-Westfalens offenbart die gravierenden budgetären Diskrepanzen, die sich aus der Nettoposition von Kassenkrediten und Bargeld und Sichteinlagen bilden. Diese Vertiefung zeigt ebenso, dass nur ein Teil der Gemeinden vom Zuwachs der liquiden Mittel profitiert.

Literatur

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

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig (2015). *Kommunales Vermögensmanagement. Herausforderungen des aktuellen Marktumfelds meistern*. Studie im Auftrag der Deutschen Bank AG. Frankfurt am Main.

Michel, Nicole (2007): „Neue Statistik. Das Finanzvermögen der Kommunen“. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 1/2007. 41-45.

Schwarting, Gunnar (2001). *Der kommunale Haushalt*. 2. Auflage. Berlin.

Wonke, Christoph (2017). „Finanzvermögen der öffentlichen Hand. Ergebnisse der amtlichen Statistik“. *Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz* 2/2017. 96-104

Impressum

© 2019 Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. René Geißler

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen,
Ministerium Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Fachbereich Wirtschaft, Informatik,
Recht, Technische Hochschule Wildau und Abteilung
für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune,
Bertelsmann Stiftung

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

Prof. Dr. Rainer Stollhoff, Fachbereich Wirtschaft, Informatik,
Recht, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© metamorworks - stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

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

www.bertelsmann-stiftung.de



A Kommunale Finanzen im Jahr 2018

B Gemeindesteuern

C Bargeld und Sichteinlagen
(liquide Mittel)

D Kassenkredite

E Starke und schwache Städte

Inhalt

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	6
2 Kommunale Kassenkredite im Überblick	7
2.1 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Zeitverlauf von 2007 bis 2017	7
2.2 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Ländervergleich	8
3 Analyse der Disparitäten	12
3.1 Kassenkredite auf Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte 2017	12
3.2 Tragfähigkeit der Kassenkredite	14
3.3 Disparitäten 2017 und im Zeitverlauf	15
4 Fazit	22
Literatur	22

Zusammenfassung

- Kassenkredite sind seit vielen Jahren wichtigster Indikator für kommunale Finanzprobleme. Der gesetzlichen Bestimmung nach dienen sie lediglich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen. In vielen Kommunen sind sie jedoch zum dauerhaften und wachsenden Finanzierungsinstrument geworden. Kassenkredite gehen oftmals einher mit geringen Investitionen, hohen Sozialausgaben, umfassenden Konsolidierungsaufgaben und sinkenden lokalpolitischen Handlungsspielräumen.
- Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise stiegen die Kassenkredite bundesweit um 50 Prozent auf einen Rekord von rund 50 Milliarden Euro. Seit 2016 sinken sie im Zuge der guten Konjunktur sowie diverser Konsolidierungs- und Umschuldungsprogramme der Länder. Ein überproportionaler Anteil der Kassenkredite entfällt auf die kreisfreien Städte.
- Die Belastung durch Kassenkredite variiert stark zwischen den Ländern. Quasi schuldenfrei sind die Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen. Dort sind die Bestände auch im Vergleich zu 2007 nicht gestiegen. An der Spitze steht seit Jahren das Saarland mit über 2.000 Euro je Einwohner. Ein problematisches Niveau wird 2017 auch in Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen erreicht. In diesen Ländern hat sich das ohnehin hohe Niveau seit 2007 noch einmal verdoppelt.
- Mit Blick auf die 397 Kreise und kreisfreien Städte werden in den Ländern unterschiedliche Muster deutlich. Die Kommunen in Süddeutschland sind flächendeckend nahezu schuldenfrei. In Sachsen und Thüringen existiert jeweils nur eine Kommune mit höheren Kassenkrediten. In den drei weiteren ostdeutschen Ländern finden sich einige langjährige Krisenfälle und schuldenfreie Kommunen sind selten. Niedersachsen ist ein Land mit hoher interner Varianz und örtlich nah beieinanderliegenden krisenhaften und gesunden Kommunen. In Schleswig-Holstein konzentrieren sich die Probleme auf die kreisfreien Städte, ohne allerdings sehr hohe Werte zu erreichen.
- In den vier Ländern, in denen die kommunalen Kassenkredite im Jahr 2017 ein weit überdurchschnittliches Niveau aufwiesen (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland), verbergen sich hinter den hohen Landesdurchschnitten unterschiedliche regionale Muster. Allgemein betrifft die Krise weite Teile der Kommunen. Die Hälfte der Kommunen in diesen vier Ländern erreicht problematische Werte von über 1.000 Euro je Einwohner. Mit Ausnahme des Saarlandes existieren aber auch einzelne schuldenfreie Kommunen (14 von 121). Oft liegen krisenhafte und schuldenfreie Kommunen nebeneinander.
- Von den 20 Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten 2017 liegen 19 in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. 17 sind kreisfreie Städte. Acht der zehn höchstverschuldeten Kommunen gehörten bereits 2012 zu dieser Gruppe. Seit 2014 steht die Stadt Primasens an der Spitze. Rund die Hälfte der bundesdeutschen Kommunen ist hingegen nahezu frei von Kassenkrediten.
- In 34 bundesdeutschen Kommunen belaufen sich die Kassenkredite auf mindestens das Doppelte der jährlichen Steuereinnahmen. Trotz geringer Steuerkraft trifft dies nur auf vier ostdeutsche Kommunen zu. Die betroffenen Kommunen liegen hingegen im Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. An der Spitze benötigt die Stadt Pirmasens theoretisch die Steuereinnahmen aus acht Jahren, um die Kassenkredite abzutragen. Im Vergleich zum Jahr 2012 zeigt sich in fast allen Kommunen eine Entspannung im Verhältnis zwischen Kassenkrediten und Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmen sind deutlich gestiegen, die Kas-

senkredite sind gesunken bzw. blieben meist stabil; in Niedersachsen und Hessen nicht zuletzt infolge der Umschuldungsprogramme.

- Im langfristigen Vergleich seit 2007 haben sich die Bestände an Kassenkrediten der 397 Kommunen auseinanderentwickelt. Viele Kommunen verzeichneten einen Niveauanstieg im Zuge der Finanzkrise. Seit 2012 ist die Verteilung stabil. Über den gesamten Zeitraum hinweg sind die Kassenkredite auf relativ wenige Kommunen konzentriert. Diese Konzentration hat seit 2012 zugenommen, da einige Kommunen ihre Bestände reduzierten und andere diese ausgeweitet haben. In 2017 werden zwei Drittel des bundesweiten Volumens von nur 40 Kommunen getragen. Die Gruppe schuldenfreier und hochbelasteter Kommunen sind im Zeitverlauf auffällig stabil. Die Ursachen dieser hohen Kassenkredite sowie deren negative Konsequenzen treffen somit langfristig die gleichen Kommunen.

1 Einleitung

Die Problematik der Kassenkredite (je nach Landesrecht auch Liquiditätskredite genannt) hat in den vergangenen rund fünfzehn Jahren eine bemerkenswerte Öffentlichkeit erfahren. Zu Recht, denn sie stehen im Zentrum der Diskussion um die Lage bzw. Krise der kommunalen Haushalte. Als Kassenkredit bezeichnet das öffentliche Haushaltsrecht im eigentlichen Sinne Mittel zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit, zum Ausgleich unterjähriger Schwankungen. Die Kommunen finanzieren damit laufende Ausgaben, was die Kassenkredite von den Investitionskrediten abgrenzt. In vielen Kommunen haben die Kassenkredite nach der Jahrtausendwende jedoch ihre eigentliche Funktion verloren und sind zum dauerhaften, kontinuierlich wachsenden Finanzierungsmittel geworden. Dieser Zustand entspricht nicht der Intention des Haushaltsrechts. Kassenkredite sind infolge der Zinsrisiken nicht nur betriebswirtschaftlich riskant, sie sind auch Indikator und Symptom tiefer liegender kommunaler Problemlagen. So gehen sie oft einher mit einer geringen Wirtschaftskraft, hohen Sozialausgaben, niedrigen Investitionen und somit geminderten Zukunftsfähigkeit der Kommune.¹ Zu den rechtlichen Folgen gehört der stärkere Druck der Kommunalaufsicht mit dem Ziel, diese Kassenkredite und die dahinterliegenden Haushaltsdefizite abzubauen, was wiederum die fiskalische und politische Autonomie einschränkt.² Das Volumen der Kassenkredite ist in einzelnen Kommunen so groß, dass die Erfüllung öffentlicher Leistungen gefährdet ist. Nicht zuletzt aus diesem Grunde haben einige Länder in den vergangenen Jahren spezielle Hilfsprogramme zum Abbau der Kassenkredite aufgelegt.³

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Kassenkredite für Kommunen und Länder analysiert dieses Kapitel deren Entwicklung im Zeitvergleich der Jahre 2007 und 2017. Das Kapitel beginnt mit der Entwicklung auf Ebene des Bundes und der Länder. In dieser Dekade zeigen die Kassen-

kredite eine hohe Volatilität und starke regionale Differenzen. Die vorliegende Untersuchung vertieft die Analyse auf einer kleinräumigen Ebene der 397 kreisfreien Städte und Gesamtkreise (Kreishaushalte plus kreisangehörige Gemeindehaushalte).

1 Arnold et al. 2015; Eltges und Müller-Kleibler 2010.

2 Ebinger et al. 2017.

3 Arnold et al. 2015: 124 ff.

2 Kommunale Kassenkredite im Überblick

2.1 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Zeitverlauf von 2007 bis 2017

Die Gesamtverschuldung der Kommunen, aufgeteilt in investive Kredite und Kassenkredite, stagniert seit dem Jahr 2011 (Abbildung 1). In den vier Jahren zuvor stieg sie um rund 15 Milliarden Euro. Dabei ist der nominale Betrag der investiven Kredite über die gesamte Dekade mit Werten zwischen 82 und 85 Milliarden Euro auffallend konstant. Der Anstieg der Gesamtverschuldung geht folglich auf die verstärkte Nutzung von Kassenkrediten zurück. Diese Kreditart zeigt eine deutlich höhere Volatilität. Insbesondere zwischen 2008 und 2011 war ein sprunghafter Anstieg um 50 Prozent zu verzeichnen. Seit 2012 verharren die Werte auf hohem Niveau, bevor sich in den letzten Jahren eine sichtbare Verbesserung (insbesondere im Jahr 2018, siehe Abschnitt A) einstellte. Hier zeigt sich der Effekt von Kon-

junktur und Hilfsprogrammen. Allerdings liegen für das Jahr 2018 noch keine tiefer gegliederten Daten vor, sodass sich dieser Abschnitt auf den Zeitraum bis 2017 beschränkt.

Während Abbildung 1 die bundesweiten Kassenkredite der kommunalen Ebene in Gänze zeigt, weist Abbildung 2 deren Bestand nach Kommunaltypen aus.⁴ In allen drei Typen stiegen die Kassenkredite zwischen 2008 und 2012 deutlich an. Weit überproportional verlief der Anstieg bei den kreisangehörigen Gemeinden und Kommunalverbänden.

Vor allem bei den Landkreisen ist seit 2012 eine deutliche Verbesserung zu beobachten, während die Werte im kreisangehörigen Raum noch bis 2016 stiegen. In Summe lie-

⁴ Als weiterer Kommunaltypus existieren in einigen Ländern höhere Kommunalverbände. Diese sind in dieser Abbildung infolge sehr geringer Werte nicht enthalten.

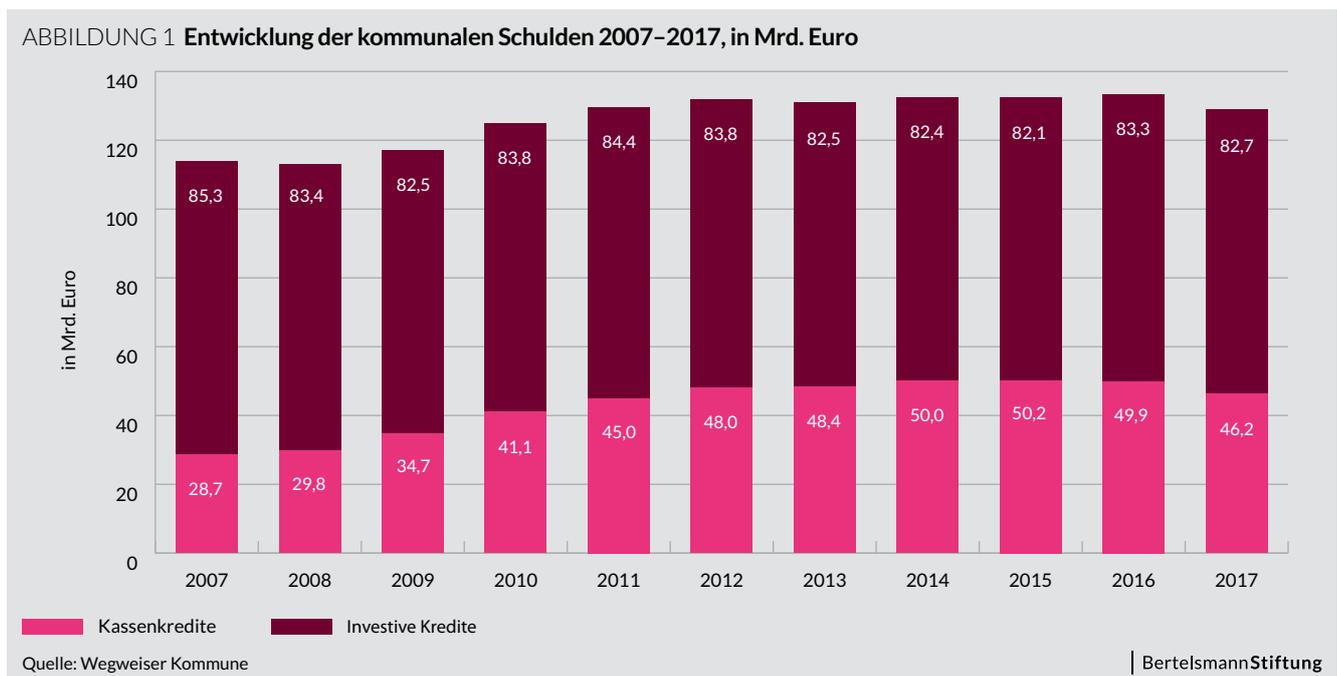
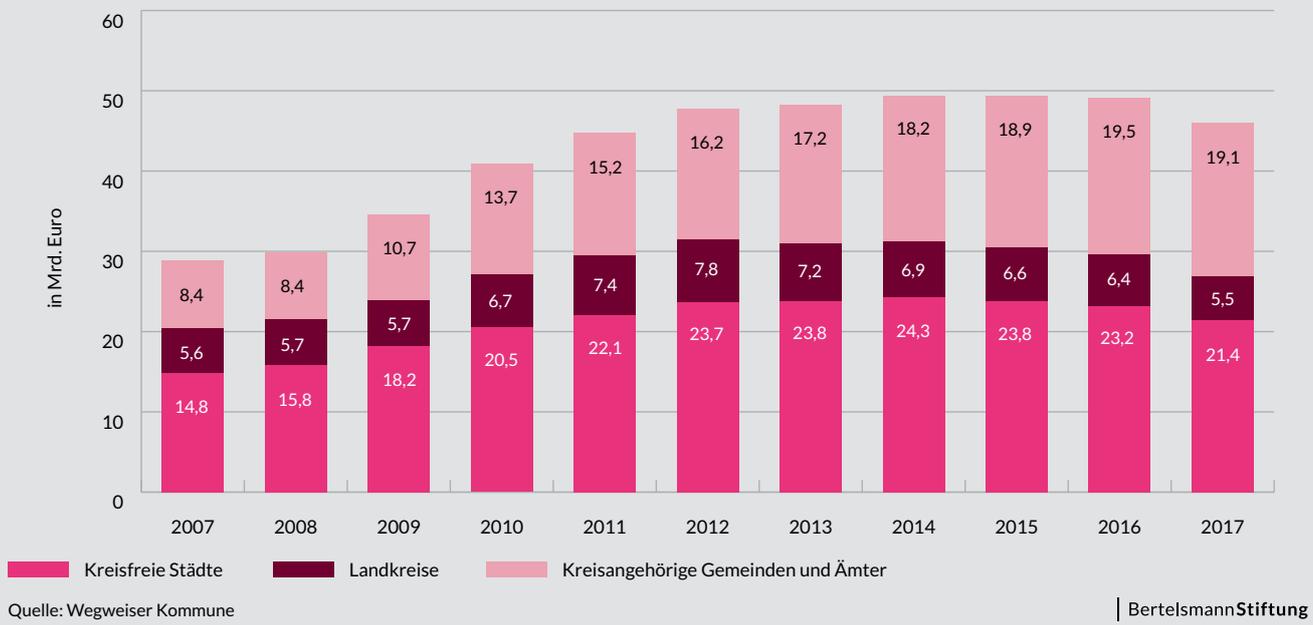


ABBILDUNG 2 Entwicklung der Kassenkredite nach kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden 2007 bis 2017, in Mrd. Euro



gen die Werte aller Kommunen ab 2012 über die Zeit relativ gleichauf. Bezogen auf Einwohner und Haushaltsvolumina bestehen jedoch deutliche Differenzen. So belief sich der durchschnittliche Bestand 2017 bei den kreisfreien Städten auf 1.159 Euro je Einwohner, bei den Gesamtkreisen nur auf 359 Euro je Einwohner. Unbeschadet aller regionalen Disparitäten, die in den folgenden Kapiteln vertieft werden, lässt sich feststellen, dass Kassenkredite primär ein Problem der kreisfreien Städte sind. Die gleiche Tendenz zeigt sich im Vergleich zu den Haushaltsvolumina, gemessen an den Rechnungsergebnissen des Jahres 2016. Kreisfreie Städte tragen 33 Prozent der Ausgaben, aber 46 Prozent der Kassenkredite. Kreise tragen 19 Prozent der Ausgaben und 13 Prozent der Kassenkredite. Auch bei den kreisangehörigen Gemeinden ist die Last aus Kassenkrediten in Bezug zu den Ausgaben unterproportional (51 zu 40 Prozent).

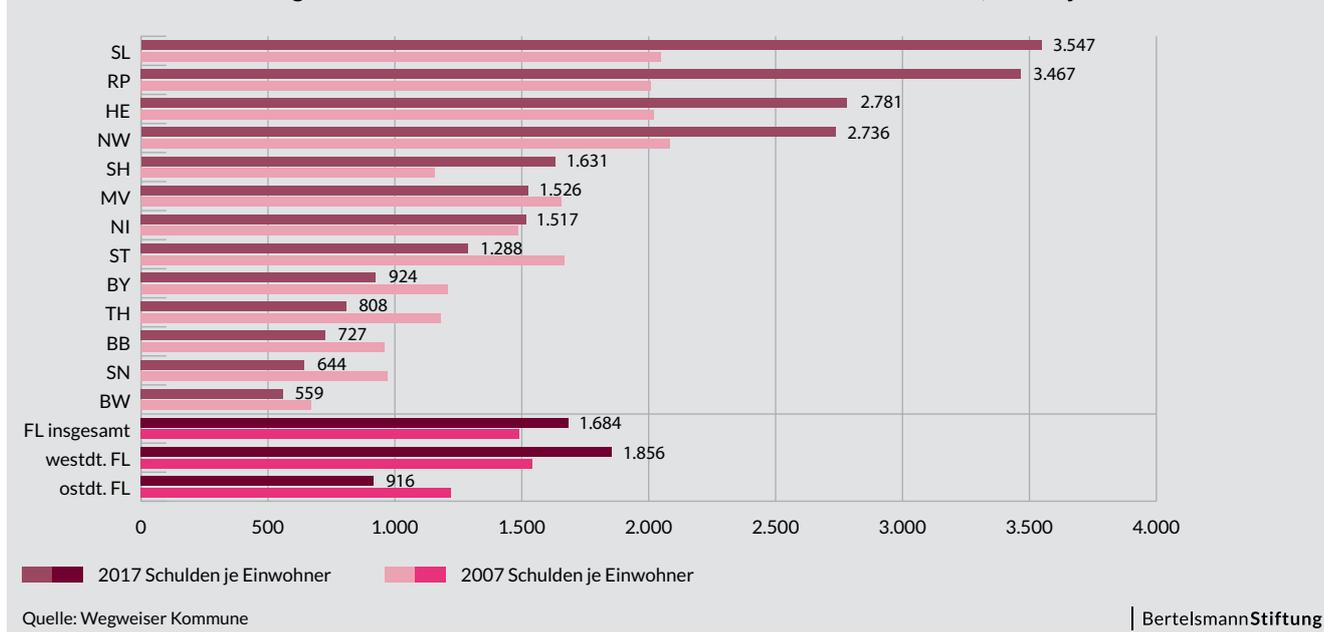
Festzustellen ist, dass es seit 2012 zu einer Trendumkehr bei den kreisfreien Städten und Landkreisen kam. Die Landkreise konnten zwischenzeitlich ihre Bestände sogar auf das Vorkrisenniveau von 2007 zurückführen. Bei den kreisfreien Städten beträgt der Rückgang ausgehend vom Höchstwert 2014 gut zehn Prozent. Bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verbänden ist ein vergleichbarer Abbau nicht absehbar. Insgesamt hat die Bedeutung der Kassenkredite: im kreisangehörigen Raum langfristig zugenommen: 2007 waren unter 30 Prozent aller Kassenkredite auf dieser kommunalen Ebene angesiedelt, 2017 waren es 42 Prozent.

2.2 Verschuldung und Anteil der Kassenkredite im Ländervergleich

Abbildung 3 zeigt einen Ländervergleich der kommunalen Gesamtverschuldung für die Jahre 2007 und 2017. Der Durchschnitt der kommunalen Verschuldung lag 2017 bei 1.684 Euro je Einwohner, allerdings zeigen sich im Vergleich der Flächenländer große Unterschiede in Niveau und Trend. Die höchste kommunale Verschuldung weist mit 3.547 Euro je Einwohner das Saarland auf, dicht gefolgt von Rheinland-Pfalz (3.467 Euro). Gemeinsam mit Hessen (2.781 Euro) und Nordrhein-Westfalen (2.736 Euro) repräsentieren diese vier Flächenländer nicht nur die Länder mit den höchsten Schulden, sondern auch mit dem größten Schuldenzuwachs. Das Flächenland mit den geringsten Schulden bleibt Baden-Württemberg mit 559 Euro je Einwohner; nicht einmal ein Sechstel des saarländischen Wertes.

Auch im Vergleich der Schuldenzuwächse zeigen sich enorme Unterschiede zwischen den Ländern. So schafften es die Kommunen in den ostdeutschen Ländern in der Gesamtheit, den Schuldenstand um 305 Euro pro Kopf zu verringern, während die Schulden der westdeutschen Länder, teils dramatisch, stiegen (315 Euro). Letzteres ist auch dahingehend beachtlich, dass die Einwohnerzahlen in Ostdeutschland in dieser Dekade sanken. Das Saarland, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein verzeichneten hingegen, ausgehend von ohnehin hohem

ABBILDUNG 3 Ländervergleich kommunale Schulden in den Kernhaushalten 2007 und 2017, in Euro je Einwohner



Verschuldungsniveau, weitere große Zuwächse der Kassenkredite. Unter den westdeutschen Ländern konnten Bayern und Baden-Württemberg die kommunale Verschuldung deutlich reduzieren. Infolge dieses Aufwuchses hat auch die Heterogenität der Kommunen im Zeitverlauf weiter zugenommen.

Der in Abbildung 4 veranschaulichte Ländervergleich der Kassenkredite in den Kernhaushalten 2007 und 2017 spiegelt die großen Unterschiede in der Gesamtverschuldung zwischen den einzelnen Ländern wider. Auch hier führen das Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen die Liste mit deutlichem Abstand an, während in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen fast keine Kassenkredite vorliegen.⁵ Im Zehnjahresvergleich sind die Kassenkredite in sieben der 13 Länder deutlich gestiegen, in vier Ländern stagnierten sie und nur in Niedersachsen, nicht zuletzt infolge von Landeshilfen, ist ein spürbarer Rückgang zu verzeichnen. In Niedersachsen verbirgt sich hinter den Werten für 2007 und 2017 ein wellenförmiger Verlauf zwischen diesen Jahren. Im Zuge der Finanzkrise stiegen die Werte stark und nahmen ab 2014,

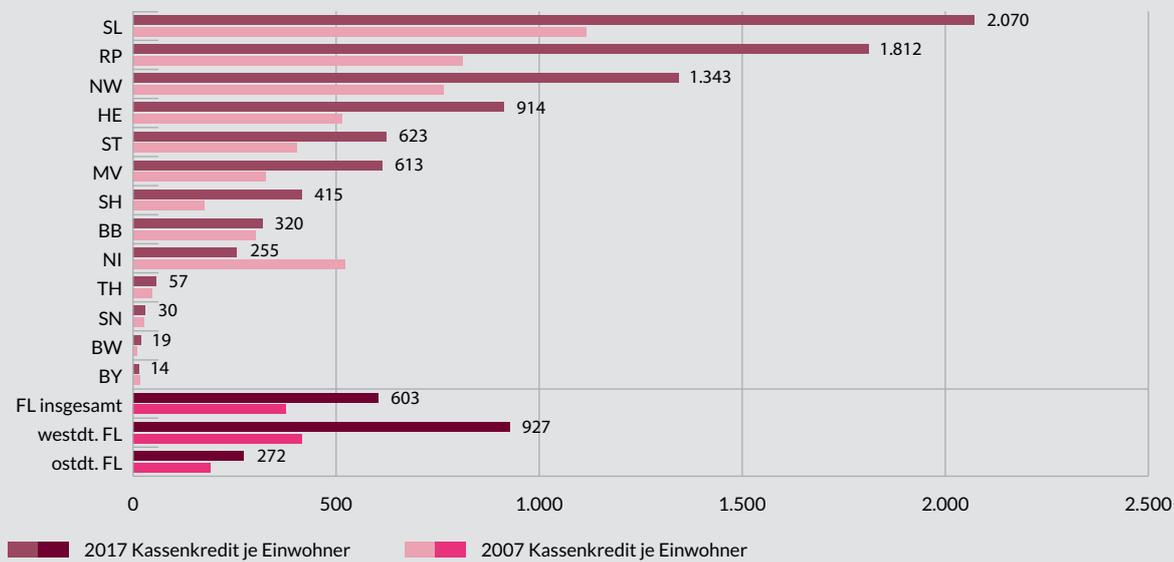
5 In Hessen wurden die kommunalen Kassenkredite zum Ende des Jahres 2018 vollständig umgeschuldet und aus den kommunalen Haushalten ausgebucht. Zum Zeitpunkt des Erscheinens des kommunalen Finanzreports 2019 sind die hessischen Kommunen schuldenfrei, wenngleich sie gemäß den Regelungen des Hessenkassengesetzes zu Schuldendienstleistungen für die vom Land abgelösten Verbindlichkeiten herangezogen werden. Da der vorliegende Finanzreport jedoch die Zahlen von 2017 analysiert, werden die hessischen Kommunen mit noch hohen Werten abgebildet.

nicht zuletzt als Resultat des im Jahr 2009 unter dem Namen „Zukunftsvertrag“ beschlossenen Entschuldungsprogramms, wieder ab. In den anderen Ländern ist das Bild aus Abbildung 4 jedoch recht repräsentativ für die gesamte Periode. Die vier Länder mit minimalen Kassenkrediten verzeichneten auch in der Finanzkrise keinen dramatischen Anstieg. In den anderen Ländern war der Zuwachs eher kontinuierlich und der Wert für 2017 liegt nah am historischen Hoch.

Abbildung 5 führt nun die beiden vorhergehenden Abbildungen zusammen und visualisiert den Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung. Neben dem Volumen der Kassenkredite selbst ist auch dieser Anteil ein Indikator der finanziellen Stabilität. Je höher dieser im Vergleich zu den Investitionskrediten ist, desto anfälliger ist die Kommune für Zinsrisiken und desto weniger nachhaltig (weniger investiv) wurde die Verschuldung eingesetzt.

Anhand der Werte für 2017 zeigt sich, dass in den vier Ländern mit geringen Kassenkrediten diese auch nur einen geringen Anteil der Gesamtverschuldung binden, was dem Sinn dieser Kreditart als Liquiditätsreserve entspricht. Auf der anderen Seite der Verteilung stehen die Kommunen des Saarlandes, wo bei hoher Gesamtverschuldung fast 60 Prozent auf Kassenkredite entfallen; was offensichtlich deren Funktion nicht entspricht. Der Vergleich zu 2007 zeigt, dass dies eine anhaltend problematische Lage ist.

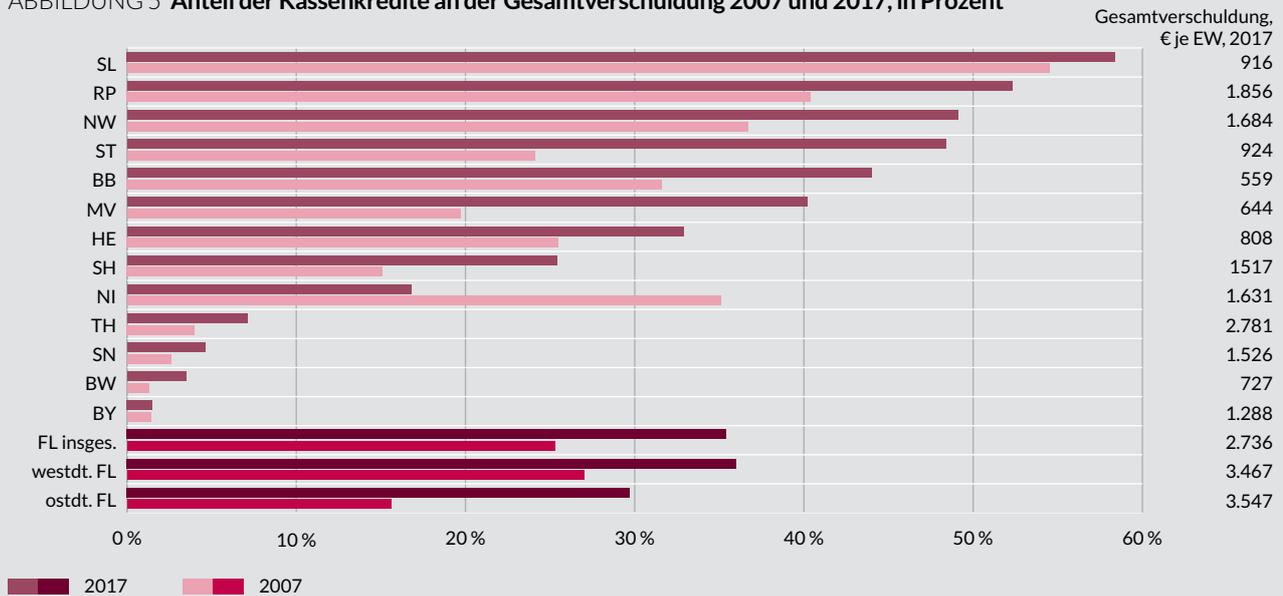
ABBILDUNG 4 Ländervergleich Kassenkredite in den Kernhaushalten 2007 und 2017, in Euro je Einwohner



Quelle: Wegweiser Kommune

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 5 Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung 2007 und 2017, in Prozent



Quelle: Wegweiser Kommune

BertelsmannStiftung

Im Vergleich der Jahre 2007 und 2017 ist der Anteil der Kassenkredite in elf der 13 Länder gestiegen. Nur in Niedersachsen ist er stark gesunken. In Bayern stagnierte er. Eine deutliche Verschlechterung der Verschuldungsstruktur trat in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern auf. Das ist auch deshalb bemerkenswert, da in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt die Kassenkredite auf-

wuchsen, obwohl die Gesamtschulden rückläufig waren. Dieser Effekt kann statistisch darauf beruhen, dass dort infolge von Konsolidierungsmaßnahmen oder einer Normalisierung nach Abschluss der Aufbaujahre das Volumen investiver Kredite abgebaut wurde. Allgemein wird deutlich, dass in Ländern mit hohen Kassenkreditanteilen auch die Gesamtverschuldung im Regelfall hoch ist. Hier müssen

somit nicht laufende Mittel, sondern auch Investitionen in hohem Maße kreditfinanziert werden. In den vier Ländern ohne nennenswerte Kassenkredite hingegen werden offen-

sichtlich auch Investitionen in hohem Maße aus laufenden Einnahmen gedeckt.

TEXTBOX 1 Statistische Hürden in der Erfassung der Kassenkredite

Kassenkredite gelten seit vielen Jahren als zentraler Indikator kommunaler Haushaltskrisen. Seit jeher wurden dieser Interpretation zumindest zwei Argumente entgegengebracht: Zum einen werden Haushaltskrisen unterschätzt, da all jene Kommunen „übersehen“ werden, die (haushaltsrechtlich korrekt) Kassenkredite mit allen Maßnahmen vermeiden und infolgedessen ebenso desolate Haushalte aufweisen. Zum anderen tritt bei den Kassenkrediten, wie bei vielen Indikatoren, ein Stichtageffekt auf. Der am 31. Dezember jedes Jahres gemessene Wert muss nicht repräsentativ für das Gesamtjahr sein.

In den vergangenen Jahren traten drei zusätzliche Sondereffekte auf, die die Aussagekraft der Kassenkredite beeinträchtigen und eine „Verzerrung“ in die eine oder andere Richtung bewirken: Verschuldung über Wertpapiere, Einheitskassen bei Verbandsgemeinden, Umschuldungen durch die Länder.

Seit jeher dürfen Kommunen ihren Kapitalbedarf über Wertpapiere an den Kapitalmärkten decken. Da die Kapitalzufuhr über klassische Kredite der Hausbanken jedoch unkompliziert und wirtschaftlicher war, machten sie keinen Gebrauch von dieser Option. Dies änderte sich im Nachgang der Finanzkrise. Der Bankenmarkt schrumpfte und Engpässe der Kapitalversorgung drohten. Darauf reagierten einige (Groß-)Städte mit der Emission von Anleihen.¹ Lag die Verschuldung über Wertpapiere im Jahr 2012 bundesweit noch bei 183 Millionen Euro, belief sie sich 2017 bereits auf 2.946 Millionen Euro. Die Problematik im Hinblick auf die Kassenkredite besteht darin, dass Wertpapiersschulden hinsichtlich ihrer Verwendung pauschal als investiv erfasst wurden. In der Praxis bestanden daran erhebliche Zweifel, denn die Verwendung vor Ort erfolgte häufig als liquide Mittel (zum Teil wurden die Mittel verwendet, um hiermit bestehende Liquiditätskredite abzulösen). In der Schuldenstatistik wurde dadurch der Bestand an Kassenkrediten zunehmend zu niedrig ausgewiesen. Die in der Schuldenstatistik beobachtbare Stagnation bzw. der Rückgang der Kassenkredite ist zum Teil auf diesen Effekt

zurückzuführen. Dies gilt insbesondere bei einer einzelgemeindlichen Betrachtung der Kassenkreditentwicklung. Erst seit dem Jahr 2017 unterscheidet das Statistische Bundesamt die Verwendung der Wertpapiersschulden bei der Erhebung. Die Landesämter für Statistik wiederum verfahren unterschiedlich. Da die entsprechenden Anleihen eine längere Laufzeit haben, wurden die Kassenkredite für den Kommunalen Finanzreport auf Basis der 2017-Abgrenzung rückwirkend bereinigt.

Eine besondere Problematik tritt in kreisangehörigen Gemeindeverbänden (Verbandsgemeinden, Ämter) auf. Je nach Landesrecht besitzen die Mitgliedsgemeinden keine eigenen Konten, sondern führen ihre Zahlungsvorgänge bzw. Bestände auf einem gemeinsamen Konto (Einheitskasse) des Gemeindeverbandes. Dieses „Cash-Pooling“ verbessert die Liquidität der Beteiligten und vermeidet in gewissem Maße kurzfristige Kreditbedarfe. „Lagert“ nun eine Mitgliedsgemeinde eigene Guthaben in dieser Einheitskasse, so bucht die Verbandsgemeinde diesen Bestand als kurzfristige Verbindlichkeit im öffentlichen Bereich, mithin als eigenen Kassenkredit. Damit wird ein Bestand an Kassenkrediten erfasst, der im eigentlichen Sinne kein solcher ist. Der Effekt ist umso größer, je besser die Finanzsituation der Mitgliedsgemeinden ist. Das Volumen wird im kreisangehörigen Raum überhöht ausgewiesen. Besonders bedeutsam ist dieser Effekt in Rheinland-Pfalz. Bundesweit beläuft sich das Volumen zu hoch erfasster Kassenkredite Beispielrechnungen folgend auf bis zu zwei Milliarden Euro. Auch diese Verzerrung kann letztlich belastbar nur dadurch gelöst werden, Bestände der Mitgliedsgemeinden und „echte“ Kassenkredite der Verbandsgemeinde statistisch getrennt zu erfassen.

Ein dritter „verzerrender“ Effekt der Kassenkredite ergibt sich aus Umschuldungsprogrammen der Länder. Das gewichtigste Beispiel ist Hessen, wo im Jahr 2018 im Zuge der „Hessenkasse“ 4,9 Milliarden Euro Kassenkredite auf ein Sondervermögen des Landes bei der landeseigenen Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI Bank) übertragen wurden. In dieser Höhe sinken die in der Finanzstatistik ausgewiesenen kommunalen Bestände. Diese Verschuldung des Sondervermögens wird dann über 30 Jahre durch Kommunen und Land getilgt. Letztlich kommt es zu einer Verlagerung öffentlicher Schulden; nicht zu einer echten Reduzierung. Bedeutsam ist dieser Effekt auch in Niedersachsen, wo im Zuge des „Zukunftsvertrages“ einige Kommunen (z. B. Cuxhaven, Wilhelmshaven, Kreis Helmstedt) eine anteilige Umschuldung erfuhren. Zwischen 2011 und 2017 sanken die Kassenkredite der niedersächsischen Kommunen von 4,8 auf 1,9 Milliarden Euro. Ein Teil davon entfällt auf Umschuldungen.

1 Im Jahr 2013 wurden zwei Anleihen emittiert von Nürnberg/Würzburg sowie Mainz. Im Folgejahr erschien eine gemeinsame Anleihe der Städte Essen, Dortmund, Wuppertal, Remscheid, Herne und Solingen über 400 Millionen Euro (Nordrhein-Westfalen-Städteanleihe 1). Die Praxis gemeinsamer Anleihen wurde fortgeführt. Im Jahr 2017 wurde die Nordrhein-Westfalen-Städteanleihe 5 platziert. Das kumulierte Volumen der Nordrhein-Westfalen-Städteanleihen beträgt 1.625 Millionen Euro. Die Stadt Ludwigshafen hat 2014 und 2017 je eine Anleihe emittiert. Auch Mainz und Dortmund waren 2017 separat aktiv. Anfang 2019 sind mindestens zwölf Städteanleihen am Markt.

3 Analyse der Disparitäten

3.1 Kassenkredite auf Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte 2017

Abbildung 6 veranschaulicht die räumliche Verteilung der kommunalen Kassenkredite auf der Gesamtkreisebene. Die Verschuldung ist dabei in vier (etwa) gleich große Gruppen unterteilt. Die geringsten Kassenkredite mit einem Niveau nahe null weisen die hell gefärbten Kommunen auf. Die Kommunen der zweiten Gruppe zeigen geringe Kassenkredite von 5 bis 100 Euro pro Kopf. In den beiden weiteren Gruppen befinden sich Kommunen, die 100 bis 1.000 Euro bzw. 1.000 bis 8.240 Euro Kassenkreditschulden je Einwohner tragen.

Auffällig ist das regionale Cluster hoch verschuldeter Kommunen im Westen des Landes. Vor allem saarländische, rheinland-pfälzische und nordrhein-westfälische Kommunen liegen in der vierten Gruppe (sehr) hoch verschuldeter Kommunen. Auch in Hessen und Sachsen-Anhalt sind solche Kommunen vorzufinden, wobei der Anteil dieser in Sachsen-Anhalt geringer ausfällt als in Hessen.

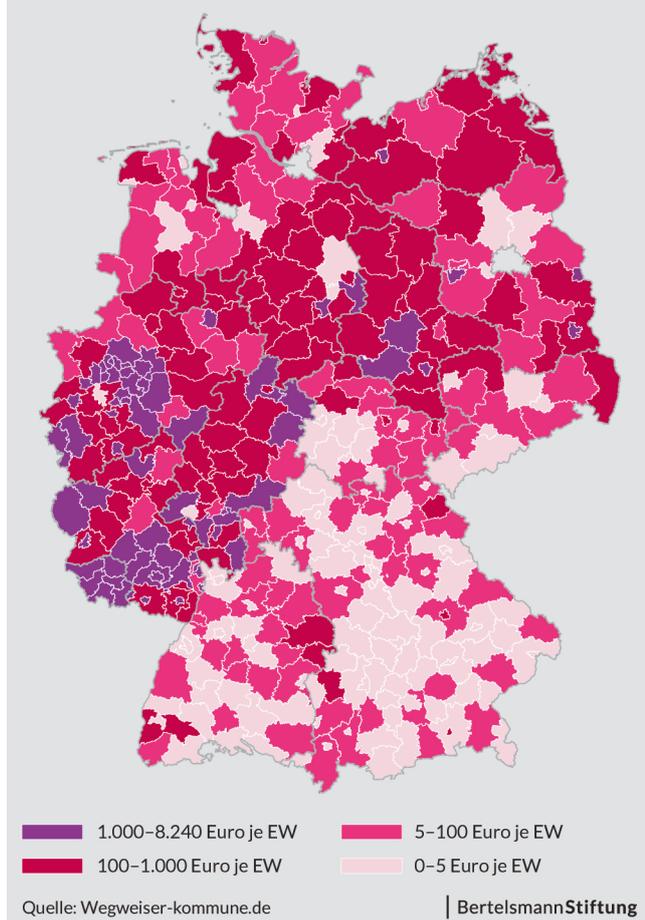
Auch auf dieser Ebene bestätigt sich das Bild der Abbildung 4 (Länderwerte). In den vier Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen liegen die Kommunen größtenteils in der ersten und zweiten Gruppe mit Werten von bis zu 100 Euro je Einwohner. In Bayern und Baden-Württemberg überschreitet keine einzige der zusammen 140 Kommunen diese Grenze wesentlich. Der bayerische Höchstwert 2017 ist in der Stadt Regensburg mit 134 Euro vorzufinden; in Baden-Württemberg ist es der Kreis Heidenheim mit 156 Euro. Gemessen an den Kassenkrediten sind die Kommunen dieser beiden Länder flächendeckend gesund. Etwas differenzierter ist die Lage in Thüringen und Sachsen, wo die Länderdurchschnitte gering sind, aber seit Jahren durchaus einzelne, lokale Ausreißer existieren (Stadt Gera, Kreis Görlitz).

In den drei weiteren ostdeutschen Ländern weicht die Lage deutlich ab. Sowohl in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg kann von einzelnen echten Krisenkommunen (über 1.000 Euro je Einwohner) gesprochen werden. In den beiden erstgenannten Ländern ist das Niveau der Kassenkredite auch in der Fläche auffällig. Kommunen mit geringer Verschuldung (Gruppe 2) sind selten. In Brandenburg konzentrieren sich die Kassenkredite auf drei kreisfreie Städte, die seit Langem in der bundesdeutschen Spitzengruppe rangieren. In den Kreisen sind die Werte überschaubar.

In den norddeutschen Ländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein liegt eine große Heterogenität der Verschuldung vor. Auch in Schleswig-Holstein konzentrieren sich die Probleme auf die kreisfreien Städte, ohne allerdings die Grenze von 1.000 Euro je Einwohner zu erreichen. In Niedersachsen überschreiten hingegen die Stadt Salzgitter und der Kreis Helmstedt diesen Wert. Unter den 45 niedersächsischen Kommunen ist die Varianz hoch. 19 Kommunen liegen im geringen Bereich von unter 100 Euro, elf erreichen bedenkliche Werte von über 500 Euro je Einwohner. Eine Häufung findet sich im östlichen/südlichen Landesteil, was auf Effekte schwacher Wirtschaftsstruktur und Demografie schließen lässt. Dabei bestehen größte Unterschiede auf engem Raum. So liegen nahezu schuldenfreie kreisfreie Städte wie Gifhorn oder Braunschweig inmitten einer Fläche hoch verschuldeter Kommunen.

Das eigentliche Krisenquartett der Kommunalfinanzen des Jahres 2017 bilden jedoch die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Von den 121 kreisfreien Städten und Gesamtkreisen dieser vier Länder liegen nur 14 Kommunen unter dem Wert von 100 Euro je Einwohner. Mehr als die Hälfte (61 Kommunen) verzeichnen hingegen bedenkliche Kassenkreditbestände von über 1.000 Euro je Einwohner.

ABBILDUNG 6 Regionale Verteilung der kommunalen Kassenkredite 2017



Mit Ausnahme des in finanzieller Hinsicht flächendeckend krisenbetroffenen Saarlandes existieren in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz jedoch auch einzelne Kommunen mit geringer Verschuldung. In Nordrhein-Westfalen entfallen die größten Probleme auf die kreisfreien Städte (nur Düsseldorf und Münster sind unproblematisch) und das Ruhrgebiet, während die überwiegende Zahl der Kommunen in Ostwestfalen und dem westlichen Münsterland relativ gut dasteht. Extreme Differenzen zeigt Hessen 2017. Hier ist die Landeshauptstadt Wiesbaden schuldenfrei und die Stadt Frankfurt am Main nahezu, während die Stadt Offenbach in unmittelbarer Nachbarschaft zur bundesweiten Spitzengruppe gehört.

Abbildung 7 listet die zwanzig Kommunen mit den höchsten Kassenkreditschulden in Euro je Einwohner 2017 auf. Von diesen zwanzig Kommunen handelt es sich bei 17 um kreisfreie Städte. Der Regionalverband Saarbrücken auf Platz 17 ist die einzige Kommune, die nicht in Rheinland-Pfalz oder

Nordrhein-Westfalen liegt. Die Extremwerte der Kassenkredite liegen somit weiterhin in diesen beiden Ländern. Acht der zehn höchstverschuldeten Kommunen lagen auch bereits 2012 in dieser Gruppe. An der Spitze steht 2017 die Stadt Pirmasens (8.239 Euro je Einwohner). Dieser Wert ist selbst im Vergleich anderer Extreme hoch und lag fast doppelt so hoch wie der des zehnten Platzes (4.178 Euro je Einwohner). Seit dem Jahr 2014 steht die Stadt Pirmasens auf Platz 1 dieser Liste; seit 2009 ist sie unter den ersten drei. Das Ausmaß der Spitzenwerte wird auch deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass der Median der bundesweiten Verteilung bei nur 63 Euro je Einwohner liegt.

ABBILDUNG 7 20 Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten je Einwohner 2017

Rangliste	Name	Kassenkredite in Euro je EW
1	Pirmasens (kreisfr. Stadt)	8.239
2	Oberhausen (kreisfr. Stadt)	7.634
3	Kaiserslautern (kreisfr. Stadt)	6.843
4	Mülheim an der Ruhr (kreisfr. Stadt)	6.241
5	Hagen (kreisfr. Stadt)	5.763
6	Remscheid (kreisfr. Stadt)	5.314
7	Zweibrücken (kreisfr. Stadt)	5.228
8	Ludwigshafen am Rhein (kreisfr. Stadt)	4.638
9	Kusel (Gesamtkreis)	4.222
10	Trier (kreisfr. Stadt)	4.178
11	Essen (kreisfr. Stadt)	3.864
12	Wuppertal (kreisfr. Stadt)	3.691
13	Worms (kreisfr. Stadt)	3.630
14	Herne (kreisfr. Stadt)	3.605
15	Solingen (kreisfr. Stadt)	3.374
16	Frankenthal (Pfalz) (kreisfr. Stadt)	3.230
17	Regionalverband Saarbrücken (Regionalverband)	3.151
18	Mönchengladbach (kreisfr. Stadt)	3.115
19	Mainz (kreisfr. Stadt)	3.114
20	Birkenfeld (Kreis)	3.028

Quelle: Wegweiser Kommune

3.2 Tragfähigkeit der Kassenkredite

In den vorstehenden Kapiteln wurden jeweils die absoluten Werte der Kassenkredite je Einwohner verglichen. Abbildung 8A und 8B ziehen mit der Steuerkraft einen Indikator heran, der die Verschuldung in ein Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, gemessen an den Steuereinnahmen, setzt.⁶

In einer großen Zahl der Kommunen (254) unterschreiten die Kassenkredite in beiden Jahren die Grenze von 25 Prozent der Steuereinnahmen. Wenig überraschend gilt dies für alle Kommunen in Baden-Württemberg und Bayern. Hier belaufen sich die Kassenkredite auf Werte um null Euro, sodass sich eine Relation zu den Steuereinnahmen sinnvoll nicht bilden lässt. Aber auch Thüringen, Sachsen und

⁶ Bezugsgröße sind die tatsächlichen Steuereinnahmen aus Grundsteuern, Gewerbesteuer abzüglich Umlagen, kommunaler Anteil an der Einkommensteuer und kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer.

Schleswig-Holstein sind vollständig in der ersten Gruppe zu verorten, trotz oft geringerer Steuerkraft. Mit Ausnahme des Saarlands existiert in jedem Bundesland mindestens eine solche Kommune.

Die Kommunen der Gruppen 2 und 3 verteilen sich auf sieben der 13 Länder. Bereits in der dritten Gruppe muss das komplette bis doppelte Steueraufkommen eines Jahres aufgewendet werden, um die bestehenden Kassenkredite zu tilgen. Die problematischen Kommunen der vierten Gruppe benötigen theoretisch das Steueraufkommen von mindestens zwei Jahren. Diese Kommunen befinden sich im Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, bei letzterem fast ausschließlich im Ruhrgebiet. Das schlechteste Verhältnis zwischen Kassenkrediten und Steueraufkommen ist 2017 in der Stadt Pirmasens gegeben. Diese Stadt benötigt theoretisch die Steuereinnahmen aus acht Jahren, um ihre Kassenkredite vollständig abzubauen. Hier treffen sehr hohe Kassenkredite auf eine sehr geringe Steuerkraft.

ABBILDUNG 8A Relation der Kassenkredite zum lokalen Steueraufkommen 2012

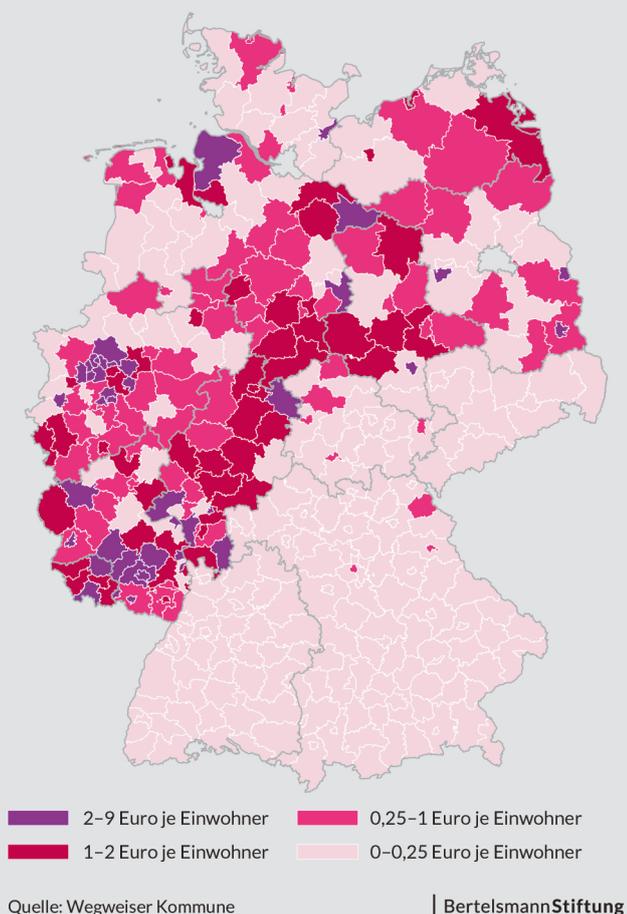
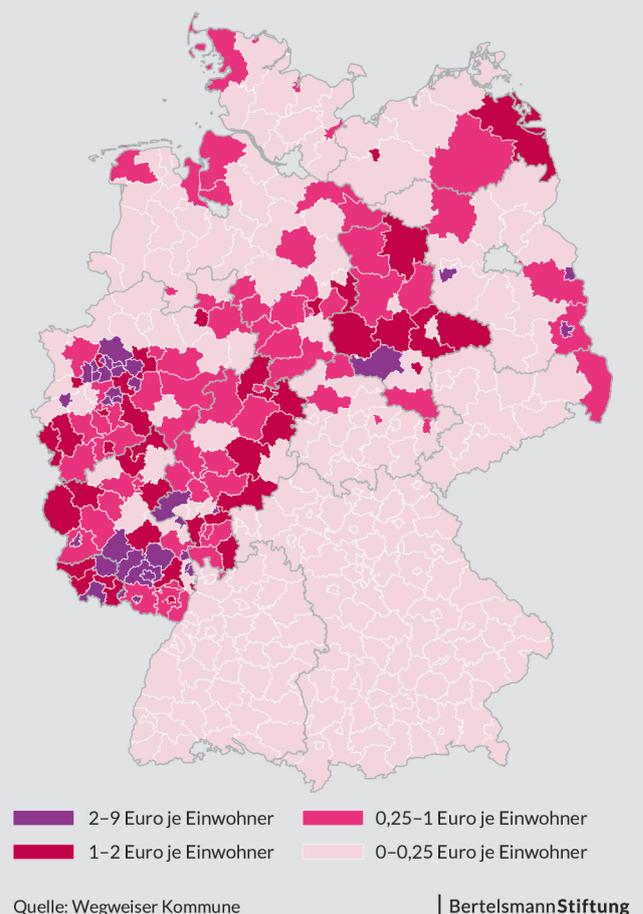


ABBILDUNG 8B Relation der Kassenkredite zum lokalen Steueraufkommen 2017



Bundesweit belaufen sich 2017 in 34 der 397 Kommunen die Kassenkredite auf mindestens das Doppelte der lokalen Steuereinnahmen. In Ostdeutschland trifft dies nur auf vier Kommunen zu, darunter mit Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) drei der vier kreisfreien Städte in Brandenburg. Hier wären ebenfalls mehr als zwei Jahre alle lokalen Steuereinnahmen notwendig, um die Kassenkredite abzutragen. Der einzig betroffene ostdeutsche Kreis ist Mansfeld-Südharz, die steuerschwächste Kommune Deutschlands. Hier wird der Effekt der Steuerkraft deutlich. Denn zum Beispiel die Stadt Bielefeld (Nordrhein-Westfalen) weist höhere Kassenkredite auf, liegt aber infolge deutlich höherer Steuerkraft in der zweiten Gruppe.

Interessant ist nun der Vergleich dieses Verhältnisses zum Jahr 2012. In diesem Jahr war, zumindest in der bundesweiten Summe, die Finanzkrise überwunden, die Kassenkredite stagnierten und die Steuereinnahmen stiegen rasant. Dies wird auch in der Veränderung der Abbildung deutlich. Im Jahr 2012 lagen noch einige Kommunen mehr in der höchsten Kategorie. Vor allem in Niedersachsen zeigen sich Verbesserungen infolge des Umschuldungsprogramms und fünf Kommunen verließen die höchste Kategorie; zwölf die dritte. Auch im südlichen Hessen werden Verbesserungen im Zeitverlauf sichtbar. In den Hot Spots der Haushaltskrise des

Ruhrgebietes und von Rheinland-Pfalz hingegen bewirkten Stagnation der Kassenkredite und Anstieg der Steuern noch keine spürbare Verbesserung der Tragfähigkeit. Dies deutet auch darauf hin, dass konjunkturelle Effekte allein die Haushaltskrise dort nicht lösen können. Die Relation aus Kassenkrediten und Steuern verschlechtert haben hingegen im Zeitvergleich nur sehr wenige Kommunen.

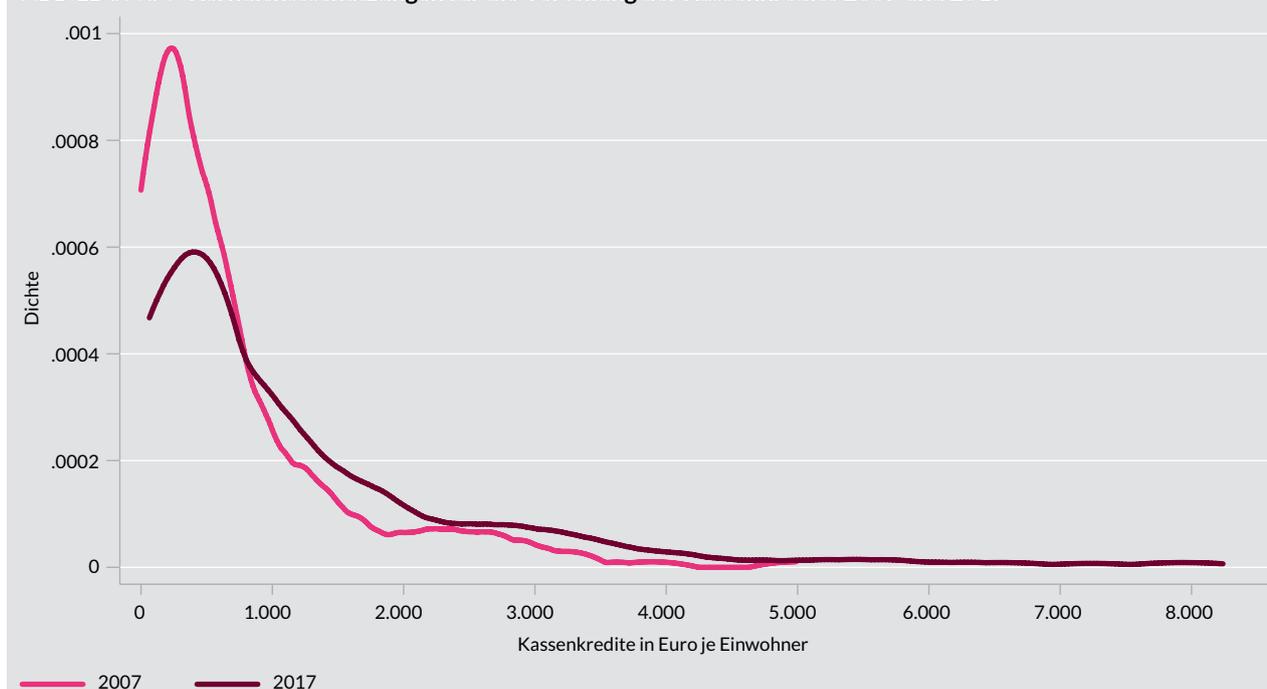
3.3 Disparitäten 2017 und im Zeitverlauf

In den vorstehenden Kapiteln ist deutlich geworden, dass Kassenkredite regional sehr ungleich auftreten. In der Folge gehen wir der Frage nach, wie sich diese Verteilung im Zeitverlauf geändert hat. Denn die eingangs genannten Nachteile der Kassenkredite wirken umso negativer, je dauerhafter und konzentrierter sie auftreten.

Abbildung 9 visualisiert die Kerndichteschätzungen für die Verteilung der Kassenkredite der 397 Kommunen in 2007 und 2017.⁷ In diesem langfristigen Vergleich treten deut-

⁷ Bei einer Betrachtung der gesamten Verteilung dominiert in der Darstellung die Häufung der Nullwerte. Da der Zweck dieser Abbildungen in der Betrachtung der Veränderungen besteht, werden nur die Kommunen einbezogen, die substantielle Kassenkredite ausweisen. Erfasst sind die Kommunen oberhalb des Medians der 2017-Verteilung von 63 Euro.

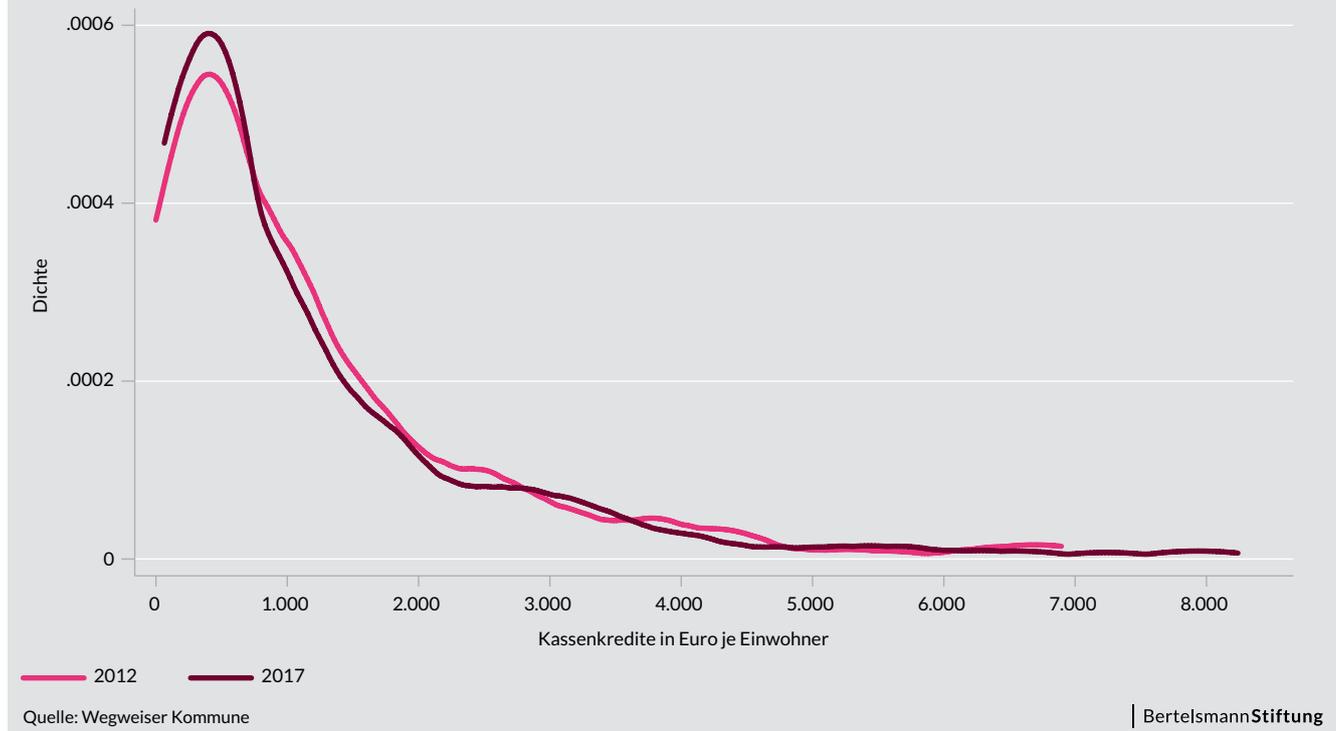
ABBILDUNG 9 Kerndichteschätzungen für die Verteilung der Kassenkredite 2007 und 2017



Quelle: Wegweiser Kommune

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 10 Kerndichteschätzungen für die Verteilung der Kassenkredite 2012 und 2017



liche Unterschiede auf. Die Verteilung ist breiter geworden. Die Kassenkreditschulden sind 2017 weniger stark um einen Wert konzentriert als noch 2007. Dort lagen mit relativer Häufigkeit die meisten Kommunen bei unter 500 Euro pro Einwohner. Auch 2017 ist die stärkste Konzentration der Kommunen um diesen Wert anzutreffen. Sie ist aber deutlich geringer als 2007. Die Kurve des Jahres 2017 liegt insgesamt weiter rechts, d.h. die Masse der Verteilung hat sich verändert. Die Differenzen zwischen den Kommunen sind folglich gestiegen. Dies wird auch durch das weitere Auslaufen der 2017-Kurve verdeutlicht. So lagen die höchstverschuldeten Kommunen 2007 noch bei ungefähr 5.000 Euro, verzeichneten jedoch einen Anstieg auf über 8.000 Euro im Jahre 2017. In beiden Jahren betrafen diese Extremwerte allerdings nur einen sehr kleinen Anteil der Kommunen. Die Unterschiede der beiden Verteilungen sind insgesamt als sehr deutlich zu bewerten.

Keine großen Veränderungen zeigen sich dagegen im Zeitraum 2012 bis 2017 in Abbildung 10. Hier bleibt die Verteilung der Kassenkredite weitgehend stabil und beide Linien sind fast kongruent. Zwar haben die höchstverschuldeten Kommunen ihre Kassenkredite auch in diesem Zeitraum gesteigert, eine Verschiebung auf breiter Basis ist aber nicht zu beobachten.

Insgesamt wird aus den Abbildungen damit klar: die Krisenjahre 2008 bis 2012 zeigen eine Ausweitung der Kassenkreditproblematik. Seit 2012 sind die Kassenkredite in der Breite nicht weiter angestiegen. Die Verschuldungssituation blieb bis auf wenige Fälle stabil. Eine flächendeckende Verbesserung trat jedoch ebenso nicht ein.

Während die Kerndichteschätzungen in Abbildung 9 und 10 die Verteilung der Kassenkredite nach Werten darstellt, weist die Lorenzkurve in Abbildung 11 die Konzentration dieser Kreditbestände für die Jahre 2012 und 2017 aus. Hier steht somit nicht die Position einer Kommune in der Verteilung im Vordergrund, sondern die Frage, welcher Anteil des Gesamtvolumens auf eine Kommune entfällt. Je näher die Kurven an der Diagonalen liegen, desto gleichmäßiger ist die Verteilung. Im Extremfall sind alle Linien kongruent, was bedeutet, dass jede Kommune in allen Jahren den gleichen Betrag an Kassenkrediten trägt.

Offensichtlich weicht die Realität in allen drei Jahren von dieser Gleichverteilung ab. Im Gegenteil muss die Verteilung der Kassenkredite als sehr konzentriert bezeichnet werden (Gini-Koeffizient 0.75). Dies ist nicht überraschend, da die Mehrzahl der Kommunen quasi keine Kassenkredite führt. In der Lorenzkurve wird dies sichtbar, da die Kurven zu einem erheblichen Teil auf der X-Achse verlaufen. In

allen drei Jahren entfällt auf die untere Hälfte der Verteilung weniger als ein Prozent der bundesweiten Kassenkredite.

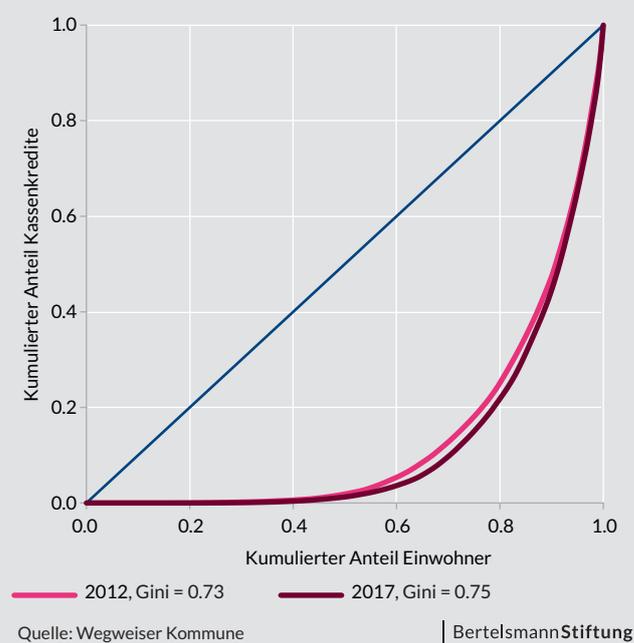
Interessant wird es oberhalb des Medians in der Verteilung. Hier zeigen sich kleine, aber bedeutsame Änderungen über die Jahre. Die Kurve 2017 liegt noch einmal tiefer. Die Kassenkredite sind stärker konzentriert. Die Heterogenität der Kommunen hat zugenommen.

Diese Differenz zwischen den Zeiträumen lässt darauf schließen, dass Kassenkredite im Verlauf der Finanzkrise von einer Vielzahl der Kommunen in Anspruch genommen wurden. Nach 2012 hat sich die Inanspruchnahme auseinanderentwickelt. Viele Kommunen haben begonnen, ihre Kassenkredite abzubauen oder halten diese zumindest konstant, während die Schulden anderer Kommunen weiterhin anstiegen. Diese Entwicklung trug dazu bei, dass im Jahr 2017 über 65 Prozent der gesamten Kassenkreditschulden durch nur 40 Kommunen (8,2 Millionen Einwohner) Deutschlands gehalten wurden. Noch anschaulicher wird die Ungleichverteilung in den obersten Prozenten der meistverschuldeten Kommunen. So tragen die vier Kommunen (Dortmund, Oberhausen, Recklinghausen, Essen) mit den höchsten Kassenkreditbeständen über 15 Prozent aller Kassenkredite in Deutschland.

Kerndichteschätzung und Lorenzkurve veranschaulichen jeweils die Verteilung der Kassenkredite und stellen Veränderungen im Jahresvergleich fest. Die Transitionsmatrix in Abbildung 12 geht einen Schritt weiter und stellt dar, wo sich die einzelnen Kommunen jeweils befinden; das heißt, ob die Ranglisten nach Kassenkrediten stabil oder volatil sind.

Dazu werden die 397 Kommunen in beiden Jahren in je vier Quartile eingeordnet. Die Werte der diagonalen Zellen zeigen dabei jene Kommunen, die ihre Position nicht verändert haben. Je größer die Werte der diagonalen Zellen, desto stabiler ist die Rangliste. Die Zellen oberhalb und unterhalb dieser Diagonalen beschreiben hingegen Veränderungen der Kommunen zwischen den Quartilen. Die Mehrzahl der Kommunen (245) behielt ihr Quartil bei. Besonders deutlich wird dies im Quartil der höchsten Kassenkredite, wo 76 der 99 Kommunen in 2017 auch schon 2007 vertreten waren. Im Quartil der schuldenfreien Kommunen waren 64 der 97 in 2017 auch bereits 2007 vertreten. Die Verteilung in den beiden Extremgruppen ist damit selbst über einen Zeitraum von zehn Jahren hoch. Hohe und niedrige Kassenkredite sind für die Kommunen jeweils ein dauerhaftes Phänomen. Wo es Mobilität in der Verteilung gibt, so findet diese meist

ABBILDUNG 11 Lorenzkurve Verteilungen der Kassenkredite 2012, 2017, einwohnergewichtet



nur zwischen angrenzenden Quartilen statt. So verbesserten 21 Kommunen, die in 2007 zum vierten Quartil gehörten, sich in das dritte Quartil 2017. Einer Kommune, der Stadt Oldenburg, gelang es, sich vom vierten in das erste Quartil zu verbessern.

ABBILDUNG 12 **Transitionsmatrix 2007–2017**

Kassenkredite je Einwohner 2007–2017						
		Euro je Einwohner	Verteilung 2017			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
			0 bis 2	3 bis 62	63 bis 671	672 bis 8.239
Verteilung 2007	1. Quartil	0 bis 4	64	26	9	0
	2. Quartil	5 bis 58	25	55	19	1
	3. Quartil	59 bis 447	10	17	50	22
	4. Quartil	448 bis 4.990	1	1	21	76

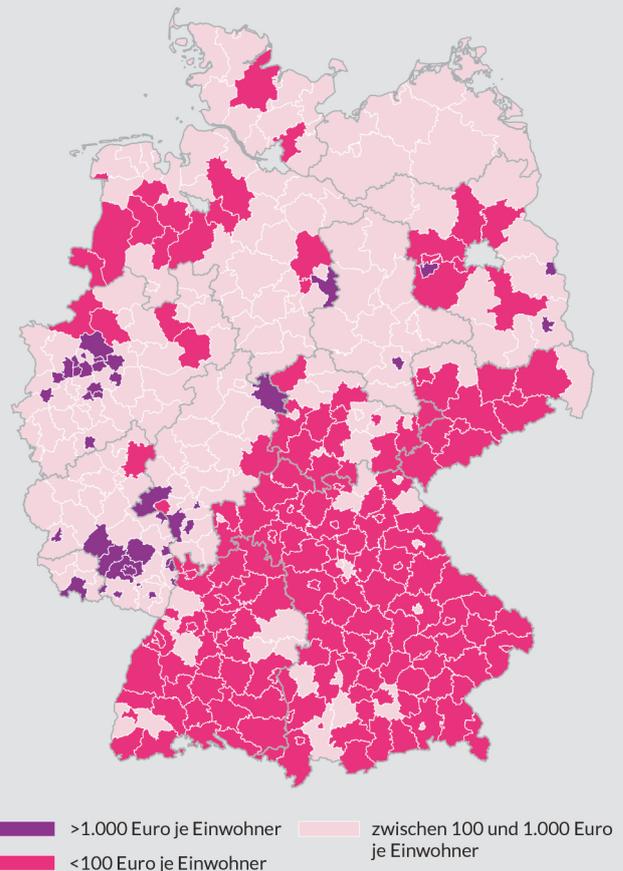
Quelle: Wegweiser Kommune

BertelsmannStiftung

Abbildung 13 visualisiert die Persistenz der Kassenkredite, indem die Kommunen herausgehoben werden, die von 2008 bis 2017 durchgängig nahezu keine bzw. hohe Kassenkredite aufwiesen. Von den 397 bundesdeutschen Kommunen bewältigten mit 174 fast die Hälfte diese Periode, somit auch die Effekte der Finanzkrise, ohne nennenswerte Kassenkredite. Die Masse dieser Kommunen (122) liegt in Süddeutschland. Überproportional ist auch Sachsen vertreten. Keine dieser durchgehend gesunden Kommunen findet sich in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland. Positive Ausreißer weisen Schleswig-Holstein (2), Rheinland-Pfalz (1), Hessen (2) und Nordrhein-Westfalen (4) auf. Die letzteren drei Länder zeigen, dass es auch bei landesweit hoher Verschuldung einzelne stabile schuldenfreie Gemeinden geben kann. Auf der anderen Seite stehen 57 Kommunen, die im gesamten Zeitraum von 2008 bis 2017 Kassenkredite von über 1.000 Euro je Einwohner aufwiesen, was man als krisenhaft bezeichnen muss. Keine dieser Kommunen liegt in Süddeutschland, Sachsen, Thüringen und Schleswig-Holstein. Eine Häufung findet sich im Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, was noch einmal belegt, wie dauerhaft die Haushaltskrise dort auftritt. In Hessen hingegen ist die Haushaltskrise stärker auf einzelne Kommunen konzentriert und nur fünf der 26 Kommunen fallen in diese Kategorie. Letztlich bestätigt Abbildung 13 die Erkenntnis aus Abbildung 6 über die räumliche Verteilung der Kassenkredite. Äußerst bedenklich ist hingegen der Umstand, dass diese Verteilung dauerhaft vorliegt.

Durchgängig schuldenfreie Kommunen häufen sich in Süddeutschland und Thüringen. Eine solche Kommune liegt jeweils in Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf) und Hessen (Wiesbaden). In den Ländern Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Saarland erfüllt auf der Ebene der kreisfreien Städte

ABBILDUNG 13 **Kommunen mit durchgängig hohen (über 1.000 Euro je Einwohner) und niedrigen Kassenkrediten (unter 100 Euro je Einwohner), 2008 bis 2017**



Quelle: Wegweiser Kommune

BertelsmannStiftung

und Gesamtkreise keine Kommune dieses Merkmal. Kommunen mit dauerhaft hohen Kassenkrediten häufen sich im Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Somit kann in diesen Regionen unter Anbetracht der durchschnittlichen Höhe und Dauer der Kassenkreditverschuldung von einem langfristigen Verschuldungsproblem gesprochen werden. Aber auch in Niedersachsen treten sechs solcher Kommunen auf. In den fünf ostdeutschen Ländern sind es insgesamt acht. Keine hoch verschuldete Kommune liegt wiederum in Süddeutschland und Thüringen sowie in Sachsen. In Sachsen fällt überdies auf, dass die drei kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig langfristig niedrige Kassenkredite aufweisen.

An den Grenzen von Baden-Württemberg zu Rheinland-Pfalz sowie von Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen zu Hessen liegen dauerhaft hoch verschuldete Kommunen direkt neben dauerhaft schuldenfreien. Dies weist darauf

hin, dass auch landesspezifische Effekte (z. B. allgemeine Finanzausstattung, Kommunalaufsicht, Strukturpolitik des Landes) auf die Inanspruchnahme von Kassenkrediten wirken.

In Abbildung 14 werden die größten Veränderungen an Kassenkrediten aufgelistet. Die obere Tabelle fokussiert auf den gesamten Zeitraum zwischen 2007 und 2017, der untere Teil beinhaltet nur die Veränderungen der zweiten Hälfte von 2012 zu 2017.

Die Unterschiede zwischen beiden Tabellen sind deutlich erkennbar. In der gesamten Dekade waren die Erhöhungen der Kassenkredite jeweils deutlich größer als die Reduzierungen. Die stärksten Zuwächse verzeichneten Kommunen, die bereits 2007 zum obersten Zehntel der höchstverschuldeten Kommunen gehörten. Alle liegen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Infolge des starken Anstieges

ABBILDUNG 14 Minimal- und Maximalwerte bei den Veränderungen der Kassenkredite zwischen 2007 und 2017 und zwischen 2012 und 2017

Stärkste Veränderungen 2007-2017					
Name	Land	Rückgang Kassenkredite	Name	Land	Zunahme Kassenkredite
Lüchow-Dannenberg, Kreis	NIS	-1.928	Pirmasens	RLP	5.063
Cuxhaven, Kreis	NIS	-1.412	Mülheim an der Ruhr	NRW	4.385
Uelzen, Kreis	NIS	-1.411	Kusel, Kreis	RLP	2.958
Goslar, Kreis	NIS	-1.050	Kaiserslautern	RLP	2.956
Rostock	MV	-999	Zweibrücken	RLP	2.869
Kassel	HE	-993	Oberhausen	NRW	2.644
Göttingen, Kreis	NIS	-764	Trier	RLP	2.455
Hildesheim, Kreis	NIS	-723	Worms	RLP	2.414
Northeim, Kreis		-714	Hagen	NRW	2.404
Lüneburg, Kreis	NIS	-620	Gelsenkirchen	NRW	2.301
Stärkste Veränderungen 2012-2017					
Name	Land	Rückgang Kassenkredite	Name	Land	Zunahme Kassenkredite
Lüchow-Dannenberg, Kreis	NIS	-2.714	Mülheim an der Ruhr	NRW	2.064
Kassel	HE	-1.925	Pirmasens	RLP	1.578
Offenbach am Main	NE	-1.917	Kusel, Kreis	RLP	1.284
Cuxhaven, Kreis	NIS	-1.848	Birkenfeld, Kreis	RLP	1.013
Uelzen, Kreis	NIS	-1.219	Zweibrücken	RLP	899
Helmstedt, Kreis	NIS	-1.159	Mansfeld-Südharz, Kreis	ST	890
Werra-Meißner-Kreis	HE	-1.136	Trier	RLP	879
Goslar, Kreis	NIS	-1.111	Herne	NRW	852
Northeim, Kreis		-1.032	Bochum	NRW	800
Göttingen, Kreis	NIS	-1.026	Oberhausen	NRW	739

Quelle: Wegweiser Kommune

konzentrieren sich diese Kommunen nun an der Spitze. Sieben dieser Kommunen gehören 2017 zu den zehn höchstverschuldeten. Zwischen den beiden Jahren kam es jedoch auch zu beachtlichen Rückgängen der Kassenkredite. Diese Fälle häufen sich nicht zufällig in Niedersachsen (8). Hier kam es über den „Zukunftsvertrag“ zu umfangreichen Umschuldungen durch das Land. Auch Kassel profitierte von einem Programm des Landes Hessen. Hervorzuheben ist die Stadt Rostock, die sich hinsichtlich ihrer Kassenkredite aus eigener Kraft in dieser Dekade kontinuierlich und vollständig entschuldete. Die Entschuldungen erfolgten, dies zeigt ebenso die untere Tabelle in Abbildung 14, überwiegend nach dem Jahr 2012.

Im Zeitraum 2012 zu 2017 dreht sich das Bild der Zuwächse und Rückgänge der Kassenkredite. Nun waren die Reduzierungen jeweils größer als die Zuwächse. Gleichwohl waren die Zuwächse nach 2012 in den betroffenen Kommunen erheblich. Es kann keinesfalls beruhigen, dass diese in Kommunen wie Pirmasens, Mülheim an der Ruhr oder Kusel in der zweiten Hälfte der Dekade langsamer verliefen als während der Finanzkrise. Dass angesichts einer bundesweit sehr guten Konjunktur überhaupt Zuwächse erfolgten, zeigt, wie groß die fiskalischen Probleme dieser Kommunen sind. Da diese regionalen Zuwächse vor dem Hintergrund einer bundesweiten Stagnation verliefen, kam es zwischen den Kommunen zu einer Umverteilung der Kassenkredite und einer noch stärkeren Konzentration in den höchstverschuldeten Kommunen.

TEXTBOX 2 Hintergründe der Haushaltskrise der Stadt Pirmasens

In der bundesweiten Statistik der Kassenkredite rangiert die Stadt Pirmasens seit vielen Jahren in der „Spitzengruppe“; in den Jahren 2014 bis 2017 sogar auf Platz 1. Pirmasens ist ein Beispiel, wie langfristige wirtschaftliche und demografische Entwicklungen, ungünstige Weichenstellungen der Landesregierungen als auch lokalpolitische Entscheidungen in eine Haushaltskrise führen, die durch die Stadt selbst nicht mehr lösbar ist.

Noch in der Mitte des 20. Jahrhunderts war Pirmasens deutschlandweites Zentrum der Schuhindustrie. Diese Branche entwickelte sich zum dominanten Wirtschaftszeug und prägte die Stadt in ihrer Sozial-, Wirtschafts- und Baustruktur dauerhaft. Zum Höhepunkt der Entwicklung um das Jahr 1960 beschäftigte die Branche in der Stadt rund 30.000 Menschen bei insgesamt 60.000 Einwohnern. Mit den US-Streitkräften entstand ein weiterer wirtschaftlicher Pfeiler. Um das Jahr 1970 begann sich jedoch der internationale Wettbewerb immer stärker auszuwirken und die Schuhindustrie erlebte einen dauerhaften und strukturellen Niedergang.¹ Die Zahl der industriellen Arbeitsplätze schrumpfte seitdem um geschätzte 90 Prozent. Nach 1990 brach auch das zweite wirtschaftliche Standbein mit den US-Streitkräften binnen weniger Jahre weg.

Infolge ungünstiger Standortfaktoren, wie z. B. schlechte Verkehrsanbindung und fehlende Hochschulen, und den Folgen der industriellen Monostruktur entstanden weder im industriellen noch im Dienstleistungssektor in größerem Umfang neue attrak-

tive Arbeitsplätze. Die Stadt schrumpfte zwischen 1970 und 2010 um ein Drittel von rund 60.000 auf 40.000 Einwohner.

In der Stadt blieben zunehmend geringer qualifizierte Menschen zurück. Die Arbeitslosigkeit stieg auf ein dauerhaft überdurchschnittliches Niveau. Die Arbeitslosenquote betrug Ende 2018 rund 11 Prozent. In Rheinland-Pfalz insgesamt belief sie sich auf 4 Prozent. Die Kinderarmut der Stadt betrug im Jahr 2016 rund 31 Prozent, im Land nur 13 Prozent. Auch in anderen Indikatoren wie Wirtschaftswachstum, Wirtschaftsstruktur, Einkommen, Gründungen oder Produktivität liegt die Stadt, für ein Oberzentrum untypisch, unter dem Durchschnitt des Landes.² Die dauerhaft hohe Armut zeigt selbstverstärkende Effekte, z. B. in hohen Quoten von Schulabbrechern, Mangel an Fachkräften, Pull-Faktoren für Armutsmigration, negativen Zukunftserwartungen der Bürger oder einem schlechten Image der Stadt.

Der wirtschaftliche Niedergang traf den Stadthaushalt aus verschiedenen Richtungen: Mit dem Verlust an Einwohnern gehen auch Zuweisungen des Landes verloren. Die Gewerbesteuer brach im Zeitverlauf ein. Hohe Arbeitslosigkeit und niedriges Lohnniveau mindern auch die Einkommensteuer. Auf der Ausgabenseite bewirkt langanhaltende Armut hohe Ausgaben bei den Kosten der Unterkunft nach SGB II oder in den Erziehungshilfen nach SGB VIII. Auch der Unterhalt der, nunmehr überdimensionierten, Infrastruktur überfordert den Haushalt.

Diese armutsbedingten Mehrausgaben verstärkten sich über zwei ungünstige Begebenheiten des Landes: Zum einen ist Pirmasens für den Status einer kreisfreien Stadt, mit dem erhebliche zusätz-

1 Ludwig, Otto und Stabler 2007: 29 ff.

2 Weil 2011: 909 ff.

liche Aufgaben einhergehen, äußerst klein. Die Stadt muss hohe Lasten für das Umland mittragen, obgleich sie im Vergleich zum Umland wirtschafts- und einnahmeschwach ist. Zum anderen war der Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz einem Urteil des Landesverfassungsgerichts zufolge über viele Jahre nicht auskömmlich dotiert und die Mittel wurden interkommunal suboptimal verteilt.³ Die armutsbedingten Ausgaben wurden somit nicht vollständig kompensiert.

Die Stadtpolitik stand den ökonomischen Trends in den 1970er und 1980er Jahren zum Teil hilflos gegenüber. Entwicklungen und lokale Anpassungen wurden verdrängt. Man hoffte vergeblich auf den ökonomischen Turnaround bzw. klammerte sich an Leuchtturmprojekte wie die Messe, die zusätzliche Mittel banden. Vor gut 20 Jahren begannen realistische Strategien der Stadtentwicklung.⁴ Der Gewerbepark Husterhöhe als Konversionsprojekt oder der Umbau der Rheinberger Schuhfabrik sind Leuchttürme der Entwicklung. Der von der Bürgerschaft 2008 gegründete „Pakt für Pirmasens“ mobilisiert hohe private Ressourcen im Kampf gegen Armut.

In den vergangenen 15 Jahren hat die Stadt diverse Konsolidierungskonzepte beschlossen und umgesetzt; per Saldo mit Blick auf die Kassenkredite mit zu wenig Erfolg. Seit dem Jahr 2012 partizipiert die Stadt am Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF) des Landes. Über eine Laufzeit von 30 Jahren sollen mittels jährlicher Sonderzuweisungen und harter eigener Maßnahmen die Kassenkredite getilgt werden. Das Programm gilt jedoch als klein. Darüber hinaus bewirken Hilfsprogramme dieser Art häufig - zunächst - einen Rückgang der Investitionen und Erhöhungen der Steuersätze, was den Standort zusätzlich schwächt.⁵

Die positive Konjunktur seit 2012, Entlastungen des Bundes, KEF und eigene Maßnahmen haben 2018 immerhin zu einer Stagnation der Kassenkredite geführt. Ein spürbarer Abbau aus eigener Kraft erscheint jedoch nicht möglich. Die Folgen des ungewöhnlich harten Strukturwandels stellen die Stadt vor besonders große wirtschaftliche und soziale Herausforderungen.

3 Urteil des Verfassungsgerichtes vom 14. Februar 2012, VGHN 3/11.

4 Beisswenger und Weck 2011: 27 ff.

5 Boettcher et al. 2018.

ABBILDUNG T2 Kassenkredite Pirmasens, in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

BertelsmannStiftung

4 Fazit

Das bundesweite Volumen der Kassenkredite stieg im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2011 stark an und erreichte 2015 einen Höhepunkt (rund 50 Milliarden Euro). In den Folgejahren sanken die Bestände spürbar auf 42,5 Milliarden Euro. Allerdings erfolgte dieser Abbau nur zum Teil aus eigener Kraft. In Ländern wie Hessen und Niedersachsen zeigten vielmehr die Umschulungsprogramme der Länder Wirkung. Die Mehrzahl der bundesdeutschen Kommunen ist nahezu frei von Kassenkrediten. Für die Gruppe der hoch verschuldeten Kommunen hat sich jedoch keine wesentliche Verbesserung ergeben. Länder mit einer anhaltenden Kumulation von Kassenkrediten sind 2017 Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Hier sind die Volumina zwischen 2007 und 2017 von hohem Niveau aus weiter angestiegen. Im langfristigen Vergleich zeigt sich eine zunehmende Konzentration der Probleme in relativ wenigen Kommunen. Die negativen Effekte der Haushaltskrise auf die kommunale Entwicklung wirken konzentriert und dauerhaft. Selbst die mehrjährige außerordentlich gute Konjunktur und harte Sparmaßnahmen konnten hier lediglich eine Stabilisierung auf sehr hohem Niveau bewirken. Diese bescheidenen Erfolge stehen angesichts absehbarer wirtschaftlicher Eintrübungen, für welche diese Kommunen besonders anfällig sind, bereits wieder zur Disposition. Ein Schuldenabbau aus eigener Kraft und in einem überschaubaren Zeitraum erscheint für diese Kommunen wenig realistisch.

Literatur

- Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geißler und Philipp Schrauth (2015). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. *DIW Wochenbericht* 42. 1031–1040.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich und Uwe Wagschal (2014). „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“. *Politische Vierteljahresschrift* 4. 614–647.
- Beisswenger, Sabine, und Sabine Weck (2010). Pirmasens. *Fallstudie im Rahmen des Projektes „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“*. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung. Dortmund.
- Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann und Moritz Schubert (2017). *Kommunaler Finanzreport 2017. Teil C Kassenkredite*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler und Friederike-Sophie Niemann (2018). „Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen. Eine Evaluierung kurzfristiger fiskalischer Effekte“. *Wirtschaftsdienst* 8. 592–599.
- 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, Nr. 1/2017. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Eltges, Markus, und Renate Müller-Kleißler (2010). *Kommunale Kassenkredite. Hausgemacht oder strukturell begründbar? Expertise des BBSR im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen*. Bonn, Berlin.
- Ludewig, Oliver, Anne Otto und Jochen Stabler (2007). *Arbeitsmarkt Westpfalz. Sektoraler Strukturwandel in den Agenturbezirken Kaiserslautern und Pirmasens*. IAB-regional, Berichte und Analysen, Nr. 1/2007.
- Weil, Stefan (2011). *Rheinland-Pfalz regional*. Pirmasens. Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, Nr. 10/2011. 903–920.

Impressum

© 2019 Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. René Geißler

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen,
Ministerium Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Fachbereich Wirtschaft, Informatik,
Recht, Technische Hochschule Wildau und Abteilung
für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune,
Bertelsmann Stiftung

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

Prof. Dr. Rainer Stollhoff, Fachbereich Wirtschaft, Informatik,
Recht, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© metamorworks - stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

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

www.bertelsmann-stiftung.de



A Kommunale Finanzen im Jahr 2018

B Gemeindesteuern

C Bargeld und Sichteinlagen
(liquide Mittel)

D Kassenkredite

E Starke und schwache Städte

Inhalt

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

Zusammenfassung

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

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

1 Fragestellung und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

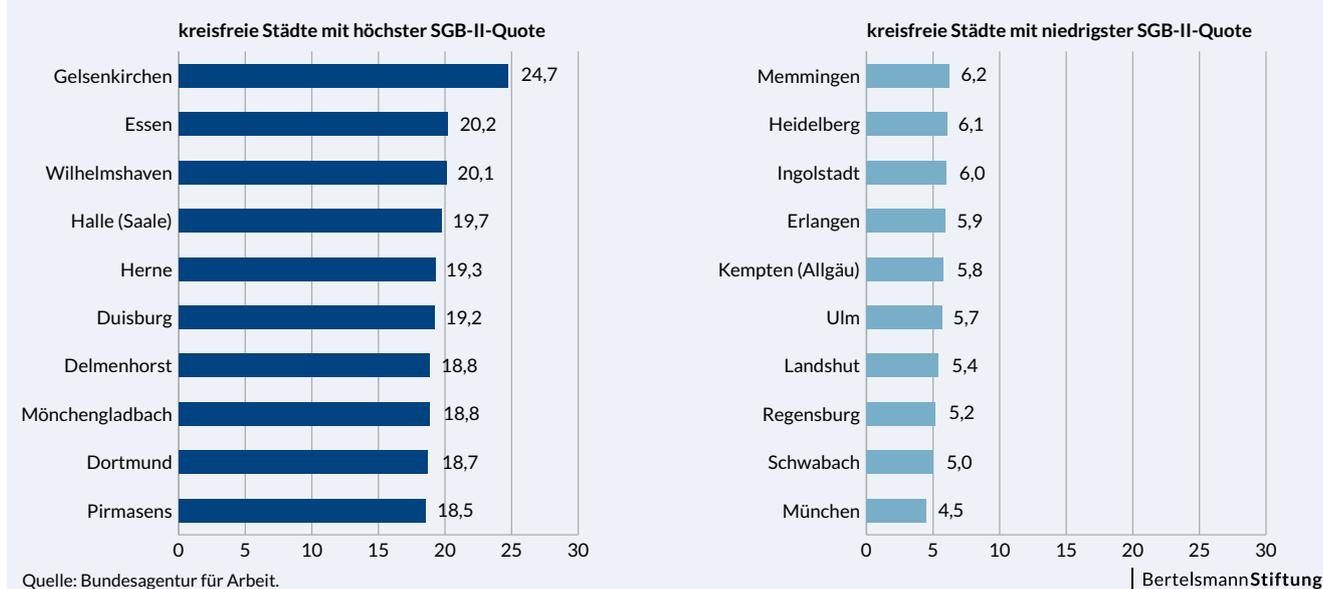
Im nachfolgenden Abschnitt werden die finanzielle Lage und die Entwicklung der gewählten Gemeindegruppen einem Vergleich unterzogen. Der Betrachtungszeitraum wird dabei – in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der erforderlichen finanzstatistischen Daten – durch die Jahre 2010 bis 2016 bzw. 2010 bis 2017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

Folgende finanzstatistische Positionen werden in den Blick genommen:

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

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

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



2 Untersuchungsergebnisse

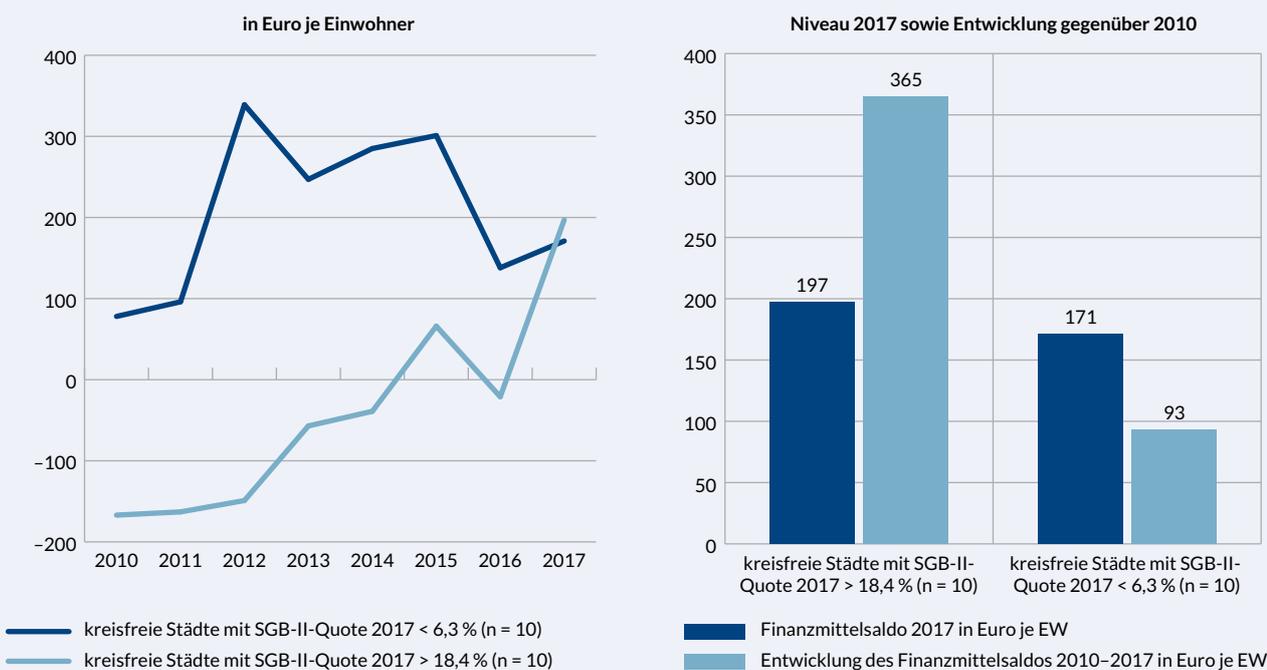
Die fiskalische Situation der Kommunen mit besonders hoher und besonders geringer Sozialbelastung war im Betrachtungszeitraum von großen Unterschieden geprägt, wie der Vergleich der Pro-Kopf-Finanzmittelsalden beider Gruppen in Abbildung 2 erkennen lässt: Während die Kommunen mit günstiger Sozialstruktur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

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

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

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

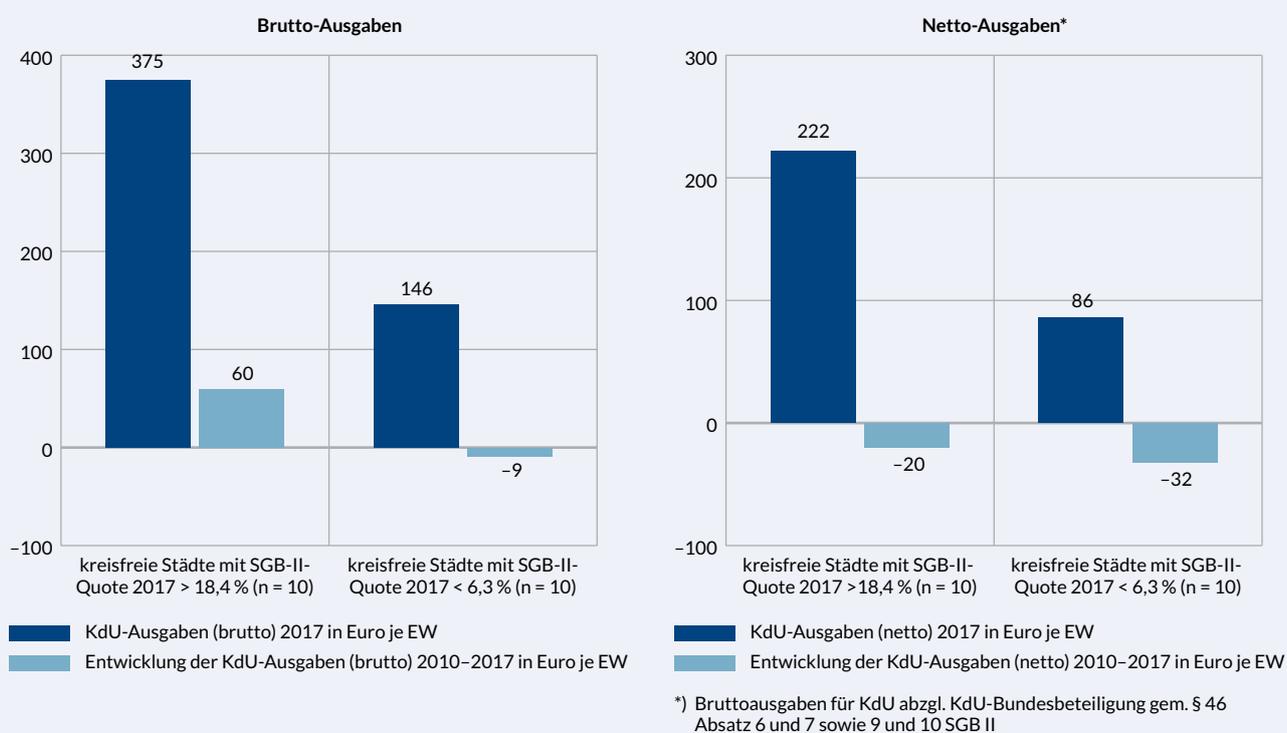
ABBILDUNG 2 Finanzmittelsaldo



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

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 3 Ausgaben für KdU



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

BertelsmannStiftung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

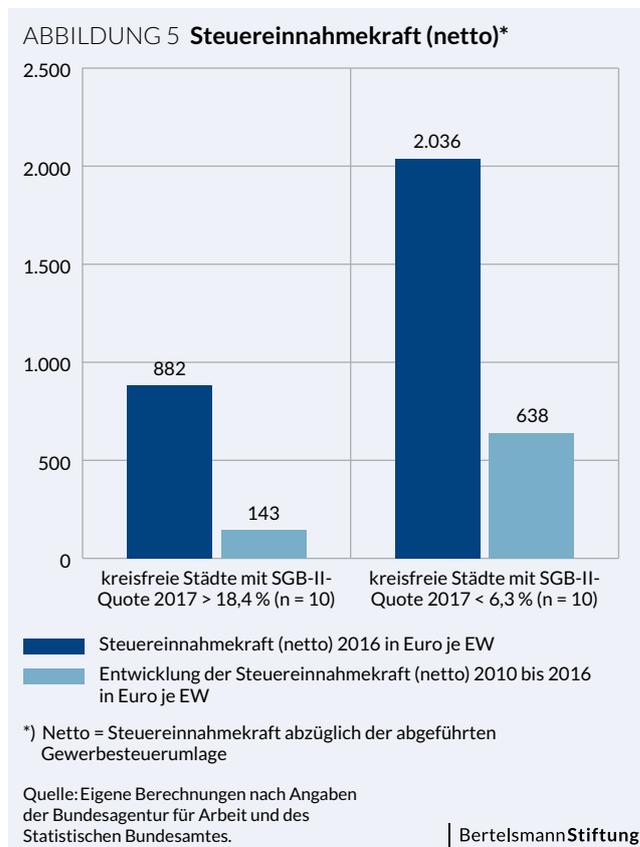
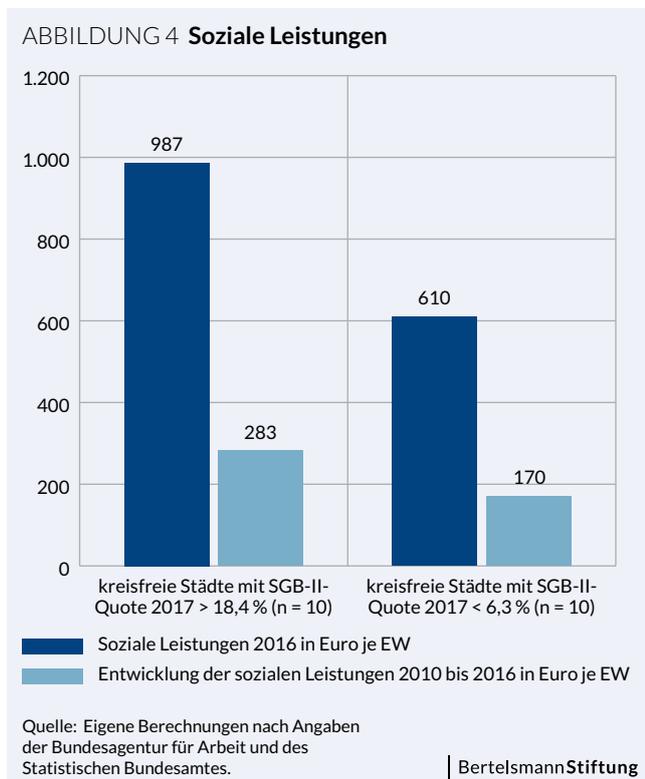
7 In diesem Wert ist der nach § 46 Absatz 8 SGB II gewährte Beteiligungsanteil des Bundes nicht enthalten, da diese Beteiligung der Kompensation von Ausgaben dient, die die Kommunen zusätzlich zu den KdU erbringen (Erstattung der Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen nach § 28 SGB II sowie §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

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

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

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

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



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

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

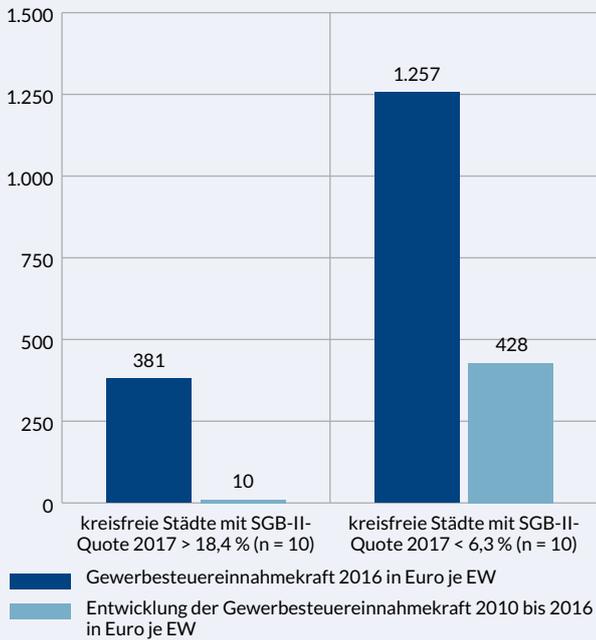
Hauptverantwortlich für die weit unterdurchschnittliche Höhe und Entwicklung der Steuereinnahmekraft ist die Gewerbesteuer (Abbildung 6).

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

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

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

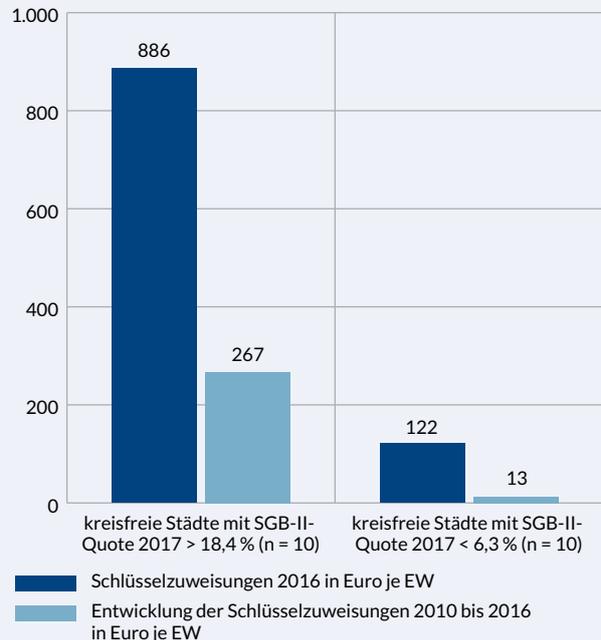
ABBILDUNG 6 **Gewerbesteuereinnahmekraft**



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

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 7 **Schlüsselzuweisungen**



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

BertelsmannStiftung

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

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

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

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

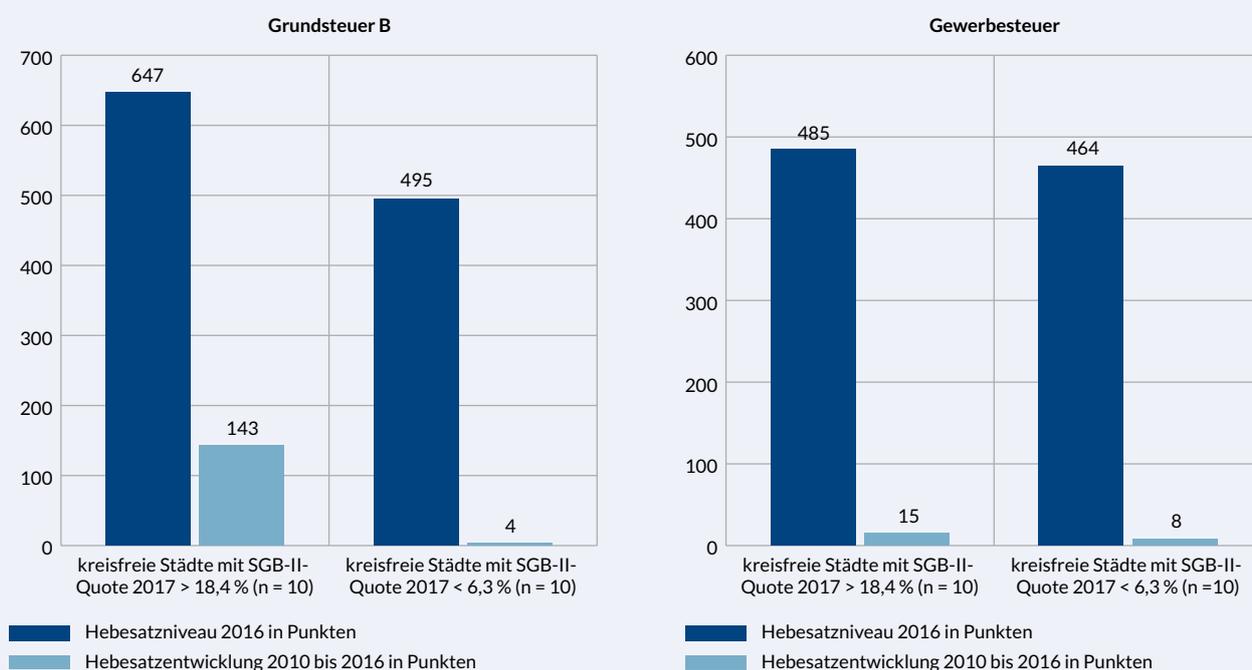
Trotz dieser erheblichen – und in den vergangenen Jahren stark gestiegenen – fiskalischen Ausgleichsleistung durch den kommunalen Finanzausgleich lassen die Zahlen erkennen,

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

12 Hier interpretiert als Summenwert der Steuereinnahmekraft und der Schlüsselzuweisungen.

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

ABBILDUNG 8 Realsteuerhebesätze



| BertelsmannStiftung

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

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

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

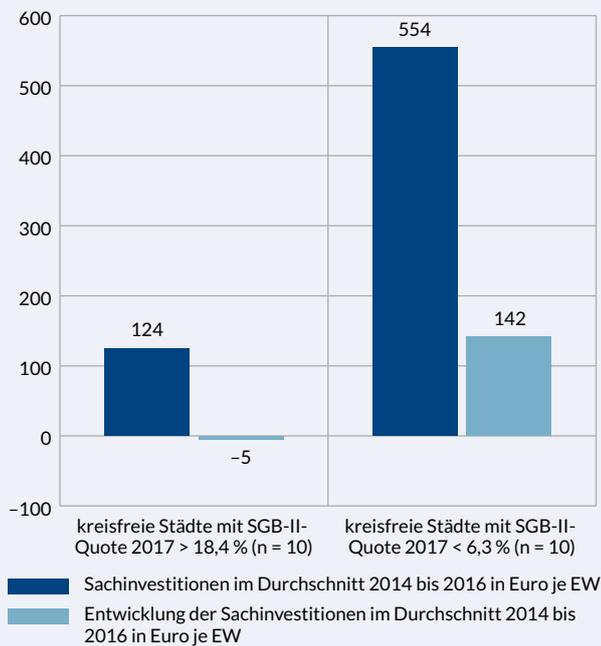
Bei den Gewerbesteuerhebesätzen war der Unterschied zwischen den Kommunen mit besonders hoher und gering

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

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

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

ABBILDUNG 9 Sachinvestitionen



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

BertelsmannStiftung

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

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

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

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

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

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

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

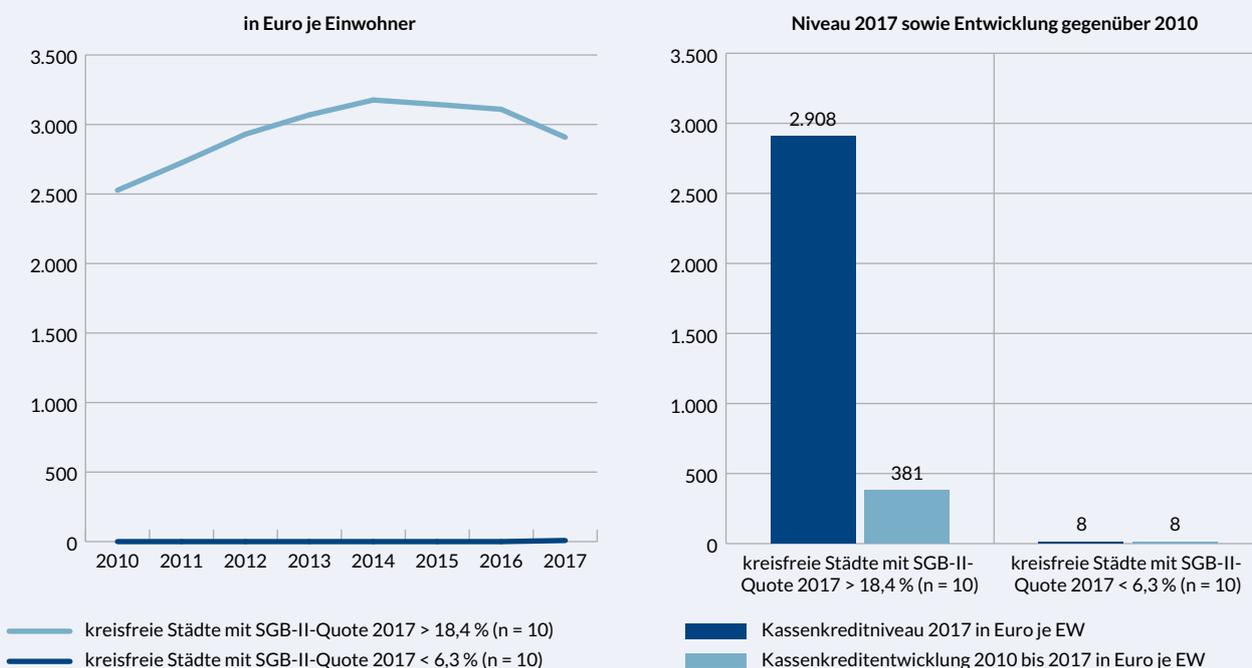
Die strukturellen Belastungsunterschiede zwischen den Kommunen mit hoher und geringer SGB-II-Quote beschränken sich jedoch nicht nur auf die Höhe und Ent-

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

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

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

ABBILDUNG 10 Kassenkredite



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

BertelsmannStiftung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

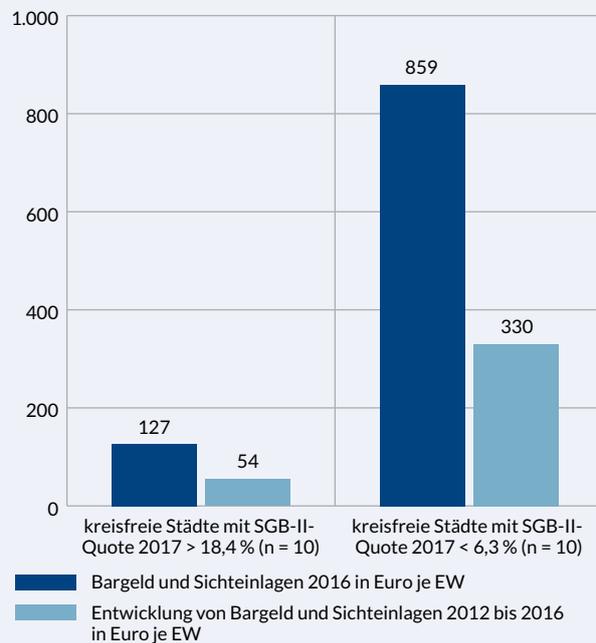
21 Vgl. Abschnitt D des Kommunalen Finanzreports 2019.

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

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

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

ABBILDUNG 11 Finanzvermögen



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

BertelsmannStiftung

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

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

3 Fazit

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

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

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

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

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

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

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

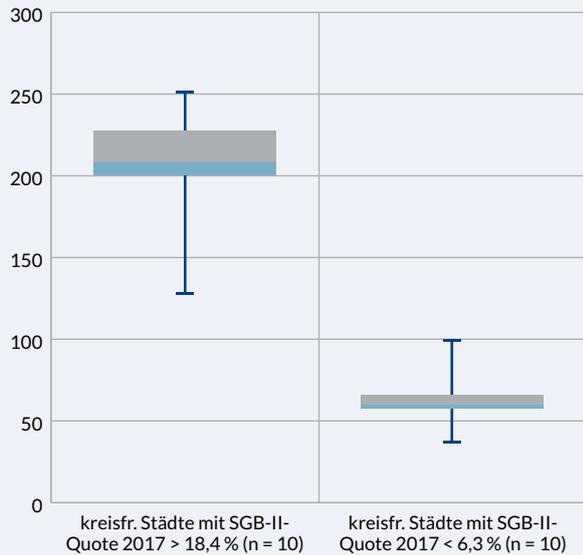
- Trotz der aktuellen Überschüsse lässt sich anhand der Entwicklung des Finanzmittelsaldos erkennen, dass die strukturschwachen Kommunen über einen relativ kleinen „Risikopuffer“ verfügen.
- Angesichts jahrelanger Konsolidierungsanstrengungen stehen ihnen nur noch begrenzte Möglichkeiten zur Verfügung,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

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

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

Anhang

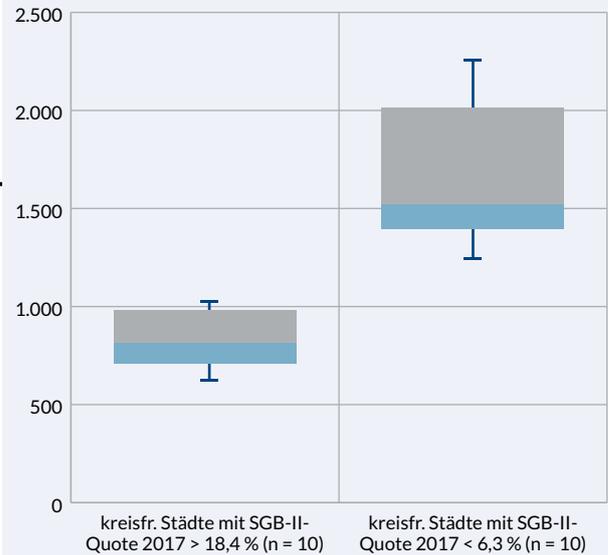
ABBILDUNG 12.1 KdU-Ausgaben (netto) 2017 in €/Ew.



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

| BertelsmannStiftung

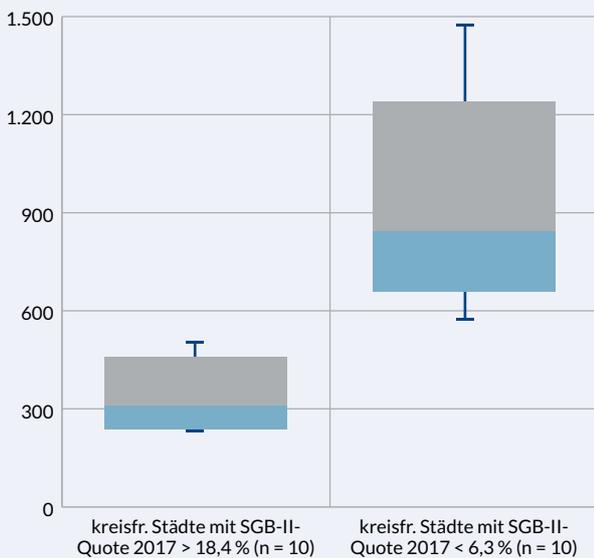
ABBILDUNG 12.2 KdU-Ausgaben (netto) 2017 in €/Ew.



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

| BertelsmannStiftung

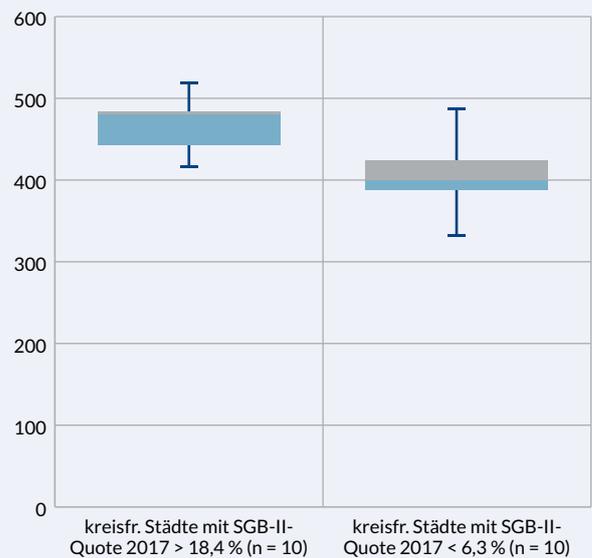
ABBILDUNG 12.3 Gewerbesteuereinnahmekraft 2016 in €/Ew.



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

| BertelsmannStiftung

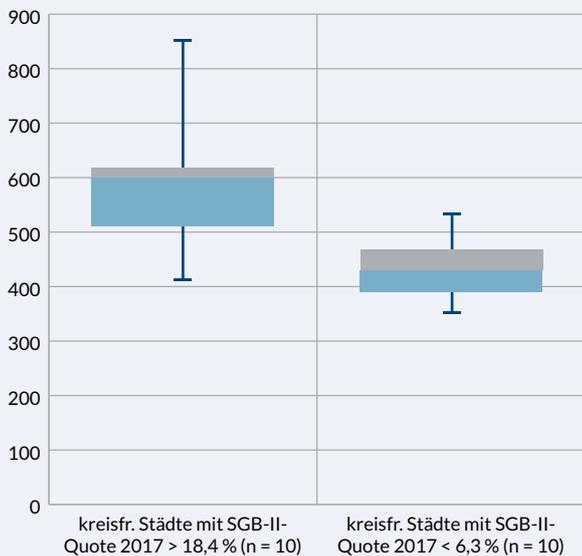
ABBILDUNG 12.4 Gewerbesteuerhebesätze 2016 in €/Ew.



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

| BertelsmannStiftung

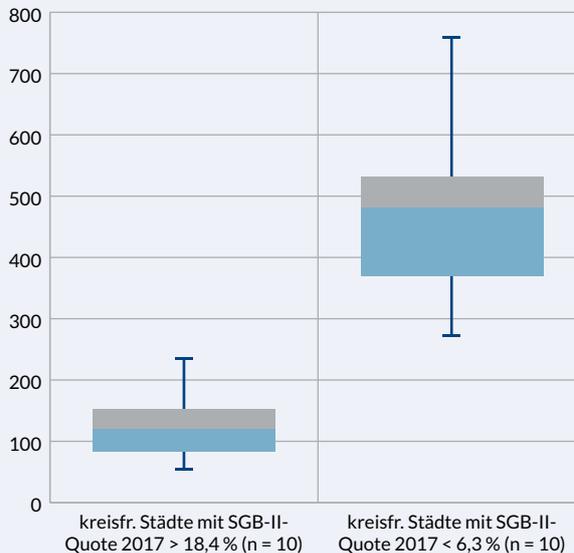
ABBILDUNG 12.5 **Gewerbsteuer B-Hebesätze 2016**
in €/Ew.



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

| BertelsmannStiftung

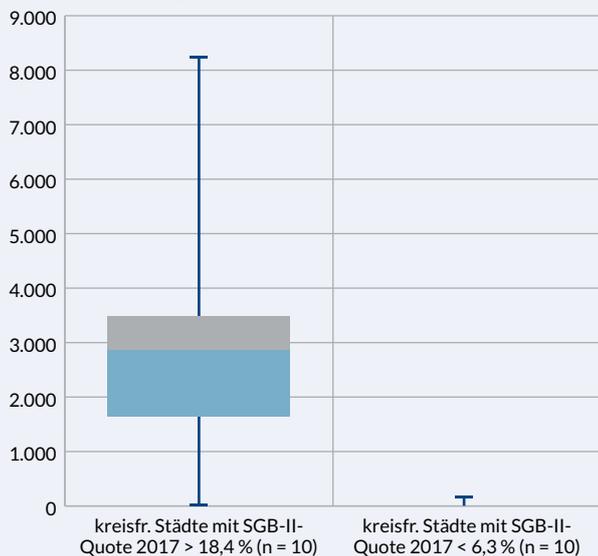
ABBILDUNG 12.6 **Sachinvestitionen Ø 2014/2016**
in €/Ew.



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

| BertelsmannStiftung

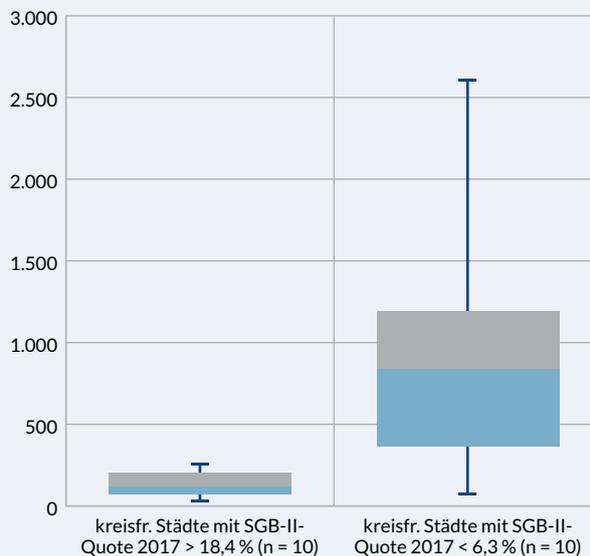
ABBILDUNG 12.7 **Kassenkredite (inkl. Wertpapier-**
schulden zur Liquiditätssicherung) 2017 in €/Ew.



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

| BertelsmannStiftung

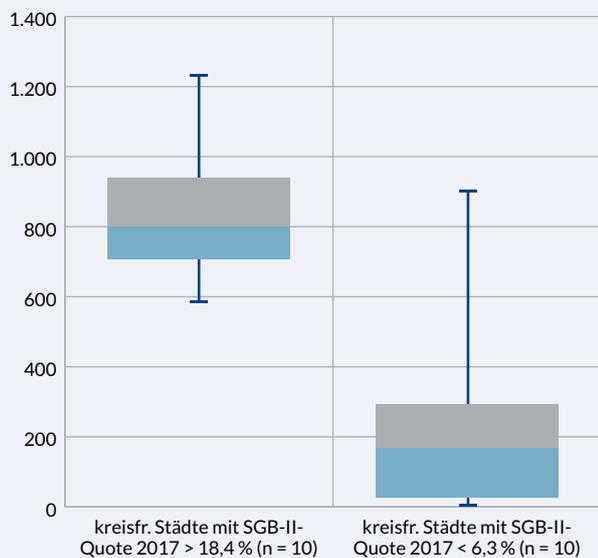
ABBILDUNG 12.8 **Bargeld und Sichteinlagen 2016**
in €/Ew.



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

| BertelsmannStiftung

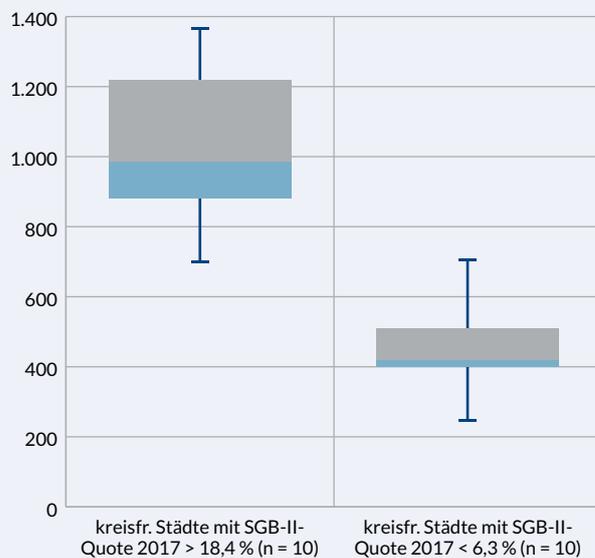
ABBILDUNG 12.9 Schlüsselzuweisungen 2016 in €/Ew.



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

| BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 12.10 Soziale Leistungen 2016 in €/Ew.



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

| BertelsmannStiftung

Impressum

© 2019 Bertelsmann Stiftung

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

Verantwortlich

Dr. René Geißler

Autoren

Dr. Florian Boettcher, Referat für kommunale Finanzen,
Ministerium Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Ronny Freier, Fachbereich Wirtschaft, Informatik,
Recht, Technische Hochschule Wildau und Abteilung
für öffentliche Finanzen, Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung

Dr. René Geißler, Programm LebensWerte Kommune,
Bertelsmann Stiftung

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

Prof. Dr. Rainer Stollhoff, Fachbereich Wirtschaft, Informatik,
Recht, Technische Hochschule Wildau

Lektorat

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© metamorworks – stock.adobe.com

Adresse | Kontakt

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

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

www.bertelsmann-stiftung.de

Adresse | Kontakt

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

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

www.bertelsmann-stiftung.de