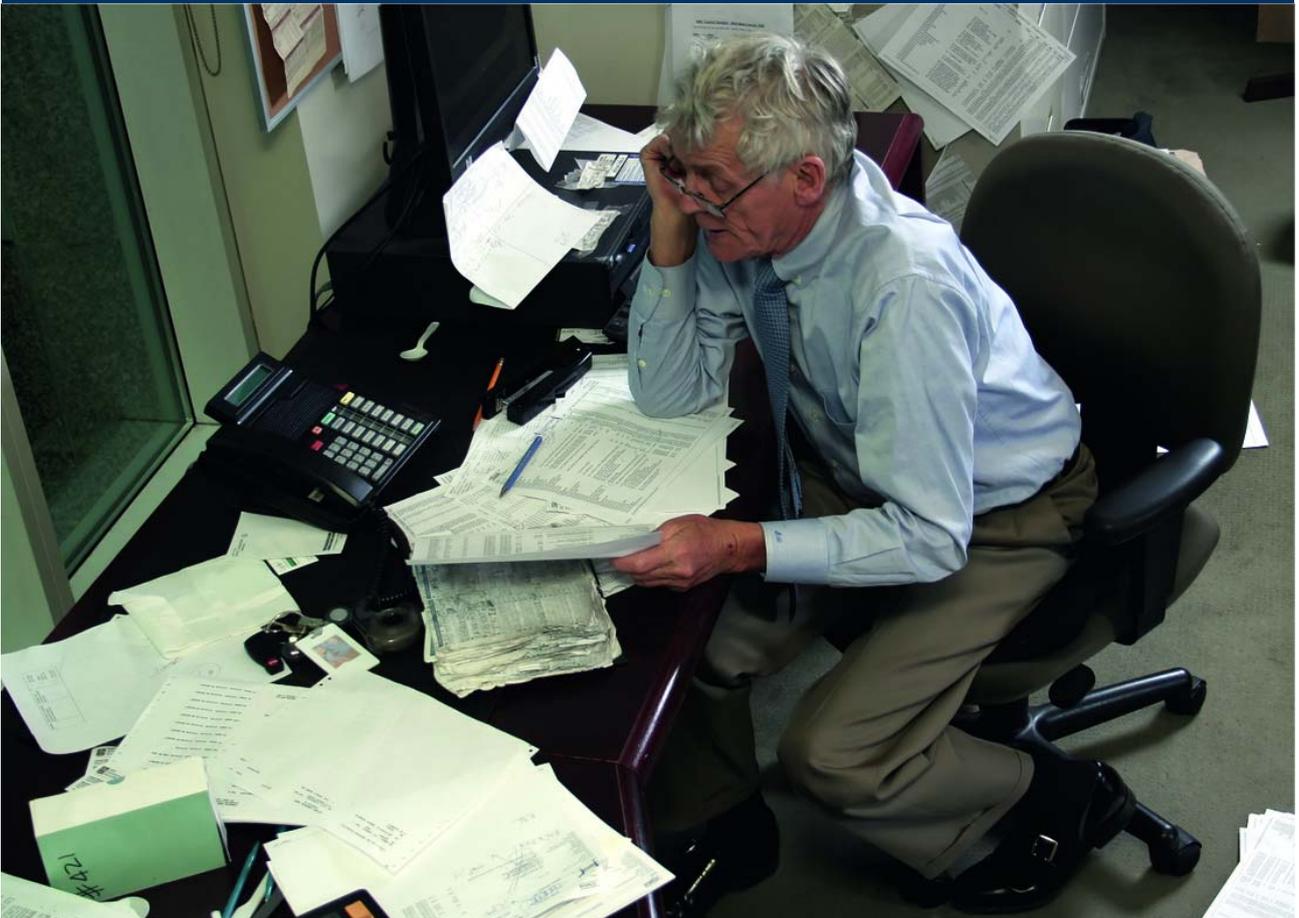


Kommunaler Finanz- und Schulden- report Deutschland 2008 - Ein Ländervergleich -



Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich –

Autoren:

Martin Junkernheinrich
(Westfälische Wilhelms-Universität Münster)

Gerhard Micosatt
(Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH)

Projektmanager der Bertelsmann Stiftung:
Marc Gnädinger

Vorabversion Internet

Vorwort

Kaum ein Tag vergeht ohne eine Meldung über Steuerbelastungen, Wünsche nach neuen öffentlichen Leistungen oder den Abbau staatlicher Aufgaben, über Haushaltsdefizite und Staatsverschuldung oder andere Aspekte öffentlicher Finanzen. Oftmals wirken publikumswirksame Aufmacher diskussionsprägend. Die Fülle der Meldungen und Meinungsäußerungen, aber auch die Komplexität des Finanzsystems selbst produzieren ein diffuses Bild von den Staatsfinanzen und deren Zustand. Dies betrifft auch die Finanzen der Städte, Gemeinden und Landkreise, um die es im Folgenden geht.

Auf der kommunalen Ebene ist die Verbindung zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung besonders eng. Dennoch mangelt es auch hier an transparenten Informationen über die Haushaltslage und über die Wirkungsketten von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Das Gemeindefinanzsystem selbst stellt nur an wenigen Stellen die Verbindung zwischen Nutzern kommunaler Leistungen und Zahlern her. Was ein Bürger an Steuern an seine Gemeinde zahlt, ist kaum nachvollziehbar, weshalb die Gefahr der Anspruchsinflation seitens der Bürger und der Wunscherfüllung seitens der Politik stets latent gegeben ist.

Eine Antwort auf die Fragen, welche Gefahren sich derzeit aus der Kommunalverschuldung für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen ergeben, wie sich dies auf heutige und kommende Generationen auswirkt und wie eine nachhaltige Haushaltssteuerung erreicht werden kann, bedarf präziser Informationen über den Status quo der Finanzen. Nur auf dieser Basis kann auch eine partnerschaftliche Haushaltssteuerung zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung im Sinne eines echten Dialogs stattfinden.

Um diesen Dialog zu fördern und zu unterstützen, erarbeitet die Bertelsmann Stiftung einen *kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland*. Der hier vorgelegte Ländervergleich ist dazu ein erster Baustein. Mit ihm werden erstmals für alle Flächenländer eine Darstellung der kommunalen Haushaltssituation für die Kernhaushalte und die Auslagerungen sowie eine vollständige Erfassung der Kommunalverschuldung erstellt. Er liefert als länderübergreifender Report einen ersten empirischen Einstieg in den Kommunalvergleich, indem er auf aggregierter Ebene der Länder die Schulden und die finanzielle Situation der Kommunen darstellt.

Der Report knüpft an den „Kommunalen Schuldenreport Nordrhein-Westfalen“ an. Die darin gewonnenen Erkenntnisse sind auf ein positives Echo gestoßen – auch wenn die Informationen nicht jedem gefielen oder gefallen konnten: Eine bis dato bestehende Informationslücke konnte geschlossen werden. Im Nachgang zur ersten Studie aus dem Jahr 2007 hat die Bertelsmann Stiftung das Gespräch mit kommunalen Praktikern, Vertretern anderer Bundesländer und der Fachwelt gesucht. So konnten Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung des Schuldenreports gewonnen werden.

In den nun vorliegenden länderübergreifenden *kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008* sind viele Anregungen aus den geführten Gesprächen eingeflossen. Er hat die Aufgabe, die methodischen Änderungen gegenüber dem NRW-Report aus dem Jahre 2007 zu dokumentieren. Parallel dazu befasst sich ein zweiter, stärker methodisch ausgerichteter Teil mit den Unterschieden der Kommunalstrukturen.¹ Deren Kenntnis ist die Voraussetzung, um die für den kommunalen Vergleich zwischen den Bundesländern erforderlichen Interpretationshilfen zu erarbeiten, die für die Nutzung des zweiten Bausteins des Reports, des Internet-Portals der Bertelsmann Stiftung **www.wegweiser-kommune.de**, notwendig sind. Kommune ist nicht gleich Kommune: Dies gilt schon innerhalb eines Bundeslandes und erst recht zwischen den Bundesländern, die unterschiedliche Kommunalstrukturen und Aufgabenverteilungen aufweisen sowie über eine unterschiedliche Finanzkraft verfügen. Im vierten Quartal 2008 werden für alle deutschen Kommunen ab einer Größe von 5 000 Einwohnern Indikatoren zur finanziellen Leistungsfähigkeit und Verschuldung in dieses Portal eingestellt.

Neben dem länderübergreifenden Bericht und dem Internet-Portal mit einzelgemeindlichen Abfragemöglichkeiten werden als dritter Baustein des *kommunalen Finanz- und Schuldenreports Deutschland* für die Kommunen von mindestens fünf Bundesländern vertiefende Untersuchungen auf einzelgemeindlicher Ebene unternommen, mit Vertretern dieser Länder auf ihre Stichhaltigkeit hin diskutiert und anschließend veröffentlicht. Auf diese Weise verfolgt die Bertelsmann Stiftung nachhaltig ihr Anliegen für mehr Transparenz auf dem Gebiet der kommunalen Finanzen.

1 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalstrukturen in Deutschland. Ein Ländervergleich. Münster. (in Vorbereitung).

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Verzeichnis der Abbildungen	9
Verzeichnis des Anhangs	13
Verzeichnis der Abkürzungen	14
Zusammenfassung	15

Teil I: Einführung

1 Anlass und Aufgabenstellung	23
2 Analyseaufbau	25

Teil II: Kommunale Haushaltssituation und Kommunalverschuldung nach Bundesländern

1 Kommunalverschuldung	30
1.1 Kommunalverschuldung im gesamtstaatlichen Kontext	30
1.2 Kommunalverschuldung in den Bundesländern	32
1.3 Arten der Kommunalverschuldung in den Bundesländern	37
Exkurs: Schulden versus Haftungsverpflichtungen der FEUs ..	39
1.3.1 Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte	42
1.3.2 Verschuldung der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	46
1.3.3 Verschuldung der Zweckverbände ohne deren öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	49
1.3.4 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	50
1.4 Branchenstruktur der kommunalen Schulden in den Auslagerungen nach Bundesländern	52
2 Kommunale Haushaltssituation und -entwicklung	60
2.1 Primärergebnis der laufenden Verwaltung	63

2.2	Finanzergebnis und Ordentliches Ergebnis	67
2.3	Vermögenstransfers	72
2.4	Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte	75
2.5	Ausgaben für Investitionen	81
3	Jahresabschlüsse der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	83
3.1	Betriebsergebnis	84
3.2	Finanzergebnis	86
3.3	Jahresgewinn/-verlust bzw. Jahresüberschuss/-fehlbetrag	89
3.4	Ausgaben für Investitionen	91
3.5	Anteil der Auslagerungen am Konzern Stadt	92

Teil III:

Zur fiskalischen Einbindung der Kommunen in ihre Bundesländer

1	Finanzausstattung auf Länderebene	98
2	Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesländer	101
2.1	Kommunalisierungsgrad der Kernhaushalte	105
2.2	Kommunalisierungsgrad der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	110
2.3	Konsolidierter Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung	111
	Literatur	115
	Verwendete Statistiken	119
	Anhang	120

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung	1: Verschuldung der öffentlichen Haushalte mit und ohne öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 1950 bis 2007 in Mrd. € (jew. 31.12; bis 1959 jew. 31.03.)	31
Abbildung	2: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2000 bis 2007 (jew. 31.12) – €je Einwohner –	34
Abbildung	3: Anteil der kommunalen Gesamtschulden am Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2007 in %	36
Abbildung	4: Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen am 31.12.2007 – €je Einwohner und Anteile an der Gesamtverschuldung –	38
Abbildung	5: Fundierte Schulden und Kassenverstärkungskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Kernhaushalten 2000 bis 2007 (jew. 31.12) – €je Einwohner –	43
Abbildung	6: Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Zweckverbände 2000 bis 2006 (jew. 31.12) – €je Einwohner –	47
Abbildung	7: Fundierte Schulden der Zweckverbände in den Kernhaushalten 2000 bis 2007 (jew. 31.12) – €je Einwohner –	50
Abbildung	8: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Zweckverbände 2000 bis 2007 (jew. 31.12) – €je Einwohner –	51
Abbildung	9: Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von 1 und mehr Jahren der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12.2005 in den Wirtschaftszweigen Grundstücks- und Wohnungswesen und Sonstige – €je Einwohner –	54

Abbildung 10: Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von 1 und mehr Jahren der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12.2005 in den vier bedeutendsten Wirtschaftszweigen (oh. Grundstücks- und Wohnungswesen) – €je Einwohner –	57
Abbildung 11: Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von 1 und mehr Jahren der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12.2005 in ausgewählten Wirtschaftszweigen mit geringerer Bedeutung – €je Einwohner – ..	59
Abbildung 12: Bruttoinlandsprodukt und Steuereinnahmen 1991 bis 2012	62
Abbildung 13: Primärergebnis der kommunalen Kernhaushalte 2007 in €je Einwohner nach Bundesländern	64
Abbildung 14: Kassenverstärkungskredite der kommunalen Kernhaushalte 2007 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr in €je Einwohner nach Bundesländern	65
Abbildung 15: Primärergebnis der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2007 in Ost- und Westdeutschland sowie im Bundesdurchschnitt in €je Einwohner	66
Abbildung 16: Zinssatz der Europäischen Zentralbank für Hauptfinanzierungsgeschäfte von Januar 1999 bis März 2008 – Stand jew. Monatsende –	68
Abbildung 17: Kreditfinanzierungskosten (netto) der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2007 in €je Einwohner nach Bundesländern	70
Abbildung 18: Finanzergebnis der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2007 in €je Einwohner nach Bundesländern	70
Abbildung 19: Ordentliches Ergebnis der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2007 in €je Einwohner nach Bundesländern	71
Abbildung 20: Ordentliches Ergebnis der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2007 in Ost- und Westdeutschland sowie im Bundesdurchschnitt in €je Einwohner	72
Abbildung 21: Erlöse aus Vermögensveräußerungen (netto) der kommunalen Kernhaushalte in den Jahren 1991 bis 2000 und 2001 bis 2007 – Jahresdurchschnitte – in €je Einwohner nach Bundesländern	73

Abbildung 22:	Erlöse aus Vermögensveräußerungen (netto) der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2007 in Ost- und Westdeutschland sowie im Bundesdurchschnitt in € je Einwohner	74
Abbildung 23:	Entstehung des Jahresergebnisses der kommunalen Kernhaushalte in Deutschland 2007 in € je Einwohner ...	76
Abbildung 24:	Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2007 in € je Einwohner nach Bundesländern	77
Abbildung 25:	Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2007 in Ost- und Westdeutschland sowie im Bundesdurchschnitt in € je Einwohner	77
Abbildung 26:	Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte in den Jahren 1991 bis 2000 und 2001 bis 2007 – Jahresdurchschnitte – in € je Einwohner nach Bundesländern	79
Abbildung 27:	Ausgaben für Investitionen der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2007 in Ost- und Westdeutschland sowie im Bundesdurchschnitt in € je Einwohner	82
Abbildung 28:	Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte für Investitionen in den Jahren 1991 bis 2000 und 2001 bis 2007 – Jahresdurchschnitte – in € je Einwohner nach Bundesländern	82
Abbildung 29:	Betriebsergebnis der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen 2005 – € je Einwohner –	85
Abbildung 30:	Finanzergebnis der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen 2005 – € je Einwohner –	88
Abbildung 31:	Jahresergebnis der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen 2005 – € je Einwohner –	90
Abbildung 32:	Zugang an Sachanlagen der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen 2005 – € je Einwohner –	93
Abbildung 33:	Kommunaler Auslagerungsgrad – Anteil der FEUs bei Personal und Investitionen am Konzern Stadt 2005 – in % –	95
Abbildung 34:	Finanzkraft der Länder einschl. Gemeinden nach Bundesländern (ohne Stadtstaaten) vor und nach Länderfinanzausgleich im Jahr 2006 in % (Flächenländer = 100)	99

Abbildung 35: Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen (schematische Darstellung)	102
Abbildung 36: Kommunalisierungsgrad und Ausgabenniveau öffentlicher Aufgaben der Kernhaushalte nach Bundesländern anhand der unmittelbaren Ausgaben im Jahr 2005 in %	107
Abbildung 37: Kommunalisierungsgrad und Ausgabenniveau der Kernhaushalte im Bereich soziale Sicherung nach Bundesländern anhand der unmittelbaren Ausgaben im Jahr 2005 in %	109
Abbildung 38: Kommunalisierungsgrad und Aufwandsniveau öffentlicher Aufgaben der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Bundesländern anhand der unmittelbaren Ausgaben im Jahr 2005 in %	112
Abbildung 39: Kommunalisierungsgrad und Aufwandsniveau öffentlicher Aufgaben nach Bundesländern anhand der unmittelbaren Ausgaben im Jahr 2005 in % – Kernhaushalte und FEUs –	113

Verzeichnis des Anhangs

Anhang 1:	Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2000 bis 2007 – € je Einwohner –	121
Anhang 2:	Anteile der einzelnen Schuldenelemente 2006 in %	121
Anhang 3:	Fundierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am Kreditmarkt – 2000 und 2007 (jew. 31.12.) –	122
Anhang 4:	Kassenverstärkungskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände – 2000 und 2007 (jew. 31.12.) –	122
Anhang 5:	Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände – 2000 und 2006 (jew. 31.12.) –	123
Anhang 6:	Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Zweckverbände – 2000 und 2006 (jew. 31.12.) -??	123
Anhang 8:	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Gemeinden und Gemeindeverbände – 2000 und 2007 (jew. 31.12.) –	124
Anhang 9:	Indikatorenset für den kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland	125

Verzeichnis der Abkürzungen

Bundesländer:

BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
TH	Thüringen

a. a. O.	an angegeben Ort
a. n. g.	anderweitig nicht genannt
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BezO	Bezirksordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
ebd.	ebenda
FEU	öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
i. w. S.	im weiteren Sinne
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KVerf	Kommunalverfassung
ROG	Raumordnungsgesetz
u. Ä.	und Ähnliches
u. m.	und mehr
xls-Arb.	Arbeitsblatt einer Excel-Datei

ZUSAMMENFASSUNG

Die Bertelsmann Stiftung hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Finanzen der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände für den Bürger in einer transparenten Weise darzustellen. Dabei gibt sie erstmals einen vollständigen Überblick über die Verschuldung der Kommunen, die in zahlreichen Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu einem zentralen Problem geworden ist. Neben den üblicherweise dargestellten fundierten Schulden der kommunalen Kernhaushalte werden zusätzlich die Kassenkredite sowie die mittelbaren Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände erfasst, die von ihren Zweckverbänden und rechtlich ausgelagerten Aufgabenbereichen, d. h. den öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, aufgenommen worden sind.

Kommunale Schulden sind das Ergebnis vorausgegangener Investitionsentscheidungen und Haushaltsdefizite. Deshalb werden neben der Verschuldung auch die kommunale Haushaltssituation und deren Entwicklung betrachtet. Im zeitlichen Fokus stehen die Haushaltsjahre 2000 bis 2007. Dieser Zeitraum umfasst zum einen die jüngste Verschuldungswelle zwischen 2001 und 2005, die ganz wesentlich mit den starken Steuereinnahmefällen und den hohen Zuwachsraten bei den Sozialausgaben in dieser Zeit im Zusammenhang steht, und den zum anderen Schuldenabbau im Zuge der aktuell positiven Finanzentwicklung seit 2006.

Der vorgelegte Kommunale Finanz- und Schuldenreport 2008 beschreibt auf Länderebene die Situation der Kommunen insgesamt. Er differenziert also nicht zwischen schuldenfreien und hoch verschuldeten Gemeinden. Gleichwohl liefert er wichtige Anhaltspunkte zur kommunalen Problemlage, die sich angesichts der Fragmentierung kommunalen Handelns erst aus der Zusammenschau voll erfassen lässt. Er hat auch die Aufgabe, den Einstieg in tiefergehende Untersuchungen und das Internet-Portal der Bertelsmann Stiftung www.wegweiser-kommune.de, in dem ab Ende 2008 zentrale Finanzdaten für alle Gemeinden ab einer Größe von 5 000 Einwohnern abrufbar sein werden, vorzubereiten.

Die Ergebnisse der Studie lassen sich in vier Kernbotschaften zusammenfassen:

1 Starke Länderunterschiede in der kommunalen Gesamtverschuldung

Die deutschen Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände waren Ende 2007 mit durchschnittlich 3 286 € je Einwohner verschuldet. Die Gesamtverschuldung weist auf der Länderebene jedoch starke Niveauunterschiede auf. Zwischen der geringsten Pro-Kopf-Verschuldung mit 1 957 € in Schleswig-Holstein und der mit 4 619 € höchsten Schuldenlast in Mecklenburg-Vorpommern bestand ein Spannungsverhältnis von 1 zu 2,4. Bezogen auf die wirtschaftliche Leistungskraft in den Bundesländern, die maßgeblich ist für die eigenen Steuereinnahmen und damit für die Fähigkeit, Schulden aus eigener Kraft zu tilgen, erhöht sich die Disparität sogar auf 1 zu 3,3. In Ländern mit einer geringeren Wirtschaftskraft bestehen folglich größere Probleme für eine nachhaltige Haushaltsentwicklung in den Kommunen.

Die regionalen Disparitäten der kommunalen Gesamtverschuldung sind eine ernst zu nehmende Gefahr für den Erhalt und die Weiterentwicklung einer flächendeckend guten Ausstattung mit kommunalen Infrastruktureinrichtungen und Leistungsangeboten an die Bürger. Hohe Schulden führen zu hohen Zinsbelastungen – insbesondere bei jetzt wieder hohen Zinssätzen. Zinsausgaben vermindern wiederum die Finanzmittel, die für die eigentliche Aufgabenerfüllung gebraucht werden. Innerhalb der Länder werden die Disparitäten auf lokaler Ebene zwischen schuldenfreien und hoch verschuldeten Kommunen noch ausgeprägter ausfallen. Einzelne Kommunen dürften mittlerweile stark von einer fiskalischen Abwärtsspirale bedroht sein.

2 Heterogene Schuldenentwicklung in Ost- und Westdeutschland – Demographieeffekte vor allem im Osten

Die kommunalen Schulden sind zwischen 2000 und 2007 bundesweit um insgesamt 22,7 % angestiegen. Der Anstieg erfolgte bis einschließlich 2006, erst im Jahr 2007 gingen die Schulden erstmals wieder leicht um -0,8 % zurück.

Die Schuldenentwicklung prägen drei wesentliche Trends:

- In großräumiger Sicht ist der *Unterschied zwischen den ost- und westdeutschen Gemeinden* auffällig. Im Jahr 2000 wiesen die ostdeutschen Gemeinden im Durchschnitt ein um 54,8 % höheres Pro-Kopf-Verschul-

dungsniveau als die westdeutschen Gemeinden auf. Bis 2007 hat sich dieser Abstand auf 11,1 % kräftig reduziert. In Westdeutschland stieg die Gesamtverschuldung pro Kopf um durchschnittlich 32,3 % an, während sie in Ostdeutschland um -5,0 % abnahm. Am stärksten nahmen die Schulden je Einwohner in Nordrhein-Westfalen zu (+46,6 %), aber auch Baden-Württemberg wies eine überdurchschnittliche Zuwachsrate auf (+36,8 %). Im Freistaat Sachsen hat der Verkauf der Dresdner Wohnungsgesellschaft hingegen erheblich zum Schuldenabbau von -20 % beigetragen.

- Trotz der günstigen Entwicklung haben die ostdeutschen Kommunen mit einem schwerwiegenden Problem zu kämpfen: Ihre absolute Verschuldung nahm mit -9,5 % einen um 4,5 %-Punkte positiveren Verlauf als die Pro-Kopf-Verschuldung. Die Differenz resultiert aus dem negativen Einfluss der erheblichen *Bevölkerungsverluste* und kann als „Demographieeffekt“ bezeichnet werden: Die Schulden verteilen sich auf weniger „Köpfe“. Dieser Effekt war in Sachsen-Anhalt am deutlichsten ausgeprägt (-7,7 %-Pkte.). In Baden-Württemberg verhielt es sich genau umgekehrt: Pro Einwohner nahm die Verschuldung aufgrund der wachsenden Einwohnerzahl um 2,9 %-Punkte weniger stark zu als das absolute Volumen. Insofern ist der Weg zu einem niedrigeren Verschuldungsniveau in Ostdeutschland wesentlich schwieriger. Gleiches gilt aber auch für westdeutsche Regionen mit ebenfalls hohen Bevölkerungsverlusten.
- Während die für Investitionen aufgenommenen Schulden nur noch mäßig zunahmen, ging der Verschuldungsdruck stark von den *Kassenkredit*en aus. Sie nahmen zwischen 2000 und 2007 um 318,7 % auf 376 € je Einwohner zu. Ihr Anteil an allen Schulden beträgt mittlerweile 11,5 %. Kassenkredite haben, ähnlich einem privaten Dispokredit, die Funktion, im laufenden Geschäft kurzfristig die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. In vielen Kommunen ist daraus aber eine „Dauereinrichtung“ auf hohem Niveau geworden, weil unabweisbare Ausgaben wie z. B. für gesetzlich verpflichtende soziale Leistungen, für notwendige Unterhaltungsmaßnahmen oder für den Personalbereich nicht mehr durch laufende Einnahmen gedeckt werden konnten. Hohe Kassenkredite am Jahresende sind ein Zeichen für eine schwerwiegende Finanzkrise. Das Niveau dieser Kredite weist extreme Unterschiede zwischen den Bun-

desländern auf. Während sie in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen bedeutungslos sind, erreichen sie im Saarland das Niveau von 1 115 € je Einwohner und übersteigen damit das Volumen der Investitionskredite in den kommunalen Kernhaushalten. Kassenkredite konzentrieren sich aber nicht nur auf wenige Bundesländer, sie konzentrieren sich auch vor allem auf die kreisfreien bzw. großen kreisangehörigen Städte. Sie sind damit eine Gefahr für die Funktionstüchtigkeit mancher Ballungskerne und Wirtschaftszentren.

3 Fragmentierung der Haushalte wird an den Schulden überdeutlich

Die Zeiten, in denen mit den fundierten Schulden der Kernhaushalte aussagefähige interkommunale Vergleiche innerhalb der Bundesländer oder über Ländergrenzen hinweg vorgenommen werden konnten, sind vorbei. Jenseits der oben dargestellten Kassenkredite, die an Bedeutung gewonnen haben, befindet sich ein Großteil der Kommunalverschuldung mittlerweile in Auslagerungen, d. h. in Eigenbetrieben, Zweckverbänden, kommunalen Unternehmen oder ähnlichen Einrichtungen. Das Ziel der Auslagerung bestand vor allem darin, die „Fesseln“ der kameralistischen und verwaltungsorientierten Wirtschaftsführung abzustreifen und auf der Grundlage kaufmännischer Betriebsführung wirtschaftlichere Einheiten zu schaffen. Ein zumindest willkommener Nebeneffekt war, dass damit auch die Schulden dieser Einheiten aus dem kommunalen Budget („Flucht aus dem Budget“) und damit aus dem direkten Blick des Bürgers und der Politik verschwanden. Zuweilen gab es aber auch eine strategische Verlagerung der Schulden im „Konzern Stadt“. Die Schulden dieser Auslagerungen erreichten Ende 2007 einen Anteil von 53,1 %.

- Nur noch knapp ein Drittel der Gesamtverschuldung im Jahr 2007 ist in den *fundierten Schulden der kommunalen Kernhaushalte am Kreditmarkt* zu finden. Die Pro-Kopf-Niveaus unterscheiden sich zwischen den Ländern z. T. um mehr als das Doppelte: Baden-Württemberg mit 562 € je Einwohner steht am anderen Ende Nordrhein-Westfalen mit 1 289 € je Einwohner gegenüber. In allen Bundesländern nahmen die fundierten Schulden der Kommunen zwischen 2000 und 2007 leicht ab, im Durchschnitt um -3,1 %. Die Kernhaushalte der Zweckverbände, mit 36 € je Einwohner eher unbedeutend, verringerten ihre fundierten Schulden so-

gar um -67,6 %. Eine Schuldenkrise ist aus dieser Perspektive nicht abzuleiten.

- Deutlich an Bedeutung gewonnen haben hingegen die kommunalen *Schulden in den Auslagerungen*, d. h. in den kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Ihr Anteil liegt (s. o.) bei über 50 %. Nur in den Ländern Bayern und Schleswig-Holstein fällt bezogen auf die investitionsorientierten Kredite die Verschuldung im Bereich der Auslagerungen geringer aus als im Bereich des Kernhaushaltes. In den westdeutschen Flächenländern ist der Anteil mit 50,6 % deutlich geringer als im Osten mit 64,2 %.

Diese Ost-West-Differenz ist auf die kommunale Wohnungswirtschaft zurückzuführen. In Ostdeutschland ist die ehemals staatliche Wohnungswirtschaft der DDR nach der deutschen Einheit auf die Kommunen übertragen worden. Städte und Gemeinden „erben“ das Vermögen, aber auch die Schulden. Das große quantitative Gewicht der Wohnungswirtschaft treibt den Anteil der Auslagerungen in Ostdeutschland nach oben. Es erhöht aber auch das Schuldenniveau in Ostdeutschland generell. Vor dem Hintergrund des fortschreitenden Bevölkerungsrückgangs und der Bildung von privatem Wohneigentum weist der ostdeutsche Wohnungsmarkt erhebliche Leerstände auf. Insofern ist dieser Teil der Schulden risikobehaftet, denn ein rentierlicher Betrieb und die Erwirtschaftung von Überschüssen zur Tilgung sind nicht überall sichergestellt.

Während aber die Schulden der Auslagerungen in Ostdeutschland zwischen 2000 und 2007 zurückgegangen sind (-7,1 %), insbesondere der Verkauf der Dresdner Wohnungsgesellschaft hat dazu beigetragen, stiegen die Schulden in Westdeutschland aufgrund der wachsenden Zahl an Auslagerungen stärker an: bei den gemeindlichen Auslagerungen um 46,2 %, bei denen der Zweckverbände um 264,2 %.

In der hier dargestellten Zweiteilung zwischen kommunalem Kernhaushalt und Auslagerung kommt die Fragmentierung der kommunalen Haushalte noch nicht einmal richtig zum Vorschein. Auf lokaler Ebene ist sie viel spürbarer, denn hier steht dem im Haushaltsplan sichtbar dargestellten Schuldenstand des „Rathauses“ nur selten eine Gesamtzahl für die Schulden der oft zahlreichen kommunalen Gesellschaften und Betriebe gegenüber. Vielmehr ähnelt die Situation einem Puzzle, das aus vielen Quellen mühsam zusammenge-

setzt werden muss. Ein Überblick ist hier häufig nicht mehr gegeben – und damit auch keine Einschätzung der Risiken für den Bürger oder Politiker möglich. Insgesamt stellt die zunehmende Fragmentierung kommunalen Handelns eine große Herausforderung an die Steuerungsfähigkeit der kommunalen Führung. Zudem erfordert sie eine erhöhte Wachsamkeit seitens der politischen Kontrolle und hinsichtlich der Einbindung in den kommunalpolitischen Willensbildungsprozess. Transparente Informationen sind dazu von entscheidender Bedeutung.

Im Gegensatz zu den kommunalen Kassenkrediten, die für laufende Zwecke verausgabt wurden, ist für die fundierten Schulden der Kernhaushalte sowie für die Kreditverbindlichkeiten der Auslagerungen festzuhalten, dass ihnen Vermögenswerte in Form von Gebäuden, Straßen, Kanalisationen oder ähnlichen Infrastruktureinrichtungen gegenüberstehen. Zumindest für die gebührenrechnenden Einrichtungen bestehen zudem direkte Refinanzierungsansprüche gegenüber den jetzigen und künftigen Nutzern. Die Gefahr der Überschuldung ergibt sich hier insbesondere für jene Kommunen, deren Leistungskraft nur unterdurchschnittlich ausfällt und die möglicherweise stärker zu kreditorientierten Investitionsentscheidungen neigen. Zudem ist angesichts der vielfach von den Ländern praktizierten anreizorientierten Investitionsförderpolitik zu vermuten, dass die Kommunen sich bei Investitionsentscheidungen und der daran oft anknüpfend Kreditaufnahme weniger von ihren Bedürfnissen haben leiten lassen als von den Zuschüssen – und die Folgekostenproblematik oft nur unzureichend berücksichtigen.

4 Kommunale Haushaltssituation: Die Schere zwischen Arm und Reich vergrößert sich

Im Jahr 2007 schlossen die deutschen Kommunen ihre Haushalte nach Vorlage der vorläufigen Kassenstatistik mit dem bis dahin höchsten positiven Jahresüberschuss von 8,2 Mrd. € ab (107 €/Ew.). Bereits im Jahr 2006 hatte der Überschuss 2,7 Mrd. € betragen. Damit waren für viele politisch Verantwortliche bei Bund, Ländern und auch Kommunen das Ende der kommunalen Finanzkrise da und der Schuldenabbau gesichert. Die tatsächlich auch beeindruckenden Überschüsse verdecken aber zweierlei:

- Die höchsten kommunalen Überschüsse wurden vor allem in denjenigen Ländern erzielt, die fast keine Kassenkredite aufweisen und für die damit auch keine besonderen Entschuldungsprobleme bestanden: Baden-Württemberg 201 €/Ew., Bayern 179 €/Ew. Gleiches gilt auch für die Kommunen in Sachsen und Thüringen bei Überschüssen von 112 und 116 € je Einwohner. Hier konnten die neuen Haushaltsspielräume entweder zur Tilgung von Investitionskrediten eingesetzt werden, dienten neuen Infrastrukturmaßnahmen oder fangen nunmehr die Tarifsteigerung bei den Personalkosten auf.
- Problematisch sieht es hingegen in den Bundesländern mit den höchsten Kassenkreditbeständen aus. In Rheinland-Pfalz und dem Saarland konnten im Durchschnitt keine Überschüsse erwirtschaftet werden und in Nordrhein-Westfalen – dem Land mit dem dritthöchsten Kassenkreditvolumen – waren die Überschüsse nur gering und zudem nur nach dem Verkauf von kommunalem Tafelsilber möglich. In den Kommunen aller drei Länder erhöhten sich deshalb auch die Kassenkredite weiter. An mehr Investitionen in eine zukunftsorientierte und standortfördernde Infrastruktur ist hier noch nicht zu denken. Im Gegenteil: Bei steigenden Zinssätzen fallen die Zinsbelastungen immer größer aus und reduzieren damit die Möglichkeiten der Entschuldung noch weiter.

Das Ende der Haushaltskrise ist damit nur für diejenigen erreicht, die nur wenig von der Schuldenkrise betroffen waren. Für die Kommunen in einer Reihe von Bundesländern ist hingegen die Haushaltskrise noch nicht vorbei und die Schuldenkrise verstärkt sich sogar weiter.

Für die kommunalen Auslagerungen lässt sich ein positiveres Bild feststellen. Die aktuellsten, für das Jahr 2005 bekannten Zahlen weisen für sie Überschüsse auf. Allerdings gilt für sie auch eine andere Rechtssituation. Fehlbeträge können in privatwirtschaftlich geführten Einrichtungen nicht dauerhaft bestehen bleiben, da ansonsten Insolvenz und Konkurs drohen. Insofern müssen die kommunalen Kernhaushalte hier für einen Ausgleich sorgen und sind somit auch das Sammelbecken für Fehlbeträge der Auslagerungen. Positive Ergebnisse werden insbesondere bei der Energieversorgung und im Entsorgungsbereich erwirtschaftet. Negative Ergebnisse kommen hingegen aus dem Bereich ÖPNV, Sport und Kultur, wobei Querverbände die Verluste oft intern ausgleichen.

Resümee

Vor dem Hintergrund beeindruckender Überschüsse teilt sich die kommunale Landschaft immer mehr in arme und reiche Kommunen. Diese Spaltung besteht dabei nicht nur zwischen den Bundesländern. Vielmehr lässt sie sich innerhalb der Bundesländer feststellen, so dass die Gefahr besteht, dass ganze Regionen von der positiven Entwicklung abgekoppelt werden und damit weder die Chance haben, ihre Altschulden abzubauen, noch die Möglichkeit zukunftsorientierte und wirtschaftsstärkende Projekte umzusetzen.

Bisher hat der Verkauf kommunalen Vermögens noch größere Defizite verhindert. Insgesamt haben zwischen 1991 und 2007 Nettoerlöse von 28,9 Mrd. € die kommunalen Haushaltsergebnisse aufgebessert – und fehlen jetzt. In den Jahren 2001 bis 2007 hat der Saldo aus Vermögensveräußerungen und -zuerkäufen gegenüber der Periode 1991 bis 2000 noch einmal leicht zugenommen. Allein die Kommunen in Bayern haben in dieser Zeit ihr Vermögen schonen können und im Durchschnitt sogar leichte Zukäufe getätigt. Der Verkauf von Tafelsilber ist nur begrenzt möglich und findet irgendwann ein „natürliches“ Ende. Darauf ist also keine Dauerstrategie zur Haushaltskonsolidierung aufzubauen.

Teil I: Einführung

1 Anlass und Aufgabenstellung

Im Februar 2007 hat die Bertelsmann Stiftung mit der Präsentation des kommunalen Schuldenreports Nordrhein-Westfalen erstmals eine umfassende Darstellung der kommunalen Verschuldungssituation für ein Bundesland bereitgestellt.² Die vollständige Darstellung der Kommunalverschuldung einschließlich der Kassenkredite und der Verschuldung in den Auslagerungen ist auf ein breites und positives Echo gestoßen. Sie hat zu angeregten Diskussionen geführt und auch Kämmerer aus Gemeinden anderer Bundesländer motiviert, sich für eine konsolidierte Schuldenbilanz zu interessieren. Der Schuldenreport schließt offensichtlich eine große bestehende Informationslücke.³

Vor diesem Hintergrund nimmt die Bertelsmann Stiftung eine räumliche Erweiterung des Schuldenreports um die Gemeinden anderer Bundesländer vor. Diese ist angesichts der zunehmenden regionalen Unterschiede in der kommunalen Finanzausstattung auch dringend notwendig, denn trotz deutlicher kommunaler Einnahmenverbesserungen und Überschüsse in den Jahren 2006 und 2007 verharren immer noch viele Gemeinden im Haushaltsdefizit. Die Überschüsse sind räumlich hoch konzentriert⁴ und speisen sich in nicht unerheblichem Umfang aus dem Verkauf von „Tafelsilber“. Der Break-even-Point ist deshalb vielfach noch nicht erreicht und eine dauerhafte fiskalische Trendwende scheint angesichts der sich abschwächenden Konjunktur und der Risi-

2 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Hrsg. v. d. BERTELSMANN STIFTUNG. Gütersloh.

3 Zu den Auslagerungen zählen neben den Zweckverbänden die öffentliche bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU). Dies können z. B. als Aktiengesellschaften geführte Stadtwerke, als GmbHs geführte Wohnungsgesellschaften oder Bädergesellschaften, als Gesellschaften öffentlichen Rechts geführte Abfallbetriebe oder auch ein kommunaler Eigenbetrieb Bestattungswesen sein.

4 Vgl. DEUTSCHE KOMMUNEN: EIN SEKTOR MIT VIELEN FACETTEN. Moody's Special Comment v. April 2008. Bearbeitet v. A. Wehmeier. (= Bericht-Nr. 108098). – KARRENBERG, H./MÜNSTERMANN, E. (2007): Gemeindefinanzbericht 2007. In: Der Städtetag. Jg. 61, H. 5, S. 5ff.

ken der globalen Krise an den Finanzmärkten auch nicht erkennbar. Es ist daher von besonderem Interesse, die regionalen Unterschiede eingehender zu untersuchen, die Ursachenzusammenhänge⁵ aufzudecken und Entschuldungsstrategien⁶ für besonders belastete Kommunen zu entwickeln, um zu verhindern, dass sie in der derzeit günstigen Konjunktursituation vollends von den boomenden Städten und Gemeinden abgehängt werden, die im Augenblick „aus dem Vollen“ schöpfen können.

Die Ausweitung des kommunalen Schuldenreports auf alle Flächenbundesländer (also unter Ausschluss der Stadtstaaten) setzt voraus, dass ein Vergleich auch möglich ist.⁷ Angesichts der länderspezifischen Unterschiede in den Kommunalstrukturen⁸ – wenn es noch eines Beweises für die föderale Struktur Deutschlands bedurft hätte, wäre er hier sicher zu finden – sind zahlreiche Besonderheiten zu erwarten. Diese Besonderheiten und Unterschiede sind herauszuarbeiten. Erst mit ihrer Kenntnis wird dann der interkommunale Vergleich möglich und der Report auf eine solide Interpretationsbasis gestellt. Die vorliegende Analyse erfüllt in Vorbereitung des einzelgemeindlichen Schuldenreports vier Funktionen:

- Sie erfasst die Kommunalverschuldung erstmals umfassend. Neben den Schulden der Kernverwaltungen werden die Schulden der Auslagerun-

5 Dass diese Aufgabe alles andere als trivial ist, hat der Kommunale Schuldenreport Nordrhein-Westfalen gezeigt. Kommunale Schulden können zahlreiche, sehr unterschiedliche und sich gegenseitig überlagernde Ursachen haben. Dies erschwert die Identifikation einzelner Bestimmungsgrößen. Hinzu kommen methodische Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Anteils der lokalen Haushaltsentscheidungen an der gemeindlichen Schuldensituation. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 59ff. JUNKERNHEINRICH (1991): Gemeindefinanzen, a. a. O., S. 70ff. Zum haushaltspolitischen Einfluss der kommunalen Entscheidungsprozesse vgl. HOLTKAMP, L. (2000): Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltlage, Konsolidierungspotenziale, Sparstrategien. Opladen.

6 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (2008): Staatliche Schuldenbegrenzung. Elemente eines mehrdimensionalen Problemlösungsansatzes. In: Baus, R. T./Eppler, A./Wintermann, O. (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen. Baden-Baden, 134-146. (= Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 31). – MEIER, J. (2007): Politische Steuerung und Haushaltskonsolidierung. In: Chopra, A./Meier, J./Sinn, H.-W. (Hrsg.): Sustainable Public Finance in Aging Societies. Documentation of the Symposium "Long-Term Fiscal Sustainability in Germany". Gütersloh, S. 83-90.

7 Vgl. BRAUN, M. (2008): Möglichkeiten und Grenzen einer Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung. In: Baus, R. T./Eppler, A./Wintermann, O. (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen. Baden-Baden, S. 171-184. (= Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 31).

8 Vgl. VOGELGESANG, K./LÜBKING, U./ULBRICH, I.-M. (2005): Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, Neue Steuerungsmodelle. 3., überarb. Aufl. Berlin.

gen in Eigenbetrieben, Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie der Zweckverbände berücksichtigt.

- Sie stellt Niveau, Struktur und Entwicklung der Verschuldung in den Kontext der kommunalen Haushaltsentwicklung, wobei auch hier die Auslagerungen verstärkt mit in den Blick genommen werden.
- Sie erfasst die länderspezifischen Unterschiede bei der Finanzkraft und bei der Kommunalisierung von Aufgaben und setzt sie in Beziehung zur kommunalen Haushalts- und Verschuldungssituation.
- Letztendlich ist sie als empirischer Ländervergleich der kommunalen Finanzsituation und Kommunalverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland (Flächenländer) konzipiert und bietet einen ersten Überblick als Einstieg in die räumlich vertiefende Analyse auf Länderebene.

Die Aspekte der Kommunalstrukturen – Gemeindegrößenstrukturen, Gemeindetypen, statistische Erfassung etc. – und die daraus abgeleiteten Interpretationshilfen für den einzelgemeindlichen Vergleich werden gesondert behandelt.⁹

2 Analyseaufbau

Im Rahmen der methodischen Einführungen im Schuldenreport Nordrhein-Westfalen wurden die Schulden der Gemeinden nach Bundesländern in einer Übersicht differenziert aufbereitet.¹⁰ Zudem wurde eine erste Analyse zu Unterschieden der Aufgabenschwerpunkte der Auslagerungen zwischen Nordrhein-Westfalen und den übrigen westdeutschen Flächenländern vorgenommen.¹¹ Anknüpfend an dieser der vorläufigen Einordnung der nordrhein-westfälischen Gemeinden in den größeren bundesweiten Rahmen dienenden groben Übersicht sind die Spezifika, die die Bundesländer hinsichtlich ihrer Kommunalstrukturen aufweisen, zu analysieren, um zu erklären, welche nicht kommunal verursachten Unterschiede mögliche Differenzen zwischen den Bundesländern prägen. Im Einzelnen sind folgende Fragen zu klären:

- Welche grundsätzlichen Finanzkraftunterschiede der Bundesländer prägen die Kommunal Finanzen mit?

9 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalstrukturen in Deutschland. Ein Ländervergleich. Münster.

10 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 20.

11 Vgl. ebd., S. 63-82, Abschnitt 4.

- Welche Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und Land sind in den Ländern festzustellen (Kommunalisierungsgrad)?
- Welche Aufgabenverteilungen zwischen den kommunalen Kernhaushalten und den Auslagerungen bestehen (Auslagerungsgrad)?
- Welche Spezifika weist die Aufgabenstruktur der Auslagerungen auf?

Selbst wenn keine Vergleiche der Kommunen zwischen den Bundesländern angestrebt werden (z. B. Köln zu München, Herne zu Freiburg oder Gladbeck zu Worms), so muss dem potenziellen Nutzer des im Internet verfügbaren Schuldenreports deutlich werden, was er zu beachten hat, wenn er selbst solche Vergleiche vornehmen will. In diesem Sinne werden in diesem Baustein zum *Kommunalen Schuldenreport Deutschland* in drei Schritten – Verschuldung und Haushaltssituation, Finanzkraft sowie Aufgabenverteilung – folgende Auswertungen vorgenommen:

- Im Anschluss an die Einführung wird in *Teil II* als Einstieg zunächst die kommunale Haushalts- und Verschuldungssituation auf Länderebene untersucht. Dazu gehört die Analyse
 - der kommunalen Verschuldung (*Abschnitt II.1*),
 - der Situation der kommunalen Kernhaushalte (*Abschnitt II.2*) und
 - der Jahresabschlüsse der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) (*Abschnitt II.3*).Hierbei wird noch nicht auf die länderspezifischen Besonderheiten eingegangen, sondern das Bild präsentiert, wie es sich gegenwärtig aus den öffentlichen Finanzstatistiken entnehmen lässt.
- In *Teil III* werden länderspezifische Unterschiede in der Finanzkraft, in der Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden sowie im Auslagerungsgrad dargestellt und empirisch ausgewertet:
 - Der Länderfinanzausgleich wird in den Blick genommen, um die Finanzkraft auf Länderebene als Faktor der Haushaltssituation zu bestimmen (*Abschnitt III.1*).
 - Die Rechnungsstatistik der öffentlichen Haushalte wird zur Bestimmung des Kommunalisierungsgrades in den Bundesländern genutzt (*Abschnitt III.2.1*).
 - Die Statistik der Jahresabschlüsse der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen wird zur Identifikation des Kommunalisierungsgrades bei den Auslagerungen, des Auslagerungsgrades

generell und der aufgabenspezifischen Besonderheiten in den Auslagerungen ausgewertet (*Abschnitt III.2.2*).

- Abschließend wird ein Gesamtindikator für die Kommunalisierung gebildet (*Abschnitt III.2.3*).

Den Abschluss der Studie bildet eine Zusammenfassung, in der die für den Kommunalvergleich wesentlichen Erkenntnisse aufbereitet und auf die eingangs dargestellte Haushalts- und Verschuldungssituation der Kommunen bezogen werden. Dieses Resümee ist für den eiligen Leser an den Anfang gestellt worden.

Empirische Grundlage für die Auswertungen sind Daten aus der Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes, die fallweise um Daten der Statistischen Landesämter ergänzt werden. Einzelgemeindliche Daten aus den Bundesländern werden hier noch nicht verwendet.

Teil II:

Kommunale Haushaltssituation und Kommunalverschuldung nach Bundesländern

Einleitend wird der Ländervergleich durch eine Betrachtung der kommunalen Haushaltssituation vorbereitet. Dies dient der ersten Einordnung der Gemeinden in den bundesweiten Kontext. Im Zentrum stehen die Schulden der Kommunen (*Abschnitt II.1*). Da diese aber das Resultat der Haushaltsentwicklung vergangener Jahre sind, wird nach der Schuldenanalyse die Haushaltssituation anhand des Finanzierungssaldos und weiterer Kennziffern untersucht (*Abschnitt II.2*).¹² In beiden Fällen werden sowohl die Kernhaushalte als auch die Auslagerungen betrachtet.

In zeitlicher Hinsicht werden die Jahre 2000 bis 2007 analysiert. Dieser Zeitraum umschließt den aktuellen Zyklus der Finanzentwicklung, der den ungewöhnlich massiven Steuereinbruch der Jahre 2001 bis 2003 sowie die bis heute anhaltende konjunkturelle Erholungsphase enthält (*vgl. Abschnitt II.2*).¹³ Für die längerfristige Entwicklung der kommunalen Finanzentwicklung wird auch auf den vorherigen Zyklus 1991 bis 2000 Bezug genommen.

Für das Jahr 2007 basiert die Analyse der Haushaltsentwicklung auf den Ergebnissen der vierteljährlichen Kassenstatistik. Diese stellen vorläufige Werte dar. Durch die seit 2005 angelaufene Umstellung der kommunalen Haushalte auf das doppische Rechnungswesen ergeben sich zudem zusätzliche Beeinträchtigungen, die sich sowohl durch verzögerte und vorläufig unvollständige Meldungen an die statistischen Ämter als auch durch in der Doppik nicht mehr

12 Zu gemeindefinanzwirtschaftlichen Kennziffernsets vgl. SCHWARTING, G. (2006): Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kameratechnik und Doppik. 3., überarb. Aufl. Berlin, S. 222ff. ZIMMERMANN, H. (1999): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwissenschaft. Baden-Baden, S. 278 ff. JUNKERNHEINRICH (1991): Gemeindefinanzen, a. a. O., S. 140 ff.

13 Vgl. zum Steuereinbruch auch JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2007. Finanzwirtschaftliche Abkopplung trotz ökonomischer Revitalisierung. Essen, S. 14f.

vorkommende Buchungspositionen ergeben.¹⁴ Diese Situation wird die Analyse der Kommunal Finanzen für einen mehrjährigen Übergangszeitraum begleiten.

1 Kommunalverschuldung

1.1 Kommunalverschuldung im gesamtstaatlichen Kontext

Die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland haben zu Beginn des Jahrtausends eine schwere Finanzkrise durchstehen müssen (*vgl. dazu Abschnitt II.2*). Die hohen Haushaltsdefizite der Jahre 2001 bis 2005 haben den Schuldenstand, der schon während der Finanzkrise der 1990er Jahre stark angestiegen war, weiter erhöht (+21 %). Erst für die Jahre 2006 und 2007 ist eine Besserung zu erkennen (*vgl. Abb. 1*), die möglicherweise eine Trendwende bedeutet. Das Gesamtverschuldungsniveau einschließlich der Kreditverbindlichkeiten der Auslagerungen lag Ende 2007 dennoch bei knapp 3 190 € je Einwohner.¹⁵

Zur Bewertung dieses „Krisen- und Verschuldungsbildes“ gehört aber auch die Einordnung der kommunalen Lage in den gesamtstaatlichen Kontext. Hier zeigen sich ein im Vergleich zu Bund und Ländern niedriger Schuldenstand und eine geringere Dynamik. Einschließlich der Auslagerungen waren Bund und Länder Ende 2007 je Einwohner mit rd. 11 650 bzw. 5 920 € verschuldet.

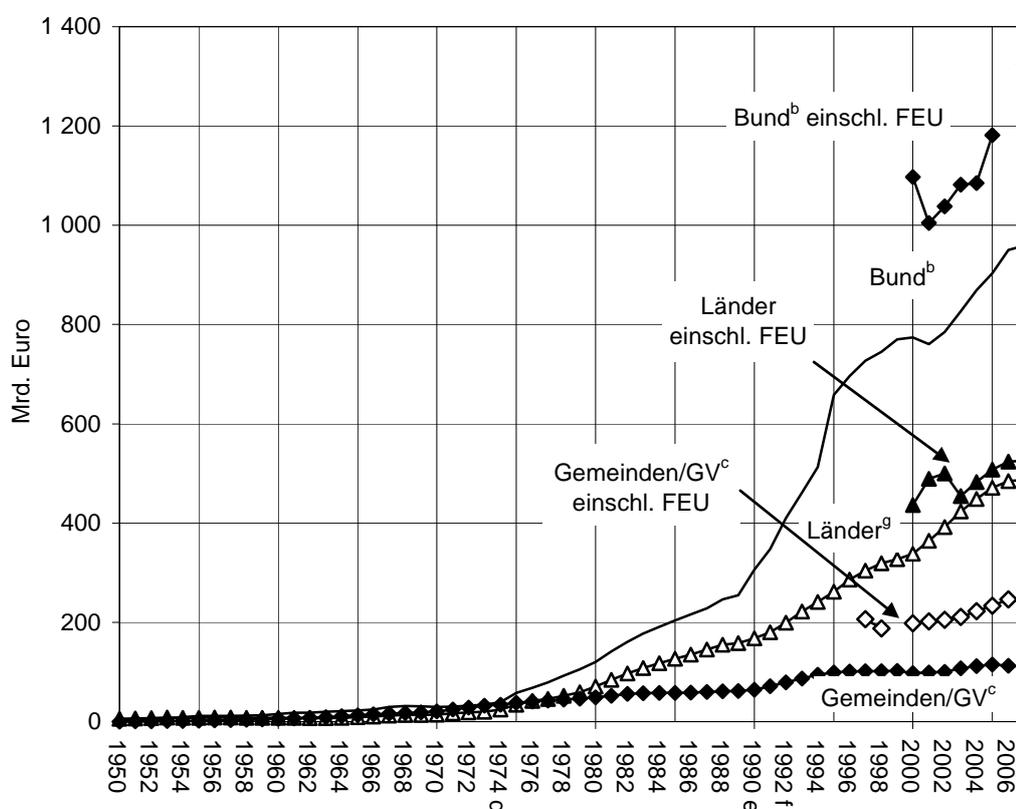
Der Vergleich zu Bund und Ländern darf allerdings nicht zu der Schlussfolgerung führen, auf kommunaler Ebene sei alles in Ordnung. Im Gegenteil: Die restriktiven Bedingungen der Schuldenaufnahme auf kommunaler Ebene haben die Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände vielleicht vor noch höheren Schulden bewahrt.¹⁶ Dies ging jedoch zu Lasten des kommunalen Leistungsangebots und dürfte in nicht unerheblichem Maße den schon bestehen-

14 Zur kommunalen Doppik vgl. FREYTAG, D./HAMACHER, C./WOHLAND, A. (2005): Neues Kommunales Finanzmanagement Nordrhein-Westfalen. Stuttgart. – LANGE, J./JUNKERNHEINRICH, M. (Hrsg.; 2006): Doppelt gebucht hält besser? Kaufmännisches Rechnungswesen und kommunale Haushaltspolitik. Reburg-Loccum (= Loccumer Protokolle, 11/05).

15 Nur bezogen auf die Einwohner in den Flächenländern, d. h. ohne Stadtstaaten.

16 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (2007): Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007. Münster, S. 8f. Abruf unter <<http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs034.pdf>> (Stand: 18.06.2008).

Abbildung 1: Verschuldung^a der öffentlichen Haushalte mit und ohne öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 1950 bis 2007^a in Mrd. € (jew. 31.12; bis 1959 jew. 31.03.)



- a Kreditmarktschulden im weiteren Sinne zzgl. Kassenverstärkungskredite. Kreditverbindlichkeiten der FEUs von Ländern und Gemeinden vom 31.12.2006 zum 31.12.2007 fortgeschrieben.
- b Einschl. des Lastenausgleichsfonds, der Sondervermögen und der Extrahaushalte des Bundes.
- c Ab 1974 einschl. Zweckverbände. In 1974 ohne die Schulden der Zweckverbände in NRW.
- d Ab 1974 ohne Schulden der kommunalen Eigenbetriebe.
- e Ab 1991 Deutschland.
- f Gemeinden: bis 1992 einschließlich Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen (0,83 Mrd. € im Jahr 1992).
- g Einschl. der Extrahaushalte der Länder.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

den Investitionsstau vergrößert haben.¹⁷ Zudem zeigt die Berücksichtigung der Auslagerungen, dass mit Organisationsveränderungen auch eine Verlagerung der Verschuldung stattgefunden hat. Die in den Auslagerungen bestehenden Schulden verändern das Bild der Kommunen in Bezug auf Niveau und Entwicklung der Verschuldung deutlich.¹⁸

17 Vgl. dazu grundsätzlich REIDENBACH, M./BRACHER, T./GRABOW, B./SCHNEIDER, ST./SEIDEL-SCHULZE, A. (2008): Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020. Berlin (= Difü). Zu den Investitionen siehe auch die Abschnitte II.2.5 und II.3.4.

18 Die Schulden der Auslagerungen müssten um diejenigen Schulden bereinigt werden, die sie bei ihrem jeweiligen kommunalen Eigner aufgenommen haben, denn in der Regel handelt es sich dabei

Die zentrale Problematik der kommunalen Verschuldung liegt in den regionalen bzw. lokalen Unterschieden und damit in der Gefahr einer Abwärtsspirale für fiskalische Problemkommunen. Für Nordrhein-Westfalen zeigte der Schuldenreport, dass einzelnen Gemeinden ohne oder mit nur geringen Schulden solche mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 6 500 bis knapp 6 900 € (2005) gegenüberstehen.¹⁹ In gleicher Weise war die Entwicklungsdynamik des Schuldenstandes höchst unterschiedlich: Von 396 Gemeinden konnten immerhin im Zeitraum des höchsten Schuldenzuwachses (2000 bis 2005) 159 ihre Schulden verringern.²⁰ Der Schuldenzuwachs erfolgte vornehmlich in den größeren Städten, die die Gesamtentwicklung quantitativ dominieren.

1.2 Kommunalverschuldung in den Bundesländern

Große Unterschiede lassen sich auch auf der Ebene der Bundesländer feststellen. Im Folgenden werden Verschuldungsniveau und -entwicklung der Kommunen in den einzelnen Bundesländern untersucht. Hierbei erfolgt eine Beschränkung auf die Jahre 2000 bis 2007.²¹ Damit werden die jüngste Verschuldungswelle sowie der Schuldenabbau während der aktuell positiven Finanzentwicklung in den Blick genommen. Ausgangspunkt der Schuldenanalyse ist die Summe aller unmittelbaren Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihrer mittelbaren Schulden, die sich aus den Kreditverbindlichkeiten der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ergeben. Allein die Bürgschaften werden nicht mit eingeschlossen, sondern separat behandelt (*vgl. Abschnitt II.2.3*), da sie erst bei Eintritt des Bürgschaftsfalls zu tatsächlichen Verbindlichkeiten werden.

um eine weitergeleitete Kreditaufnahme. Oder anders gesagt: Hätten die Kommunen keine Kredite an ihre Unternehmen und Betriebe gegeben, hätten sie selbst weniger Schulden aufnehmen müssen bzw. eigene Schulden tilgen können. Für das Land Sachsen ermittelte der Landesrechnungshof für die kommunalen Eigenbetriebe den Anteil der internen Schulden für das Jahr 2006 mit 3,1 % und für die Eigengesellschaften mit 10 %. Vgl. RECHNUNGSHOF DES FREISTAATES SACHSEN (2007): Jahresbericht 2007. Leipzig, S. 329. Dies wird im Weiteren zu berücksichtigen sein.

19 Gesamtschulden ohne mittelbare Haftungsverpflichtungen bei Umlageverbänden; vgl. JUNKERHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunalen Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 93, 98 u. 107.

20 Vgl. ebd., S. 53.

21 Lediglich die Verbindlichkeiten der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen lagen zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie nur bis 2006 vor. Um für 2007 ein konsistentes Bild zu erhalten, wurden die Schulden der FEUs zum 31.12.2006 auf das Jahr 2007 übertragen. Angesichts der relativen Konstanz der Verschuldung in diesem Bereich (*vgl. Abschnitt II.1.3.2*) erschien dieses Vorgehen (bis zur Aktualisierung) als ein sinnvoller Kompromiss.

Die so definierte Gesamtverschuldung wies im Extrem zwischen den Bundesländern Ende 2007 ein Spannungsverhältnis von 1 zu 2,4 auf. Die geringste Pro-Kopf-Verschuldung haben die Gemeinden in Schleswig-Holstein (1 957 €/Ew.), die höchste ist in Mecklenburg-Vorpommern (4 619 €/Ew.) zu beobachten (vgl. Abb. 2 u. Anh. 1).

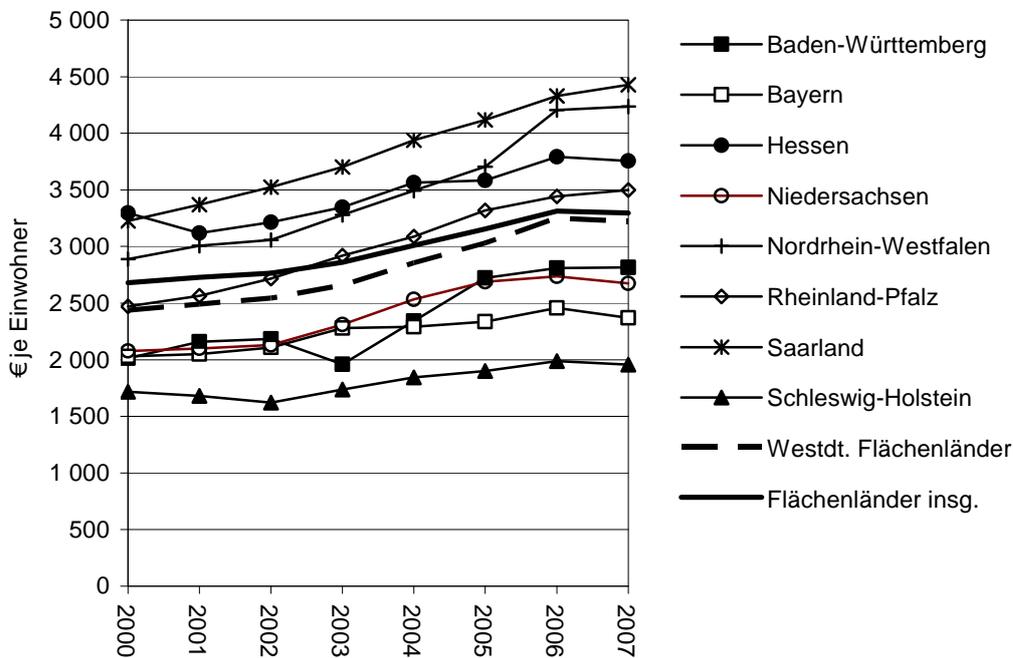
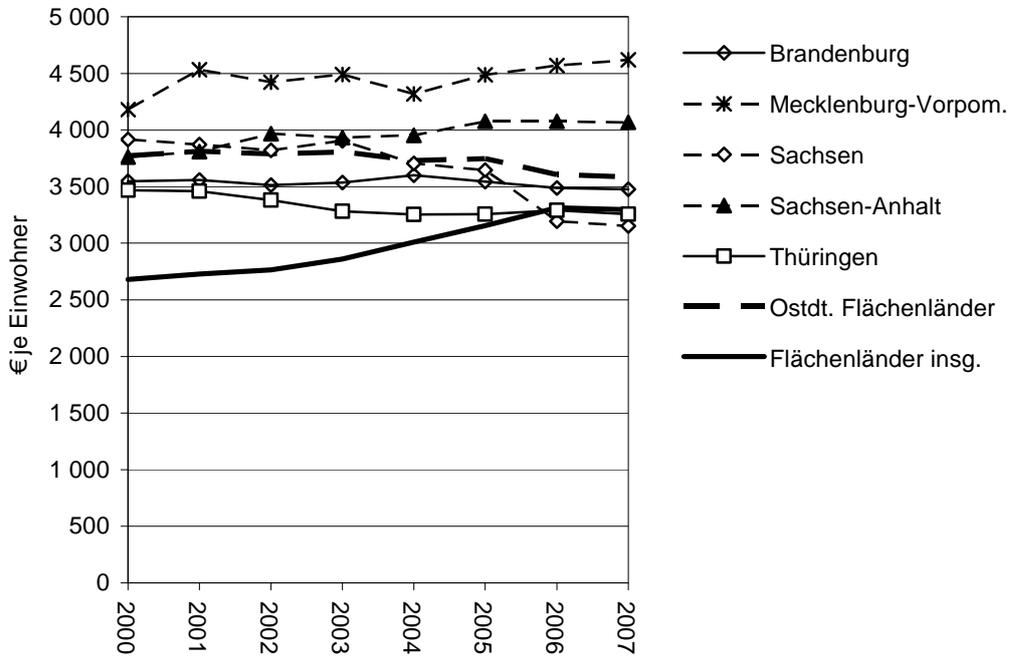
In großräumiger Sicht ist auffällig, dass die Gemeinden der ostdeutschen Bundesländer im Jahr 2000, d. h. 10 Jahre nach der deutschen Einheit, ein um 58,9 % höheres Verschuldungsniveau aufwiesen als die westdeutschen Länder. Mecklenburg-Vorpommern (4 180 €/Ew.) stand dabei mit Abstand an der Spitze. Thüringen (3 469 €/Ew.) wies als ostdeutsches Land mit der niedrigsten Verschuldung ein um 710 € geringeres Niveau auf. Innerhalb Westdeutschlands waren die hessischen Gemeinden (3 296 €/Ew.) am höchsten verschuldet, blieben aber noch unter dem Niveau von Thüringen. Ihr Schuldenstand lag um 1 579 € über dem Niveau der Gemeinden in Schleswig-Holstein (1 717 €/Ew.) und war damit fast doppelt so hoch ausgeprägt.

In den darauf folgenden Jahren bis 2007 haben sich die Verhältnisse zwischen den Bundesländern erheblich gewandelt:

- In Ostdeutschland erhöhte sich das Verschuldungsniveau im Jahr 2001 noch einmal leicht um 2,9 %, blieb dann bis 2003 annähernd konstant, um schließlich bis 2007 um -5,0 % unter den Ausgangswert zu sinken. Nach Ländern differiert aber die Entwicklung erheblich. In Sachsen hat der Verkauf der kommunaleigenen Dresdener Wohnungsbaugesellschaft im Jahr 2006 mit dazu beigetragen, dass das Pro-Kopf-Niveau um 19,4 % gesunken ist.²² Die Kommunalverschuldung in Thüringen und Brandenburg war leicht rückläufig. In Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt stieg die Verschuldung jedoch jeweils um 10,5 bzw. 8,2 % an. Die negative Einwohnerentwicklung in den ostdeutschen Bundesländern verzerrt dabei die Ergebnisse leicht, denn die absoluten Beträge der Verschuldung entwickelten sich günstiger, konnten aber nicht mit den Bevölkerungsverlusten mithalten (vgl. Anh. 1). Hier kommt

22 Mit dem Erlös konnte die Stadt Dresden Schulden in Höhe von insgesamt rd. 713 Mio. € abbauen und sich damit nahezu entschulden. Da die WOBA Dresden GmbH damit auch aus dem Berichtskreis der FEU ausschied, reduzierte sich die bei den Auslagerungen verbuchte Verschuldung ebenfalls. Die Aussonderung hatte ein Volumen von 789 Mio. €. Vgl. RECHNUNGSHOF DES FREI-STAATES SACHSEN (2007): Jahresbericht 2007, a. a. O., S. 321 u. S. 327.

**Abbildung 2: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2000 bis 2007* (jew. 31.12)
– € je Einwohner –**



* Einschließlich der internen Verschuldung (z. B. Unternehmen bei ihren Trägergemeinden). Kreditverbindlichkeiten der FEUs zum 31.12.2006 (einschl. der Anteile privater Mitgesellschafter).

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

ein Demographieeffekt²³ von bis zu -7,7 %-Pkt. (Sachsen-Anhalt) zum Tragen.²⁴

- In Westdeutschland stieg die kommunale Pro-Kopf-Verschuldung zwischen 2000 und 2007 im Durchschnitt um 32,3 % an, nahm also einen Ostdeutschland entgegengesetzten Verlauf. Nordrhein-Westfalen stand dabei an der Spitze (+46,6 %), gefolgt von Rheinland-Pfalz (+41,6 %), dem Saarland (+37,1 %) und Baden-Württemberg (+36,8 %). In Hessen und Schleswig-Holstein kam es lediglich zu einem Zuwachs um rd. 14 %. Der massive Zuwachs in Baden-Württemberg überrascht, erfolgte aber von einem niedrigeren Niveau aus. Je Einwohner waren es „nur“ 740 €, im Saarland, bei einem um 0,3 %-Pkte. geringfügig höheren relativen Zuwachs, hingegen 1 197 €.

Im Jahr 2007 hat sich erstmals auch in westdeutschen Kommunen wieder ein leichter Rückgang der Verschuldung um -0,9 % eingestellt. Angesichts der erzielten Haushaltsüberschüsse in 11 der 13 Flächenbundesländer (*vgl. Abschnitt II.2*) fällt der Schuldenabbau aber eher gering aus. Selbst in den Bundesländern mit sehr hohen Überschüssen – Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – sank das Verschuldungsniveau nur leicht unter das Vorjahresniveau. Letzteres kann allerdings nicht als Zeichen für den Fortbestand der Krise gewertet werden. Vielmehr zeigt sich ein differenziertes Bild, welches unterschiedliche Bewertungen der Länder erfordert.

- Die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg weisen nur marginale Kassenkredite auf. Der Verschuldungsanstieg der letzten Jahre geht vielmehr auf eine Zunahme der Schulden in den Auslagerungen zurück (*vgl. Abschnitt II.1.3.2*). In Bayern stiegen aber auch die fundierten Schulden in den kommunalen Kernhaushalten an (*vgl. Abschnitt II.1.3.1*). Verschuldung ist hier also allein im Zusammenhang mit der kommunalen Investitionstätigkeit zu sehen, die vor dem Hintergrund steigender Einnahmen aktuell deutlich erhöht wurde (*vgl. Abschnitt II.2.5*). Die in diesem Zusammenhang erfolgende Kreditaufnahme ist – insbesondere vor dem Hintergrund der Leistungsfä-

23 Differenz der Veränderungsrate von absoluten Schulden und Pro-Kopf-Verschuldung in %-Punkten, z. B. Sachsen-Anhalt: 0,5 % zu 8,2 %.

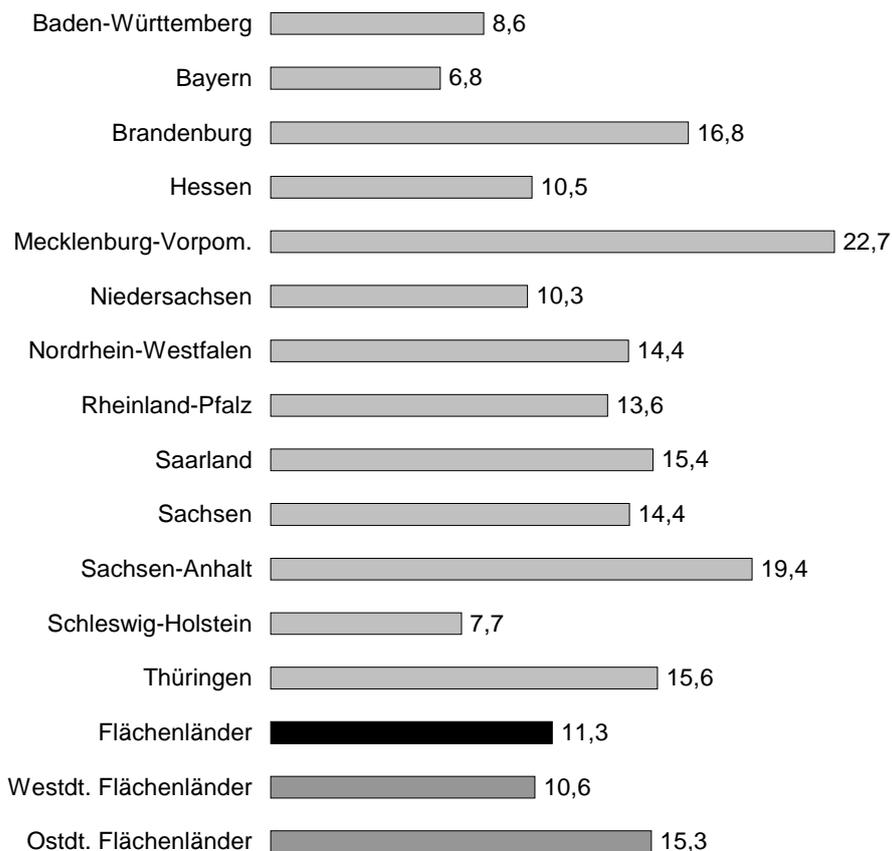
24 Vgl. zur grundsätzlichen Bedeutung des demographischen Wandels für die kommunalen Finanzen JUNKERNHEINRICH, M. (2007): Fiskalische Effekte des demografischen Wandels. Zum Umgang mit der kommunalen Kostenremanenz. In: Dietrich, H./Löhr, D./Tomerius, S. (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2006/2007. Flächeninanspruchnahme, demographische Entwicklung und kommunale Finanzen. Auswege aus der Leerkostenfalle? Berlin, S. 61-78.

higkeit (vgl. Abb. 3) – als „normales“ Finanzierungsinstrument zu bewerten, dem überdies langfristig nutzbares Anlagevermögen gegenübersteht.²⁵ Eine krisenhafte Verschuldungssituation ist für diese Bundesländer somit nicht festzustellen.

- Auf der anderen Seite stehen diejenigen Länder, die neben hohen fundierten Schulden auch hohe Kassenverstärkungskredite und insgesamt hohe Zinsbelastungen aufweisen. Ihre Überschüsse fallen geringer aus, bzw. die Kommunen in Rheinland-Pfalz und im Saarland schlossen die Haushalte 2007 weiter mit Fehlbeträgen ab, so dass für einen Schuldenabbau kaum ein finanzielles Potenzial zur Verfügung stand.

Insofern kommt es aktuell zu einer Verschärfung der regionalen Disparitäten.

Abbildung 3: Anteil der kommunalen Gesamtschulden am Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2007 in %



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

25 Zur finanzwissenschaftlichen Bewertung der kommunalen Schuldenaufnahme vgl. ZIMMERMANN (1999): Kommunalfinanzen, a. a. O., S. 199ff.

Die Darstellung der kommunalen Pro-Kopf-Verschuldung hat auf Länderebene eine maximale Disparität im Verhältnis von 1 zu 2,4 gezeigt. Eine Bewertung der Verschuldung ist aber sachlich korrekter an der Leistungskraft, d. h. an der Fähigkeit zur Tilgung, auszurichten.²⁶ Hier könnte das Anlagevermögen herangezogen werden, das aber für die Kommunen nur teilweise vorliegt. Ein anderer Maßstab ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Das BIP ist Gradmesser der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in einem Bundesland. Einkommen und daraus folgend Steuern, die dem Staat und damit auch den Kommunen zufließen, hängen von der Wirtschaftskraft ab. Insofern können auch die Verschuldungsmöglichkeiten auf die Wirtschaftskraft bezogen werden.

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt verstärkt sich das Spannungsverhältnis der kommunalen Verschuldung auf Länderebene auf 1 zu 3,3 um rd. 38 % (vgl. Abb. 3). Die hoch verschuldeten Kommunen weisen eine eher unterdurchschnittliche Leistungskraft auf, weshalb ihre Fähigkeit zur Tilgung auch unterdurchschnittlich einzustufen ist. Für die Kommunen in Schleswig-Holstein, Bayern und Baden-Württemberg ergeben sich die günstigsten Relationen (kleiner 9 %). Die ostdeutschen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt liegen weiterhin auf den hinteren Plätzen (22,7 bzw. 19,4 %).

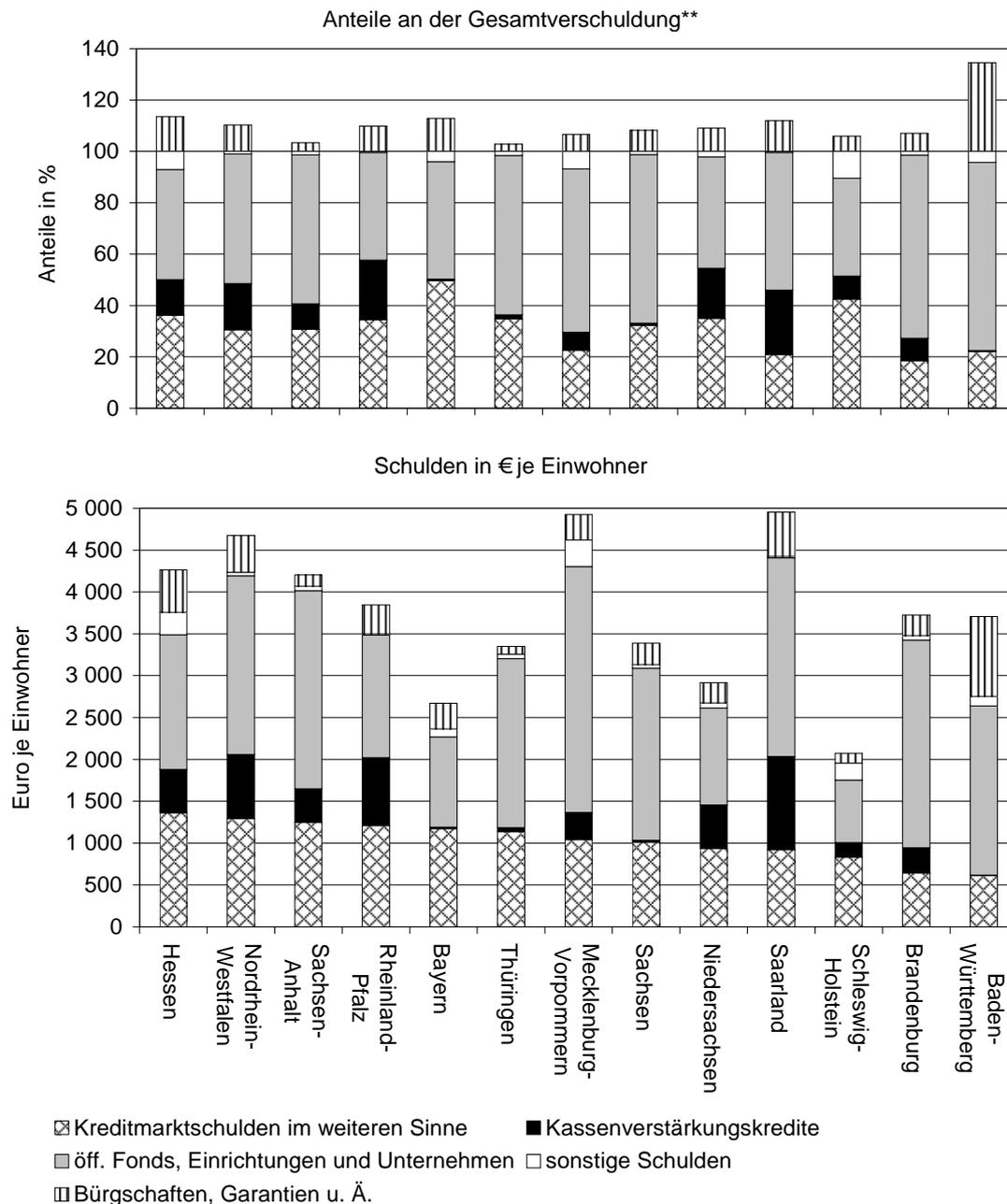
Insbesondere für die ostdeutschen Kommunen stellt die weiterhin im Vergleich zu Westdeutschland geringe wirtschaftliche Leistungskraft ein großes Problem dar. Wenn mit Auslaufen der Solidarpaktfinanzierung West-Ost-Transferleistungen verloren gehen, dürften die Haushaltsspielräume der Kommunen enger und damit die Entschuldungsprobleme größer werden. Insofern ist es positiv zu werten, dass seit der Jahrtausendwende die Verschuldung in Ostdeutschland nur unterproportional gewachsen ist bzw. sogar rückläufig war.

1.3 Arten der Kommunalverschuldung in den Bundesländern

Die Schulden der Gemeinden setzen sich aus unterschiedlichen Schuldenarten bei unterschiedlichen Trägern zusammen (vgl. Abb. 4). Erst der Blick über die Kernhaushalte hinaus zeigt, wie fragmentiert das kommunale Handeln und folglich auch die kommunale Verschuldung ist und damit für den Bürger intransparent wird.

26 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 21f.

Abbildung 4: Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen am 31.12.2007*, sortiert nach der Höhe der Kreditmarktschulden – €je Einwohner und Anteile an der Gesamtverschuldung –**



* Einschließlich der internen Verschuldung (z. B. Unternehmen bei ihren Trägergemeinden). Kreditverbindlichkeiten der FEUs zum 31.12.2006 (einschl. der Anteile privater Mitgesellschafter).

** Die Verpflichtungen aus Bürgschaften u. Ä. wurden der Gesamtverschuldung nicht zugerechnet. Ihr Anteil in der Abbildung bezeichnet die Relation zur Gesamtverschuldung, also den Teil, der noch im „Schadensfall“ hinzukommt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

- Der Blick in die kommunalen Haushaltspläne (einschließlich Zweckverbände) offenbart zunächst diejenigen Schulden, die im Rahmen der kreditfinanzierten Investitionstätigkeit im Kernhaushalt entstanden sind. Dies sind überwiegend die Schulden am Kreditmarkt. Sie haben an der Gesamtverschuldung (ohne Bürgschaften) aber nur einen Anteil von 32,6 %.²⁷ In den westdeutschen Flächenländern ist der Anteil mit 33,6 % deutlich höher als in den ostdeutschen Bundesländern mit 28,2 %. Die absoluten Niveaus unterscheiden sich mit 1 083 zu 1 009 € je Einwohner aber nicht wesentlich.
- Quantitativ am gewichtigsten sind die Schulden der Gemeinden, die von den öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen getragen werden.²⁸ Einschließlich der FEUs, die von den Zweckverbänden getragen werden und mittelbar in das Ergebnis einfließen, erreichen sie einen Anteil von 53,1 %.²⁹ In den westdeutschen Flächenländern ist der Anteil mit 50,6 % deutlich geringer als in den ostdeutschen Bundesländern mit 64,1 %. Das absolute Niveau der FEUs ist in Ostdeutschland mit 2 292 € je Einwohner um rd. 40 % höher als in Westdeutschland mit 1 630 €³⁰ Vor allem hierin ist der bei der Gesamtverschuldung festgestellte Niveauunterschied zwischen beiden Teilen Deutschlands begründet.

Exkurs: Schulden versus Haftungsverpflichtungen der FEUs

In der vorliegenden Studie wird Bezug auf die *Schulden* der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen genommen. Davon zu unterscheiden sind die *rechtlichen Haftungsverpflichtungen*. Da rechtlich selbständige Unternehmen – auch öffentliche – nur im Rahmen ihres Eigenkapitals bzw. Vermögens haften, können im Fall der Insolvenz oder des Konkurses Schulden durchaus ungetilgt bleiben. Bei öffentlichen Unternehmen kommt, je nach den vertraglichen Bestimmungen, noch eine Haftungsübernahme durch

27 Die Schulden der Kernhaushalte der Zweckverbände sind hier eingerechnet, ihr quantitatives Gewicht ist aber minimal. Eine differenzierte Übersicht mit den jeweiligen Anteilen der Schuldenarten gibt der *Anhang 2*.

28 In der vorliegenden Abgrenzung sind auch die Schulden enthalten, die auf die kommunalen Eigner und auf die Anteile privater Mitgesellschafter entfallen würden. In der Sonderaufbereitung für den „Wegweiser Kommune“ werden diese Anteile ausgeschlossen, so dass jeweils nur die auf die einzelne Kommune entfallenden Kreditverbindlichkeiten der FEUs erfasst werden.

29 Eine differenzierte Übersicht mit den jeweiligen Anteilen der Schuldenarten gibt der *Anhang 2*.

30 Vgl. dazu auch die *Anhänge 5 und 6* (Stand: 31.12.2006). Worauf der Niveauunterschied im Wesentlichen beruht, wird in *Abschnitt II.1.4* dargelegt.

den Träger hinzu (Bürgschaften, s. *Abschnitt II.1.3.4*). Diese muss nicht das gesamte Restrisiko abdecken. Insofern ergibt sich eine Differenz zwischen Verschuldung und Haftungsverpflichtungen.

Das sächsische Innenministerium hat ein Frühwarnsystem eingerichtet,³¹ das neben den Schulden der kommunalen Kernhaushalte auf die Haftungsverpflichtungen der FEUs sowie weitere Haftungsverpflichtungen der Kommunen für die FEUs abstellt. Es bezieht sich damit auf den Rechtszustand im „Krisenfall“, der aus Sicht der Kommunalaufsicht problemadäquat ist. Damit wird jedoch nicht über die tatsächliche Verschuldung informiert. Erst in der Gesamtverschuldung wird der Betrag sichtbar, der im „Normalfall“ getilgt werden muss und für den die Bürger entweder über Steuern oder über Gebühren herangezogen werden.

Darüber hinaus führt die haushaltsrechtliche Abgrenzung zu einem zweiten Problem. Auch für die Gläubiger kommunaler Unternehmen wird nicht sichtbar, wie hoch die Verschuldung in Wirklichkeit ist. Sollte im „Krisenfall“ tatsächlich vom bisher praktizierten Prinzip der gesamtstaatlichen Haftung abgewichen werden, bedeutet dies den Einstieg in ein begrenztes Insolvenzrecht für Kommunen.³² Dies muss als solches kenntlich gemacht werden, damit die Gläubiger darauf adäquat reagieren können.

Die mögliche Reaktion der Gläubiger dürfte Konsequenzen für die Kommunen und deren FEUs haben, denn nun wird zumindest das kommunale Unternehmen bei einer Kreditvergabe nach dem Ausfallrisiko bewertet. Die Bewertung fließt in den Zinssatz ein, der umso höher angesetzt wird, je schlechter das Unternehmen „geratet“ wird. Mit ansteigendem Auslagerungsgrad unterliegen die Kommunen bzw. ihre privatrechtlich geführten Auslagerungen damit immer stärker den normalen Kreditmarktbedingungen. Dies kann dämpfend auf die

31 Vgl. Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Grundsätze der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und die rechtsaufsichtliche Beurteilung der kommunalen Haushalte zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerledigung (VwV Kommunale Haushaltswirtschaft – VwV KommHHWi) vom 14.12.2007, S. 63.

32 Zur Frage eines kommunalen Insolvenzrechtes bzw. zum bundesstaatlichen Haftungsausschluss vgl. SCHWARTING, G. (2004): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: Genser, B. (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin, S. 131-169 (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 307). – KONRAD, K. A. (2007): Ein Ausweg aus der bundesstaatlichen Haftungsverflechtung. In: Konrad, K. A./Jochimsen, B. (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil. Frankfurt/M., S. 155-169.

Verschuldung wirken, denn die Kreditvergabe an hoch verschuldete Kommunen oder kommunale Unternehmen würde wohl restriktiver ausfallen.³³

Im Unterschied zum sächsischen Frühwarnsystem mit seiner aufsichtsrechtlichen Perspektive ist es das Anliegen der Bertelsmann Stiftung, die kommunale Verschuldung aus der Sicht der Bürger – und damit auch des Gläubigers kommunaler Kredite – darzustellen und zu bewerten. Für eine transparente Information über die kommunale Haushaltssituation ist dies der adäquate Ansatz.

Ende des Exkurses

- Die dritte, aber nicht in allen Bundesländern gewichtige Größe sind die kommunalen Kassenverstärkungskredite. Ihr Anteil betrug Ende 2007 im Durchschnitt 11,5 %. Er ist in Westdeutschland mit 12,9 % mehr als doppelt so groß wie in Ostdeutschland (5,3 %); der absolute Unterschied betrug 415 zu 190 € je Einwohner.³⁴ Die Mittelwerte sind hier aber nicht aussagekräftig. Die Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen weisen lediglich Kredithöhen von bis zu 26 € je Einwohner auf. Am anderen Ende der Rankliste stehen Nordrhein-Westfalen (763 €/Ew.), Rheinland-Pfalz (811 €/Ew.) und das Saarland (1 115 €/Ew.). In Hessen und Niedersachsen lagen die Werte im Durchschnitt auch noch über 500 € je Einwohner. Da die Kassenverstärkungskredite der Liquiditätssicherung dienen, d. h. nur temporär die Zeit zwischen den Ausgaben und dem Eingang der Einnahmen überbrücken sollen, ist die Höhe dieser Kredite ein Indiz für die kommunale Haushaltskrise schlechthin.
- Die sonstigen Schulden, dazu zählen die Schulden bei öffentlichen Haushalten, kreditähnliche Rechtsgeschäfte und innere Darlehen, spielen keine quantitativ gewichtige Rolle.
- Neben den Schulden tragen die Kommunen (einschl. Zweckverbänden) aber auch noch finanzielle Verantwortung in Form von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Hier bestehen potenzielle Gefahren. Im Durchschnitt haben sie ein Volumen von 12,7 % der Ge-

33 Vgl. zu dieser Entwicklung auch die Diskussion um Schuldenbegrenzungsregeln in der Föderalismuskommission, z. B. JUNKERNHEINRICH, M. (2007): Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, insb. S. 33-40.

34 Ohne die Kernhaushalte der Zweckverbände betrug die Differenz 410 zu 189 € je Einwohner (vgl. *Anh. 4*).

samtschulden; in Westdeutschland sind es 14,3 %, in Ostdeutschland 5,9 %. Diese Relation entspricht auch in etwa den absoluten Unterschieden von 462 zu 210 € je Einwohner.³⁵ Die Bürgschaften etc. werden im Folgenden nicht zur Gesamtverschuldung hinzuaddiert, wohl aber nachrichtlich als Risikofaktor erwähnt.³⁶

Wie schnell sich finanzielle Risiken – analog den Bürgschaften – entwickeln können, zeigt die derzeitige Krise der Finanzmärkte. Da auch einzelne Landesbanken in den Strudel der Krise geraten sind, geraten auch die kommunalen Sparkassen unter Druck. Letzteres kann auf die Kommunen über sinkende Gewerbesteuerereinnahmen und rückläufige Erträge der Sparkassen oder gar über Zuführungen zum Kapital der Sparkassen zu finanziellen Effekten auf die Haushalte und damit auf die Verschuldung führen. Dies soll hier nur der Hinweis darauf sein, dass finanzielle Risiken auch über das in dieser Untersuchung erstmals zusammengestellte Volumen hinaus bestehen.

1.3.1 Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte

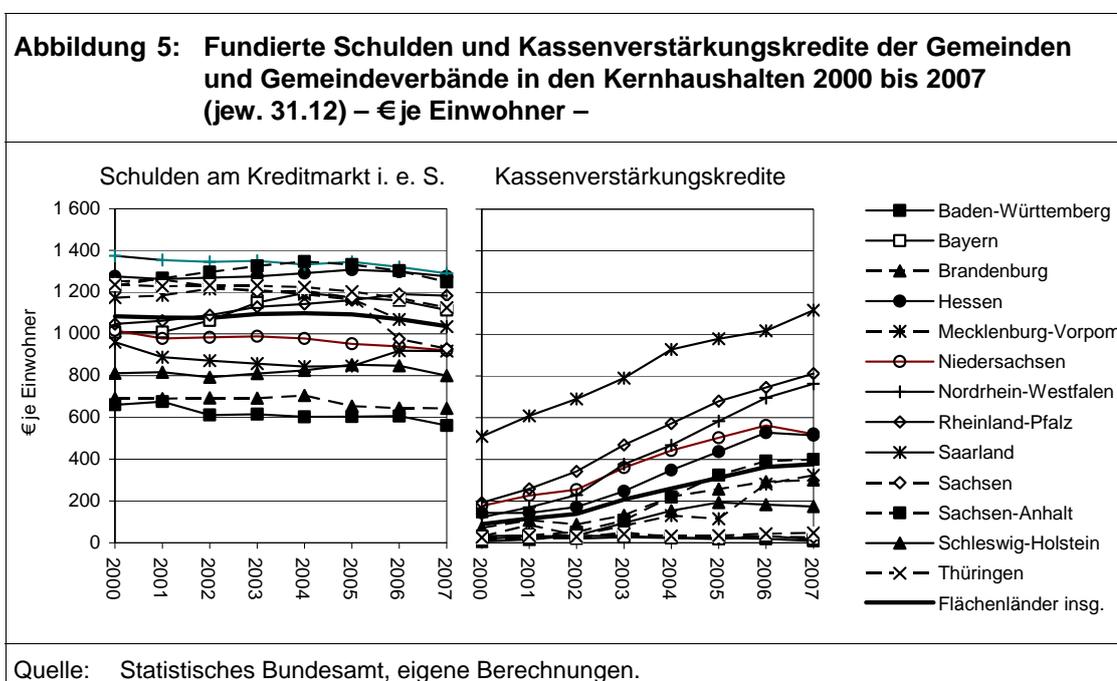
Die Schulden der kommunalen Kernhaushalte unterteilen sich in die Investitionen mitfinanzierenden fundierten Schulden und die der Liquiditätssicherung des laufenden Geschäfts dienenden Kassenverstärkungskredite. Erste sind ein „normales“ Instrument der Investitionsfinanzierung. Sie unterliegen einer starken Haushaltsaufsicht des Landes und dürfen nur aufgenommen werden, wenn es die langfristige Leistungsfähigkeit der Kommune gestattet. Ihnen steht das damit finanzierte kommunale Anlagevermögen gegenüber, das in der Regel langfristig nutzbar ist und vielfach über Gebühren refinanziert wird. Kassenkredite sichern hingegen die Auszahlung *unabweislicher* laufender Ausgaben wie gesetzlich garantierter Sozialleistungen oder Personalaufwendungen. Eingriffsmöglichkeiten der Landesregierungen bestehen hier in dem Maße, wie bei unausgeglichenen Haushalten die Genehmigung der Haushalte nur unter der Auflage von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen erfolgt. Diesen Schulden stehen keine Vermögenswerte oder Refinanzierungsmöglichkeiten gegenüber. Sie können nur durch Überschüsse der Haushalte in der Zukunft wieder getilgt werden.

35 Ohne die Kernhaushalte der Zweckverbände betrug die Differenz 450 zu 203 € je Einwohner (vgl. *Anh. 8*).

36 Zum Teil werden auch Bürgschaften für Kredite der eigenen kommunalen Unternehmen übernommen. In diesen Fällen ergäbe sich eine Doppelerfassung (Kredit + Bürgschaft), die zu vermeiden ist.

Die *fundierte Schulden* bestehen im Wesentlichen gegenüber dem Kreditmarkt.³⁷ Im Durchschnitt der fundierten Kreditmarktschulden waren die deutschen Kommunen im Jahr 2007 mit 1 037 € je Einwohner verschuldet. Das Niveau variierte zwischen den Bundesländern im Verhältnis von 1 zu 2,3 – Baden-Württemberg mit 562 € je Einwohner zu Nordrhein-Westfalen mit 1 289 € je Einwohner (vgl. Abb. 5 u. Anh. 3). Der Niveauunterschied zwischen den west- und den ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbänden betrug nur -6,5 %. Die Relation der Bezugspunkte hat sich zwischen 2000 und 2007 leicht erhöht, ebenso der Variationskoeffizient³⁸ (rd. 21,0 auf 22,5 %).

Das Niveau der die Investitionen (mit-)finanzierenden Schulden im kommunalen Kernhaushalt blieb im Durchschnitt der Gemeinden zwischen 2000 und 2005 annähernd konstant, seit 2006 ist es leicht rückläufig (2000/2007: -4,4 % je Einwohner). Eine Verschuldungskrise ist aus dieser Perspektive nicht zu erkennen. Angesichts der konsolidierungsbedingt stagnierenden Investitionstätigkeit (vgl. Abschnitt II.2.5) und vor dem Hintergrund der Auslagerung vor allem kapitalintensiver Dienstleistungsbereiche der Kommunen in andere Organisationsformen ist dies aber kein überraschendes Ergebnis. Zwischen den Bundesländern sind jedoch deutliche Unterschiede feststellbar:



37 Andere Kreditgeber sind u. a. der öffentliche Bereich selbst, z. B. Kommunen mit Haushaltsüberschüssen oder die Sozialversicherung.

38 Der Variationskoeffizient drückt die Streuung der Einzelwerte um das arithmetische Mittel in % aus.

- Im Freistaat Sachsen haben die Kommunen die fundierten Schulden um ein Viertel senken können (vgl. *Anh. 3*). Dies ist insbesondere Resultat des Verkaufs der kommunaleigenen Dresdener Wohnungsbaugesellschaft im Jahr 2006, mit deren Erlös die Stadt Dresden Schulden in Höhe von insgesamt rd. 713 Mio. € abbauen konnte.³⁹
- Mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt konnte in allen anderen ostdeutschen Bundesländern ein Schuldenabbau um 7 bis 12 % erreicht werden. Um -14,9 % sanken die Schulden in Baden-Württemberg, gefolgt von Niedersachsen (-9,5 %) und Nordrhein-Westfalen (-6,2 %). Selbst im strukturschwachen Saarland lag das Schuldenniveau Ende 2007 um -4,4 % unter dem Wert von 2000, allerdings ist es 2006 wieder angestiegen und bleibt 2007 auf diesem höheren Niveau.
- Deutlich mehr fundierte Schulden je Einwohner wiesen die Gemeinden und Gemeindeverbände hingegen in Bayern (+10,6 %) und Rheinland-Pfalz (+13,0 %) auf. Die bayerische Schuldenentwicklung, die erst 2007 mit einem leichten Abbau verbunden war, kann allerdings nicht mit einer Krise in Verbindung gebracht werden. Vielmehr erfolgte hier in den Jahren 2006 und 2007 wieder eine stärkere Zunahme der Investitionstätigkeit (+3,1 bzw. +13,2 % gegenüber dem Vorjahr), die sich auch der Kreditaufnahme bediente, wobei die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen im Freistaat Bayern dieses auch zuließ (vgl. *Abschnitt II.2.1 und 2.4*).

Die Bevölkerungsentwicklung der Jahre 2000 bis 2007 hat das Schuldenniveau mit beeinflusst. Zwischen der angesprochenen Entwicklung je Einwohner und der absoluten Entwicklung klaffen Differenzen von +2,5 bis zu -7,2 %-Punkten (vgl. *Anh. 3*). Sachsen-Anhalt schneidet dabei am ungünstigsten ab. Hier bauten die Kommunen die fundierten Schulden absolut um -5,8 % ab, bezogen auf die Einwohner stiegen sie aber um 1,4 % an. Für einen solch kurzen Zeitraum ist das ein massiver demographischer Effekt, der im Vergleich zu Bayern sogar einen Rückstand um fast 10 %-Pkte. bedeutet.

Den eher stagnierenden bis sinkenden fundierten Schulden standen in den Kommunen überwiegend deutlich steigende Kassenverstärkungskredite gegenüber (vgl. *Abb. 5 u. Anh. 4*). Sie bilden den eigentlichen Kern der kommu-

³⁹ Vgl. RECHNUNGSHOF DES FREISTAATES SACHSEN (2007): Jahresbericht 2007, a. a. O., S. 321.

nenalen Verschuldungskrise, denn da sie die Liquidität für unabweisliche laufende konsumtive Ausgaben in den Krisenjahren sichern (vgl. *Abschnitt II.2.1*) – und von der Kommunalaufsicht kaum unterbunden werden können –, stehen ihnen weder materiell geschaffene Werte in Form von Infrastrukturen noch Zahlungsansprüche in Form von künftigen Nutzungsgebühren gegenüber. Die aufgenommenen Kredite sind verausgabt und das Geld ist damit „weg“.

Mit Ausnahme der Kommunen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen, die kaum Kassenverstärkungskredite aufweisen (maximal 48 €/Ew.), und derjenigen in Schleswig-Holstein (175 €/Ew.) weisen die Kommunen in den anderen Ländern z. T. massive Kassenkreditbestände auf. Der bundesdeutsche Durchschnitt (2007: 376 €/Ew.) ist hier nicht aussagefähig.⁴⁰ Darunter lag nur noch Brandenburg (301 €/Ew.). Im Übrigen steigt das Niveau auf bis zu 1 115 € je Einwohner im Saarland (vgl. *Anh. 4*). Hier haben die Kassenverstärkungskredite das Volumen der Investitionskredite in den Kernhaushalten übertroffen (+21,5 %).

Die *Abbildung 5* bringt das dramatische Wachstum der Kassenverstärkungskredite im Zeitraum 2000 bis 2007 deutlich zum Vorschein. Berücksichtigt man nicht die Länder, in denen diese Kreditform unbedeutend bzw. unterdurchschnittlich ist, so liegt die Zunahme des Kreditvolumens bezogen auf Pro-Kopf-Werte zwischen 118,4 % im Saarland und 1 282,6 % in Sachsen-Anhalt. Wegen der sehr unterschiedlichen Ausgangsniveaus können diese Steigerungsraten aber nicht sinnvoll verglichen werden. Die Betrachtung der absoluten Änderung der Pro-Kopf-Werte variiert zwischen 168 € (Schleswig-Holstein) und 640 € (Nordrhein-Westfalen). Das Saarland mit seiner vergleichsweise geringen prozentualen Zuwachsrate legte je Einwohner um 605 € zu. Die Kommunen in diesem Land lagen im Niveau mit 1 115 € je Einwohner deutlich vor dem nachfolgenden Bundesland Rheinland-Pfalz mit 811 € je Einwohner.

In den Jahren 2006 und insbesondere 2007, in denen die kommunalen Haushalte wieder die „Gewinnzone“ erreicht haben, wurde das Wachstum der Kassenverstärkungskredite nur teilweise gebremst. Bundesländer mit kommunalen Überschüssen waren zunächst (2006) diejenigen, in denen kaum Kassenver-

40 Kassenkredite finden sich in weit überdurchschnittlichem Umfang in den kreisfreien Städten und den großen kreisangehörigen Gemeinden. Sie signalisieren die besonders schwierige Finanzsituation in einigen wirtschaftlichen Zentren. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit kann dieses nicht weiter vertieft werden. Vgl. dazu weiter STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.; 2008): *Schulden der öffentlichen Haushalte 2007*. Wiesbaden, xls-Arb. 5.2.1 u. 6.1. (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 5).

stärkungskredite vorhanden waren (z. B. Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen). In den übrigen Ländern mussten die zwar reduzierten, aber dennoch weiter vorhandenen Verluste erneut über Kassenkredite „zwischenfinanziert“ werden. Im Jahr 2007 verringerte sich zumindest der Zuwachs der Kassenkredite auf breiter Front; bundesdurchschnittlich betrug er nur noch 3,4 %. Jedoch blieb die Zuwachsrate gegenüber dem Vorjahr in Mecklenburg-Vorpommern mit 15,1 % immer noch hoch und in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland bzw. in Rheinland-Pfalz waren es auch noch rd. +10 bzw. +9 %. Lediglich in Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein wurden die z. T. hohen Kassenkreditbestände leicht abgebaut.

Bei der Erklärung des Wachstums der Kassenverstärkungskredite ist zu berücksichtigen, dass dieses nicht nur durch nicht gedeckte laufende Ausgaben verursacht wird. In gleicher Weise reichen die Einnahmen nicht aus, um die laufende Tilgung der fundierten Schulden sicherzustellen. Wenngleich die Tilgung der fundierten Schulden formal immer durch die Zuführung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt gewährleistet sein muss,⁴¹ so bleibt es nicht aus, dass auch diese Zuführung vielfach nur durch Kassenkredite sichergestellt werden kann. Insofern erfolgt faktisch auch ein Tausch der Kreditformen.⁴²

1.3.2 Verschuldung der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen⁴³

Das stabile bis leicht rückläufige Niveau der fundierten Schulden in den kommunalen Kernhaushalten wird bisweilen als Konsolidierungserfolg gesehen. Dies ist angesichts der explodierten Kassenkredite keine zutreffende Sichtwei-

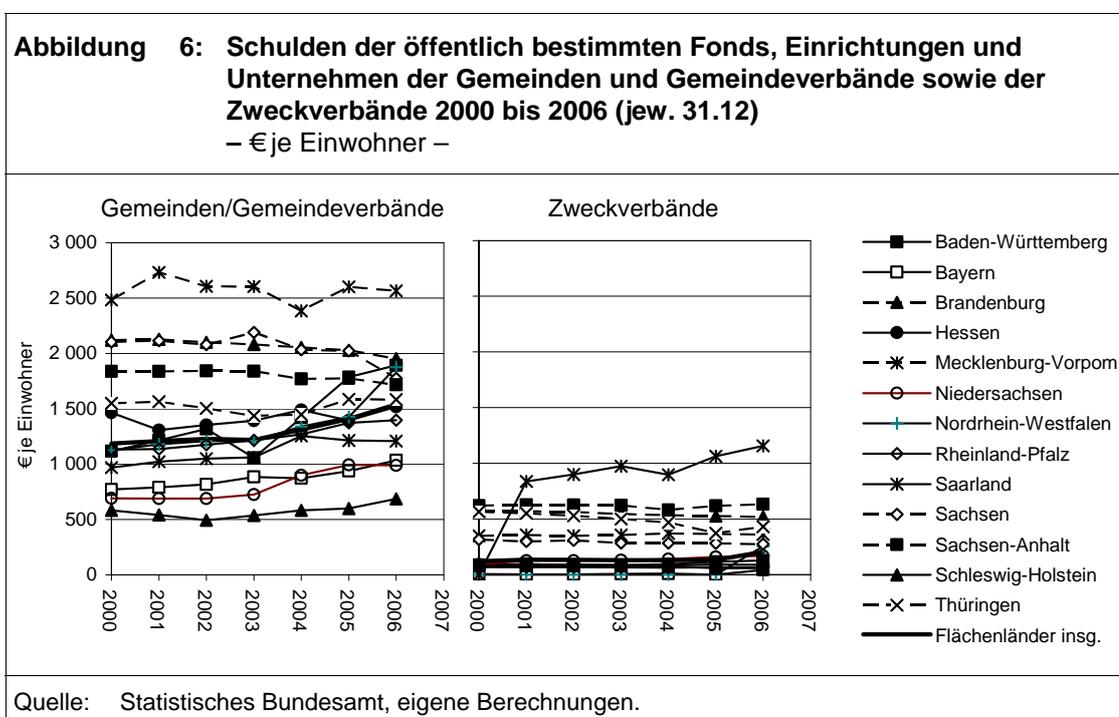
41 Vgl. DRESBACH, H. (2007): Kommunale Finanzwirtschaft Nordrhein-Westfalen. 34. Aufl. Bergisch-Gladbach.

42 Es macht in der finanzpolitischen Praxis keinen Unterschied, ob die laufenden Einnahmen nicht zur Erfüllung der Personalausgaben oder die Tilgung ausreichen bzw. wofür Kassenkredite letztendlich aufgenommen werden müssen.

43 Zu den kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen vgl. EMMERICH, H.-P. (2005) Ein Sachgebietsübergreifendes Berichtskreismanagement bei den Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen in den Finanz- und Personalstatistiken. Düsseldorf. (=Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Bd. 23). – DIETZ, O. (1998): Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen. Methodik und Ergebnisse. In: Wirtschaft und Statistik. H. 7, S. 600-604. Weil Daten über die FEUs für 2007 frühestens im August 2008 vorliegen, wurde hier das Jahr 2006 ausgewertet.

se, zumal ja gleichzeitig ein Investitionsdefizit der Kommunen beklagt wird.⁴⁴ Darüber hinaus wird aber vielfach nicht gesehen, dass die Investitionen mittlerweile überwiegend außerhalb der Kernhaushalte in ausgelagerten Einrichtungen erfolgen.⁴⁵ Somit erfolgt auch die investitionsbedingte Kreditaufnahme nicht mehr zentral in den Kernhaushalten. Entsprechend fällt die Verschuldung in den Auslagerungen in allen Bundesländern – ausgenommen Bayern und Schleswig-Holstein – höher aus als in den kommunalen Kernhaushalten.⁴⁶

Zu unterscheiden sind die Auslagerungen der kommunalen Kernhaushalte und die der Zweckverbände (vgl. Abb. 6). Zweckverbände stellen zwar selbst eine Auslagerung dar, sollen hier aber dennoch separat behandelt werden.⁴⁷



44 Vgl. REIDENBACH, M./BRACHER, T./GRABOW, B./SCHNEIDER, ST./SEIDEL-SCHULZE, A. (2008): Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020. Berlin (= Difu).

45 In diesem Zusammenhang wird auch von einer Strategie der „Flucht aus dem Budget“ gesprochen; vgl. BOGUMIL, J./HOLTKAMP, L. (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden, S. 148 ff. Zur quantitativen Dimension für Nordrhein-Westfalen schon JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 72. Ferner dazu in dieser Studie *Abschnitt II.3.5*.

46 Inwieweit die Schulden der privatrechtlich geführten Auslagerungen für die Eignerkommunen tatsächlich ein volles Haftungsrisiko beinhalten, wäre – mit Ausnahme des Falles, dass die Eigner selber Kreditgeber wären – näher zu prüfen. Privatrechtlich geführte Gesellschaften haften in der Regel nur mit ihrem Eigenkapital. Allerdings dürfte der Druck auf den Staat im Falle des Konkurses einer Auslagerung groß sein, da hier die Glaubwürdigkeit des Staatswesens auf dem Spiel steht und Rückwirkungen auf andere Bereiche wahrscheinlich sind.

47 Die Aufgaben der Zweckverbände liegen insbesondere im Verkehrs-, Wasser- und Abwasserbereich. Daneben bestehen Zweckverbände für die Zusammenarbeit bei Schulen, Volkshochschulen oder in der Wirtschaftsförderung. Zu den Zweckverbänden selbst siehe *Abschnitt II.1.3.3*.

Im Gegensatz zur stabilen bis leicht sinkenden Tendenz der investitionsbedingten fundierten Schulden in den kommunalen Kernhaushalten sind die langfristigen Schulden der Auslagerungen zwischen 2000 und 2006 im Bundesdurchschnitt deutlich angestiegen. Dies gilt sowohl für die direkten Auslagerungen der Kernhaushalte (+29,6 %; *vgl. Anh. 5*) als auch für die mittelbaren Auslagerungen über die Zweckverbände (+70,3 %; *vgl. Anh. 6*). Allerdings sind die Entwicklungsverläufe wie auch die Schuldenniveaus der öffentlich-rechtlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen sehr unterschiedlich.

Da die Gruppe der Auslagerungen keine feste Größe ist, resultieren Veränderungen in der Verschuldung auch aus Zu- und Abgängen. So führte der Verkauf der kommunaleigenen Dresdener Wohnungsbaugesellschaft im Jahr 2006 dazu, dass sich mit dem Ausscheiden der WOBA Dresden GmbH aus dem Berichtskreis der FEU auch die dort verbuchte Verschuldung um 789 Mio. € verringert hat.⁴⁸ Ein weiteres Beispiel für strukturelle Effekte ist die organisatorische Veränderung bei den saarländischen Zweckverbänden im Jahr 2001. Hier kam es zu einer fast vollständigen Umschichtung zwischen den Kernhaushalten der Zweckverbände und deren FEU, die im Jahr 2000 noch ein Schuldenniveau von Null aufwiesen, im Jahr 2001 aber auf 836 €/je Einwohner förmlich hochschossen, während die Verschuldung der Kernhaushalte von 776 auf nur noch 4 €/je Einwohner zurückging (*vgl. Abb. 6 u. 7*).⁴⁹

Das Verschuldungsniveau der *öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der kommunalen Kernhaushalte* betrug im Jahr 2006 im bundesdeutschen Durchschnitt 1 540 €/je Einwohner, die Spannweite von 687 zu 2 565 €/je Einwohner (Schleswig-Holstein zu Mecklenburg-Vorpommern) ist mit 1 zu 3,7 (*vgl. Anh. 5*) deutlich größer als bei den fundierten Schulden der Kernhaushalte selbst. Dies ist vor allem eine Folge der hohen Schulden der Auslagerungen in Ostdeutschland, die um 26,7 % (394 €/Ew.) höher ausfielen. Der Niveauunterschied ist in der Vergangenheit noch größer gewesen, konnte aber durch einen nur geringen Schuldenzuwachs bzw. sogar sinkende Ver-

48 Vgl. RECHNUNGSHOF DES FREISTAATES SACHSEN (2007): Jahresbericht 2007, a. a. O., S. 321 u. 327. Ähnlich das Ausscheiden von EnBW Energie Baden-Württemberg im Jahr 2003, wodurch die Investitionen der FEU um über eine halbe Milliarde Euro gemindert wurden; vgl. Pressemitteilung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg vom 08.09.2005, zitiert nach REIDENBACH, M. (2006): Die Sachinvestitionen der Kommunen und ihrer Unternehmen. Eine Bestandsaufnahme. In: DIFU Aktuelle Information. Februar 2006, S. 7.

49 Die Verschuldung der FEU im Saarland entspricht weitgehend den Verbindlichkeiten des Entsorgungsverbandes Saar. Vgl. ENTSORGUNGSVERBAND SAAR (o. J.): Jahresbericht 2006. Saarbrücken, S. 17, Abruf unter <<http://www.entsorgungsverband.de/uploads/media/2006.pdf>> (Stand: 22.04.2008).

bindlichkeiten der ostdeutschen Kommunen zwischen 2000 und 2006 (-7,1 %) und stark ansteigende Schulden in Westdeutschland (+46,2 %) verringert werden. Insbesondere der Verkauf der WOBA Dresden GmbH in Sachsen (s. o.) hat das Niveau in Ostdeutschland sinken lassen.

In Westdeutschland fallen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen besonders auf. Sie weisen sowohl die höchsten Niveaus (1 892 bzw. 1 877 €/Ew.) als auch die – mit Abstand – höchsten Zuwachsraten (+69,2 bzw. +66,5 %) auf. Angesichts der doch stark divergierenden fundierten Schulden in den Kernhaushalten ist dieser Gleichklang bemerkenswert. In den übrigen westdeutschen Bundesländern liegt der Zuwachs zwischen 17,9 und 43,0 %. Lediglich Hessen weist ein stagnierendes Schuldenniveau auf.

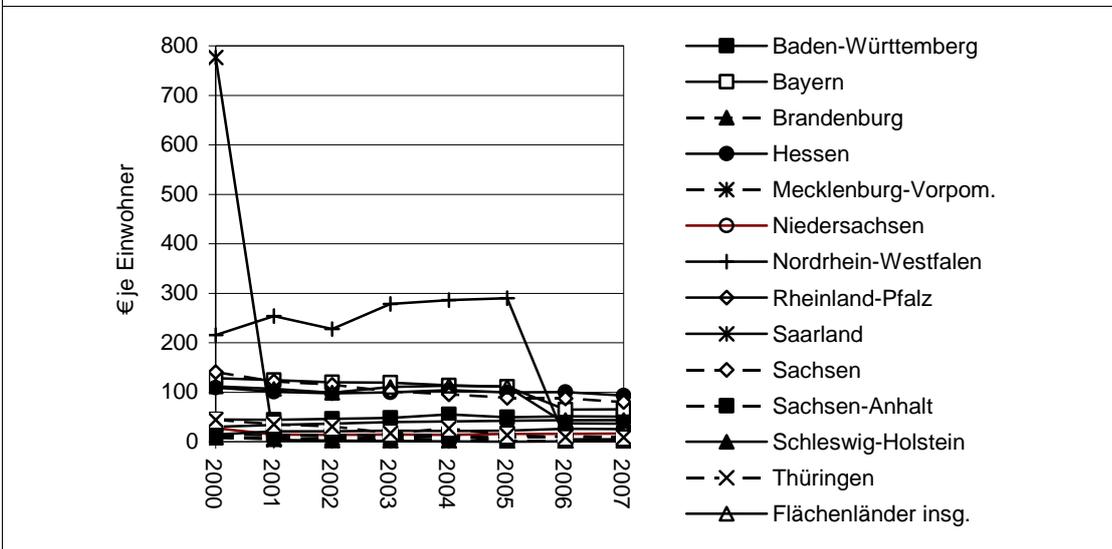
Das Verschuldungsniveau der *öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Zweckverbände* fiel im Jahr 2006 im bundesdeutschen Durchschnitt mit 205 € je Einwohner deutlich geringer aus als bei den FEUs der kommunalen Kernhaushalte. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind aber erheblich größer. Die Relation beträgt 1 zu 27 und wird gebildet von Bayern (43 €/Ew.) und dem Saarland (1 155 €/Ew.). Insgesamt weisen die ostdeutschen Bundesländer (427 €/Ew.) aber ein um 168,6 % höheres Niveau als die westdeutschen Bundesländer (159 €/Ew.) auf (*vgl. Anh. 6*). Wieder sinken aber die Schulden in Ostdeutschland (-8,9 %), während sie in Westdeutschland massiv ansteigen (+264,2 %), allerdings von einem niedrigen Niveau aus. Der Zuwachs ist zudem auf das Jahr 2006 konzentriert. Er wird vor allem von Nordrhein-Westfalen geprägt, dessen Wert von 0 auf 256 € je Einwohner ansteigt. Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit der Reduktion der Verschuldung bei den Kernhaushalten der Zweckverbände, deren Schulden von 290 auf 5 € je Einwohner zurückgingen. Der hohe Zuwachs in Bayern um 745,6 % ist auf die geringe Ausgangsbasis im Jahr 2000 (5 €/Ew.) zurückzuführen.

1.3.3 Verschuldung der Zweckverbände ohne deren öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

Die Verschuldung der Kernhaushalte der kommunalen Zweckverbände bildet eine Restgröße im gesamten Schuldenspektrum. Im Maximum betrug sie 2007 nur 93 € je Einwohner (Hessen) (*vgl. Abb. 7 u. Anh. 7*). In sechs der 13 Flä-

chenländer betragen die Schulden der Zweckverbände maximal 10 € je Einwohner.

Abbildung 7: Fundierte Schulden der Zweckverbände in den Kernhaushalten 2000 bis 2007 (jew. 31.12) – € je Einwohner –



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

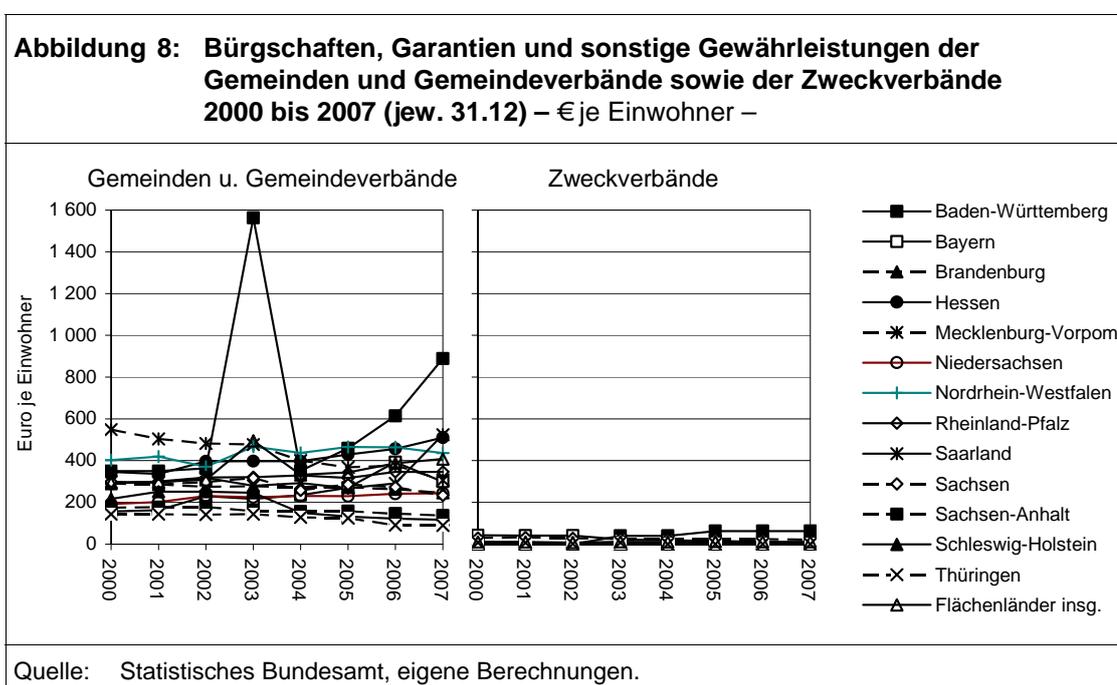
Die Schuldenentwicklung ist in diesem Bereich insgesamt rückläufig (-67,6 %). Die Gesamtentwicklung ist insbesondere auf organisatorische Änderungen im Saarland (2001) und Nordrhein-Westfalen (2006) zurückzuführen, durch die die Schulden aus den Kernhaushalten der Zweckverbände in deren FEUs verlagert wurden (s. o.). Auch in den ostdeutschen Bundesländern ist mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern eine deutliche Reduktion – bei insgesamt niedrigem Niveau – erfolgt (-49,5 %). In Westdeutschland haben neben den schon genannten Bundesländern die Zweckverbände in Bayern, Hessen und Niedersachsen die Schulden verringert. Umgekehrt stiegen die Niveaus in Rheinland-Pfalz (+77,2 %) und in Schleswig-Holstein überproportional an (+45,5 %).

1.3.4 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Kommunale Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen stellen keine Kreditaufnahme dar, wie sie zuvor behandelt wurde. Die bürgende Gemeinde bzw. der Zweckverband gehen aber die Verpflichtung ein, für den Zahlungsausfall eines anderen Kreditnehmers einzutreten. Erst bei Eintritt des

Bürgschafts-, Garantie- oder Gewährleistungsfälle resultieren daraus für die Bürgen Zahlungsverpflichtungen. Dieser Fall sollte eher die Ausnahme als die Regel sein. Insofern handelt es sich hier um Risiken, aus denen nur zum Teil eine tatsächliche Übernahme von Schulden resultiert.

Zweckverbände wiesen im Jahr 2007 nur in Baden-Württemberg (63 €/Ew.), Bayern (7 €/Ew.), Saarland (4 €/Ew.) und Sachsen (22 €/Ew.) Bürgschaftsverpflichtungen auf (vgl. Abb. 8). Hier dürfte es sich um lokale Einzelfälle handeln. Wegen des insgesamt geringen Gewichts werden die Zweckverbände nicht weiter behandelt.



Die Bürgschaften der Gemeinden beliefen sich im Jahr 2007 im Durchschnitt auf 407 € je Einwohner (vgl. Anh. 8). Die ostdeutschen Kommunen wiesen nur weniger als halb so hohe Verpflichtungen auf (203 €/Ew.) wie die westdeutschen Kommunen (450 €/Ew.). Im Jahr 2000 herrschte hier noch fast Gleichstand. Seither haben die ostdeutschen Gemeinden ihre Bürgschaften um -27,3 % reduziert, während die westdeutschen Gemeinden ihre um 110,5 % mehr als verdoppelt haben. Das höchste Niveau wird von Baden-Württemberg (888 €/Ew.) eingenommen, gefolgt vom Saarland (524 €/Ew.) und Hessen (510 €/Ew.). Am unteren Ende der Skala stehen Thüringen (90 €/Ew.) und Schleswig-Holstein (116 €/Ew.). Mit einer Relation von 1 zu 9,9 und einem Variationskoeffizienten von 61,6 % ist eine sehr große Vielfalt in der Gewährung von Bürgschaften u. ä. Garantien gegeben.

Eine besonders starke Zunahme der Bürgerschaftsverpflichtungen ist für Baden-Württemberg (+153,9 %), Bayern (+91,0 %) und das Saarland (75,8 %) festzustellen. Eine überproportionale Abnahme lässt sich für Schleswig-Holstein (-46,4 %) und Mecklenburg-Vorpommern (-44,2 %) beobachten. Auffällig sind zwei temporäre, auf ein Jahr beschränkte Ausschläge der Entwicklung in Baden-Württemberg (2003) und Mecklenburg-Vorpommern (2004) sowie der erneute Zuwachs in Baden-Württemberg ab 2006 (vgl. Abb. 8).

1.4 Branchenstruktur der kommunalen Schulden in den Auslagerungen nach Bundesländern

Sieht man einmal von den kommunalen Kassenkrediten ab, die in Krisenzeiten der Finanzierung nicht vermeidbarer Ausgaben des laufenden Geschäftes dienen, so stehen hinter den investiv verursachten Schulden konkrete Infrastrukturprojekte der Gemeinde- bzw. Stadtentwicklungspolitik. Innerhalb der kommunalen Kernhaushalte gilt derzeit das Gesamtdeckungsprinzip. Deshalb ist es nicht möglich, die Kreditaufnahme bestimmten Projekten und damit Aufgaben zuzuordnen. Anders sieht es für die Auslagerungen aus. Sie werden sowohl nach der Wirtschaftszweigesystematik als auch nach der kommunalen bzw. staatlichen Aufgabensystematik eingeteilt, wobei für die Zuordnung bei Mehrspartenunternehmen das Schwerpunktprinzip gilt. Da der überwiegende Teil der kommunalen Verschuldung ausgelagert ist, kann zumindest dieser Teil der Schulden aufgabenspezifisch untersucht werden, um strukturbedingte Verschuldungsdisparitäten identifizieren zu können.

Um die Schulden in Auslagerungen nach Aufgaben zu erfassen, kann im Folgenden nicht die Schuldenstatistik verwendet werden, da sie für diesen Zweck nicht entsprechend aufbereitet ist. Stattdessen wird auf die Statistik der Jahresabschlüsse der öffentlich-rechtlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zurückgegriffen, in der die FEUs der Kommunen und der Zweckverbände sowie die doppisch buchenden Zweckverbände erfasst werden.⁵⁰ In deren Bilanzen werden die Verbindlichkeiten dargestellt.⁵¹ Als den Schulden

50 Die Daten wurden vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt. Dafür sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

51 Es sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass für die Verbindlichkeiten der privatrechtlich geführten Auslagerungen die kommunalen Eigner nicht immer das volle Haftungsrisiko tragen, sondern nur im Umfang der Haftungsverpflichtung der Gesellschaft herangezogen werden können. Ob dies im „Krisenfall“ aber tatsächlich greift, wäre abzuwarten, da sich Staat und Politik bei einer

adäquat können die *längerfristigen Verbindlichkeiten*, d. h. solche mit einer *Restlaufzeit von einem und mehr Jahren*, angesehen werden.⁵² Anschließend sind die erkannten strukturbedingten Unterschiede der Verbindlichkeiten auf die Schulden aus der Schuldenstatistik zu übertragen, um Schlussfolgerungen für die im vorausgegangenen Abschnitt erarbeitete Schuldenanalyse zu ziehen.

Die Analyse der Verbindlichkeiten lässt einen Bereich außerordentlich in den Vordergrund treten: das Grundstücks- und Wohnungswesen. Dieser Sektor ist ganz wesentlich für die Unterschiede der Schuldenniveaus der Kommunen in Ost- und Westdeutschland verantwortlich. Um die damit verbundene Verzerrung bei der vergleichenden Auswertung zu vermeiden, werden aus analytischen Gründen zunächst die Verbindlichkeiten dieses Sektors sowie die der sonstigen Sektoren gegenübergestellt. Erst im zweiten Schritt lassen sich dann die Strukturen in den sonstigen Bereichen vergleichen. Wegen der Dominanz des Grundstücks- und Wohnungswesens erfolgt der Vergleich auf der Grundlage von Pro-Kopf-Werten. Prozentuale Angaben erfolgen wegen der verzerrenden Wirkung des dominanten Grundstücks- und Wohnungswesens nur hilfsweise.

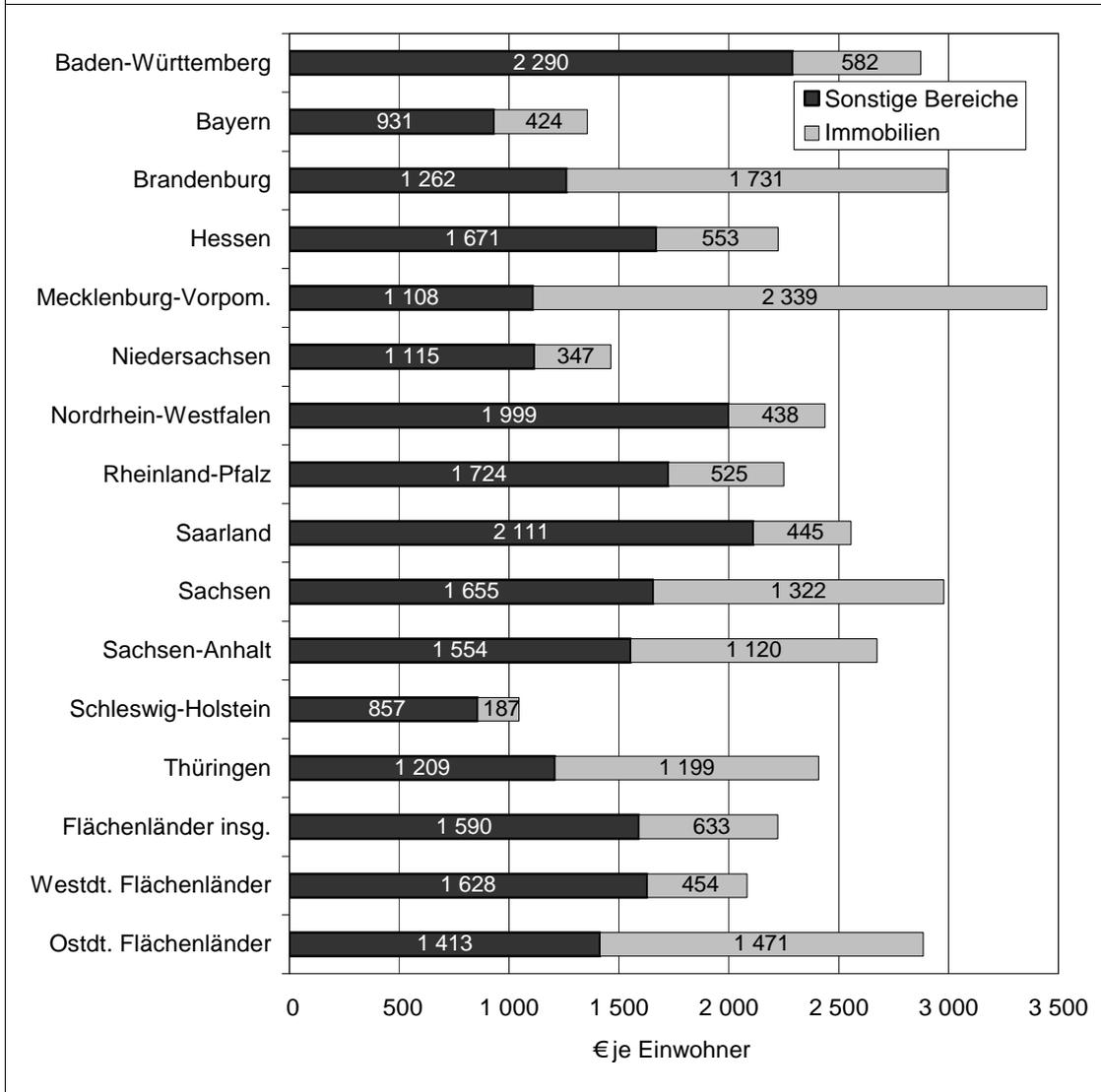
Im Jahr 2005 betrug das Volumen der Verbindlichkeiten der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen im Bundesdurchschnitt 2 223 € je Einwohner. Zwischen den westdeutschen Kommunen (2 082 €/Ew.) und den ostdeutschen Kommunen (2 884 €/Ew.) klappte die doch gewaltige Lücke von 802 € je Einwohner. Diese wird vor allem durch den Unterschied im Sektor Grundstücks- und Wohnungswesen verursacht. Er betrug 1 017 € je Einwohner (vgl. Abb. 9). Für die sonstigen Bereiche lassen sich hingegen in Ostdeutschland um 215 € geringere Pro-Kopf-Verbindlichkeiten feststellen.

„Sanierung“ auf kaltem Wege einer massiven Vertrauenskrise ausgesetzt sähen (vgl. auch den Exkurs in Abschnitt II.1.3).

52 Neben den Kreditverbindlichkeiten sind hier auch andere längerfristige Verbindlichkeiten erfasst. Insgesamt handelt es sich auch nicht um Investitionskredite im Sinne der Kommunalverfassung. Insofern kann kein direkter Vergleich zu den Daten der Schuldenstatistik erfolgen. Es stellt sich aber die Frage, ob diese Verbindlichkeiten nicht ebenso in ein Schuldeninformationssystem hineingehören, denn auch sie müssen „getilgt“ werden. In einem auf das doppische Rechnungswesen umgestellten Kommunalhaushalt geschieht dies ohnehin.

Ein Vergleich mit den Schulden aus der Schuldenstandsstatistik der FEU zeigt, dass die Verbindlichkeiten um rd. 44 % höher ausfallen. Am größten ist die Übereinstimmung in Ostdeutschland, wo die Verbindlichkeiten die Schulden nur um rd. 20 % übersteigen. In Westdeutschland lagen die Verbindlichkeiten hingegen um rd. 53 % über den erfassten Schulden. In Nordrhein-Westfalen ist die Differenz mit rd. 71 % am größten, gefolgt von Schleswig-Holstein mit rd. 59 %. Die Verbindlichkeiten enthalten neben den Schulden gegenüber dem Kreditmarkt auch sonstige Verbindlichkeiten, z. B. gegenüber Lieferanten. Erfassungsunterschiede liegen möglicherweise aber auch hinsichtlich des Berichtskreises vor.

Abbildung 9: Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von 1 und mehr Jahren der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12.2005 in den Wirtschaftszweigen Grundstücks- und Wohnungswesen und Sonstige – € je Einwohner –



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Verbindlichkeiten der kommunalen FEUs des Grundstücks- und Wohnungswesens hatten in Ostdeutschland einen Anteil an allen Verbindlichkeiten von 51,0 %, in Westdeutschland waren es nur 21,8 %; pro Einwohner waren die Verbindlichkeiten in Ostdeutschland mit 1 471 € knapp 3,3-mal so groß. Allerdings waren die Disparitäten in Ostdeutschland selbst auch enorm hoch. In Thüringen und Sachsen-Anhalt fielen die Verbindlichkeiten (unter 1 200 €/Ew.) wesentlich geringer aus als in Brandenburg (1 731 €/Ew.). Mecklenburg-Vorpommern lag mit einem Wert von 2 339 € je Einwohner mit Abstand an der Spitze. Sachsen nimmt hier eine mittlere Position ein, wobei sich im 2005 noch

nicht der Verkauf der Dresdener Wohnungsbaugesellschaft (WOBA Dresden GmbH) widerspiegelt. In Westdeutschland schwankte der Wert zwischen 187 € in Schleswig-Holstein und 582 € in Baden-Württemberg.

Die große Bedeutung des Grundstücks- und Wohnungswesens für die Kommunen in Ostdeutschland⁵³ ist Ergebnis der Neuorganisation der staatlichen Wohnungswirtschaft der DDR nach der deutschen Einheit. Die Vermögensübertragung der Wohnungswirtschaft auf die Kommunen hat auch die Verbindlichkeiten zu deren Problem gemacht. Nicht überall dürfte dabei das in Wohnungen und Grundstücken gebundene Anlagevermögen so ertragreich sein, wie es sich durch den Verkauf der Dresdener Wohnungsgesellschaft darstellt und zur Haushaltssanierung eingesetzt werden konnte.⁵⁴ Die vielfach hohen Leerstände in den Wohnungsbeständen infolge des starken Bevölkerungsrückgangs und der auch in Ostdeutschland seit der deutschen Einheit stattfindenden Wohneigentumsbildung stellen ein erhebliches Risiko für die kommunalen Wohnungsunternehmen dar – insbesondere außerhalb der Wachstumskerne. Dies wäre als ein eigener Problembereich separat zu behandeln.

Im Weiteren erfolgt die vergleichende Analyse der sonstigen FEUs (d. h. ohne Grundstücks- und Wohnungswesen). Das Niveau der Verbindlichkeiten schwankt hier zwischen 2 290 und 2 111 € je Einwohner an der oberen Grenze – Baden-Württemberg und Saarland – und 857 € je Einwohner in Schleswig-Holstein (vgl. Abb. 9). Vergleichsweise geringe Verbindlichkeiten bis rd. 1 200 € je Einwohner weisen noch Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen auf. In einer Gruppe mit Verbindlichkeiten zwischen rd. 1 550 und 1 730 € je Einwohner befinden sich Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Neben dem Grundstücks- und Wohnungswesen lassen sich vier weitere Bereiche finden, die Anteile von zwischen 53 und 87 % der sonstigen Verbindlichkeiten auf sich vereinigen. Davon entfallen drei Bereiche auf die Ver- und Entsorgungsleistungen (vgl. Abb. 10):

53 Vgl. dazu auch *Abschnitt II.3.2.*

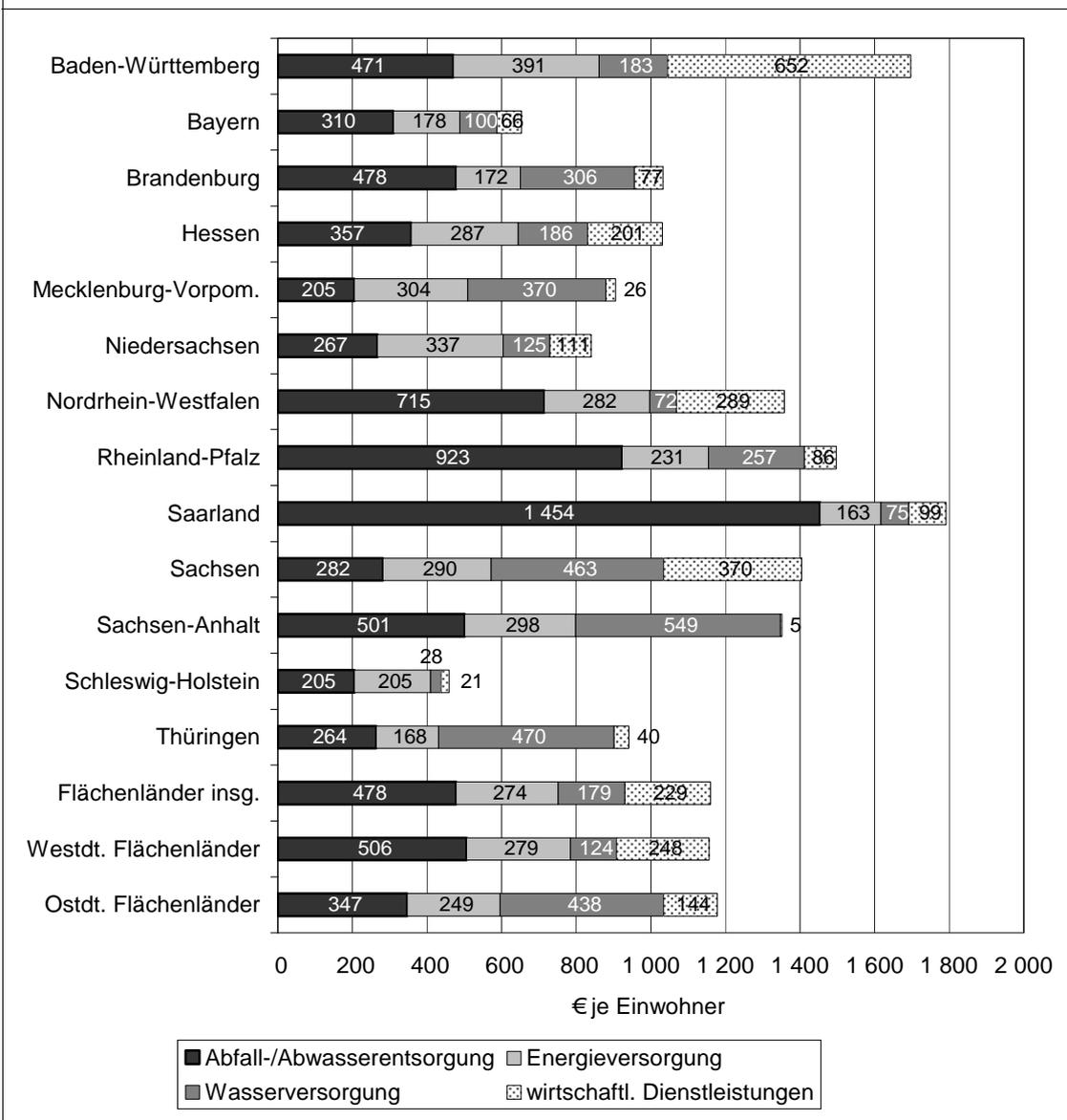
54 Vgl. dazu S. 44 u. 48 der vorliegenden Studie. Zu den Veräußerungen von Wohnungsbeständen vgl. aktuell IfS INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK GMBH (2008): Aktuelle Tendenzen bei den Verkäufen großer Wohnungsbestände in Deutschland und Schleswig-Holstein. Expertise zu quantitativen Entwicklungen und Auswirkungen auf das kommunale Handeln in Zusammenhang mit der Erstellung und Umsetzung von kommunalen Wohnungsmarktkonzepten. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Bearb. v. Thrun, T./Veser, J. Berlin.

- An erster Stelle steht die *Abfall- und Abwasserentsorgung*. Sie ist mittlerweile in einem erheblichen Anteil aus den kommunalen Haushalten ausgelagert worden. Die langfristigen Verbindlichkeiten betragen Ende 2005 im Bundesdurchschnitt 478 € je Einwohner. Die Pro-Kopf-Werte variieren zwischen 205 € in Schleswig-Holstein sowie Mecklenburg-Vorpommern einerseits und – davon deutlich abgesetzt – 923 bzw. 1 454 € je Einwohner in Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Der Variationskoeffizient betrug – auch aufgrund dieser „Ausreißer“ – 69,2 %.
- Der zweitgrößte Bereich ist die *Energieversorgung*. Dieses sehr stark im Übergang zur Privatwirtschaft stehende Aufgabensegment wies bundesdurchschnittlich längerfristige Verbindlichkeiten im Umfang von 274 € je Einwohner auf. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind vergleichsweise gering.⁵⁵ Im Saarland fallen die Verbindlichkeiten mit 163 € je Einwohner am niedrigsten aus, in Baden-Württemberg sind sie mit 391 € je Einwohner am höchsten.
- Wieder mit sehr ausgeprägten länderspezifischen Unterschieden zeigt sich der Bereich *Wasserversorgung*. Im Bundesdurchschnitt betragen die längerfristigen Verbindlichkeiten 179 € je Einwohner. Der Variationskoeffizient ist aber mit 67,8 % außerordentlich hoch. Die FEUs der Kommunen in Schleswig-Holstein weisen kaum Verbindlichkeiten auf (28 €/Ew.). Ebenso sind für das Saarland, Nordrhein-Westfalen und Bayern nur vergleichsweise niedrige Werte erkennbar. Hohe Verbindlichkeiten sind in den ostdeutschen Bundesländern festzustellen: Sachsen (463 €/Ew.), Thüringen (470 €/Ew.) und Sachsen-Anhalt (549 €/Ew.).
- Der letzte große Bereich beinhaltet die *Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen a. n. g.*,⁵⁶ worunter vor allem Backoffice-Unternehmen der Verwaltung zu verstehen sind. Auch hier zeigt sich abseits vom nicht repräsentativen Bundesdurchschnitt (229 €/Ew.) eine erhebliche Spannweite der Ausprägungen. Bei einem Variationskoeffizienten von 112,7 % war dieser Bereich in Sachsen-Anhalt fast unbesetzt (5 €/Ew.), während in Baden-Württemberg längerfristige Verbindlichkeiten von 652 € je Einwohner bestanden.

55 Variationskoeffizient 27,7 %.

56 A.n.g. = anderweitig nicht genannt. Diese Zuordnung erscheint etwas irreführend für kommunale Unternehmen. Dahinter verbergen sich ausgelagerte Bereiche z. B. für Rechtsangelegenheiten und Buchführung, Holdinggesellschaften, Bau- und Architekturleistungen sowie Vermessung, chemische und physikalische Untersuchungseinrichtungen.

Abbildung 10: Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von 1 und mehr Jahren der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12.2005 in den vier bedeutendsten Wirtschaftszweigen (oh. Grundstücks- und Wohnungswesen) – € je Einwohner –



Neben diesen ausgelagerten Bereichen mit hohen Verbindlichkeiten können noch vier weitere Bereiche genannt werden, mit deren Verbindlichkeiten zusammen im Bundesdurchschnitt 90,2 % aller Verbindlichkeiten der kommunalen FEUs erfasst sind. Die Schwankungsbreiten der Verbindlichkeiten zwischen den Bundesländern sind erheblich. Der Variationskoeffizient liegt teilweise über 100 %, was bedeutet, dass die Wirtschaftszweige in einzelnen

Bundesländern marginal, in anderen besonders stark vertreten sind (vgl. Abb. 11):

- Der *Verkehrsbereich* ist der größte Sektor in dieser Gruppe. Hier fallen die hohen Ausprägungen in Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern sowie Schleswig-Holstein und die geringen in Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt auf.
- Besonders ausgeprägte Unterschiede bestehen im Bereich *öffentliche Verwaltung*.⁵⁷ Die kommunalen FEUs in Nordrhein-Westfalen wiesen Verbindlichkeiten von 254 € je Einwohner auf, während in mehreren Bundesländern hier nur marginale Beträge zu erkennen sind.
- Kommunale Krankenhäuser sind über die Bundesländer hinweg breit vertreten.⁵⁸ In Brandenburg und Thüringen treten die höchsten Verbindlichkeiten mit über 110 €/Ew. auf.
- Zuletzt kann der Bereich Kultur, Sport und Unterhaltung genannt werden. Die Verbindlichkeiten in den Auslagerungen sind mit Ausnahme des Saarlandes (70 €/Ew.) gering. In diesem Segment dürfte der Auslagerungsgrad eher klein ausfallen.

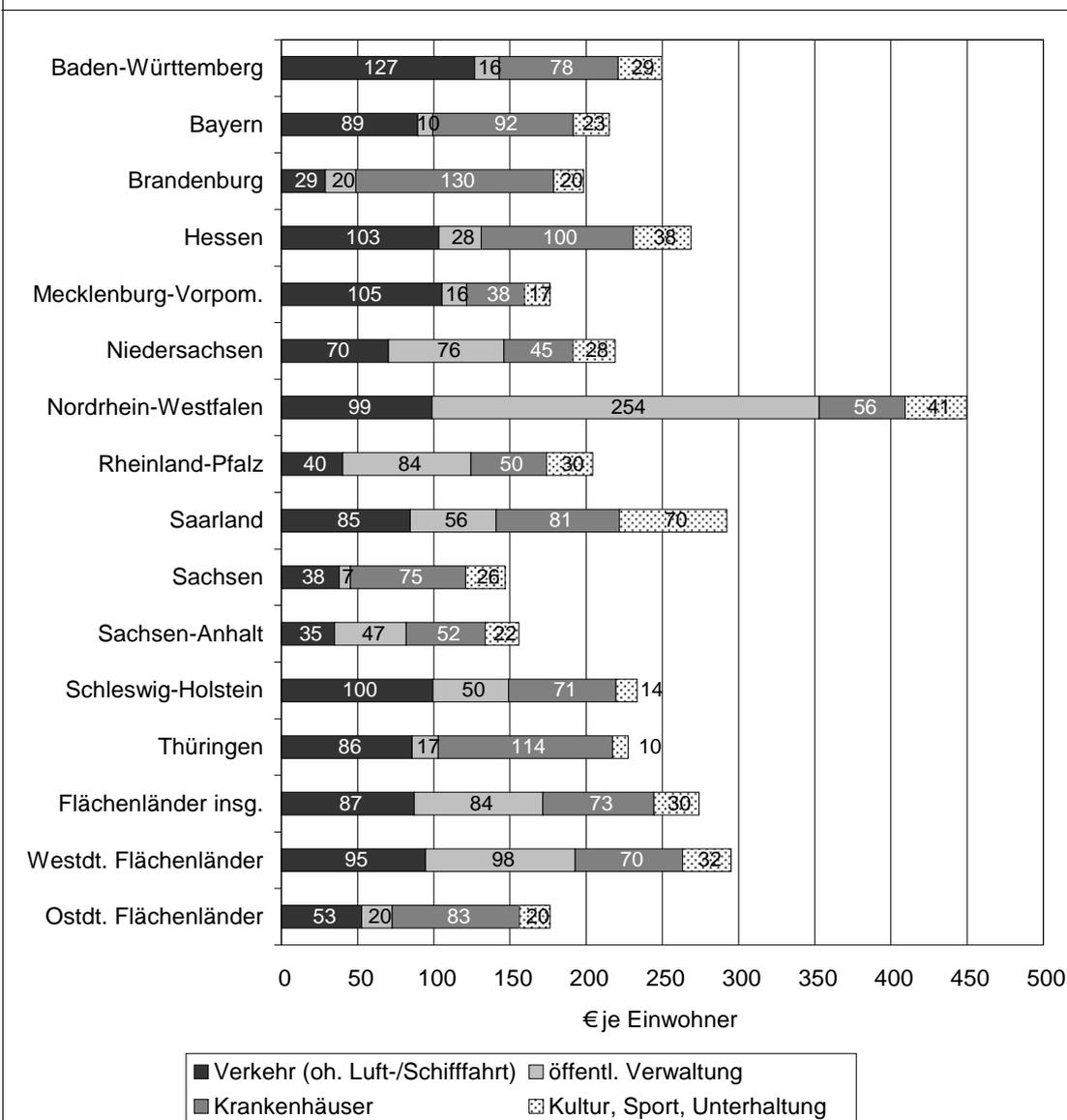
Zusammenfassend können folgende Feststellungen aus der Analyse der sektoralen Struktur der Verbindlichkeiten der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen getroffen werden:

- Das überaus hohe Verschuldungsniveau in den ostdeutschen Bundesländern resultiert allein aus der besonderen Bedeutung der Wohnungswirtschaft. Diese ist im Zuge des einigungsbedingten Transformationsprozesses den Kommunen zugeschlagen worden. Angesichts der nicht vorhandenen privatwirtschaftlich organisierten Wohnungswirtschaft in der DDR besteht in Ostdeutschland ein systembedingter Bedeutungsüberschuss. Vor dem Hintergrund der Privatisierung einzelner Wohnungsgesellschaften (z. B. Dresden) wird dieser zurückgehen. Allerdings bedeutet die kommunale Wohnungswirtschaft angesichts der ho-

57 Dazu gehören z. B. privatrechtlich organisierte Verwaltungseinrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens, der Kultur und des Sports, der Wirtschaftsförderung, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Rechtspflege.

58 Variationskoeffizient 35,4 %.

Abbildung 11: Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von 1 und mehr Jahren der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12.2005 in ausgewählten Wirtschaftszweigen mit geringerer Bedeutung – € je Einwohner –



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

hen Leerstände, des fortschreitenden Bevölkerungsrückgangs und der Bildung von Wohneigentum (vor allem im Zuge des Suburbanisationsprozesses) eine erhebliche Gefahr für die kommunalen Haushalte, denn die Renditen, die zur Bedienung der Verbindlichkeiten notwendig sind, sind keineswegs sicher.

- *Abfall- und Abwasserbeseitigung* stellen in allen Bundesländern einen kapitalintensiven Bereich mit hohem Auslagerungsanteil dar. Die hohen

Verbindlichkeiten in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und vor allem dem Saarland sind ein wesentlicher Faktor, der die Verschuldung der Kommunen in diesen Ländern mit an die Spitze stellt.

- Die *Wasserversorgung* ist vor allem in den ostdeutschen Bundesländern überdurchschnittlich ausgeprägt.
- Auffällig ist ferner das hohe Gewicht der Verbindlichkeiten im Segment öffentliche Verwaltungen sowie der Dienstleistungen für Unternehmen in Nordrhein-Westfalen. Das hohe Schuldenniveau besteht neben dem hohen Schuldenniveau der Kernverwaltungen.

Die Ausprägungen weisen zwischen den Bundesländern in der Betrachtung nach Wirtschaftszweigen eine hohe Variabilität auf. Zudem ließen sich im Vergleich zu 2004 mehrmals erhebliche Sprünge feststellen, die auf eine starke Dynamik aufgrund auch organisatorischer Veränderungen schließen lassen.

2 Kommunale Haushaltssituation und -entwicklung

Kommunale Schulden sind das Ergebnis vorausgegangener Investitionsentscheidungen und Haushaltsdefizite. Welche Gründe auch immer eine Rolle bei ihrer Entstehung gespielt haben,⁵⁹ ist für die angesammelten Schulden nur noch sekundär von Bedeutung: Sie sind zu tilgen. Dafür müssen Überschüsse erwirtschaftet werden. Ob diese aus Mehreinnahmen oder Minderausgaben oder aus beiden Faktoren stammen, ist für die Entschuldungsnotwendigkeit unerheblich.

59 Kommunale Schulden entstehen häufig als Residuum der Haushaltspolitik und sind damit faktisch von allen anderen Bestimmungsgrößen der gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben abhängig. Sie können daher sowohl durch Einflüsse verursacht werden, die sich aus gemeindlicher Sicht nicht steuern lassen, etwa durch eine konjunkturelle Krise (vgl. STORCHMANN, K.-H. (1991): Konjunktur und Kommunalverschuldung. Bochum. (= Forschungsberichte der G.I.F., Nr. 11)), durch ungünstige sozioökonomische und raumstrukturelle Bedingungen vor Ort (vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICO-SATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O.) oder durch ein inadäquates Gemeindefinanzsystem (vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (2006): Wege aus der finanziellen Handlungsunfähigkeit. Über die Schwierigkeiten einer Reform der Gemeindefinanzen. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin, S. 75-91). Kommunale Schulden können jedoch auch die Folge finanzpolitischen Fehlverhaltens vor Ort sein. Zu den verschiedenen Einflussgrößen und Wirkungszusammenhängen lokaler Haushaltsentscheidungen vgl. HOLTKAMP, L. (2007): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden. – GITSCHIER, W. (1997): Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen „Fiscal Stress“ und „Political Stress“. Neustadt/Coburg.

Angesichts der derzeit nicht möglichen konsolidierten Betrachtung der Jahresabschlüsse von kommunalen Kernhaushalten und Auslagerungen⁶⁰ ist eine getrennte Betrachtung notwendig. Dabei wird aber für beide Bereiche die gleiche, an die Doppik angelehnte Struktur der Ergebnisdarstellung angewendet.⁶¹

- das Primärergebnis der laufenden Verwaltung bzw. der Betriebsertrag,
- das Finanzergebnis und das ordentliche Ergebnis,
- die Vermögenstransfers bzw. das außerordentliche Ergebnis,
- das Jahresergebnis⁶² und ergänzend
- die Ausgaben für Investitionen bzw. der Zugang an Sachanlagen.

Auf diese Weise können ähnliche Aussagen erzeugt werden, wenngleich damit die gravierenden Unterschiede zwischen kameralem und doppischem Rechnungswesen nicht zu überbrücken sind.⁶³

In diesem Abschnitt werden zunächst die Haushaltsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte untersucht. In diese sind die Transfers mit den Auslagerungen schon eingeflossen. Dabei ist davon auszugehen, dass die FEUs, sofern sie keine Überschüsse erwirtschaften oder durch Querverbünde mit anderen FEUs gestützt werden, durch Zuschüsse aus den Kernhaushalten zumindest mittelfristig immer ein Ergebnis aufweisen, das dem Substanzverzehr vorbeugt. Verluste werden somit in die Kernhaushalte übernommen. Sie dürften also in zentraler Weise die kommunale Haushaltssituation zum Ausdruck bringen.

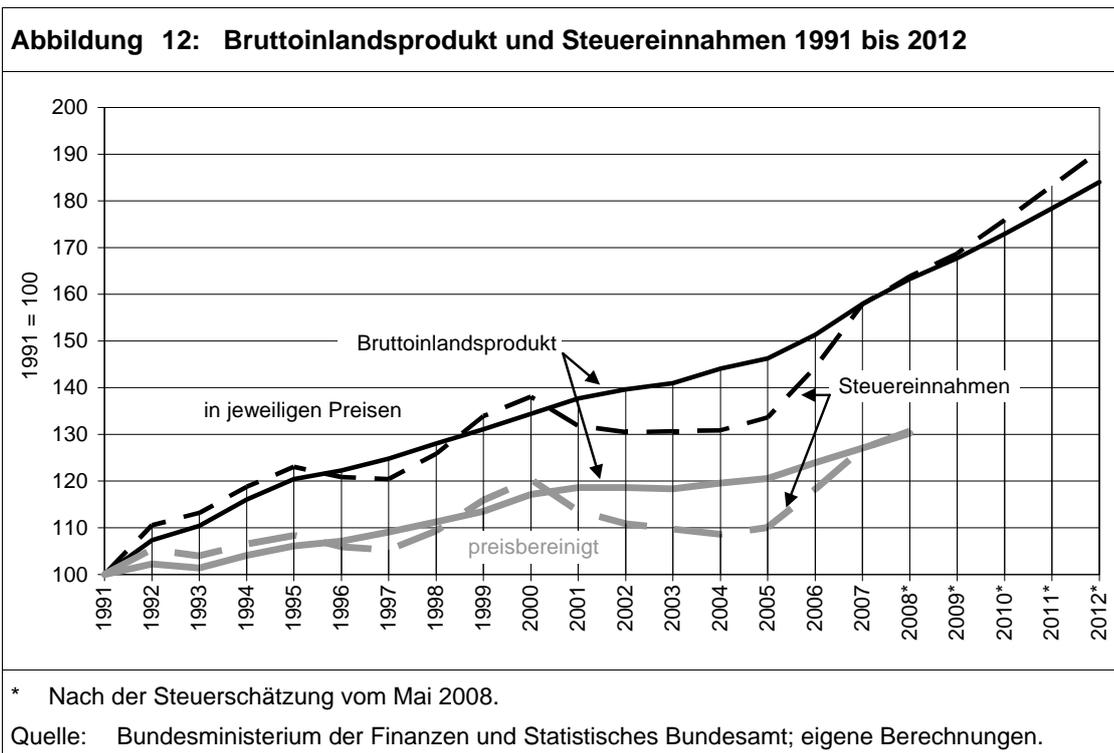
60 Die Umstellung des kameraleen Rechnungswesens auf die Doppik bzw. eine erweiterte Kameralistik wird von Bundesland zu Bundesland zu unterschiedliche Zeitpunkten abgeschlossen, dürfte aber bis mindestens bis 2016 dauern. Erst danach wird eine Konsolidierung von Kernhaushalten und Auslagerungen möglich sein. Vgl. dazu die Übersichten der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement „Neues Haushaltsrecht: Rechtsentwicklung (nach Ländern, Stand: 7. Mai 2008) und die Übersicht „Rechtsvergleich Einführung Doppik (vor allem: Umstellungsfristen) (Stand: 25. Mai 2008), Abruf unter <<http://www.verwaltungsdoppik.de/kgst/haushaltsreform/reformbarometer/index.html>>.

61 In dieser Struktur wird auch der „Wegweiser Kommune“ im Internet-Portal der Bertelsmann Stiftung aufgebaut sein, der darüber hinaus aber auch weitere Indikatoren enthält (vgl. dazu *Anh. 9*).

62 Beispielhaft ist die Zusammensetzung des Jahresergebnisses mit den quantitativen Ausprägungen für den Durchschnitt aller kommunalen Kernhaushalte in *Abbildung 23 (Abschnitt II.2.4)* dargestellt.

63 Die Schwächen der Kameralistik, dass z. B. Abschreibungen unzureichend erfasst und haushaltstechnisch neutralisiert werden und damit der Wertverzehr der Infrastruktur nicht im Blick der kommunalen Räte ist, sind bekannt und werden mit als eine Ursache der kommunalen Haushaltskrise angesehen. Vgl. BERENS, W./BUDÄUS, D./BUSCHOR, E./FISCHER, E./LÜDER, K./MUNDHENKE, E./STREIM, H. (2008): Zum nicht mehr vertretbaren kameraleen Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Gemeinwesen. Hamburger Thesen zum notwendigen Wechsel von der Kameralistik zur integrierten Verbundrechnung mit outputorientierter Budgetierung. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV). Jg. 61, H. 3, S. 109-111.

So unterschiedlich sich die Verschuldungssituation der Kommunen in den einzelnen Bundesländern auch darstellt, so geht sie auch auf sehr unterschiedliche Haushaltsentwicklungen zurück. Gleichwohl soll hier zunächst eine Determinante aufgezeigt werden, die für alle Kommunen wie auch für den Bund und die Länder in den letzten sieben Jahren sehr prägend war und maßgeblich zu der auf allen Ebenen – aber nicht allerorten – prekären Haushaltssituation beigetragen hat: der massive Steuerausfall zwischen 2001 und 2005 (vgl. Abb. 12). Er muss deshalb auch kurz behandelt werden.



Die Steuereinnahmen entwickeln sich im „Normalfall“ analog der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistung.⁶⁴ Dabei schwanken sie mehr oder weniger um den Pfad des Bruttoinlandsproduktes. Anfang des Jahrtausends kam es aber zu einer deutlichen Abkoppelung der Steuereinnahmenentwicklung vom Bruttoinlandsprodukt. Sie wurde vor allem hervorgerufen durch die kumulative Wirkung von Einkommensteuerreform und konjunkturell bedingter Wirtschaftsschwäche. Zugleich nahmen aber die Ausgaben für soziale Leistungen in erheblichem Umfang zu. Für die kommunalen Haushalte bedeutete dies eine massi-

64 Vgl. beispielsweise MÜLLER, H. (2003): Das Aufkommen der Steuern vom Einkommen in Deutschland. Gründe für die vom Volkseinkommen abweichende Entwicklung Anfang und Mitte der 1990er Jahre. Berlin 2003.

ve Aufweitung der Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben.⁶⁵ Im Jahr 2003 verbuchten die Kommunen dann das bisher größte Finanzierungsdefizit der Nachkriegsgeschichte. Dabei hatten sie die Auswirkungen der Finanzkrise der 1990er Jahre noch nicht einmal überwunden. Somit setzten sie den schon zuvor eingeschlagenen Weg in die Verschuldung auf einem hohen Niveau weiter fort (vgl. Abb. 1).

Erst ab dem Jahr 2006 kommt es zu einer deutlichen Erholung der Steuereinnahmen. Auf kommunaler Ebene hatte die Erholung schon 2004 eingesetzt, da mit der Reform der Gewerbesteuer zum 1. Januar 2004 eine expansive Entwicklung dieser Steuer einsetzte.⁶⁶ Aufgrund der starken Zuwächse dann aller Steuerarten ab 2005 konnte im Jahr 2007 wieder ein Steuereinnahmenniveau realisiert werden, das dem Entwicklungsniveau des Bruttoinlandsproduktes entsprach. Damit nähern sich die staatlichen Haushalte dem Haushaltsausgleich – die Kommunen haben diesen im Durchschnitt schon 2006 erreicht. Um die während der Finanzkrise aufgebauten Schulden abzutragen, bedarf es aber in den betroffenen Gemeinden merklicher Haushaltsüberschüsse in den folgenden Jahren. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Ausführungen zur kommunalen Haushaltsentwicklung zu interpretieren.

2.1 Primärergebnis der laufenden Verwaltung

In das Primärergebnis fließen alle Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte ein, die das laufende Geschäft der Aufgabenerfüllung betreffen, z. B. Steuern, Gebühren, Zuweisungen, Personalausgaben und Sachaufwendungen. Enthalten sind ebenso die Transfers gegenüber den verbundenen Auslagerungen.⁶⁷ Ausgeschlossen sind die Finanzvorgänge⁶⁸ und die Vermö-

65 Vgl. dazu auch JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2007, a. a. O., S. 14f. – Auch KARREBERG, H./MÜNSTERMANN, E. (2004): Stadtfinanzen: Rekorddefizite und Verfall der Investitionen. Gemeindefinanzbericht 2004. In: Der Städtetag. Jg. 57, H. 1, S. 16-92.

66 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2007, a. a. O., S. 30-36. – JUNKERNHEINRICH, M. (2006): Kommunale Unternehmensbesteuerung unter Globalisierungsdruck. In: Robert, R./Konegen, N. (Hrsg.): Globalisierung und Lokalisierung. Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland. Münster u. a. , S. 303-317.

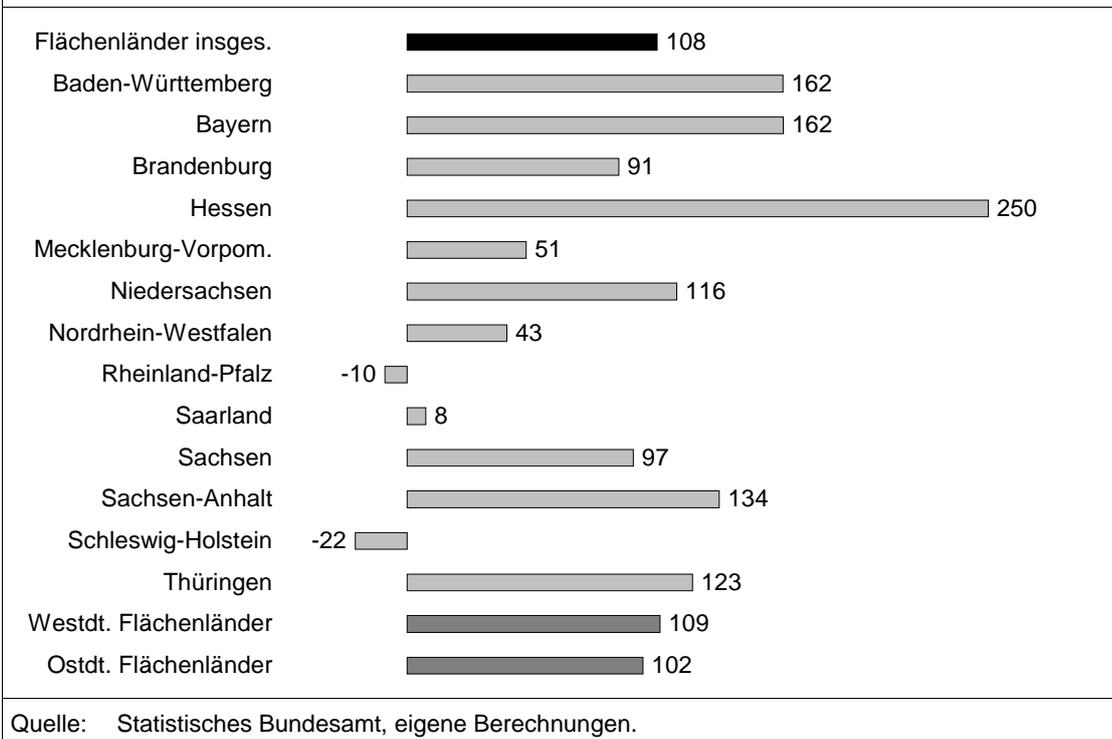
67 Inwieweit jedes Jahr die Überschüsse und Defizite ausgelagerter öffentlicher Unternehmen in das kommunale Haushaltsergebnis einfließen, hängt auch von den Beschlüssen über die Verwendung dieser Beträge in Kommunen und Unternehmen ab.

68 Hierzu gehören die Zinseinnahmen und -ausgaben, die Kreditfinanzierungskosten und die Einnahmen aus Beteiligungen, die zusammen das Finanzergebnis bilden (vgl. Abschnitt II.2.2).

gensbewegungen⁶⁹ sowie die Fehlbeträge aus Vorjahren⁷⁰. Ein ausgeglichenes Primärergebnis wäre ein erstes Ziel kommunalen Handelns, signalisiert es doch, dass die laufenden Einnahmen mit den laufenden Ausgaben in Einklang stehen.

Eine offene Flanke bilden die Zinslasten, die je nach Höhe der Verschuldung unterschiedlich ausfallen und das Gesamtergebnis nach unten ziehen können. Es kommt folglich auf das Finanzergebnis an (*vgl. Abschnitt II.2.2*), inwieweit zusätzlich Primärüberschüsse erzielt werden müssen oder ob Vermögensveräußerungen notwendig sind, um Altlasten – insbesondere aus Kassenkrediten – abzubauen und damit die Konsolidierung abzuschließen.

Abbildung 13: Primärergebnis der kommunalen Kernhaushalte 2007 in €je Einwohner nach Bundesländern



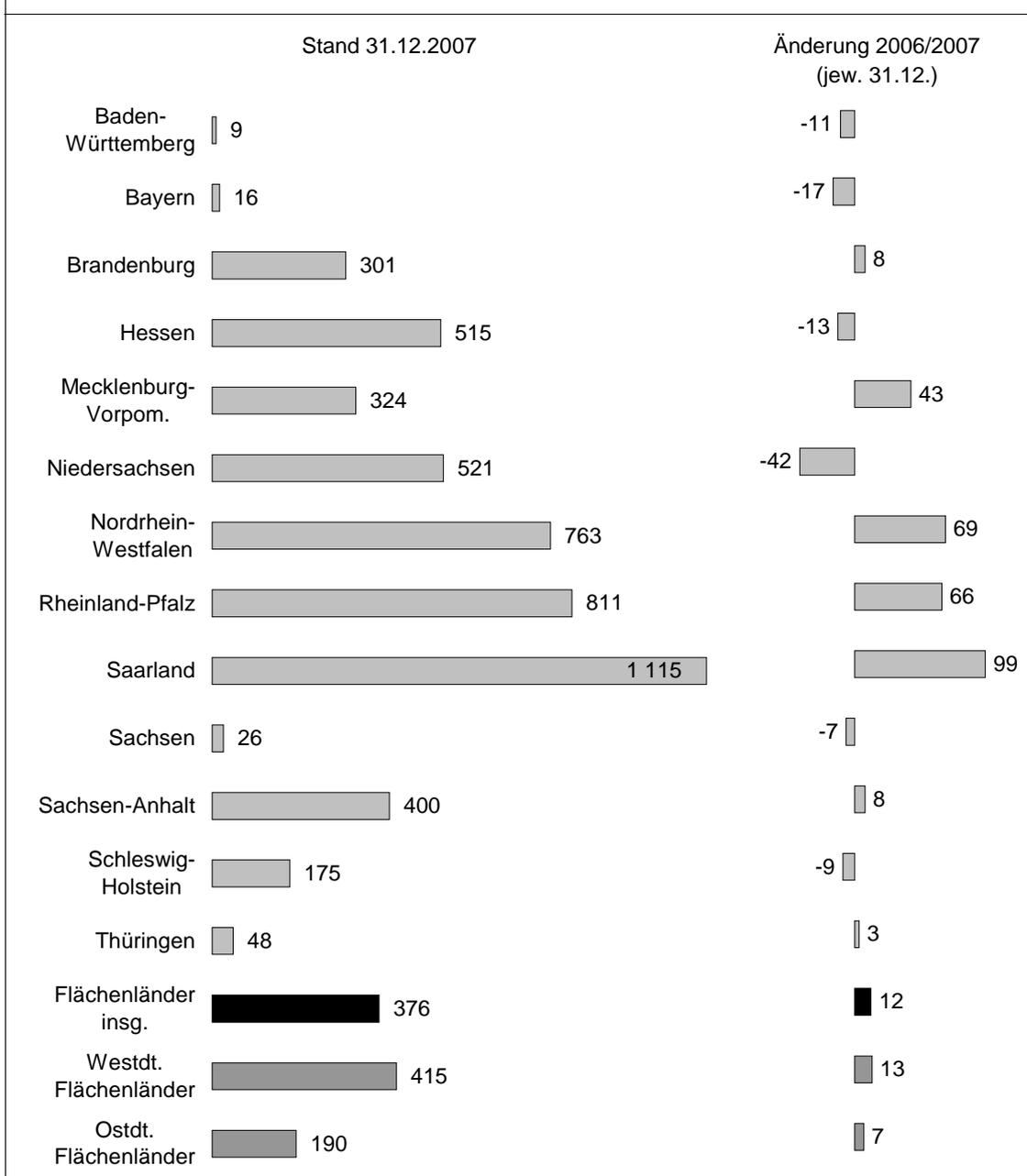
Im Jahr 2007 haben die deutschen Kommunen nach Vorlage der vorläufigen Kassenergebnisse ein Primärergebnis von +8,2 Mrd. € erzielt – ein bis dahin nicht erreichter Höchstwert. Schon im Jahr zuvor hatte der Überschuss 2,4 Mrd. € betragen. Vor diesem Hintergrund sollten die Schuldenkrise eigentlich

69 Hierzu gehören die Kreditaufnahme und Tilgung, die Gewährung und Rückzahlung von Darlehen, die Entnahme aus und Zuführung zu Rücklagen.

70 Im doppischen Rechnungswesen gibt es diese Position nicht mehr. Sie kommt aber im Volumen der Kassenkredite zum Ausdruck.

zünftig beendet und insbesondere die Kassenkredite reduziert werden können, um auch die hohen Zinsbelastungen abzubauen. Aber: Hohe Überschüsse haben die Kommunen vor allem in den Bundesländern erzielt (vgl. Abb. 13), die so gut wie keine Kassenkredite aufwiesen (vgl. Abb. 14), deren Zinslasten also auch geringer ausfielen und in diesem Bereich auch keinen Schuldenabbau betreiben mussten. Hierzu gehören Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen.

Abbildung 14: Kassenverstärkungskredite der kommunalen Kernhaushalte 2007 und ihre Änderung gegenüber dem Vorjahr in €je Einwohner nach Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

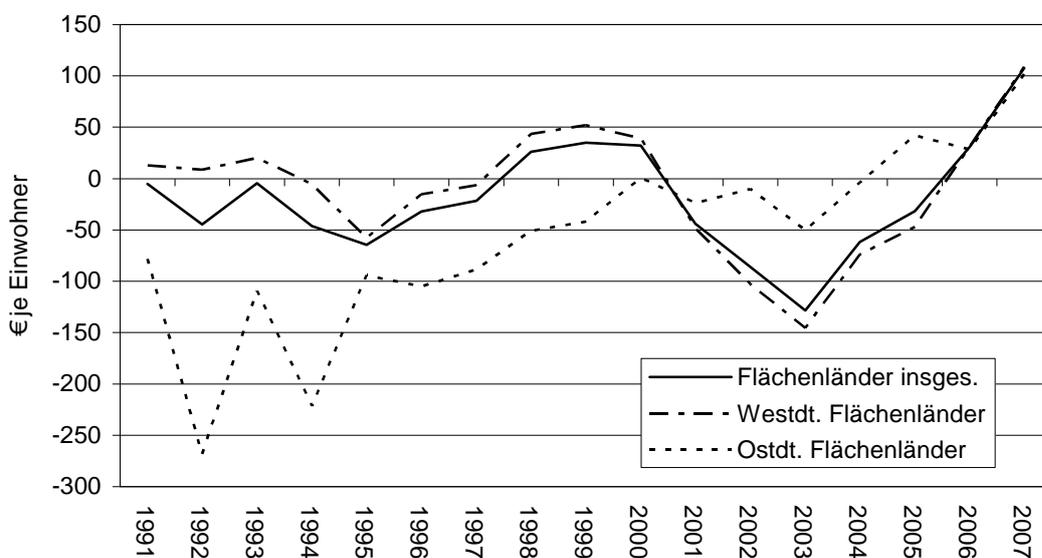
In Hessen und Niedersachsen haben die Kommunen ihre Primärüberschüsse teilweise zum Abbau der Kassenkreditbelastung eingesetzt. Die Kommunen in Schleswig-Holstein fallen dadurch auf, dass sie ihre Kassenkredite im Jahr 2007 um 9 € je Einwohner gesenkt haben, obwohl sie zu den beiden Bundesländern gehören, die weiterhin negative Primärergebnisse aufweisen.

In Sachsen-Anhalt haben die Kommunen bei ähnlichen Überschüssen wie in Niedersachsen oder Thüringen ihre Kassenverstärkungskredite nochmals leicht erhöht. In Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen kam es bei mäßigen Haushaltsüberschüssen zu kräftigeren Zuwächsen um 40 bzw. 65 € je Einwohner.

Problematisch sieht es in den Bundesländern mit den höchsten Kassenkreditbeständen aus: Rheinland-Pfalz und Saarland. In den beiden Ländern konnten die Kommunen im Durchschnitt keine oder nur geringe Primärüberschüsse erwirtschaften, folglich sind die Kassenkredite um 66 bzw. 99 € je Einwohner angestiegen.

Das aktuell sehr positive deutsche Gesamtergebnis verdeckt somit, dass sich in der Vergangenheit angesichts vielfach defizitärer Primärergebnisse (vgl. Abb. 15) erhebliche Altlasten aufgebaut haben, deren Abarbeitung noch nicht überall begonnen hat.

Abbildung 15: Primärergebnis der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2007 in Ost- und Westdeutschland sowie im Bundesdurchschnitt in € je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

2.2 Finanzergebnis und Ordentliches Ergebnis

Zum kommunalen Finanzergebnis tragen die Zinseinnahmen und -ausgaben sowie die Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und aus Beteiligungen bei:

- Der interkommunale Vergleich der Finanzierungslasten muss berücksichtigen, dass Kommunen selbst auch Kredite und Darlehen vergeben. Insofern ist es sinnvoller, den Saldo von Ausgaben und Einnahmen zu vergleichen.⁷¹
- Gewinnanteile können das Finanzergebnis stark verbessern. Bei hohen Schulden und daraus folgend hohen Zinslasten kann aber auch die Frage aufgeworfen werden, inwieweit ein Verkauf von Beteiligungen zu Erlösen führt, die die Schulden- und damit die Zinslast senken. Hier besteht also durchaus auch eine kompensatorische Beziehung.⁷²

Die Berücksichtigung der Einnahmenseite lässt die unterschiedlichen finanziellen Positionen zwischen „armen“ und „reichen“ Kommunen noch deutlicher zu Tage treten. Kommunen mit geringen Zinslasten können bei Überschüssen und hohen gewinnbringenden Beteiligungsbeständen sogar positive Finanzergebnisse erzielen und damit ihr Jahresergebnis verbessern.

Die Schuldenhöhe ist nicht allein maßgebend für die Höhe der Kreditkosten. Daneben spielt auch der Zinssatz, zu dem die Kredite aufgenommen werden, eine große Rolle. Der starke kommunale Schuldenzuwachs seit 2001 – insbesondere bei Kassenkrediten – fiel für die Kommunen in eine Zeit deutlich sinkender Zinsen (*vgl. Abb. 16*). Das Zinsniveau hatte sich von Anfang Mai 2001 bis Juni 2003 mehr als halbiert. Deshalb trat zwischenzeitlich das Phänomen auf, dass trotz steigender Schulden die Zinslasten rückläufig waren. Neben sinkenden Zinssätzen trug dazu aber auch ein optimiertes Schuldenmanage-

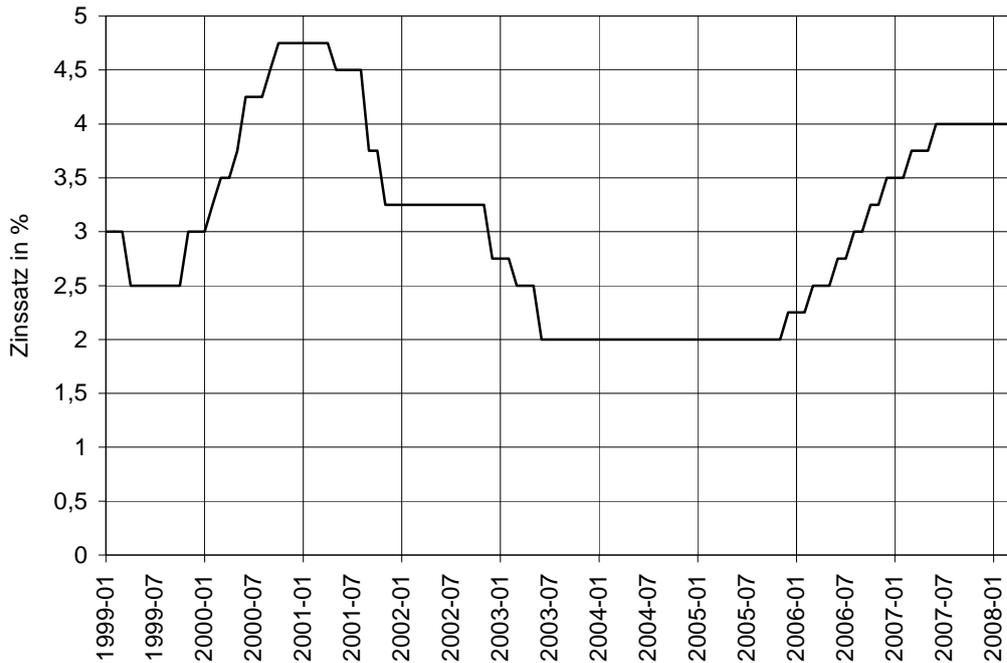
71 Zudem werden durch die Verwendung des Saldos die Finanzierungskosten für an kommunale Auslagerungen weitergeleitete Kredite neutralisiert, da hierfür Zinszahlungen der Auslagerungen anfallen.

Durch unterschiedliche Auslagerungsgrade sind die Zinslasten allerdings hier nicht ganz vergleichbar; vgl. dazu die *Abbildung 4*.

72 Aufgrund der steuerlichen Vorteile von Querverbänden werden gewinnbringende Beteiligungen oft auch bei verlustreichen Gesellschaften (z. B. Bädergesellschaften) „geparkt“, um dort die Defizite zu mindern.

ment⁷³ bei.⁷⁴ Seit Dezember 2005 ist die Niedrigzinsphase aber vorbei. Inzwischen hat sich das Zinsniveau wieder verdoppelt. Damit steigen auch die Zinslasten überproportional an und schwächen die Konsolidierungsbemühungen gerade derjenigen Kommunen, die am dringendsten konsolidieren müssen.

Abbildung 16: Zinssatz der Europäischen Zentralbank für Hauptfinanzierungsgeschäfte von Januar 1999 bis März 2008 – Stand jew. Monatsende –



Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbank (Stand: 24.04.2008), Abruf unter http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?func=row&tr=su0202.

Die in *Abschnitt II.1.3.1* dargestellten Unterschiede der Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte spiegeln sich in den Kreditfinanzierungskosten (netto) wider (vgl. *Abb. 17*). Bundesweit betragen sie im Durchschnitt 47 € je Einwohner, wobei sie in Westdeutschland mit 49 € um 10 € höher ausfielen als in Ostdeutschland. Auf Bundesländerebene markiert Baden-Württemberg mit 4 € je Einwohner die untere Grenze vor Brandenburg mit 25 € je Einwohner. Am anderen Ende der Rangskala stehen Rheinland-Pfalz (79 €/Ew.), das Saarland (76 €/Ew.) sowie Nordrhein-Westfalen und Hessen (rd. 72 €/Ew.).

73 Vgl. REHM, H./THOLEN, M. (2005): Management der öffentlichen Schuld – Befund, Problem, Perspektiven. Stuttgart (= Wissenschaft für die Praxis – Analyse, Bd. 14). – BIRKHOLZ, K. (2006): Kommunales Debt-Management in Deutschland. Eine empirische Analyse. Potsdam.

74 Beim Zinsmanagement haben sich einige Kommunen allerdings in der Wahl der eingesetzten Instrumente auch „verspekuliert“ und müssen nun höhere Belastungen tragen.

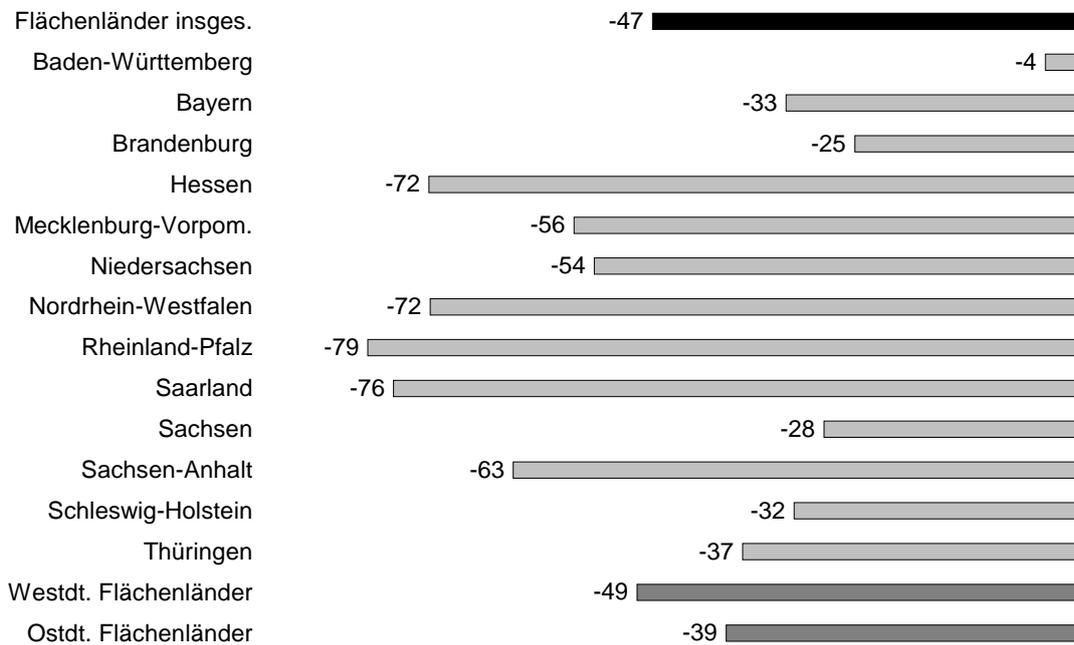
Nicht nur die gravierenden Unterschiede der Belastung sind problematisch. Dort, wo die Kreditkosten durch investitionsbedingte Schulden entstehen, besteht zumindest teilweise eine Gegenfinanzierung aus den Gebühreneinnahmen der jeweiligen Infrastruktureinrichtungen. Bei Kassenkrediten ist dies allerdings nicht der Fall. Hier muss die Finanzierung aus den Steuern und allgemeinen Zuweisungen erfolgen, d. h. aus Mitteln, die andernorts für die Aufgabenwahrnehmung und damit für Dienstleistungen zugunsten von Bürgern und Wirtschaft benötigt werden.

Die Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und aus Beteiligungen führen jedoch dazu, dass sich das Finanzergebnis günstiger darstellt als der reine Zinseinnahmen/-ausgabensaldo. Im Bundesdurchschnitt verbessert sich das Ergebnis um 30 € je Einwohner (*vgl. Abb. 17 u. 18*). Dennoch werden die kommunalen Haushalte weiterhin mit 17 € je Einwohner belastet, d. h., um diesen Betrag wird das Primärergebnis geschmälert.

In den Bundesländern Baden-Württemberg (geringe Kreditfinanzierungskosten: 4 €/Ew.) und Bayern (hohe Gewinnanteile: 58 €/Ew.) wird das Finanzergebnis durch die Gewinnanteile sogar positiv und verbessert somit das kommunale Haushaltsergebnis. Im Freistaat Sachsen erzielen die Kommunen im Durchschnitt fast einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben in diesem Bereich. In allen anderen Bundesländern verbleiben negative Finanzergebnisse von bis zu 58 bzw. 67 € je Einwohner in Hessen und dem Saarland. Im Saarland und in Brandenburg fallen die Gewinnanteile mit 10 € je Einwohner am niedrigsten aus und können das Finanzergebnis der Kommunen nur wenig verbessern.

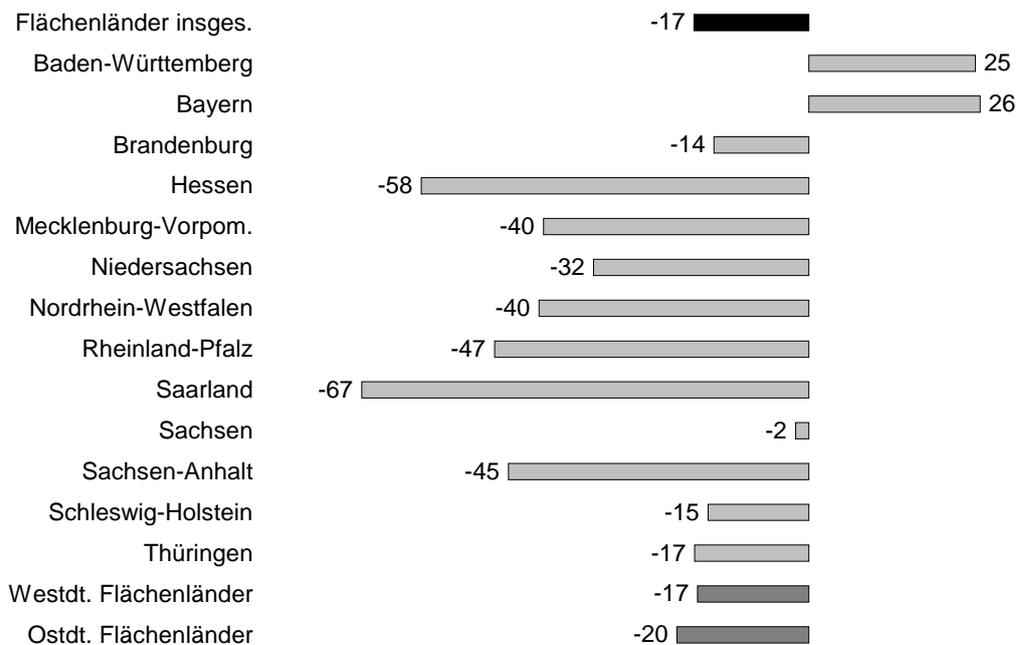
Das nun durch Einbeziehung des Finanzergebnisses in das Primärergebnis entstehende Ordentliche Ergebnis fällt ausgenommen für die baden-württembergischen und bayerischen Kommunen ungünstiger aus als das Primärergebnis (*vgl. Abb. 18 zu Abb. 19*). Die Kommunen in Hessen verlieren aufgrund des sehr ungünstigen Finanzergebnisses ihre deutliche Führungsposition, während diejenigen aus Baden-Württemberg und Bayern zu Hessen aufschließen.

Abbildung 17: Kreditfinanzierungskosten (netto) der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2007 in € je Einwohner nach Bundesländern



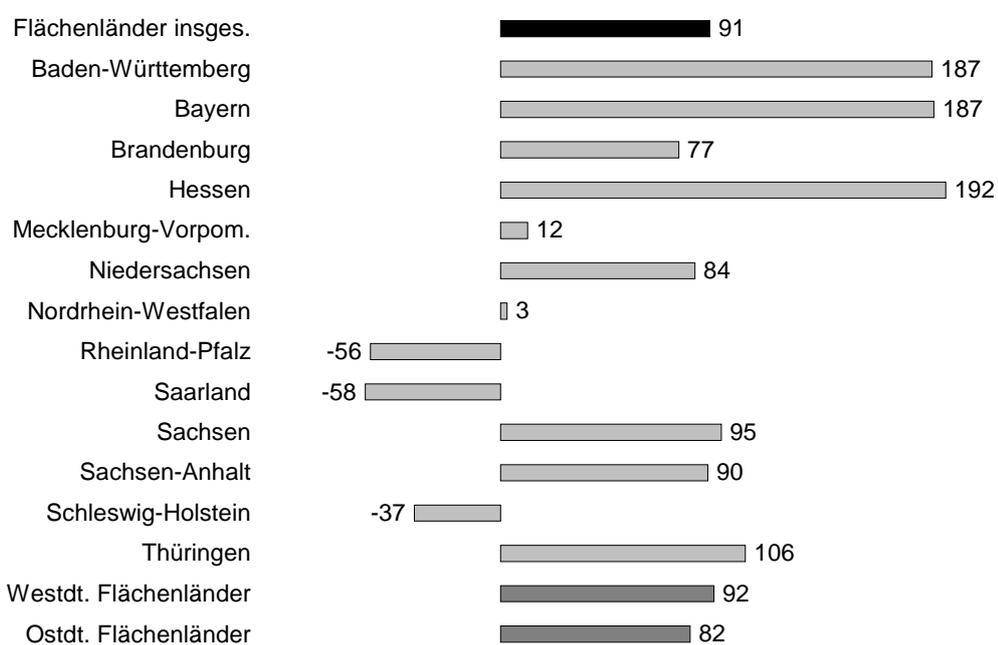
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Abbildung 18: Finanzergebnis der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2007 in € je Einwohner nach Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Abbildung 19: Ordentliches Ergebnis der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2007 in € je Einwohner nach Bundesländern

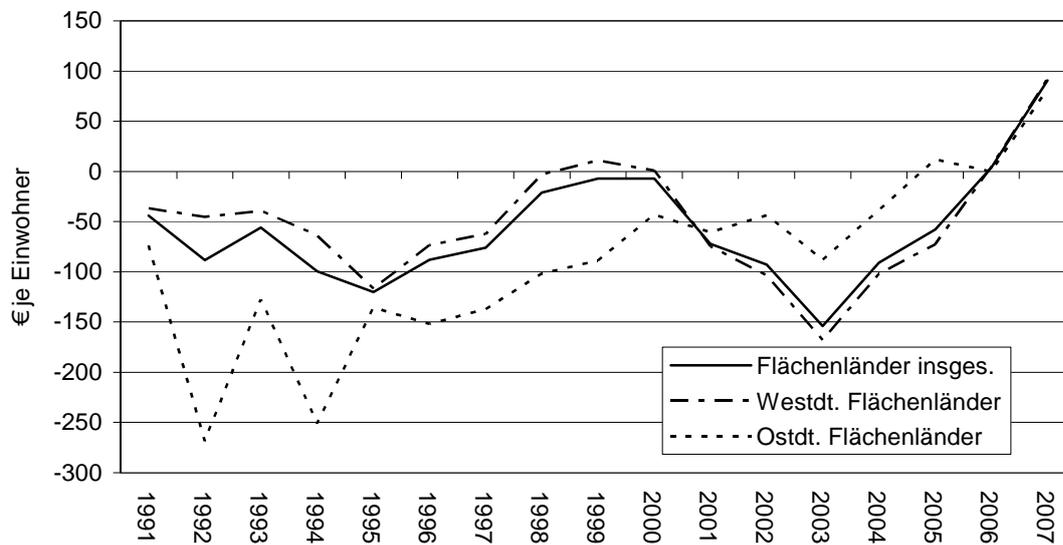


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Neben den Kommunen in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die schon ein negatives Primärergebnis aufwiesen, fallen nunmehr aufgrund des bundesweit schlechtesten Finanzierungsergebnisses auch die saarländischen Kommunen in den Bereich der Fehlbeträge. In den übrigen Bundesländern verringern sich die Überschüsse. Nordrhein-Westfalen erreicht gerade noch einen Ausgleich, Mecklenburg-Vorpommern steht nur leicht besser dar. In Sachsen unterscheidet sich das Ordentliche Ergebnis nicht wesentlich vom Primärergebnis.

Die Einzigartigkeit des im Jahr 2007 erzielten Ordentlichen Ergebnisses wird deutlich, wenn die Entwicklung seit 1991 in den Blick genommen wird (vgl. Abb. 20). Im Gegensatz zum Primärergebnis, das in Westdeutschland zumindest in acht Jahren positiv war (vgl. Abb. 15), reduzieren sich die Überschüsse auf gerade einmal drei Jahre. Das heißt, dass die kommunalen Haushalte in der Vergangenheit fast ein permanentes strukturelles Defizit erzielt haben, zu dem die Finanzierungslasten von Krediten in besonderer Weise beigetragen haben. Sie konnten Überschüsse aus dem laufenden Haushalt – im westdeutschen Durchschnitt – nur in drei Jahren erwirtschaften. Für die ostdeutschen Kommunen zeigt sich zumindest seit Mitte der 1990er Jahre eine Tendenz zum Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses.

Abbildung 20: Ordentliches Ergebnis der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2007 in Ost- und Westdeutschland sowie im Bundesdurchschnitt in € je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

2.3 Vermögenstransfers

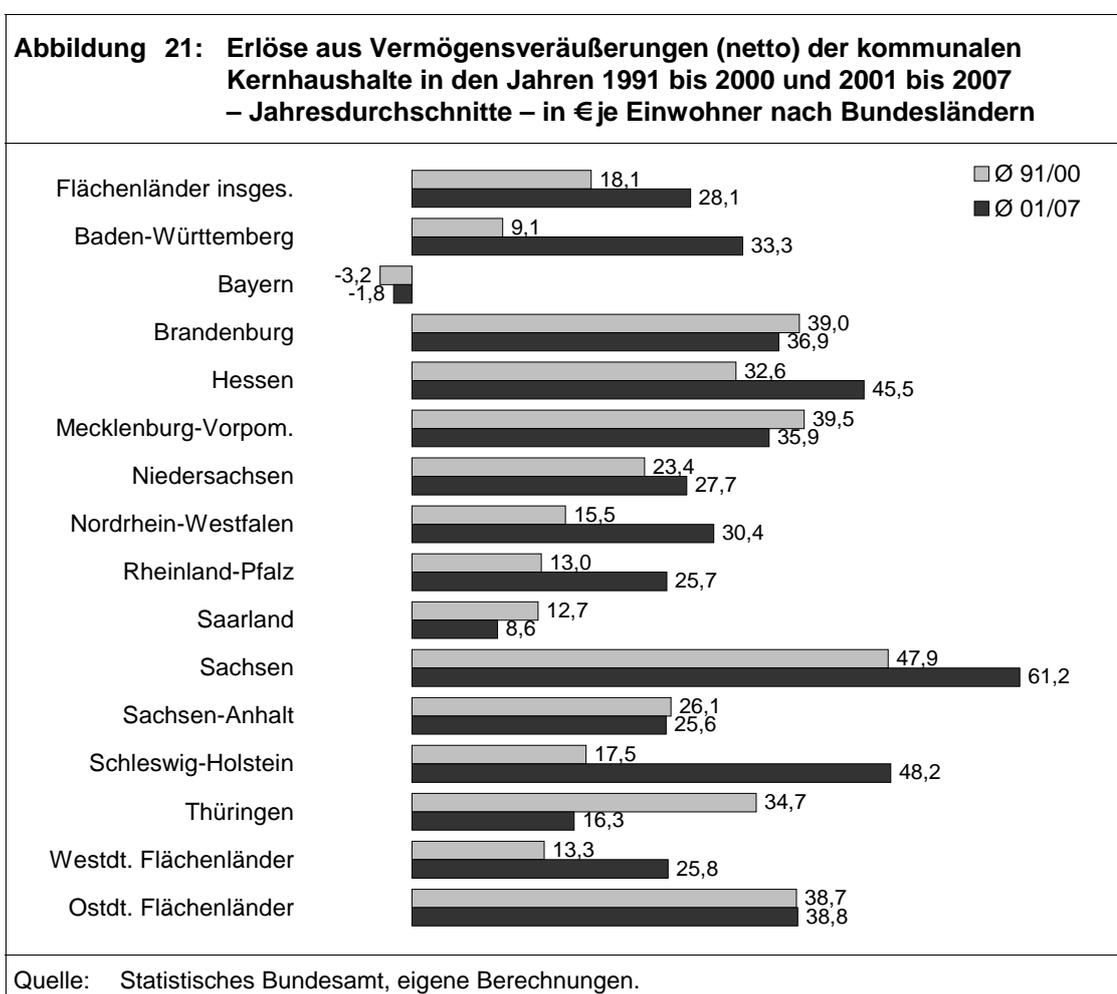
Zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte haben die Kommunen in der Vergangenheit auch die Veräußerung von Vermögen herangezogen.⁷⁵ Dazu gehörten z. B. die Veräußerung von Mehrfachstimmrechten von Aktien, von Anteilen an Stadtwerken und Entsorgungsbetrieben, von Wohnungsgesellschaften (z. B. Dresden 2006) und von sonstigen Grundstücken und Immobilien. Nicht zu vergessen sind die Einnahmen aus Cross-Border-Leasing-Geschäften.⁷⁶ Den Vermögensveräußerungen stehen Zukäufe gegenüber. So sind Grundstückstransaktionen auch Teil der Stadtentwicklungspolitik. Deshalb müssen von den Veräußerungen die Ausgaben für Zukäufe abgezogen werden. Nur die Nettoposition gibt Auskunft darüber, inwieweit tatsächlich eine Veräußerungsstrategie zu Konsolidierungszwecken eingesetzt worden ist. Allerdings ist zu beachten, dass ein Teil der Verkäufe auch innerhalb des Konzerns Stadt erfolgt. Somit kommt es nicht zu einem „echten“ Erlös, sondern nur

75 So war der Überschuss des Jahres 2006 in Höhe von fast 3 Mrd. € noch durch Nettoerlöse aus Veräußerungen von 2,4 Mrd. € zustande gekommen.
Zum Vermögen werden die Beteiligungen und die Grundstücke und Immobilien gezählt.

76 Vgl. KONEGEN, N. (2006): Cross-Border-Leasing-Transaktionen. Modernes kommunales Finanzierungsinstrument oder Finanzstatistik ohne Netz? In: Robert, R./Konegen, N. (Hrsg.): Globalisierung und Lokalisierung. Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland. Münster, u.a. S. 285-302.

zu einer Verlagerung der Kreditaufnahme, weil ein anderer Teil des Konzerns Stadt den konzerninternen Kauf nur über Kredite finanzieren kann.

Große Vermögensstransfers erfolgen nicht kontinuierlich, sondern erbringen temporär hohe Sondererlöse. Deshalb ist es sinnvoll, die Vermögensveräußerungen und -zukäufe über einen längeren Zeitraum hinweg zu aggregieren und einen Jahresdurchschnitt zu bilden. Um Konsolidierungsbemühungen erkennen zu können, wurden die Veräußerungen für die beiden o. g. Zeiträume 1991/2000 und 2001/2007 zu Jahresdurchschnittswerten zusammengefasst (vgl. Abb. 21).



Für beide Zyklen kann festgestellt werden, dass die Vermögensveräußerungen die Zukäufe deutlich übersteigen: +18 und +28 € je Einwohner pro Jahr. In der Phase 2000 bis 2007 haben die Nettoerlöse erheblich zugenommen (+55 %).⁷⁷ Auch wenn Inflationseffekte den Anstieg mit verursacht haben, so

⁷⁷ Eine Preisbereinigung wurde in Ermangelung einer geeigneten Bezugsbasis nicht vorgenommen.

deutet doch die große Zunahme auf eine verstärkte Veräußerungstätigkeit hin, was angesichts der Krisenentwicklung zwischen 2001 und 2004 auch verständlich ist. Insgesamt haben zwischen 1991 und 2007 Nettoerlöse von 28,9 Mrd. € die kommunalen Haushaltsergebnisse aufgebessert.

Während beider Perioden haben allein die Kommunen in Bayern ihr Vermögen schonen können und im Durchschnitt sogar leicht Zukäufe getätigt. In den anderen Bundesländern lassen sich unterschiedliche Entwicklungen erkennen:

- Die ostdeutschen Bundesländer weisen für beide Perioden mit jeweils knapp 39 € je Einwohner hohe Nettoverkaufserlöse auf. Für den Zeitraum 1991 bis 2000 entsprach das dem Dreifachen des westdeutschen Wertes (vgl. auch Abb. 22). Die Kommunen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern lagen in diesem Durchschnitt. In Sachsen-Anhalt fielen die Nettoerlöse um rd. 13 € je Einwohner niedriger aus. In Thüringen gingen die Verkaufserlöse um mehr als die Hälfte auf rd. 16 € je Einwohner zurück. Die Kommunen in Sachsen haben von einem weit überdurchschnittlichen Niveau ausgehend (48 €/Ew.) die Verkaufserlöse in der jüngeren Vergangenheit nochmals um mehr als ein Viertel auf 61 € je Einwohner pro Jahr erhöht, wobei der Verkauf der Dresdener Wohnungsbaugesellschaft den wesentlichen Erlösposten darstellt. Inge-

Abbildung 22: Erlöse aus Vermögensveräußerungen (netto) der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2007 in Ost- und Westdeutschland sowie im Bundesdurchschnitt in € je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

samt wurden in Ostdeutschland Nettoerlöse in Höhe von 9,1 Mrd. € realisiert, davon allein 4,0 Mrd. von den Kommunen in Sachsen.

- In den westdeutschen Bundesländern fielen die Veräußerungserlöse in den Jahren 1991 bis 2000 mit jahresdurchschnittlich 13 € je Einwohner noch gering aus, wurden aber von den Kommunen seither verdoppelt. Hier scheint die Krise auf den Veräußerungswillen gewirkt zu haben. In den Ländern, in denen die Verschuldung der Kommunen besonders ausgeprägt ist – Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen –, ist ein überdurchschnittliches Veräußerungsgeschehen nicht festzustellen. Vor allem im Saarland bleiben die Nettoerlöse im Vergleich zu allen anderen Flächenländern mit Abstand am geringsten (vgl. Abb. 21). Anders in Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Hier wurde überdurchschnittlich viel an kommunalen Vermögen veräußert. Selbst in Baden-Württemberg ist seit dem Jahr 2001 eine deutlich überdurchschnittliche Verkaufsaktivität festzustellen. Insgesamt wurden in den westdeutschen Kommunen zwischen 1991 und 2007 kommunale Vermögenswerte im Umfang von 19,75 Mrd. € – netto – verkauft, davon 6,6 Mrd. € in Nordrhein-Westfalen.

Rückbezogen auf die Verschuldung lässt sich vor allem für Sachsen eine konsequente Veräußerungsstrategie ableiten, durch welche die Verschuldung gedrückt werden konnte. Für das Saarland stellt sich hingegen die Frage, ob es hier überhaupt genügend kommunales Vermögen gibt, das veräußert werden könnte.

2.4 Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte

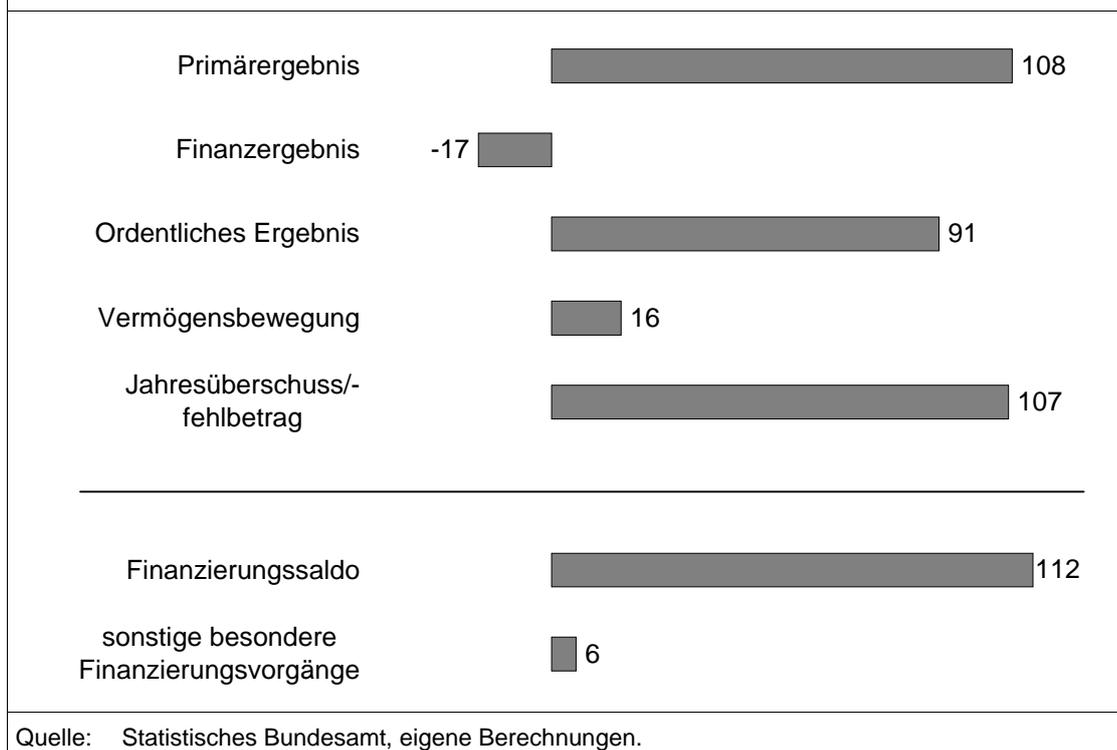
Den Abschluss der einzelnen Ergebnisbestandteile bildet das Jahresergebnis, d. h. der Jahresüberschuss oder der Jahresfehlbetrag. In *Abbildung 23* sind die einzelnen Elemente und Berechnungsschritte noch einmal zusammenfassend für alle deutschen Kommunen dargestellt.

Das Jahresergebnis entspricht fast dem bisher üblicherweise verwendeten kommunalen Finanzierungssaldo,⁷⁸ der im Rahmen des kameralen Rechnungswesens das finanzwirtschaftliche Ergebnis des kommunalen Handelns

78 Vgl. z. B. die Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages oder die Auswertungen des Statistischen Bundesamtes.

eines Jahres abbildet.⁷⁹ Die Differenz beruht auf dem Ausschluss im Finanzierungssaldo noch enthaltener Vermögenstransfers, die das Jahresergebnis nicht beeinflussen dürfen.⁸⁰ Sie beträgt für das Jahr 2007 lediglich 6 € je Einwohner (*vgl. Abb. 23*), differiert aber zwischen den einzelnen Bundesländern.

Abbildung 23: Entstehung des Jahresergebnisses der kommunalen Kernhaushalte in Deutschland 2007 in € je Einwohner

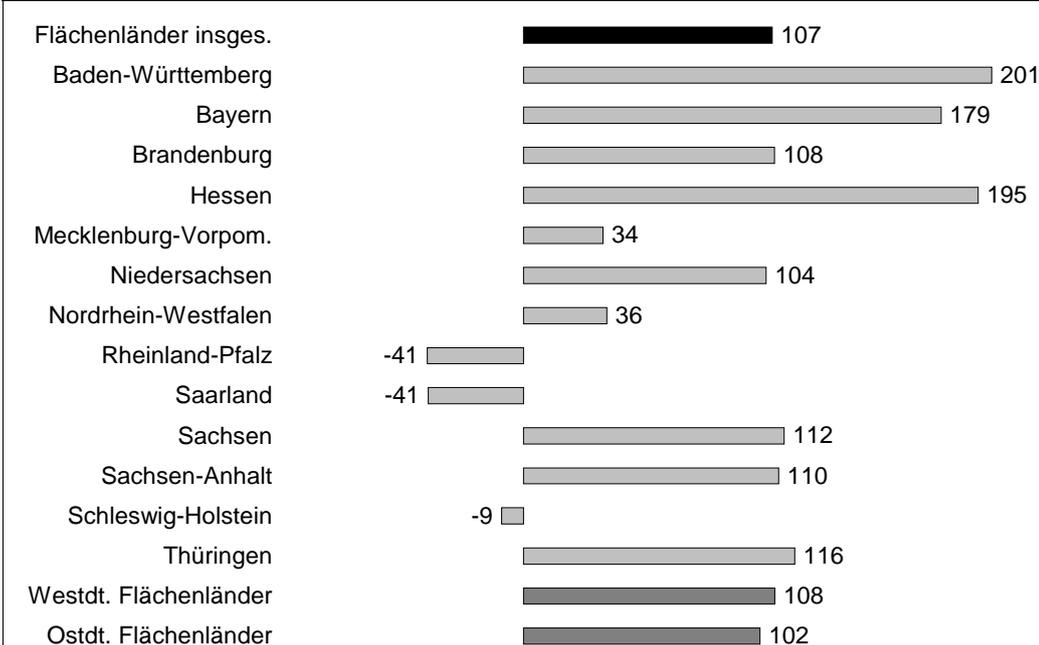


Aufgrund der Vermögensveräußerungen fällt das Jahresergebnis 2007 für die deutschen Kommunen um 16 € je Einwohner besser aus als das Ordentliche Ergebnis; es beträgt 107 € je Einwohner (*vgl. Abb. 24*). Wesentliche Verschiebungen ergeben sich nicht. In Bayern, wo die Kommunen noch Anlagevermögen und/oder Beteiligungsvermögen hinzugekauft haben (8 €/Ew.), fällt das Jahresergebnis allerdings entsprechend geringer aus.

79 Solange noch keine vollständige Umstellung des kommunalen Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik erfolgt ist, ist der Finanzierungssaldo der primäre Maßstab, um das Ergebnis kommunalen Handelns zu erfassen.

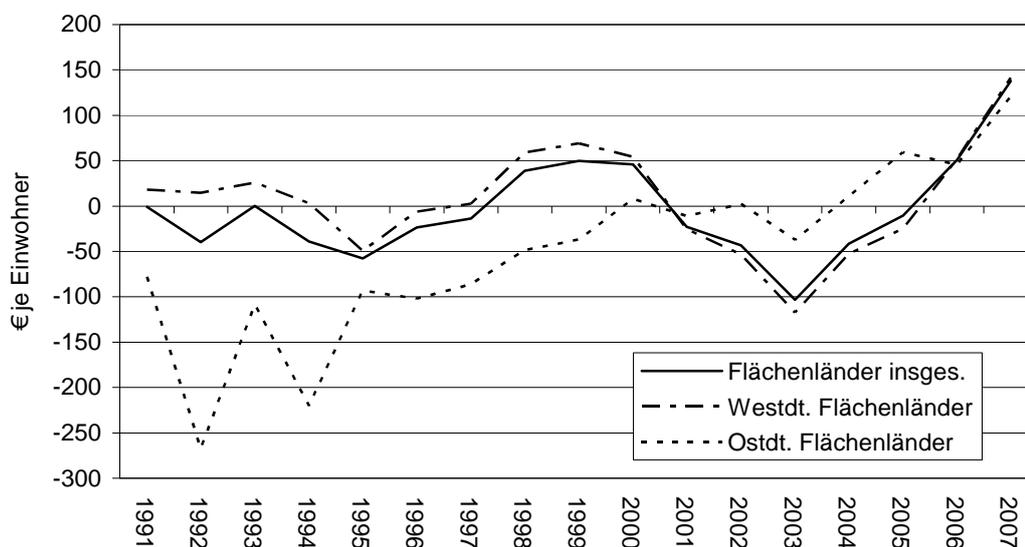
80 Der Finanzierungssaldo ergibt sich als Saldo von Einnahmen und Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge. Dabei werden aber einige gleichartige Positionen nicht berücksichtigt: Schuldenaufnahme und Tilgung außerhalb des Kreditmarktes, Gewährung/Rückzahlung von Darlehen. Diese das Haushaltsergebnis verfälschenden Positionen wurden im hier ermittelten Jahresergebnis bereinigt. Die quantitative Bedeutung dieser Posten ist allerdings gering. Vgl. zu dieser Bereinigung auch KITTERER, W. (2006): Haushaltsnotlagenindikatoren und ihre Bedeutung für Haushaltsnotlagenverfahren. In: Konrad, K. A./Jochimsen, B. (Hrsg.): Finanzkrise im Bundesstaat. Frankfurt/M., Berlin, New York u. a., S. 49.

Abbildung 24: Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2007 in € je Einwohner nach Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Abbildung 25: Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2007 in Ost- und Westdeutschland sowie im Bundesdurchschnitt in € je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

In der Zeitreihenbetrachtung wird erneut das außerordentlich positive Ergebnis des Jahres 2007 deutlich (vgl. Abb. 25). Zugleich zeigt sich aber in der Ge-

genüberstellung zum Ordentlichen Ergebnis (*vgl. Abb. 22*), wie stark die Vermögenstransfers in der Vergangenheit zu einem Haushaltsüberschuss beigetragen haben. Und dennoch verblieben die Kommunen vielfach im Defizit. Da Vermögensveräußerungen nur begrenzt eingesetzt werden können, wird die Gefahr deutlich, die von strukturellen Ungleichgewichten in den kommunalen Haushalten ausgeht.

Die Jahresergebnisse der Kommunen in den einzelnen Bundesländern weisen deutliche Unterschiede auf. In drei Ländern bleiben die Kommunen immer noch im Defizit: Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein (*vgl. Abb. 24*). In Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern fallen die Überschüsse spärlich aus. Demgegenüber verbuchen insbesondere Baden-Württemberg, Bayern und Hessen hohe positive Haushaltsergebnisse bis zu 200 € je Einwohner. Damit gibt es im besten Jahr der Kommunalfinanzentwicklung der jüngeren Vergangenheit eine Verschärfung regionaler Disparitäten.⁸¹ Während in den Bundesländern, in denen die Kommunen die ungünstigsten Abschlüsse erzielt haben, die Fehlbeträge, wenn überhaupt, erst langsam zurückgehen, eröffnen die Überschüsse in anderen Kommunen bei einer günstigen Ausgangssituation nun große Handlungsspielräume. Die Disparitäten, die sich hier zwischen den Bundesländern zeigen, dürften genauso innerhalb der Bundesländer bestehen.⁸²

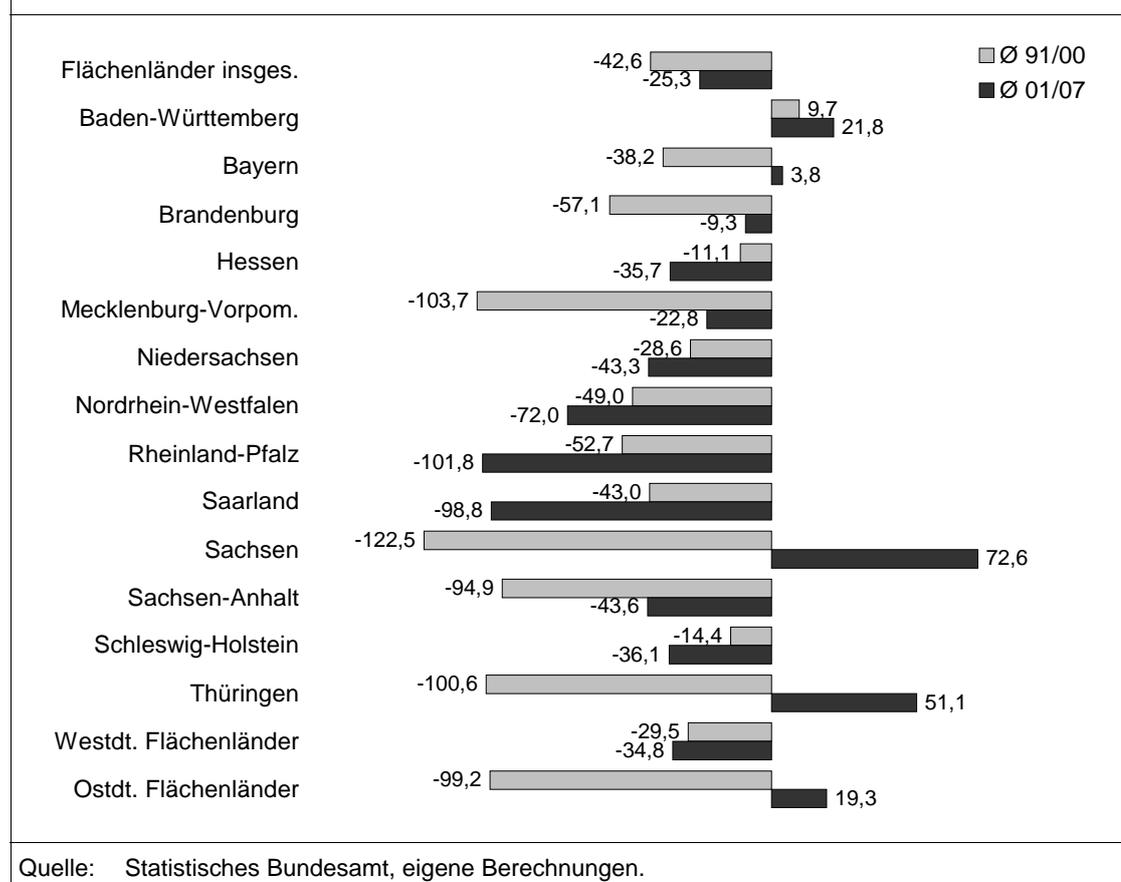
Verschuldung entsteht in der Regel nicht plötzlich. Sie baut sich langsam aus den jährlichen Fehlbeträgen auf. Die Entwicklung des Jahresergebnisses seit der deutschen Einheit ist dabei in zwei Phasen zu unterteilen. Die erste Phase besteht zwischen 1991 und 2000. Sie umfasst den konjunkturellen Abschwung in der Mitte der 1990er Jahre und endet mit dem kurzen Konjunkturoberhoch der Jahre 1999/2000, das aber nicht im Ansatz ausreichte, die angehäuften Defizite abzubauen: Die Erholung war zu kurz, und die Überschüsse waren zu gering. Mit diesen Altlasten starteten die Kommunen in einen neuen Krisenzyklus, der anfangs geprägt wurde von den Wirkungen der Einkommensteuerreform, dem konjunkturellen Abschwung und anderen Faktoren. Momentan befindet sich der Zyklus angesichts eines konjunkturellen Aufschwungs in einer aufsteigenden Phase (*vgl. Abb. 25*).

81 Im Bundesfinanzministerium wird lediglich von einer „immer noch große(n) Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen“ gesprochen, womit die Entwicklung verharmlost wird. Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2008): Bundespolitik und Kommunalfinanzen. In: Monatsbericht des BMF. H. 4, S. 33 u. 37.

82 Dies zu zeigen wird Aufgabe des ersten einzelgemeindlichen Schuldenreports für Deutschland sein, der derzeit von der Bertelsmann Stiftung vorbereitet wird.

Während in der ersten Phase bis 2000 die ostdeutschen Bundesländer, die sich damals auch inmitten einer gewaltigen ökonomischen und wirtschaftlichen Transformationsphase befanden, stärker betroffen waren (-99 zu -30 €/Ew.), sind im jüngsten Zyklus die westdeutschen Kommunen stärker berührt (-35 zu +19 €/Ew.) – während die neuen Bundesländer sich schon im „Plus“ befinden (vgl. Abb. 25 u. 26). Gleichwohl zeigen die Jahresergebnisse im Durchschnitt, dass der neue Zyklus nicht ganz so negativ ausfiel wie möglicherweise aufgrund der zwischenzeitlich hohen Defizite erwartet, was aber auch an den aktuell hohen Überschüssen liegt, die deutlich stärker als im ersten Zyklus den Ausgleich bewirken. Allerdings: Der bundesdeutsche Durchschnitt zeigt ein Bild, das so nicht existiert. Es löst sich bei Betrachtung der einzelnen Bundesländer auf. Kaum eine länderspezifische Ausprägung entspricht annähernd dem Bundes- bzw. dem ost- oder westdeutschen Durchschnitt.

Abbildung 26: Jahresergebnis der kommunalen Kernhaushalte in den Jahren 1991 bis 2000 und 2001 bis 2007 – Jahresdurchschnitte – in € je Einwohner nach Bundesländern



- Allein in Baden-Württemberg konnten die Kommunen in beiden Perioden positive Haushaltsergebnisse erzielen und diese zuletzt auch noch steigern (9,7 auf 21,8 €/Ew.). Entsprechend nehmen Kassenverstärkungskredite hier nur die normale Aufgabe als kurzfristiger Dispo wahr. Hohe Zinsausgaben fehlen als Belastung der Haushalte. Im Gegenteil: Das Finanzergebnis trägt zum positiven Jahresergebnis bei.
- In Bayern, Sachsen und Thüringen vermochten es die Kommunen im Durchschnitt, aus einem negativen Ergebnis in der Phase bis 2000 positive Salden in der aktuellen Phase zu erzeugen. Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern lassen sich die höchsten Jahresüberschüsse von rd. 73 und 51 € je Einwohner (Jahresdurchschnitte) feststellen:
 - In Bayern tragen die hohen Gewinnanteile dazu bei, dass das Finanzierungsergebnis positiv ausfällt und das Jahresergebnis zusätzlich gesteigert wird.
 - In Sachsen haben die hohen Veräußerungserlöse die Schulden und damit die Zinslasten drücken können.
 - Für Thüringen kann Ähnliches wie für Sachsen, jedoch in geringerem Umfang angenommen werden.
- In den drei übrigen ostdeutschen Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wurden die negativen Jahresergebnisse zumindest deutlich reduziert.
- Für Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland zeigen sich hingegen bei unterschiedlichen Ausgangslagen massive Verschlechterungen der jeweiligen kommunalen Haushaltssituationen. Am ungünstigsten schneiden dabei die Kommunen in Rheinland-Pfalz und dem Saarland ab, deren Jahresergebnisse sich im Durchschnitt von rd. 53 bzw. 43 € je Einwohner auf rd. -100 € je Einwohner verschlechtert haben.

Ein Ende der Schuldenkrise ist vor diesem Hintergrund nicht in Sicht. Im Gegenteil. Die Diskussion ist allerdings aufgrund der ausgeprägten Disparitäten räumlich zu fokussieren.

2.5 Ausgaben für Investitionen⁸³

Ergänzend zur Ergebnisrechnung sollen nun die Investitionen, die eine enge Beziehung zur Verschuldung aufweisen, näher betrachtet werden. Kommunen dürfen Kredite im Prinzip nur zur Finanzierung von Investitionen aufnehmen.⁸⁴ Die fundierten Schulden müssten folglich in einem engen Verhältnis zur Investitionstätigkeit stehen. Der Zusammenhang wird allerdings dadurch aufgebrochen, dass Investitionen auch über die Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt (je nach Umfang der erwirtschafteten Überschüsse), über die Entnahme von Rückstellungen („Ansparfinanzierung“), über Beiträge und über Investitionszuweisungen von Bund und Ländern finanziert werden. Insbesondere die Eigenfinanzierungskraft modifiziert den Zusammenhang zwischen Verschuldung und Investitionen insofern, als „reiche“ Kommunen, sofern sie sich nicht eine umfangreichere bzw. expansivere Infrastruktur leisten, weniger auf die Kreditaufnahme angewiesen sind als „arme“ Kommunen.

Auch wenn der größere Teil der kommunalen Investitionen bereits außerhalb der Kernhaushalte getätigt wird, so können doch für die Aktivitäten innerhalb der Kernhaushalte einige Aussagen getroffen werden.⁸⁵

Entsprechend dem aus *Abbildung 5* ersichtlichen stabilen und zuletzt leicht sinkenden Schuldenniveau wäre eine ebenso stabile Investitionstätigkeit zu erwarten. Tatsächlich ist die Investitionstätigkeit der kommunalen Kernhaushalte seit Beginn der 1990er Jahre rückläufig (*vgl. Abb. 27*). Hierzu haben zwar auch die Auslagerungen beigetragen, jedoch werden die enger gewordenen Haushaltsspielräume einen ebenso deutlichen Beitrag zur Investitionsabnahme geleistet haben.⁸⁶ Vor diesem Hintergrund ist das relativ stabile Niveau der fundierten Schulden vor allem unter dem Gesichtspunkt einer zunehmenden Kreditfinanzierung der Investitionen zu erklären.

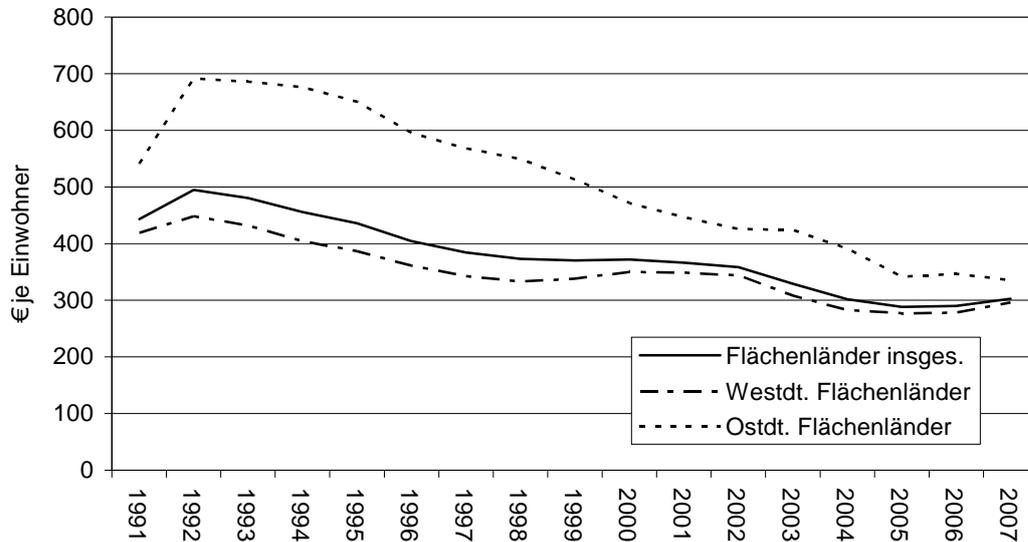
83 Hierzu werden sowohl die eigenen Investitionen als auch die Investitionszuweisungen an Dritte gezählt.

84 Vgl. dazu bereits JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunalen Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 16f.

85 Da bei der Auslagerung kommunaler Aufgaben in der Regel auch die Schulden der entsprechenden Aufgabenbereiche mit in die Auslagerung übernommen werden, dürften kaum Verzerrungen bezüglich des Verhältnisses von Schulden und Investitionstätigkeit in den Kernhaushalten bestehen.

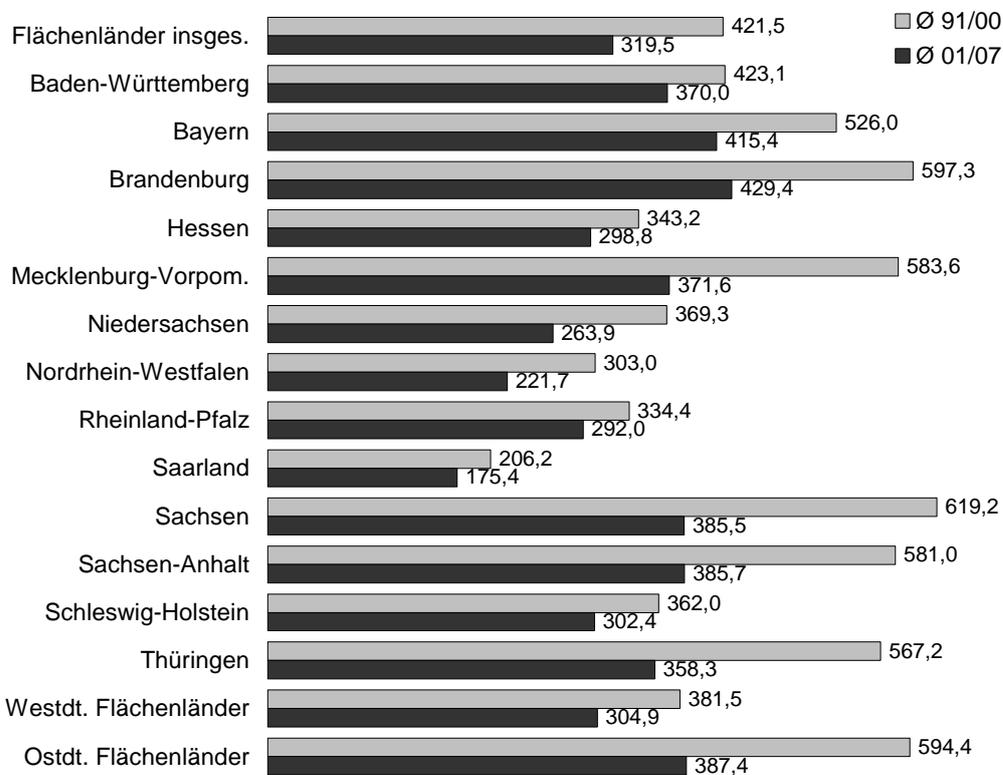
86 Zum Investitionsstau auf kommunaler Ebene vgl. REIDENBACH, M./BRACHER, T./GRABOW, B./SCHNEIDER, ST./SEIDEL-SCHULZE, A. (2008): Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020, a. a. O.

Abbildung 27: Ausgaben für Investitionen der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2007 in Ost- und Westdeutschland sowie im Bundesdurchschnitt in € je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Abbildung 28: Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte für Investitionen in den Jahren 1991 bis 2000 und 2001 bis 2007 – Jahresdurchschnitte – in € je Einwohner nach Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Zwischen den west- und den ostdeutschen Kommunen besteht ein grundsätzlicher Unterschied in der Investitionstätigkeit. In Ostdeutschland müssen noch in einem erheblichen Umfang Infrastrukturen aufgebaut werden. Deshalb ist das Investitionsniveau dort wesentlich höher, wobei dies auch durch die massive Förderung im Rahmen des „Aufbaus Ost“ möglich ist. Seit Mitte der 1990er Jahre ist der Niveauunterschied aber deutlich zusammengeschrumpft. Wurden in den ostdeutschen Kernhaushalten zwischen 1991 und 2000 im Jahresdurchschnitt noch 594 € je Einwohner investiert, so waren es in der Phase 2001 bis 2007 nur noch 387 €, d. h. 207 € je Einwohner weniger. In den westdeutschen Flächenländern gingen die Aufwendungen um 77 € je Einwohner zurück (vgl. Abb. 28). Werden die jahresdurchschnittlichen Investitionen 1991 bis 2007 in Relation zu den fundierten Schulden Ende 2007 gesetzt, so ist das Verhältnis mit 1,9 zu 1 – wegen der starken Förderung – geringer als im westdeutschen Kommunaldurchschnitt (3,0 zu 1). In Ostdeutschland variiert diese Relation zwischen 1,2 und 2,5 zu 1, in Westdeutschland aber zwischen 2,3 und 4,7 zu 1. Bayern bildet hier mit einem Wert von 1,4 die Ausnahme.

In den westdeutschen Bundesländern kann für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland (jew. 4,7 zu 1) sowie Hessen und Rheinland-Pfalz (3,9 bzw. 3,8 zu 1) eine besonders hohe Kreditfinanzierung festgestellt werden. Insofern ergibt sich die Verschuldung auch als Folge der geringen Eigenfinanzierungskraft der Gemeinden.

3 Jahresabschlüsse der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

Bisher wurden die Jahresabschlüsse der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen noch nie in eine Analyse der kommunalen Finanzen einbezogen.⁸⁷ An dieser Stelle wird also empirisches Neuland betreten. Aufgrund der unterschiedlichen Rechnungslegung können die Ergebnisse nicht direkt mit den Ergebnissen der Kernhaushalte verglichen bzw. aufaddiert werden. Es gilt aber noch einen anderen Faktor gegenüber

⁸⁷ Auf die Auswertung der Jahresabschlüsse bezogene Einzelanalysen wurden bisher vor allem von den Statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt vorgelegt. Ein erster Einstieg bei JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 77-82.

den kommunalen Kernhaushalten zu berücksichtigen. Die in privatrechtlicher Form geführten kommunalen Unternehmen dürfen keine permanenten Verluste ausweisen,⁸⁸ da ihnen ansonsten bei einem Eigenkapitalverzehr die Insolvenz bzw. der Konkurs droht.⁸⁹ Verluste sind über Zuschüsse aus den Kernhaushalten auszugleichen.⁹⁰ Insofern müsste die Situation der FEUs insgesamt positiv aussehen, während die Kernhaushalte die Verluste tragen.

Die Auswertung beschränkt sich auf die Analyse des Jahres 2005. Zeitreihenanalysen bzw. Jahresvergleiche bedürfen noch einer intensiveren Prüfung, da hier auch Einflüsse durch jährliche Schwankungen der berichtspflichtigen Auslagerungen eine Rolle spielen. Eine solche Aufarbeitung kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht geleistet werden.

Im Folgenden wird, wie bei den kommunalen Kernhaushalten, vom Betriebsergebnis (kamental = Primärergebnis) ausgegangen, dann das Finanzergebnis betrachtet und abschließend der Jahresgewinn/-verlust bzw. der Jahresüberschuss/-fehlbetrag⁹¹ vor Verwendung⁹² behandelt. Wie schon bei der Verschuldung, die nach Wirtschaftszweigen aufgeschlüsselt wurde (*vgl. Abschnitt II.1.4*), können die Beiträge einzelner Sektoren herausgearbeitet und Verursachungszusammenhänge aufgedeckt werden.

3.1 Betriebsergebnis

Das Betriebsergebnis der kommunalen FEUs in Deutschland, d. h. der Saldo aus ordentlichen Erträgen und Aufwendungen, lag im Jahr 2005 bei 100 € je Einwohner und ist damit deutlich positiv (*vgl. Abb. 29*). Es schwankte bei den Bundesländern zwischen 67 € je Einwohner in Bayern und 173 € je Einwohner in Baden-Württemberg bzw. 168 € je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern.

88 Gleiches gilt nach den Vorgaben der Gemeindeordnungen eigentlich auch für kommunale Kernhaushalte.

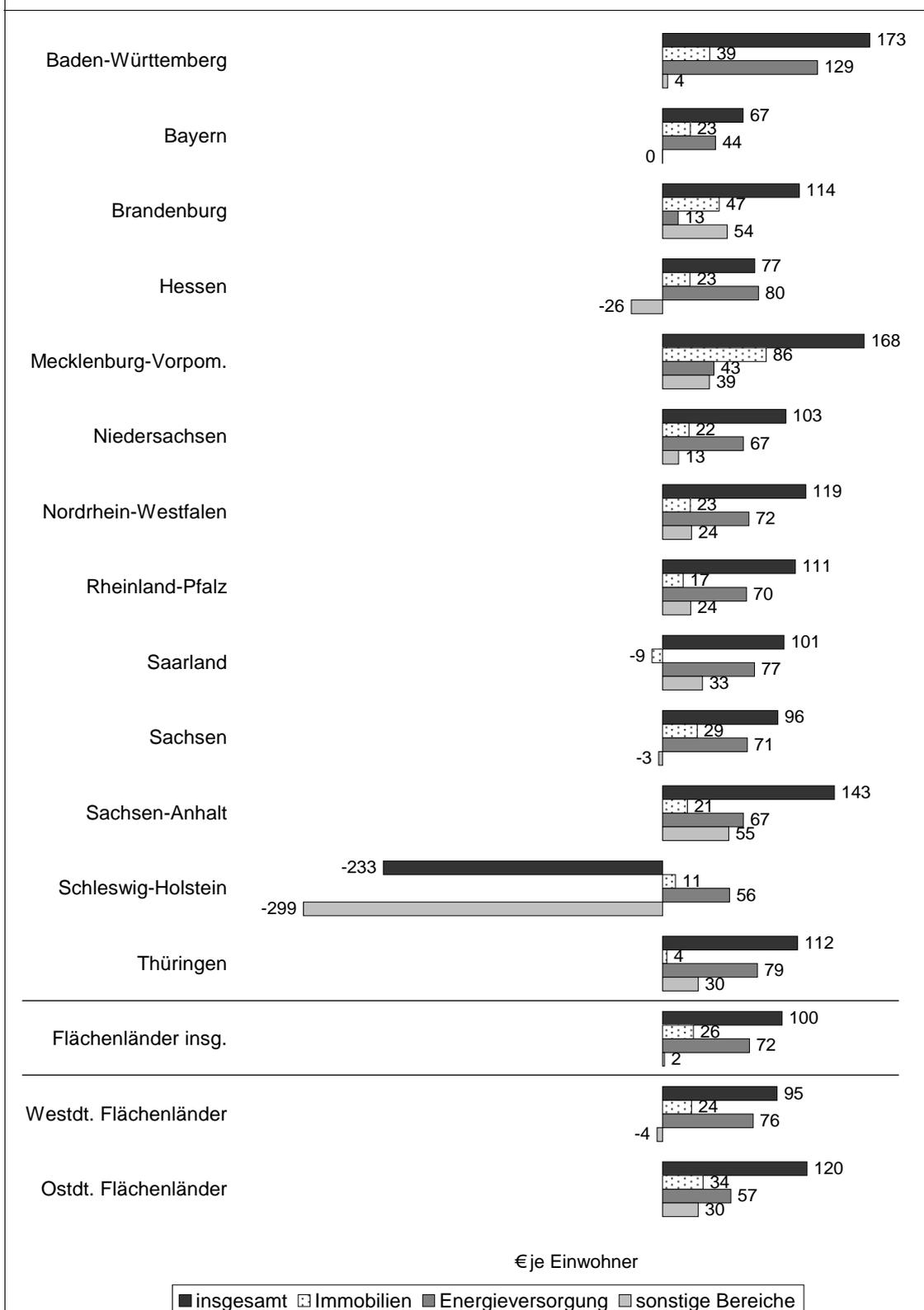
89 Das neue kommunale Rechnungswesen kann dazu führen, dass Kommunen mit extremen Haushaltsnotlagen ein negatives Eigenkapital ausweisen. Was in diesem Fall des „kommunalen Konkurses“ passiert, ist bisher unklar.

90 Dies gilt insbesondere für FEUs in solchen Aufgabenfeldern, die ohnehin defizitär sind, wie z. B. Bädergesellschaften oder Kultureinrichtungen. Gleichwohl wurden Auslagerungen ja gerade auch immer unter dem Aspekt vorgenommen, eine größere Wirtschaftlichkeit zu erreichen, um entweder die Zuschüsse zu senken oder aber die Gebühren für den Bürger gering zu halten.

91 Jahresgewinn/-verlust bei Kapitalgesellschaften, Jahresüberschuss/-fehlbetrag bei Eigenbetrieben.

92 Verwendung für Verlust- bzw. Gewinnvor-/rücktrag, Abführung, Zuführung/Entnahme Rücklagen.

Abbildung 29: Betriebsergebnis der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen 2005
– €je Einwohner –



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die ostdeutschen FEUs weisen ein um rd. 25 € besseres Pro-Kopf-Ergebnis aus als die westdeutschen FEUs.

Einen absoluten „Ausreißer“ stellt mit -233 € je Einwohner das Betriebsergebnis der kommunalen Auslagerungen in Schleswig-Holstein dar. Im Jahr 2004 hatte das Betriebsergebnis noch +68 € je Einwohner betragen. Der hohe Betriebsverlust wird durch den Wirtschaftszweig „Versicherungsgewerbe“ verursacht. Hier wurden im Jahr 2005 erstmals zwei Unternehmen mit 1 686 Arbeitnehmern ausgewiesen. Der hohe negative Wert wird durch ein entsprechend hohes positives Finanzergebnis (*vgl. Abb. 30*) aber mehr als ausgeglichen. Insofern zeigt sich hier eine bilanztechnische Verzerrung.⁹³

Maßgeblich beteiligt am insgesamt positiven Betriebsergebnis ist der Sektor Energieversorgung (72 €/Ew.). Mit Ausnahme von Brandenburg lag der Beitrag in allen Bundesländern bei über 43 € je Einwohner. Im Durchschnitt zeigten sich zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern nur geringe Unterschiede (76 bzw. 57 €/Ew.). Daneben trägt die Wohnungswirtschaft noch mit einem größeren Anteil zum positiven Betriebsergebnis bei. Hier weisen die ostdeutschen FEUs (34 €/Ew.) ein um fast 50 % positiveres Ergebnis auf als die westdeutschen FEUs, was auch auf die größere Bedeutung der Wohnungswirtschaft in Ostdeutschland zurückzuführen ist. Bei den übrigen Wirtschaftszweigen ist für Ostdeutschland sogar ein achtfach günstigeres Ergebnis feststellbar (30 €/Ew.), was insbesondere auf den Bereich Wasserversorgung zurückzuführen ist. Die westdeutschen kommunalen FEUs befinden sich hier im Defizit, was eine Folge der Verluste in Schleswig-Holstein ist.

Besonderheiten sind insofern noch festzustellen, als dass die Abfall- und Abwasserbeseitigung durchweg positive Ergebnisse von rd. 27 € je Einwohner aufweist, während die Bereiche Landverkehr, d. h. vor allem ÖPNV (-18 €/Ew.), und Kultur, Sport u. Ä. (-7 €/Ew.) sowie Gesundheitswesen (-1 €/Ew.) zu den Verlustbereichen zählen.

3.2 Finanzergebnis

Das Finanzergebnis umfasst die Erträge und Aufwendungen, die im Zusammenhang mit Zinszahlungen stehen, und darüber hinaus Erträge aus Gewinn-

93 Am negativen bundesdeutschen Betriebsertrag im Wirtschaftszweig „Versicherungsgewerbe“ hat Schleswig-Holstein einen Anteil von rd. 67 %.

abführungen, Dividenden u. Ä., Aufwendungen für Verlustübernahmen sowie auch Abschreibungen auf Finanzanlagen und auf Wertpapiere des Umlaufvermögens. Im Vergleich zu den Kernhaushalten, für die Zinszahlungen unter Einrechnung der Einnahmen aus Gewinnanteilen von wirtschaftlichen Unternehmen und aus Beteiligungen zusammengefasst wurden (vgl. Abschnitt II.2.2), wird hier also mehr erfasst. Die Verlustausgleichszahlungen der Kommunen können aus den kameraleen Buchungsgruppen nicht isoliert werden und Abschreibungen auf Finanzanlagen spielen im kameraleen Haushalt keine Rolle.

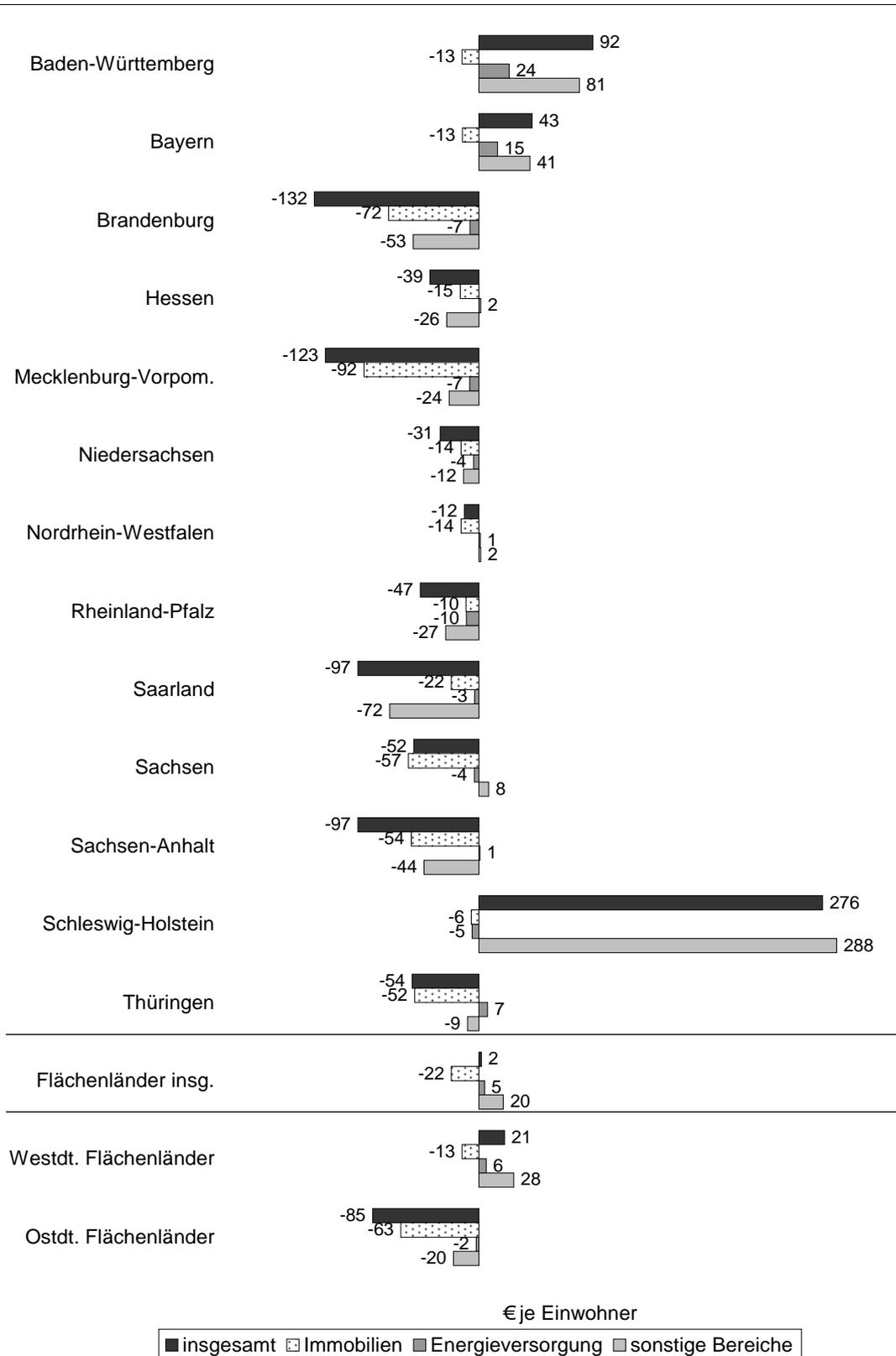
Das Finanzergebnis der kommunalen FEUs war 2005 im Bundesdurchschnitt mit 2 € je Einwohner – überraschenderweise – ausgeglichen (vgl. Abb. 30). Allerdings ist dieser Wert keinesfalls repräsentativ. Zwischen den westdeutschen FEUs (+21 €/Ew.) und den ostdeutschen FEUs (-85 €/Ew.) „klafft“ eine Lücke von rd. 106 € je Einwohner. Großen Einfluss auf das Ergebnis haben wiederum die Unternehmen der Versicherungswirtschaft in Schleswig-Holstein (+276 €/Ew.), deren Haupteinnahmen im Finanzbereich anfallen bzw. zumindest hier gebucht sind. Dies verzerrt die Durchschnittswerte erheblich.

Darüber hinaus lassen sich aber auch im Freistaat Bayern sowie in Baden-Württemberg Überschüsse für die FEUs feststellen (92 bzw. 43 €/Ew.). Ein geringer negativer Saldo ergab sich in Nordrhein-Westfalen (-12 €/Ew.). Spitzenreiter waren dagegen Brandenburg (-132 €/Ew.) und Mecklenburg-Vorpommern (-123 €/Ew.). Innerhalb Westdeutschlands wiesen nur die saarländischen FEUs ein noch über dem hohen ostdeutschen Durchschnitt liegendes negatives Finanzergebnis auf (-97 €/Ew.).

Maßgeblich bestimmt wurde das Finanzergebnis von der kommunalen Wohnungswirtschaft (-22 €/Ew.). In Ostdeutschland (-63 €/Ew.) dominierte dieser Sektor das Finanzergebnis zu 73,7 %. Hier schlägt der hohe Verschuldungsgrad der ostdeutschen kommunalen Wohnungswirtschaft durch (vgl. Abb. 9). In den westdeutschen Kommunen waren die Finanzierungssalden in diesem Wirtschaftszweig eher gering und bewegten sich in der Größenordnung anderer Bereiche.

Folgende Besonderheiten prägten die Finanzergebnisse in einzelnen Bundesländern:

Abbildung 30: Finanzergebnis der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen 2005
– € je Einwohner –



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

- Das günstige Ergebnis in Bayern ging auf hohe Erträge im Bereich „Versicherungsgewerbe“ sowie auf Überschüsse in der Energieversorgung zurück.
- In Brandenburg fielen neben dem Wohnungswesen überdurchschnittliche negative Finanzergebnisse in der gesamten Ver- und Entsorgungswirtschaft und bei der Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen a. n. g.⁹⁴ auf.
- In Rheinland-Pfalz verursachten vor allem die Bereiche Energieversorgung und Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen a. n. g. das Defizit.
- Im Saarland ist der Bereich Abfall-/Abwasserbeseitigung mit -67 € je Einwohner im Minus.
- In Sachsen-Anhalt verursachen vor allem die Bereiche Wasserversorgung sowie Abfall-/Abwasserbeseitigung das Defizit.

3.3 Jahresgewinn/-verlust bzw. Jahresüberschuss/-fehlbetrag

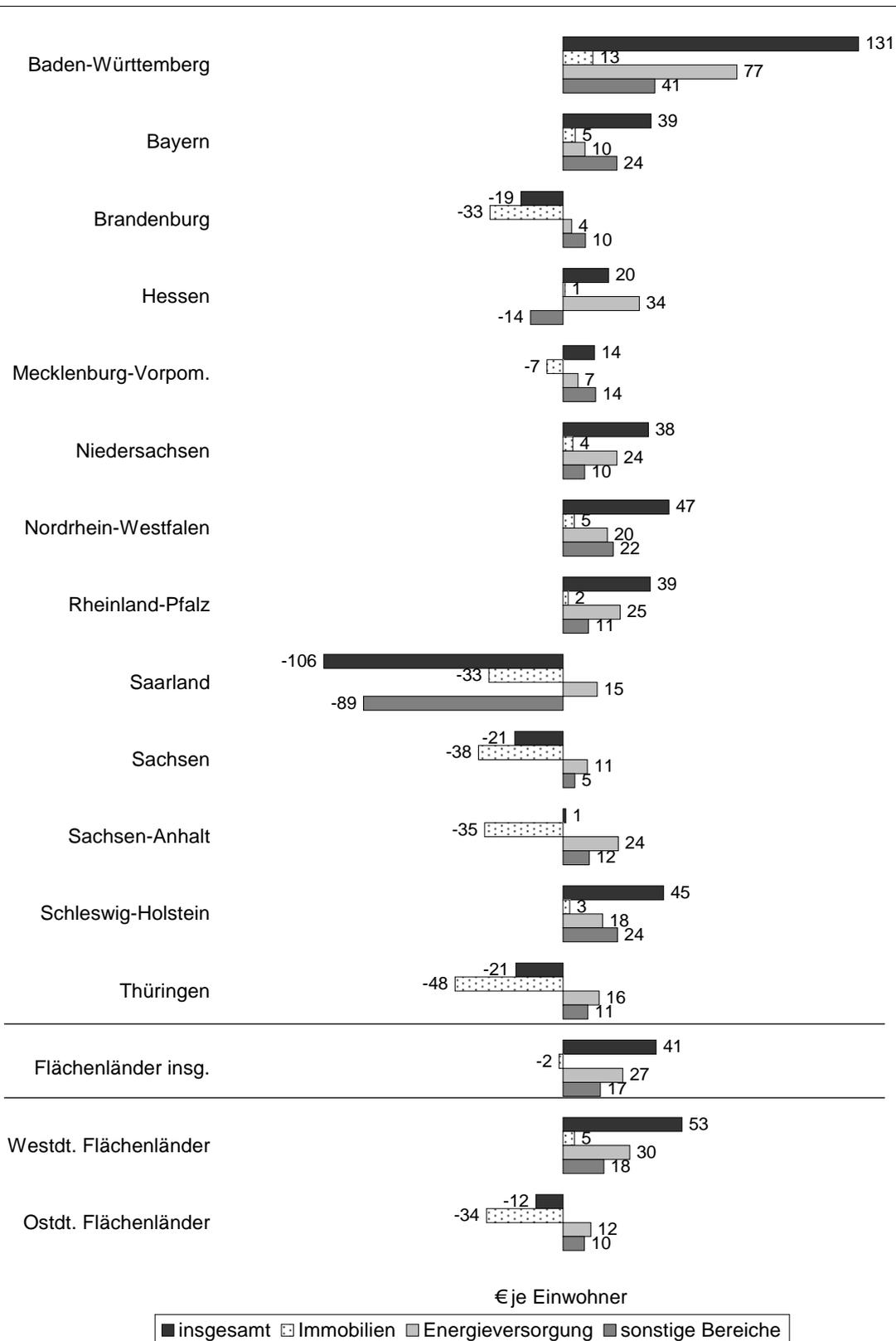
Unter dem Einfluss des Finanzergebnisses werden die Betriebsergebnisse deutlich verändert. Das Ordentliche Ergebnis zeigt ein neues Bild. Da der Saldo der außerordentlichen Erträge und Aufwendungen sowie die Steuern auf der folgenden Stufe der Ergebnisrechnung nur eine untergeordnete Rolle spielen,⁹⁵ soll dieser Schritt hier unterlassen und sofort auf das Jahresergebnis eingegangen werden.

Bundesdurchschnittlich erwirtschafteten die kommunalen FEUs im Jahr 2005 damit einen Jahresüberschuss von 41 € je Einwohner (*vgl. Abb. 31*). Die Schwankungsbreite war aber enorm. Ein extrem hoher Überschuss wurde in Baden-Württemberg mit 131 € je Einwohner erzielt, dem folgten Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein mit 47 bzw. 45 € je Einwohner. Auf der anderen Seite standen die saarländischen FEUs mit einem Jahresverlust von 106 € je Einwohner. Lediglich in Brandenburg, Sachsen und Thüringen wurden mit rd. -20 € je Einwohner ebenfalls noch Defizite erwirtschaftet.

94 A. n. g. = anderweitig nicht genannt; dahinter verbergen sich Bereiche wie z. B. Rechtsangelegenheiten und Buchführung, Holdinggesellschaften, Bau- und Architekturleistungen sowie Vermessung, chemische und physikalische Untersuchungseinrichtungen.

95 Anders als bei den Kernhaushalten sind Veräußerungserlöse hier nicht den außerordentlichen Erträgen, sondern den sonstigen ordentlichen Erträgen zugerechnet.

Abbildung 31: Jahresergebnis der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen 2005
– € je Einwohner –



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Im Durchschnitt lagen die westdeutschen FEUs mit +53 € je Einwohner im Plus. Demgegenüber befinden sich die FEUs in Ostdeutschland mit -12 € je Einwohner im Minus. Geprägt wurde das ostdeutsche Defizit von der Wohnungswirtschaft (-34 €/Ew.), die somit für die ostdeutschen Kommunen als deren Eigner eine besondere Gefahr darstellt. Die Gewinne in der Energieversorgung und weniger stark in den sonstigen Bereichen vermochten die Verluste der Immobilienwirtschaft – mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt – nicht zu kompensieren.

Angesichts einer noch fehlenden Zeitreihenbetrachtung ist es nicht möglich, Rückschlüsse auf die Konsolidierungspotenziale zu ziehen, die in den Auslagerungen stecken. Schließlich war es ja ein erklärtes Ziel der Einführung neuer Steuerungsmodelle, dass die Auslagerung von Aufgabenbereichen zu einer höheren Wirtschaftlichkeit führt und damit Haushaltsdefizite einschränken hilft.⁹⁶ Dies sollte sich an einer zunehmenden Verbesserung der Jahresabschlüsse der FEUs oder geringer werdender Zuschüsse der Kernhaushalte an die FEUs ablesen lassen.

Die Überschüsse der Energieversorgung (Stadtwerke) sind bekannt. Sie decken oftmals die Fehlbeträge im ÖPNV oder anderen defizitären Bereichen (z. B. Bäder). Es bedarf noch weiterer Analysen, um die Jahresabschlüsse der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen im Rahmen der kommunalen Haushaltsentwicklung bewerten zu können. Für Ostdeutschland wäre auch verstärkt die Wohnungswirtschaft zu untersuchen.

3.4 Ausgaben für Investitionen

Für die Kernhaushalte ist seit langem ein Prozess rückläufiger Investitionstätigkeit feststellbar (*vgl. Abschnitt II.2.5*). Ein Teil dieser nicht mehr getätigten Investitionen ist mit der Auslagerung in selbständige Organisationseinheiten abgewandert. Entsprechend hat sich auch die Kreditaufnahme verlagert. Während in den Kernhaushalten zuletzt die fundierten Schulden rückläufig waren, nahmen sie in den FEUs zu (*vgl. Abb. 5 u. 6*).

96 Vgl. dazu z. B. HEINELT, H. (1997): Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik. Ein Überblick. In: Heinelt, H./Meyer, M. (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Opladen, S. 12-28. Ein aktueller Ergebnisüberblick ist dem Sammelband KILIAN, W./RICHTER, P./TRAPP, J. H. (Hrsg.; 2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin.(= Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 25) zu entnehmen.

Die Investitionstätigkeit der Auslagerungen lässt sich anhand des Zugangs an Sachanlagen in einem Jahr abbilden. Dieser Wert ist in etwa den Ausgaben für Investitionen der kommunalen Kernhaushalte vergleichbar.⁹⁷

Im Jahr 2005 hat in den kommunalen FEUs ein Zugang an Sachanlagen in Höhe von 316 € je Einwohner stattgefunden (vgl. Abb. 32). Mit Ausnahme von Hessen, das aufgrund der extrem hohen Zugänge im Bereich „Kreditwirtschaft“ eine herausragende Stellung einnimmt, bewegten sich die Zugänge zwischen 165 € je Einwohner (Schleswig-Holstein) und 386 € je Einwohner (Baden-Württemberg). In Westdeutschland waren die Investitionen um 18 € je Einwohner höher als in Ostdeutschland. Der aufgrund der in Ostdeutschland weiter bestehenden Notwendigkeit des Infrastrukturaufbaus zu erwartende höhere Sachanlagenzugang ist bei den Auslagerungen – im Gegensatz zu den Kernhaushalten – also nicht feststellbar.

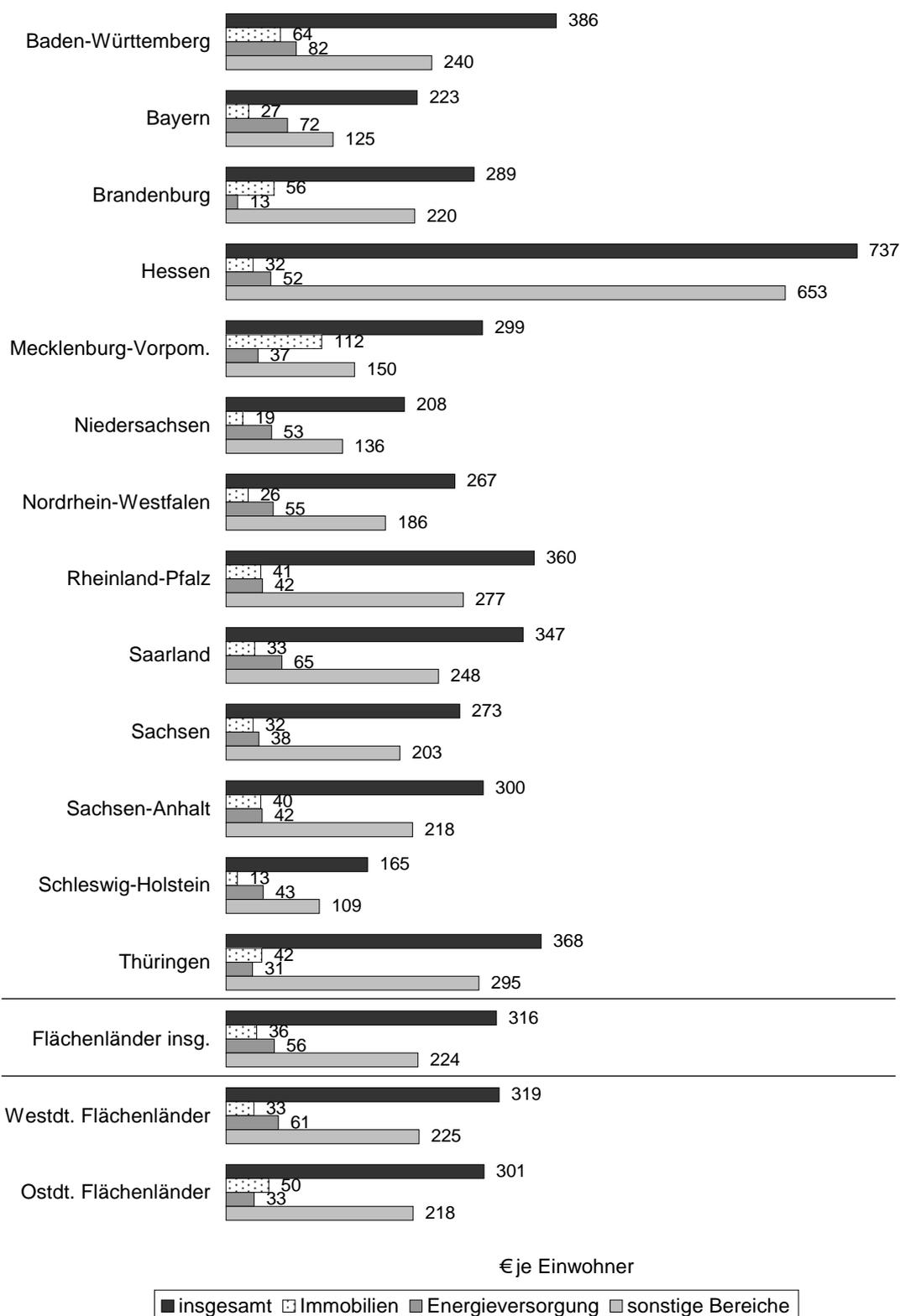
Die zuvor bei den Schulden erkannte große Bedeutung der kommunalen Wohnungswirtschaft in Ostdeutschland ist hier nicht so prägend zu erkennen. Die für positive Jahresabschlüsse maßgebliche Energieversorgung trägt ebenfalls nicht zur Masse der Investitionen bei. Die Investitionen verteilen sich gleichmäßiger auf eine größere Gruppe von Aufgabenbereichen. Dazu gehören insbesondere die Abfall- und Abwasserwirtschaft, die Wasserwirtschaft und das Gesundheitswesen (Krankenhäuser).

3.5 Anteil der Auslagerungen am Konzern Stadt

Anhand der Personalausgaben und der Investitionen kann der Grad der Auslagerung in den Bundesländern untersucht werden. Beide Merkmale können, obwohl aus unterschiedlichen Rechnungssystematiken stammend, durchaus zur Bildung von Anteilen zu einer Gesamtgröße aufaddiert werden. Finanzmittel für Personal können nur an einer Stelle verbucht werden. Gleiches gilt für Investitionen (mit Ausnahme der Transferleistungen zwischen Auslagerung und Kernhaushalt). Das Ergebnis sollte zumindest eine große Annäherung an eine tatsächlich konsolidierte Betrachtung ermöglichen.

⁹⁷ Den eigenen Sachinvestitionen der Kommunen sind die Investitionszuweisungen an Dritte gleichzustellen, durch die z. B. die Träger der freien Wohlfahrtspflege in die Lage versetzt werden, Kindertageseinrichtungen oder andere soziale Einrichtungen zu errichten. Ausgeschlossen werden müssen allerdings die Investitionszuweisungen der Kernhaushalte an die eigenen Auslagerungen, da dies zu Doppelzählungen führen würde.

Abbildung 32: Zugang an Sachanlagen der kommunalen öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen 2005 – € je Einwohner –



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Basis des Vergleichs ist das Jahr 2005. Beide Merkmale sollten unterschiedliche Auslagerungsgrade zeigen, weil vor allem kapitalintensive Bereiche wie die Energieversorgung oder die Abfall- und Abwasserwirtschaft in einem hohen Maße ausgelagert sind und deshalb hier auch höhere Investitionssummen erwartet werden können.

Im Bundesdurchschnitt zeigt sich mittlerweile ein Auslagerungsgrad von 50 % beim Personal und von 54 % bei den Sachinvestitionen (*vgl. Abb. 33*). Da hier die Zweckverbände, soweit sie nicht kaufmännisch buchen, nicht mit enthalten sind, liegt der Anteil also noch etwas höher. Bei den Personalaufwendungen gibt es keine Unterschiede im Auslagerungsgrad zwischen West- und Ostdeutschland. Bei den Investitionen liegt der Auslagerungsgrad in Ostdeutschland aber um 5,6 %-Pkte unter dem westdeutschen Niveau.

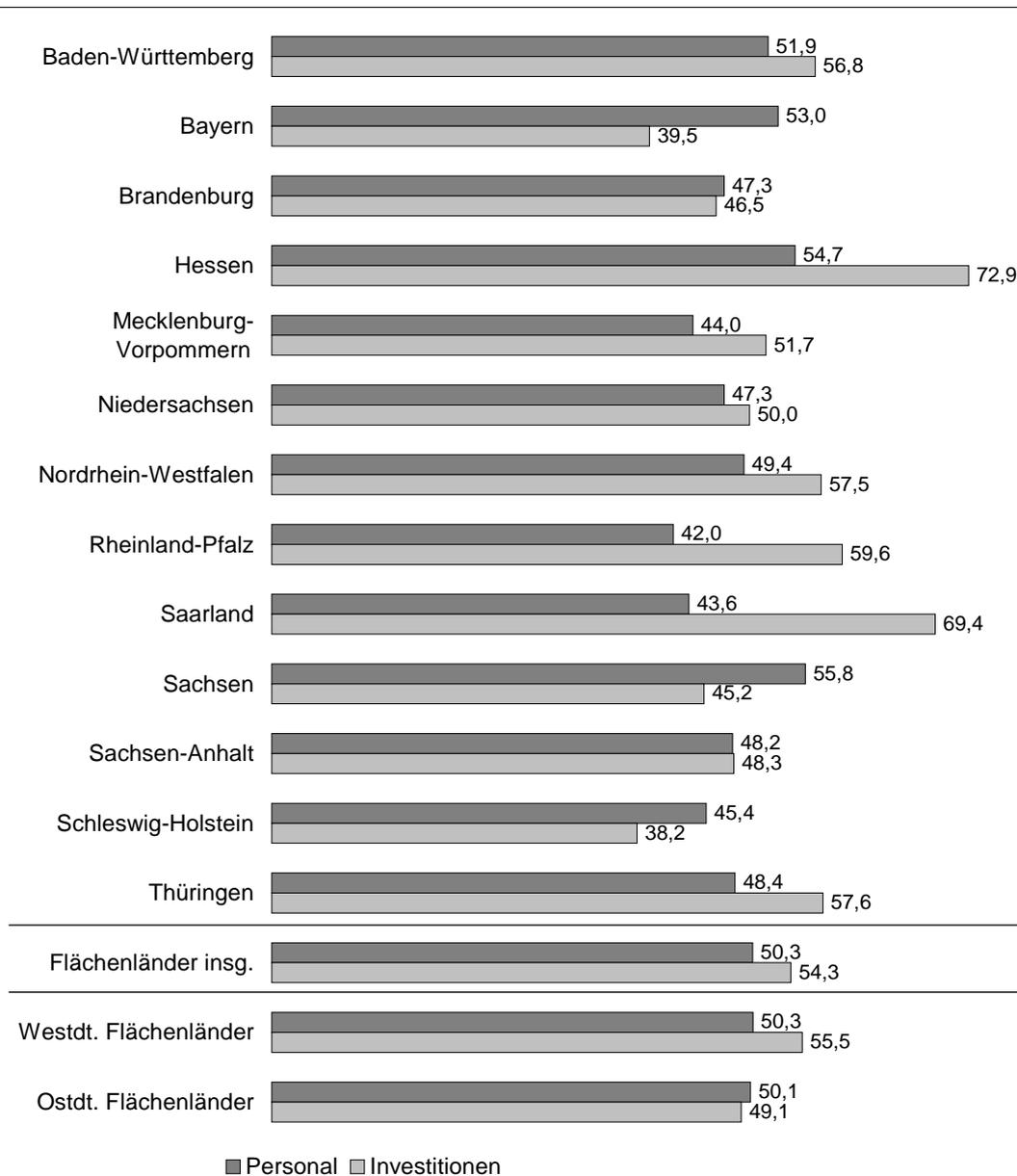
Der Auslagerungsgrad variiert bezogen auf das Personal zwischen 42 % in Rheinland-Pfalz und rd. 55 % in Hessen und Sachsen. Bezogen auf die Investitionen ist zumindest für 2005 eine wesentlich größere Spannweite feststellbar. Nur rd. 39 % waren in Bayern und Schleswig-Holstein ausgelagert, dafür aber rd. 73 % in Hessen und 69 % im Saarland. Ein Zusammenhang ist hier nicht feststellbar. Die anhand der Ortsgrößenstruktur für Nordrhein-Westfalen festgestellte Beziehung, dass kleine Gemeinden tendenziell weniger ausgelagert haben als große,⁹⁸ ist hier nicht übertragbar, da z. B. das großstädtisch geprägte Nordrhein-Westfalen beim Personal einen geringeren Auslagerungsgrad aufweist als die wesentlich kleinstädtischer geprägten Länder Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen.

Dass die Investitionstätigkeit keinen höheren Auslagerungsgrad aufweist als die Personalaufwendungen, ist außer für die ostdeutschen Bundesländer Brandenburg und Sachsen auch für die westdeutschen Bundesländer Bayern und Schleswig-Holstein zu erkennen.

Die Auslagerungsgrade bei Personal und Investitionen bestätigen die Auslagerung bei den Schulden nur bedingt (*vgl. Abschnitt II.1.3*). Die große Übereinstimmung beim bundesdeutschen Durchschnitt ist eher zufällig. Hier spielen zum einen die Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft eine große Rolle. Zum anderen dürfte die Kraft zur Eigenfinanzierung Bedeutung haben,

98 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, a. a. O., S. 67 u. 72.

Abbildung 33: Kommunalen Auslagerungsgrad – Anteil der FEUs bei Personal und Investitionen am Konzern Stadt 2005 – in % –



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

so dass Kommunen in finanzschwächeren Bundesländern eher Schulden zur Investitionsfinanzierung aufnehmen als solche in finanzstärkeren Ländern.

Insgesamt bestätigt sich aber nochmals die stark zersplitterte Organisation der Kommunen. Der kommunale Kernhaushalt, wie ihn die Finanzstatistik darstellt und für den sie im Jahr 2007 den doch so hohen Überschuss ausgewiesen hat, bildet grob die Hälfte der „kommunalen Wirklichkeit“ ab. Hier konnte nun

eine Informationslücke geschlossen werden. Auf dem hohen Aggregationsniveau der vorliegenden Analyse ist der statistische Befund aber nur begrenzt interpretierbar. Die Beantwortung der Frage nach dem Umfang und der Struktur der Auslagerungen führt angesichts der aufgefundenen Unterschiedlichkeiten zu neuen Fragen und zu weiterem Forschungsbedarf.

Teil III:

Zur fiskalischen Einbindung der Kommunen in ihre Bundesländer

Die Finanzen der Kommunen – wie die des Staates insgesamt – stehen in einem wechselseitigen Gefüge von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Ausgaben dienen der Aufgabenerfüllung, sind also vom Umfang und der Qualität der zu finanzierenden Aufgaben abhängig. Ihnen stehen Einnahmen gegenüber, die die Aufgabenerfüllung finanziell gewährleisten sollen. Die fiskalische Position einer Gemeinde ist damit in Abhängigkeit vom Aufgabenkanon und den zur Verfügung stehenden Einnahmen zu beurteilen.

Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der Kommunen sind in einem hohen Maße durch Bund und Länder fremdbestimmt. Der Einfluss der Länder führt dabei zu länderspezifischen Unterschieden in Hinblick auf die Einnahmensituation und die Aufgabenverteilung. Der länderübergreifende Vergleich der kommunalen Schulden und Jahresabschlüsse bleibt deshalb unvollständig und wird sogar verzerrt, wenn diese Unterschiede unberücksichtigt bleiben, denn diese finden ihren Niederschlag in den zu vergleichenden finanzstatistischen Kennzahlen wie z. B. für Personalausgaben, Investitionen oder Betriebsertrag. Angesichts der eingeschränkten Aufgaben- und Finanzautonomie der Gemeinden wird nachfolgend ein Blick auf ihre Einbindung in ihre Bundesländer geworfen. Dabei stehen zwei Fragestellungen im Vordergrund:

- Welcher finanzielle Handlungsspielraum besteht in den Bundesländern? Wie sieht ihre Einnahmensituation nach Länderfinanzausgleich aus? Lässt sich feststellen, dass Gemeinden in fiskalisch gut (schlecht) ausgestatteten Bundesländern eine bessere (schlechtere) Haushalts- und Verschuldungslage aufweisen?
- Wie teilen sich die Landesebene und die Gemeindeebene die öffentliche Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Bundesländern? Mit Bezug auf die Haushalts- und Verschuldungslage kann weiterhin gefragt wer-

den: Weisen Gemeinden in Ländern mit höherem (geringerem) Kommunalisierungsgrad eine schlechtere (bessere) Situation auf?

Mit der Beantwortung dieser beiden Fragen bzw. Fragenkomplexe wird hier die fiskalische Einbindung der Kommunen in ihre Bundesländer nur insoweit thematisiert, wie sich daraus Interpretationshilfen für Ausgabenunterschiede erkennen lassen. Tiefergehende Aussagen über sich dahinter verbergende Ursachen z. B. einer nicht aufgabenangemessenen Dotierung der kommunalen Schlüsselmasse⁹⁹ oder aber einer unzureichenden Ausgleichsintensität im Länder- bzw. kommunalen Finanzausgleich¹⁰⁰ können nicht abgeleitet werden.

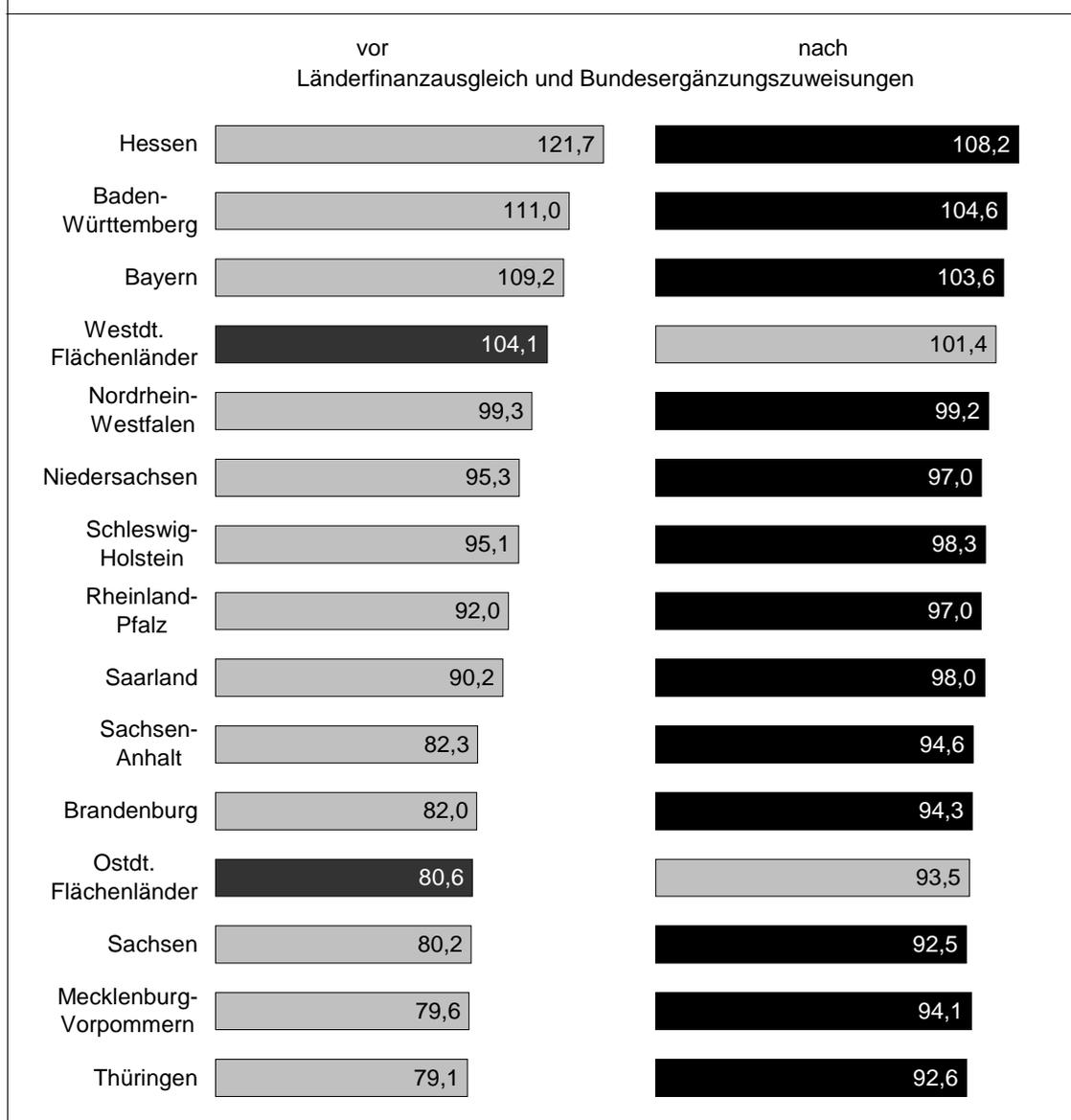
1 Finanzausstattung auf Länderebene

Die Höhe der Ausgaben zweier Kommunen in verschiedenen Bundesländern hängt nicht nur davon ab, welche Aufgaben sie wahrnehmen. Sie wird – sofern Kredite oder Rücklagen den „Spielraum“ nicht erweitern – durch die laufenden Einnahmen begrenzt. Sieht man einmal von den im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung direkt entstehenden Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und sonstigen Entgelten ab, so ergibt sich die verfügbare Finanzmasse aus den Steuereinnahmen, die die Gemeinden unmittelbar (Gewerbsteuer etc.) einnehmen, und aus solchen, die ihnen mittelbar über Zuweisungen des Landes (kommunaler Finanzausgleich, Zweckzuweisungen aus den Landeshaushalten etc.) zufließen. Die Steuerstärke der Länder ist also mit entscheidend für die Einnahmen und damit die Ausgabenpotenziale der Gemeinden. Sie variiert aber erheblich (*vgl. Abb. 34, linke Seite*). Gemessen am Durchschnitt der Flächenbundesländer wies Hessen im Jahr 2006 eine um 21,7 %

99 Zur Dotierung der Finanzausgleichsmasse vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (2007): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung. In: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung. Berlin, S. 173-192 (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 11).

100 Vgl. dazu SELMER, P. (2007): Zum Verhältnis von finanzieller Eigenverantwortung und bündischen Solidarpflichten. Schlussfolgerungen aus dem Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, a. a. O., S. 253-264. In Bezug auf den kommunalen Finanzausgleich etwa JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Berlin, S. 126f. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 6). – ZIMMERMANN, H. (1999): Kommunalfinanzen, a. a. O., S. 240.

Abbildung 34: Finanzkraft der Länder einschl. Gemeinden* nach Bundesländern (ohne Stadtstaaten) vor und nach Länderfinanzausgleich im Jahr 2006 in % (Flächenländer = 100)**



* Der Finanzkraft wurden hier die unkorrigierten Steuerkraftwerte der Länder und Gemeinden zugrunde gelegt.

** Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

Quelle: Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2006 (BR-Drs. 181/08 V. 14.03.2008). – BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2007): Bundesländer-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung. Ausgabe 2007. Berlin, S. 58.

überdurchschnittliche Steuerkraft auf.¹⁰¹ Mit einer um rd. 21 % unterdurchschnittlichen Steuerkraft stehen die ostdeutschen Bundesländer am Ende der Rangskala.

Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs kommt es zu einer Umverteilung der Steuereinnahmen.¹⁰² Danach reduzieren sich die Finanzkraftunterschiede unter Berücksichtigung der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung auf 92,5 (Sachsen) zu 108,2 % (Hessen) des Länderdurchschnitts (vgl. *Abb. 34, rechte Seite*).¹⁰³

Somit kann die These vertreten werden, dass die Kommunen in – auch nach Länderfinanzausgleich noch – „reichen“ Bundesländern größere Finanzspielräume haben. Unter der Prämisse „gleichwertiger Lebensbedingungen“¹⁰⁴ im gesamten Bundesgebiet, aus der eine annähernd gleiche Pflicht zur Leistungsbereitstellung folgt, sind die Kommunen in „reichen“ Ländern wahrscheinlich eher in der Lage, die Aufgaben mit den laufenden Einnahmen zu erfüllen. Je „ärmer“ ein Land ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Aufgaben mit einer geringeren Intensität erfüllt werden bzw. einzelne, nicht bundesweit pflichtige Aufgaben entfallen oder aber dass die Einnahmen nicht (mehr) ausreichen und Defizite in den Haushalten entstehen.¹⁰⁵

101 Die hier dargestellte Steuerkraft basiert auf Daten, die im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich Anwendung finden. Die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs vorgenommenen Modifikationen der Steuerkraft (z. B. Anrechnung von nur 64 % der gemeindlichen Steuerkraft) wurden hier aber unterlassen.

102 Vgl. SUNTUM, U. v./HAFEMANN, K. (2007): Für eine grundlegende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. In: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, a. a. O., S. 209-232.

103 Die an die neuen Bundesländer ausgeteilten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen werden hier nicht berücksichtigt, weil sie nicht der allgemeinen Aufgabenwahrnehmung dienen, sondern die Infrastrukturlücke in Ostdeutschland schließen und den wirtschaftlichen Aufbau fördern sollen.

104 Seiner begrifflichen Unbestimmtheit und verfassungsrechtlichen Abschwächung (im Zuge der Grundgesetzänderung aus dem Jahr 1994) zum Trotz stellt der in Art. 72 II GG festgeschriebene Gleichwertigkeitsgrundsatz noch immer eine zentrale rechtliche und gesellschaftlich akzeptierte Leitvorstellung politischen Handelns dar. Vgl. dazu u. a. BARLÖSIUS, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. H. 37, S. 16-23. – BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG (2005): Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Beschlossen auf der 3. Sitzung des Beirats für Raumordnung am 21.09.2005. Abruf unter <http://bmvbs.bund.de/Anlage/original_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der-Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf> (Stand:18.06.2008).

105 Geht man davon aus, dass die nach Länderfinanzausgleich verbliebenen Finanzkraftunterschiede normativ gewollt sind, dann dürfte die Existenz eines Zusammenhangs zwischen Finanzkraft eines Landes und Haushaltssituation der Kommunen nicht zur Forderung einer weiteren Einebnung der Finanzkraftunterschiede auf Länderebene führen. Die Anerkennung länderspezifischer Disparitäten wäre dann Grund zu der Forderung, dass jeder nach Finanzausgleich mit den ihm verfügbaren Mit-

Bezogen auf die zuvor empirisch gewonnenen Erkenntnisse für die Verschuldung und die Haushaltsentwicklung passen diese Überlegungen ganz offensichtlich in positiver Hinsicht zur Situation der Kommunen in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern und in negativer Hinsicht zu der der Kommunen in den Ländern Rheinland-Pfalz und Saarland. Auch Nordrhein-Westfalen kann noch so eingruppiert werden. Die Kommunen in Hessen, Schleswig-Holstein und in Sachsen lassen sich hingegen nicht nach dieser These zuordnen.

2 Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesländer

Stellt man sich vor, alle öffentlichen Aufgaben in einem Bundesland¹⁰⁶ werden durch eine Säule symbolisiert, so lässt sich diese Säule nach dem Gewicht der Beteiligten, die an der Erfüllung der Aufgaben mitwirken, einteilen (vgl. Abb. 35). Die Gewichtung erfolgt auf Basis der getätigten Ausgaben jedes Beteiligten. Sie sagen zwar nichts über die Notwendigkeit bzw. Bedeutung der einzelnen Aufgaben aus oder darüber, ob ein bestehender Bedarf gedeckt werden konnte. Auch ist nicht zu erkennen, ob die Aufgabenwahrnehmung wirtschaftlich erfolgt. Die Ausgaben zeigen aber die von den politisch Verantwortlichen gewählten Präferenzen (z. B. für Bildung oder Mobilität) bzw. die aufgrund gesetzlicher Vorgaben definierten Ansprüche (z. B. auf Sozialleistungen), und sie offenbaren die Aufgabenverteilung zwischen den Beteiligten.

Zu den Beteiligten gehören neben dem Land die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die kommunalen Zweckverbände, wobei sich diese Einteilung hier pragmatisch an der Erfassung der Beteiligten in der Rechnungsstatistik der öffentlichen Haushalte orientiert. Zu berücksichtigen sind weiterhin die Auslagerungen der jeweiligen Körperschaften, die in der Statistik der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen erfasst sind. Insbesondere die Gemeinden haben mittlerweile einen großen Teil ihrer Aufgaben aus den Kernhaushalten ausgelagert.¹⁰⁷ Dies führt dazu, dass die an den Ausga-

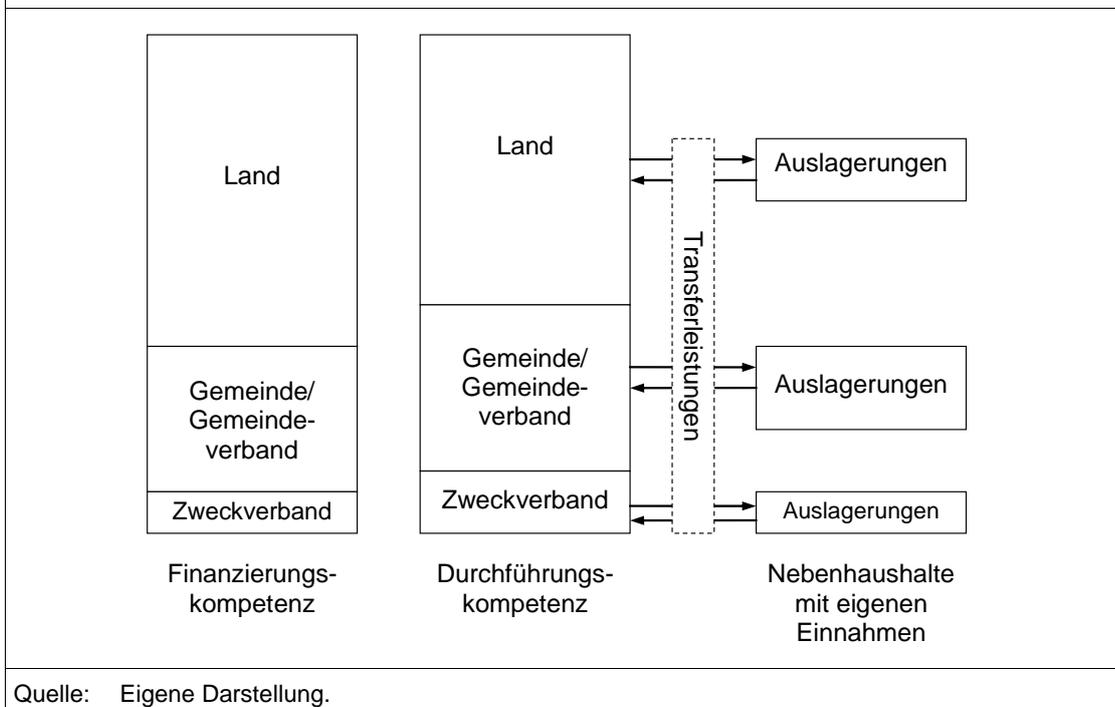
teilen eine ausgeglichene Haushaltswirtschaft betreiben müsste – auch wenn dabei Unterschiede in der kommunalen Aufgabenwahrnehmung hinzunehmen sind.

106 Aufgaben, die der Bund wahrnimmt, werden hier nicht mitbetrachtet.

107 Vgl. *Abschnitt II.3.5*; eine Auswertung in Abhängigkeit von der Ortsgröße ist für die Personalausgaben und die Sachinvestitionen am Beispiel Nordrhein-Westfalens zu finden in JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): *Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen*, a. a. O., S. 67 u. 72.

ben gemessenen Aufgaben im Niveau reduziert erscheinen, denn die Auslagerungen verfügen in der Regel über eigene Einnahmen (die [teilweise] auch mit ausgelagert werden), so dass nur noch die Transferleistungen zur Abdeckung der nicht selbst gedeckten Ausgaben der Auslagerungen in den Länder- bzw. Kommunalhaushalten erscheinen. Es ist so, als ob Wasser aus den einzelnen Segmenten der Säule in unterschiedlichem Umfang in jeweils separate Behälter umgefüllt wird, wobei die Säule insgesamt kleiner wird und sich dabei die Gewichte zwischen den Teilsäulen verändern (s. *Abb. 35*). Erst eine konsolidierte Betrachtung zeigt wieder die tatsächlichen Beiträge der einzelnen Beteiligten und den Gesamtumfang der Ausgaben bzw. Aufgaben.

Abbildung 35: Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen (schematische Darstellung)



Der Vergleich von Gemeinden aus unterschiedlichen Bundesländern muss berücksichtigen, dass die relativen Gewichte der einzelnen Beteiligten in einer Aufgabensäule zwischen den Bundesländern differieren, weil

- die Gemeinden und Gemeindeverbände in unterschiedlichem Umfang Aufgaben übertragen bekommen haben (Kommunalisierung), sei es als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe oder als staatliche Auftragsangelegenheit, und weil

- Länder und Gemeinden in unterschiedlichen Anteilen Aufgaben in den Kernverwaltungen und in Auslagerungen wahrnehmen.¹⁰⁸

Eine Bereinigung um solche Einflüsse stellt den Vergleich der Gemeinden auf eine bessere Basis.¹⁰⁹ Wollte man ihn aber in Pro-Kopf-Werten ausdrücken, würde kaum ein Kämmerer, Ratsmitglied oder Bürger mehr seine Haushaltszahlen wieder erkennen. Diese Zahlen sind aber die Grundlage ihres faktischen Handelns. Eine höhere Vergleichbarkeit geht also – zumindest für den nicht geübten Betrachter – einher mit einer Transparenzmindernden Informationsfülle. Die Schaffung von Transparenz ist aber ein wesentliches Ziel des Schuldenreports, weil nur Transparenz Stärken und Schwächen tatsächlich erkennen lässt und damit zur Diskussion und daraus folgendem Handeln motiviert. Insofern kann es nur darum gehen, neben die tatsächlichen lokalen Finanzkennzahlen einen aufgabenorientierten Korrekturfaktor zu stellen, der erkennen lässt, wie die lokalen Merkmalsausprägungen in einem Bundesland im Vergleich zu einem anderen Bundesland zu bewerten sind. Letztendlich bleibt er aber ein statistisches Konstrukt. Die Frage nach den tieferen Ursachen der feststellbaren Differenzen stellt eine eigene Forschungsarbeit dar.

Der Korrekturfaktor hinsichtlich unterschiedlicher Aufgabenstrukturen kann an zwei Ausgangspunkten ansetzen (*vgl. Abb. 35*):

- Im ersten Fall wird danach gefragt, wer die Aufgaben tatsächlich erfüllt, d. h. vor Ort durchführt. Unterschiedliche Aufgabenübertragungen auf die Kommunen bedingen Differenzen in der Durchführungskompetenz und mithin unterschiedliche Ausgabenlasten.
- Im zweiten Fall wird danach gefragt, wer die Aufgaben finanziert (Finanzierungskompetenz).¹¹⁰ Abgesehen von der Eigenfinanzierung über Entgelte und eigene Steuereinnahmen erhalten z. B. die Kommunen allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen von den Ländern, darunter auch Zuweisungen für Auftragsangelegenheiten. Analog erhalten die Zweckverbände Umlagen von ihren Mitgliedern.

108 Dass darüber hinaus die absolute Höhe der Ausgaben zwischen den Bundesländern variiert, was wegen des Gebots der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weniger an einem unterschiedlichen Aufgabenbestand liegt, als vielmehr Folge differierender finanzieller Einnahmen der Beteiligten ist, wurde in *Abschnitt III.1* gezeigt.

109 Bei all diesen Betrachtungen bleiben Unterschiede in der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung unberücksichtigt. Über sie liegen keine Informationen vor.

110 Vgl. die Analyse von POHLAN, J. (1997): *Finanzen der Städte. Eine Analyse der mittelfristigen Entwicklungsunterschiede*. Berlin, S. 74f. (= *Forum Öffentliche Finanzen*, Bd. 4).

Im gegenwärtigen System muss das Gewicht der Länder bei der Finanzierungskompetenz größer sein als bei der Durchführungskompetenz, weil sie aufgrund von Aufgabenübertragungen an die Kommunen nach dem Konnexitätsprinzip¹¹¹ verpflichtet sind, entsprechende Erstattungszahlungen an die Kommunen zu leisten. Darüber hinaus müssen die Länder die nur unzureichend mit eigenen Steuereinnahmen ausgestattete Finanzierungsbasis der Kommunen aus dem Topf der Gemeinschaftssteuern auffüllen,¹¹² wobei sich die Aufstockung der kommunalen Finanzmittel auch nach dem Umfang der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben richten soll.

Im Folgenden wird nach der Durchführungskompetenz gefragt: Wer erfüllt eine Aufgabe und tätigt die dafür notwendigen Ausgaben unmittelbar?¹¹³ Der Anteil an den Gesamtausgaben in einem Flächenbundesland, der dabei auf die Kommunen¹¹⁴ entfällt, wird als Kommunalisierungsgrad bezeichnet.¹¹⁵ Er lässt sich auch als Dezentralisierungsgrad charakterisieren. Umgekehrt kann der Zentralisierungsgrad als der Anteil des Landes (als Zentralgewalt) an den Gesamtausgaben definiert werden. Damit werden die länderspezifischen Unterschiede der kommunalen Ausgaben identifiziert.

Im Folgenden werden zunächst der Kommunalisierungsgrad der Kernverwaltung (*Abschnitt III.2.1*) und anschließend derjenige der Auslagerungen (*Abschnitt III.2.2*) untersucht. Abschließend wird dann eine Zusammenfassung beider Kommunalisierungsgrade, die ja auf unterschiedlichen Konzepten des Rechnungswesens basieren, versucht (*Abschnitt III.2.3*). Zeitlich kann diese Analyse wiederum nur auf das Jahr 2005 als aktuellstem Bezugspunkt zugreifen.

111 Vgl. z. B. LOHSE, F. (2006): Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip. Diss., Baden-Baden (= Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd. 48). – SCHLIESKY, U. (2001): Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip. Dogmatische und prozessuale Überlegungen zur Fundierung der Finanzhoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV). Jg. 54, H. 17, S. 714-723.

112 Aufstockungsfunktion nach Art. 106 Abs. 7 GG.

113 Ausgeblendet wird dabei die Frage, ob die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel auch ausreichen. Zur Dotierung der Finanzausgleichsmasse vgl. JUNKERNHEINRICH, M. (2007): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen?, a. a. O.

114 Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zweckverbände.

115 Der hier ermittelte Kommunalisierungsgrad ist nicht zu verwechseln mit dem organisationsorientierten Kommunalisierungsbenchmark; vgl. dazu HESSE, J. J./GÖTZ, A. (2005): Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin.

2.1 Kommunalisierungsgrad der Kernhaushalte

Der Kommunalisierungsgrad der kommunalen Kernverwaltung kann in Bezug auf die Durchführungskompetenz – „Wer erbringt eine Leistung und trägt dafür unmittelbar die Ausgaben?“ –, anhand der *unmittelbaren Ausgaben* für den Gesamthaushalt (Gesamtindikator), für einzelne Ausgabenarten (ausgabenspezifischer Indikator, z. B. Personalausgaben) und für einzelne Aufgabenbereiche (aufgabenspezifischer Indikator, z. B. soziale Leistungen) berechnet werden. Unmittelbare Ausgaben sind die im Zuge der Aufgabenerfüllung getätigten Ausgaben ohne Zahlungen an den öffentlichen Bereich¹¹⁶ und ohne besondere Finanzierungsvorgänge.¹¹⁷ Sie enthalten die Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand, Zinsen, Sachinvestitionen sowie laufende und vermögenswirksame Zahlungen an andere Bereiche.¹¹⁸ Mit Ausnahme des Gesamtindikators gilt es aber Folgendes zu beachten: Aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips werden die Schuldentilgung sowie die Zinsausgaben nicht in den einzelnen Aufgabenbereichen, sondern nur zentral im Einzelplan bzw. der Funktion 9/Allgemeine Finanzwirtschaft gebucht.¹¹⁹

Vor dem Hintergrund, dass Zinsausgaben keiner Aufgabe dienen, sondern allein Kosten der Kreditaufnahme sind, könnte erwogen werden, diese Ausgaben von den unmittelbaren Ausgaben abzuziehen. Dies hätte zur Konsequenz, dass der Kommunalisierungsgrad ansteigt, weil die Länder in der Regel deutlich höhere Schuldenlasten tragen als die Gemeinden und somit ihre Zinsausgaben höher ausfallen. Ferner wurden bei ähnlichen Untersuchungen auch „Bereinigungen“ um die unmittelbaren Einnahmen insgesamt¹²⁰ bzw. um die

116 Unter dem „öffentlichen Bereich“ werden neben den Gebietskörperschaften die Sozialversicherung (einschl. Bundesagentur für Arbeit), die Zweckverbände und die sonstigen juristischen Personen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit subsumiert. Öffentliche Unternehmen werden nicht dem öffentlichen Bereich zugerechnet.

Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2008): Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2005. Wiesbaden (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1). Abruf unter <<https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,n0000.csp&treeid=71140>>, xls-Arb. „Qualitätsber.u.Methodik“ ab Zeile 274 und „Tab. 4.2“. (Stand: 15.03.2008).

117 Zu den „besonderen Finanzierungsvorgängen“ gehören auf der Ausgabenseite die Schuldentilgungen am Kreditmarkt (einschl. Sozialversicherung), die Rückzahlung innerer Darlehen, die Zuführungen an Rücklagen und die Deckung von Vorjahresfehlbeträgen; vgl. ebd.

118 Vgl. ebd. sowie Arb. „2.3-AUSG.“; zu den „anderen Bereichen“ gehören die öffentlichen und privaten Unternehmen, soziale und ähnliche Einrichtungen, Organisationen ohne Erwerbszweck, Private Haushalte (Inland) und das Ausland.

119 Einnahmenseitig gilt Gleiches für die Schuldenaufnahme und die Zinseinnahmen.

120 Vgl. KARREBERG, H./MÜNSTERMANN, E. (1986): Gemeindefinanzbericht 1986. In: Der Städtetag. N. F. Jg. 39, H. 2, S. 110.

Gebühren und Entgelte¹²¹ vorgenommen. Damit wird der Blick auf die jeweils ungedeckten Bedarfe gelenkt. Dies ist hier aber nicht Ziel der Analyse. Auf Bereinigungen wird daher verzichtet. Jedoch sollte nicht vergessen werden, dass von der überproportionalen Zunahme der Belastungen durch Zinsausgaben und Versorgungsaufwendungen bei den Ländern im Zeitverlauf eine Zentralisierungstendenz in der Ausgabenverteilung ausgeht bzw. auszugehen scheint. Insofern wäre deren Neutralisierung zumindest bei zeitlichen Vergleichen notwendig.

Gemessen an den unmittelbaren Ausgaben variiert der Kommunalisierungsgrad zwischen 36,5 % im Saarland und 50,7 % in Nordrhein-Westfalen (*vgl. Abb. 36*). Mit Ausnahme des Saarlandes weisen die neuen Bundesländer die niedrigsten Kommunalisierungsgrade auf. In der Gesamtschau zeigen sie einen engen Bezug zu den Einwohnerzahlen der Länder, d. h. zur Landesgröße, auf. Eine einfache exponentielle Regression ergibt ein Bestimmtheitsmaß r^2 von 0,72, was auf einen inhaltlichen Zusammenhang schließen lässt.¹²²

Vor dem Hintergrund, dass kleinere Länder einen höheren Fixkostenanteil bei der Landesverwaltung zu tragen haben,¹²³ erscheint der höhere Landesanteil an den Gesamtausgaben in einem Bundesland plausibel. Nicht umsonst erhalten die kleinen Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung.¹²⁴ Darüber hinaus führt aber auch die Existenz von höheren Kommunalverbänden, die Träger der überörtlichen Sozialhilfe sind, dazu, dass der Kommunalanteil wegen der quantitativen Bedeutung dieses Ausgabenblocks höher ausfallen muss.

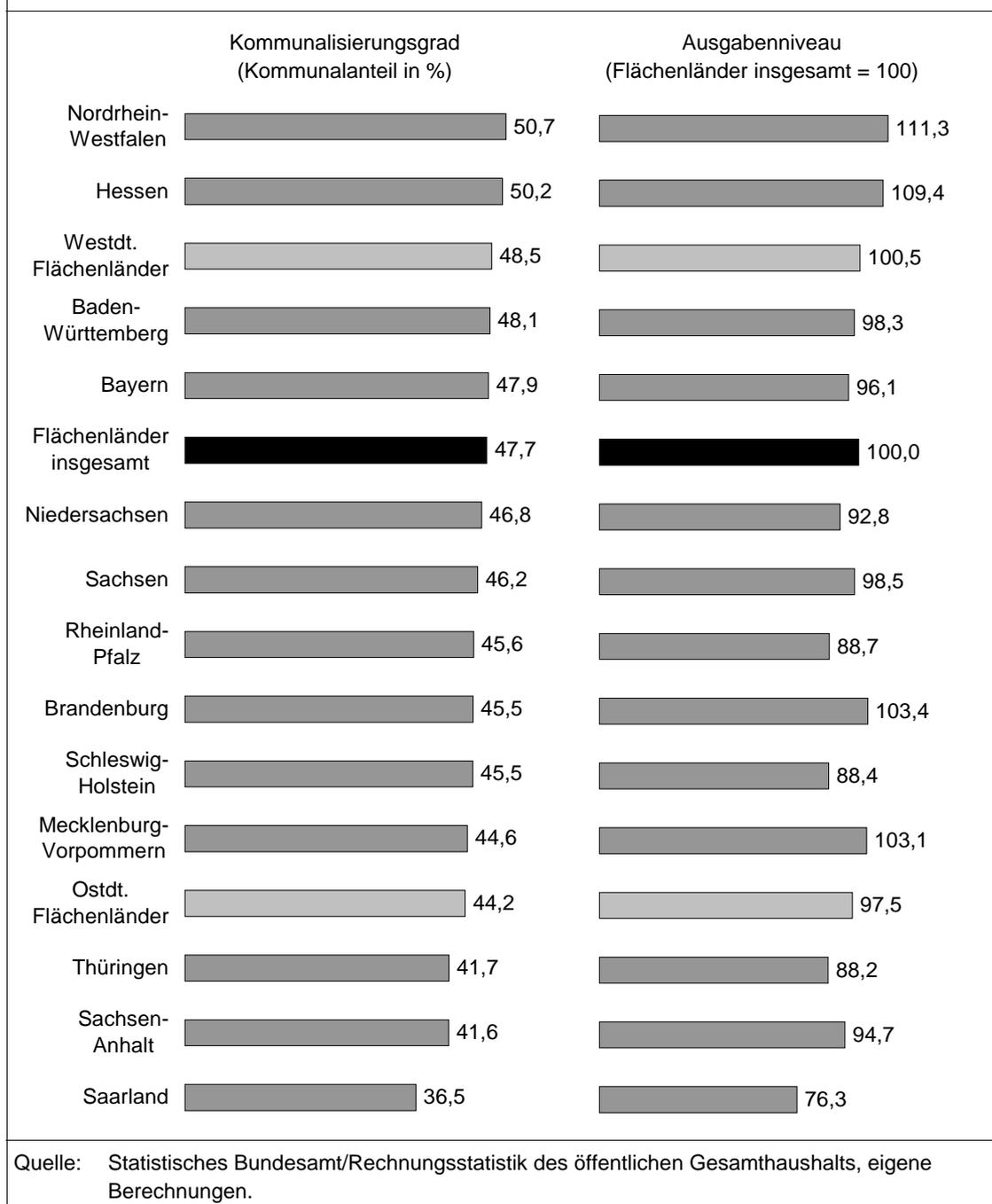
121 Vgl. STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.; 2007): Index der kommunalen Finanzausstattung. Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen. Bad Ems, S. 13 (= Statistische Analysen, No. 5).

122 F- und t-Werte (28,8 und 34,6) bestätigen die Signifikanz (5 %) des Zusammenhangs; gegenüber 2004 hat der Kommunalisierungsgrad um 0,8 %-Pkte. zugenommen, der statistische Zusammenhang in Bezug auf die Einwohnerzahl aber um 0,1 Pkte. abgenommen.

123 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kosten der Kleinheit. Am Beispiel der politischen Führungsausgaben. In: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Berlin, S. 231-246 (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 7).

124 Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2007): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung. Ausgabe 2007. Berlin, S. 47, S. 57f. Vgl. dazu auch JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2004): Kosten politischer Führung als Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Finanzwissenschaftliches Gutachten erstattet dem Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz. Trier.

Abbildung 36: Kommunalisierungsgrad und Ausgabenniveau öffentlicher Aufgaben der Kernhaushalte nach Bundesländern anhand der unmittelbaren Ausgaben im Jahr 2005 in %



In der Gegenüberstellung von Kommunalisierungsgrad und Ausgabenniveau sollte sich eine gewisse Parallelität widerspiegeln. In Ländern mit hohem Kommunalisierungsgrad (z. B. Nordrhein-Westfalen) sollte auch das Ausgabenniveau überdurchschnittlich sein. Der Zusammenhang wird allerdings von den ostdeutschen Bundesländern – mit Ausnahme von Thüringen – durchbro-

chen. Für die westdeutschen Bundesländer ist jedoch ein Bestimmtheitsmaß r^2 von 0,80 festzustellen, was einen inhaltlichen Zusammenhang zwischen Ausgabeniveau und Kommunalisierungsgrad bestätigt.¹²⁵ Der Zusammenhang kann allenfalls durch die unterschiedliche Steuerstärke in einem Bundesland modifiziert werden.

Unterschiedliche Kommunalisierungsgrade können auf zwei Ursachen zurückgeführt werden:

- Auf der Ebene der Kernhaushalte haben einzelne Aufgabenbereiche eine länderspezifisch unterschiedliche Bedeutung. Dies wird sehr deutlich an der Trägerschaft für die überörtliche Sozialhilfe, die teils in kommunaler, teils in staatlicher Hand liegt.
- Die Auslagerungen aus den Kernhaushalten variieren stark, so dass ergebnisverzerrende Niveaueffekte entstehen.

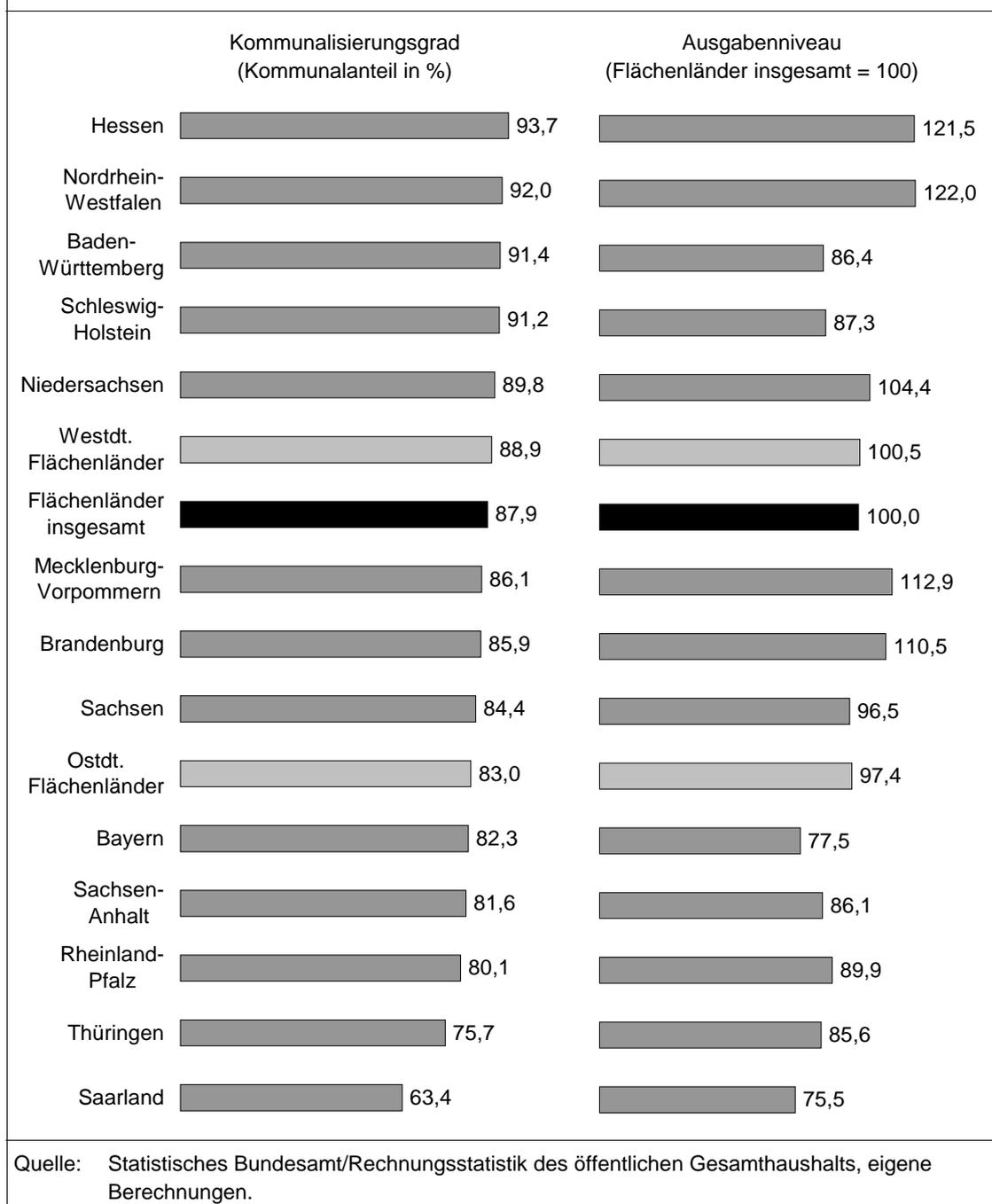
Der letztgenannte Aspekt wird im folgenden Abschnitt behandelt. Hier wird auf die erste Begründung eingegangen und dabei auf die sozialen Leistungen¹²⁶ Bezug genommen, die mit Abstand größte Ausgabenposition der Kommunen. Sie haben an den kommunalen Ausgaben einen Anteil von 35,1 %, bestimmen also maßgeblich die kommunalen Ausgaben. Zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Kommunen bestehen im Durchschnitt keine merklichen Unterschiede. Auf der Länderebene zeigt sich hingegen eine Variationsbreite von 28,3 bzw. 30,9 % in Bayern und Baden-Württemberg und 39,6 bzw. 39,0 % in Niedersachsen und Hessen. Insofern spielt nicht nur der Kommunalisierungsgrad eine Rolle bei den Ausgaben, sondern auch das unterschiedliche Ausgabeniveau.

Die unmittelbaren Ausgaben für soziale Leistungen werden im Bundesdurchschnitt zu 87,9 % von den Kommunen erbracht (*vgl. Abb. 37*). Die Höchstwerte von 93,7 bzw. 92 % weisen Hessen und Nordrhein-Westfalen auf, die auch insgesamt beim Kommunalisierungsgrad die höchsten Ausprägungen zeigten (*vgl. Abb. 36*). Zugleich zeigt sich aber auch, dass diese beiden Länder das mit Abstand höchste Ausgabeniveau aufwiesen: rd. 22 % über dem Bundesdurchschnitt.

125 F- und t-Werte (24,5 und 618,9) bestätigen die Signifikanz (5 %) des Zusammenhangs.

126 Einschließlich soziale Kriegsfolgeaufgaben und Wiedergutmachung.

Abbildung 37: Kommunalisierungsgrad und Ausgabeniveau der Kernhaushalte im Bereich soziale Sicherung nach Bundesländern anhand der unmittelbaren Ausgaben im Jahr 2005 in %



Mit knapp über 91 % weisen Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein fast ebenso hohe Kommunalisierungsgrade im Sozialbereich auf, unterscheiden sich aber von Hessen und Nordrhein-Westfalen dadurch, dass das Ausgabeniveau in diesen Ländern um rd. 35 %-Pkte. kleiner ausfällt. In Schleswig-Holstein bedeutet das geringe Ausgabeniveau bei hoher Kommunalisierung

trotzdem einen insgesamt geringen Kommunalisierungsgrad. In Baden-Württemberg hingegen ist der Kommunalisierungsgrad für die gesamten unmittelbaren Ausgaben mit 48,1 % trotz der stark unterdurchschnittlichen Sozialausgaben vergleichsweise hoch. Hier dürften folglich andere Aufgaben einen höheren Stellenwert einnehmen, wobei die Kommunen in Baden-Württemberg im Vergleich zu Schleswig-Holstein auch vor dem Hintergrund einer höheren Finanzkraft im Bundesland agieren. Im Saarland, dem Bundesland mit dem geringsten Kommunalisierungsgrad und dem niedrigsten Ausgabenniveau, bestätigt der Sozialbereich diese Position. In diesem Bundesland hat der Sozialbereich an den gesamten unmittelbaren Ausgaben auf kommunaler Ebene mit 34,8% einen leicht unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Anteil. Auf Landesebene beträgt der Ausgabenanteil 11,5 % und fällt damit mehr als doppelt so groß aus wie im Durchschnitt der Flächenländer (4,4 %).

2.2 Kommunalisierungsgrad der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

Auslagerungen in privatrechtlich geführte Organisationseinheiten haben einen bisher nicht untersuchten Einfluss auf den Kommunalisierungsgrad. Je größer ihr Anteil an der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ist, desto stärker mindern sie den Kommunalisierungsgrad und „gaukeln“ eine Zentralisierung der Aufgaben auf der Landesebene vor. Natürlich weisen auch die Länder Auslagerungen auf, doch ist zu erwarten, dass diese quantitativ bei weitem nicht so umfangreich sind. Zum einen nehmen die Länder in einem weit höheren Maße hoheitliche Aufgaben wahr: z. B. Gerichtsbarkeit, Polizei. Insgesamt trägt der sehr hohe Beamtenanteil (z. B. Schule) dazu bei, dass Ausgliederungen schwieriger sind. Zum anderen ist der Prozess der Ausgliederung aus dem Landeshaushalt noch nicht in dem Maße wie in den Kommunen fortgeschritten. Gemeinden und Gemeindeverbände nehmen in weit höherem Maße Aufgaben wahr, die sich rechtlich einfacher auch im Rahmen privatrechtlich organisierter Unternehmen erfüllen lassen. Hierzu gehören die Energie- und Wasserversorgung, die Abfall- und Abwasserbeseitigung sowie der Landverkehr (ÖPNV), die fast zu 100 % nur kommunale Auslagerungen aufweisen.

Das Merkmal, auf dem der Kommunalisierungsgrad bei den Kernhaushalten aufbaut, sind die unmittelbaren Ausgaben, die auf die Durchführungskompetenz abstellen. Um auch bei den Auslagerungen ähnlich anzusetzen, wird der

Betriebsaufwand herangezogen, d. h. diejenigen Aufwendungen, die direkt in Verbindung mit der Aufgabenerfüllung stehen. Im Unterschied zu den unmittelbaren Ausgaben der Kernhaushalte ist der Zinsaufwand hierbei nicht berücksichtigt. Anstelle der Investitionen bei den Kernhaushalten sind hier die Abschreibungen erfasst.

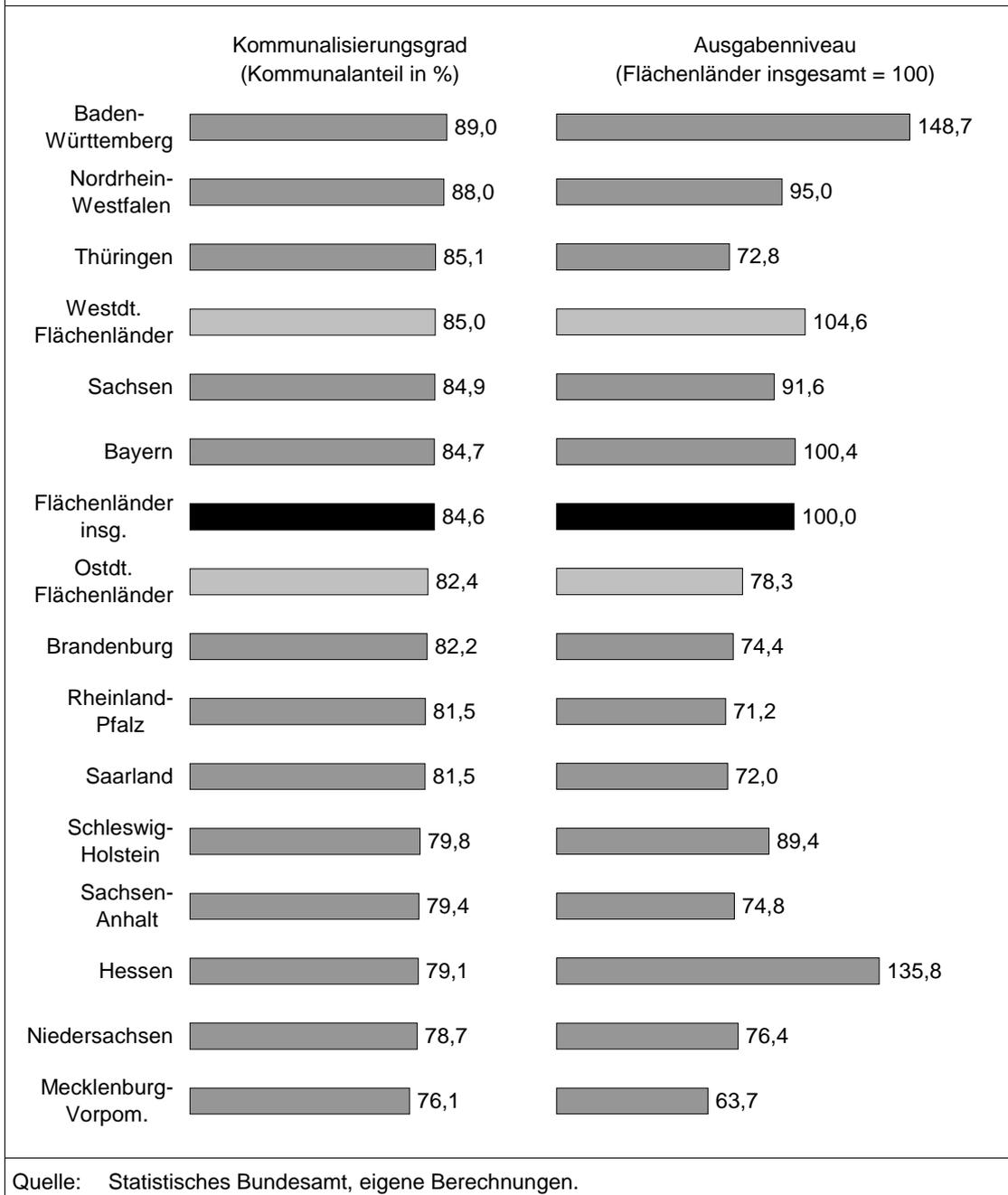
Mit bundesdurchschnittlich 84,6 % ist der Kommunalisierungsgrad bei den Auslagerungen fast doppelt so hoch wie bei den Kernhaushalten (*vgl. Abb. 38*). Der Unterschied zwischen west- und ostdeutschen Kommunen beträgt nur rd. 3 %-Pkte. Die Variation zwischen den Ländern umfasst aber wie bei den Kernhaushalten zwischen den Bundesländern eine Schwankungsbreite von rd. 13 %-Pkte: 89,0 % in Baden-Württemberg; 76,1 % in Mecklenburg-Vorpommern. Hohe Kommunalisierungsgrade weisen diesmal auch Kommunen in Ländern auf, die bei den Kernhaushalten geringe Kommunalisierungsgrade aufwiesen: Thüringen und Sachsen. Es ist aber keine generelle Umkehrung der Rangfolge sichtbar. Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg befinden sich auch hier im oberen Drittel. Allerdings weist Hessen bei den FEUs einen deutlich unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad auf.

Das Pro-Kopf-Aufwandsniveau der Auslagerungen variiert im Vergleich zu den Kernhaushalten deutlich stärker (*vgl. Abb. 38*). Während in Mecklenburg-Vorpommern nur rd. zwei Drittel des bundesdeutschen Wertes erreicht wurde, kommen die kommunalen FEUs in Hessen bzw. Baden-Württemberg auf Werte von knapp 136 bzw. 149 %. In den unterschiedlichen Aufwandsniveaus spiegelt sich die unterschiedliche Intensität der kommunalen Aufgabenwahrnehmung in den Auslagerungen wider. Zudem ist festzustellen, dass sich im Vergleich zu 2004 z. T. erhebliche Veränderungen bemerkbar machen. Insofern gibt es hier eine zeitlich weniger stabile Situation als bei den Kernhaushalten.

2.3 Konsolidierter Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung

Aufgrund der unterschiedlichen Buchführungsarten ist es schwierig, einen Gesamtkommunalisierungsgrad zu berechnen. Jede Aggregation kann nur auf Merkmalen aufbauen, die nach Möglichkeit keine oder nur geringe Bereinigungen beanspruchen. Bei der Zusammenführung beider Kommunalisierungsgrade ist zu berücksichtigen, dass hier auch Aufwände bzw. Ausgaben erfasst sind, die als Einnahmen beim jeweiligen Kernhaushalt oder der Auslagerung

Abbildung 38: Kommunalisierungsgrad und Aufwandsniveau öffentlicher Aufgaben der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Bundesländern anhand der unmittelbaren Ausgaben im Jahr 2005 in %

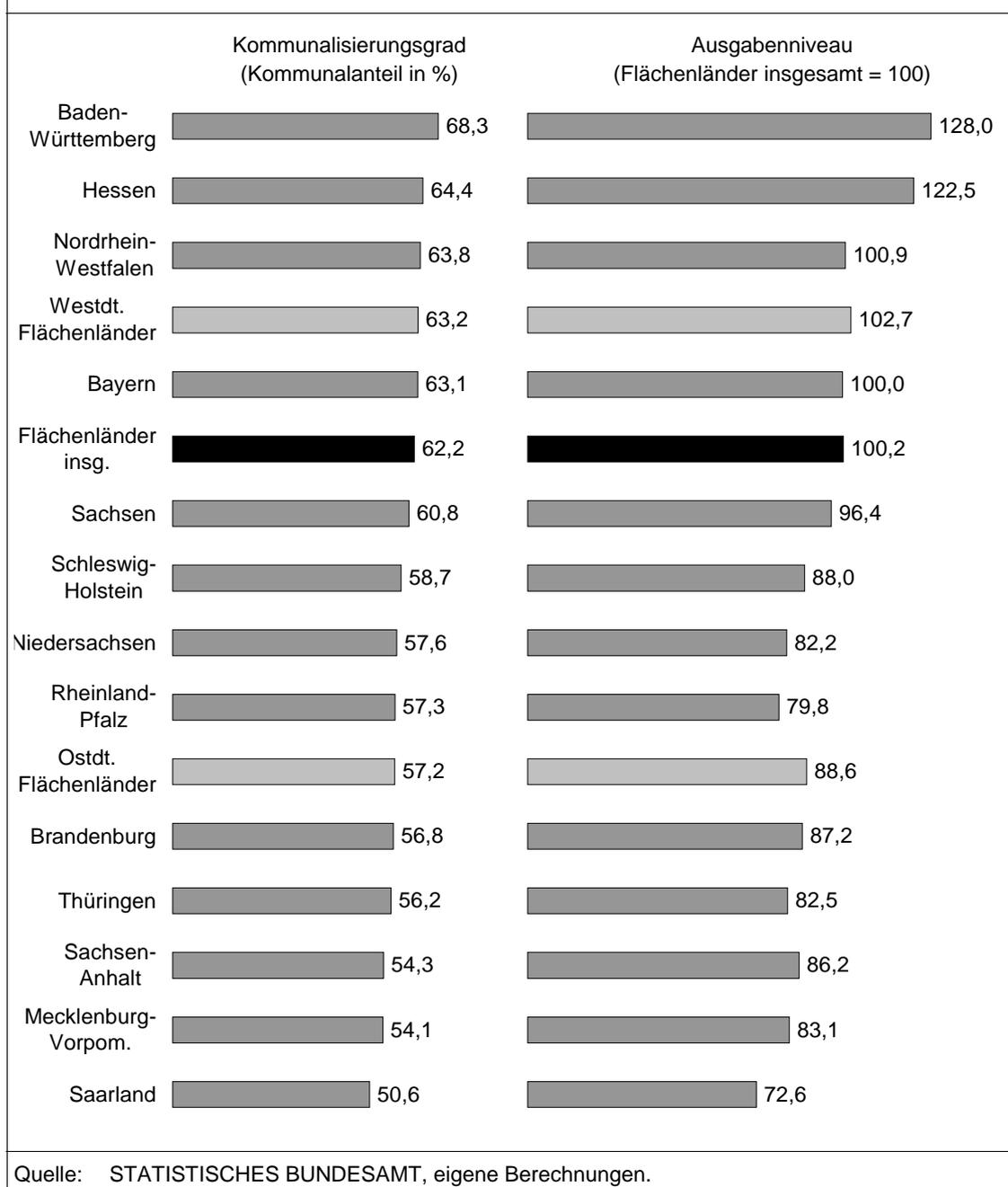


erscheinen und somit eine Doppelerfassung darstellen. Deshalb wurde hier eine Bereinigung um interne Transfers vorgenommen.¹²⁷ Dennoch bleiben die Ergebnisse nur Näherungswerte.

¹²⁷ Dazu werden die Positionen der Kernhaushalte, die Zuweisungen, Erstattungen oder ähnliches an kommunale Sonderrechnungen beinhalten, auf der Seite der Kernhaushalte abgezogen.

Unter Berücksichtigung der Auslagerung steigt der Kommunalisierungsgrad öffentlicher Aufgaben deutlich von bundesdurchschnittlich 47,7 auf 62,2 % an (vgl. Abb. 39). Baden-Württemberg liegt mit rd. 68 % an der Spitze, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland hingegen weisen mit rd. 54 bzw. 51 % den geringsten Kommunalisierungsgrad auf.

Abbildung 39: Kommunalisierungsgrad und Aufwandsniveau öffentlicher Aufgaben nach Bundesländern anhand der unmittelbaren Ausgaben im Jahr 2005 in % – Kernhaushalte und FEUs –



Im Ausgabenniveau unterscheiden sich die Kommunen wiederum erheblich. Das Ausgabenniveau ist in Hessen und Baden-Württemberg, den finanzstärksten Bundesländern, am höchsten und liegt um bis zu 28 % über dem Bundesdurchschnitt. Das Saarland bildet das untere Ende der Länderrangfolge mit nur knapp 73 % des Bundesdurchschnitts.

Literaturverzeichnis

- BARLÖSIUS, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. H. 37, S. 16-23.
- BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG (2005): Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Beschlossen auf der 3. Sitzung des Beirats für Raumordnung am 21.09.2005. Abruf unter <http://bmvbs.bund.de/Anlage/original_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der-Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf> (Stand:18.06.2008).
- BERENS, W./BUDÄUS, D./BUSCHOR, E./FISCHER, E./LÜDER, K./MUNDHENKE, E./STREIM, H. (2008): Zum nicht mehr vertretbaren kamerale Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Gemeinwesen. Hamburger Thesen zum notwendigen Wechsel von der Kameralistik zur integrierten Verbundrechnung mit output-orientierter Budgetierung. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV). Jg. 61, H. 3, S. 109-111.
- BIRKHOLZ, K. (2006): Kommunales Debt-Management in Deutschland. Eine empirische Analyse. Potsdam.
- BOGUMIL, J./HOLTKAMP, L. (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden.
- BRAUN, M. (2008): Möglichkeiten und Grenzen einer Verbesserung der Vergleichbarkeit in der Haushaltsdarstellung. In: Baus, R. T./Eppler, A./Wintermann, O. (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen. Baden-Baden, S. 174-186. (= Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 31).
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2007): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung. Ausgabe 2007. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2008): Bundespolitik und Kommunalfinanzen. In: Monatsbericht des BMF. H. 4, S. 33-44.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (2007): Monatsbericht Juli 2007. Jg. 59, H. 7. S. 29-50.
- DEUTSCHE KOMMUNEN: EIN SEKTOR MIT VIELEN FACETTEN. Moody's Special Comment v. April 2008. Bearbeitet v. A. Wehmeier (= Bericht-Nr. 108098).
- DIETZ, O. (1998): Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen. Methodik und Ergebnisse. In: Wirtschaft und Statistik. H. 7, S. 600-604.
- DRESBACH, H. (2004): Kommunales Haushalts- und Kassenrecht Nordrhein-Westfalen. 31. Aufl. Bergisch Gladbach.
- DRESBACH, H. (2007): Kommunale Finanzwirtschaft Nordrhein-Westfalen. 34. Aufl. Bergisch Gladbach.
- DREßLER, U. (2003): Kommunalpolitik in Hessen. In: Kost, A./Wehling, H.-G. (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Wiesbaden, S. 131-152.
- EMMERICH, H.-P. (2005): Ein sachgebietsübergreifendes Berichtskreismanagement bei den Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen in den Finanz- und Personalstatistiken. Düsseldorf, S. 3-11 (= Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Bd. 23).
- ENTSORGUNGSVERBAND SAAR (o. J.): Jahresbericht 2006. Saarbrücken, S. 17, Abruf unter <<http://www.entsorgungsverband.de/uploads/media/2006.pdf>> (Stand: 22.04.2008).
- FREYTAG, D./HAMACHER, C./WOHLAND, A. (2005): Neues Kommunales Finanzmanagement Nordrhein-Westfalen. Stuttgart.
- GITSCHIER, W. (1997): Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen „Fiscal Stress“ und „Political Stress“. Neustadt/Coburg.
- HEINELT, H. (1997): Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik. Ein Überblick. In: Heinelt, H./Meyer, M. (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Opladen, S. 12-28.

- HESSE, J. J./GÖTZ, A. (2005): Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin.
- HILDEBRANDT, A. (2008): Finanzpolitik in den Ländern. In: Hildebrandt, A./Frieder, W. (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden, S. 173-192.
- HOLTKAMP, L. (2000): Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage, Konsolidierungspotenziale, Sparstrategien. Opladen.
- HOLTKAMP, L. (2007): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden.
- IFS INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG UND STRUKTURPOLITIK GMBH (2008): Aktuelle Tendenzen bei den Verkäufen großer Wohnungsbestände in Deutschland und Schleswig-Holstein. Expertise zu quantitativen Entwicklungen und Auswirkungen auf das kommunale Handeln in Zusammenhang mit der Erstellung und Umsetzung von kommunalen Wohnungsmarktkonzepten. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Bearb. v. Thrun, T./Veser, J. Berlin.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1991): Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse. Berlin (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1).
- JUNKERNHEINRICH, M. (2006): Kommunale Unternehmensbesteuerung unter Globalisierungsdruck. In: Robert, R./Konegen, N. (Hrsg.): Globalisierung und Lokalisierung. Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland. Münster u. a., S. 303-317.
- JUNKERNHEINRICH, M. (2006): Wege aus der finanziellen Handlungsunfähigkeit. Über die Schwierigkeiten einer Reform der Gemeindefinanzen. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin, S. 75-91.
- JUNKERNHEINRICH, M. (2007): Fiskalische Effekte des demografischen Wandels. Zum Umgang mit der kommunalen Kostenremanenz. In: Dietrich, H./Löhr, D./Tomerius, S. (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2006/2007. Flächeninanspruchnahme, demographische Entwicklung und kommunale Finanzen. Auswege aus der Leerkostenfalle? Berlin, S. 61-78.
- JUNKERNHEINRICH, M. (2007): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung. In: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung. Berlin, S. 173-192 (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 11).
- JUNKERNHEINRICH, M. (2007): Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007. Münster. Abruf unter <<http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs034.pdf>> (Stand: 18.06.2008)
- JUNKERNHEINRICH, M. (2008): Staatliche Schuldenbegrenzung. Elemente eines mehrdimensionalen Problemlösungsansatzes. In: Baus, R. T./Eppler, A./Wintermann, O. (Hrsg.): Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen. Baden-Baden, 134-146 (= Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 31)
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft. Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen. Berlin. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 6).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2004): Kosten politischer Führung als Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Finanzwissenschaftliches Gutachten erstattet dem Ministerium der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz. Trier.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2005): Kosten der Kleinheit. Am Beispiel der politischen Führungsausgaben. In: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Berlin, S. 231-246 (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 7).

- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2007. Finanzwirtschaftliche Abkopplung trotz ökonomischer Revitalisierung. Essen.
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. (2008): Kommunalstrukturen in Deutschland. Ein Ländervergleich. Münster (in Vorbereitung).
- JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G. unter Mitarbeit v. F. BOETTCHER (2007): Kommunalen Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- JUNKERNHEINRICH, M./SCHELLER, H./WOISIN, M. (Hrsg.; 2007): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung. Berlin (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 11).
- KARREBERG, H./MÜNSTERMANN, E. (1986): Gemeindefinanzbericht 1986. In: Der Städtetag. N. F. Jg. 39, H. 2, S. 110.
- KARREBERG, H./MÜNSTERMANN, E. (2004): Stadtfinanzen: Rekorddefizite und Verfall der Investitionen. Gemeindefinanzbericht 2004. In: Der Städtetag. Jg. 57, H. 1, S. 16-92.
- KARREBERG, H./MÜNSTERMANN, E. (2007): Gemeindefinanzbericht 2007. In: Der Städtetag. Jg. 61, H. 5, S. 5.
- KILIAN, W./RICHTER, P./TRAPP, J. H. (Hrsg.; 2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin (= Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 25).
- KITTERER, W. (2006): Haushaltsnotlagenindikatoren und ihre Bedeutung für Haushaltsnotlagenverfahren. In: Konrad, K. A./Jochimsen, B. (Hrsg.): Finanzkrise im Bundesstaat. Frankfurt/M., Berlin, New York u. a. , S. 43-84.
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (KGST): Neues Haushaltsrecht: Rechtsentwicklung (nach Ländern, Stand: 7. Mai 2008) (Stand: 25. Mai 2008), Abruf unter <<http://www.verwaltungsdoppik.de/kgst/haushaltsreform/reformbarometer/index.html>>
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (KGST): Rechtsvergleich Einführung Doppik (vor allem: Umstellungsfristen) (Stand: 25. Mai 2008), Abruf unter <<http://www.verwaltungsdoppik.de/kgst/haushaltsreform/reformbarometer/index.html>>
- KONEGEN, N. (2006): Cross-Border-Leasing-Transaktionen. Modernes kommunales Finanzierungsinstrument oder Finanzstatistik ohne Netz? In: Robert, R./Konegen, N. (Hrsg.): Globalisierung und Lokalisierung. Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland. Münster, S. 285-302.
- KONRAD, K. A. (2007): Ein Ausweg aus der bundesstaatlichen Haftungsverflechtung. In: Konrad, K. A./Jochimsen, B. (Hrsg.): Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil. Frankfurt/M., S. 155-169.
- LANGE, J./JUNKERNHEINRICH, M. (Hrsg.; 2006): Doppelt gebucht hält besser? Kaufmännisches Rechnungswesen und kommunale Haushaltspolitik. Reburg-Loccum (= Loccumer Protokolle, 11/05).
- LOHSE, F. (2006): Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip. Diss., Baden-Baden (= Kommunalrecht-Kommunalverwaltung, Bd. 48).
- MEIER, J. (2007): Politische Steuerung und Haushaltskonsolidierung. In: Chopra, A./Meier, J./Sinn, H.-W. (Hrsg.): Sustainable Public Finance in Aging Societies. Documentation of the Symposium "Long-Term Fiscal Sustainability in Germany". Gütersloh, S. 83-90.
- MÜLLER, H. (2003): Das Aufkommen der Steuern vom Einkommen in Deutschland. Gründe für die vom Volkseinkommen abweichende Entwicklung Anfang und Mitte der 1990er Jahre. Berlin 2003.
- NAßMACHER, H./NAßMACHER, K.-H. (1999): Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen.
- POHLAN, J. (1997): Finanzen der Städte. Eine Analyse der mittelfristigen Entwicklungsunterschiede. Berlin (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 4).
- RECHNUNGSHOF DES FREISTAATES SACHSEN (2007): Jahresbericht 2007. Leipzig.
- REHM, H./THOLEN, M. (2005): Management der öffentlichen Schuld – Befund, Problem, Perspektiven. Stuttgart (= Wissenschaft für die Praxis – Analyse, Bd. 14).

- REIDENBACH, M. (2006): Die Sachinvestitionen der Kommunen und ihrer Unternehmen. Eine Bestandsaufnahme. In: DIFU Aktuelle Information. Februar 2006, S. 7.
- REIDENBACH, M./BRACHER, T./GRABOW, B./SCHNEIDER, ST./SEIDEL-SCHULZE, A. (2008): Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020. Berlin (= Difu).
- ROBERT, R./KEVENHÖRSTER, P. (Hrsg.; 2004): Kommunen in Not. Aufgaben- und Finanzverantwortung in Deutschland. Münster.
- SCHLIESKY, U. (2001): Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip. Dogmatische und prozessuale Überlegungen zur Fundierung der Finanzhoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV). Jg. 54, H. 17, S. 714-723.
- SCHWARTING, G. (2004): Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: Genser, B. (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Berlin, S. 131-169 (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 307).
- SCHWARTING, G. (2006): Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kameralistik und Doppik. 3., überarb. Aufl. Berlin.
- SELMER, P. (2007): Zum Verhältnis von finanzieller Eigenverantwortung und bündischen Solidarpflichten. Schlussfolgerungen aus dem Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung. Berlin, S. 253-264 (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 11).
- STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (Hrsg.; 2007): Index der kommunalen Finanzausstattung. Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen. Bad Ems, S. 13 (= Statistische Analysen, No. 5).
- STORCHMANN, K.-H. (1991): Konjunktur und Kommunalverschuldung. Bochum (= Forschungsberichte der G.I.F., Nr. 11).
- SUNTUM, U. v./HAFEMANN, K. (2007): Für eine grundlegende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. In: Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung. Berlin, S. 209-232 (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 11).
- VOGELGESANG, K./LÜBKING, U./ULBRICH, I.-M. (2005): Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, neue Steuerungsmodelle. 3., überarb. Aufl. Berlin.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. Berlin.
- WOLLMANN, H./ROTH, R. (Hrsg.; 1998): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn.
- ZIMMERMANN, H. (1999): Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwissenschaft. Baden-Baden (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 163).
- ZIMMERMANN, H./HARDT, U./POSTLEP, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn.

Verwendte Statistiken

STATISTISCHES BUNDESAMT (2008): Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2005. Wiesbaden (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1). Abruf unter <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,n0000.csp&treeid=71_140>, (Stand: 15.03.2008).

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.; 2008): Schulden der öffentlichen Haushalte 2007. Wiesbaden. (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 5). Abruf unter <<https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1022203>> (Stand: 02.06.2008)

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.; 2008): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse Wiesbaden. (= Fachserie 18, Reihe 1.4).

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN - Referat I A 6 (2008): Ergebnis der 131. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 6. bis 8. Mai 2008 in Meißen. Abruf unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4156/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Steuern/Steuerschaetzung__einnahmen/Ergebnis__der__Steuerschaetzung/001__a__steuerschaetzungen__mai__2008,templatelid=raw,property=publicationFile.pdf> (Stand: 01.06.2008).

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2008): Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten 1950 bis 2007. Abruf unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4158/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Steuern/Steuerschaetzung__einnahmen/Steuereinnahmen/0601011a6002.html> (Stand: 01.06.2008).

Separater Datenabruf beim Statistischen Bundesamt:

Schuldenstand der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Ländern, Gemeinden und Zweckverbänden 2000 bis 2005, Ebene Bundesländer.

Jahresrechnungsstatistik der Kommunen 1991 bis 2006 (nach Gruppierungssystematik), Ebene Bundesländer.

Vierteljährliche Kassenstatistik der Kommunen 2007 (nach Gruppierungssystematik), Ebene Bundesländer.

Statistik der Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2005 nach wirtschaftlicher Tätigkeit (WZ 2003, 2-Steller), Ebene Bundesländer.

Anhang

Anhang 1: Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds^{a)}, Einrichtungen und Unternehmen 2000 bis 2007 (31.12.) – € je Einwohner

Bundesland	2000		2007		Änderung 2000/2007 in %		Differenz
	Bezug				je Ew	absolut	
	€/Ew	FL = 100	€/Ew	FL = 100			
Baden-Württemberg	2 013	75,1	2 753	83,8	36,8	39,7	2,9
Bayern	2 030	75,8	2 365	72,0	16,5	19,1	2,6
Brandenburg	3 547	132,4	3 478	105,8	-2,0	-4,2	-2,3
Hessen	3 296	123,0	3 755	114,3	13,9	14,0	0,0
Mecklenburg-Vorpom.	4 180	156,0	4 619	140,6	10,5	5,0	-5,5
Niedersachsen	2 077	77,5	2 673	81,3	28,7	29,7	1,0
Nordrhein-Westfalen	2 889	107,8	4 236	128,9	46,6	46,6	0,0
Rheinland-Pfalz	2 472	92,3	3 499	106,5	41,6	42,1	0,5
Saarland	3 227	120,4	4 424	134,6	37,1	33,4	-3,7
Sachsen	3 915	146,1	3 132	95,3	-20,0	-23,5	-3,5
Sachsen-Anhalt	3 760	140,4	4 068	123,8	8,2	0,5	-7,7
Schleswig-Holstein	1 717	64,1	1 957	59,6	14,0	15,8	1,8
Thüringen	3 469	129,5	3 258	99,1	-6,1	-11,1	-5,0
Flächenländer	2 679	100,0	3 286	100,0	22,7	22,5	-0,1
Westdt. Flächenländer	2 437	91,0	3 224	98,1	32,3	33,5	1,2
Ostdt. Flächenländer	3 772	140,8	3 583	109,0	-5,0	-9,5	-4,5

a) Kreditverbindlichkeiten der FEUs zum 31.12.2006.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Anhang 2: Anteile der einzelnen Schuldenelemente am 31.12.2007 in %

Bundesland	Gemeinden/Gemeindeverbände						Zweckverbände	
	fundierte Schulden		Kassen- verstär- kredite	über FEU (Aus- lagerun- gen, 2006)	kredit- ähnliche Rechts- geschäf- te	innere Darlehen	fun- dierte Schul- den	über FEU (Aus- lagerun- gen 2006)
	am Kredit- markt	bei öffent- lichen Haus- halten						
Baden-Württemberg	20,4	2,2	0,3	68,6	0,5	1,4	1,8	4,6
Bayern	47,1	3,0	0,7	43,8	0,5	0,3	2,8	1,8
Brandenburg	18,5	0,3	8,7	56,3	1,2	0,0	0,1	15,0
Hessen	34,0	5,9	13,7	40,5	0,8	0,2	2,5	2,4
Mecklenburg-Vorpom.	22,4	6,3	7,0	55,7	0,5	0,0	0,2	7,9
Niedersachsen	34,4	1,5	19,5	36,9	0,6	0,1	0,6	6,3
Nordrhein-Westfalen	30,4	0,5	18,0	44,4	0,4	0,2	0,1	6,0
Rheinland-Pfalz	33,8	0,3	23,2	40,0	0,0	0,1	0,7	1,9
Saarland	20,8	0,3	25,2	27,4	0,0	0,1	0,0	26,2
Sachsen	29,7	0,1	0,8	56,8	0,8	0,4	2,6	8,8
Sachsen-Anhalt	30,7	0,2	9,8	42,4	1,2	0,0	0,1	15,6
Schleswig-Holstein	40,8	8,0	8,9	35,1	0,4	1,5	2,2	3,0
Thüringen	34,6	0,1	1,5	48,8	1,5	0,0	0,3	13,3
Flächenländer	31,5	1,9	11,5	46,9	0,6	0,3	1,1	6,2
Westdt. Flächenländer	32,5	2,0	12,9	45,6	0,5	0,4	1,2	4,9
Ostdt. Flächenländer	27,4	1,2	5,3	52,3	1,0	0,1	0,8	12,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Anhang 3: Fundierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände am Kreditmarkt 2000 und 2007 (jew. 31.12.)							
Bundesland	2000		2007		Änderung 2000/2007 in %		Differenz
					Bezug		
	€/Ew	FL = 100	€/Ew	FL = 100	je Ew	absolut	%-Pkt.
Baden-Württemberg	661	60,9	562	54,2	-14,9	-13,1	1,8
Bayern	1 008	92,9	1 115	107,5	10,6	13,0	2,5
Brandenburg	691	63,7	643	62,0	-7,0	-9,2	-2,1
Hessen	1 275	117,6	1 276	123,0	0,0	0,1	0,0
Mecklenburg-Vorpom.	1 172	108,1	1 034	99,7	-11,8	-16,2	-4,4
Niedersachsen	1 017	93,7	920	88,7	-9,5	-8,8	0,7
Nordrhein-Westfalen	1 374	126,7	1 289	124,4	-6,2	-6,2	0,0
Rheinland-Pfalz	1 047	96,5	1 183	114,2	13,0	13,4	0,4
Saarland	960	88,5	918	88,6	-4,4	-7,0	-2,6
Sachsen	1 252	115,4	929	89,6	-25,8	-29,0	-3,2
Sachsen-Anhalt	1 232	113,5	1 249	120,5	1,4	-5,8	-7,2
Schleswig-Holstein	812	74,8	799	77,1	-1,5	0,1	1,6
Thüringen	1 235	113,9	1 126	108,6	-8,8	-13,7	-4,9
Flächenländer	1 085	100,0	1 037	100,0	-4,4	-4,5	-0,1
Westdt. Flächenländer	1 075	99,1	1 048	101,1	-2,5	-1,5	0,9
Ostdt. Flächenländer	1 130	104,1	981	94,6	-13,2	-17,3	-4,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Anhang 4: Kassenverstärkungskredite der Gemeinden und Gemeindeverbände 2000 und 2007 (jew. 31.12.)							
Bundesland	2000		2007		Änderung 2000/2007 in %		Differenz
					Bezug		
	€/Ew	FL = 100	€/Ew	FL = 100	je Ew	absolut	%-Pkt.
Baden-Württemberg	18	20,5	9	2,3	- 53,2	- 52,2	1,0
Bayern	32	35,5	16	4,4	- 48,7	- 47,6	1,1
Brandenburg	72	79,5	301	80,1	321,4	311,7	-9,7
Hessen	144	160,3	515	136,8	257,4	257,5	0,1
Mecklenburg-Vorpom.	31	34,9	324	86,1	933,1	881,5	-51,5
Niedersachsen	178	197,4	521	138,5	193,7	196,0	2,3
Nordrhein-Westfalen	123	136,5	763	202,7	521,5	521,5	0,0
Rheinland-Pfalz	193	214,1	811	215,5	321,4	322,9	1,5
Saarland	510	567,7	1 115	296,2	118,4	112,5	-5,9
Sachsen	19	20,7	26	6,8	37,6	31,6	-6,0
Sachsen-Anhalt	29	32,2	400	106,3	1 282,6	1 183,8	-98,8
Schleswig-Holstein	7	7,3	175	46,4	2 549,4	2 592,0	42,6
Thüringen	25	27,8	48	12,6	90,0	79,7	-10,2
Flächenländer	90	100,0	376	100,0	318,7	318,3	-0,4
Westdt. Flächenländer	102	113,9	415	110,3	305,5	309,3	3,8
Ostdt. Flächenländer	33	37,0	190	50,4	470,3	443,2	-27,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Anhang 5: Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände 2000 und 2006 (jew. 31.12.)							
Bundesland	2000		2006		Änderung 2000/2006 in %		Differenz
					Bezug		
	€/Ew	FL = 100	€/Ew	FL = 100	je Ew	absolut	
Baden-Württemberg	1 118	94,1	1 892	122,9	69,2	72,7	3,4
Bayern	770	64,9	1 036	67,3	34,4	37,3	2,9
Brandenburg	2 119	178,4	1 952	126,8	- 7,9	- 9,8	-1,9
Hessen	1 464	123,2	1 519	98,7	3,8	3,9	0,1
Mecklenburg-Vorpom.	2 483	209,1	2 565	166,6	3,3	- 1,5	-4,8
Niedersachsen	691	58,1	988	64,2	43,0	44,1	1,0
Nordrhein-Westfalen	1 127	94,9	1 877	121,9	66,5	66,7	0,2
Rheinland-Pfalz	1 131	95,2	1 398	90,8	23,6	24,1	0,6
Saarland	969	81,6	1 208	78,4	24,6	21,6	-3,0
Sachsen	2 103	177,0	1 773	115,2	- 15,7	- 19,0	-3,4
Sachsen-Anhalt	1 838	154,7	1 716	111,5	- 6,6	- 12,8	-6,2
Schleswig-Holstein	582	49,0	687	44,6	17,9	19,8	1,9
Thüringen	1 550	130,5	1 583	102,8	2,1	- 3,0	-5,0
Flächenländer	1 188	100,0	1 540	100,0	29,6	29,6	0,0
Westdt. Flächenländer	1 007	84,7	1 472	95,6	46,2	47,6	1,4
Ostdt. Flächenländer	2 007	169,0	1 865	121,1	- 7,1	- 11,2	-4,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Anhang 6: Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Zweckverbände 2000 und 2006 (jew. 31.12.)							
Bundesland	2000		2006		Änderung 2000/2006 in %		Differenz
					Bezug		
	€/Ew	FL = 100	€/Ew	FL = 100	je Ew	absolut	
Baden-Württemberg	87	72,5	127	62,0	45,7	48,6	3,0
Bayern	5	4,2	43	21,0	745,6	763,7	18,1
Brandenburg	571	474,1	520	253,6	- 8,9	- 10,8	-1,9
Hessen	84	69,3	90	43,6	7,2	7,3	0,1
Mecklenburg-Vorpom.	348	288,5	361	176,1	4,0	- 0,8	-4,8
Niedersachsen	92	76,3	168	82,1	83,3	84,6	1,3
Nordrhein-Westfalen	1	0,8	256	124,8	26 526,5	26 554,4	27,9
Rheinland-Pfalz	67	56,0	65	31,9	- 3,0	- 2,6	0,4
Saarland	0	0,0	1 155	563,1	nd	nd	nd
Sachsen	314	260,6	275	134,1	- 12,4	- 15,9	-3,5
Sachsen-Anhalt	619	514,1	633	308,6	2,2	- 4,6	-6,8
Schleswig-Holstein	81	67,0	58	28,4	- 27,9	- 26,7	1,2
Thüringen	565	468,6	431	210,2	- 23,6	- 27,4	-3,8
Flächenländer	120	100,0	205	100,0	70,3	70,3	0,0
Westdt. Flächenländer	44	36,2	159	77,4	264,2	267,7	3,5
Ostdt. Flächenländer	468	388,7	427	207,9	- 8,9	- 12,9	-4,0

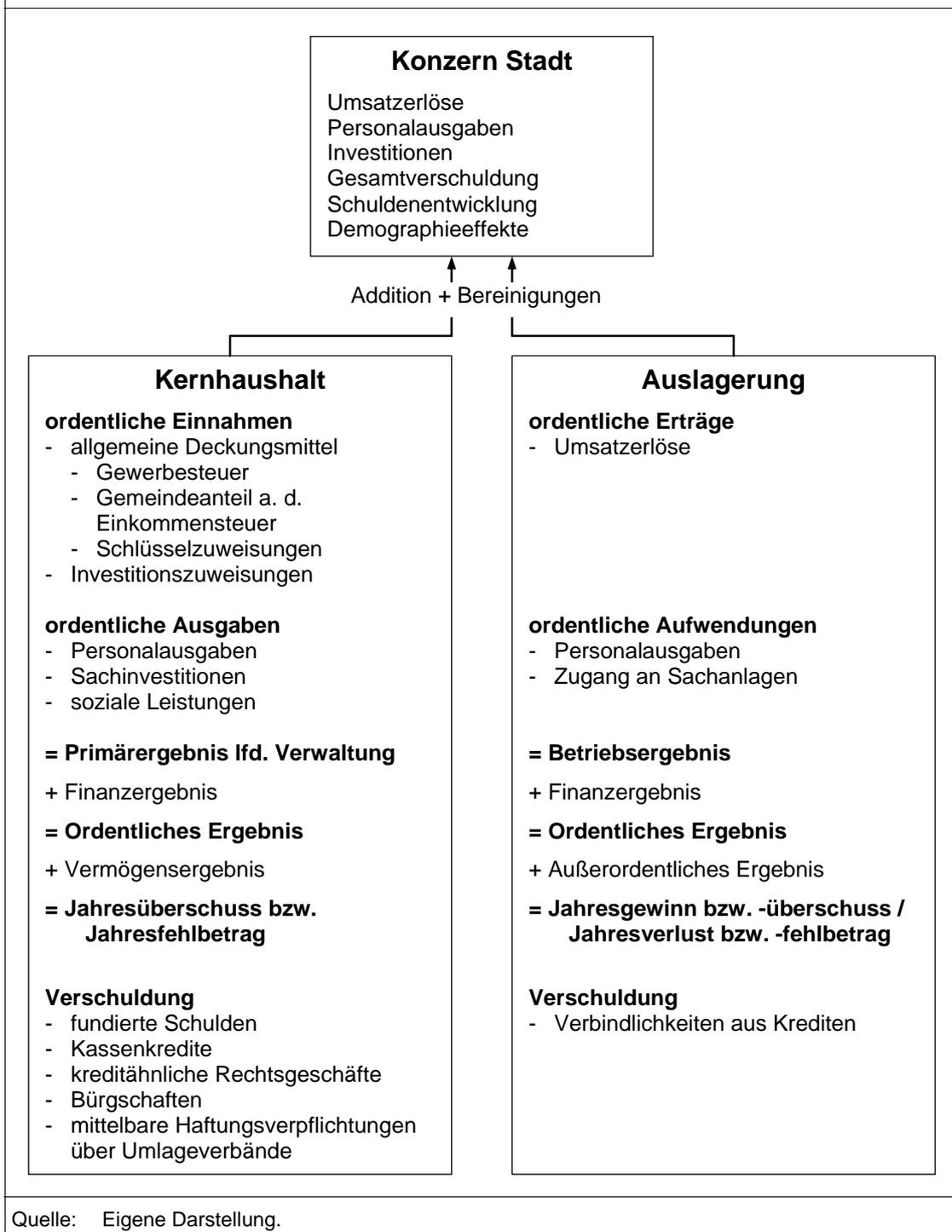
nd: Der Wert ist nicht darstellbar.
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Anhang 7: Schulden der Kernhaushalte der Zweckverbände 2000 und 2007 (jew. 31.12.)							
Bundesland	2000		2007		Änderung 2000/2007 in %		Anteil a. d. Schulden
					Bezug		
	€/Ew	FL = 100	€/Ew	FL = 100	je Ew	absolut	%
Baden-Württemberg	45	40,3	51	139,9	12,4	14,8	1,8
Bayern	129	114,5	66	180,5	- 49,0	- 47,8	2,8
Brandenburg	8	7,4	2	4,9	- 78,3	- 78,8	0,1
Hessen	109	97,2	93	257,1	- 14,3	- 14,3	2,5
Mecklenburg-Vorpom.	9	8,0	10	27,7	12,7	7,1	0,2
Niedersachsen	28	24,7	17	46,7	- 38,6	- 38,2	0,6
Nordrhein-Westfalen	215	191,9	5	13,9	- 97,6	- 97,6	0,1
Rheinland-Pfalz	15	13,0	26	71,1	77,2	77,8	0,7
Saarland	776	691,5	1	3,5	- 99,8	- 99,8	0,0
Sachsen	141	125,4	80	220,9	- 43,0	- 45,4	2,5
Sachsen-Anhalt	14	12,5	2	5,8	- 85,0	- 86,1	0,1
Schleswig-Holstein	30	26,8	44	120,3	45,5	47,8	2,2
Thüringen	44	39,4	9	24,6	- 79,8	- 80,9	0,3
Flächenländer	112	100,0	36	100,0	- 67,6	- 67,6	1,1
Westdt. Flächenländer	124	110,7	38	104,0	- 69,6	- 69,3	1,2
Ostdt. Flächenländer	58	51,7	29	80,7	- 49,5	- 51,9	0,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Anhang 8: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Gemeinden und Gemeindeverbände 2000 und 2007 (jew. 31.12.)							
Bundesland	2000		2007		Änderung 2000/2007 in %		Anteil a. d. Schulden
					Bezug		
	€/Ew	FL = 100	€/Ew	FL = 100	je Ew	absolut	%
Baden-Württemberg	350	119,4	888	218,1	153,9	159,3	32,2
Bayern	156	53,3	299	73,3	91,0	95,3	12,6
Brandenburg	290	98,9	247	60,6	- 14,9	- 16,8	7,1
Hessen	346	118,1	510	125,3	47,5	47,6	13,6
Mecklenburg-Vorpom.	549	187,4	306	75,2	- 44,2	- 47,0	6,6
Niedersachsen	192	65,5	243	59,8	26,8	27,8	9,1
Nordrhein-Westfalen	402	137,3	436	107,1	8,5	8,5	10,3
Rheinland-Pfalz	291	99,5	346	84,9	18,6	19,0	9,9
Saarland	298	101,7	524	128,6	75,8	71,0	11,8
Sachsen	299	102,2	234	57,4	- 21,9	- 25,2	7,5
Sachsen-Anhalt	175	59,6	137	33,6	- 21,7	- 27,3	3,4
Schleswig-Holstein	217	73,9	116	28,5	- 46,4	- 45,5	5,9
Thüringen	143	48,9	90	22,1	- 37,2	- 40,6	2,8
Flächenländer	293	100,0	407	100,0	39,0	38,8	12,4
Westdt. Flächenländer	296	101,1	450	110,5	51,9	53,3	14,0
Ostdt. Flächenländer	279	95,1	203	49,8	- 27,3	- 30,7	5,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

**Anhang 9: Indikatorenset für den kommunalen Finanz- und Schuldenreport
Deutschland**


Impressum

© 2008 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Marc Gnädinger, Projektmanager
Telefon 05241 81-81192
marc.gnaedinger@bertelsmann-Stiftung.de

Lektorat

Helga Berger