



LebensWerte Kommune | Ausgabe 2 | 2017

Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben

Regionale Entwicklungen im Zuge wachsender
Transfers und Steuereinnahmen



Zusammenfassung

Inhalt

Zusammenfassung	2	Soziale Aufgaben sind eine notwendige kommunale Leistung zur Abfederung sozialer Disparitäten. Soziale Ausgaben dürfen nicht allein als fiskalische Belastung gesehen werden. Gleichwohl binden die Sozialausgaben große Teile der kommunalen Kernhaushalte. Insbesondere für Kommunen mit sozialpolitischen Problemlagen sind sie eine der wichtigsten Ursachen kommunaler Haushaltsnöte. Die Sozialausgaben steigen seit vielen Jahren dynamisch. Ein Ende dessen ist nicht in Sicht.
1 Einleitung	3	
2 Der Leistungskatalog „Kommunale Sozialausgaben“	5	
3 Entlastungen der Kommunen durch den Bund	7	
4 Einnahmen und Ausgaben	9	Für eine Analyse der Sozialausgaben werden häufig die reinen Sozialtransferausgaben nach der Kassenstatistik genutzt, da diese kurzfristig vorliegen. Allerdings sind diese Daten keine geeignete Grundlage, um die tatsächliche Belastung der Kommunen abzubilden. Denn sie blenden zum einen weite Bereiche sozialer Ausgaben aus (z. B. Personalausgaben, Investitionen, Zuschüsse) und sie bilden die einschlägigen Einnahmen für Soziales (z. B. Erstattungen von Bund und Ländern) nicht ab.
5 Höhe und Entwicklung der finanziellen Belastung aus Sozialausgaben auf Länderebene	13	
6 Untersuchung am Beispiel nordrhein-westfälischer Kommunen	19	
7 Fazit	22	
Literatur	23	In den vergangenen Jahren ist eine Vielzahl entlastender Maßnahmen durch Bund und Länder zugunsten der Kommunen umgesetzt worden. Den Sozialausgaben stehen zunehmend spezifische Einnahmen gegenüber, welche die Nettobelastung der Kommunen reduzieren. Die vorliegende Untersuchung analysiert diese Nettobelastung der Kommunen im regionalen und zeitlichen Vergleich. Sie baut auf der Rechnungsstatistik auf. Diese Statistik erscheint zwar mit zeitlicher Verzögerung, liefert aber ein vollständiges Bild der Ausgaben und Einnahmen. Trotz wachsender Zuweisungen stieg die Nettobelastung aus Sozialausgaben von 2010 zu 2014 weiter an. Dieser Anstieg war aber deutlich geringer als jener der Bruttoausgaben. Über die Hälfte des Bruttoausgabenanstiegs wurde durch wachsende Zuweisungen von Bund und Ländern aufgefangen.
		Die Belastung aus Nettosozialausgaben weist zwischen den Ländern gravierende Unterschiede aus. Sie lag 2014 bei 554

1 Einleitung

Euro je Einwohner in Bayern und 892 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen.

Entscheidend für die Handlungsspielräume der Kommunen ist, welche allgemeinen Deckungsmittel nach Bedienung der Nettosozialausgaben noch zur Verfügung stehen. Diese verfügbaren Deckungsmittel stiegen von 2010 zu 2014 infolge wachsender Steuern und Zuweisungen um 38 Prozent an. Die Absorption der Deckungsmittel durch Sozialausgaben sank im Zeitvergleich bundesweit von 49 auf 43 Prozent. Für viele Kommunen bedeutet dies aber nur eine relative Verbesserung, da nicht etwa Überschüsse generiert, sondern lediglich die Defizite gemindert wurden.

Auch bei der Analyse der Deckungsmittel treten im Ländervergleich erhebliche Unterschiede auf. Die nach Abzug der Sozialausgaben verfügbaren Deckungsmittel bewegen sich zwischen 625 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern und 1.242 Euro je Einwohner in Baden-Württemberg. Die stärkste Verbesserung ihrer finanziellen Position erreichten die Kommunen in Baden-Württemberg und Hessen, da dort das Wachstum der allgemeinen Deckungsmittel überproportional ausfiel.

Die Analyse anhand der nordrhein-westfälischen Kommunen zeigt, dass die Verbesserung der finanziellen Lage, der Zuwachs freier Deckungsmittel, in den sozial schwachen Kommunen überproportional hoch ausfiel.

Infolge der hohen Ausgabendynamik der Sozialausgaben ist die kommunale Finanzsituation weiterhin fragil. Für die Kommunen besteht die Aufgabe darin, die Effektivität der Maßnahmen zu steigern; zum Wohle der Bürger als auch der Haushalte. Der Bund hingegen muss die durch ihn veranlassten Ausgaben dauerhaft finanzieren. Die größere Herausforderung liegt jedoch darin, das Wachstum der Sozialausgaben auf ein tragfähiges Niveau zu mindern.

Die Charakteristika der „Problemzone Sozialausgaben“ sind seit vielen Jahren bekannt. Kaum eine finanzwissenschaftliche Untersuchung, kaum ein Symposium, kaum eine politische Rede zur Lage der Kommunen kommt ohne Verweis auf die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben und die hiermit verbundenen Probleme aus.

Im Jahr 2015 beliefen sich die reinen Sozialtransferausgaben bundesweit auf fast 54 Milliarden Euro (vgl. **Abbildung 1**).¹ Sie binden aktuell ein Viertel der Ausgaben in den kommunalen Kernhaushalten und stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten dar.

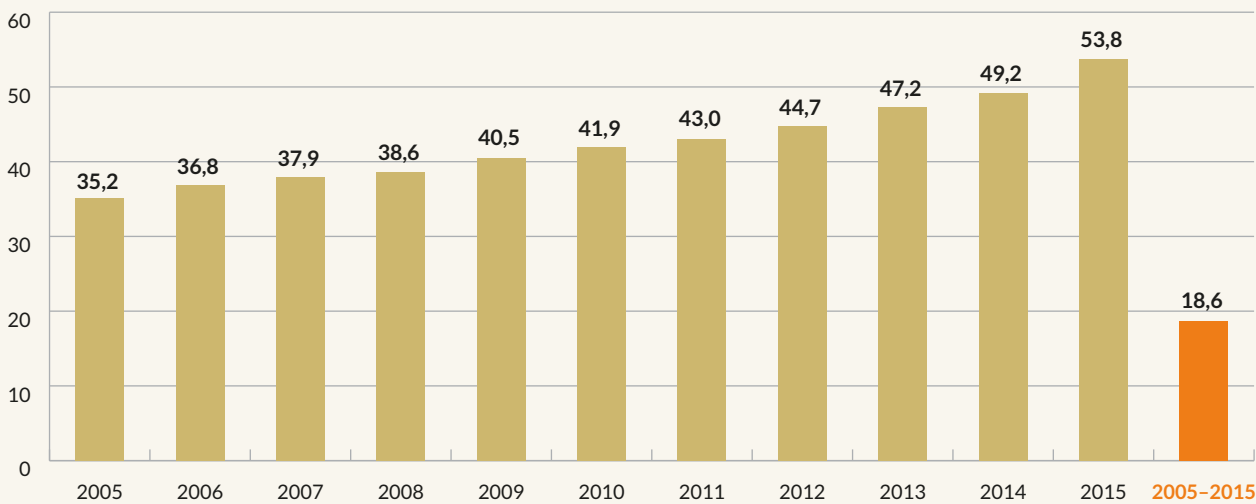
Trotz der anhaltend positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die fiskalische Bedeutung des Aufgabenbereiches für die kommunalen Haushalte auch in der jüngeren Vergangenheit weiter zugenommen. Allein zwischen 2005 und 2015 sind die kommunalen Sozialtransferausgaben bundesweit um fast 19 Milliarden Euro gestiegen (vgl. **Abbildung 1**). Dies entspricht einer Zunahme um 53 Prozent.

Die fiskalische Dominanz des Sozialbereiches ist für die Kommunen problematisch, denn die eigenen Steuerungsoptionen auf Höhe und Dynamik der Ausgaben sind infolge rechtlicher Leistungsansprüche begrenzt. Eine problematische Sozialstruktur schlägt sich daher in der Regel auch in höheren Sozialausgaben nieder. Zudem hat die Sozialstruktur Auswirkungen auf die Steuerkraft einer Kommune. Hohe Sozialausgaben fallen daher tendenziell mit geringeren Steuereinnahmen zusammen. Letztlich variiert die Ausgabenbelastung stark zulasten schwacher Kommunen. Die Sozialausgaben sind ein bedeutsamer Treiber zunehmender Disparitäten.

Die Zusammenhänge der Sozialausgaben zu Defiziten, Kassenkrediten oder Investitionen sind allseits bekannt und

¹ Hierunter fallen primär Geldzahlungen an Leistungsberechtigte, wie z. B. Sozialhilfe oder die Kosten der Unterkunft nach SGB II.

ABBILDUNG 1 Sozialtransferausgaben der Kommunen (Kernhaushalte) Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt (2005–2014: Rechnungsstatistik; 2015: Kassenstatistik).

| BertelsmannStiftung

empirisch belegt (vgl. BBSR 2012; Junkernheinrich und Wagschal 2014; Arnold et al. 2015b). In den vergangenen Jahren haben Bund und Länder auf verschiedenen Wegen reagiert. Der Bund hat diverse fiskalische Transfers zugunsten der Kommunen umgesetzt. Zahlreiche Länder haben die Zweckzuweisungen im Sozial- und Jugendhilfereich erhöht, ihre kommunalen Finanzausgleichssysteme stärker an die sozialstrukturellen Herausforderungen angepasst und Hilfsprogramme für fiskalisch besonders belastete Kommunen aufgelegt (vgl. Arnold et al. 2015a: 124 ff.). Im Zuge der Haushaltskonsolidierung schöpfen die Kommunen zudem ihre Einnahmepotenziale aus und erhöhen ihre Hebesätze für die Grund- und die Gewerbesteuer.

Der Blick auf die Ausgaben allein vermittelt daher nur noch ein unvollständiges Bild der tatsächlichen kommunalen Haushaltsbelastung. Denn den Kommunen fließen zunehmend zusätzliche Mittel als Ausgleich der von ihnen zu tätigen Sozialausgaben zu. Im Fokus der vorliegenden Untersuchung steht daher folgende Frage:

Wie hat sich im zeitlichen und regionalen Vergleich die verbleibende Finanzkraft nach Abzug der Sozialausgaben verändert?

Die Untersuchung ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 vermittelt einen Überblick über den Leistungskatalog der Kommunen im Bereich Soziales sowie wichtige Organisationsaspekte.

- Kapitel 3 skizziert die Entlastungen der Kommunen durch den Bund in den vergangenen zehn Jahren.
- Kapitel 4 stellt die Bruttoausgaben den entsprechenden Einnahmen gegenüber und berechnet die Netto-Sozialausgaben im Zeitverlauf und im Ländervergleich.
- In Kapitel 5 werden die allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen (primär Steuern und Schlüsselzuweisungen) in die Betrachtung einbezogen. Es wird – wiederum im Zeit- und Ländervergleich – berechnet, in welchem Maße die Netto-Sozialausgaben diese allgemeinen Deckungsmittel binden.
- Kapitel 6 vertieft diese Fragestellung für die Kommunen Nordrhein-Westfalens.

Im Ergebnis dieser Untersuchung liegt erstmals eine realistische, bereinigte Analyse der Ausgabenbelastung der Kommunen aus Sozialausgaben vor. Die regionalen und zeitlichen Trends werden sichtbar. Die Untersuchung soll zum einen die Maßnahmen der Vergangenheit auf ihre Wirkungen prüfen und zum anderen den Blick öffnen für weitere Handlungsansätze.

2 Der Leistungskatalog „Kommunale Sozialausgaben“

ABBILDUNG 2 Leistungskatalog der Kommunen im Bereich Jugend und Soziales

SGB II Grundsicherung für Erwerbslose	SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe	SGB XII Sozialhilfe	AsylBLG*
Kosten der Unterkunft	Jugendarbeit/Sozialarbeit	Lebensunterhalt	Unterbringung und Versorgung
Eingliederung in den Arbeitsmarkt	Förderung in der Familie	Grundsicherung im Alter	Gesundheit
	Kita	Gesundheit	Arbeitsmarktintegration
	Hilfen zur Erziehung	Eingliederung Behinderter	
		Pflege	
		Lebenslagen	

*) Asylbewerberleistungsgesetz
Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Bezogen auf die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden erbrachten Sozialleistungen kann im Kern zwischen vier großen Leistungsblöcken unterschieden werden (vgl. **Abbildung 2**).

Aus **Abbildung 2** wird deutlich, dass vollständigerweise von „Ausgaben für Jugend und Soziales“ gesprochen werden muss.² Die Bedeutung des SGB VIII steigt, primär infolge des Kita-Ausbaus, beständig an. Hieraus erklärt sich zum großen Teil das vermeintliche Paradoxon zwischen guter Konjunktur und wachsenden Sozialausgaben. Ein Ende des Ausgabenanstiegs im SGB VIII ist angesichts steigender Betreuungsquoten, Qualitätsstandards und Personalkosten im Kita-Bereich nicht absehbar.

Die Erfüllung all dieser Aufgaben ist den Kommunen durch Bundesrecht vorgeschrieben. Gleichwohl bleiben Rege-

lungsbereiche für den Landesgesetzgeber offen. So ist z. B. die Aufgabenorganisation in den Ländern teils sehr unterschiedlich geregelt. In Summe existieren, insbesondere mit Blick auf die überörtlichen Träger der Sozialhilfe, in den dreizehn Ländern dreizehn verschiedene Organisationsmodelle (Geißler und Niemann 2015: 44 ff.).

In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sind die Kommunen (in Form höherer Kommunalverbände) überörtliche Träger der Sozialhilfe. Sie nehmen die entsprechenden Aufgaben wahr und sind zudem für deren Finanzierung verantwortlich. In Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen ist hingegen das Land der überörtliche Träger. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass die hiermit verbundenen Aufgaben vollständig durch das Land erbracht werden. So erfolgt die Aufgabenwahrnehmung bei der Eingliederungshilfe beispielsweise auch in Ländern, in denen

² Aus sprachlichen Gründen verwenden wir in der Folge nur den Begriff „Sozialausgaben“.

das Land überörtlicher Sozialhilfeträger ist, zum Teil durch die kommunale Ebene. Die anfallenden Kosten werden den Kommunen jedoch teilweise oder vollständig vom Land erstattet.

Speziell diese Konstellation zeigt die Grenzen einer allein an den Ausgaben anknüpfenden Erfassung der kommunalen Sozialausgaben auf: Wenn das Land Träger der Eingliederungshilfe ist und die Kommunen ohne eigene Finanzierungsbelastung eingebunden sind, wird die kommunale Haushaltsbelastung systematisch überhöht dargestellt. Dieser Aspekt ist vor allem für eine ländervergleichende Betrachtung der finanziellen Belastung und ihrer Entwicklung von großer Bedeutung.

Eine Möglichkeit, sich dieser Unterschiede zu nähern, ist der Kommunalisierungsgrad gemessen an Zuschussbedarfen. Er umschreibt, welcher Anteil der gemeinsamen öffentlichen Ausgaben von Land und Kommunen in einem Aufgabenbereich von den Kommunen aus eigenen Mitteln finanziert wird. In keinem Aufgabenbereich sind die Differenzen zwischen den Ländern so groß wie im Bereich der Sozialausgaben. Dort bewegt sich der Kommunalisierungsgrad zwischen 38 Prozent in Thüringen und 85 Prozent in Hessen (Arnold et al. 2015a: 21).

Grundsätzlich ist der Katalog kommunaler Sozialleistungen ausgesprochen komplex. Zum einen ist er nicht in jedem Land gleich (siehe z. B. die Eingliederungshilfe nach SGB XII), zum anderen haben die Leistungen ganz unterschiedliche Charaktere. Wir finden z. B. Geldleistungen, Infrastruktur, Beratung und persönliche Dienstleistungen. Auch der Begriff „kommunal“ selbst ist nicht eindeutig, denn dahinter verbergen sich mit den kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten, Kreisen und Bezirken bzw. höheren Kommunalverbänden vier Körperschaftstypen, die in allen Ländern in unterschiedlichem Maße betroffen sind.

3 Entlastungen der Kommunen durch den Bund

Die Forderung der Kommunen an den Bund, zusätzliche Anteile der Sozialausgaben zu finanzieren, reicht Jahrzehnte zurück. In den vergangenen Jahren ist der Bund dieser Forderung in so vielfacher Weise nachgekommen, dass eine vollständige Übersicht kaum noch möglich erscheint. Gleichwohl wird an dieser Stelle eine kursorische Darstellung versucht.

Weit vor der Betrachtungsperiode der vorliegenden Analyse lag das Inkrafttreten des SGB II 2005. Diese Reform wirkt jedoch nach. Eine Motivation des Bundesgesetzgebers zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige war die Entlastung der Kommunen von der Sozialhilfe (Hassel und Schiller 2010). Um diese Entlastung zu erreichen, wurde der Finanzierungsanteil des Bundes an den eigentlich kommunal zu tragenden Kosten der Unterkunft (KdU) eingeführt. Dieser Finanzierungsanteil wurde in den Folgejahren regelmäßig angepasst, um dem Entlastungsziel zu entsprechen. Seit 2014 liegt die reguläre Beteiligungsquote des Bundes an den KdU (mit Ausnahme der Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg, die höhere Finanzierungsanteile erhalten³) – bei 27,6 Prozent. Die Gelder werden als Erstattung über die Länderhaushalte abgewickelt.

Besondere sozialpolitische Gründe führten seit 2011 zu zusätzlichen Erhöhungen des Bundesanteils an den KdU. In den drei Jahren 2011 bis 2013 erfolgte eine befristete Aufstockung um 2,8 Prozentpunkte zur Finanzierung u. a. der Schulsozialarbeit. Im Jahr 2011 trat eine unbefristete Aufstockung hinzu, welche allerdings der Finanzierung der neu eingeführten Bildungs- und Teilhabeleistungen für bedürftige Kinder – und somit zusätzlich anfallender Ausgaben – diente. Im Jahr 2014 gewährte der Bund zudem eine einmalige zusätzliche Entlastung von 25 Millionen Euro, um die kommunalen Kosten der Zuwanderung aus Südosteuropa zu dämpfen.

3 Für Rheinland-Pfalz beträgt die Beteiligungsquote regulär 37,6 Prozent, Baden-Württemberg erhält eine Bundesbeteiligung in Höhe von 31,6 Prozent.

Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und historischen Finanzierungsdefizite berief der Bundestag im März 2010 eine Gemeindefinanzreformkommission ein. Gemäß des Arbeitsauftrages wurden auch Ansätze zur Entlastung von Sozialausgaben geprüft. Im Ergebnis stand eine schrittweise Übernahme der Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund. Der Finanzierungsanteil des Bundes stieg von 16 Prozent in 2011, über 45 Prozent in 2012 und 75 Prozent in 2013 auf 100 Prozent ab 2014.⁴ Die Gelder werden als Erstattung über die Länderhaushalte abgewickelt.

Ein weiteres gewichtiges sozialpolitisches Feld sind die Kinderbetreuungsleistungen nach SGB VIII. Mit dem Beschluss von Bund, Ländern und Kommunen zum Ausbau der U3-Betreuung 2007 ging auch ein neuer Zweig finanzieller Zuschüsse des Bundes an die Kommunen einher. Der Bund förderte den Ausbau der Betreuungskapazitäten mit rund vier Milliarden Euro in den Jahren 2008 bis 2013. Die Investitionshilfen flossen über das Sondervermögen „Kinderbetreuungs-ausbau“, die Betriebskosten über die Umsatzsteuerverteilung. Ab dem Jahr 2014 sollten jährlich rund 770 Millionen Euro als Betriebskostenanteil fließen. Die Beträge wurden im Kontext der innerstaatlichen Beschlussfassung über den EU-Fiskalvertrag aufgestockt. Die Investitionskosten stiegen um rund 581 Millionen Euro, die jährlichen Betriebskosten um 75 Millionen Euro.

Die finanzstatistische Untersuchung dieses Beitrags fokussiert auf die Jahre 2010 bis 2014. Doch auch die entlastenden Maßnahmen der Folgejahre sollen nicht unerwähnt bleiben.

Bereits der 2013 geschlossene Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode des Bundestages sieht Entlastungen der Kommunen auf unterschiedlichen Wegen vor. Die Stärkung der kommunalen Finanzkraft wird als „prioritäre Maßnahme“ gelistet.

4 BT-Drs. 17/7141.

In Bezug auf die Sozialausgaben betrifft dies drei Maßnahmen:

- die „Sofortentlastung“ für die Jahre 2015 bis 2017,
- die Unterstützung des KITA-Ausbaus und Betriebs
- die dauerhafte Entlastung der Kommunen in Höhe von 5 Milliarden Euro jährlich ab 2018.

In den Jahren 2015 und 2016 flossen jeweils eine Milliarde Euro hälftig über eine Aufstockung der Bundesbeteiligung an den KdU und über einen höheren Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes. Im Jahr 2017 wird die Entlastung auf 2,5 Milliarden Euro aufgestockt. Die Verteilung erfolgt dabei zu 3/5 (1,5 Milliarden Euro) über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und zu 2/5 (1 Milliarde Euro) über die Bundesbeteiligung an den KdU.

Ebenso beschlossen wurde für die Jahre 2016 bis 2018 eine Aufstockung des erwähnten Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ um 550 Millionen Euro und jährlich 100 Millionen Euro mehr für die Betriebskosten, finanziert über den Umsatzsteueranteil der Länder.

Fiskalisch das größte Volumen nimmt die ab 2018 fließende Entlastung der Kommunen in Höhe von fünf Milliarden Euro jährlich ein. Diese Entlastung wird über drei Wege erfolgen:

- Der größte Teil der Mittel – 2,4 Milliarden Euro jährlich – wird über die Aufstockung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer fließen.
- Zum Zweiten wird die Leistungsbeteiligung des Bundes an den KdU dauerhaft um bundesweit 1,6 Milliarden Euro pro Jahr angehoben. Die reguläre Beteiligungsquote des Bundes an den KdU erhöht sich entsprechend.
- Zudem wird ein Entlastungsbetrag von bundesweit einer Milliarde Euro jährlich über den Länderanteil an der Umsatzsteuer verteilt, der von den Ländern an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitergereicht werden soll.

Die Entwicklung der Flüchtlingszahlen ab dem Jahr 2015 war Anlass für eine Reihe bedeutsamer Beschlüsse. In diesem Kontext sind insbesondere zwei Entlastungsmaßnahmen zu nennen:

Ab dem Jahr 2016 beteiligt sich der Bund dauerhaft an den Kosten der Länder und Kommunen für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen. Die Beteiligung in Höhe von 670 Euro je Flüchtling und Monat erfolgt über den Länderanteil an der Umsatzsteuer. Im Jahr 2016 belief diese sich

nach Schätzungen des Bundes auf insgesamt rund 5,5 Milliarden Euro. Schon vor dem Inkrafttreten der dauerhaften Kostenbeteiligung hat der Bund den Ländern und Kommunen im Jahr 2015 insgesamt zwei Milliarden Euro Soforthilfe zur Abfederung der Flüchtlingskosten gewährt. Diese Mittel wurden ebenfalls über den Länderanteil an der Umsatzsteuer verteilt.

In den Jahren 2016 bis 2018 übernimmt der Bund des Weiteren die kommunal zu tragenden Kosten der Unterkunft (SGB II) von anerkannten Asylbewerbern vollständig. Der Bund rechnet hierfür mit Kosten in Höhe von 400 Millionen Euro in 2016 und 900 Millionen bzw. 1,3 Milliarden Euro in den Jahren 2017 und 2018. Die Verteilung der Mittel erfolgt über die Leistungsbeteiligung des Bundes an den KdU. Der Bund hat zudem eine Nachfolgeregelung für den Zeitraum ab 2019 in Aussicht gestellt.

Die politischen Beweggründe, Entlastungswege und Wirkungen für die Kommunen sind in Gänze kaum exakt darstellbar. Mit dem Fortschreiten der Jahre und diverser Detailänderungen gerät der eigentliche Entlastungszweck oft in Vergessenheit bzw. lässt sich ein Vergleich zum ursprünglichen Status quo nicht mehr herstellen. Grundsätzlich führen die Leistungen des Bundes nicht zu einer Minderung der Bruttosozialausgaben der Kommunen. Sie erhöhen, ob zweckgebunden oder nicht, die kommunalen Einnahmen. Erfolgt die Finanzierung über die Umsatzsteueranteile der Länder, ist die Weiterleitung an die Kommunen und damit das Entlastungsziel nicht garantiert. Gleichzeitig korrespondieren die zusätzlichen Mittel mit einem Zuwachs an Sozialausgaben, sodass die Entlastung nur eine relative ist.

4 Einnahmen und Ausgaben

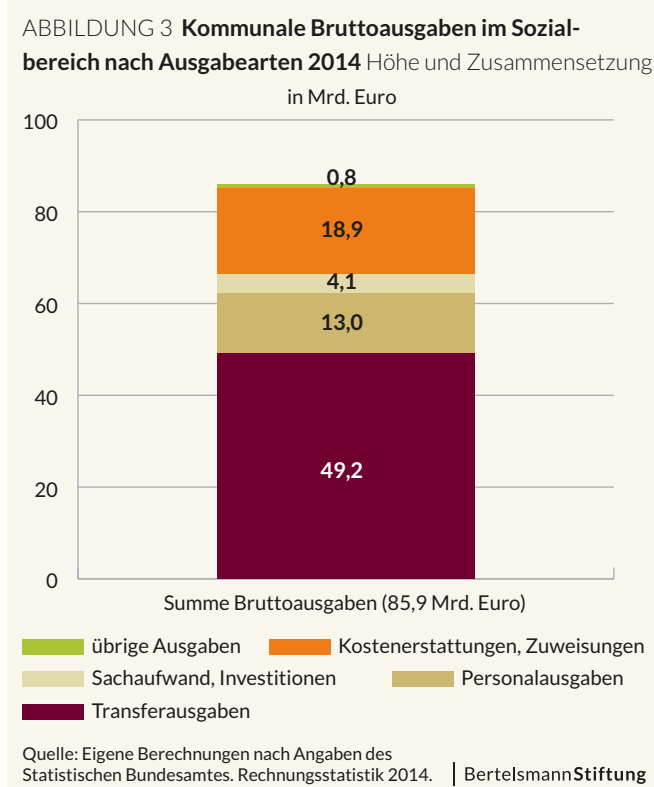
Berichte zur aktuellen Lage der Kommunalhaushalte verwenden zumeist die auch im Rahmen der Kassenstatistik ausgewiesenen sogenannten Sozialtransferausgaben. Hierbei handelt es sich um die kommunalen Ausgaben, die ganz unmittelbar mit der Leistungserbringung im Sozialbereich zusammenhängen, z. B. Zahlungen für Leistungen der Sozialhilfe oder für die KdU nach dem SGB II. Der Vorteil der Kassenstatistik ist die schnelle und vierteljährliche Verfügbarkeit. Ausgaben, die nur mittelbar mit der Aufgabentätigkeit zusammenhängen (z. B. für das Personal in der Sozialverwaltung oder für die Bewirtschaftung der genutzten Gebäude) werden in diesem Zusammenhang jedoch ebenso

wenig separat ausgewiesen wie Einnahmen, die im Rahmen der Leistungserbringung erzielt werden.

Detaillierte Daten zum Sozialbereich werden erst mit der Rechnungsstatistik veröffentlicht. Sie sind frühestens im zweiten auf das Berichtsjahr folgenden Jahr verfügbar. Auch dieser Umstand ist dafür verantwortlich, dass die Transferausgaben in der öffentlichen Wahrnehmung der kommunalen Sozialausgaben eine so herausgehobene Rolle spielen. Die Rechnungsstatistik ermöglicht sehr viel weiter gehende Aussagen. Anders als die Kassenstatistik weist diese die kommunalen Ausgaben (und Einnahmen) nicht nur nach „Arten“ aus (z. B. Personalausgaben oder Sozialtransferausgaben, Steuereinnahmen oder Kostenerstattungen), sondern stellt diese zusätzlich auch nach Aufgabenbereichen sowie nach einzelnen Leistungen („Produkten“) differenziert dar. Die Rechnungsstatistik ermöglicht auf diese Weise die gesamthafte Erfassung aller Ausgaben, die im Rahmen der Leistungserbringung im Aufgabenbereich Soziales getätigt wurden. Diese Maximalvariante bildet den Gegenpol zu den Sozialtransferausgaben der Kassenstatistik, die als Sozialausgaben im engeren Sinne verstanden werden können. Darüber hinaus können über die Rechnungsstatistik auch die dem Sozialbereich zuzuordnenden Einnahmen berücksichtigt werden.

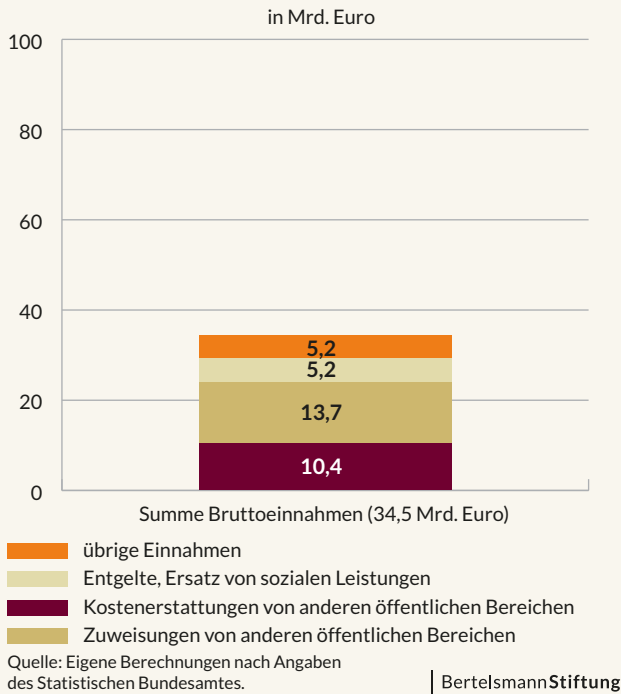
Im Hinblick auf die vorliegende Fragestellung sind die weite Erfassung der kommunalen Sozialausgaben und die Einbeziehung entsprechender Einnahmen elementar. Die folgenden Analysen basieren daher auf der Rechnungsstatistik der kommunalen Kernhaushalte.

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Höhe und Struktur der kommunalen Sozialausgaben im Jahr 2014⁵.



⁵ Das Berichtsjahr 2014 stellt zum Zeitpunkt der Bearbeitung die aktuellste Veröffentlichung der kommunalen Rechnungsergebnisse dar.

ABBILDUNG 4 **Kommunale Bruttoeinnahmen im Sozialbereich nach Einnahmearten 2014** Höhe und Zusammensetzung



Demnach haben die Kommunen im Jahr 2014 bundesweit Bruttoausgaben⁶ in Höhe von fast 86 Milliarden Euro getätigt. Den mit 57 Prozent überwiegenden Teil dieser Ausgaben machten Transferausgaben – d. h. die kommunalen Sozialausgaben im engeren Sinne – aus. Die zweitgrößte Position bildeten mit 22 Prozent die Ausgaben für Kostenerstattungen sowie für Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte (z. B. an Wohlfahrtsverbände, die im Auftrag der kommunalen Sozial- und Jugendhilfeträger tätig wurden). Die kommunalen Ausgaben für den Personaleinsatz im Sozial- und Jugendhilfebereich machten 2014 bundesweit rund 15 Prozent der Bruttosozialausgaben aus. Sachaufwand und Investitionsausgaben betragen im selben Zeitraum knapp fünf Prozent.

6 Die Bruttoausgaben enthalten alle Ausgabearten einschließlich des Zahlungsverkehrs zwischen Körperschaften gleicher Ebene (hier: Zahlungsverkehr zwischen Kommunen) und den sogenannten haushaltstechnischen Verrechnungen (z. B. kalkulatorische Kosten). Sie sind demzufolge noch nicht von Doppelzählungen der Ausgaben bereinigt (im Gegensatz zu den – aus diesem Grunde so genannten – „bereinigten Ausgaben“) und überzeichnen die Ausgabenbelastung. (Im Jahr 2014 beträgt die auf Doppelzählungen zurückzuführende Überzeichnung mehr als 4 Milliarden Euro, wie der Vergleich mit den bereinigten Ausgaben im Aufgabenbereich Soziales und Jugend erkennen lässt.) Aus diesem Grund wird in den nachfolgenden Darstellungen und Berechnungen stets auf die „bereinigten Ausgaben“ zurückgegriffen. Die nach Ausgabearten differenzierte Darstellung der kommunalen Ausgaben im Sozialbereich kann jedoch nur für die Bruttoausgaben erfolgen, da eine Bereinigung der einzelnen Ausgabearten um den Zahlungsverkehr zwischen Kommunen und um die haushaltstechnischen Verrechnungen nicht möglich ist.

Diesen Ausgaben standen im Jahr 2014 Bruttoeinnahmen von rund 34,5 Milliarden Euro gegenüber (vgl. **Abbildung 4**).⁷ Die größte Position bildeten mit rund 40 Prozent die Zuweisungen von Bund und Ländern für laufende Zwecke (u. a. Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes an den KdU gemäß SGB II).

Einnahmen aus Kostenerstattungen von Bund und Ländern machten im Jahr 2014 rund 30 Prozent der kommunalen Einnahmen im Sozialbereich aus. Diese Einnahmen umfassen u. a. die Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII.

15 Prozent der Einnahmen im Sozialbereich stammten aus Entgelten (u. a. Kita) sowie für den Ersatz von gewährten Sozialleistungen (z. B. Unterhaltsansprüche, Rückzahlung gewährter Hilfen oder Zahlungen sonstiger Leistungspflichtiger).

Darüber hinaus erhielten die Kommunen im Sozialbereich übrige Einnahmen in annähernd gleicher Höhe (15 Prozent).⁸

In **Abbildung 5** sind die kommunalen Bruttoausgaben für Soziales nach Leistungsbereichen differenziert dargestellt.⁹

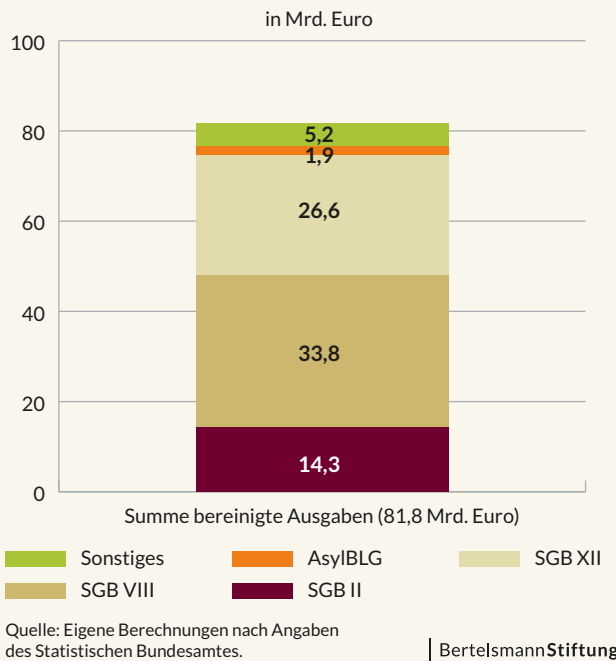
Den mit Abstand größten Ausgabeposten bildeten im Jahr 2014 die Ausgaben nach SGB VIII. Diese banden gut 41 Prozent der kommunalen Sozialausgaben. Dieses Ergebnis ist insofern aufschlussreich, als der Ausgabenanteil des SGB VIII bezogen auf die üblicherweise verwendeten Sozialtransferausgaben der Kassenstatistik mit 18 Prozent weniger als halb so groß ist und deutlich unter dem Ausgabenanteil der Leistungen nach SGB XII und SGB II liegt. Da Leistungen des SGB VIII einen geringen Anteil an Transferausgaben beinhalten (ca. 25 Prozent), unterzeichnet die Kassenstatistik diese Ausgaben in sehr hohem Maße. Zum

7 Spiegelbildlich zu den Bruttoausgaben sind auch die Bruttoeinnahmen noch nicht um Doppelzählungen bereinigt und enthalten noch den Zahlungsverkehr zwischen Körperschaften gleicher Ebene sowie haushaltstechnische Verrechnungen. Die Doppelzählungen haben ein Gesamtvolumen von rund 3,8 Milliarden Euro. Die bereinigten Einnahmen, die die genannten Doppelzählungen nicht enthalten, belaufen sich im Jahr 2014 im Aufgabenbereich Soziales und Jugend dementsprechend auf rund 30,7 Milliarden Euro. Auch im Hinblick auf die Einnahmen gilt: Die nachfolgenden Darstellungen und Berechnungen basieren stets auf den von Doppelzählungen befreiten „bereinigten Einnahmen“.

8 Hierunter fallen beispielsweise Kostenerstattungen und Zuweisungen bzw. Zuschüsse für laufende Zwecke von gleicher Ebene (d. h. von Kommunen) oder von sonstigen Bereichen.

9 Im Gegensatz zur Darstellung nach Arten sind die nach Leistungsbereichen differenzierten kommunalen Ausgaben und Einnahmen bereits um Doppelzählungen bereinigt. Ihre Summe ergibt somit die bereinigten Ausgaben bzw. Einnahmen, die den kommunalen Gesamtausgaben im Aufgabenbereich Soziales und Jugend entsprechen.

ABBILDUNG 5 Kommunale Ausgaben im Sozialbereich nach Leistungsbereichen 2014 Höhe und Zusammensetzung



Vergleich belief sich der Anteil der Transferausgaben im SGB XII auf mehr als 94 Prozent. Im SGB II lag er bei fast 85 Prozent.

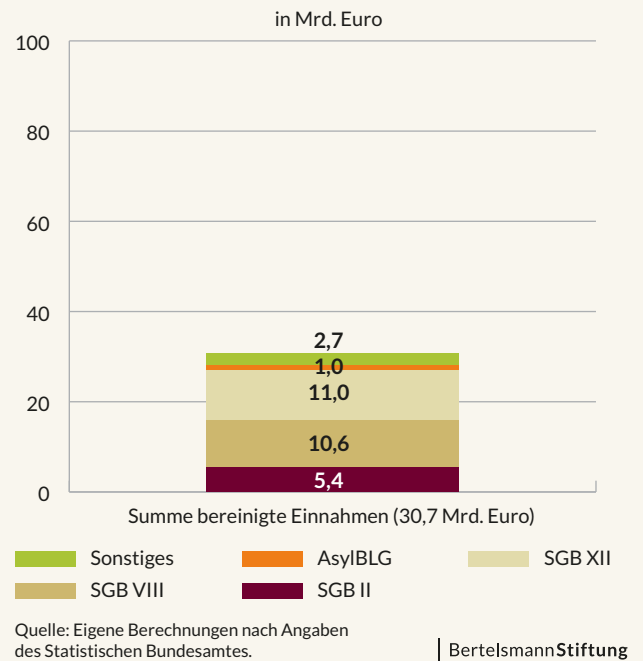
Den Großteil der Ausgaben im SGB VIII (74 Prozent) tätigten die Kommunen für Personal, Sachaufwand sowie Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte (z. B. Kita-Träger wie Wohlfahrtsverbände, Kirchen oder Elterninitiativen). In der Kassenstatistik werden diese Ausgabearten nicht nach Aufgabebereichen differenziert erfasst und ausgewiesen.

Die Sozialhilfe (SGB XII) bildete im Jahr 2014 mit Gesamtausgaben in Höhe von 33 Prozent den zweitgrößten Ausgabeposten, gefolgt vom Leistungsbereich SGB II mit 18 Prozent. Die Ausgaben auf Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylBLG) summierten sich im Jahr 2014 bundesweit auf gut zwei Prozent der kommunalen Sozialausgaben.¹⁰ Sonstige soziale Leistungen¹¹ machten sechs Prozent aus.

¹⁰ Der große Zuwachs im Bereich Asyl erfolgte erst ab dem Jahr 2015. Gleichzeitig entfällt nur ein Teil der Flüchtlingskosten auf das AsylBLG.

¹¹ In der vorliegenden Untersuchung sind hierunter folgende Positionen zusammengefasst: Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe), Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz, Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege, Unterhaltsvorschussleistungen, Betreuungsleistungen, Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge, Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKKG, Sonstige soziale Hilfen und Leistungen.

ABBILDUNG 6 Kommunale Einnahmen im Sozialbereich nach Leistungsbereichen 2014 Höhe und Zusammensetzung



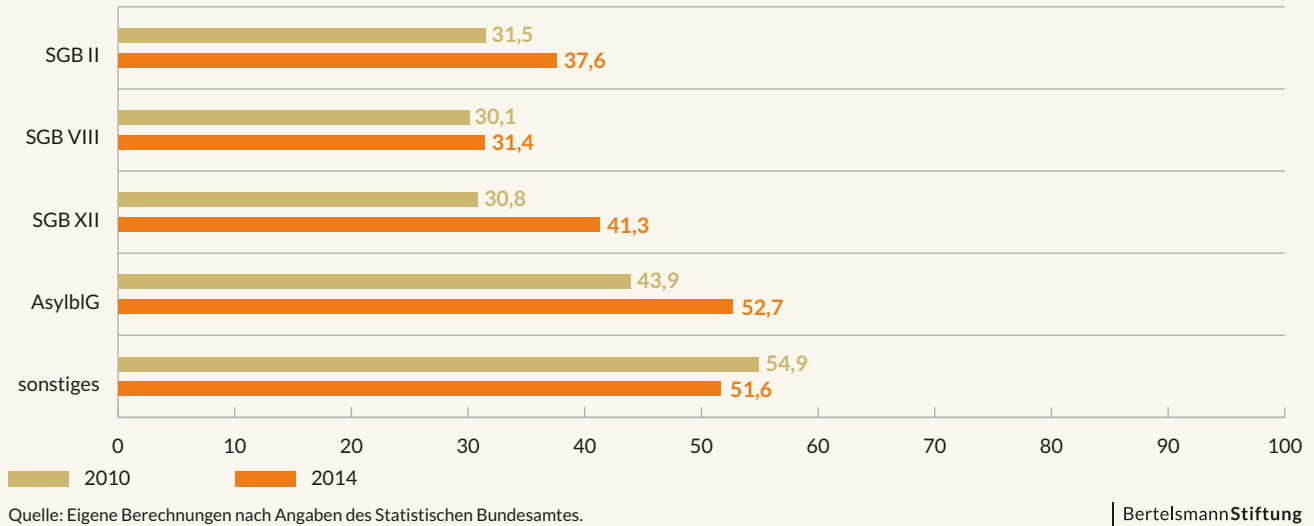
Analog zu den zuvor dargestellten Ausgaben gibt **Abbildung 6** einen nach Leistungsbereichen differenzierten Überblick über die im Sozialbereich erzielten bereinigten Einnahmen.

Bezogen auf alle Kommunen beliefen sich diese im Jahr 2014 in den kommunalen Kernhaushalten auf fast 31 Milliarden Euro.

Der größte Teil der Einnahmen (36 Prozent) entfiel auf Leistungen nach SGB XII. Ähnlich groß war der Umfang der Einnahmen aus SGB VIII. 18 Prozent der Einnahmen im Sozialbereich stehen in Zusammenhang mit dem SGB II. Ein – noch – geringer Anteil entfiel zum damaligen Zeitpunkt auf das Asylbewerberleistungsgesetz (3 Prozent) und Sonstiges (9 Prozent).

Wie bei den Ausgaben weisen auch die Einnahmen der verschiedenen Sozialleistungen strukturelle Unterschiede auf: Im SGB II und Asylbewerberleistungsgesetz stammen die Einnahmen zu mehr als 90 Prozent aus Kostenerstattungen und Zuweisungen von Bund und Ländern. Im SGB VIII kommt hingegen den Entgelteinnahmen (Gebühren, zweckgebundene Abgaben, Beiträge) eine größere Bedeutung zu.

ABBILDUNG 7 **Ausgabendeckungsquoten im Aufgabenbereich Soziales und Jugend nach Leistungsbereichen in den Jahren 2010 und 2014** in Prozent; bereinigte Einnahmen in Relation zu den bereinigten Ausgaben



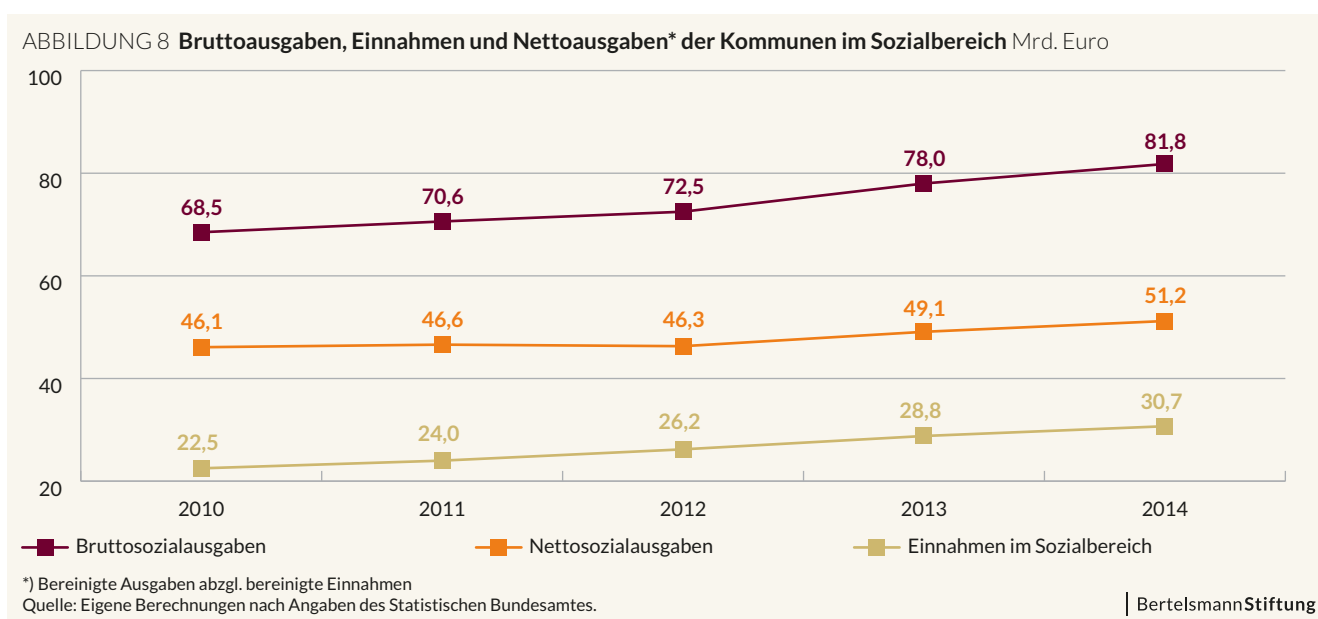
Durch die Gegenüberstellung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen im Sozialbereich lässt sich die Ausgabendeckungsquote der Leistungen ermitteln (vgl. **Abbildung 7**).

Im Jahr 2014 waren im Bundesdurchschnitt knapp 38 Prozent der in den Kernhaushalten getätigten Sozialausgaben durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt. Besonders groß war die Deckungsquote im Asylbewerberleistungsgesetz, in dem die erzielten Einnahmen (fast ausschließlich Kostenerstattungen und Zuweisungen aus dem staatlichen Bereich) 52,7 Prozent der getätigten Ausgaben deckten.

Am geringsten war die Ausgabendeckungsquote im SGB VIII, dem Aufgabenfeld mit den höchsten Gesamtausgaben und der größten Ausgabendynamik im Zeitvergleich (31,4 Prozent). Die Ausgabendeckungsquote im Leistungsbereich SGB II entsprach mit 37,6 Prozent dem Durchschnittswert aller Sozialausgaben. Beim SGB XII lag die Deckungsquote mit 41,3 Prozent über dem Durchschnitt.

Im Vergleich der Zahlen für 2010 und 2014 wird deutlich, dass die Ausgabendeckungsquoten durchaus beachtlich gestiegen sind. Im SGB II spiegelt sich der höhere Bundesanteil an den KdU wider; im SGB XII die Übernahme der Grundsicherung im Alter. Die große Entlastung im Bereich Asyl begann erst ab 2016. Im SGB VIII ist die Ausgabendeckungsquote im Vergleich gering und stabil. Angesichts der hohen Volumina und Ausgabendynamik in diesem Bereich ist dies für die Kommunen eine nachteilige Situation.

5 Höhe und Entwicklung der finanziellen Belastung aus Sozialausgaben auf Länderebene



Durch Subtraktion der Einnahmen von den Ausgaben im Sozialbereich ergeben sich die kommunalen Nettosozialausgaben. Hierbei handelt es sich um denjenigen Teil der kommunalen Sozialausgaben, der nicht durch aufgabenspezifische Einnahmen gedeckt ist und der daher von der Kommune durch eigene Finanzmittel (v. a. Einnahmen aus Steuern, allgemeinen Umlagen und nicht zweckgebundenen Zuweisungen) finanziert werden muss. Die Nettosozialausgaben bilden somit die tatsächliche finanzielle Belastung der kommunalen Haushalte ab.

In **Abbildung 8** sind diese drei Größen für die Jahre 2010 bis 2014 dargestellt. Die Bruttoausgaben sind im ausgewählten Zeitraum um 13,3 Milliarden Euro bzw. 19,4 Prozent gestiegen. Im gleichen Zeitraum haben die dem Sozialbereich zuzuordnenden Einnahmen um 8,2 Milliarden Euro zugelegt (+36,4 Prozent). Für die Nettosozialausgaben der Kommunen ist im Zeitraum 2010 bis 2014 somit eine

Zunahme um 5,1 Milliarden Euro zu verzeichnen gewesen; mithin ein Plus von 11 Prozent.

Die fiskalische Belastung der Kommunen ist demzufolge auch in den vergangenen Jahren gestiegen. Allerdings liegt die tatsächliche Belastungszunahme für die kommunalen Haushalte mit +5,1 Milliarden Euro deutlich niedriger als das Wachstum der Bruttoausgaben. Denn 60 Prozent des Ausgabenanstiegs wurden durch die ebenfalls gestiegenen Einnahmen im Sozialbereich kompensiert.

Die zuvor dargestellten Daten erfassten jeweils die Gesamtheit der Kommunen in den Flächenländern. Diese Perspektive ist mit Blick auf die Frage nach der fiskalischen Belastung der Kommunen unzureichend, denn die Sozialbelastung divergiert regional stark. In den nachfolgenden Abbildungen werden daher zusätzlich die einzelnen Länderwerte dargestellt.

ABBILDUNG 9 **Bruttoausgaben der Kommunen im Sozialbereich** Euro je Einwohner (Mrd. Euro in Klammern)

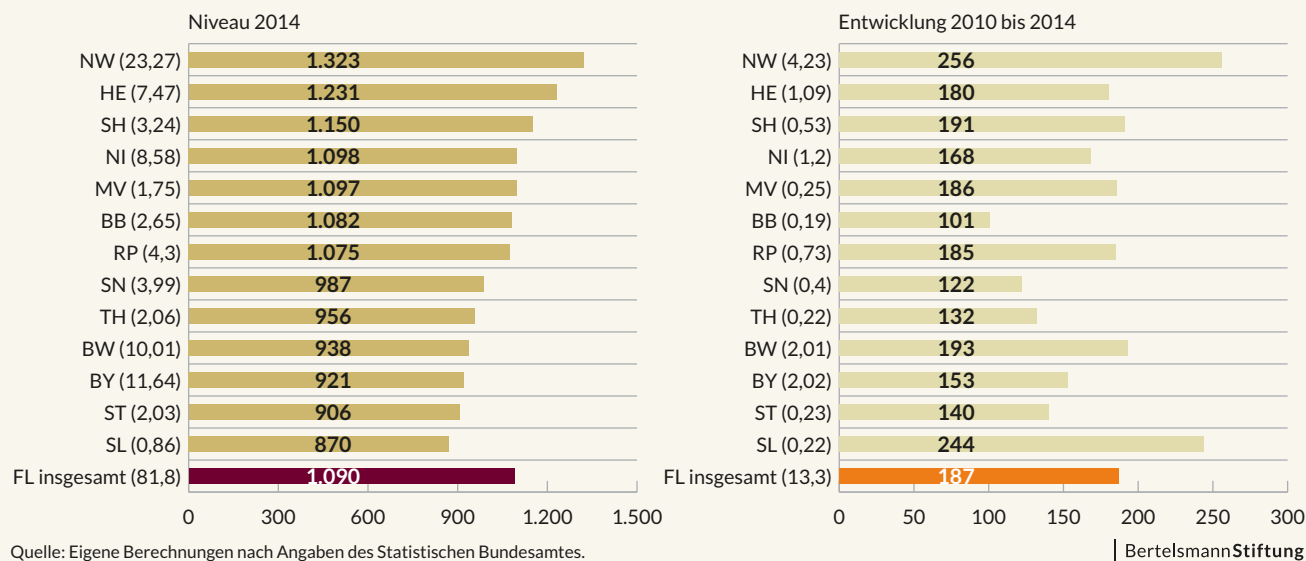


Abbildung 9 hat nochmals die Ausgaben der Kommunen im Aufgabenbereich Soziales zum Gegenstand. Die Differenzierung nach Ländern lässt die große Spannweite der kommunalen Ausgaben erkennen, und zwar sowohl im Hinblick auf das Ausgabenniveau als auch hinsichtlich der Ausgabenentwicklung. Die niedrigsten Pro-Kopf-Ausgaben wiesen im Jahr 2014 die Kommunen im Saarland sowie in Sachsen-Anhalt auf (870 bzw. 906 Euro je Einwohner). Am höchsten war das Pro-Kopf-Ausgabenniveau in Nordrhein-Westfalen (1.323 Euro/Einwohner) und Hessen (1.231 Euro/Einwohner). Im Flächenländerdurchschnitt tätigten die Kommunen im Aufgabenbereich Soziales und Jugend Gesamtausgaben in Höhe von 1.090 Euro je Einwohner.

Die Varianz des Pro-Kopf-Ausgabenniveaus im Ländervergleich kann im Wesentlichen auf vier Einflussfaktoren zurückgeführt werden:

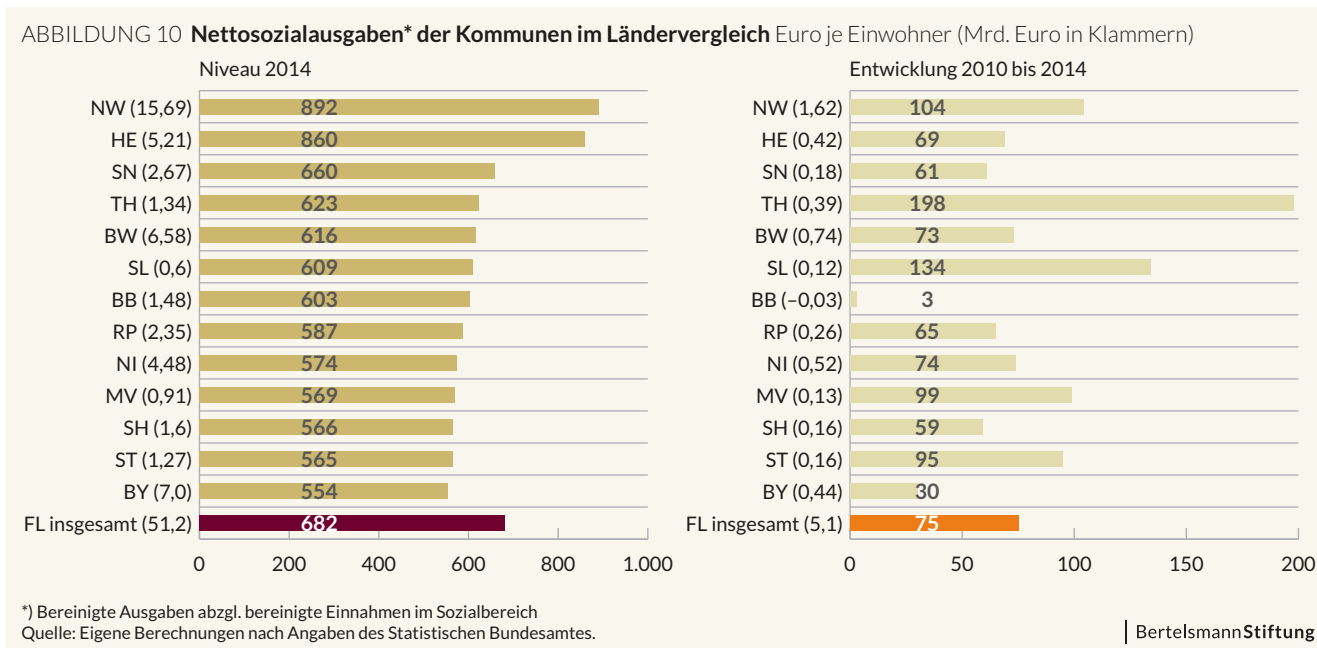
- Sie sind Resultat der sozialstrukturellen Unterschiede zwischen den Ländern, die eine divergierende Inanspruchnahme von Sozialleistungen nach sich ziehen.
- Sie gehen zurück auf die zwischen den Ländern variierende Einbindung der Kommunen in die Leistungserbringung Soziales (Kommunalisierungsgrad).
- Die Länder besitzen teils Spielräume für landesrechtliche Vorgaben in Hinblick auf Leistungsangebote und Standards.

- Letztlich bestehen in einigen Sozialleistungen (z. B. Hilfen zur Erziehung nach SGB VIII) kommunalindividuelle Entscheidungsspielräume, die zu unterschiedlichen Strategien, Hilfearten, Standards und Ausgaben führen.

Wie das Ausgabenniveau weist auch die Ausgabenentwicklung zwischen 2010 und 2014 erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern auf. Im Durchschnitt sind die Bruttoausgaben der Kommunen im Sozialbereich in diesem Zeitraum um 187 Euro je Einwohner gestiegen (21 Prozent). Bezogen auf die Länderaggregate reichte die Entwicklungsspanne von +101 Euro je Einwohner in Brandenburg bis +256 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen.

In **Abbildung 10** ist die fiskalische Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben im Jahr 2014 nach Ländern dargestellt.

Im Flächenländerdurchschnitt beliefen sich die kommunalen Nettoausgaben auf 682 Euro je Einwohner. Zwischen 2010 und 2014 sind diese im Mittel um 75 Euro je Einwohner gestiegen (+12 Prozent). Besonders gering waren die Nettoausgaben in Bayern; hier betrug die kommunale Haushaltsbelastung durch Soziales und Jugend 2014 im Durchschnitt 554 Euro je Einwohner und lag damit 128 Euro je Einwohner unter dem Flächenländerdurchschnitt. Auch die Belastungszunahme zwischen 2010 und 2014 ist in Bayern mit +30 Euro je Einwohner weit unterdurchschnittlich ausgefallen. Mit Abstand am höchsten waren die kommunalen Nettoausgaben für Soziales in Nordrhein-Westfalen und Hessen. Mit Werten von 892 bzw. 860 Euro je Einwohner lag die fis-



kalische Belastung der Kommunen durch den Sozial- und Jugendhilfereich hier 210 bzw. 178 Euro über dem Länderdurchschnitt.

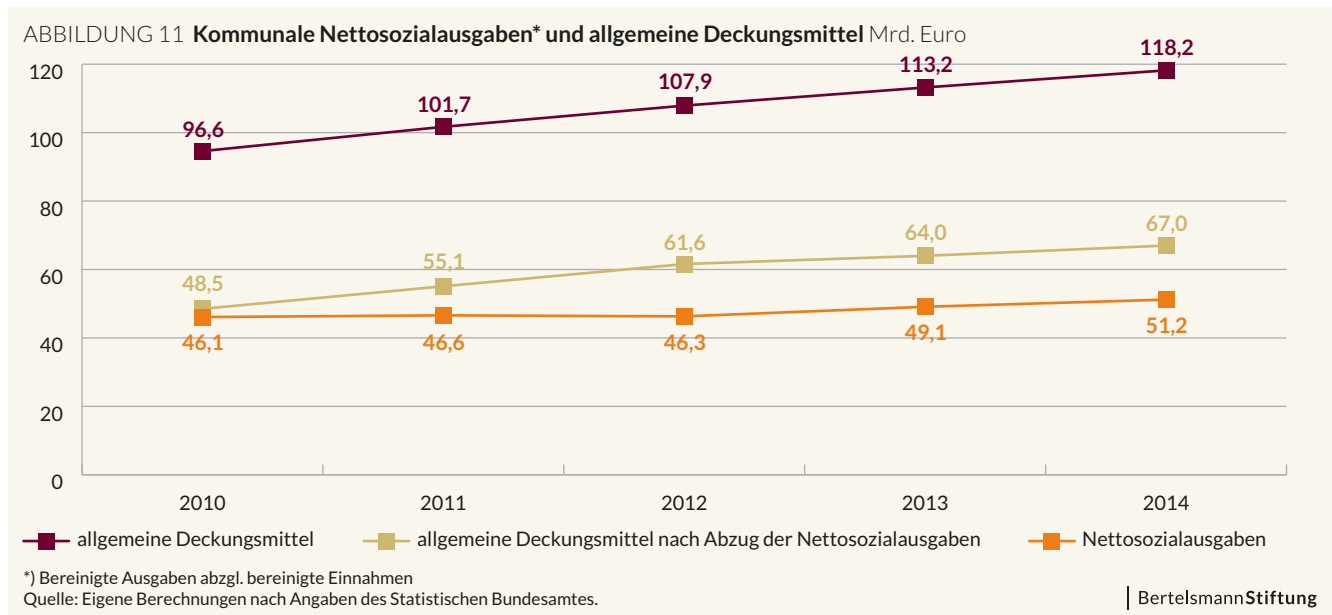
Im Hinblick auf die Entwicklung reichte die Spanne im Betrachtungszeitraum von +3 Euro je Einwohner in Brandenburg bis +198 Euro je Einwohner in Thüringen. In diesen Extremfällen sind die Entwicklungen jedoch durch Modifikationen im Aufgabenbereich verzerrt:

- Die Zunahme der kommunalen Nettosozialausgaben in Thüringen ist wesentlich Resultat der dortigen Finanzausgleichsreform im Jahr 2013. Unter anderem wurde damals die zuvor bestehende Zweckbindung eines Großteils der Zuweisungen aufgehoben. Die Mittel werden seither als allgemeine Deckungsmittel ausgereicht. Da ein Teil der vormals zweckgebundenen Zuweisungen dem Sozialbereich zuzuordnen war, sind die aufgabenspezifischen Einnahmen in diesem Bereich durch die Überführung der Mittel in die Schlüsselmasse im Jahr 2013 spürbar zurückgegangen. In der Konsequenz steht ein finanzstatistischer Anstieg der Nettosozialausgaben.
- Das zwischen 2010 und 2014 stabile Niveau der kommunalen Nettosozialausgaben in Brandenburg lässt sich auf eine Änderung in der Finanzierung der Sozialhilfe zurückführen. Seit 2011 erstattet das Land den Kommunen die mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben (v. a. Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege) verbundenen Ausgaben fast vollständig. Diese Kostenerstattungen des

Landes werden finanzstatistisch als aufgabenspezifische Einnahmen im Bereich Soziales erfasst und reduzieren auf diese Weise die Nettoausgabenbelastung der Kommunen.

Die vorangegangenen Erläuterungen bezüglich Brandenburg und Thüringen machen ein Problem deutlich, dass speziell im Zusammenhang mit ländervergleichenden Untersuchungen beachtet werden muss: Selbst die vollständige – d. h. sämtliche Ausgaben und Einnahmen in diesem Leistungsbereich berücksichtigende – Erfassung der kommunalen Ausgabenbelastung bietet aufgrund institutioneller Unterschiede keine Gewähr dafür, dass nicht doch „Äpfel mit Birnen“ verglichen werden. Speziell die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs und hier insbesondere der Anteil zweckgebundener bzw. allgemeiner Zuweisungen spielt eine wichtige Rolle: In Ländern, die einen größeren Teil ihrer Finanzausgleichsmittel in Form von zweckgebundenen Zuweisungen (z. B. als Zuweisungen für bestimmte soziale Zwecke) an die Kommunen ausreichen, erscheint die fiskalische Belastung der Kommunen durch den Sozialbereich aufgrund der höheren aufgabenspezifischen Einnahmen geringer als in Ländern, die die Zuweisungen primär in Form von Schlüsselzuweisungen gewähren.

Das skizzierte Vergleichbarkeitsproblem lässt sich verringern, indem den kommunalen Nettoausgaben für Soziales die zu ihrer Finanzierung erforderlichen allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen gegenübergestellt werden. Dieser Schritt ist schon deswegen nahe liegend, da beide



Positionen finanzstatistisch miteinander kompatibel sind. Denn, wie bereits zu Beginn des vorliegenden Kapitels ausgeführt wurde, bilden die Nettosozialausgaben denjenigen Teil der Ausgaben, der durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden muss.

Mit Blick auf die vorliegende Fragestellung bieten sich hierbei zwei Kennzahlen an:

- Die „Deckungsmittelabsorptionsquote der Sozialausgaben“ erfasst, welcher Anteil der allgemeinen Deckungsmittel (Steuern, allgemeine Zuweisungen) durch die Nettosozialausgaben gebunden wurde.
- Spiegelbildlich dazu kann die Höhe der „verbleibenden allgemeinen Deckungsmittel“ in Euro je Einwohner ermittelt werden; also jene Mittel, die nicht durch die kommunalen Sozialausgaben gebunden waren.

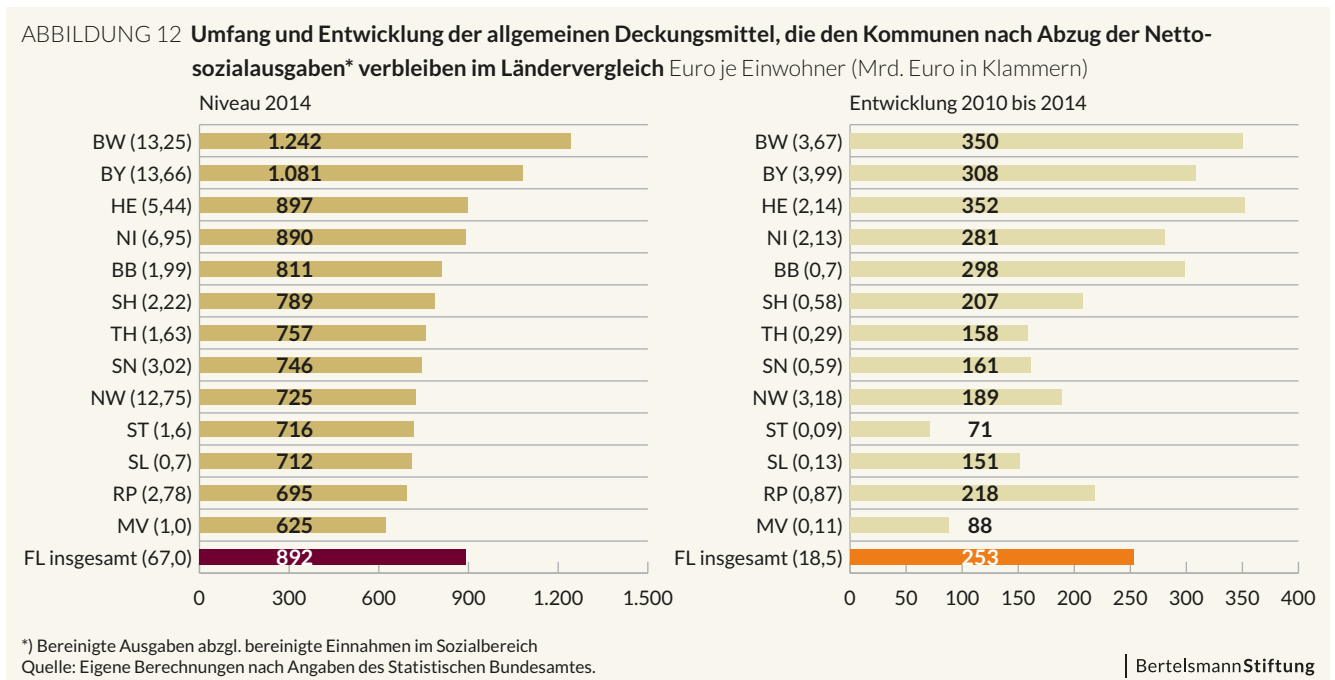
In **Abbildung 11** sind erneut die Nettosozialausgaben der Kommunen für den Zeitraum 2010 bis 2014 dargestellt. Wie bereits in **Abbildung 7** handelt es sich um den Summenwert der Kommunen aller Flächenländer. Zwischen 2010 und 2014 sind diese Ausgaben um 5,1 Milliarden Euro (11 Prozent) auf 51,2 Milliarden Euro gestiegen. Zusätzlich zu den Nettosozialausgaben ist auch die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen¹² abgebildet. Diese

beliefen sich im Jahr 2010 in Summe auf 94,6 Milliarden Euro. Bis 2014 stiegen die Deckungsmittel um 23,6 Milliarden Euro (25 Prozent) auf 118,2 Milliarden Euro. Nach Abzug der Nettosozialausgaben verblieben den Kommunen im Jahr 2010 allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 48,5 Milliarden Euro. Im Jahr 2014 beliefen sich die nicht durch Sozialausgaben gebundenen Finanzmittel der Kommunen auf 67,0 Milliarden Euro. Dies entspricht einer Zunahme um 18,5 Milliarden Euro (38 Prozent).

Die Entwicklung der Deckungsmittelabsorptionsquote bestätigt den Eindruck. Die fiskalische Belastung der Kommunen ist im Betrachtungszeitraum – zumindest bezogen auf die gewählten Haushaltspositionen und für die Summe aller Kommunen – zurückgegangen. Im Jahr 2010 mussten die Kommunen im Flächenländerdurchschnitt 49 Prozent ihrer allgemeinen Deckungsmittel zur Deckung der Nettosozialausgaben verwenden. Im Jahr 2014 belief sich die Deckungsmittelabsorptionsquote auf 43 Prozent.

Abbildung 12 zeigt die allgemeinen Deckungsmittel, die den Kommunen nach Abzug der Nettosozialausgaben zur Verfügung standen, im Ländervergleich. Im Flächenländerdurchschnitt belief sich ihr Niveau im Jahr 2014 auf 892 Euro je Einwohner. Die Spanne reichte dabei von 625 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern bis 1.242 Euro

12 In der vorliegenden Untersuchung sind diese definiert als der Summenwert der kommunalen Einnahmen aus Steuern (netto), steuerähnlichen Einnahmen, Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen sowie sonstigen allgemeinen Zuweisungen.



je Einwohner in Baden-Württemberg.¹³ Pro Einwohner haben die Kommunen in Baden-Württemberg nach dieser Betrachtung das Doppelte der Mittel zur Verfügung, wie jene in Mecklenburg-Vorpommern.

Zwischen 2010 und 2014 sind die nicht durch Sozialausgaben gebundenen allgemeinen Deckungsmittel im Länderdurchschnitt um 253 Euro je Einwohner gestiegen (40 Prozent). Auch hier offenbart der Ländervergleich große Entwicklungsunterschiede: Besonders positiv haben diese sich in Hessen (+352 Euro/Einwohner), Baden-Württemberg (+350 Euro/Einwohner) und Bayern (308 Euro/Einwohner) entwickelt. Besonders gering war der Zuwachs der nicht durch Sozialausgaben gebundenen allgemeinen Deckungsmittel in Sachsen-Anhalt (+71 Euro/Einwohner) sowie Mecklenburg-Vorpommern (+88 Euro/Einwohner).

Die Entwicklung der nicht durch Soziales gebundenen allgemeinen Deckungsmittel kann auf zwei Faktoren beruhen: Zum einen können infolge höherer Erstattungen die Netto-

sozialausgaben sinken, zum anderen können die allgemeinen Deckungsmittel steigen. **Abbildung 13** stellt diese beiden Faktoren im Ländervergleich dar.

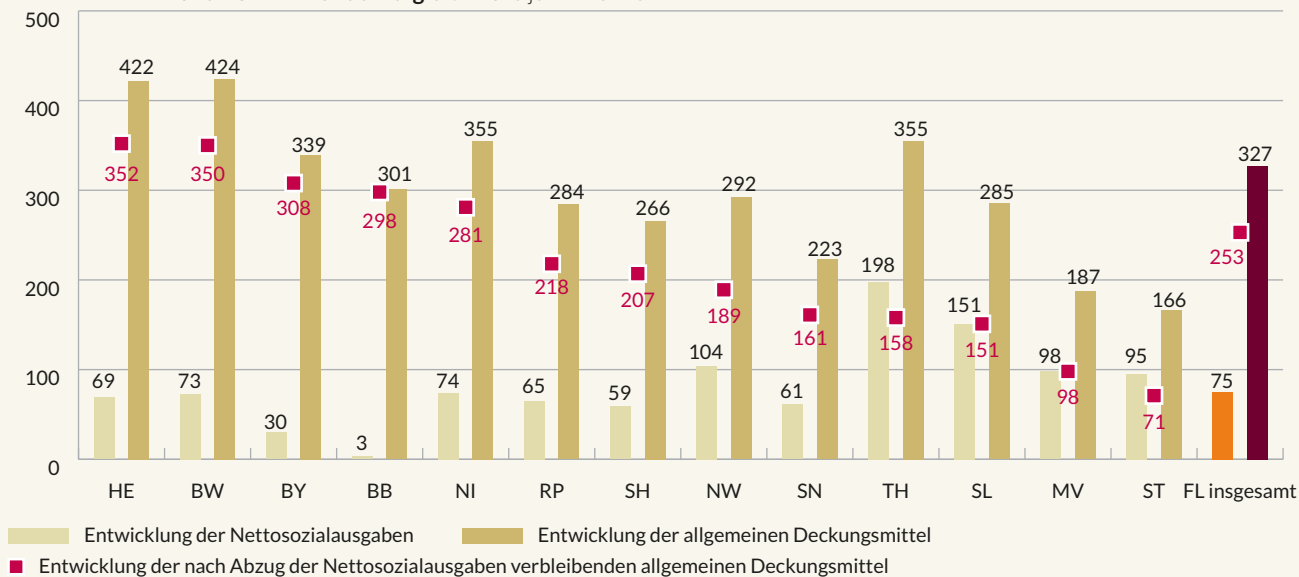
Die differenzierte Darstellung lässt erkennen, dass die überdurchschnittlich positive Entwicklung in Hessen (+352 Euro/Einwohner), Baden-Württemberg (+350 Euro/Einwohner) und Niedersachsen (+281 Euro/Einwohner) auf den starken Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel zurückzuführen ist.

Die unterdurchschnittliche Entwicklung der nicht durch den Sozialbereich gebundenen Deckungsmittel in Sachsen-Anhalt (+71 Euro/Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (+88 Euro/Einwohner) lässt sich gemäß **Abbildung 13** auf das Zusammenwirken einer erhöhten Zunahme der Nettobelastung aus Sozialausgaben in Verbindung mit einer unterdurchschnittlichen Entwicklung der allgemeinen kommunalen Deckungsmittel zurückführen.

In der differenzierten Darstellung ebenfalls gut erkennbar ist die bereits im Zusammenhang mit **Abbildung 10** erläuterte Finanzausgleichsreform in Thüringen. Die im Jahr 2013 vorgenommene Überführung eines Teils der zweckgebundenen Zuweisungen in die Schlüsselmasse hat gleichermaßen zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der Nettosozialausgaben (u. a. aufgrund der verringerten Zuweisungen für soziale Zwecke) sowie der allgemeinen Deckungsmittel (aufgrund der aufgestockten Schlüsselmasse) geführt.

¹³ Der hohe Wert in Baden-Württemberg ist jedoch stark durch die dortige Finanzausgleichsumlage verzerrt: Einen erheblichen Teil der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährten – und zu den allgemeinen Deckungsmitteln zählenden – Schlüsselzuweisungen finanzieren die Kommunen in Baden-Württemberg über die in § 1a des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich geregelte Finanzausgleichsumlage selbst. Im Jahr 2014 belief sich das Aufkommen aus der Umlage, das zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse verwendet wird, auf ca. 3 Milliarden Euro (etwa 300 Euro/Einwohner). Die Finanzausgleichsmasse wiederum wurde im Jahr 2014 in Baden-Württemberg zu rund 60 Prozent in Form von Schlüsselzuweisungen an die Kommunen ausgereicht.

ABBILDUNG 13 Entwicklung der kommunalen Nettosozialausgaben* sowie der allgemeinen Deckungsmittel zwischen 2010 und 2014 im Ländervergleich Euro je Einwohner



*) Bereinigte Ausgaben abzgl. der bereinigten Einnahmen
 Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Festzuhalten ist jedoch auch, dass in keinem Land die Nettosozialausgaben gesunken sind. Trotz deutlich gesteigener Erstattungen sind die Kommunen also weiterhin mit einem Anstieg der Sozillasten konfrontiert. Glücklicherweise geht dieser jedoch einher mit positiver Konjunktur.

6 Untersuchung am Beispiel nordrhein-westfälischer Kommunen

Bekanntermaßen zeichnen sich sowohl die Sozialausgabenbelastung als auch die allgemeinen Deckungsmittel durch große interkommunale Unterschiede aus. Es stellt sich daher die Frage, ob die auf der Auswertung aggregierter Daten (Summe der Flächenländer sowie Länderaggregate) beruhenden Erkenntnisse auch auf einzelne Gruppen von Kommunen übertragbar sind. Dieser Frage wird am Beispiel nordrhein-westfälischer Kommunen nachgegangen.

Im Zentrum steht dabei der Vergleich der nicht durch den Aufgabenbereich Soziales gebundenen allgemeinen Deckungsmittel von Kommunen mit über- und unterdurchschnittlicher Sozialbelastung im Zeitraum 2010 bis 2014. Die Sozialbelastung wird dabei anhand der jeweiligen Arbeitslosenquote erfasst. Betrachtungsebene sind die Kreise, d. h. den Gegenstand der Untersuchung bilden die kreisfreien Städte sowie die sogenannten „Gesamtkreise“, die sich aus dem Summenwert der kreisangehörigen Gemeinden eines Kreises und seiner Kreisverwaltung zusammensetzen. Aufgrund der strukturellen Unterschiede werden die beiden Gruppen getrennt voneinander in den Blick genommen.

Die Nettosozialausgaben werden, wie in der vorangegangenen Untersuchung für die Flächenländer und Länderaggregate auch, durch die Saldierung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen im Aufgabenbereich Soziales gebildet.

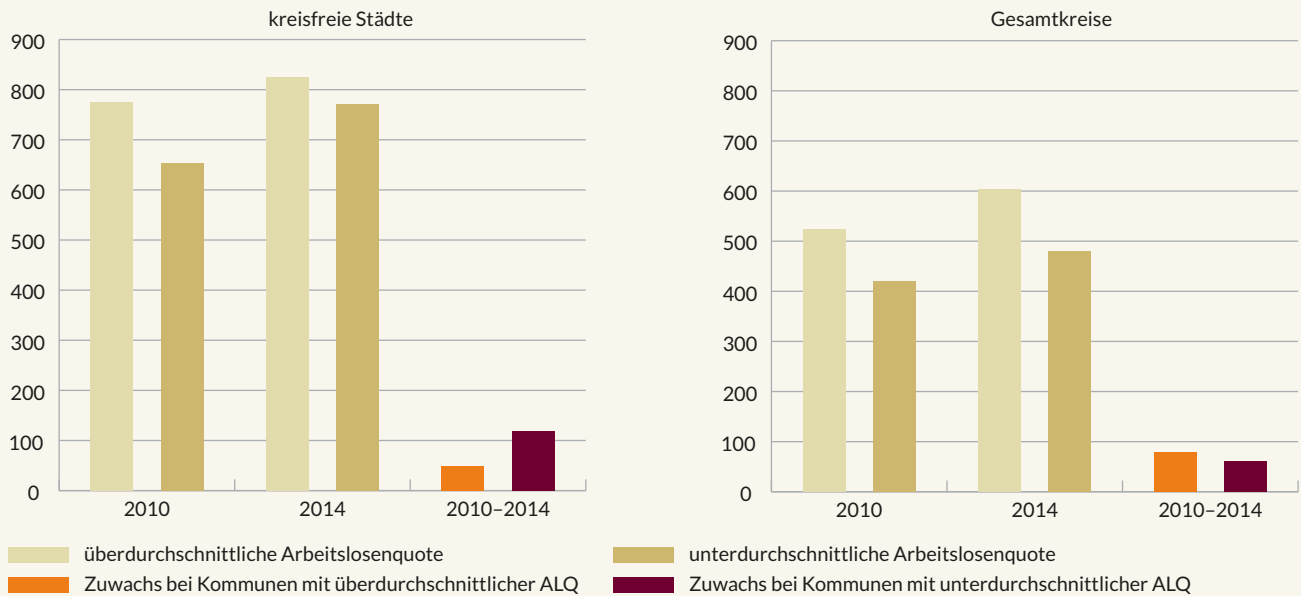
Auch die finanzstatistische Abgrenzung der allgemeinen Deckungsmittel ist weitgehend identisch mit der vorangegangenen Untersuchung auf Länderebene. Anders als in der aggregierten Betrachtung müssen die allgemeinen Deckungsmittel bei der einzelgemeindlich angelegten Analyse jedoch auch den ebeneninternen Zahlungsverkehr für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände abbilden. Die kommunalen Einzahlungen aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Zuweisungen werden dementsprechend zuzüglich der Einzahlungen aus allgemeinen

Umlagen von Kommunen und abzüglich der kommunalen Auszahlungen für allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände dargestellt. Durch diese Abgrenzung wird auch die individuelle Kostenbelastung der Gemeinden und Kreise für die überörtlichen Sozialhilfeträger (in Nordrhein-Westfalen wird diese Aufgabe von zwei höheren Kommunalverbänden wahrgenommen) berücksichtigt, die zum Großteil durch die von den kreisfreien Städten und Kreisen erhobene Landschaftsumlage finanziert werden.

Die Quantifizierung der durch den Aufgabenbereich Soziales verursachten Haushaltsbelastung erfolgt wiederum zum einen auf der Grundlage der kommunalen Nettosozialausgaben und zum anderen über die nicht durch den Sozialbereich gebundenen allgemeinen Deckungsmittel. Die Berechnungsergebnisse sind – getrennt nach kreisfreien Städten und Gesamtkreisen – in den **Abbildungen 14** und **15** dokumentiert.

Im Hinblick auf die kommunalen Nettosozialausgaben lassen sich keine wesentlichen Entwicklungsunterschiede zwischen den sozialstrukturellen Vergleichsgruppen feststellen. Die Zahlen deuten somit nicht darauf hin, dass die Ausgabenentwicklung in Kommunen mit schwierigen sozialstrukturellen Bedingungen im Betrachtungszeitraum dynamischer verlaufen wäre. Bei den kreisfreien Städten ist sogar das Gegenteil der Fall: Hier sind die Nettosozialausgaben zwischen 2010 und 2014 mit +48 Euro je Einwohner deutlich weniger gestiegen als in der Vergleichsgruppe (+118 Euro/Einwohner). Die zusätzlichen Entlastungen haben offenbar die sozial schwachen Städte in höherem Maße erreicht. Im kreisangehörigen Bereich haben sich die Nettosozialausgaben mit +79 Euro je Einwohner in der Gruppe der Kommunen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote und +60 Euro je Einwohner bei den Kommunen mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit ähnlich entwickelt (vgl. **Abbildung 14**).

ABBILDUNG 14 Nettoausgaben im Aufgabenbereich Soziales und Jugend in den kreisfreien Städten und Gesamtkreisen* in Nordrhein-Westfalen Euro je Einwohner



*) Kreisaggregate, bestehend aus den kreisangehörigen Gemeinden eines Kreises sowie seiner Kreisverwaltung
 Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW sowie der Bundesagentur für Arbeit.

BertelsmannStiftung

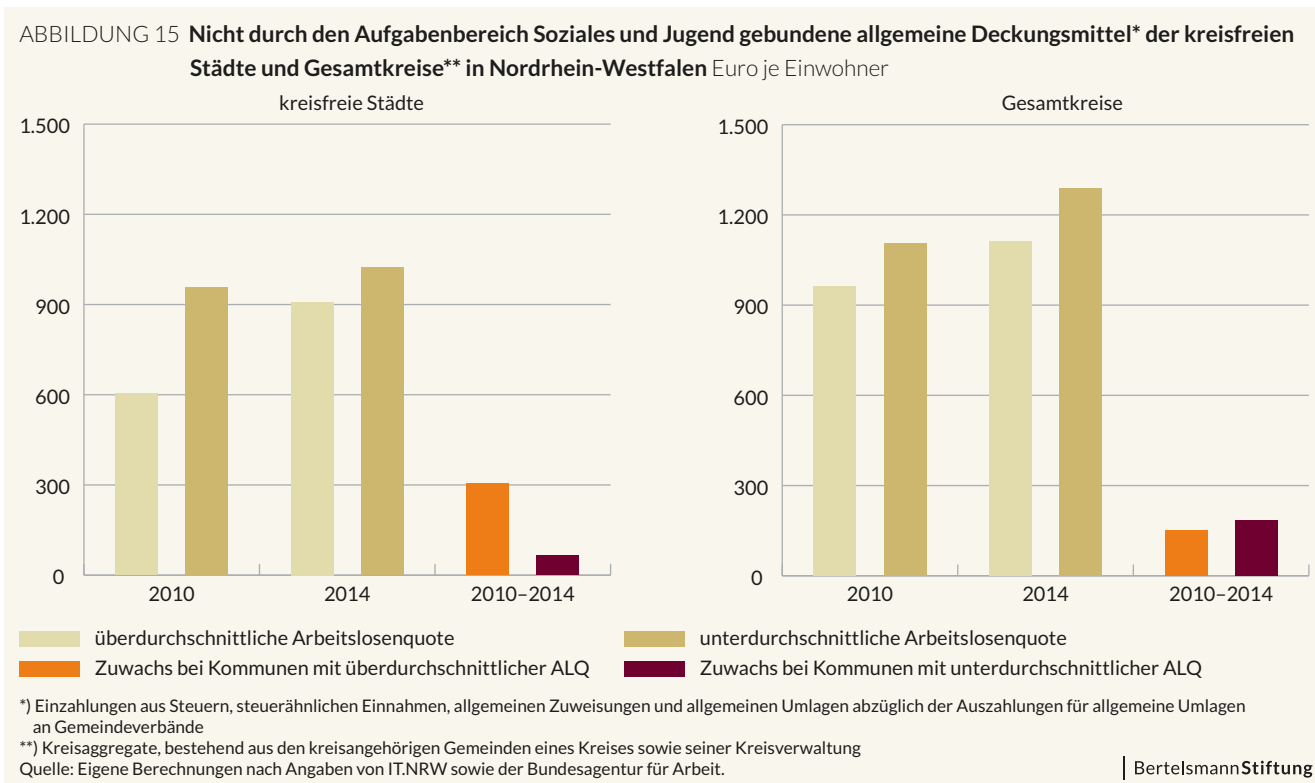
Abbildung 15 bestätigt den auf der Grundlage der Nettosozialausgaben gewonnenen Eindruck. Aus der Entwicklung der nicht durch die Nettosozialausgaben gebundenen allgemeinen Deckungsmittel lassen sich keine Hinweise auf eine schlechtere Entwicklung in den sozialstrukturell belasteten Kommunen entnehmen. Im Hinblick auf die kreisfreien Städte ist sogar wiederum das Gegenteil der Fall: In der Gruppe der kreisfreien Städte mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote sind die nicht durch Nettosozialausgaben gebundenen allgemeinen Deckungsmittel zwischen 2010 und 2014 mit +304 Euro je Einwohner sogar deutlich stärker gestiegen als in der Gruppe der kreisfreien Städte mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote. Hierfür können – im Kern – zwei Gründe genannt werden:

- Zum einen wurde nach 2010 der Verteilmechanismus des kommunalen Finanzausgleichs im Zuge der sogenannten „Grunddatenaktualisierung“ auf eine aktuellere Datenbasis gestellt. Eine Folge dieser Aktualisierung war, dass das Gewicht des – für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen bedeutsamen – Soziallastenansatzes gegenüber dem Wert von 2010 deutlich angehoben wurde. Da die Soziallasten im Rahmen des Finanzausgleichs über die Anzahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften erfasst werden, die wiederum eng mit der Anzahl der Arbeitslosen korreliert sind, überrascht es nicht, dass die Schlüsselzuweisungen in der Gruppe der

kreisfreien Städte mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote zwischen 2010 und 2014 stärker gestiegen sind als in der Vergleichsgruppe (+204 Euro/Einwohner gegenüber +121 Euro/Einwohner).

- Ein zweiter Grund sind die seit 2011 im Rahmen des sogenannten „Stärkungspaktes“ bis zum Jahr 2020 abschmelzend gewährten Konsolidierungshilfen (vgl. Arnold et al. 2015a: 124–136). Diese werden als Zuweisungen ohne Zweckbindung ausgereicht und zählen daher ebenfalls zu den allgemeinen Deckungsmitteln. Von diesen Zuweisungen haben mehrheitlich kreisfreie Städte mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote profitiert. Im Jahr 2014 beliefen sich deren Einnahmen aus Stärkungspaktmitteln im Durchschnitt auf 116 Euro je Einwohner. In der Vergleichsgruppe der kreisfreien Städte mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit betragen die Einnahmen aus Konsolidierungshilfen in 2014 durchschnittlich 21 Euro je Einwohner.

Trotz der deutlichen Verbesserung lag das Niveau der nicht durch den Sozialbereich gebundenen allgemeinen Deckungsmittel in den kreisfreien Städten mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote jedoch auch 2014 mit 909 Euro je Einwohner mehr als 10 Prozent unter dem Niveau der sozialstrukturell weniger belasteten Vergleichsgruppe (1.023 Euro/Einwohner).



Im kreisangehörigen Raum ist die Entwicklung der nicht durch Nettosozialausgaben gebundenen allgemeinen Deckungsmittel in den beiden Vergleichsgruppen ähnlich verlaufen. Die fiskalischen Belastungsunterschiede zwischen den Vergleichsgruppen Kommunen mit hoher und Kommunen mit geringer Arbeitslosenquote sind demzufolge im Betrachtungszeitraum nicht wesentlich gestiegen; gesunken sind sie indes auch nicht.

Zumindest für die nordrhein-westfälischen Kommunen lässt sich somit festhalten, dass die auf der Grundlage der Länderwerte festgestellte moderate Entlastung der Kommunalhaushalte im Betrachtungszeitraum auch die Kommunen mit überdurchschnittlicher Sozialbelastung erreicht hat. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die kreisfreien Städte.

7 Fazit

Trotz der positiven arbeitsmarktpolitischen Situation sowie stark gestiegener Kostenerstattungen durch Bund und Länder sind die kommunalen Nettosozialausgaben im Zeitraum 2010 bis 2014 weiter angestiegen. Ihr Anstieg ist mit 11 Prozent jedoch deutlich geringer ausgefallen als die Bruttoausgaben in diesem Leistungsbereich mit 19 Prozent. Zudem wuchsen die zur Abdeckung der Nettoausgaben verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel im Betrachtungszeitraum stark an. Insgesamt hat sich die fiskalische Belastung der Kommunalhaushalte durch den Sozialbereich zumindest im Flächenländerdurchschnitt sowie auf der Länderebene sichtbar reduziert. Zwischen 2010 und 2014 sind die nach Abzug der Nettosozialausgaben verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen bundesweit um 18,5 Milliarden Euro bzw. 38 Prozent gestiegen.

Für Nordrhein-Westfalen konnte zudem gezeigt werden, dass von der fiskalischen Entlastung besonders die sozialstrukturell belasteten Kommunen profitieren konnten. Deren Haushaltslage hat sich zwischen 2010 und 2014 in der Gruppe der kreisfreien Städte überdurchschnittlich verbessert; auch wenn dies für die Mehrzahl der betroffenen Kommunen zunächst nur bedeutet, dass sich die dauerhaft bestehenden Defizite verkleinert haben. Dies spricht dafür, dass die Entlastungsmaßnahmen und Hilfsprogramme, die der Bund und einige Länder seit 2010 aufgelegt haben, Wirkung gezeigt haben.

Bei der Bewertung der Ergebnisse sind jedoch auch die Besonderheiten des Betrachtungszeitraums 2010 bis 2014 zu berücksichtigen. Das Basisjahr 2010 stellte aus kommunaler Sicht ein ausgeprägtes Krisenjahr dar, in dem die Kommunen, wie schon 2009, tieferen Zahlen schrieben (vgl. Boettcher und Junkernheinrich 2011). Die Folgejahre ab 2011 standen hingegen sowohl konjunkturell als auch im Hinblick auf die in diesen Jahren getroffenen gemeindefinanzpolitischen Entscheidungen unter ausgesprochen positiven Vorzeichen.

Daher ist auch eine andere Interpretation der Ergebnisse möglich: Angesichts der positiven Umfeldbedingungen fällt die

moderate fiskalische Entspannung der Kommunen zu gering aus. Ohne positive Konjunktur und die beschlossenen Entlastungen wäre die Finanzlage der Kommunen in der Breite dramatisch. Gleichzeitig bedeuten die Transfers von Bund und Ländern stets nur eine relative Entlastung, da die Sozialausgaben deutlich stärker anstiegen.

Die Frage nach der Krisentauglichkeit der Kommunalfinanzierung ist weiterhin offen. Mit dem nächsten konjunkturellen Abschwung gingen die Erfolge verloren, sofern es nicht gelingt, die Dynamik der kommunalen (Netto-)Sozialausgaben abzubremsen.

Wie kann diese Aufgabe gelingen? Zweifellos müssen die Kommunen das ihre tun, die Effektivität der sozialen Leistungen zu steigern. Der Fokus liegt jedoch auf dem Bund. Er muss sich dauerhaft und dynamisch an den kommunalen Sozialausgaben beteiligen. Mit Ausnahme der Grundsicherung im Alter waren diese Grundsätze bei den Entlastungsmaßnahmen der jüngeren Vergangenheit nicht handlungsleitend (vgl. Kapitel 3). Die Entlastungen werden der Kostendynamik im Sozialbereich nicht gerecht.

Ein weiteres Problem der zuletzt beschlossenen Bundesentlastungen ist deren fiskalische Treffgenauigkeit. Häufig profitieren wirtschaftlich starke Gemeinden und eben nicht jene wirtschaftsschwachen Kommunen, die den eigentlichen Ausgangspunkt der Entlastungspläne gebildet haben. Dies gilt insbesondere für die Aufstockung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer. Auch die Weiterleitung der an die Länder fließenden Erstattungen wird oft kritisch betrachtet.

Die Entlastung der Kommunen durch den Bund ist gesamtstaatlich jedoch nur eine Scheinlösung, da die steigenden Sozialausgaben lediglich von einer Ebene auf eine andere verschoben werden. Für eine dauerhafte Stabilisierung der (kommunalen) Finanzen ist die Minderung der Ausgabendynamik selbst vonnöten. Auch diese Aufgabe trifft weithin den Bund. In der jüngeren Vergangenheit war das Gegenteil der

Literatur

Fall. Getrieben insbesondere von den Ausgaben für Jugend- und Eingliederungshilfe sowie von den Kosten der Flüchtlingsversorgung hat das Wachstum der Sozialausgaben weiter zugelegt. Auch das Ende 2016 beschlossene Bundesteilhabegesetz sowie die Neuregelung des Unterhaltsvorschlusses läuft nach Ansicht von Ländern und Kommunen Gefahr, eine neue Kostendynamik auslösen, anstatt die bestehende Dynamik abzumindern.

Die Kommunen (ebenso wie der Bund) begeben sich mehr und mehr in die Abhängigkeit einer anhaltend positiven Konjunktur. Es ist fraglich, wie unter diesen Umständen die bisher erzielten Fortschritte bei der Sanierung der Kommunalhaushalte bewahrt oder gar ausgebaut werden können.

Impressum

© 2017 | Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung | Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh | Telefon +49 5241 81-0

www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich | Dr. René Geißler

Autoren | Dr. Florian Boettcher, Ministerium des Innern und für Kommunales Land Nordrhein-Westfalen;

Dr. René Geißler, Bertelsmann Stiftung

Korrektur | Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign | Nicole Meyerholz, Bielefeld

Foto | Shutterstock | Natee Meepian

ISSN 2512-9473

- Arnold, Felix, Florian Boettcher, Benjamin Holler, René Geißler und Ronny Freier (2015a). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Gütersloh.
- Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geißler und Philipp Schrauth (2015b). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. *DIW Wochenbericht* 43. 1031–1040.
- Boettcher, Florian, und Martin Junkernheinrich (2011). „Kommunalfinanzen im Jahr 2010. Krisenverschärfung und Disparitätszunahme“. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011*. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Berlin 2011. 271–292.
- Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2012). „Kommunale Kassenkredite“. *BBSR-Analysen KOMPAKT 7*. Berlin.
- Deutscher Städtetag (2016). *Gemeindefinanzbericht 2016*. Berlin.
- Geißler, René (2015). „Kommunale Sozialausgaben in der Finanzstatistik“. *Zeitschrift für Kommunalfinanzen* 10. 217–223.
- Geißler, René, und Friederike Sophie Niemann (2015). *Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2015.
- Hassel, Anke, und Christof Schiller (2010). „Sozialpolitik im Finanzföderalismus. Hartz IV als Antwort auf die Krise der Kommunalfinanzen“. *Politische Vierteljahresschrift* 1. 95–117.
- Junkernheinrich, Martin, und Uwe Wagschal (2014). „Kommunale Kassenkredite: Bedeutung, Verursachung und Lösungsoptionen“. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2–3. 300–334.

Adresse | Kontakt

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

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

www.bertelsmann-stiftung.de/kommunalaufsicht

www.bertelsmann-stiftung.de