



Universität Hamburg

DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

Kommunaler Finanzreport 2013

Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich

Universität Hamburg | Public Management

Andreas Burth



University of Hamburg

Public Management

Public-Management-Hamburg.de



Der Kommunale Finanzreport 2013 der Bertelsmann Stiftung im Überblick



Der Kommunale Finanzreports 2013

■ Herausgeber:

- Bertelsmann Stiftung

| Bertelsmann Stiftung

■ Autoren:

- Andreas Burth (Universität Hamburg)
 - René Geißler (Bertelsmann Stiftung)
 - Marc Gnädinger (Hessisches Finanzministerium)
 - Dennis Hilgers (Johannes Kepler Universität Linz)
- ## ■ Vollständiger Finanzreport online abrufbar unter:
- www.kommunaler-finanzreport.de



Aufbau des Kommunalen Finanzreports 2013

Rahmenbedingungen

In *Teil I* werden wesentliche Determinanten der Haushalts- und Verschuldungssituation dargestellt (Bevölkerung in Stand, Entwicklung und Struktur, Aufbau der kommunalen Ebene, Wirtschaftsstruktur, Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Kommunen und Ländern).



Haushalts- und Verschuldungssituation

In den *Teilen II bis VI* wird die aktuelle kommunale Haushalts- und Verschuldungssituation analysiert. Schwerpunkte liegen auf den Kommunalsteuern, den Personalausgaben und dem Finanzvermögen. Ansätze für Konsolidierungspotentiale auf der Ertrags- und Aufwandseite werden aufgezeigt.



Doppische Kommunalschuldenbremse

Vor dem Hintergrund der Haushalts- und Verschuldungssituation wird in *Teil VII* ein Modell für eine Schuldenbremse basierend auf dem doppelischen Haushaltsrecht konstruiert. Es hat den Anspruch, eine generationengerechte Haushaltspolitik institutionell und dauerhaft abzusichern.





Zentrale Ergebnisse des Finanzreports



Zentrale Ergebnisse des Finanzreports (1 | 2)

- Kommunale Defizite drohen in einzelnen Ländern (insb. Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) zum Motor ihrer eigenen Entwicklung zu werden
- Bei den Realsteuern werden noch längst nicht alle verfügbaren Konsolidierungspotentiale genutzt
- Bei den Personalausgaben ist mit einem Anstieg der Versorgungslasten zu rechnen
- Die anstehende Verrentungswelle im kommunalen Bereich lässt es zu, Personal mittelfristig und sozialverträglich über natürliche Fluktuation abzubauen und damit Personalausgaben zu senken
- 2010 sind die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich in allen Ländern (außer in Baden-Württemberg) größer als das Finanzvermögen beim nicht-öffentlichen Bereich; am dramatischsten ist die Situation im Saarland



Zentrale Ergebnisse des Finanzreports (2 | 2)

- Die Kommunalverschuldung in Deutschland hat sich in den vergangenen fünf Jahren stetig erhöht
- Die niedrigsten Pro-Kopf-Schuldenstände finden sich in Bayern, Sachsen und Schleswig-Holstein; die höchsten Werte weisen Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland aus
- Die besonders problematischen Kassenkredite haben im Zeitraum 2007 bis 2011 am stärksten zugenommen; die höchste Pro-Kopf-Kassenkreditverschuldung findet sich in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland
- Die kritische Verschuldungssituation in vielen Kommunen verdeutlicht die Notwendigkeit der Etablierung einer neuen, den Grundsatz der Generationengerechtigkeit sicherstellenden Kommunalschuldenbremse



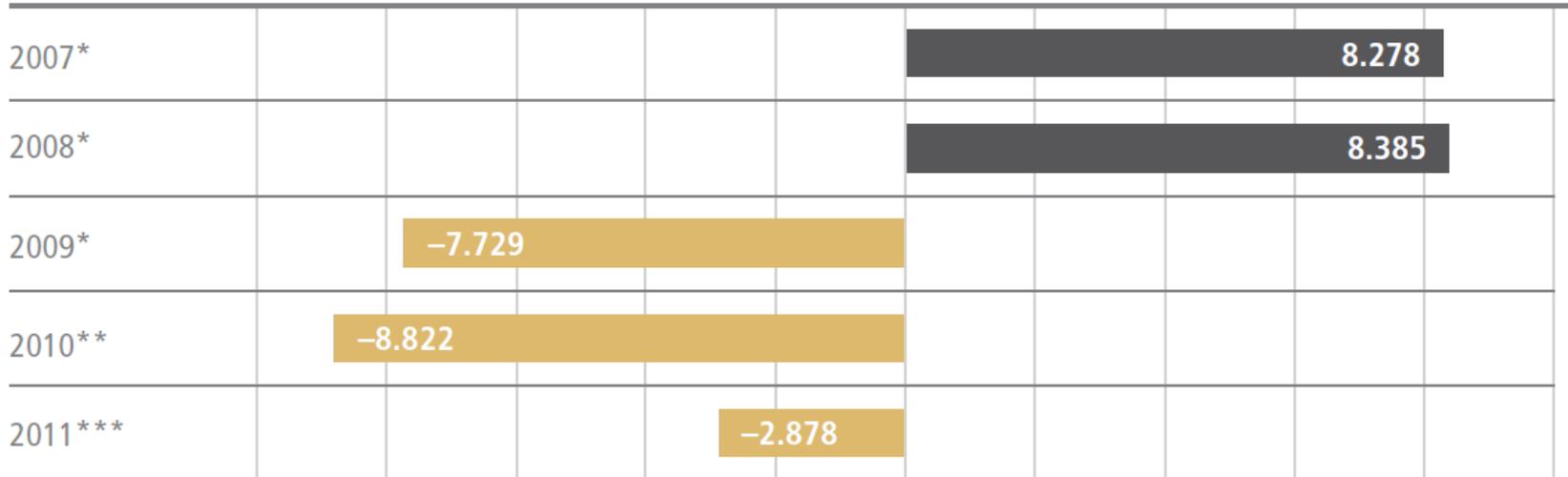


Ergebnisse des Kommunalen Finanzreports im Detail



Entwicklung des Kommunalen Finanzierungssaldos

in Mio. Euro

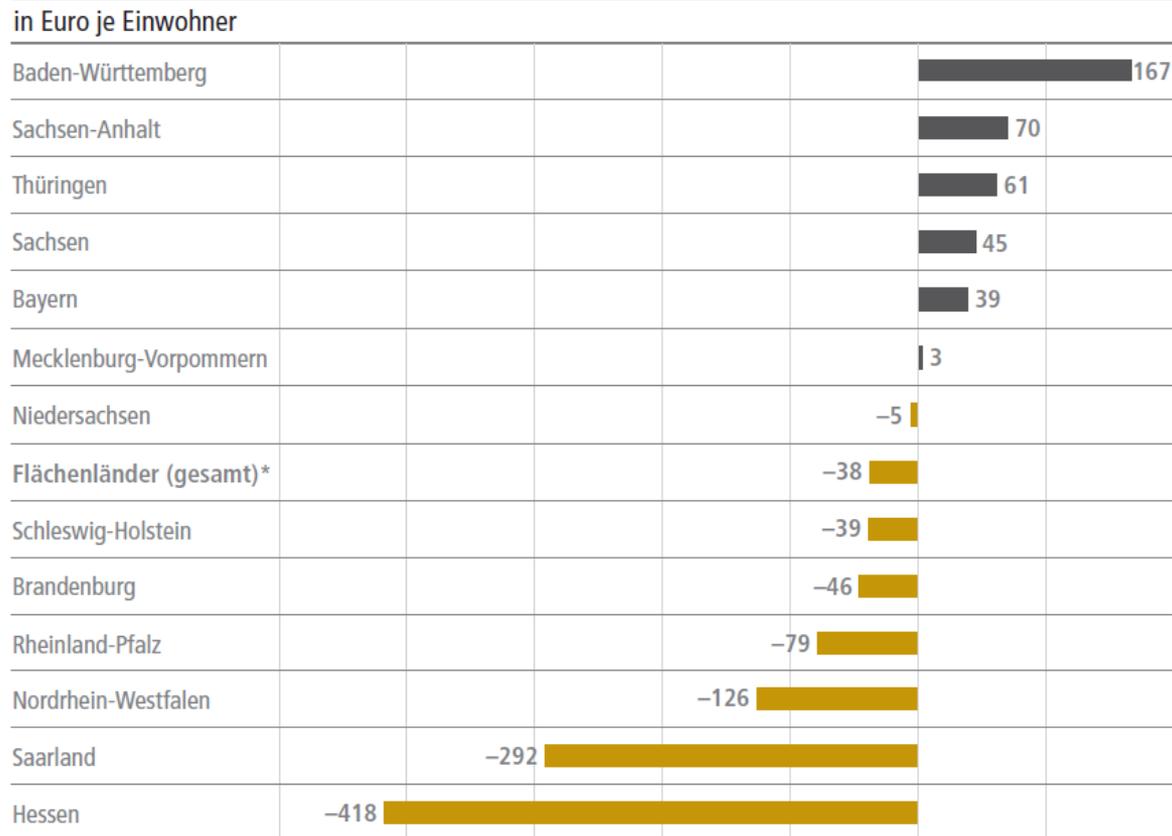


* Für die Jahre 2007 bis 2009 wird der Kommunale Finanzierungssaldo für die Gemeinden und Gemeindeverbände (inklusive Zweckverbände) angezeigt. ** Für das Jahr 2010 wird das revidierte Ergebnis angezeigt. Dazu werden die Daten weitgehend (methodisch und beim Berichtskreis) an den Stand vom 1. bis 4. Vierteljahr 2011 angepasst. Der Finanzierungssaldo wird für die Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der Extrahaushalte (nach Abgrenzung der Kassenstatistik) angezeigt. Damit sind die Werte nur eingeschränkt mit denen der Vorjahre vergleichbar. *** Für das Jahr 2011 wird der Finanzierungssaldo für die Gemeinden und Gemeindeverbände inklusive der Extrahaushalte (nach Abgrenzung der Kassenstatistik) dargestellt. Damit sind die Werte nur eingeschränkt mit denen der Jahre 2007 bis 2009 vergleichbar.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten für 2007 bis 2009 entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012g: *Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2009*; Daten für 2010/2011 entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: *Kassenstatistik 2011*



Kommunale Finanzierungssalden 2011



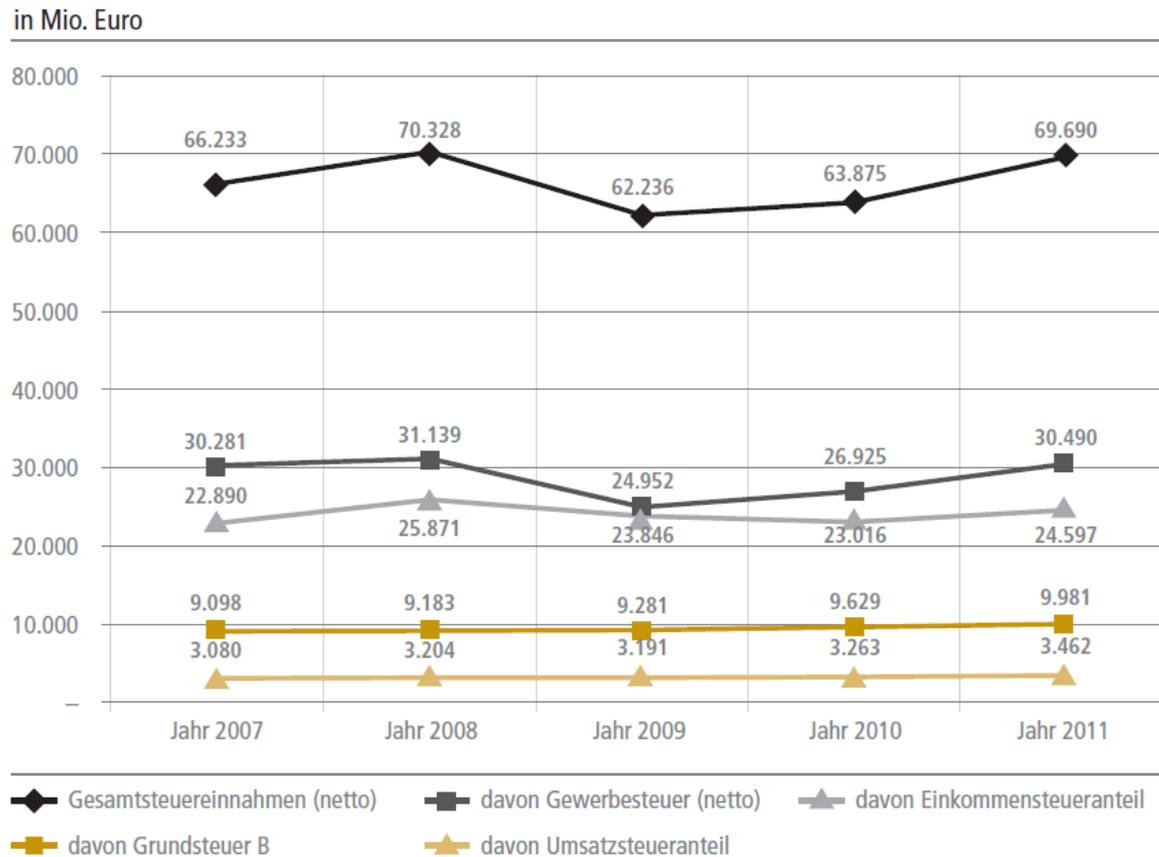
* Wert inklusive gemeinsamer Extrahaushalte.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: *Kassenstatistik 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

BertelsmannStiftung



Kommunalsteuereinnahmen 2007 bis 2011



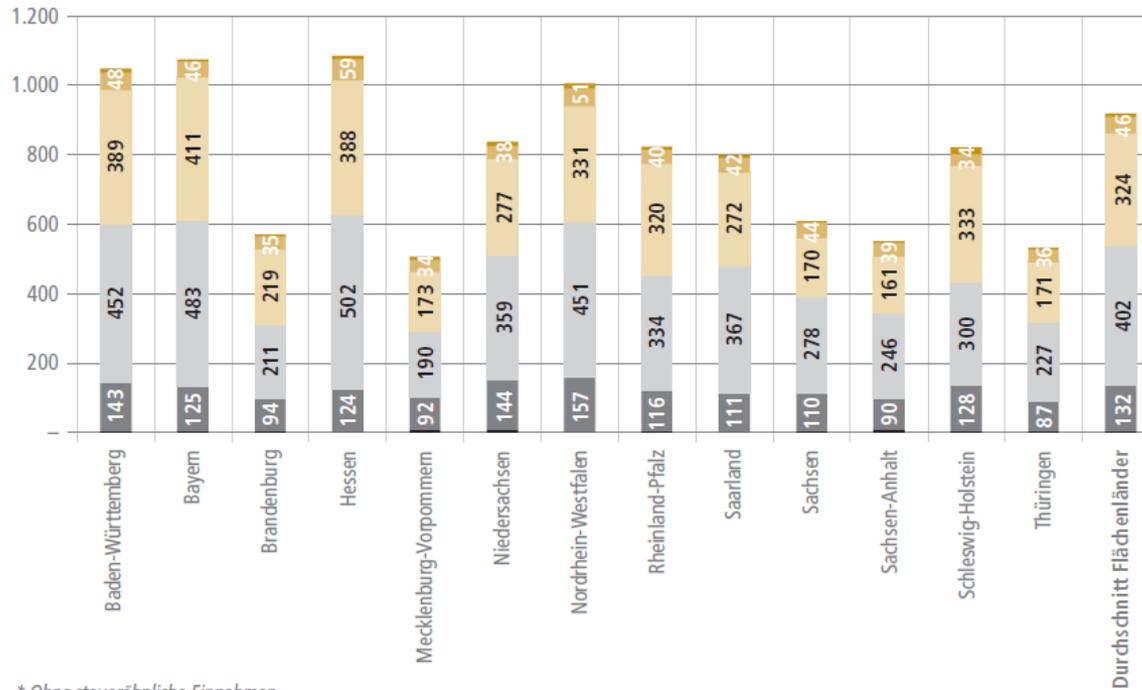
Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2010a: *Steuerhaushalt 2009*, und Statistisches Bundesamt 2012d: *Steuerhaushalt 2011*

| BertelsmannStiftung



Kommunalsteuereinnahmen 2011 im Ländervergleich

in Euro je Einwohner



* Ohne steuerähnliche Einnahmen.

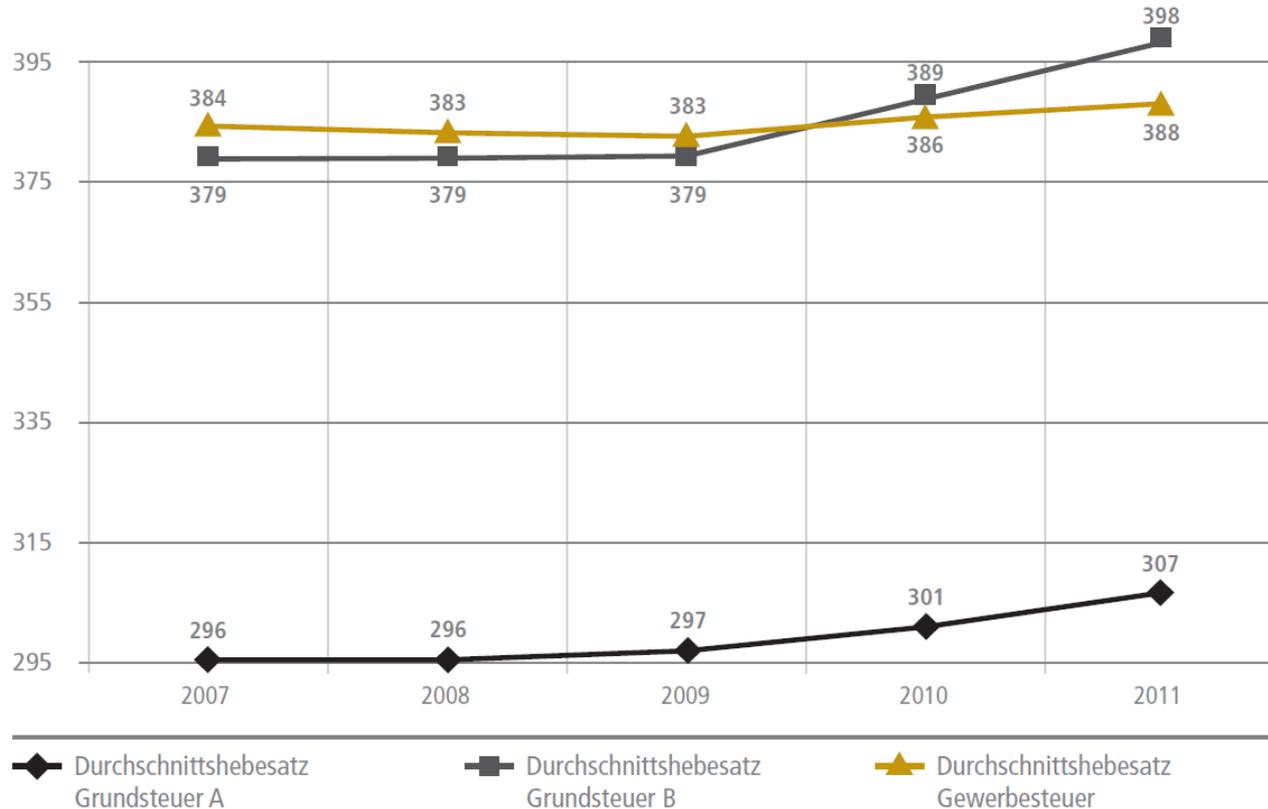
- Grundsteuer A
- Grundsteuer B
- Gewerbesteuer (netto)
- Einkommensteueranteil
- Umsatzsteueranteil
- Sonstige Steuern*

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012d: *Steuerhaushalt 2011*; Einwohner zum 30.6.2011; die Zahlenwerte für die Grundsteuer A und die sonstigen Steuern werden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt.



Realsteuerhebesätze 2007 bis 2011

in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2008/2009/2010b/2011b/2012e: *Statistiken über den Realsteuervergleich*

| BertelsmannStiftung



Realsteuer-Konsolidierungspotenziale: Beispiel einer Musterstadt in NRW

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer (brutto)	Summe
Hebesatz 2011	230 Prozent	490 Prozent	450 Prozent	-
Aufkommen 2011	32.000 Euro	20.000.000 Euro	56.300.000 Euro	76.332.000 Euro
Höchsthebesatz Nordrhein-Westfalen 2011	402 Prozent	590 Prozent	515 Prozent	-
Aufkommen bei Höchsthebesatz Nordrhein-Westfalen	55.930 Euro	24.081.633 Euro	64.432.222 Euro	88.569.785 Euro
Mehreinnahmen bei Höchsthebesatz Nordrhein-Westfalen	23.930 Euro	4.081.633 Euro	8.132.222 Euro	12.237.785 Euro
Höchsthebesatz Deutschland 2011 (Flächenländer)	1.800 Prozent*	800 Prozent**	515 Prozent**	-
Aufkommen bei Höchsthebesatz Deutschland (Flächenländer)	250.435 Euro	32.653.061 Euro	64.432.222 Euro	97.335.718 Euro
Mehreinnahmen bei Höchsthebesatz Deutschland (Flächenländer)	218.435 Euro	12.653.061 Euro	8.132.222 Euro	21.003.718 Euro

* Der Orientierungswert ist schwierig, weil lediglich zwei baden-württembergische Gemeinden diesen Hebesatz anwenden. Der nächstniedrigere Hebesatz einer Gemeinde liegt bei 847 Prozent. ** Der bei Grundsteuer B und Gewerbesteuer existente noch höhere Hebesatz der Gemeinde Dierfeld wurde nicht angesetzt.

Quelle: Eigene Darstellung; Höchsthebesatzdaten entnommen aus: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012a: Hebesätze der Realsteuern, Ausgabe 2011



Personalausgaben 2011 im Ländervergleich (inkl. Extrahaushalte); in Euro je Einwohner

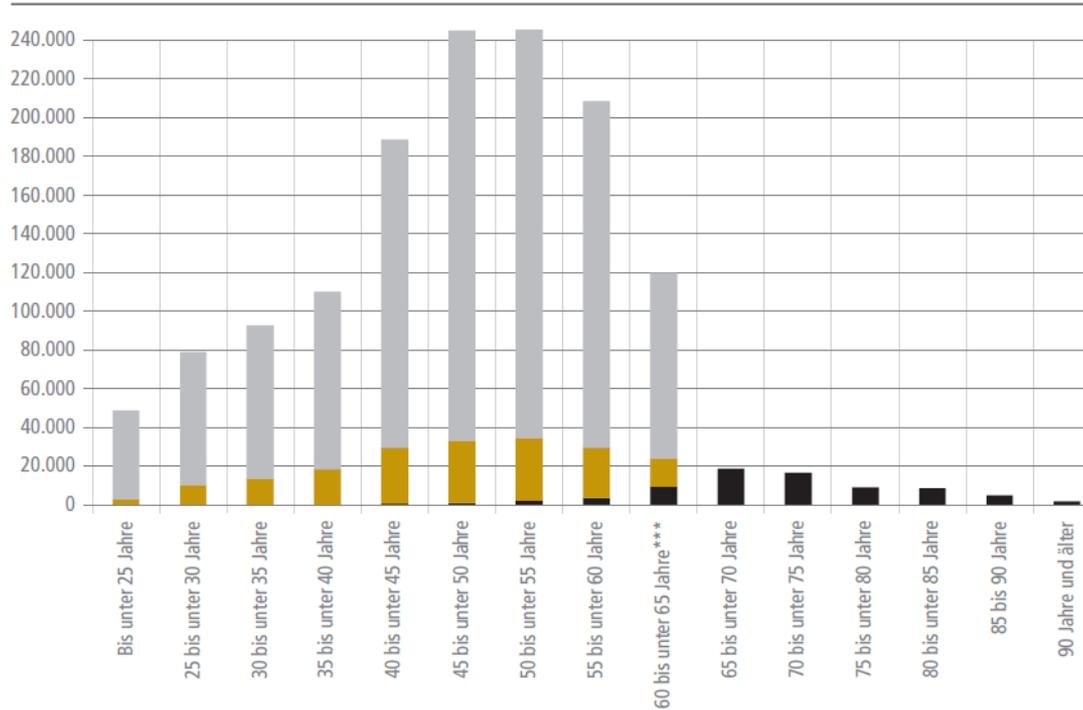
Ausgabeposition	Fläc länder*	Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Personalausgaben	669	696	622	746	730	586	601	713	614	627	686	734	566	642
<i>davon Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtliche Tätigkeit</i>	9	5	11	10	9	9	10	8	14	7	5	10	11	11
<i>davon Bezüge und Nebenleistungen</i>	572	589	505	701	630	542	515	593	516	516	648	680	479	592
<i>davon Versorgungsbezüge und dergleichen</i>	72	84	88	31	76	30	65	86	68	87	31	40	65	34
<i>davon Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen</i>	14	16	16	2	10	3	11	23	14	14	2	3	11	5
<i>davon sonstige personalbezogene Ausgaben</i>	2	1	1	1	4	2	1	3	2	3	0	1	1	0

* Inklusive gemeinsamer Extrahaushalte.

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012c: Kassenstatistik 2011; Einwohner zum 30.6.2011



Kommunale Beamte und Arbeitnehmer des öffentl. Dienstes und Ruhegehaltsempfänger



* Ruhegehaltsempfänger unter 40 Jahren (insgesamt 222 Personen) werden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht abgebildet.

** Personal in Ausbildung wird nicht einbezogen (Personalabgrenzung nach den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes).

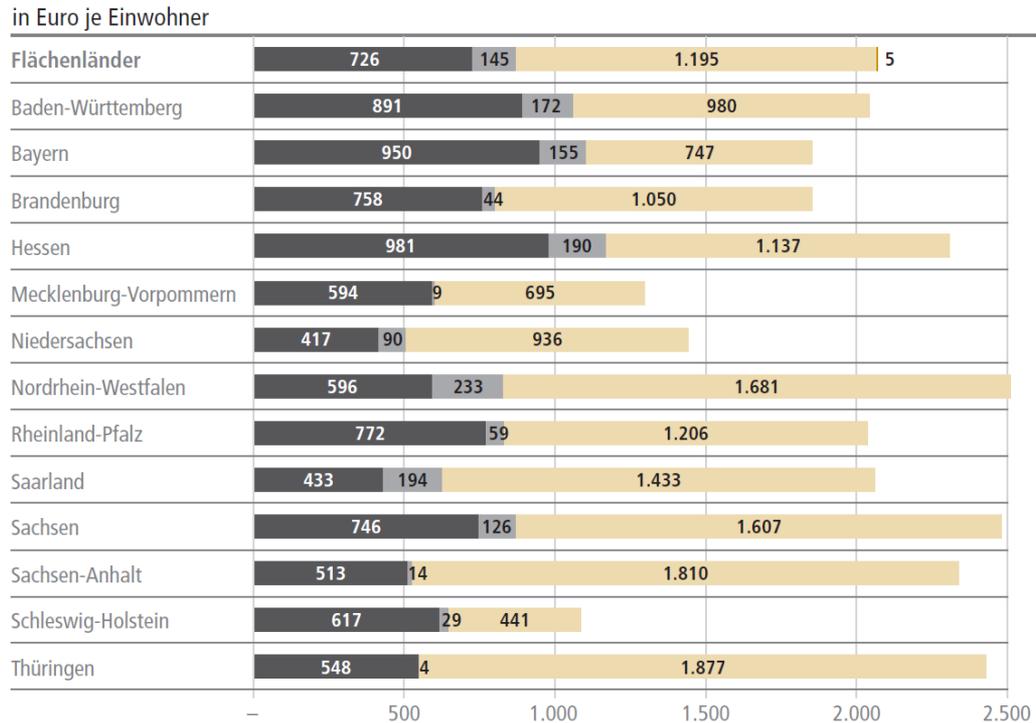
*** Bei den aktiven Beamten und Arbeitnehmern wird an dieser Stelle die Altersgruppe 60 bis 64+ einbezogen.

Aktive Arbeitnehmer am 30.6.2011**
 Aktive Beamte am 30.6.2011**
 Ruhegehaltsempfänger der Gemeinden, GV und ZV am 1.1.2011*

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2011a: Versorgungsempfängerstandstatistik 2011, und Statistisches Bundesamt 2012h: Personal des öffentlichen Dienstes 2011



Kommunales Finanzvermögen (Kern- und Extrahaushalte) zum 31.12.2010



* Einschließlich sonstige Forderungen beim öffentlichen Bereich. ** Der Wert kann einzig für die Summe der Kommunen der Flächenländer angezeigt werden. Eine Verteilung auf die Kommunen einzelner Länder ist nicht möglich.

Finanzvermögen beim nicht öffentlichen Bereich*
 Finanzvermögen beim öffentlichen Bereich
 Anteilsrechte
 Finanzderivate (Saldo)**

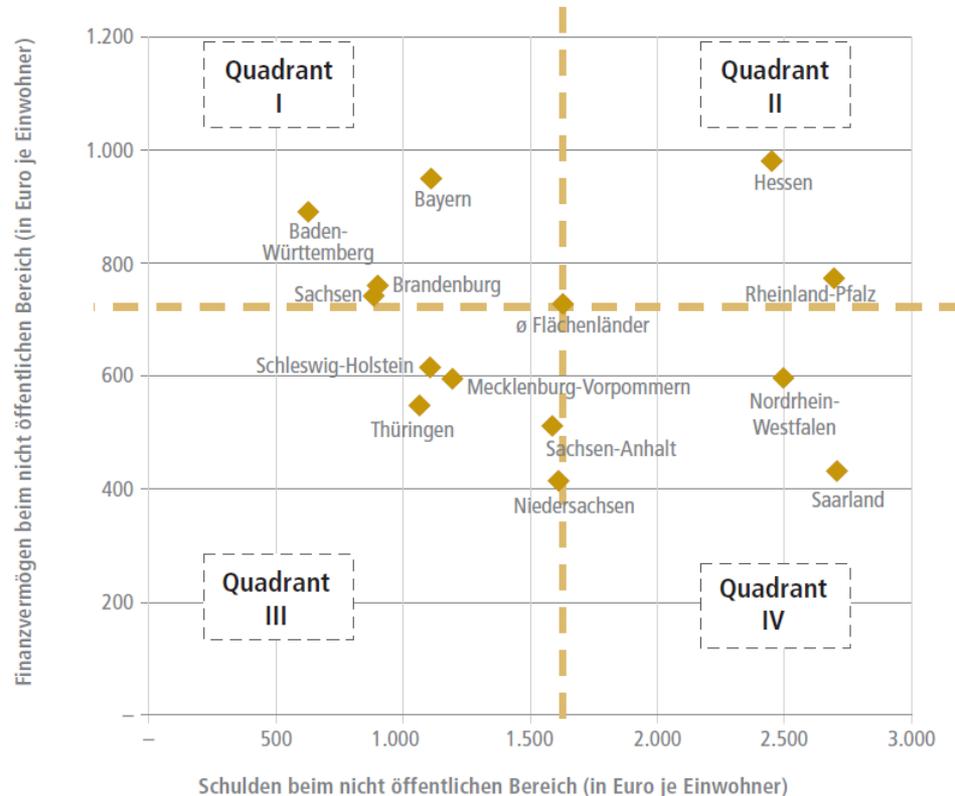
Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012i: Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010; Einwohner zum 31.12.2010

BertelsmannStiftung



Finanzvermögen und Schulden (Kern- und Extrahaushalte) beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.2010

in Euro je Einwohner

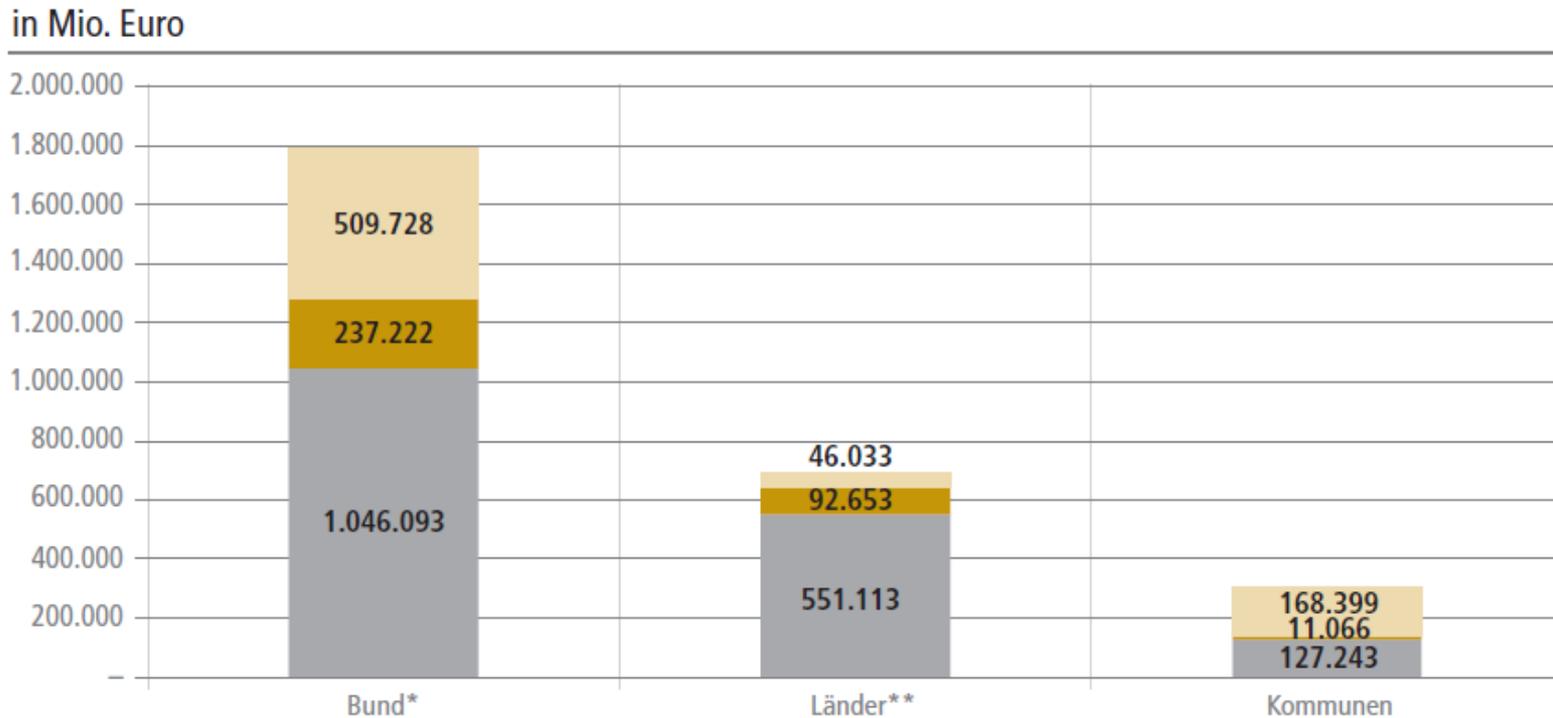


Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012i: *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts 2010*, und Statistisches Bundesamt 2011d: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2010*; Einwohner zum 31.12.2010

Bertelsmann Stiftung



Öffentliche Gesamtverschuldung zum 31.12.2011 (Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich)



* Ohne Sozialversicherung. ** Flächenländer inklusive Stadtstaaten.

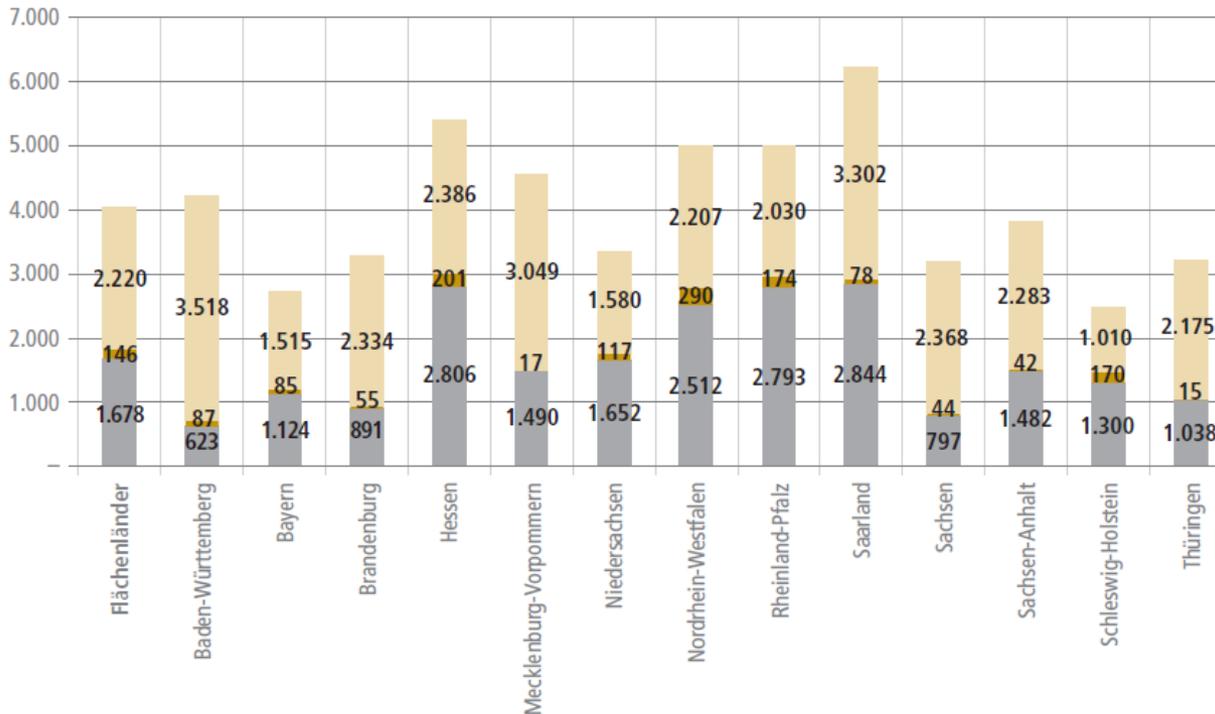
Kernhaushalte
 Extrahaushalte (FEUs des Staatssektors)
 Sonstige FEUs

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*



Kommunale Gesamtverschuldung zum 31.12.2011 (Schulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich)

in Euro je Einwohner



Kernhaushalte
 Extrahaushalte (FEUs des Staatssektors)
 Sonstige FEUs

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2012k: *Schulden der öffentlichen Haushalte 2011*; Einwohner zum 30.6.2011

BertelsmannStiftung

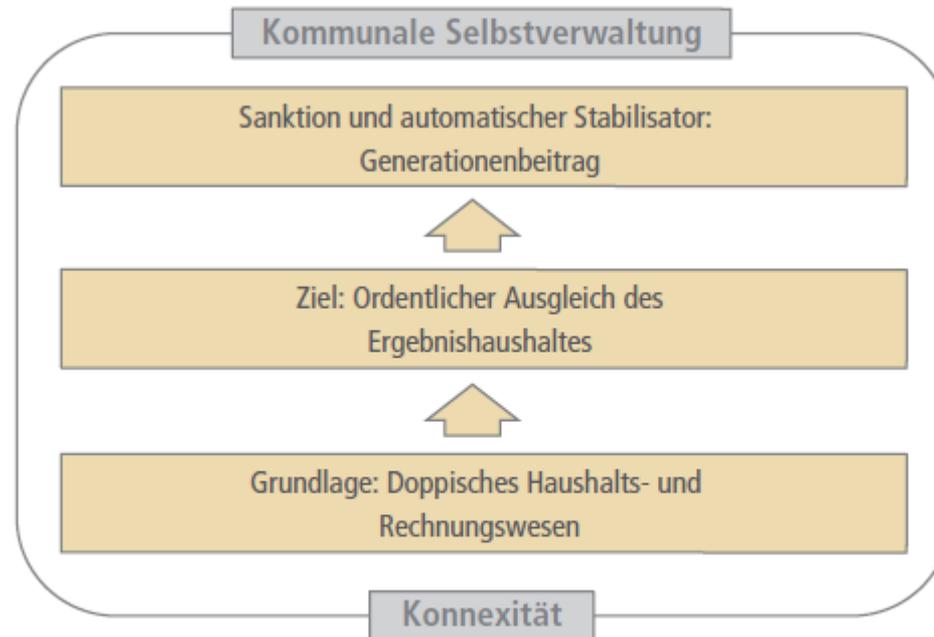




Doppische Kommunalschuldenbremse



Komponenten der Schuldenbremse



Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung



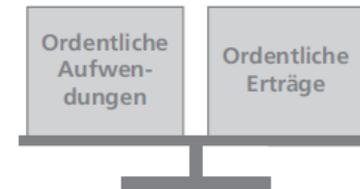
Funktionslogik

Ausgangssituation ohne
doppische Kommunalschuldenbremse:
- Leben auf Kosten künftiger Generationen
in Höhe des Defizits

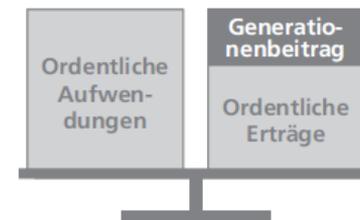


Nach Einführung einer doppelten
Kommunalschuldenbremse:
Kein Leben auf Kosten künftiger
Generationen mehr möglich

Fall 1: Kommune unternimmt ausreichende eigene
Konsolidierungsanstrengungen
-> Kein Generationenbeitrag nötig



Fall 2: Keine ausreichenden Konsolidierungsanstrengungen
-> Zwangsweise Erhebung des Generationenbeitrags
in Höhe des Defizits

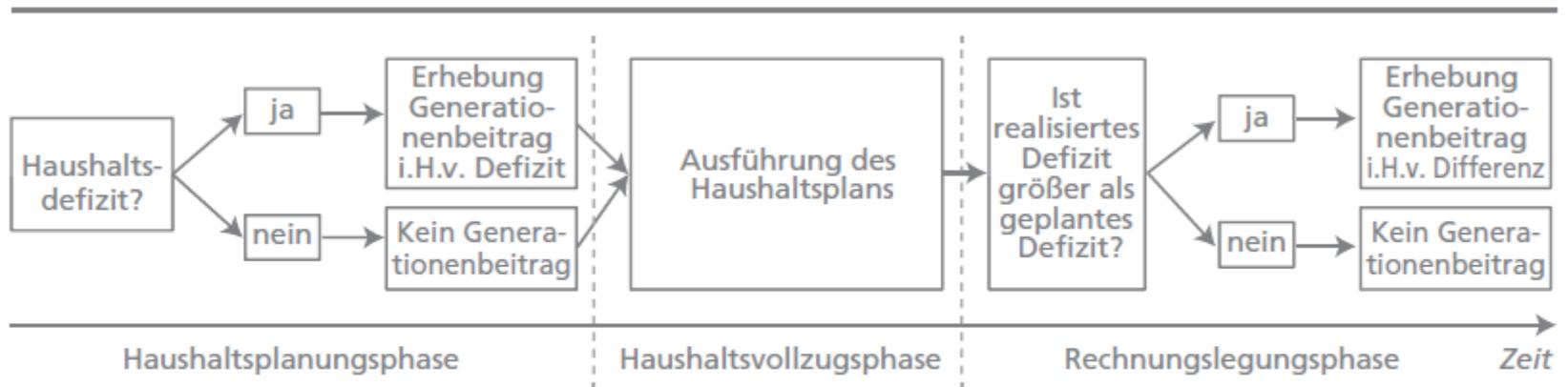


Quelle: Burth 2012b: *Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse*, S. 27

| Bertelsmann Stiftung



Die Schuldenbremse im Haushaltskreislauf



Quelle: Burth 2012b: *Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse*, S. 28



Der Generationenbeitrag

- Generationenbeitrag = Aufschlag auf bestehende Ertragsquelle
- Gemeinden: Grundsteuer B
 - Konjunkturunsensible Steuer → Planungssicherheit
 - Keine großen Wanderungsbewegungen zu erwarten
 - Nur unwesentliche Beeinflussung des Wirtschaftswachstums
 - Relativ sozialverträgliche Steuerart
 - Trifft alle (Bürger und Unternehmen; Mieter und Eigentümer)
- Gemeindeverbände: Gemeindeverbandsumlage
 - Geeignete Aufschlagsgrundlage, da keine eigenen, aufkommensstarken Steuerertragsquellen



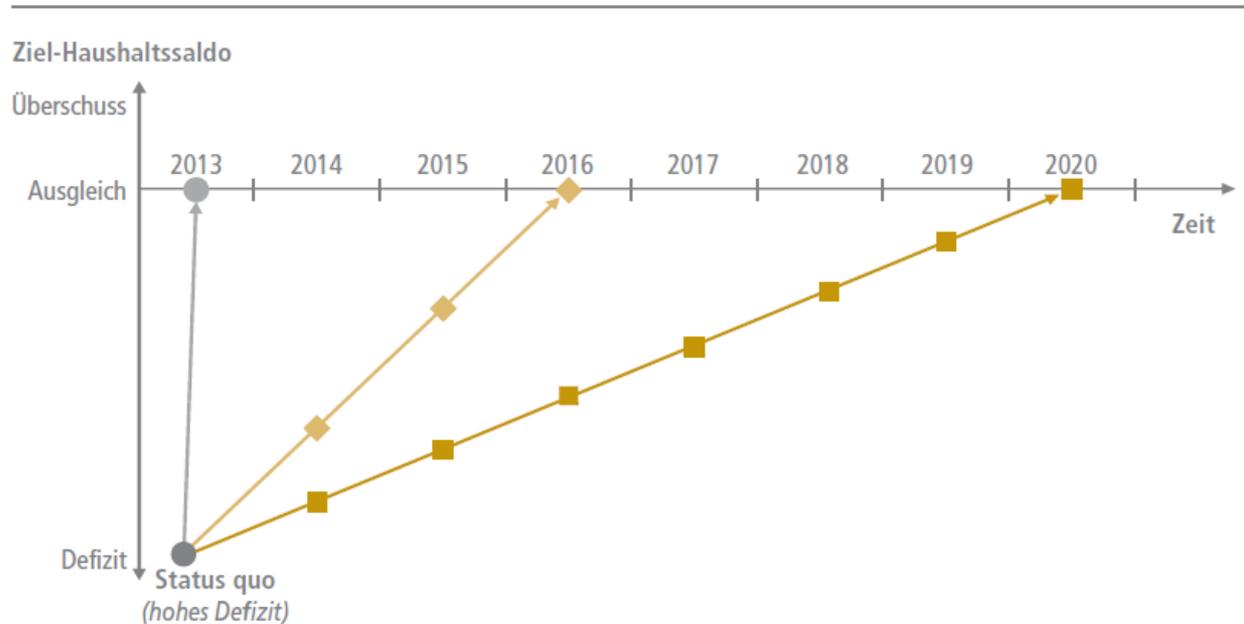
Effekte einer Grundsteueranpassung

Hebesatz (in Prozent)	Geschätzte Mehrein- nahmen im Haushalt der LHH	Wohnung 75 m ²		Haus 125 m ²		Wohnung/Haus Prozentuale Erhöhung für die Steuer- pflichtigen
		Jährliche Belastung	Monatliche Mehr- belastung	Jährliche Belastung	Monatliche Mehr- belastung	
530 (Status quo Hannover)	–	239 €	–	583 €	–	–
auf 540 (Hamburg)	2,5 Mio. €	244 €	0,4 €	594 €	0,9 €	2 %
auf 580 (Bremen)	12,5 Mio. €	263 €	2,0 €	637 €	4,5 €	9 %
auf 590 (Essen)	15,0 Mio. €	268 €	2,4 €	648 €	5,4 €	11 %
auf 635 (Dresden)	26,0 Mio. €	289 €	4,2 €	698 €	9,5 €	20 %
auf 650 (Leipzig)	30,0 Mio. €	297 €	4,8 €	713 €	10,8 €	23 %
auf 810 (Berlin)	70,0 Mio. €	371 €	11,0 €	883 €	25,0 €	53 %

Quelle: Landeshauptstadt Hannover 2011: *Haushaltssicherungskonzept 2012 bis 2014 (HSK VIII)*, S. 6



Übergangslösung: Defizitabbauaufpfade



- Variante 1: unmittelbares Wirksamwerden der Schuldenbremse;
 2013: sehr starke Konsolidierung bzw. hoher Generationenbeitrag
- Variante 2: 3-jährige Übergangslösung mit linearem Defizitabbau;
 starke bis mittlere jährliche Konsolidierung
- Variante 3: 7-jährige Übergangslösung mit linearem Defizitabbau;
 mittlere bis leichte jährliche Konsolidierung

Quelle: Eigene Darstellung



Antizyklischer Ausgleich

- Staat (insb. der Bund) hat konjunkturpolitische Verantwortung
 - Gilt auch für Kommunen? → ja/nein
- Problem: Modell wirkt zyklisch
- Lösung: Ergänzung um antizyklische Komponente
- Zwei Optionen:
 - Haushaltsausgleich im Mehrjahreszeitraum
 - Pflicht zur jährlichen Bildung von Krisenrückstellungen



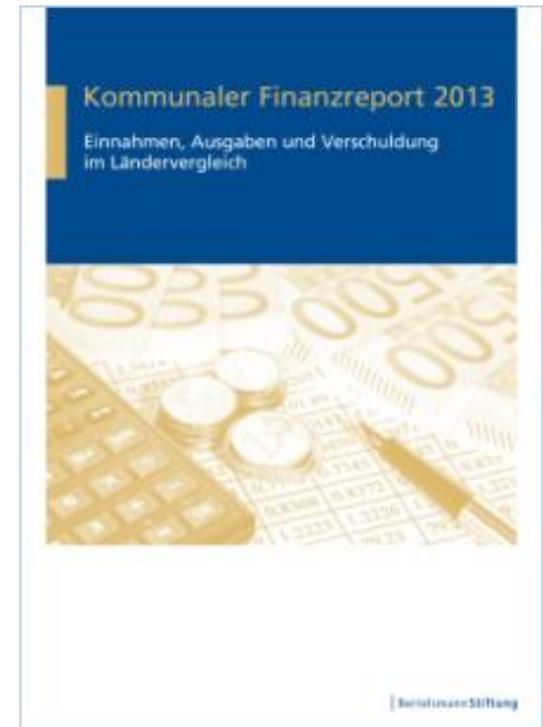
Wirkungen der Kommunalschuldenbremse

- Umkehr der Argumentation in der Vertretungskörperschaft
- Anreiz zum steten Haushaltsausgleich
- Automatische Sanktionierung
- Intergenerative Gerechtigkeit der Haushaltswirtschaft
- Fühlbarkeit des Zusammenhangs zwischen Leistungsniveau und Abgabenniveau
- (Indirekte) Schuldenbremse
- Kein Verbot rentierlicher Verschuldung
- Einbeziehung von Auslagerungen
- Geringere Manipulierbarkeit
- Langfristige Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung
- Keine Benachteiligung solide wirtschaftender Kommunen
- Vorsichtige Haushalts-/Finanzplanung





Der Kommunale Finanzreport 2013 als PDF zum Download: www.kommunaler-finanzreport.de





Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Andreas Burth, M.Sc. • Andreas.Burth@wiso.uni-hamburg.de

Internet: <http://www.public-management-hamburg.de/>

