

Index der kommunalen Finanzausstattung

Von Rudolf Lamping und Dr. Ludwig Böckmann

Die Kommunen benötigen ausreichende Finanzmittel, um „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ regeln zu können. Bund und Länder müssen den Gemeinden und Gemeindeverbänden hierfür eine angemessene Finanzausstattung gewähren. Insbesondere über die Angemessenheit der Finanzzuweisungen der Länder an ihre Kommunen entbrennen immer wieder Kontroversen. Im Zuge dieser Diskussionen werden häufig auch Vergleiche zwischen Bundesländern angestellt. Solche Vergleiche können mit Hilfe des „Index der kommunalen Finanzausstattung“ durchgeführt werden, der jetzt vom Statistischen Landesamt berechnet wurde.

Unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen in den Bundesländern

Ob ein Land seine Kommunen im Vergleich zu den anderen Bundesländern unter- oder überdurchschnittlich mit Finanzmitteln ausstattet, lässt sich nicht unmittelbar an den tatsächlichen Zahlungsströmen ablesen, die zwischen dem Land und seinen Kommunen fließen. Eine Vergleichskennzahl muss die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und ihren Kommunen berücksichtigen.

Messung der Aufgabenerfüllung anhand der unmittelbaren Ausgaben

Zur Messung der Aufgabenverteilung zwischen dem Land und seinen Kommunen werden die unmittelbaren Ausgaben des Landes und der kommunalen Ebene herangezogen. Die unmittelbaren Ausgaben umfassen alle Ausgaben, die im Zuge der Aufgabenerfüllung auf der Landesebene bzw. der kommunalen Ebene anfallen. Dazu zählen Personalausgaben, Ausgaben für

den laufenden Sachaufwand sowie Ausgaben für Sachinvestitionen.

In den unmittelbaren Ausgaben nicht enthalten sind dagegen Zahlungen an den öffentlichen Bereich. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts (etwa für Kindergärten und Schulen) oder allgemeine Umlagen (Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen). Diese bleiben unberücksichtigt, weil sich sonst bei der Zusammenfassung mehrerer Körperschaften Doppelzählungen ergeben würden.

Weil in einem länderübergreifenden Vergleich der kommunalen Finanzausstattung nur die durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzierenden Ausgaben von Interesse sind (Stichwort: „Zuschussbedarf“), werden von den unmittelbaren Ausgaben die Gebühren- und sonstigen Entgelteinnahmen abgezogen. Diese Einnahmearten umfassen öffentlich-rechtliche Entgelte für die

Nur die allgemeinen Deckungsmittel sind relevant

Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen in Form von Verwaltungsgebühren (z. B. Passgebühren), Entgelte für die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen und die Inanspruchnahme wirtschaftlicher Dienstleistungen in Form von Benutzungsgebühren oder zweckgebundenen Abgaben (z. B. Kurtaxe) sowie weitere Finanzeinnahmen (z. B. Bußgelder). Die Gebühren- und sonstigen Entgelteinnahmen sind in der Regel so bemessen, dass der mit der Leistungserbringung entstehende Aufwand abgegolten oder zumindest ein Deckungsbeitrag erwirtschaftet wird.

In Rheinland-Pfalz bereinigte unmittelbare Ausgaben der kommunalen Ebene in Höhe von 1 565 Euro pro Einwohner

Nach Abzug der Gebühren- und sonstigen Entgelteinnahmen ergeben sich die „bereinigten unmittelbaren Ausgaben“. In Rheinland-Pfalz haben die Kommunen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 bereinigte unmittelbare Ausgaben in Höhe von 1 565 Euro je Einwohner getätigt. Die bereinigten unmittelbaren Ausgaben von Land und Kommunen zusammen beliefen sich auf 3 680 Euro je Einwohner.

Der Kommunalisierungsgrad: Kennzahl für die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen

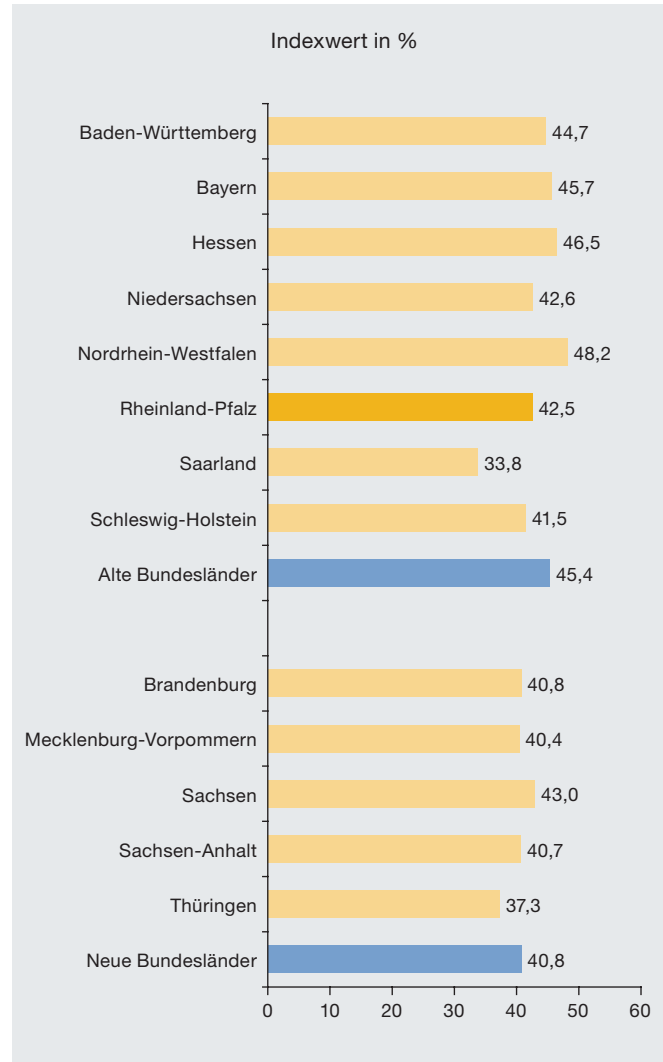
Mit Hilfe der bereinigten unmittelbaren Ausgaben lässt sich nun ein so genannter „Kommunalisierungsgrad“ berechnen. Der Kommunalisierungsgrad eines Landes drückt die unmittelbaren Ausgaben der kommunalen Ebene des Landes als prozentualen Anteil an den bereinigten unmittelbaren Ausgaben von Land und Kommunen zusammen aus.

Rheinland-pfälzischer Kommunalisierungsgrad liegt unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer

Für Rheinland-Pfalz ergibt sich ein Kommunalisierungsgrad von 42,5%. Mit diesem Anteil der kommunalen Leistungserstellung an der gesamten öffentlichen Leistungserstellung liegt Rheinland-Pfalz um 2,9 Prozentpunkte unter dem entsprechenden Wert für die alten Bundesländer (45,4%).

S 1

Kommunalisierungsgrad nach Ländern Durchschnitt 2000–2004



Zur Interpretation des Kommunalisierungsgrades sei ein Vergleich mit Nordrhein-Westfalen gezogen: In Nordrhein-Westfalen beliefen sich die bereinigten unmittelbaren Ausgaben der Kommunen auf 1 796 Euro je Einwohner und die Ausgaben von Land und Kommunen zusammengenommen auf 3 730 Euro. Damit weist das nördliche Nachbarland einen Kommunalisierungsgrad von 48,2% aus – den höchsten unter den alten Bundesländern. Er liegt um 2,8 Pro-

zentpunkte über dem Durchschnitt der alten Bundesländer und um 5,7 Prozentpunkte über dem rheinland-pfälzischen Wert. In Nordrhein-Westfalen hat das Land seinen Kommunen also deutlich mehr Aufgaben übertragen als in Rheinland-Pfalz. Dies schlägt sich nicht nur in absolut, sondern auch in relativ höheren unmittelbaren Ausgaben je Einwohner nieder.

Standardisierte Nettotransferleistungen

Finanzausstattung der Kommunen wird durch die Nettotransferleistungen erfasst

Die Finanzausstattung, die ein Land seinen Kommunen gewährt, wird durch die „Nettotransferleistungen“ erfasst. Sie ergeben sich durch Saldierung der Zahlungen des Landes an die Kommunen und der Zahlungen der Kommunen an das Land.

In Rheinland-Pfalz beliefen sich die Nettotransferleistungen des Landes an die Kommunen im Zeitraum von 2000 bis 2004 jahresdurchschnittlich auf 541 Euro je Einwohner. Dies ist ein überdurchschnittlicher Wert; in den alten Bundesländern leisteten die Länder im Schnitt Nettotransfers in Höhe von 505 Euro je Einwohner an ihre Kommunen.

Die tatsächlichen Nettotransferleistungen können allerdings nichts darüber aussagen, ob ein Land seine Kommunen im Vergleich zu den anderen Ländern über- oder unterdurchschnittlich mit Finanzmitteln ausstattet. Sie berücksichtigen nämlich noch nicht die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene in den Ländern.

Standardisierung der Nettotransferleistungen mit Hilfe des Kommunalisierungsgrades

Um die landesspezifische Aufgabenverteilung „einzurechnen“, müssen die Nettotransferleistungen der Länder „standardisiert“ werden. Dies geschieht mit Hilfe des Kommunalisierungsgrades. Liegt der Kommunalisierungsgrad eines Landes un-

terhalb des Durchschnittswertes, so wird der Nettotransfer durch die Standardisierung fiktiv erhöht. Die vergleichsweise geringere Aufgabenübertragung vom Land auf seine Kommunen, die in dem unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad zum Ausdruck kommt, wird sozusagen in Nettotransferleistungen umgerechnet und zum tatsächlichen Nettotransfer hinzugeaddiert. Im umgekehrten Fall – also einer stärkeren, überdurchschnittlichen Aufgabenübertragung vom Land auf seine Kommunen – werden die Nettotransferleistungen fiktiv vermindert. Die Standardisierung wirkt sich auf die Nettotransferzahlungen mithin so aus, als hätten alle Länder, die in den Vergleich einbezogen sind, den gleichen Kommunalisierungsgrad.

Für Rheinland-Pfalz errechnen sich standardisierte Nettotransferzahlungen des Landes an die Kommunen in Höhe von 644 Euro je Einwohner. Sie liegen damit um rund 140 Euro je Einwohner über dem entsprechenden Durchschnittswert der alten Bundesländer (505 Euro je Einwohner). Die Werte des Kommunalisierungsgrades zeigen, dass Rheinland-Pfalz seinen Kommunen im Vergleich zu den anderen Bundesländern nur in unterdurchschnittlichem Umfang Aufgaben – mit der Folge entsprechender Ausgaben – übertragen hat. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache liegen die standardisierten Nettotransferzahlungen noch stärker über dem Durchschnitt der alten Bundesländer, als dies bereits bei den tatsächlichen Nettotransferzahlungen der Fall ist.

In Rheinland-Pfalz sind die standardisierten Nettotransferzahlungen überdurchschnittlich hoch

Zum Vergleich: Genau umgekehrt verhält es sich in Nordrhein-Westfalen. Der hohe Kommunalisierungsgrad signalisiert, dass das Land seinen Kommunen vergleichs-

weise viele Aufgaben übertragen hat. Wenn dies in die Nettotransferzahlungen eingerechnet wird, zeigt sich, dass das Land seine Kommunen unterdurchschnittlich mit Finanzmitteln ausstattet. Obwohl die tatsächlichen Nettotransferleistungen den Durchschnitt deutlich übertreffen, liegen die standardisierten Nettotransfers in Nordrhein-Westfalen mit 470 Euro je Einwohner um 35 Euro unter dem Mittelwert der alten Bundesländer.

Berücksichtigung der Finanzkraft der Kommunen

Auch die standardisierten Nettotransferleistungen eignen sich noch nicht uneingeschränkt für einen Vergleich der kommunalen Finanzausstattung in den Ländern. Sie berücksichtigen noch nicht die Finanzkraft der Kommunen, die sich im Wesentlichen aus den Grund- und Gewerbesteuererträgen sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer ergibt. Die kommunale Steuerkraft beeinflusst die Höhe der tatsächlichen Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und damit indirekt die Finanzkraft der Länder.

Eine hohe Steuerkraft der zugehörigen Kommunen verringert die Zahlungen, die ein Empfängerland aus dem Länderfinanzausgleich erhält, bzw. erhöht die Zahlungen, die ein Geberland in den Finanzausgleich einzahlen muss. Das betreffende Land hat weniger Mittel – etwa auch für Transferleistungen an seine Kommunen – zur Verfügung. Umgekehrt erhöht eine niedrige Steuerkraft der zugehörigen Kommunen die Zahlungen, die ein Empfängerland aus dem Finanzausgleich erhält, bzw. verringert die Zahlungen, die ein Geberland in den Finanzausgleich einzahlen muss. Das betreffende Land kann

mehr Mittel – auch für Transferleistungen an seine Kommunen – bereitstellen. Für einen länderübergreifenden Vergleich der kommunalen Finanzausstattung muss dieser Effekt berücksichtigt werden.

Um die unterschiedliche Finanzkraft der kommunalen Ebene in den Ländern einzubeziehen, müssen die standardisierten Nettotransferleistungen „bereinigt“ werden. Zur Bereinigung werden hypothetisch die Zahlungen im Länderfinanzausgleich ohne Berücksichtigung der kommunalen Steuerkraft ermittelt; solche Rechnungen hat das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz durchgeführt. Der Differenzbetrag zwischen den Zahlungsströmen aus dem tatsächlichen und dem fiktiven Finanzausgleich wird zu den standardisierten Nettotransferzahlungen hinzuaddiert. Das Ergebnis bilden die „bereinigten standardisierten Nettotransferleistungen“.

Für Rheinland-Pfalz belaufen sich die bereinigten standardisierten Nettotransferleistungen auf 615 Euro je Einwohner. Durch die Berücksichtigung der Steuerkraft der Kommunen werden die Nettotransferzahlungen des Landes an seine Kommunen also fiktiv wieder etwas verringert (um 29 Euro je Einwohner). Nach der Bereinigung liegen die Nettotransfers um 78 Euro über dem Durchschnittswert der alten Bundesländer (537 Euro je Einwohner).

Zum Vergleich: Für Nordrhein-Westfalen führt die Bereinigung zu einer leichten fiktiven Anhebung des Nettotransfers von 470 auf 482 Euro je Einwohner. Dies ändert aber nichts daran, dass Nordrhein-Westfalen seinen Kommunen im Vergleich der alten Bundesländer nur in unterdurchschnittlichem Ausmaß Finanzmittel zur Aufgabenerledigung bereitstellt.

Bereinigte standardisierte Nettotransferleistungen

Bereinigte standardisierte Nettotransferleistungen sind in Rheinland-Pfalz überdurchschnittlich hoch

Auswirkungen der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich

T 1

Ausgewählte Finanzdaten der öffentlichen Haushalte nach Ländern
Durchschnitt 2000–2004

Land	Bereinigte unmittelbare Ausgaben			Nettotransferleistungen des Landes an die Kommunen			Bereinigte Einnahmen des Landes ohne Veräußerungserlöse
	Land und Kommunen	Land	Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände	tatsächliche Leistungen	standardisierte Leistungen	bereinigte standardisierte Leistungen	
EUR je Einwohner							
Baden-Württemberg	3 696	2 043	1 653	386	409	483	2 719
Bayern	3 600	1 955	1 645	444	432	484	2 647
Hessen	3 885	2 079	1 806	485	441	556	2 729
Niedersachsen	3 691	2 118	1 573	555	656	637	2 425
Nordrhein-Westfalen	3 730	1 934	1 796	575	470	482	2 323
Rheinland-Pfalz	3 680	2 115	1 565	541	644	615	2 544
Saarland	3 794	2 510	1 284	491	928	860	2 848
Schleswig-Holstein	3 448	2 018	1 430	627	760	760	2 431
Alte Bundesländer	3 694	2 019	1 675	505	505	537	2 511
Brandenburg	4 251	2 519	1 732	1 102	1 103	958	3 558
Mecklenburg-Vorpommern	4 275	2 546	1 729	1 248	1 262	1 090	3 686
Sachsen	3 964	2 261	1 703	1 191	1 105	930	3 578
Sachsen-Anhalt	4 418	2 620	1 798	1 223	1 227	1 060	3 668
Thüringen	4 096	2 569	1 527	1 123	1 265	1 091	3 539
Neue Bundesländer	4 166	2 468	1 699	1 176	1 176	1 009	3 598
Abweichung vom jeweiligen Durchschnitt in EUR je Einwohner							
Baden-Württemberg	2	24	-22	-119	-96	-53	208
Bayern	-94	-64	-30	-61	-73	-53	136
Hessen	191	60	131	-19	-64	19	218
Niedersachsen	-3	99	-102	50	151	100	-86
Nordrhein-Westfalen	36	-85	121	70	-35	-55	-188
Rheinland-Pfalz	-14	96	-110	36	140	78	33
Saarland	100	491	-392	-14	423	323	337
Schleswig-Holstein	-246	-1	-245	122	255	223	-80
Brandenburg	85	51	33	-74	-72	-50	-40
Mecklenburg-Vorpommern	108	78	30	72	86	82	88
Sachsen	-203	-207	4	16	-71	-78	-20
Sachsen-Anhalt	252	152	99	48	51	51	69
Thüringen	-70	101	-171	-53	90	82	-60

Einbeziehung der Finanzkraft der Länder

In den Index der kommunalen Finanzausstattung sollte auch die Finanzkraft des Landes einfließen, weil ein finanzstarkes

Land seinen Kommunen grundsätzlich mehr Zuweisungen pro Einwohner zukommen lassen kann als ein finanzschwaches Land. Die Finanzkraft der Länder findet ihren Ausdruck in den „bereinigten Einnahmen ohne Veräußerungserlöse“.

Bereinigte Einnahmen ohne Veräußerungserlöse

Diese Kennzahl wird im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ermittelt, indem von den erfassten Gesamteinnahmen insbesondere reine Finanzierungsvorgänge, einmalige Vermögensveräußerungen sowie haushaltstechnische Vorgänge abgesetzt werden.

In Rheinland-Pfalz liegen die bereinigten Einnahmen ohne Veräußerungserlöse leicht über dem Durchschnitt

In Rheinland-Pfalz beliefen sich die bereinigten Einnahmen ohne Veräußerungserlöse in den Jahren 2000 bis 2004 im Mittel auf 2 544 Euro je Einwohner und übertrafen damit leicht den Durchschnittswert für die acht alten Bundesländer (2 511 Euro je Einwohner). Mit 2 323 Euro je Einwohner lagen diese Einnahmen in Nordrhein-Westfalen unter dem Durchschnitt.

Index der kommunalen Finanzausstattung

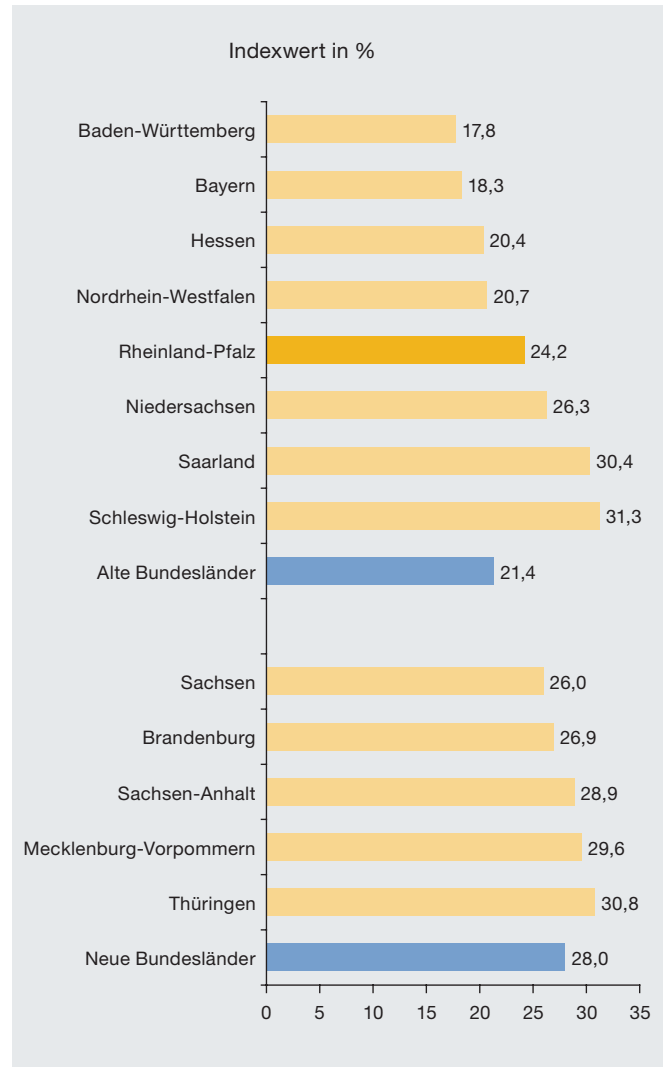
In einem letzten Rechenschritt kann nun der Index der kommunalen Finanzausstattung berechnet werden: Der Index ist das Verhältnis der bereinigten standardisierten Nettotransferleistungen zu den bereinigten Einnahmen ohne Veräußerungserlöse. Letztlich handelt es sich bei diesem Index also um den Anteil der bereinigten standardisierten Nettotransferleistungen eines Landes an seine Kommunen gemessen an den bereinigten Einnahmen (ohne Veräußerungserlöse) des Landes.

Überdurchschnittlicher Index der kommunalen Finanzausstattung für Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz weist für den Index der kommunalen Finanzausstattung einen Wert von 24,2% aus und liegt damit deutlich über dem Durchschnitt der alten Bundesländer (21,4%). Am stärksten übertrifft Schleswig-Holstein den Mittelwert mit 31,3%. Überdurchschnittliche Indexwerte erreichen darüber hinaus das Saarland (30,4%) und Niedersachsen (26,3%).

S 2

Index der kommunalen Finanzausstattung nach Ländern Durchschnitt 2000–2004



Am stärksten unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer liegt mit 17,8% Baden-Württemberg. Eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung gewähren ihren Kommunen außerdem Bayern (18,3%), Hessen (20,4%) und Nordrhein-Westfalen (20,7%).

In den fünf neuen Bundesländern liegt der Wert des Index im Mittel mit 28% deutlich höher als in den alten Bundesländern.

Fazit

Der Index der kommunalen Finanzausstattung zeigt, dass das Land Rheinland-Pfalz seine Kommunen im Vergleich zu den anderen alten Ländern im Untersuchungszeitraum überdurchschnittlich mit Finanzmitteln ausgestattet hat.

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Index keine Erkenntnisse darüber liefert, ob ein Land seine Kommunen zur Erledigung der zugewiesenen Aufgaben ausreichend mit finanziellen Mitteln ausstattet. Eine Antwort auf diese Frage erfordert unter anderem eine Vorstellung von der „richtigen“ Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen. Dies kann nur normativ entschieden werden.

Der Index der kommunalen Finanzausstattung ermöglicht aber einen länderübergreifenden Vergleich und kann dadurch zu einer Versachlichung der Diskussion um die Finanzausstattung der Kommunen beitragen.

Index ermöglicht länderübergreifenden Vergleich

Rudolf Lamping, Diplom-Volkswirt, leitet das Referat Finanzen, Steuern; Dr. Ludwig Böckmann leitet das Referat Analysen, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Veröffentlichungen.

Info

Die ausführliche statistische Analyse „Index der kommunalen Finanzausstattung“ steht im Internet unter der Adresse

<http://www.statistik.rlp.de/analysen/finanzindex.pdf>

zum kostenfreien Download zur Verfügung.