ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schäfer, Sebastian; Zimmermann, Horst

Article — Published Version

Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern: Die Rolle des Kommunalisierungsgrads

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schäfer, Sebastian; Zimmermann, Horst (2011) : Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern: Die Rolle des Kommunalisierungsgrads, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 91, Iss. 4, pp. 249-256, https://doi.org/10.1007/s10273-011-1214-x

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/74577

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-011-1214-x

Sebastian Schäfer, Horst Zimmermann

Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern

Die Rolle des Kommunalisierungsgrads

Die fiskalischen Folgen der Wirtschaftskrise und die ab 2020 strikt geltende Schuldenbremse machen es erforderlich, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre Ausgaben auf Auffälligkeiten hin untersuchen. Ein Instrument auf Landes- und Gemeindeebene ist der systematische Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern. Dabei ergibt sich die Schwierigkeit, dass zahlreiche Aufgaben in Teilen von beiden Ebenen erfüllt werden. Um diese zu analysieren, ist der Kommunalisierungsgrad der Aufgabenerfüllung zu bestimmen.

Die neu im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse verlangt von den Bundesländern spätestens ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte. Gleichzeitig ist noch über einige Jahre mit vergleichsweise niedrigen Steuereinnahmen, vor allem aufgrund der Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, zu rechnen. Diese beiden Faktoren stellen die Finanzpolitik von Bund und Ländern in den nächsten Jahren vor große Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund hatte die hessische Landesregierung Ende 2009 eine Regierungskommission eingerichtet mit dem Ziel, den hessischen Haushalt auf seine Struktur hin zu untersuchen. Dieses Ziel sollte vor allem durch einen systematischen Ausgabenvergleich mit den Haushalten der anderen westdeutschen Flächenländer erreicht werden.

Ausgabenvergleiche reiner Landes- bzw. reiner kommunaler Aufgaben lassen sich mit Blick auf politische Schlussfolgerungen noch recht einfach durchführen: So ist die für Auffälligkeiten verantwortliche Ebene der Aufgabenerfüllung sofort identifizierbar. Werden hingegen Aufgaben sowohl von staatlicher als auch von kommunaler Ebene erfüllt (sogenannte gemischte Aufgaben), so ist die Aussagekraft einer isolierten Betrachtung von nur Landes- oder nur kommunalen Ausgaben eingeschränkt, da auf diese Weise nicht alle Ausgaben zur Erfüllung der Aufgabe erfasst werden. Um die Gesamtausgaben zur Erfüllung einer Aufgabe umfassend analysieren zu können, ist die Summe der Landes- und Kommunalausgaben zu bilden und auf Auffälligkeiten hin zu untersuchen. Hier wiederum ergibt sich die Problematik, dass sich die für Ausgabenüberschreitungen verantwortliche Ebene – und darum geht es meist bei solchen Untersuchungen – nicht auf den ersten Blick bestimmen lässt.[1]

Beim Ausgabenvergleich zwischen Ländern sind somit zwei Aufgaben zu lösen: Zum einen sind die reinen Landesaufgaben und kommunalen Aufgaben auf signifikante Unterschiede in den Ausgaben pro Kopf zu untersuchen. Damit soll gezeigt werden, in welchen Bereichen das eigene Land besonders hohe Ausgaben zu verzeichnen hat und bei Bedarf Einsparungen vornehmen kann. Zum anderen ist die schwierige Aufgabe zu lösen, im Detail die gemischten Aufgaben mit entsprechenden Instrumenten ebenfalls zu untersuchen.

Im Folgenden werden die Flächenländer West (FLW) als Beispiele verwendet, weil hierfür entsprechende Untersuchungen bereits vorliegen. Auf der kommunalen Ebene wird dabei nicht zwischen Ausgaben der Gemeinde- und der Kreisebene getrennt, nicht zuletzt weil diese Arbeitsteilung in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt ist.

Sebastian Schäfer, Dipl.-Volkswirt, ist Mitarbeiter im Hessischen Ministerium der Finanzen. Er gibt seine persönliche Meinung wieder.

Prof. Dr. Dr. h. c. Horst Zimmermann lehrte bis 2002 Finanzwissenschaft an der Universität Marburg und ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.

1 In diesem Zusammenhang erstellte Zimmermann für das Hessische Ministerium der Finanzen das Gutachten „Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich“. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (Hrsg.): Regierungskommission „Haushaltsstruktur“. Abschlussbericht, Wiesbaden 2011, Anhang 1.

Tabelle 1
Landesausgaben im Bereich „Justizvollzugsanstalten“ 2007
bereinigte Ausgaben

Land	Absolute Ausgaben (in Mio. Euro)	Ausgaben je Einwohner (in Euro)	Differenz zu FLW (in Euro)	Differenz zu FLW (in % der Ausgaben je Einwohner der FLW)	Absolute Abweichung gegenüber FLW[1] (in Mio. Euro)
Baden-Württemberg	179	16,66	-8,77	-34	-94
Bayern	311	24,88	-0,55	-2	-7
Hessen	184	30,31	4,88	19	30
Niedersachsen	184	23,04	-2,39	-9	-19
Nordrhein-Westfalen	546	30,32	4,89	19	88
Rheinland-Pfalz	124	30,63	5,20	20	21
Saarland	29	27,90	2,47	10	3
Schleswig-Holstein	52	18,34	-7,08	-28	-20
Flächenländer West (FLW)	1608	25,43	0,00	0	0

[1] Differenz zu Flächenländer West (FLW) multipliziert mit der jeweiligen Einwohnerzahl.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2007, Wiesbaden 2010; eigene Berechnungen.

Der einfachere Fall: reine Landesaufgaben und reine kommunale Aufgaben

Erfüllt die staatliche Ebene eines Bundeslandes eine Aufgabe allein, so ist der Vergleich der dazugehörigen Ausgaben relativ einfach durchzuführen. Zugleich lässt sich hieran die grundsätzliche Vorgehensweise eines systematischen Ausgabenvergleichs erläutern.

Ein Beispiel für eine reine Landesaufgabe ist der Bereich der Justizvollzugsanstalten. Nach den in Tabelle 1 dargestellten Ausgaben weist beispielsweise Rheinland-Pfalz 2007 mit 30,63 Euro die höchsten Ausgaben je Einwohner auf, gefolgt von Hessen und Nordrhein-Westfalen mit jeweils rund 30,30 Euro. Die niedrigsten Ausgaben sind in Baden-Württemberg mit 16,66 Euro je Einwohner zu beobachten. Im Durchschnitt der Flächenländer West werden 25,43 Euro je Einwohner verausgabt. Der Indikator – Ausgaben je Einwohner – stellt zugleich den Ausgangspunkt für den systematischen Ausgabenvergleich dar. Für diesen Indikator lässt sich anhand dieser Tabelle für jedes Land die Abweichung der Ausgaben je Einwohner zum Durchschnitt der Flächenländer West ablesen, sowohl als Differenz in Euro, als auch in %. Im Bereich Justizvollzug überschreitet beispielsweise Rheinland-Pfalz mit 5,20 Euro je Einwohner bzw. 20% den Durchschnitt der Flächenländer West. Baden-Württemberg hingegen unterschreitet mit 8,77 Euro bzw. 34% den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Besondere Bedeutung erhält bei einem Ausgabenvergleich die Differenz je Einwohner: Wird diese mit der jeweiligen Einwohnerzahl multipliziert, ergibt sich daraus das Gewicht der Auffälligkeit für den Landeshaushalt.[2] In diesem Beispiel schwankt die Auffälligkeit zwischen einer Ausgabenunterschreitung von 94 Mio. Euro in Baden-Württemberg und einem Ausgabenüberhang von 88 Mio. Euro in Nordrhein-Westfalen.

Auch für die kommunale Ebene (Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere Landkreise) ist ein Ausgabenvergleich bei reinen Kommunalaufgaben noch recht einfach. Hierfür eignen sich am besten die sogenannten „freiwilligen Aufgaben“ der Gemeinde, zu denen insbesondere die Bereiche Kultur und Sport gehören. In Tabelle 2 werden die kommunalen Ausgaben für den Bereich „Sport und Erholung“ aufbereitet. Zu beobachten ist, dass die Gemeinden in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen bei den Ausgaben je Einwohner den Durchschnitt der Flächenländer West überschreiten, während die übrigen Länder eine Unterschreitung aufweisen. Diese Ergebnisse passen zu der Hypothese, dass die Gemeinden eines „reichen“ Bundeslandes (gemessen am BIP pro Kopf; letzte Spalte in Tabelle 2) als vergleichsweise finanzstark einzustufen sind und deshalb in der Lage sind, insbesondere bei den freiwilligen Ausgaben überdurchschnittlich viel verausgaben zu können.

Nach dem hier vorgestellten Schema lassen sich die unübersichtlichen Ausgabenzahlen für die kommunale Ebene der einzelnen Länder in übersichtlicher und aus-

2 Hier wie in den anderen Aufgabenbereichen können genauere Analysen durchaus abweichende Zahlenwerte ergeben, die auf Unterschieden in der Organisationsstruktur oder auf unterschiedlicher statistischer Zuordnung in den einzelnen Ländern beruhen.

Tabelle 2

Ausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände im Bereich „Sport und Erholung“ 2007

bereinigte Ausgaben

Land	Absolute Ausgaben (in Mio. Euro)	Ausgaben je Einwohner (in Euro)	Differenz zu FLW (in Euro)	Differenz zu FLW (in % der Ausgaben je Einwohner der FLW)	Absolute Abweichung gegenüber FLW[1] (in Mio. Euro)	nachrichtlich: BIP je Einwohner in Euro 2007
Baden-Württemberg	844	78,53	14,88	23	160	33 269
Bayern	801	64,07	0,42	1	5	34 704
Hessen	410	67,54	3,89	6	24	35 428
Niedersachsen	379	47,45	-16,20	-25	-129	25 991
Nordrhein-Westfalen	1128	62,63	-1,01	-2	-18	29 443
Rheinland-Pfalz	240	59,27	-4,37	-7	-18	25 712
Saarland	65	62,52	-1,12	-2	-1	28 889
Schleswig-Holstein	158	55,74	-7,91	-12	-22	25 289
Flächenländer West (FLW)	4025	63,65	0,00	0	0	

[1] Differenz zu Flächenländer West (FLW) multipliziert mit der jeweiligen Einwohnerzahl.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2007, Wiesbaden 2010; eigene Berechnungen; Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2009, Reihe 1, Band 1, Stuttgart 2010.

sagekräftiger Weise zusammenfassen. Dieses einmal erarbeitete Verfahren und seine Darstellung kann dann auf zahlreiche Aufgabenbereiche angewendet werden.[3] Auf diese Weise lassen sich aus den Vergleichen der Landes- bzw. der Kommunalausgaben Argumente für eine Diskussion ziehen, ob Übererfüllung eines Ziels oder Schlendrian und Ineffizienz bei der Leistungserstellung wegen zu reichlicher Mittel vorliegen. Das wiederum kann dann in mögliche Konsolidierungsstrategien Eingang finden. Ohne solche Vergleiche ist jedenfalls eine überzeugende Aufgaben- und Ausgabenkritik nicht möglich. Das gilt verschärft für die im Folgenden genauer erörterten gemischten Aufgaben.

Der schwierigere Fall: gemischte Aufgaben

Gemischte Aufgaben sind sehr viel schwieriger zu behandeln als Ausgaben mit eindeutiger Zuordnung zu einer Ebene. Dies wäre kein großes Problem, wenn es sich um einen kleinen Anteil an den Budgets der beiden Ebenen handeln würde. Die gemischten Aufgaben sind aber die bei weitem größte Kategorie, vor allem im Hinblick auf die Sozialausgaben, aber auch auf die Schulausgaben.

Eine isolierte Betrachtung von reinen Landes- oder reinen Kommunalausgaben führt bei gemischten Ausgaben zu nicht sehr aussagekräftigen Ergebnissen: Werden nur Landesausgaben betrachtet und dabei für ein Bundesland höhere Ausgaben identifiziert, so lässt sich daraus nicht zwingend folgern, dass die Erfüllung der Aufgabe „teurer“ ist als in anderen Bundesländern. Denn diesen höheren Landesausgaben könnten, aufgrund einer unterschiedlichen Arbeitsteilung, niedrigere Ausgaben auf der kommunalen Ebene gegenüberstehen. Um die Leistung, „die beim Bürger ankommt“, komplett zu erfassen und zu analysieren, müssen daher diejenigen kommunalen Ausgaben hinzugerechnet werden, die ebenfalls der Erfüllung dieser Aufgabe dienen.

Um demnach die Leistung für die Versorgung der Bevölkerung umfassend zu beschreiben, ist eine konsolidierte Zahl für Land und Kommune erforderlich, die ohne Doppelzählungen die Werte für den Landeshaushalt und die kommunalen Haushalte addiert. Auf Basis dieser konsolidierten Ausgaben lässt sich dann, analog zur Vorgehensweise bei reinen Landes- oder Kommunalausgaben, ein systematischer Ausgabenvergleich durchführen. Es ist dann auch bei gemischten Aufgaben möglich, Aussagen über Ausgabenhöhe und Auffälligkeiten im Ländervergleich zu treffen. Ein solcher Vergleich anhand konsolidierter Ausgaben besitzt allerdings den Nachteil, keine sofort sichtbaren Rückschlüsse auf die Verantwortlichkeit für die Ausgabenhöhe treffen zu können. Die Arbeitsteilung zwischen Land und kommunaler Ebene (Kreise und Gemeinden) zur Erfüllung der gemischten Aufgabe wird nicht berücksichtigt. Sie ist aber insbesondere dann wichtig, wenn nach den Ursachen aufgetretener Auffälligkeiten gesucht wird: Diese Ursachen können nämlich sowohl in der Landes- als auch in der Kommunalaktivität liegen.

Ein Instrument, die Arbeitsteilung bei einem Vergleich konsolidierter Ausgaben zu berücksichtigen, ist der Kommunalisierungsgrad. Er beschreibt den Anteil der kommu-

3 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, a.a.O.

Tabelle 3
Ausgaben und Kommunalisierungsgrad im Bereich „Theater und Musikpflege“ 2007
unmittelbare Ausgaben

Land	Ausgaben (Land einschließlich Kommunen) (in Mio. Euro)	Kommunale Ausgaben (in Mio. Euro)	Kommunalisierungsgrad (in %)	Kommunale Ausgaben (in Euro je Einwohner)
Baden-Württemberg	465	314	67,5	29,22
Bayern	504	318	63,1	25,44
Hessen	285	158	55,4	26,03
Niedersachsen	214	103	48,1	12,90
Nordrhein-Westfalen	680	633	93,1	35,15
Rheinland-Pfalz	121	100	82,6	24,70
Saarland	10	9	90,0	8,66
Schleswig-Holstein	50	46	92,0	16,23
Flächenländer West (FLW)	2328	1681	72,2	26,58

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2007, Wiesbaden 2010, eigene Berechnungen.

nalen Ausgaben an den gesamten (konsolidierten) Ausgaben in einem Aufgabenbereich:

$$\text{Kommunalisierungsgrad (KG)} = \frac{\text{kommunale Ausgaben x 100}}{\text{Ausgaben (Land + Kommunen)}}$$

Die Möglichkeiten, die der Kommunalisierungsgrad für die Interpretation von Ausgabezahlen bietet, werden im Folgenden detaillierter beschrieben. Bei seiner Verwendung sind aber auch Grenzen zu beachten, die bei der Interpretation der Werte berücksichtigt werden müssen:[4] So können anhand des Kommunalisierungsgrads allein keine Aussagen über politische Notwendigkeit, Bedeutung und Qualität der Ausgaben bzw. der Aufgabenerfüllung getroffen werden. Auch ist der Kommunalisierungsgrad insofern angreifbar, als er keine direkten Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung der verschiedenen Aufgabenträger zulässt. So kann sich der Kommunalisierungsgrad, aufgrund unwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung und somit steigender Ausgaben einer Ebene, im Zeitablauf ändern. Daraus könnten dann falsche Konsequenzen, z.B. zur Finanzausstattung, gezogen werden. Auch berücksichtigt ein rein auf Kernhaushalten basierender Kommunalisierungsgrad nicht die zunehmende Bedeutung von Aufgabenauslagerungen in Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Der Kommunalisierungsgrad in zwei Varianten

Nun besteht in diesem Zusammenhang das Problem, dass es zwei höchst verschiedene Methoden gibt, den Kommunalisierungsgrad zu ermitteln. Sie entsprechen unterschiedlichen Sichtweisen, und es wird sich herausstellen, dass Kommunalisierungsgrade jeweils nach beiden Methoden ermittelt und interpretiert werden müssen.

Dazu kann man zum einen auf die nach außen gerichtete Aktivität der jeweiligen Ebene betrachten, also fragen, wer wieviel im privaten Sektor für externe Dienstleistungen in Hinblick auf Personal, Investitionen usw. ausgibt. Dies sind die sogenannten „unmittelbaren Ausgaben“. Wenn sie addiert werden, gibt es keine Doppelzählungen. Zum anderen kann man von der Finanzierung einer Ausgabe ausgehen und als kommunale Ausgaben nur diejenigen ansehen, die die kommunale Ebene aus eigenen Mitteln finanziert hat. Dies sind die sogenannten „Nettoausgaben“. Wenn zu diesen die Landesausgaben als Nettoausgaben addiert werden, ergibt sich ebenfalls eine konsolidierte Zahl ohne Doppelzählungen.

Die unmittelbaren Ausgaben als Ausgangspunkt

Wenn die öffentliche Hand eine öffentliche Aufgabe erfüllt, so ist wohl zunächst von der Vorstellung auszugehen, dass eine öffentliche Institution Ausgaben im privaten Sektor tätigt, um auf diese Weise die öffentliche Leistung für die Bürger zu erstellen. Dies erfasst die erwähnte Kategorie der unmittelbaren Ausgaben. Wirkungen im privaten Sektor (Güter- und Arbeitsmarkt) gehen von diesen unmittelbaren Ausgaben auf zweierlei Wegen aus. Sie trennen sich in die beiden Phasen der Erstellung und der Abgabe der Leistung.[5]

4 Das Folgende aus: Bertelsmann Stiftung: Kommunalisierungsgrade und räumliche Visualisierung ausgewählter Haushaltsinformationen der Kommunen des Landes Hessen. Eine Ausarbeitung für das Hessische Ministerium der Finanzen, verantwortlich Dr. Marc Gnädinger, Gütersloh, Januar 2010, S. 4-5.

5 Zur Gegenüberstellung der unterschiedlichen Wirkungen von Leistungserstellung und Leistungsabgabe vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke, M. Broer: Finanzwissenschaft, 10. Aufl., München 2009, S. 287 ff.

Tabelle 4

Ausgaben und Kommunalisierungsgrad im Bereich „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ 2007

unmittelbare Ausgaben

Land	Ausgaben (Land einschließlich Kommunen) (in Mio. Euro)	Kommunale Ausgaben (in Mio. Euro)	Kommunalisierungsgrad (in %)	Kommunale Ausgaben (Euro pro Einwohner)
Baden-Württemberg	7 403	1 999	27,0	186,00
Bayern	8 363	2 733	32,7	218,60
Hessen	3 819	1 088	28,5	179,23
Niedersachsen	5 017	1 352	26,9	169,27
Nordrhein-Westfalen	11 313	3 037	26,8	168,63
Rheinland-Pfalz	2 471	611	24,7	150,90
Saarland	576	139	24,1	133,71
Schleswig-Holstein	1 658	487	29,4	171,80
Flächenländer West (FLW)	40 620	11 445	28,2	180,98

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2007, Wiesbaden 2010, eigene Berechnungen.

In der Phase der Leistungserstellung wird Personal eingestellt, werden Aufträge erteilt usw. Diese Erstellungswirkungen sind wichtig für ein Land, weil auf diese Weise durch Käufe unmittelbare Nachfrage ausgeübt und durch die Einstellung von Personal der Arbeitsmarkt entlastet wird. Zudem entsteht durch die spätere Verausgabung der Arbeitseinkommen und durch die Vorleistungen für die Unternehmen wiederum Nachfrage. Wenn diese Wirkungen innerhalb des Landes stattfinden, so sind sie also für dessen wirtschaftliches Wachstum hilfreich. Allerdings ist nicht gesichert, dass nicht erhebliche Teile in anderen Ländern wirksam werden, etwa auf dem Arbeitsmarkt durch Einpendler oder auf den Gütermärkten durch Einkäufe in anderen Bundesländern.

Diese Leistungserstellung, so wichtig sie für ein Land sein mag (wie beispielsweise die Arbeits- und Gütermarktwirkungen des Frankfurter Flughafens zeigen), ist aber nicht der eigentliche Zweck bei der Aufgabenerfüllung, sondern dieser liegt in der Leistungsabgabe (im Beispiel das mit öffentlicher Unterstützung bereitgestellte Gut „Personen- und Güterflugverbindung“). Hier lautet die Frage also, welche Bürger in welcher Lebenslage und Region eines Landes wie viele öffentliche Leistungen erhalten. Diese Frage lässt sich durchaus bereits mithilfe von konsolidierten Ausgabezahlen für Land und Kommune ausreichend beantworten.

Entstehen auffällig hohe Ausgaben, so kann das zwar auch daran liegen, dass das eine Land oder die eine Kommune mehr Leistungen als die andere anbietet, also eine weiterreichende Zielerreichung beabsichtigt (Effektivität der Aufgabenerfüllung). Vor allem ist aber zu fragen, wer bei der Erstellung der öffentlichen Leistungen besonders kostengünstig gearbeitet hat und deshalb besonders niedrige Ausgaben aufweist (Effizienz der Aufgabenerfüllung). Hierzu geben die unmittelbaren Ausgaben die Aktivität der Akteure wieder, in diesem Falle aufgeteilt auf die des Landes bzw. der Kommune. Diese Ausgabenkategorie ist mithin wichtig und unverzichtbar, nicht zuletzt wenn Empfehlungen zur Verbesserung erarbeitet werden. Der auf ihr basierende Kommunalisierungsgrad wird sich im Vergleich denn auch als der wichtigere erweisen.[6]

Als erstes Beispiel diene der Bereich „Theater und Musikpflege“ (vgl. Tabelle 3). Insgesamt ist eine hohe Spannweite der Werte festzustellen: So reicht der Kommunalisierungsgrad von 48,1% in Niedersachsen bis über 93,1% in Nordrhein-Westfalen. Ebenso ist eine starke Schwankung der kommunalen Ausgaben je Einwohner zu beobachten, die beispielsweise aus unterschiedlichen Anteilen privater Träger herrühren kann. Die Erörterung des Kommunalisierungsgrads erfordert daher weiterführende Untersuchungen, um die Effizienzreserven zu identifizieren und die Konsolidierung voranzutreiben.

Ein anderes Bild bietet das zweite Beispiel, die Schulausgaben (vgl. Tabelle 4). Hier stellt sich die grundsätzliche Arbeitsteilung zwischen Land und Kommune im Prinzip überall ähnlich dar. Das Land bezahlt die Lehrer und erarbeitet das Curriculum, die Kommune stellt Gebäude samt Wartung und Aufsicht bereit. Dementsprechend streut der Kommunalisierungsgrad deutlich weniger. Die kommunalen Ausgaben je Einwohner hingegen streuen spürbar stärker,

6 Er wurde methodisch und empirisch in den Arbeiten der Bertelsmann Stiftung erarbeitet. Vgl. M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Kommunaler Finanz- und Schuldenreport 2008, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008, S. 87 ff.

Tabelle 5
Gesamthafter Kommunalisierungsgrad – unmittelbare Ausgaben 2000-2007
in %

Jahr	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein	FLW[2]
2000	46,7	48,5	49,9	46,3	52,3	41,9	35,3	45,4	48,4
2001	46,4	48,5	49,4	45,3	51,4	42,1	35,9	44,2	47,9
2002	47,3	47,7	49,6	44,7	51,2	43,7	35,5	44,0	47,9
2003	46,1	47,4	49,7	45,2	51,3	43,9	35,4	44,1	47,7
2004	46,1	47,5	49,6	45,6	51,3	44,0	36,3	43,9	47,8
2005	48,1	47,9	50,2	46,8	50,7	45,6	36,5	45,5	48,5
2006	47,7	48,2	49,6	47,7	52,9	46,1	39,8	46,0	49,2
2007	48,9	49,6	50,7	46,5	53,0	46,8	37,7	48,4	49,8
2000-2007[1]	47,2	48,1	49,8	46,0	51,8	44,3	36,6	45,2	48,4

[1] Ungewichteter Durchschnitt. [2] Gewichteter Durchschnitt nach dem Ausgabevolumen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden (diverse Jahrgänge); eigene Berechnungen.

und sie nehmen wiederum in Richtung der „reicheren" Gemeinden zu.

Neben der Betrachtung für einzelne Aufgabenbereiche lässt sich ein Kommunalisierungsgrad auch über alle Aufgaben hinweg ermitteln. Ein gesamthafter Kommunalisierungsgrad umfasst dabei neben den gemischten Aufgaben auch alle Ausgaben der reinen Landes- bzw. reinen Kommunalaufgaben. Ein solcher gesamthafter Kommunalisierungsgrad lässt unterschiedliche Ausprägungen der Arbeitsteilung erkennen, die sich in den verschiedenen Bundesländern zwischen staatlicher und kommunaler Ebene ergeben haben. Seine Betrachtung im Zeitablauf kann zudem Hinweise auf eine strukturelle Verschiebung von Aufgaben zwischen den jeweiligen Ebenen geben.

Die zeitliche Entwicklung in Tabelle 5 zeigt, dass sich dieser Kommunalisierungsgrad – von wenigen Ausnahmen abgesehen – im jeweiligen Land in weitgehend konstantem Rahmen bewegt. Die Durchschnittswerte für die westdeutschen Flächenländer liegen zwischen 36,6% im Saarland und 51,8% in Nordrhein-Westfalen. Der Durchschnitt der Flächenländer West beträgt 48,4%. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die Höhe des Kommunalisierungsgrads tendenziell mit der Einwohnerzahl eines Bundeslandes zunimmt. Das zeigt sich auch in dem sehr niedrigen Wert für das kleine Saarland.

Ein gesamthafter Kommunalisierungsgrad kann zudem für die Frage der angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Ebene eines Landes wichtig sein. Gibt er den Finanzierungsbedarf der Aufgabenerfüllung von Land bzw. kommunaler Ebene einigermaßen gut wieder, so kann sich das Ergebnis als Ausgangspunkt für eine Bewertung der tatsächlichen Finanzausstattung nutzen lassen.[7]

Eine zweite Version und ein Vergleich

Bei der Interpretation mithilfe der unmittelbaren Ausgaben spielte die Finanzierung der einzelnen Ausgabe keine Rolle. Die Ausgaben konnten durch eigene Einnahmen wie Steuern oder Gebühren gedeckt sein, oder das Land konnte die kommunalen Ausgaben erheblich mittels Zuweisungen finanziert haben. Es ging nur darum, welche Ebene die Leistung erstellt. Diese Leistungserstellung ist wiederum unerheblich, wenn nunmehr die Ebene, welche die Finanzierung leistet, betrachtet wird. Dies ist insoweit gerechtfertigt, als die Möglichkeit, eine Ausgabe überhaupt tätigen zu können, naturgemäß von der Finanzierungsmöglichkeit bestimmt wird. Bei dieser Sichtweise werden in der Regel die Nettoausgaben betrachtet, also die „Ausgaben ohne Zahlungen von anderen öffentlichen Bereichen".

Wenn es in diesem Sinne darum geht, alle Finanzquellen für die Bereitstellung einer öffentlichen Aufgabe in einem Land zu erfassen, so müssten eigentlich auch finanzielle Beiträge des privaten Sektors hinzugenommen werden. Es müssten die Finanzvermögen von den öffentlichen Haushalten und öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen berücksichtigt und möglicherweise sogar

7 Vgl. dazu Wolfgang Scherf: Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich, in: Hessisches Ministerium der Finanzen, a.a.O., Anhang 2.

Tabelle 6
Nettoausgaben und Kommunalisierungsgrad im Bereich „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ 2007

Land	Ausgaben (Land einschließlich Kommunen) (in Mio. Euro)	Kommunale Ausgaben (in Mio. Euro)	Kommunalisierungsgrad anhand Nettoausgaben/Grundmittel (in %)	Kommunalisierungsgrad anhand unmittelbarer Ausgaben (in %)
Baden-Württemberg	7 070	884	12,5	27,0
Bayern	7 984	1 847	23,1	32,7
Hessen	3 801	789	20,8	28,5
Niedersachsen	4 878	1 237	25,4	26,9
Nordrhein-Westfalen	11 558	2 758	23,9	26,8
Rheinland-Pfalz	2 568	507	19,7	24,7
Saarland	547	110	20,2	24,1
Schleswig-Holstein	1621	419	25,8	29,4
Flächenländer West (FLW)	40 026	8551	21,4	28,2

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2007, Wiesbaden 2010; Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2009, Wiesbaden 2009; eigene Berechnungen.

die ehrenamtlichen Tätigkeiten hinzugeschätzt werden.[8] Das ist beim Vergleich zwischen Bundesländern deshalb wichtig, weil das Ausmaß der privat finanzierten, öffentlich teilfinanzierten oder ausgelagerten Aufgaben zwischen den Ländern stark variieren kann. Für die Frage der Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen, beispielsweise Schulleistungen, ist es nämlich unerheblich, in welchem Maße diese öffentlich im Kernhaushalt, öffentlich in ausgelagerter Form oder privat finanziert worden sind.

Die weiter oben erfolgte Interpretation eines Kommunalisierungsgrads nach den unmittelbaren Ausgaben war einleuchtend: Land und Gemeinde teilen sich die Aufgabenerfüllung, gemessen an dem, was jede Ebene an Ausgaben im privaten Sektor leistet. Jetzt aber sind es die Nettoausgaben (gegebenenfalls die Grundmittel) jeder Ebene, die zueinander in Beziehung gesetzt werden. Damit sind es auf jeder Ebene die Ausgaben, die aus eigenen Mitteln finanziert werden. Dementsprechend können die hierauf bezogenen Kommunalisierungsgrade als das Verhältnis der eingesetzten Eigenmittel zueinander interpretiert werden. Es ist also eher ein Lastenteilungskriterium, das hier zugrunde liegt, und nicht ein Kriterium, mit dem die Effizienz der Aufgabenerfüllung beurteilt werden kann.

Interessant ist die Gegenüberstellung der beiden Typen von Kommunalisierungsgraden bei den einzelnen Aufgabenbereichen. Zunächst kann man sich bestimmte klare Fälle vergegenwärtigen: So erreichen Aufgaben, bei denen das Land typischerweise nicht oder nur unerheblich mitfinanziert, z.B. Straßenreinigung, dann notwendigerweise auch nach dem Kommunalisierungsgrad nach den Nettoausgaben etwa 100%, eben weil Nettoausgaben und unmittelbare Ausgaben sich decken. Völlig anders sieht dies bei den Auftragsangelegenheiten aus, also etwa Passangelegenheiten.[9] Diese werden typischerweise zu nahezu 100% von den Kommunen durchgeführt, was einen Kommunalisierungsgrad nach unmittelbaren Ausgaben von 100% ergäbe. Sie werden aber zu nahezu 100% nicht von ihnen finanziert. Bei einer Vorgehensweise nach den Nettoausgaben würden sie daher mit einem Kommunalisierungsgrad von nahezu 0% erscheinen.

Für die gemischten Aufgaben finden sich in Tabelle 6 die Schulausgaben nach beiden Kommunalisierungsgraden dargestellt. Auch liegen, wie wegen der speziellen Zuweisungen des Landes zu vermuten, die Werte nach den Nettoausgaben (bzw. den ihnen ähnlichen Grundmitteln) deutlich unter denen nach den unmittelbaren Ausgaben. Sie drücken die Finanzierungsanteile der Kommunen aus, und diese variieren zwischen den Ländern erheblich. In Niedersachsen liegt der Wert mehr als doppelt so hoch wie in Baden-Württemberg, d.h. der von den Kommunen aufzubringende Anteil ist im eher armen Niedersachsen sehr viel höher als im wohlhabenden Baden-Württemberg.

Tabelle 7 zeigt den gesamthaften Kommunalisierungsgrad nach den Nettoausgaben. Dieser spiegelt den kommu-

8 Im Bildungsbericht des Bundes und in der Tabelle 6 werden denn auch die sogenannten Grundmittel verwendet, d.h. die Nettoausgaben abzüglich der privaten Beiträge, also etwa der Beiträge der Eltern von Schülern in Privatschulen.

9 Zu den kommunalen Aufgaben nach unterschiedlicher „Pflichtigkeit“ vgl. H. Zimmermann: Kommunalfinanzen, 2. Aufl., Berlin 2009, S. 105 f.

Tabelle 7
Gesamthafter Kommunalisierungsgrad – Nettoausgaben 2000-2007
in %

Jahr	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein	FLW[2]
2000-2007[1]	36,5	36,4	36,5	33,3	39,1	32,8	30,8	32,9	36,4

[1] Ungewichteter Durchschnitt. [2] Gewichteter Durchschnitt nach dem Ausgabevolumen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden (diverse Jahrgänge); eigene Berechnungen.

nalen Freiheitsgrad in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung wider. Er gibt an, wie viel Prozent aller nicht durch Zuweisungen finanzierten, also „eigenen", Mittel zur Erfüllung der Aufgaben in einem Bundesland auf die kommunale Ebene entfallen. Ein hoher Wert weist folglich auf einen hohen Spielraum der Kommunen zur selbstbestimmten Aufgabenerfüllung hin. Der Durchschnittswert für den Kommunalisierungsgrad liegt zwischen 30,8% im Saarland und 39,1% in Nordrhein-Westfalen. Weitere Untersuchungen zur Interpretation und Verwendung des Kommunalisierungsgrads nach den Nettoausgaben erscheinen sinnvoll.

Zur Zukunft des Ausgabenvergleichs

Die verschiedenen Herausforderungen für die Finanzen von Ländern und Gemeinden, vorab die zukünftige und bereits jetzt antizipierte Wirksamkeit der Schuldenbremse, lassen es immer dringlicher werden, auffällig hohe Ausgaben aufzuspüren, nach ihren Ursachen zu fragen und, für den Fall dass unverhältnismäßig hohe Zielerreichung oder sichtbare Ineffizienz bei der Erreichung der Ziele festgestellt werden, die analytischen Ergebnisse dem politischen Prozess zuzuführen, wo dann Änderungen initiiert werden können.

Wie die Beispiele zeigen, sind Ausgabenvergleiche leichter durchzuführen, wenn reine Landes- oder reine Gemeindeaufgaben untersucht werden, auch sind dann politische Schlussfolgerungen leichter zu ziehen. Die größeren Ausgabensummen stecken aber in den gemischten Aufgaben, die sowohl von staatlicher als auch von kommunaler Ebene erfüllt werden. Um die Arbeitsteilung bei gemischten Aufgaben in einer umfassenden Analyse der Ausgaben sichtbar zu machen, muss der Kommunalisierungsgrad als Analyseinstrument eingesetzt werden. Werden im Rahmen von Ausgabenvergleichen zwischen Bundesländern Auffälligkeiten festgestellt, so kann der Kommunalisierungsgrad Hinweise auf die dafür verantwortliche Ebene geben. So können tiefergehende Analysen veranlasst bzw. Korrekturmaßnahmen zielgenauer vorgenommen werden. Dazu sind das Instrument und die Anwendungsmöglichkeiten des Kommunalisierungsgrads breiter bekannt zu machen und zu schärfen.

Dazu wird es erforderlich sein, das hier vorgestellte Instrumentarium weiter zu verbessern: So wird es wichtig sein, das Gewicht der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, in die Länder und Kommunen Aufgaben oder Teile von ihnen zusammen mit den entsprechenden Finanzierungsströmen verlagern, genauer zu bestimmen. Das Ausmaß dieser Verlagerungen kann zwischen den Bundesländern und zusätzlich nach den Aufgabenbereichen erheblich variieren. Die statistische Erfassung bedarf daher der Komplettierung. Auf diese Weise kommt man dann der vergleichbaren Ausgabenhöhe sehr viel näher. Für den Bürger ist es ohnehin unerheblich, in welcher institutionellen Form seine Leistungen produziert werden bzw. ob eine Ineffizienz innerhalb oder außerhalb des Budgets auftritt. Allerdings lässt sich ein geringerer Effizienzverlust in ausgelagerten Formen vermuten, da eine betriebswirtschaftlich befriedigende Steuerung der Leistungserstellung eher möglich erscheint.

Ein gesamthafter Kommunalisierungsgrad nach den unmittelbaren Ausgaben, der alle reinen und gemischten Aufgaben in einem Land umfasst, gewinnt dann an weiterer Bedeutung, wenn er zur Beurteilung einer angemessenen Finanzausstattung der kommunalen Ebene herangezogen wird.[10] In diesem Zusammenhang kann es allerdings zweckmäßig sein, den Blick auf die durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzierenden Ausgaben zu lenken, wobei dann die Aufgabenerfüllung ohne die durch Gebühren und sonstigen Entgelte finanzierten Ausgabenanteile zu betrachten wäre.[11]

10 Dazu wurde im erwähnten Gutachten von W. Scherf mit dem gesamthaften Kommunalisierungsgrad gearbeitet, um die „richtige" Einnahmenaufteilung zwischen Land und kommunaler Ebene zu ermitteln. Dazu kann es zweckmäßig sein, u.a. zwischen der Aufgabenerfüllung mit und ohne Entgelteinnahmen zu unterscheiden.

11 Wo „eigene Einnahmen", also Entgelte, anfallen, sind die entsprechenden Ausgaben insoweit bereits finanziert. Würde man diese Ausgaben bei der Betrachtung einer aufgabenadäquaten Steueraufteilung zu den Ausgaben der Kernhaushalte (ohne Gebührenhaushalte) addieren, so würden die Kommunen insoweit doppelt bedient. Ähnlich geht eine Analyse in Rheinland-Pfalz vor. Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Index der kommunalen Finanzausstattung. Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen, Statistische Analysen, Nr. 5/2007, Bad Ems 2007.