

PwC-Länderfinanz- benchmarking 2013

*Eine Untersuchung der
Länder- und Kommunal-
finanzen vor dem Hinter-
grund der Schuldenbremse.*



PwC-Länderfinanz- benchmarking 2013

*Eine Untersuchung der
Länder- und Kommunal-
finanzen vor dem Hinter-
grund der Schuldenbremse.*



PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013

Herausgegeben von der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Von Peter Detemple, Yves Michels und Thorsten Schramm

September 2013, 196 Seiten, 77 Abbildungen, Softcover

Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Medien sind ohne Zustimmung des Herausgebers nicht gestattet.

Die Inhalte dieser Publikation sind zur Information unserer Mandanten bestimmt. Sie entsprechen dem Kenntnisstand der Autoren zum Zeitpunkt der Veröffentlichung. Für die Lösung einschlägiger Probleme greifen Sie bitte auf die in der Publikation angegebenen Quellen zurück oder wenden sich an die genannten Ansprechpartner. Meinungsbeiträge geben die Auffassung der einzelnen Autoren wieder. In den Grafiken kann es zu Rundungsdifferenzen kommen.

Vorwort

Das Jahr 2020 markiert einen Wendepunkt für die deutsche Finanzpolitik. Die Schuldenbremse nach Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes verwehrt den Bundesländern die systematische Haushaltsfinanzierung durch Neuverschuldung. Zwar ist die Schuldenbremse nur für Bund und Länder explizit gesetzlich geregelt, sie greift aber mittelbar auch in den Städten und Gemeinden. Denn im Falle der Zahlungsunfähigkeit der Kommunen müssen letztlich die Länder einspringen – die Insolvenz einer Kommune ist in Deutschland nicht vorgesehen.

Wird die Schuldenbremse vollständig umgesetzt, dürfen Länder und ihre Kommunen ab 2020 faktisch nicht mehr ausgeben, als sie über Steuern, Gebühren und Zuweisungen wie dem Länderfinanzausgleich einnehmen. Damit würde der beinahe kontinuierliche Anstieg der Staatsschuld zum ersten Mal seit Gründung der Bundesrepublik nachhaltig gestoppt.

Die Aufstellung eines strukturell ausgeglichenen Haushalts stellt die Bundesländer allerdings vor sehr unterschiedliche Herausforderungen: Insbesondere Länder mit großen Schuldenlasten und hohen Versorgungsverpflichtungen haben bereits heute einen sehr eingeschränkten Finanzierungsspielraum. Hinzu kommen divergierende wirtschaftliche und demografische Entwicklungen in den Regionen, die sich sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite niederschlagen.

Die vorliegende Studie zeigt auf, wo die Länder und Kommunen aktuell auf dem Konsolidierungspfad stehen und welche Anstrengungen bis 2020 noch zu bewältigen sind. Der Vergleich mit den Ergebnissen der Vorgängerstudie von 2012, die in der Fachwelt und bei politischen Entscheidungsträgern auf große Resonanz gestoßen ist, ermöglicht eine qualifizierte Bewertung der in den Bundesländern erzielten Fortschritte. Zudem macht die Analyse den unterschiedlichen Ressourceneinsatz der Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben transparent. Effizienzreserven – und damit Gestaltungsspielräume – werden sichtbar.

Die Autoren dieser Studie haben bereits verschiedene Landesregierungen erfolgreich dabei unterstützt, auf Basis derartiger Vergleiche konkrete Konsolidierungsansätze abzuleiten und entsprechende Projekte umzusetzen. Durch die Fortschreibung und regelmäßige Veröffentlichung unserer Analyse wollen wir die Konsolidierungsbemühungen von Ländern und Kommunen auch in Zukunft konstruktiv begleiten und fördern.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre und neue Erkenntnisse, Ihr



Alfred Höhn

Industry Leader Public Sector

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	8
A Ergebnisübersicht	12
B Einleitung	18
1 Ziele der Studie und Übersicht	18
2 Methodische Änderungen gegenüber der Vorgängerstudie	19
C Stand und Perspektiven der öffentlichen Finanzen in den Bundesländern	22
1 Die Finanzsituation in den Bundesländern im Spiegel der Kassenstatistik.....	23
2 Konsolidierungspfade für die Länder und ihre Kommunen bis zum Jahr 2020	35
D Die Kosten der öffentlichen Aufgaben im Vergleich.....	56
1 Landesaufgaben	64
1.1 Polizei	64
1.2 Rechtsschutz	67
1.3 Hochschulen	72
2 Gemeinsame Aufgaben	77
2.1 Politische Führung, zentrale Verwaltung	77
2.2 Schulen	81
2.3 Kultur	84
2.4 Soziales.....	87
2.5 Frühkindliche Bildung	93
2.6 Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	99
2.7 Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste.....	103
2.8 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	107
2.9 Energie- und Wasserwirtschaft, Beteiligungen, Vermögen	112
2.10 Verkehrswesen.....	118
2.11 Schulden	121
2.12 Versorgung und Beihilfen	123
3 Ausgewählte kommunale Aufgaben	127
3.1 Öffentliche Ordnung, Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst.....	127
3.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende	131
3.3 Jugendhilfe (ohne Frühkindliche Bildung)	133
4 Sonstige Zuschussbedarfe	135

E	Länderprofile	137
1	Baden-Württemberg	138
2	Bayern	141
3	Berlin	143
4	Brandenburg	146
5	Bremen	150
6	Hamburg	153
7	Hessen	157
8	Mecklenburg-Vorpommern	159
9	Niedersachsen	162
10	Nordrhein-Westfalen	165
11	Rheinland-Pfalz	168
12	Saarland	171
13	Sachsen	174
14	Sachsen-Anhalt	177
15	Schleswig-Holstein	180
16	Thüringen	182
F	Nachhaltigkeit der Länderfinanzen im Vergleich	185
	Autoren	193
	Ihre Ansprechpartner	194

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Finanzierungssaldo 2010 bis 2012	24
Abb. 2	Finanzierungssaldo 2010 bis 2012	26
Abb. 3	Schuldenstand 2012.....	27
Abb. 4	Zins-Steuer-Quoten 2012	29
Abb. 5	Zuschussbedarfe 2012.....	31
Abb. 6	Jahresdurchschnittlicher Anstieg der Zuschussbedarfe 2009 bis 2012.....	34
Abb. 7	Relation aus Steuereinnahmen und Steuerkraft der Gemeinden im Jahr 2011	38
Abb. 8	Auswirkung des Zensus und der Zuwanderung nach Deutschland auf die Einwohnerzahl der Länder	39
Abb. 9	Verfügbare Finanzmasse 2020 und 2012	41
Abb. 10	Zinsen und Versorgung (einschließlich Beihilfe und AAÜG) gesamt im Jahr 2020.....	44
Abb. 11	Anteile von Zinsen und Versorgung gesamt an den Finanzmassen in den Jahren 2012 und 2020.....	46
Abb. 12	Verhältnis der Finanzmasse gesamt pro Einwohner zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer vor und nach Zinsen und Versorgung	48
Abb. 13	Inanspruchnahme von Finanzmasse im Jahr 2012, Verfügbarkeit im Jahr 2020 und Nachhaltigkeitsindex.....	50
Abb. 14	Zur Einhaltung der Schuldenbremse zulässige jahresdurchschnittliche Steigerung des Einsatzes von Finanzmasse gesamt (nach Zinsen und Versorgung) 2012 bis 2020	53
Abb. 15	Zur Einhaltung der Schuldenbremse zulässige jahresdurchschnittliche Steigerung des Einsatzes von Finanzmasse gesamt je Einwohner (nach Zinsen und Versorgung) 2012 bis 2020	55
Abb. 16	Zuschussbedarfe gesamt nach Aufgaben 2010	58
Abb. 17	Zuschussbedarfe der Länder nach Aufgaben 2010.....	61
Abb. 18	Zuschussbedarfe der Kommunen nach Aufgaben 2010.....	63
Abb. 19	Polizei: Zuschussbedarf.....	65

Abb. 20	Polizei: Personaldichte	66
Abb. 21	Rechtsschutz: Zuschussbedarf	68
Abb. 22	Rechtsschutz: Zuschussbedarf der Teilbereiche.....	69
Abb. 23	Rechtsschutz: Belastungsindikatoren.....	71
Abb. 24	Hochschulen: Zuschussbedarf.....	73
Abb. 25	Hochschulen: Studierendendichte	74
Abb. 26	Hochschulen: Zuschussbedarf je Studierender	75
Abb. 27	Politische Führung und zentrale Verwaltung: Zuschussbedarf.....	78
Abb. 28	Politische Führung und zentrale Verwaltung: Personaldichte	80
Abb. 29	Schulen: Zuschussbedarf	82
Abb. 30	Schulen: Zuschussbedarf je Schüler	83
Abb. 31	Kultur: Zuschussbedarf	85
Abb. 32	Soziales: Verteilung der Zuschussbedarfe gesamt auf Teilaufgaben 2010.....	87
Abb. 33	Soziales: Zuschussbedarf	89
Abb. 34	Soziales: Nettoausgaben der Sozialhilfe nach Hilfearten 2010	90
Abb. 35	Soziales: (Brutto-) Ausgabenaufwuchs der Sozialhilfe 2005 bis 2010	92
Abb. 36	Frühkindliche Bildung: Zuschussbedarf.....	94
Abb. 37	Frühkindliche Bildung: Zuschussbedarf je Kind bis 6,5 Jahre und Bildungsbeteiligung 2010	96
Abb. 38	Frühkindliche Bildung: Zuschussbedarf je Kind in Tageseinrichtungen	98
Abb. 39	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung: Zuschussbedarf.....	100
Abb. 40	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung: Zuschussbedarf der Teilbereiche	102
Abb. 41	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste: Zuschussbedarf	104
Abb. 42	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste: Zuschussbedarf der Teilbereiche	106
Abb. 43	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Zuschussbedarf.....	108
Abb. 44	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Zuschussbedarf der Teilbereiche	109

Abb. 45	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Zuschussbedarfe je Quadratkilometer	111
Abb. 46	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen, Vermögen, Beteiligungen: Zuschussbedarf	113
Abb. 47	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen, Vermögen, Beteiligungen: Zuschussbedarf der Teilbereiche, Teil 1	114
Abb. 47	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen, Vermögen, Beteiligungen: Zuschussbedarf der Teilbereiche, Teil 2	115
Abb. 48	Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen: Zuschussbedarf	117
Abb. 49	Verkehr: Zuschussbedarf	119
Abb. 50	Verkehr: Zuschussbedarf der Teilbereiche	120
Abb. 51	Schulden: Zuschussbedarf	122
Abb. 52	Versorgung: Zuschussbedarf	124
Abb. 53	Beihilfen: Zuschussbedarf	126
Abb. 54	Öffentliche Ordnung, Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst: Zuschussbedarf	128
Abb. 55	Öffentliche Ordnung, Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst: Zuschussbedarf der Teilbereiche	130
Abb. 56	Grundsicherung für Arbeitsuchende: Zuschussbedarf	132
Abb. 57	Jugendhilfe: Zuschussbedarf	134
Abb. 58	Sonstiges: Zuschussbedarf	136
Abb. 59	Baden-Württemberg: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	139
Abb. 60	Bayern: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	142
Abb. 61	Berlin: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	144
Abb. 62	Brandenburg: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	148
Abb. 63	Bremen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	151
Abb. 64	Hamburg: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	155
Abb. 65	Hessen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	158
Abb. 66	Mecklenburg-Vorpommern: Mehr- oder Minder- zuschussbedarfe gesamt	160
Abb. 67	Niedersachsen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	163
Abb. 68	Nordrhein-Westfalen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	166

Abb. 69	Rheinland-Pfalz: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt.....	169
Abb. 70	Saarland: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	172
Abb. 71	Sachsen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	175
Abb. 72	Sachsen-Anhalt: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	178
Abb. 73	Schleswig-Holstein: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	181
Abb. 74	Thüringen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt	183
Abb. 75	Vergleich der Inanspruchnahme von Finanzmasse je Einwohner nach Zinsen und Versorgung im Verhältnis zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer in den Jahren 2011 und 2012.....	186
Abb. 76	Vergleich der relativen Verfügbarkeit von Finanzmasse je Einwohner nach Zinsen und Versorgung im Verhältnis zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer im Jahr 2020 nach den Studien 2012 und 2013.....	187
Abb. 77	Vergleich der Nachhaltigkeitsindizes 2012 und 2013	188

A Ergebnisübersicht

Im Jahr 2012 haben sich die Länder- und Kommunalhaushalte gegenüber den Vorjahren weiter erholt. Genau die Hälfte der Länder weist in gemeinsamer Betrachtung mit ihren Kommunen nunmehr einen positiven Finanzierungssaldo im Gesamthaushalt aus. Die vom Stabilitätsrat ausgewiesenen Verbesserungen der Finanzierungssalden bei den Konsolidierungsländern deuten zudem darauf hin, dass die Erholung strukturell und nicht nur konjunkturell bedingt erfolgt ist. Damit erweisen sich die Konsolidierungshilfen des Bundes für die Länder Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Bremen und Berlin bislang als wirksam und sowohl Schleswig-Holstein als auch nunmehr Berlin kann diese Mittel für den Schuldenabbau einsetzen.

Diese Verbesserung der Haushaltslagen schlägt sich auch im PwC-Nachhaltigkeitsindex nieder (vgl. Abbildung 77). Der Nachhaltigkeitsindex setzt die den Ländern und ihren Kommunen im Jahr 2020 zur Verfügung stehenden Finanzmittel ins Verhältnis zum Niveau des Mittelverbrauchs im Jahr 2012, jeweils im Verhältnis zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer in einer Betrachtung je Einwohner. Die Mehrzahl der Länder konnte sich hier erheblich verbessern, was im Wesentlichen mit einer Verbesserung der Prognose der künftig zur Verfügung stehenden Finanzmasse zusammenhängt. Die stärksten Fortschritte haben Bremen und Thüringen gemacht, mit einer Verbesserung ihres Wertes um 9,8 bzw. 7,6 Prozentpunkte. Bremen konnte sich damit in der Rangfolge um einen Platz, Thüringen genauso wie Niedersachsen sogar um drei Plätze verbessern.

Spürbar verschlechtert haben sich lediglich die Länder Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg. In diesen Ländern geht die Verschlechterung mit einem deutlichen Anstieg des Mittelverbrauchs von 2011 auf 2012 einher. Die Ergebnisse für Sachsen sind aber insofern zu relativieren, als dass ein relevanter Teil der in Anspruch genommenen Mittel zum Bilden von Rücklagen verwendet wurde. Gemeinsam mit der äußerst geringen Verschuldung im Bundesland wird diese besonders nachhaltige Finanzpolitik künftig zusätzliche Spielräume schaffen. Nichtsdestoweniger wird das Bundesland bis 2020 erhebliche Einnahmeverluste aufgrund des Auslaufens der Solidarpakt-II-Mittel und des Bevölkerungsverlustes zu verkraften haben.

Vergleichsweise geringe Fortschritte bei der Konsolidierung haben weiterhin Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gemacht, wodurch sie in der Rangfolge gegenüber erfolgreicheren Ländern zurückgefallen sind. Hessen hat dabei sogar vier Plätze verloren und findet sich nunmehr auf Rang vierzehn wieder.

Auch die Spielräume für künftige Ausgabensteigerungen sind gegenüber dem Vorjahr für alle Länder außer Baden-Württemberg, Hamburg und Sachsen gestiegen. Insgesamt gibt es mit Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein derzeit fünf Bundesländer, die einen für den öffentlichen Sektor üblichen Preisauftrieb (circa 2 % p. a.) bis 2020 ohne zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen verkraften können; wobei Hamburg jedoch mit zusätzlichen Belastungen aufgrund der steigenden Einwohnerzahl rechnen muss. Effektiv jedes Jahr weniger ausgeben müssen die Länder Sachsen-Anhalt, Bremen und das Saarland. Die beiden letztgenannten Länder bleiben nach wie vor äußerst gefordert und es wird in diesen beiden Ländern darum gehen, sich durch nachweisliche Ausschöpfung aller Konsolidierungsmöglichkeiten für weitere Altlastenhilfen durch den Bund zu qualifizieren.

Bei der Betrachtung der Ausgabenstruktur in den einzelnen Ländern muss auf die bislang erst für 2010 veröffentlichten Rechnungsergebnisse des Statistischen Bundesamts zurückgegriffen werden. Folgende Beobachtungen konnten dabei hinsichtlich der Zuschussbedarfe, also der Ausgaben abzüglich der unmittelbar mit den jeweiligen Aufgaben erzielten Einnahmen (z. B. Gebühren, Erlöse etc.), gemacht werden:

Unter den drei rein staatlichen Aufgaben „Polizei“, „Rechtsschutz“ und „Hochschulen“ hat das Thema „Hochschulen“ gegenüber 2009 aus finanzieller Perspektive mit einem Anstieg der Zuschussbedarfe um 5,1 % noch einmal deutlich an Bedeutung gewonnen und ist bundesweit mit 258 Euro je Einwohner deutlich zuschussbedarfsintensiver als die Themen „Polizei“ mit 152 Euro je Einwohner und „Rechtsschutz“ mit 82 Euro je Einwohner. Hier schlagen sich Bemühungen im Rahmen des Hochschulpakts nieder, zusätzliche Studienplätze für die doppelten Abiturjahrgänge zu schaffen.

Die höchsten Ausgaben tätigen hier mit 374 bis 397 Euro Zuschussbedarf je Einwohner die drei Stadtstaaten, während die Länder Schleswig-Holstein mit 172 Euro und Brandenburg mit 121 Euro mit Abstand den geringsten Aufwand tätigen. Die Höhe der Ausgaben korrespondiert dabei jedoch maßgeblich mit der Studierendendichte. In der Betrachtung „je Studierender“ investieren die Länder Niedersachsen, Sachsen-Anhalt (das einen erheblichen Sprung gegenüber 2009 getan hat) und Bayern am meisten, Bremen, Rheinland-Pfalz und Brandenburg am wenigsten. Die Höhe dieser unterschiedlichen Zuschussbedarfe hängt jedoch wiederum wesentlich mit der Frage zusammen, in welchem Umfang kostenintensive Studiengänge wie Medizin angeboten werden.

Im Bereich „Polizei“ tätigen die Stadtstaaten ebenfalls die höchsten Zuschüsse, wobei Berlin mit 309 Euro je Einwohner nochmals einen erheblichen Abstand gegenüber Hamburg mit 261 Euro je Einwohner und Bremen mit 225 Euro je Einwohner aufweist. Hier spiegelt sich wider, dass die polizeilichen Aufgaben in städtischen Zentren und insbesondere in der Hauptstadt besonders umfangreich sind. Unter den Flächenländern reicht das Spektrum von 125 Euro je Einwohner in Baden-Württemberg bis 194 in Mecklenburg-Vorpommern und spiegelt im Wesentlichen die unterschiedlichen Polizeidichten wider. Der Ausgabenanstieg fiel im Bundesschnitt gegenüber dem Vorjahr mit 2,3 % vergleichsweise moderat aus.

Mit 4,5 % war der Anstieg im Bereich „Rechtsschutz“ trotz teilweise rückläufiger Verfahrenszahlen kräftiger. Ein wichtiger Kostentreiber ist der kräftige Anstieg bei den Ausgaben für Vormundschaften, Pflegschaft und Betreuung, der sich aufgrund der immer höheren Anzahl unterstützungsbedürftiger älterer Menschen fortsetzen wird. Zwar führt Berlin mit 154 Euro je Einwohner auch hier die Liste der Zuschussbedarfe an, die beiden anderen Stadtstaaten liegen jedoch eher im Mittelfeld. Das zweitteuerste Bundesland insgesamt und wiederum das teuerste Flächenland ist mit 116 Euro je Einwohner Mecklenburg-Vorpommern, während sich Baden-Württemberg, auch aufgrund hoher Einnahmen aus dem teilweise staatlichen Notariatswesen, wiederum mit 40 Euro je Einwohner als günstigstes herausstellt.

Unter den Aufgaben, die sowohl von staatlicher als auch von kommunaler Ebene wahrgenommen werden, ist der Bereich „Schulen“ mit einem Zuschussbedarf von 712 Euro je Einwohner mit Abstand der bedeutendste, gefolgt von den Aufgaben „Versorgung und Beihilfen“ (378 Euro je Einwohner), Soziales (370 Euro je Einwohner) und „Politische Führung und zentrale Verwaltung“. In allen vier Aufgabenbereichen kam es gegenüber dem Vorjahr auch zu erheblichen Anstiegen zwischen 4,2 % (Versorgung) und 5,4 % (Schulen). Im Bereich „Soziales“ wurde dieser Anstieg immerhin teilweise von einer steigenden Bundesfinanzierung in der Sozialhilfe kompensiert.

Im Bereich „Schulen“ hängt der Ausgabenanstieg zum Teil mit dem bundesweiten Ausbau der Ganztagschulen und mit Investitionen in Schulgebäude infolge der Konjunkturpakete zusammen. Ein weiterer Ausgabentreiber ist der in einigen Ländern starke Anstieg des Anteils an Förderschülern. Zu einem anderen Teil haben Länder aber auch Investitionen in die Verbesserung der Lehrer-Schüler-Relationen getätigt, während gleichzeitig sinkende Schülerzahlen zu einer spürbaren Steigerung des Mitteleinsatzes je Schüler führten. Während bei den Ausgaben je Einwohner die Länder Hamburg, Bremen und Hessen die Liste anführen, tätigen die höchsten Ausgaben je Schüler die Länder Thüringen mit 6.777 Euro je Schüler und Sachsen-Anhalt mit 6.688 Euro je Schüler. Geringe Ausgaben je Schüler weisen die Länder Schleswig-Holstein mit 4.418 Euro je Schüler und Nordrhein-Westfalen mit 4.351 Euro je Schüler auf. Beide Länder werden aber im Gegensatz zu den ostdeutschen Bundesländern in den kommenden Jahren noch erheblich Schüler verlieren.

Der Bereich „Versorgung“ ist geprägt von kontinuierlichen und deutlichen Ausgabenanstiegen und wird in Zukunft maßgeblich die finanziellen Spielräume der Länder beschneiden. Noch profitieren die ostdeutschen Länder jedoch von einem äußerst geringen Ausgabenniveau in diesem Bereich. Die Zuschussbedarfe reichten hier 2010 lediglich von 59 Euro je Einwohner in Sachsen bis 81 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt, während die teuersten Länder Bremen 682 Euro je Einwohner und Hamburg 647 Euro je Einwohner und selbst das günstigste Flächenland Niedersachsen noch 388 Euro je Einwohner zu schultern hatten. Die unterschiedliche Verbeamtungspraxis in vielen Ländern wird zu einer weiteren Vergrößerung der Unterschiede führen. Profitieren von einer geringen Verbeamtungsquote wird insbesondere Sachsen. Auch Berlin wird sich weiter von den anderen Stadtstaaten absetzen können. Analog entwickeln sich die Unterschiede bei der Beihilfe, wobei hier auch eine Rolle spielt, wie großzügig die Beihilferegeln in den Ländern ausgestaltet sind. Hier führt Bayern mit 66 Euro je Einwohner die Liste an, während Sachsen nur 9 Euro je Einwohner ausgibt.

Im Bereich „Soziales“ dominieren die Ausgaben der Sozialhilfe und hier wiederum die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. In diesem Bereich, wie auch in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gibt es auch die deutlichsten Ausgabenanstiege. Insgesamt reicht das Zuschussbedarfsspektrum von 726 Euro je Einwohner in Bremen bis 262 Euro je Einwohner in Sachsen. Bremen führt dabei die Liste mit großem Abstand vor den beiden anderen Stadtstaaten Hamburg (586 Euro) und Berlin (544 Euro) an. Nordrhein-Westfalen ist mit 437 Euro je Einwohner das teuerste Flächenland. Unterschiedliche Sozialstrukturen sind nur teilweise für die erheblichen Ausgabenunterschiede verantwortlich. Tatsächlich haben die Länder einen gewissen eigenen Spielraum in der Steuerung dieser überwiegend bundesgesetzlichen Leistungen.

Im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ weist das Saarland mit 498 Euro je Einwohner mit Abstand die höchsten Zuschussbedarfe auf, wobei der extrem hohe Anstieg bei den kommunalen Zuschussbedarfe auf Klassifizierungsprobleme im Zuge der kommunalen Doppikeinführung schließen lässt. Ebenfalls hohe Zuschüsse werden in Brandenburg (432 Euro) und Hamburg (422 Euro) getätigt. Während das Saarland auf staatlicher Ebene mit 209 Euro je Einwohner die höchsten Zuschüsse tätigt, sind es auf kommunaler Ebene mit 312 Euro je Einwohner die Kommunen Nordrhein-Westfalens. Hier schlägt sich auch der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad in den Ländern nieder. Am geringsten fallen die Zuschussbedarfe in Bayern (246 Euro je Einwohner) und Niedersachsen (211 Euro je Einwohner) aus.

Neben dem Bereich „Schulden“ (insbesondere Schuldendienst) mit Zuschüssen von 283 Euro je Einwohner werden bedeutende Beträge von Ländern und Kommunen für die Aufgabenbereiche „Verkehr“ (250 Euro je Einwohner), „Frühkindliche Bildung“ (196 Euro je Einwohner), „Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung“ (152 Euro je Einwohner), „Kultur“ (95 Euro je Einwohner) und im geringeren Umfang für die Bereiche „Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“ (52 Euro je Einwohner) sowie „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ (28 Euro je Einwohner) aufgewendet. Im Bereich „Energie und Wasser, Beteiligungen, Vermögen“ werden unter dem Strich bundesweit Einnahmen erzielt. Auf sonstige Aufgaben entfallen Zuschüsse von insgesamt 203 Euro je Einwohner.

Während die teilweise bundesfinanzierten Ausgaben im Bereich „Verkehr“ oftmals stagnieren (nur 0,7% Mehrzuschüsse gegenüber dem Vorjahr), was angesichts erheblicher Investitionsrückstände im Straßenbau und absehbarem weiteren Kostenauftrieb im Bereich ÖPNV durchaus ein Problem darstellt, ist der Bereich „Frühkindliche Bildung“ ein Bereich mit besonders starken Zuwächsen der Zuschussbedarfe (11,7%), da insbesondere die westdeutschen Länder und Kommunen, die im Jahr 2010 zum großen Teil noch erheblichen Nachholbedarf bei dem Angebot für unter Dreijährige aufwiesen, den Ausbau der Kindertagesbetreuung erheblich vorantreiben. Auffällig sind dabei große Ausgabenunterschiede bei der Betrachtung der Zuschüsse pro Kind. Sie reichen von 7.849 Euro in Berlin bis 2.946 Euro in Mecklenburg-Vorpommern.

Im Bereich „Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung“, der einen deutlichen Anstieg um 6,7% verzeichnete, sind verschiedene staatliche und kommunale Aufgaben zusammengefasst, mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten in den einzelnen Ländern und Kommunen. Hierbei stellt die Krankenhausfinanzierung in vielen Ländern einen Ausgabentreiber dar, während die Ausgaben für Sport und Erholung tendenziell rückläufig sind. Sehr große Ausgabenunterschiede zwischen den einzelnen Ländern und Kommunen finden sich auch im Bereich „Kultur“, der immerhin um 4,2% gegenüber dem Vorjahr anwuchs. Hier bilden die Stadtstaaten und Sachsen die Spitzengruppe mit Zuschüssen von 142 Euro je Einwohner (Bremen) bis 189 Euro je Einwohner (Hamburg), Schleswig-Holstein wendet mit nur 47 Euro je Einwohner am wenigsten auf.

Ebenfalls sehr heterogen stellt sich das Aufgabengebiet „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“ dar. Während sich im Bereich „Wohnungswesen“ und auch „Städtebauförderung“ oftmals Einnahmen und Ausgaben die Waage halten und nur Berlin mit Zuschüssen von 132 Euro je Einwohner herausfällt, reichen die Ausgaben für Raumordnung, Landesplanung und Vermessungswesen von Zuschussbedarfen um die 15 Euro in Berlin und Bremen bis 100 Euro in Sachsen-Anhalt und Brandenburg. Bei den sehr heterogenen Zuschüssen im Bereich „Kommunale Gemeinschaftsdienste“ scheint sich hingegen eine unterschiedliche Buchungspraxis zwischen doppisch und kameral buchenden Kommunen niederzuschlagen, diese trägt vermutlich auch zum deutlichen Rückgang der Zuschussbedarfe im Gesamtaufgabenbereich um 13,8% bei. Ähnliches gilt auch für den Bereich „Energie und Wasser, Beteiligungen, Vermögen“. Hier spielt aber insbesondere eine wesentliche Rolle, inwieweit Beteiligungen veräußert oder erworben werden bzw. ob Sondervermögen gebildet oder aufgelöst werden. Auch bildet sich hier ab, in welcher Höhe den Ländern Mittel aus dem Europäischen Strukturfonds zur Verfügung stehen, die insbesondere die neuen Länder unter eigener Kofinanzierung für regionale Fördermaßnahmen einsetzen können. Die Verfünfachung der Einnahmen gegenüber 2009 ist daher auch wesentlich geprägt durch die sehr schlechten Ergebnisse einzelner Landesbanken im Vorjahr. EU-Mittel, die über die siebenjährige Förderperiode in sehr unterschiedlicher Höhe fließen und damit die Vergleichbarkeit in einem bestimmten Jahr erheblich einschränken, spielen auch im Bereich „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ eine zentrale Rolle, weshalb es auch hier zu erheblichen Unterschieden zwischen den (Flächen-)Ländern kommt und zu einer erheblichen Verringerung der Zuschussbedarfe um 20,9%.

Als fast ausschließlich kommunale Aufgaben wurden hier die Bereiche „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (187 Euro je Einwohner), „Jugendhilfe“ (ohne Frühkindliche Bildung) (127 Euro je Einwohner) und „Öffentliche Ordnung, Brandschutz, Katastrophenschutz“ (74 Euro je Einwohner) beschrieben.

Ein knappes Drittel der Zuschussbedarfe im Bereich „Grundsicherung für Arbeit“ wird aus Bundesmitteln finanziert. Die Höhe der Zuschüsse und der Finanzierung hängt dabei wesentlich davon ab, ob eine Kommune die Trägerschaft vollständig übernommen hat, da in diesem Fall die Bundesmittel vollständig über den kommunalen Haushalt ausgezahlt werden. Die verbleibenden Ausgabenunterschiede können durch die unterschiedliche Sozialstruktur in den Ländern und den unterschiedlichen Anteil Langzeitarbeitsloser erklärt werden. Die Liste der Zuschussbedarfe wird mit 442 Euro je Einwohner mit großem Abstand von Berlin angeführt. Bayern wendet nur 90 Euro je Einwohner auf.

Auch bei der Jugendhilfe gibt es eine große Spreizung mit den Stadtstaaten an der Spitze (insbesondere Bremen mit 247 Euro je Einwohner) und Thüringen am unteren Ende (89 Euro je Einwohner). Während die Zuschüsse für die Grundsicherung für Arbeitsuchende rückläufig waren (-0,25 %), erfuhr die Jugendhilfe in den verschiedenen Ländern teilweise erhebliche Anstiege (insgesamt 5,2 %). Wiederum heterogen ist das Bild im Bereich „Öffentliche Ordnung, Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst“. Während im Teilbereich „Öffentliche Ordnung“ die Zuschussbedarfe aufgrund verbesserter Einnahmen oftmals zurückgingen, kam es in den letztgenannten Bereichen teilweise zu deutlichen Zuschusssteigerungen. Unter dem Strich belief sich der Anstieg auf moderate 1,7 %. Insgesamt die höchsten Ausgaben werden hier in Sachsen und Hessen getätigt (93 Euro bzw. 87 Euro je Einwohner), die geringsten im Saarland und in Nordrhein-Westfalen (41 Euro bzw. 34 Euro je Einwohner).

Die länderspezifischen Zusammenfassungen der Ergebnisse finden sich in den jeweiligen Länderprofilen.



Peter Detemple



Yves Michels



Thorsten Schramm

B Einleitung

1 Ziele der Studie und Übersicht

Mit dem PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013 setzt PwC die im vergangenen Jahr begonnene Serie zur Beobachtung der Länder und Kommunalhaushalte im Kontext der Schuldenbremse fort. Mit der Einführung der Schuldenbremse nach Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes sind die Länder verpflichtet, bis 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein werden darüber hinaus nach Artikel 143d Absatz 3 des Grundgesetzes Konsolidierungshilfen in Höhe von zusammen jährlich 800 Millionen Euro für den Zeitraum von 2011 bis 2019 gewährt, wenn diese einen vorgegebenen Pfad zum Abbau des Haushaltsdefizits einhalten.

Mit diesen Vorgaben stehen die Länder vor unterschiedlich großen Herausforderungen. Insbesondere jene Länder, die in der Vergangenheit hohe Schuldenlasten und hohe Ansprüche aus der Beamtenversorgung aufgebaut haben, werden trotz weitgehender Angleichung der Einnahmen über den Länderfinanzausgleich erhebliche Schwierigkeiten haben, das Ausgabenvolumen soweit zu reduzieren, dass das Schuldenbremsenziel erreicht werden kann. Darüber hinaus entsteht für die ostdeutschen Länder ein zusätzlicher Anpassungsdruck aufgrund des Auslaufens der zusätzlichen Einnahmen aus dem Solidarpakt II. Da die Einnahmen eines Landes aufgrund der Funktionsweise der Finanzausgleichssysteme maßgeblich von der Einwohnerzahl abhängen und in den ostdeutschen Flächenländern gleichzeitig auch die Bevölkerung weiterhin spürbar schrumpft, stehen hier die Verwaltungen vor einem gewaltigen Umbruch.

Das PwC-Länderfinanzbenchmarking verfolgt im Wesentlichen zwei Ziele. Zum Ersten soll die Größe der Herausforderungen, vor denen die einzelnen Länder stehen, skizziert werden, indem in einer Modellrechnung dargestellt wird, wie sich die voraussichtliche Einnahmesituation der Länder im Jahr 2020 im Vergleich darstellt. Dabei werden systematisch die Kommunen mit einbezogen, da diese staatsrechtlich Teile der Länder sind und die Länder damit für sie letztlich finanziell einstehen müssen. Zudem sieht die Brüsseler Übereinkunft zum Fiskalpakt ausgeglichene Haushalte auf gesamtstaatlicher Ebene vor, sodass schon deshalb die Kommunen mit einbezogen werden müssen. Die Einbeziehung der Kommunen ist aber auch deshalb notwendig, weil die Arbeitsteilung zwischen den Ländern und den Kommunen sehr unterschiedlich erfolgt und ohne eine aggregierte Betrachtung massive Vergleichsstörungen entstehen würden.

Zum Zweiten sollen auf Basis eines Länderfinanzvergleichs die Finanzbedarfe der Länder und Kommunen in den einzelnen Politikfeldern der Länder dargestellt werden. Dieser Vergleich zeigt auf, wo Bundesländer teurer oder günstiger sind als andere und bietet somit Ansätze für konkrete Konsolidierungsbemühungen in den Ländern. In beiden Fällen liegt ein besonderes Augenmerk auf der Entwicklung der Länderfinanzen, der durch das jährliche Erscheinen dieser Veröffentlichung Rechnung getragen werden soll. Somit werden überjährige Vergleiche ermöglicht und Tendenzen aufgezeigt.

Die Stärke der hier durchgeführten Analyse liegt zudem in der vollständigen Darstellung des Mitteleinsatzes in den verschiedenen Aufgabenbereichen. Damit wird zum einen eine isolierte Betrachtung einzelner Aufgaben überwunden, die für sich gesehen immer dazu neigen, höchste politische Priorität zu beanspruchen. Zum anderen ist aufgrund unterschiedlicher Verwaltungsgliederungen und unterschiedlicher Interpretationen der gemeinsamen Haushaltssystematiken von Ländern und Kommunen der isolierte Vergleich der Ausgaben für die einzelnen politischen Aufgaben im Einzelfall oft angreifbar. Mögliche Vergleichsstörungen werden hier daher auch durch das Saldieren von Einnahmen und Ausgaben, die gemeinsame Betrachtung der Länder- und der kommunalen Ebene sowie die Zusammenfassung von Einzelaufgaben zu Aufgabenbereichen minimiert und in ein Gesamtbild eingefügt, das in der Summe stimmig ist.

Der Bericht basiert dabei in erster Linie auf Sonderauswertungen der Finanzstatistiken des Statistischen Bundesamts. Bei den aggregierten Kernkennzahlen kann dabei auf die Kassenstatistiken für das vergangene Jahr zurückgegriffen werden. Der Vergleich der Aufgabenbereiche ist jedoch nur auf Basis der Haushaltsrechnungsergebnisse möglich, die nur bis zum Jahr 2010 vorliegen. Die Analysen werden ergänzt um Zahlen des Stabilitätsrats, der Steuerschätzung, einer aktualisierten Bevölkerungsvorausberechnung sowie verschiedener Fachstatistiken. Methodische Änderungen im Vergleich zur Vorgängerstudie sind im folgenden Absatz dargestellt.

Im Kapitel C wird zunächst die finanzielle Ausgangssituation in den Ländern im Jahr 2012 beschrieben und auf Basis einer Modellrechnung die den Ländern und Kommunen zur Verfügung stehende Finanzmasse im Jahr 2020 projiziert. Hieraus werden Konsolidierungspfade abgeleitet.

In Kapitel D wird der Finanzbedarf für die zentralen Aufgabenfelder der Länder und ihrer Kommunen miteinander verglichen und in einem Ausblick wichtige Trends bis 2020 skizziert.

In Kapitel E werden die Ergebnisse für die einzelnen Länder in sechzehn Länderprofilen zusammengefasst.

Schließlich wird im Kapitel F die Nachhaltigkeit der Länderfinanzen im Vergleich in Form des PwC-Nachhaltigkeitsindex dargestellt und erläutert.

2 Methodische Änderungen gegenüber der Vorgängerstudie

Gegenüber der Vorgängerstudie „Die Finanzen der Bundesländer im Vergleich“ von 2012 haben wir einige methodische Änderungen vorgenommen, die aufgrund unserer Erfahrung mit der letzten Studie und aus Beratungsprojekten zum Länderfinanzbenchmarking sinnvoll erschienen. Diese werden im Folgenden erläutert.

Konsequente Durchführung von Vorjahresvergleichen

Ein wesentlicher Vorteil der jährlichen Veröffentlichung des PwC-Länderfinanzbenchmarkings ist die Möglichkeit, Entwicklungen aufzuzeigen und zu erkennen. Um dies auf einen Blick zu ermöglichen, haben wir die vorliegende Studie konsequent um Vorjahresvergleiche ergänzt.

Darstellung nur noch eines Zuschussbedarfs

Um das ohnehin recht umfangreiche Zahlenmaterial dieser Studie nicht zu überfrachten, wird auf eine Unterscheidung zwischen dem sogenannten Zuschussbedarf I (= Nettoaussgaben minus unmittelbare Einnahmen) und Zuschussbedarf II (= unmittelbare Ausgaben minus unmittelbare Einnahmen) verzichtet. Das in dieser Studie verwendete Zuschussbedarfskonzept entspricht dem Zuschussbedarf II in der Vorgängerstudie. Da der Zuschussbedarf II aufzeigt, welche Finanzmittel für die Wahrnehmung einer Aufgabe verwendet werden (und nicht, wer diese finanziert) ermöglicht er einen besseren überjährigen Vergleich. Zuschussbedarfsaufwüchse oder -rückgänge lassen sich hier unmittelbar auf Veränderungen in der Aufgabenerfüllung zurückführen und werden nicht durch Veränderungen in den Finanzierungsstrukturen überlagert. Diese Betrachtung hat auch den Vorteil, dass im hier verwendeten Zuschussbedarf II weniger Verrechnungsstörungen auftreten, falls Land und Kommunen Zuschüsse unterschiedlichen Aufgaben zuordnen.

Verzicht auf ausführliche Ausblicke bei den Einzelaufgaben

Hinsichtlich der weiteren Ausgabenentwicklung liegen gegenüber dem Vorjahr in den meisten Aufgabenbereichen keine neuen Erkenntnisse vor. Dies betrifft insbesondere jene Teile der Ausblicke, die auf den Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamts beruhen. Hier arbeitet das Statistische Bundesamt derzeit daran, auf Basis des Zensus eine neue Vorausberechnung zu erstellen. Zwar wird im Rahmen dieser Studie zur Prognose der Entwicklung bis 2020 auf Basis bekannter Tendenzen eine eigene Korrektur und Fortschreibung der letzten Bevölkerungsvorausberechnung vorgenommen, diese ist jedoch nicht altersgruppenspezifisch und damit nicht ausreichend detailliert. In dieser Ausgabe wird die voraussichtliche Ausgabenentwicklung daher nur kurz skizziert. Sobald eine neue Bevölkerungsvorausberechnung bei folgenden Ausgaben dieser Studie vorliegt, wird der Ausblick wieder entsprechend erweitert. Zum anderen hat die sukzessive Einführung einer neuen Funktionskennziffernsystematik in vielen Ländern dazu geführt, dass die Klassifizierung in den aktuellen Haushalten der Länder nicht mehr mit der Klassifizierung in den 2010er-Rechnungsergebnissen übereinstimmt. Somit ist eine Betrachtung der geplanten Ausgaben in den aktuellen Haushaltsplänen im Vergleich zu den Rechnungsergebnissen im Jahr 2010 in vielen Ländern auf der Basis der vorliegenden Daten nicht möglich.

Konzentration auf die Betrachtung der Kernhaushalte in den Kassenstatistiken

Eine besondere Schwierigkeit der Finanzstatistiken liegt in der Unterscheidung zwischen Kern- und Extrahaushalten begründet. Da Bundesländer und Kommunen in der Vergangenheit sehr unterschiedlich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, Aufgaben und damit Einnahmen und Ausgaben in Extrahaushalte auszugliedern, bemüht sich das Statistische Bundesamt seither im Zuge der Veröffentlichung der aktuellen Kassenstatistiken darum, alle Extrahaushalte in die Betrachtung des Gesamthaushalts miteinzubeziehen. Da dies jedoch in den vergangenen Jahren schrittweise erfolgte, der Betrachtungsgegenstand sich also von Jahr zu Jahr veränderte, waren die Gesamthaushaltszahlen über die Jahre hinweg nur bedingt vergleichbar. Für das Jahr 2012 hat das Statistische Bundesamt jedoch erstmals seit 2009 neben dem Gesamthaushalt wieder Ergebnisse für die Kernhaushalte veröffentlicht. Unsere Betrachtungen der Kassenstatistik fokussieren sich wegen der besseren Vergleichbarkeit daher auf die Kernhaushalte. Lediglich bei der Darstellung des Finanzierungssaldos und der Pro-Kopf-Verschuldung werden auch die Zahlen des Gesamthaushalts verwendet, da diese als Basis für die jährliche EU-Berichterstattung zu den Finanzierungssalden Deutschlands dienen.

Teilweise Verwendung der angepassten Zensuszahlen

Mit der Durchführung des Zensus musste das Statistische Bundesamt die für den 31. Dezember 2011 bislang veröffentlichten Bevölkerungszahlen in einigen Bereichen korrigieren. Diese Korrekturen wurden in der vorliegenden Studie im Rahmen des Kapitels C verwendet und auch auf die Vorjahre rückübertragen. Somit finden sich hier Zeitreihen und Prognosen auf Basis der aktuellsten Bevölkerungszahlen. Die weiteren Kapitel beruhen jedoch weiterhin auf den ursprünglichen Daten der Bevölkerungsfortschreibung, da sie sich ausschließlich auf einen Zeitraum vor Durchführung des Zensus beziehen.

Anpassungen bei Aufgabenaggregationen

Im Gegensatz zur Vorgängerstudie wurden einige wenige Aufgabenbereiche neu zusammengefasst, um mögliche Vergleichsstörungen noch weiter zu minimieren. Insbesondere wurde anstelle des Aufgabenbereichs „Sozialhilfe“, der neue Aufgabenbereich „Soziales“ gebildet, der um verschiedene Einzelkennziffern ergänzt ist.

Ländervergleich erfolgt konsequent gegenüber den westdeutschen Flächenländern

Da der Vergleich der relativen Finanzsituation der Länder sich am Maßstab der westdeutschen Flächenländer orientiert, erfolgt auch in den Länderprofilen ein konsequenter Vergleich mit den westdeutschen Flächenländern. Diese Änderung betrifft lediglich die Stadtstaaten, bei denen entsprechend auf einen Vergleich mit allen Bundesländern verzichtet wurde.

Methodische Anpassung bei der Berechnung des PwC-Nachhaltigkeitsindex

Bei der Berechnung des Nachhaltigkeitsindex wurden, über die Beschränkung auf die Kernhaushalte hinaus, verschiedene Anpassungen notwendig, die kleinere Verschiebungen der Ergebnisse gegenüber dem Vorjahr bewirken. Insbesondere mussten die neuen Ergebnisse der Bevölkerungszahlen nach dem Zensus des Statistischen Bundesamts verwendet werden. Darüber hinaus wurde jedoch auch die Bevölkerungsprognose aufgrund der neuerlichen Tendenzen in den Wanderungssalden angepasst. Weitere Anpassungen betreffen die Höhe des angenommenen Zinssatzes im Jahr 2020 und die Berücksichtigung der Bundeszuweisungen und der EU-Mittel in der Berechnung der verfügbaren Finanzmasse. Die Änderungen werden im Detail in Kapitel C 2 erläutert.

C Stand und Perspektiven der öffentlichen Finanzen in den Bundesländern

Im Vergleich zum Jahr 2011 hat sich die Einnahmesituation der Länder und Kommunen 2012 leicht verbessert. Laut Kassenstatistik lag der Anstieg der Einnahmen aller Kern – und Extrahaushalte im Jahr bei 2,6 % (Länder) bzw. 3,1 % (Kommunen) gegenüber 2011 und damit in beiden Fällen über der allgemeinen Verbraucherpreissteigerungsrate von 2,0 %. Aufgrund des gleichzeitig deutlich geringeren Anstiegs der Ausgaben (1,9 % bei den Ländern und nur 1,2 % bei den Kommunen) hat sich die Haushaltslage der Länder und Kommunen insgesamt entspannt.

Im Gegensatz zum Vorjahr, in dem alle Bundesländer und ein Großteil der Kommunen ihre Finanzierungssalden reduzieren konnten, entwickelte sich die Finanzsituation 2012 in einzelnen Ländern jedoch durchaus in verschiedene Richtungen. Somit haben sich die Unterschiede in der Ausgangssituation der Länder auf dem Weg zum Erreichen der Ziele der Schuldenbremse wieder verschärft.

Im Folgenden werden die entsprechenden Kennzahlen aus der Kassenstatistik im Überblick dargestellt und ergänzt um Zahlen des Stabilitätsrats¹. Sofern die Finanzkennzahlen auf die Anzahl der Einwohner bezogen sind, werden in diesem Kapitel die Zahlen nach Zensus 2011 verwendet.² Davon ausgehend, wird in einem zweiten Schritt – wiederum auf Basis einer Modellrechnung – die relative Finanzkraft der Länder im Jahr 2020 beschrieben, die sich ergibt, wenn die Ziele der Schuldenbremse eingehalten werden. Daraus werden Konsolidierungspfade abgeleitet.

¹ Im Rahmen der Schuldenbremse haben Bund und Länder zum 1. Januar 2010 den Stabilitätsrat zur Überwachung der Haushaltsführung eingerichtet. Dieser veröffentlicht zentrale Finanzkennzahlen für die Länder (jedoch nicht für die Kommunen).

² Im Einzelnen werden für das Jahr die Zensusergebnisse zum 31. Dezember 2011 verwendet. Für die vorhergehenden Jahre werden die Jahresdurchschnitte der Bevölkerungsfortschreibung verwendet, korrigiert um den prozentualen Unterschied zwischen den Bevölkerungsfortschreibungsergebnissen und dem Zensus zum 31. Dezember 2011.

1 Die Finanzsituation in den Bundesländern im Spiegel der Kassenstatistik

Ausgangspunkt der Betrachtung sind die Finanzierungssalden der Länder und Kommunen. Sie sind wesentliche Kenngrößen auf dem Weg zur Beurteilung der Frage, ob Deutschland die Ziele der Schuldenbremse bzw. die Vorgaben des EU-Stabilitätspakts einhält. Die hier dargestellten Finanzierungssalden sind jedoch nicht identisch mit den zentralen Kenngrößen des Stabilitätsrats bzw. der EU-Kommission. Während die Schuldenbremse den sogenannten strukturellen Finanzierungssaldo als zentrale Kenngröße zugrunde legt, richtet sich die Bewertung der Europäischen Kommission nach der Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG). In beiden Fällen werden zu den hier dargestellten kassenmäßigen Salden spezifische Zurechnungen und Abzüge vorgenommen.³

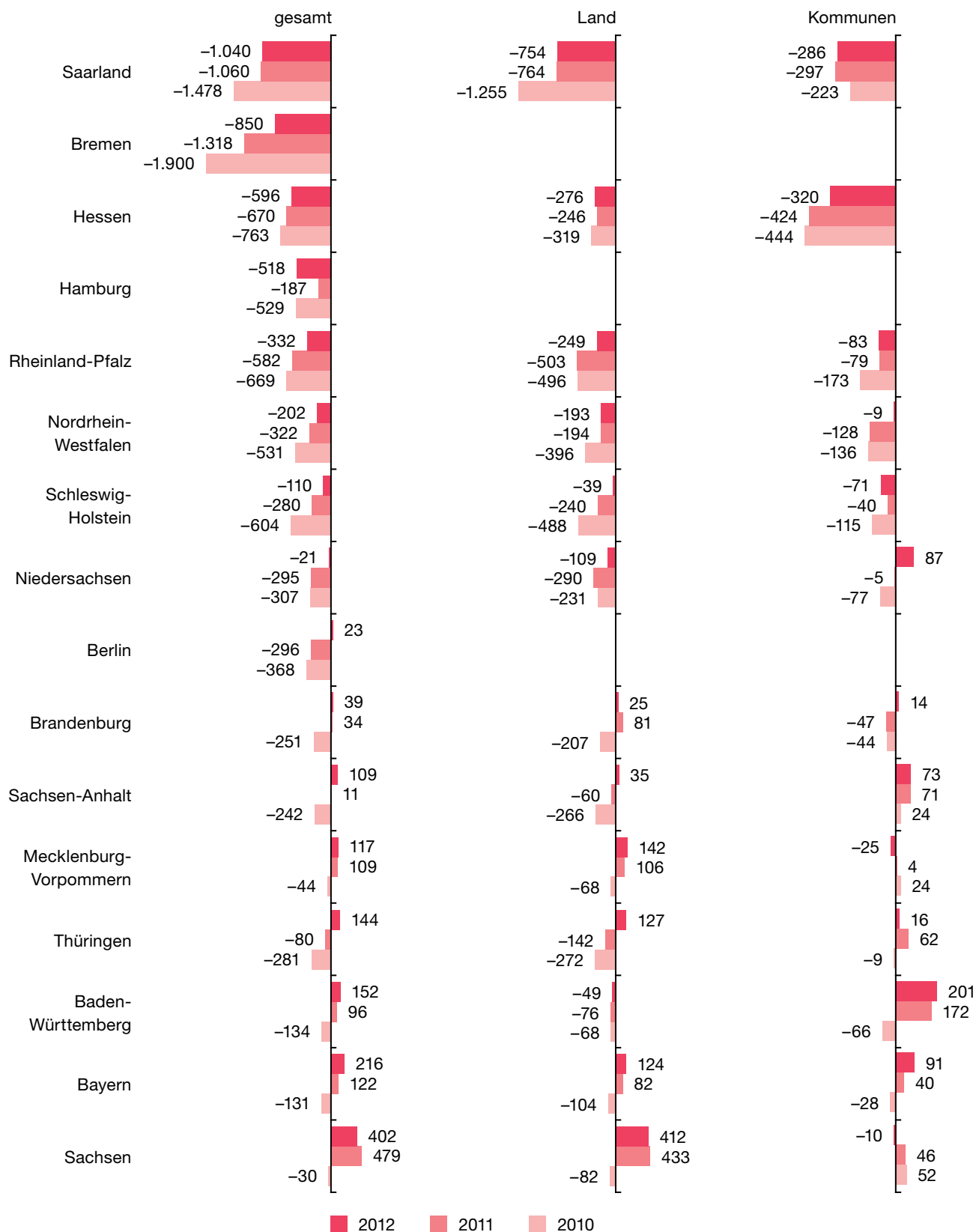
Die folgende Abbildung stellt die entsprechenden Finanzierungssalden der Kern- und Extrahaushalte⁴ bezogen auf die bereinigten Ausgaben der jeweiligen Länder seit 2010 dar und gibt einen ersten Eindruck davon, wie unterschiedlich groß die Aufgabe der verschiedenen Länder bei der Konsolidierung der Haushalte ist.

³ Die Zurechnungen und Abzüge betreffen in erster Linie Veränderungen der Vermögensbestände, die Zu- und Absetzungen aufgrund unterschiedlicher Periodenabgrenzungen, sowie die Bereinigung um eine Konjunkturkomponente im Falle der Berechnungen durch den Stabilitätsrat.

⁴ Extrahaushalte auf kommunaler Ebene werden bislang noch unvollständig erfasst.

Abb. 1 Finanzierungssaldo 2010 bis 2012

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Die Bandbreite der Finanzierungssalden im Jahr 2012 reicht von –1.040 Euro je Einwohner im Saarland bis +402 Euro je Einwohner in Sachsen. Insgesamt wiesen acht Länder positive und acht Länder negative Salden auf. Verschlechtert gegenüber dem Vorjahr haben sich lediglich Hamburg und im geringen Maße die Länder Mecklenburg-Vorpommern⁵ und Sachsen. Gegenüber 2010 können alle Länder eine beachtliche Verbesserung aufweisen, allerdings ist das Jahr 2010 das Jahr, in dem sich die Finanzkrise am schärfsten auf die öffentlichen Haushalte ausgewirkt hat.

Wird der Finanzierungssaldo in den Flächenländern auf die staatliche bzw. kommunale Ebene aufgeteilt, so lässt sich feststellen, dass hohe Defizite auf Landesebene zumeist auch ihre Entsprechung auf kommunaler Ebene finden. Deutliche Unterschiede finden sich nur in Nordrhein-Westfalen, wo die Kommunen in der Summe im Gegensatz zum Land nur ein sehr geringes Defizit 2012 aufwiesen, in Baden-Württemberg, wo die Kommunen im Gegensatz zum Land erhebliche Überschüsse erwirtschaftet haben und in Sachsen, wo das Land 2012 Überschüsse in zweistelliger Prozenzhöhe erzielte, die Kommunen jedoch leicht defizitär sind.

Problematisch an der Zeitreihenbetrachtung der Kassenstatistik ist die sukzessive Einbindung der Extrahaushalte über die vergangenen Jahre. Da sich mit jedem zusätzlich betrachteten Extrahaushalt der Betrachtungsgegenstand vergrößerte, sind die entsprechenden Ergebnisse der Kassenstatistik über die Jahre hinweg streng genommen nicht vergleichbar. Während sich diese Verzerrung nur in geringerem Maße auf die Finanzierungssalden auswirkt, kann sie bei der Betrachtung der absoluten Ausgaben- und Einnahmeentwicklung erhebliche Größenordnungen annehmen. In den folgenden Darstellungen wird daher auf eine Darstellung von Zeitreihen auf Basis der Kassenstatistiken des Gesamthaushalts verzichtet, indem entweder nur das Jahr 2012 dargestellt wird oder andere Quellen, insbesondere die Kassenstatistik der Kernhaushalte, verwendet werden.⁶ Umgekehrt ist jedoch eine Betrachtung der Kernhaushalte blind für Effekte, die durch Ausgliederungen von Aufgaben aus den jeweiligen Länder- und Kommunalhaushalten entstehen (beispielsweise durch Überführung eines Landesamts in einen Landesbetrieb mit eigenem Rechnungswesen).

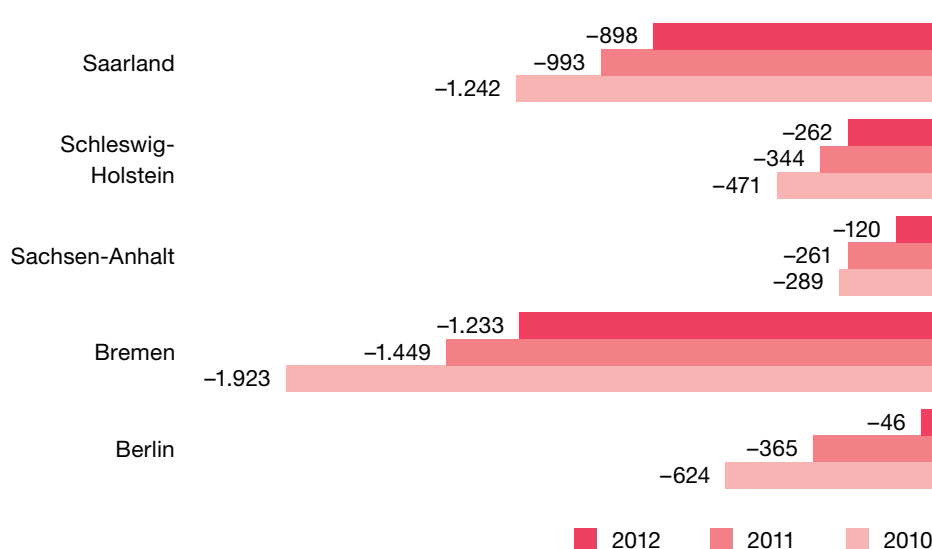
Da die Schuldenbremse das Ziel eines **strukturell** ausgeglichenen Haushalts vorgibt, müssen zur Bewertung der Haushaltssituation einige Bereinigungen am Finanzierungssaldo vorgenommen werden, um den konjunkturbereinigten strukturellen Finanzierungssaldo zu erhalten. Dabei müssen zum einen bestimmte Vermögenstransaktionen, insbesondere die Veräußerung und der Erwerb von Beteiligungen, und zum anderen auf Basis der geschätzten Outputlücke die Konjunkturkomponente in Abzug gebracht werden. Eine solche Bereinigung führt der Stabilitätsrat seit 2010 für die Konsolidierungsländer durch. Die entsprechenden, im Mai 2012 veröffentlichten Zahlen werden im Folgenden dargestellt. Da die kommunalen Finanzierungssalden hier nicht berücksichtigt sind, werden in der folgenden Abbildung die Salden der Stadtstaaten und der Flächenländer getrennt ausgewiesen, da die Stadtstaaten auch kommunale Aufgaben erledigen.

⁵ Der Finanzierungssaldo der Kommunalebene Mecklenburg-Vorpommerns beruht auf den korrigierten Meldungen des Statistischen Landesamts Mecklenburg-Vorpommerns zu den Gemeindefinanzen, da die Meldungen an das Statistische Bundesamt aufgrund von Problemen im Rahmen der Doppikumstellung noch erheblich verzerrt waren. Er bezieht sich allerdings nur auf die Kernhaushalte. Dieser korrigierte Finanzierungssaldo ist auch Grundlage der Prognoserechnung für 2020 im folgenden Kapitel.

⁶ Für die Kernhaushalte wurden in den Jahren 2010 und 2011 keine eigenen Statistiken veröffentlicht, weshalb hier eine vollständige Zeitreihenbetrachtung unterbleiben muss.

Abb. 2 Finanzierungssaldo 2010 bis 2012

in € je Einwohner



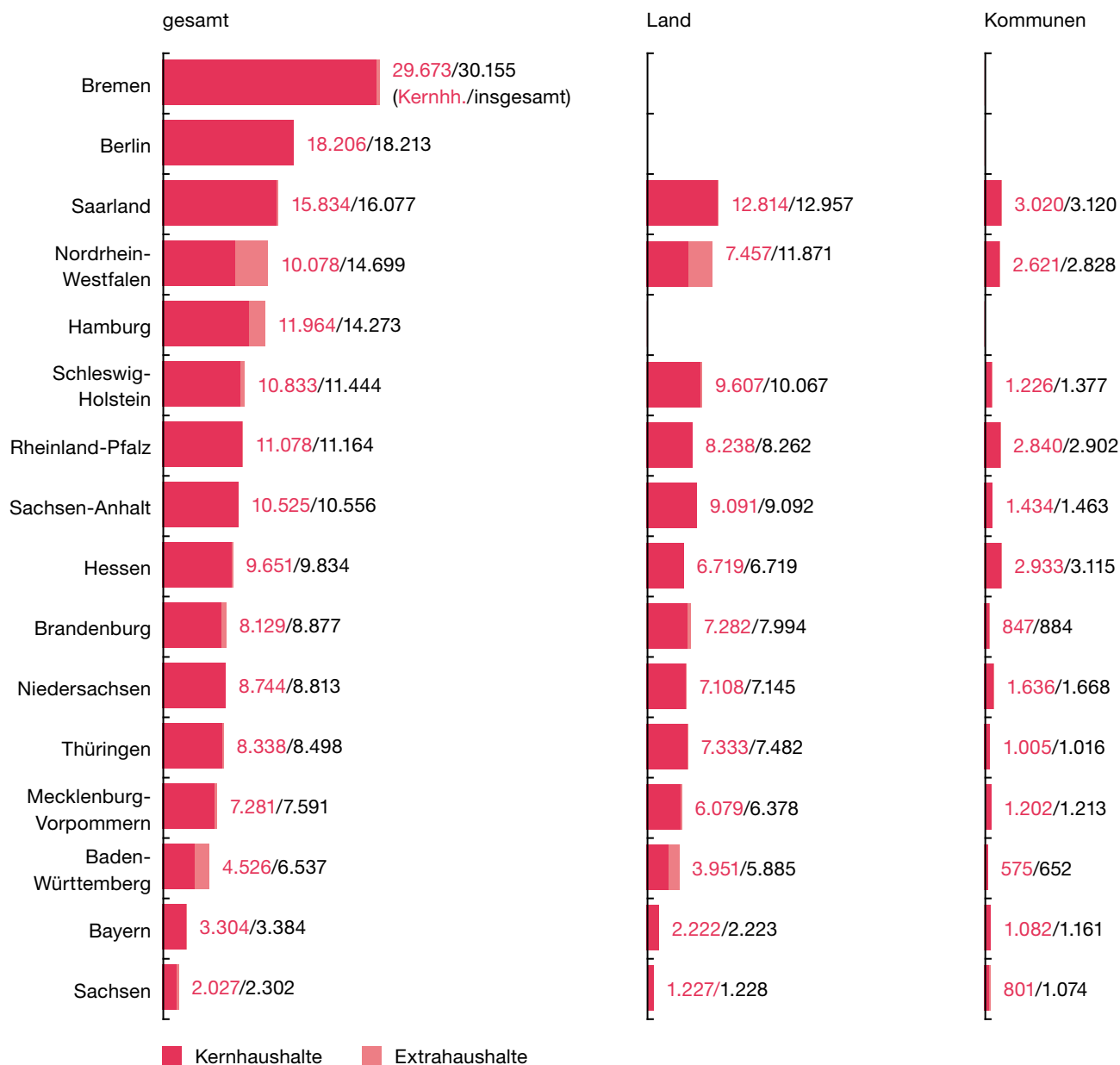
Quelle: Stabilitätsrat.

Aufgrund einer Entwicklung der Steuereinnahmen in den Jahren 2011 und 2012, die sich sehr viel besser als erwartet dargestellt hat, musste in beiden Jahren vom Finanzierungssaldo eine deutlich positive Konjunkturbereinigungskomponente abgezogen werden. Die strukturellen Finanzierungssalden stellen sich daher in allen Ländern schlechter dar als die zuvor dargestellten kassenmäßigen Finanzierungssalden. Dennoch sind auch in dieser Berechnung die deutlichen Verbesserungen im Finanzierungssaldo seit 2010 sichtbar.

Die unterschiedliche Höhe der Defizite steht in einem Zusammenhang mit dem unterschiedlichen Verschuldungsstand und damit der unterschiedlichen Höhe des notwendigen Zinsdienstes. Die folgende Abbildung stellt Kassenkredite und Kreditmarktschulden laut Kassenstatistik der Kernhaushalte- und der Extrahaushalte für das Jahr 2012 dar.

Abb. 3 Schuldenstand 2012

in € je Einwohner



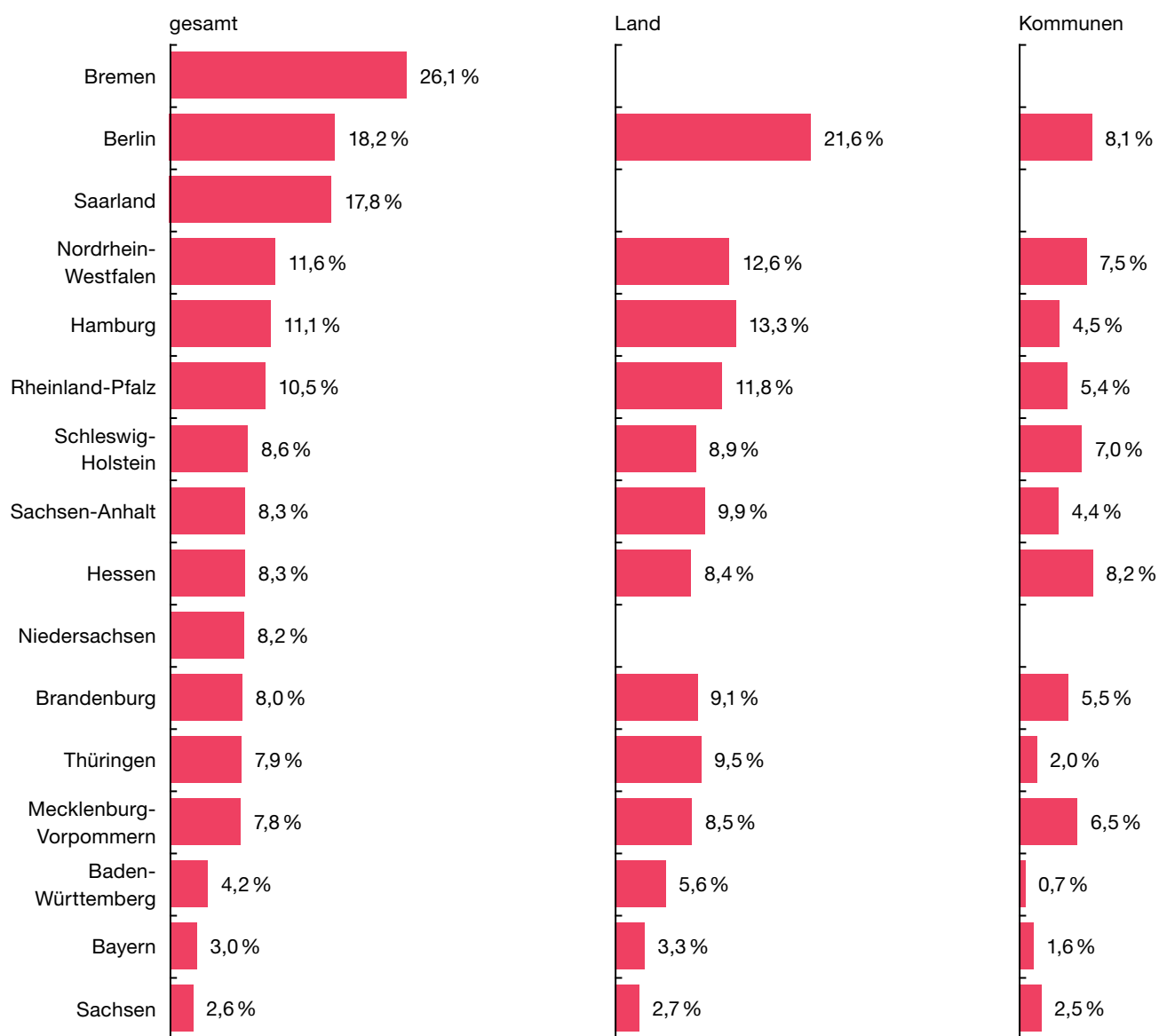
Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Wie schon im Vorjahr weisen innerhalb der Flächenländer das Saarland und Nordrhein-Westfalen die höchste Pro-Kopf-Verschuldung der Kern- und Extra-haushalte auf. Neu ist 2012, dass der Gesamtschuldenstand Nordrhein-Westfalens nunmehr höher ist als der in Hamburg. Im Vorjahr war dies noch umgekehrt. Werden nur die Kernhaushalte betrachtet, so ist Rheinland-Pfalz das Flächenland mit dem zweithöchsten Schuldenstand.⁷ Bei der Kommunalverschuldung weisen ebenfalls das Saarland und Nordrhein-Westfalen, aber auch Hessen und Rheinland-Pfalz vergleichsweise hohe Schuldenstände auf. Der Beitrag der Kommunalverschuldung zum konsolidierten Schuldenstand ist aber insgesamt gering. Dies ist den begrenzten Möglichkeiten der Kommunen geschuldet, eigene Kredite aufzunehmen. In der Summe weisen unter den Flächenländern das Saarland, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt Schuldenstände in den Kern- und Extrahaushalten mit über 10.000 Euro pro Kopf auf. Unter 5.000 Euro liegen nur Bayern und Sachsen.

Das Niveau der Verschuldung der Stadtstaaten ist deutlich höher. Zwar liegt Hamburg bei seiner Gesamt-Pro-Kopf-Verschuldung mit 14.699 Euro je Einwohner noch hinter dem Saarland und Nordrhein-Westfalen, aber schon Berlin weist deutlich höhere Schulden auf; und Bremen, das ab Mitte der 1990er-Jahre große Einwohnerverluste zugunsten des niedersächsischen Umlands hinnehmen musste, führt die Liste mit großem Abstand an.

Werden die aus den Schulden resultierenden Zinsausgaben (abzüglich der Zins-einnahmen) ins Verhältnis zu den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (nach Länderfinanzausgleich, jedoch ohne Sonderbedarfs-Bundes-ergänzungszuweisungen) in den Kernhaushalten gesetzt, so ergeben sich die in Abbildung 4 dargestellten Zins-Steuer-Quoten.

⁷ Die Schulden der Extrahaushalte sind in einzelnen Ländern geprägt durch die unterschiedlichen Lösungen der finanziellen Schieflagen der Landesbanken infolge der Finanzkrise (z. B. in Nordrhein-Westfalen). Jedoch wurden die daraus resultierenden Schulden nicht in allen Fällen in Extrahaushalten abgebildet, sondern teilweise auch in die Kernhaushalte übernommen (z. B. in Bayern).

Abb. 4 Zins-Steuer-Quoten 2012

Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Auch hier ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den Schuldenständen. Etwas schlechter schneiden hier die ostdeutschen Flächenländer ab, während die finanzstärkeren westdeutschen Flächenländer und insbesondere Hamburg vergleichsweise günstigere Positionen in der Rangfolge einnehmen. Da die Zins-Steuer-Quoten der Kommunen deutlich unterhalb der Quoten der Länder liegen, weist die konsolidierte Betrachtung günstigere Zins-Steuer-Quoten auf als die reine Betrachtung der staatlichen Ebene. Dabei fällt auf, dass besonders die Kommunen im Saarland, in Sachsen-Anhalt und in Rheinland-Pfalz vergleichsweise hohe Zinslasten zu tragen haben. Besonders gut stehen die Kommunen in Baden-Württemberg da.

Insgesamt stellen sich die Zins-Steuer-Quoten trotz allgemeinen Anstiegs der Schulden (und trotz möglicher Vergleichsstörungen durch die Einbeziehung verschuldeter Extrahaushalte) günstiger als im Vorjahr dar. Dazu tragen neben den gestiegenen Steuereinnahmen auch die sinkenden Durchschnittszinslasten bei. Dies ist auch einer der Hauptgründe der sich vielerorts entspannenden Haushaltslagen. Umgekehrt kann ein möglicherweise wieder ansteigendes Zinsniveau die Haushalte erneut unter enormen Druck setzen.

Wollen die Länder und Kommunen aktiv ihre Defizite und letztlich ihre Schuldenstände reduzieren, so können sie nur bei der Reduzierung der Ausgaben ansetzen. Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen hingegen müssen überwiegend als gegeben angesehen werden, da ein großer Teil der Einnahmen durch die Gemeinschaftssteuern⁸ geprägt ist, die bundesgesetzlich vorgegeben sind. Eine Veränderung der Besteuerung der zugrundeliegenden Wirtschaftskraft eines Bundeslandes wird zudem durch den Länderfinanzausgleich weitgehend „abgeschöpft“. Landessteuern spielen nur eine marginale Rolle. Die Kommunen haben hier einen etwas größeren Gestaltungsspielraum, da sie selbst die Hebesätze auf Grund- und Gewerbesteuer bestimmen können.

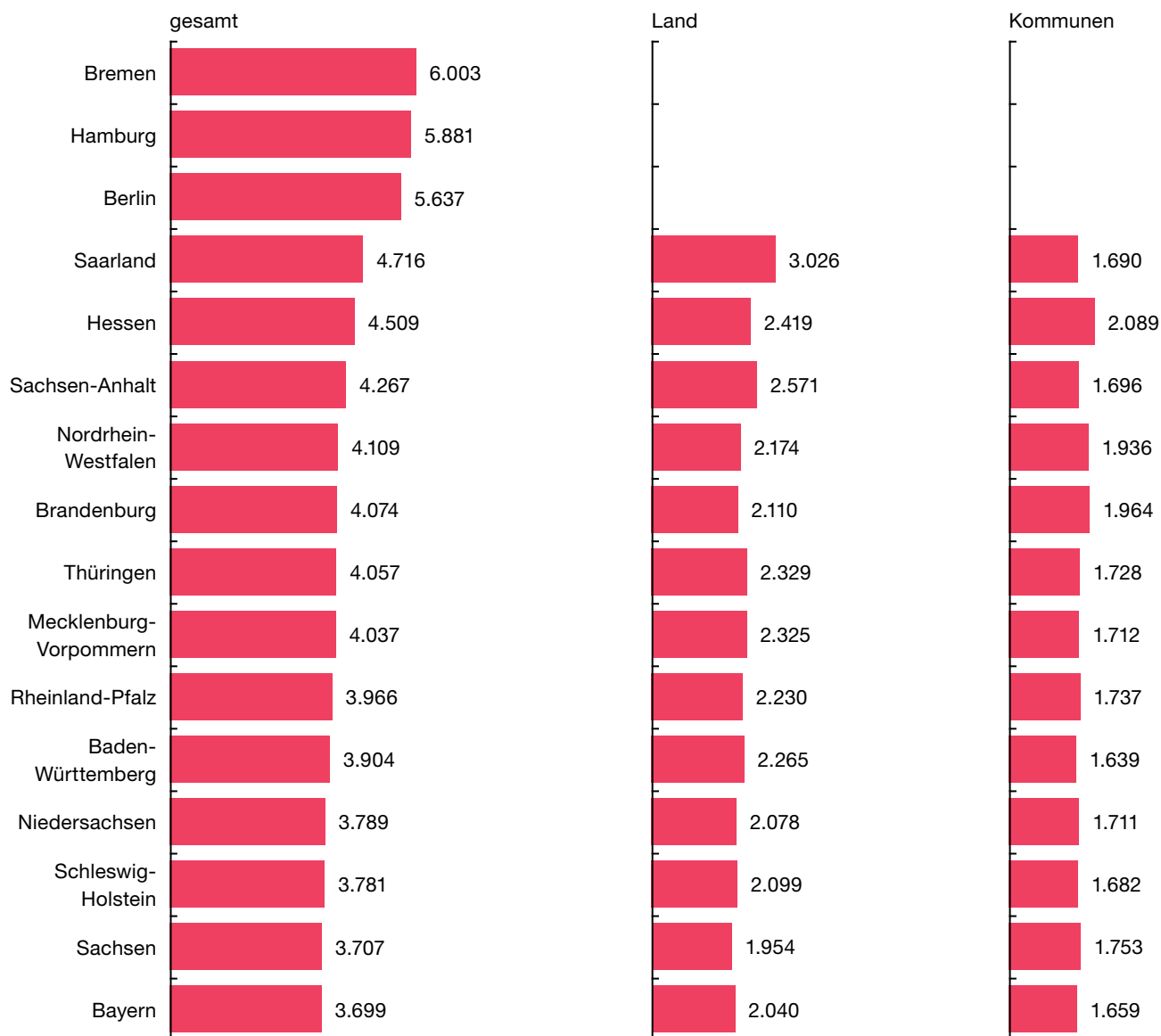
Daher erfolgt im Folgenden eine Betrachtung der Kernhaushalte ohne Steuereinnahmen und steuerähnliche Einnahmen über die sogenannten Zuschussbedarfe. Hier werden von den unmittelbaren Ausgaben⁹, die eine Gebietskörperschaft tätigt, die unmittelbaren Einnahmen abgezogen, also jene Einnahmen, die in der Erfüllung der Aufgabe selbst erzielt werden (z. B. Gebühren, Veräußerungserlöse, etc.). Dies ist deshalb sinnvoll, da auch die unmittelbaren Einnahmen überwiegend grundsätzlich durch die Gebietskörperschaften gestaltbar sind.

⁸ Also jene Steuern, die nach Artikel 106 Grundgesetz Bund, Ländern und teilweise auch Gemeinden gemeinschaftlich zustehen. Es sind die Umsatzsteuer, die Einkommens- und Lohnsteuer, die Körperschaftssteuer und die Kapitalertragssteuer.

⁹ In den sogenannten unmittelbaren Ausgaben sind keine Zahlungen an andere Gebietskörperschaften enthalten. Würden diese berücksichtigt, käme es zu Doppelzahlungen, weil Zahlungen des Landes an Kommunen sowohl beim Land als auch bei der Kommune gezählt würden, da Letztere aus diesen Zahlungen wiederum unmittelbare Ausgaben tätigt. Umgekehrt sind in den unmittelbaren Einnahmen konsequenterweise auch keine Zahlungen von anderen Gebietskörperschaften enthalten.

Abb. 5 Zuschussbedarfe 2012

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Auch diese Liste wird von den Stadtstaaten angeführt, wobei Hamburg im Gegensatz zum Vorjahr zu Bremen aufgeschlossen hat. Die Ausgabenführerschaft der Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern überrascht jedoch nicht, da sich öffentliche Ausgaben grundsätzlich in Ballungszentren konzentrieren. Hier finden sich beispielsweise ungünstigere Sozialstrukturen und damit verbunden höhere Sozialausgaben. Bildungs- und Forschungszentren (insbesondere Hochschulen) konzentrieren sich hier, der öffentliche Personennahverkehr ist stärker ausgebaut und Infrastrukturvorhaben sind aufwendiger. Im Länderfinanzausgleich ist diese Mehrbelastung durch die „Veredelung“ der Einwohner berücksichtigt. Stadtstaaten wird also hier ein entsprechend höherer Finanzbedarf zugestanden. Dennoch ist hier der Abstand zwischen Bremen mit 6.003 Euro je Einwohner und Berlin mit lediglich 5.637 Euro je Einwohner deutlich, was unter anderem mit der hohen Zinslast Bremens zusammenhängt. Daneben macht sich hier bemerkbar, dass im Vergleich zu Berlin ein wesentlich größerer Anteil der in Bremen tätigen Bevölkerung tatsächlich im Umland und damit in Niedersachsen wohnt, wodurch Bremen zwar Ausgaben hat, diese aber nicht auf die Einwohner umlegen kann.

Werden nur die Länderausgaben betrachtet, so fällt insbesondere das Saarland durch sehr hohe Zuschussbedarfe auf. Diese werden nur zum Teil durch Konsolidierungshilfen des Bundes und Sonder-Bundesergänzungszuweisungen gedeckt. Es wird gefolgt von Sachsen-Anhalt, das neben den Konsolidierungshilfen wie auch Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich von einer geringfügigen „Veredelung“ seiner Einwohner auf der Gemeindeebene profitieren kann und vor allem in erheblichem Umfang Mittel aus dem Solidarpakt II erhält. Diese werden aber bis 2020 ausgelaufen sein. Nichtsdestoweniger ist das Bundesland mit den geringsten Ausgaben auf Landesebene, Sachsen, ein ostdeutsches Bundesland.

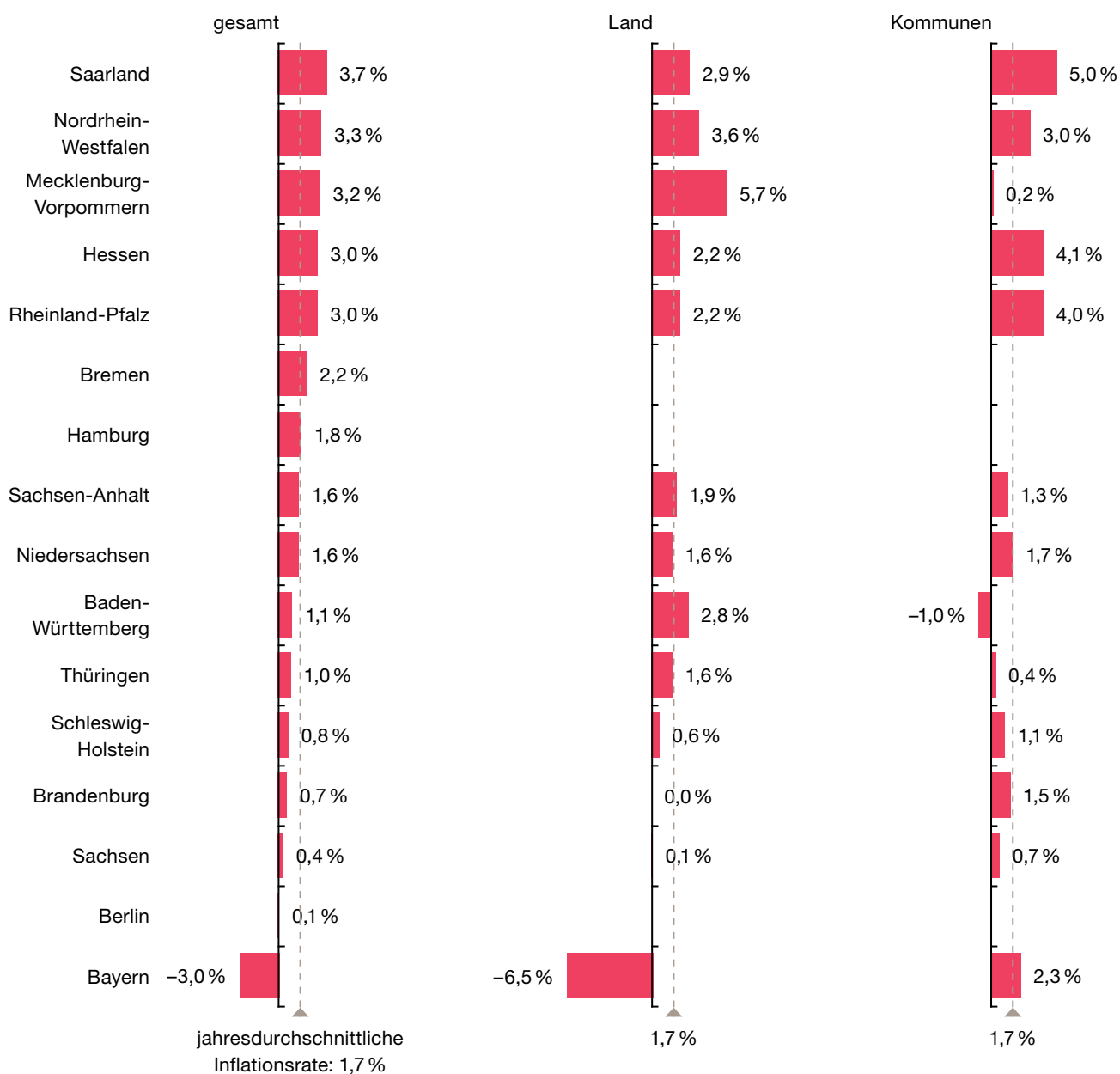
Auf kommunaler Ebene weisen die hessischen Kommunen den höchsten Zuschussbedarf auf. Am günstigsten sind hier die eigentlich finanzstarken Kommunen Baden-Württembergs. Auf dieser Ebene schlägt sich allerdings auch die hohe Belastung der Kommunen mit Sozialabgaben nieder, die in den südlichen Bundesländern insgesamt deutlich geringer ist als in allen anderen.

Seit 2009 sind in vielen Ländern die Zuschussbedarfe deutlich über dem allgemeinen Preisauftrieb gewachsen. Das überrascht nicht vor dem Hintergrund der 2008/2009 von der Bundesregierung beschlossenen Konjunkturpakete und der Tatsache, dass der Einbruch der Steuereinnahmen im Jahr 2009 zu Ausgabenverlagerungen geführt und sich somit in den Folgejahren ein gewisser Nachholbedarf bemerkbar gemacht hat. Die Aufwüchse fallen jedoch sehr unterschiedlich aus. Besonders hoch waren sie wiederum im Saarland mit jahresdurchschnittlich 3,7%, wobei hier die Einrichtung des kommunalen Entlastungsfonds im Jahre 2012 durch das Land als Einmaleffekt in Höhe von 120 Millionen Euro zu Buche schlägt, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern¹⁰ und Nordrhein-Westfalen mit 3,3% bzw. 3,2%¹¹. Die Länder Thüringen, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Sachsen und Berlin verzeichneten einen Aufwuchs unterhalb der Inflationsrate. Bayern als einziges Bundesland, das die Zuschussbedarfe in diesem Zeitraum senken konnte, ist jedoch ein Sonderfall, da es im Jahr 2009 beträchtliche Einmalausgaben im Zusammenhang mit der BayernLB tätigen musste.

¹⁰ Aus systematischen Gründen konnten für die Berechnung des Zuschussbedarfs nicht die korrigierten Zahlen des Statistischen Landesamts Mecklenburg-Vorpommerns verwendet werden. Nach Korrektur ist von einem deutlich negativen Zuwachs auf kommunaler Ebene auszugehen.

¹¹ Da hier nur Kernhaushalte betrachtet werden, kann der Anstieg auch durch den Aufbau von Sondervermögen bedingt sein, ohne dass damit der finanzielle Spielraum des Landes (oder der Kommunen) tatsächlich eingeschränkt werden würde.

Abb. 6 Jahresdurchschnittlicher Anstieg der Zuschussbedarfe 2009 bis 2012



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Wird die staatliche und die kommunale Ebene getrennt betrachtet, so fällt auf staatlicher Ebene Mecklenburg-Vorpommern mit besonders hohen Aufwüchsen auf, die vor allem zwischen 2009 und 2010 anfielen.¹² Das Bundesland mit den zweithöchsten Aufwüchsen in den Kernhaushalten im betrachteten Zeitraum ist Nordrhein-Westfalen. Auf kommunaler Ebene sind es das Saarland, Rheinland-Pfalz und Hessen, wobei im Falle Hessens der Zuschussbedarfsanstieg mit einer gestiegenen kommunalen Investitionstätigkeit im Zusammenhang mit einem vom Land aufgelegten Konjunkturpaket infolge der Finanzkrise einhergeht.

2 Konsolidierungspfade für die Länder und ihre Kommunen bis zum Jahr 2020¹³

Bis zum Jahr 2020 müssen die Bundesländer ihre strukturellen Defizite vollständig abbauen. Für die Kommunen gilt zwar die grundgesetzlich festgelegte Schuldenbremse eigentlich nicht, wegen des ab 2014 zu beachtenden Fiskalpakts sind sie allerdings ebenfalls in den Abbau der strukturellen Defizite einzubeziehen.

Sofern die einzelnen Länder und ihre Kommunen aktuell noch keine strukturell ausgeglichenen Haushalte ausweisen, ist es folglich notwendig, entsprechende Konsolidierungspfade fortzuführen oder neu zu entwickeln. Soweit die Länder keine Konsolidierungshilfen erhalten, können sie diese Pfade auch weiterhin prinzipiell eigenverantwortlich gestalten. Dennoch erscheint es sinnvoll und notwendig, dass die in etlichen Ländern noch vorhandenen Ausgangsdefizite des Jahres 2012 mindestens in acht gleichmäßigen Schritten abgebaut werden, wobei die meisten Länder einen schnelleren Ausgleich anstreben.

In den folgenden Modellrechnungen wird unterstellt, dass die (positiven und negativen) Finanzierungssalden (in der Abgrenzung der Kassenstatistik) der Länder einschließlich ihrer Kommunen in allen 16 Ländern jeweils so gesteuert werden, dass sie zwischen 2012 und 2020 in acht gleichen Schritten auf einen Wert von null reduziert werden.

Die Ausgangssituation des Jahres 2012 wird dabei durch die Finanzierungssalden pro Einwohner der Kernhaushalte der Länder einschließlich ihrer Kommunen in der Abgrenzung der Kassenstatistik bestimmt. Die Extrahaushalte werden in dieser Studie im Gegensatz zur Vorjahresstudie wieder ausgeblendet, weil sie häufig von Einmaleffekten geprägt sind und so heterogene Strukturen aufweisen, dass eine Vergleichbarkeit kaum gegeben ist.

Von den 16 Ländern erreichten im Jahr 2012 in der Gesamtbetrachtung von Land und Kommunen acht Länder einen Finanzierungsüberschuss und die anderen acht Länder wiesen ein Finanzierungsdefizit auf. Die Defizite (in der Gesamtbetrachtung) betrugen im Saarland 946 Euro pro Einwohner, in Bremen 827 Euro, in Hessen 551 Euro, in Rheinland-Pfalz 377 Euro, in Hamburg 321 Euro, in Nordrhein-Westfalen 216 Euro, in Schleswig-Holstein 125 Euro und in Niedersachsen 0,3 Euro. Überschüsse wurden erwirtschaftet in Sachsen mit 282 Euro, Bayern mit 210 Euro, Baden-Württemberg mit 207 Euro, Berlin mit 203 Euro, Thüringen mit 152 Euro, Sachsen-Anhalt mit 79 Euro, Mecklenburg-Vorpommern mit 75 Euro und Brandenburg mit 40 Euro, pro Einwohner.

¹² Die Aufwüchse sind wesentlich bedingt durch hohe Einnahmen im Jahr 2009 aufgrund von gebündelten EU-Zahlungen für regionale Fördermaßnahmen, die 2010 wegfielen.

¹³ Das hier vorgelegte Kapitel sowie das Kapitel Nachhaltigkeit der Länderfinanzen im Vergleich sind Beiträge von Prof. Dr. Ingolf Deubel für PwC.

Finanzierungsdefizite müssen entweder durch neue Schulden oder (soweit noch möglich) durch Rücklagenentnahmen finanziert werden. Die dadurch entstehenden Zinsausgaben (oder wegfallenden Zinseinnahmen) belasten in beiden Fällen auch die Folgejahre. Wenn alle Länder einschließlich ihrer Kommunen ihre Defizite bzw. Überschüsse des Jahres 2012 bis zum Jahr 2020 gleichmäßig abbauen und dadurch jeweils die Schuldenstände entsprechend erhöhen oder verringern, verändern sich dabei die Schuldenstände des Jahres 2012 um den 3,5-fachen Betrag des Finanzierungssaldos des Jahres 2012. Der Wert 3,5 ergibt sich als Summe aus $\frac{7}{8}$ (2013), $\frac{6}{8}$ (2014), ... und $\frac{1}{8}$ (2019).

Um die (gleichmäßigen) Konsolidierungspfade zu bestimmen, die im Jahr 2020 jeweils zu strukturell ausgeglichenen Haushalten führen, ist zunächst ein geeigneter Maßstab zu entwickeln. Dabei ist es sinnvoll, nicht auf die gesamten Ausgaben abzuheben, sondern nur auf die tatsächlich eingesetzten bzw. einsetzbaren Finanzierungsmittel aus Steuern (nach föderalem Finanzausgleich) sowie die weiteren Zuweisungen und Zuschüsse durch den Bund und die EU. Während in der Vorjahresstudie nur die bis 2020 auslaufenden überproportionalen Leistungen aus dem Korb II berücksichtigt wurden, sind in dieser Studie auch die „normalen“ sonstigen Zuweisungen des Bundes einbezogen worden. Dies erscheint deshalb sinnvoll, weil es auch hier – z. B. bei den Zahlungen aus Leistungsgesetzen und den Regionalisierungsmitteln – erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern gibt.

Ein Teil der Zahlungen durch den Bund ist im Finanzausgleichsgesetz, im Solidarpakt II, im Konsolidierungshilfengesetz oder im Gesetz zur finanziellen Kompensation der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund geregelt. Für die sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes und der EU wird unterstellt, dass sie im Niveau und in der Aufteilung auf die 16 Länder unverändert bleiben.

In Bezug auf die überproportionalen Zuschüsse der EU für die neuen Länder, die zwar formal bis zum Jahr 2019 auch Bestandteil des Korbes II sind, aber ab dem Jahr 2014 darauf nicht mehr angerechnet werden, wird unterstellt, dass im Jahr 2020 noch 31 % des heutigen Niveaus zur Auszahlung kommen. Dies würde einer weiteren Halbierung der von der EU für die nächste Förderperiode (2014 bis 2020) angestrebten 62 % der im Jahr 2013 auslaufenden Förderperiode (2007 bis 2013) entsprechen.

Die beginnende politische Diskussion über einen möglichen Solidarpakt III ab dem Jahr 2020, dessen (erneut) vom Bund zu finanzierenden Mittel nach den bisherigen Meinungsäußerungen dann nicht mehr „nach Himmelsrichtung“, sondern nach „Bedürftigkeit“ verteilt werden sollen, wird hier nicht berücksichtigt, weil eine seriöse Einschätzung der Ergebnisse dieses Diskussionsprozesses aus heutiger Sicht nicht möglich erscheint. Von daher wird bei der Projektion für das Jahr 2020 von einem ersatzlosen Wegfall der bisherigen Mittel des Solidarpakts II ausgegangen.

Der föderale Finanzausgleich in der jetzigen Ausgestaltung läuft ebenfalls Ende 2019 aus. Ein ersatzloser Wegfall des Finanzausgleichs ist allerdings schon deshalb ausgeschlossen, weil im Artikel 107 des Grundgesetzes ein föderaler Finanzausgleich verbindlich vorgegeben wird. Da es aus heutiger Sicht nicht möglich ist, die exakten Ergebnisse dieses nach der Bundestagswahl anlaufenden Entscheidungsprozesses zu prognostizieren, wird in den folgenden Modellrechnungen unterstellt, dass der jetzige föderale Finanzausgleich auch noch nach dem Jahr 2019 (im Wesentlichen) in unveränderter Form weiterbesteht.

Für das Jahr 2020 wird somit erwartet, dass bis dahin die Konsolidierungshilfen und die überproportionalen laufenden und investiven Zahlungen des Bundes und in wesentlichen Anteilen auch die der EU abgebaut sind. Dies entspricht den Festlegungen zum Solidarpakt II, nach dem bis zum Jahr 2019 die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Überwindung der Kosten der deutschen Teilung sowie die Mittel aus dem Korb II auslaufen sollen und den Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse, nach denen Bremen, das Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Berlin nur bis zum Jahr 2020 rückwirkend für das Jahr 2019 Konsolidierungshilfen erhalten.¹⁴

Für die neuen Länder verbleibt somit als spezifische Sonderförderung ab dem Jahr 2020 allenfalls noch ein Restbestand an Sonderbedarfs-BEZ aufgrund der höheren strukturellen Arbeitslosigkeit. Wegen des Rückgangs der strukturellen Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern wird hierfür eine weitere Reduzierung der Mittel auf 400 Millionen Euro unterstellt.

Die im Zieljahr 2020 voraussichtlich zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für die einzelnen Länder und ihre Kommunen entsprechen somit ihren Steuereinnahmen nach LFA, BEZ und den verbleibenden SoBEZ, den jetzigen sonstigen Zuweisungen des Bundes (ohne Solidarpakt II) und den verbleibenden Zuschüssen der EU. Die Schätzwerte für die Steuereinnahmen ergeben sich durch eine Fortschreibung der Steuerschätzung vom Mai 2013 über das Jahr 2017 hinaus.

Für die Jahre 2018 bis 2020 werden für die Steuereinnahmen der Länder und die Umsatzsteueranteile jährliche Zuwachsraten von 3 % und für die Gemeindesteuern von 3,5 % unterstellt. Die Regionalisierung der Steuereinnahmen erfolgt in der Form, dass aus den jeweiligen Anteilen der Länder an den Länder- und Gemeindesteuern des Zeitraums 2005 bis 2012 Trendfunktionen berechnet werden. Die Anteile des Jahres 2020 (vor Umsatzsteuerausgleich) werden auf der Basis dieser Trendfunktionen projiziert.

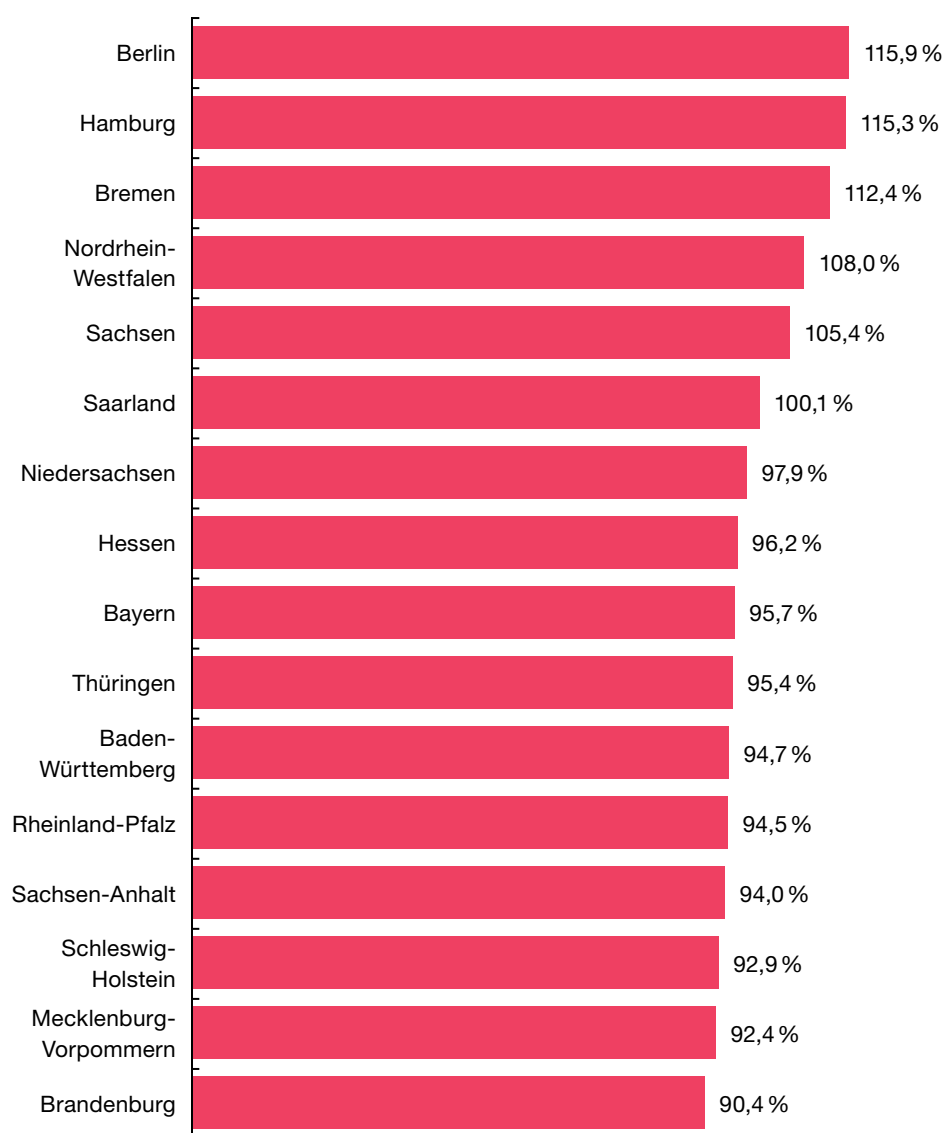
Dies führt dazu, dass die Anteile der Länder Hamburg, Hessen, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Baden-Württemberg am gesamten Steueraufkommen im Trend weiter zurückgehen, während die übrigen Länder und – hier insbesondere die neuen Länder sowie Bayern – weitere Anteile hinzugewinnen.

Unabhängig von der Entwicklung der Anteile der einzelnen Länder an der Steuerkraft wird erwartet, dass in den Länderfinanzausgleich des Jahres 2020 selbst – wie bisher – nur 64 % der normierten kommunalen Steuerkraft eingehen; bei der Darstellung der Finanzmasse werden jedoch in den folgenden Tabellen jeweils die erwarteten kommunalen Steuereinnahmen zu 100 % ausgewiesen.

¹⁴ Diese 2020er-Zahlungen, die ein Drittel der jeweils jährlichen Zahlungen ausmachen, wurden hier bewusst nicht mehr zur verfügbaren Finanzmasse hinzugerechnet, um ein realistisches Ausgangsbild für die Finanzkraft in den folgenden Jahren zu zeichnen.

Dabei wird unterstellt, dass die Relationen zwischen den Steuereinnahmen und der normierten Steuerkraft in den einzelnen Ländern unverändert bleiben und den Verhältnissen des Jahres 2011 entsprechen. Die entsprechenden Relationen sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Abb. 7 Relation aus Steuereinnahmen und Steuerkraft der Gemeinden im Jahr 2011



Quelle: eigene Berechnungen.

Dabei wird deutlich, dass die Stadtstaaten und die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und Sachsen besonders hohe Hebesätze aufweisen, während insbesondere in Brandenburg, aber auch in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein die Realsteuersätze recht niedrig sind.

Um die endgültige Verteilung der Steuerkraft und der Steuereinnahmen (einschließlich BEZ und SoBEZ) als Ergebnis des föderalen Finanzausgleichs zu projizieren, müssen die Bevölkerungszahlen der einzelnen Länder für das Jahr 2020 geschätzt werden. Aufgrund der Ergebnisse des Zensus und des in den letzten Jahren wieder unerwartet stark angestiegenen Wanderungsüberschusses ist dafür eine aktualisierte Fortschreibung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2009 notwendig. Da die amtliche 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung der statistischen Ämter voraussichtlich erst Ende 2014 vorliegen dürfte, ist auf der Basis des Zensus eine eigene Projektion entwickelt worden, die im Folgenden dargestellt ist.

Abb. 8 Auswirkung des Zensus und der Zuwanderung nach Deutschland auf die Einwohnerzahl der Länder

	relative Gewinne/ Verluste durch Zensus (Pro- jektion 30.06.20 zu 30.06.12 (in %)		relative Gewinne/ Verluste durch Zensus (Pro- jektion 30.06.20 zur alten Zahl vom 30.06.12 (in %)		relative Gewinne/ Verluste durch Zensus (in %)		Ein- wohner 30.06.20 (Pro- jektion (in 1.000)		Anteile (Pro- jektion (in %)	
	Ein- wohner 30.06.12 (alt) (in 1.000)	Anteile (alt) (in %)	Ein- wohner 30.06.12 (Zensus) (in 1.000)	Anteile (Zensus) (in %)	relative Gewinne/ Verluste durch Zensus (in %)	Ein- wohner 30.06.20 (Pro- jektion) (in 1.000)	Anteile (Pro- jektion) (in %)	relative Gewinne/ Verluste durch Zensus (in %)	Ein- wohner 30.06.20 (Pro- jektion) (in 1.000)	Anteile (Pro- jektion) (in %)
Nordrhein-Westfalen	17.838	21,78	17.543	21,82	0,19	17.516	21,68	-0,64	17.516	21,68
Bayern	12.627	15,42	12.477	15,52	0,65	12.896	15,96	2,86	12.896	15,96
Baden-Württemberg	10.814	13,20	10.541	13,11	-0,70	10.791	13,36	1,87	10.791	13,36
Niedersachsen	7.923	9,67	7.785	9,68	0,09	7.734	9,57	-1,13	7.734	9,57
Hessen	6.101	7,45	6.003	7,47	0,23	6.082	7,53	0,83	6.082	7,53
Sachsen	4.128	5,04	4.046	5,03	-0,16	3.912	4,84	-3,78	3.912	4,84
Rheinland-Pfalz	3.998	4,88	3.989	4,96	1,65	4.023	4,98	0,37	4.023	4,98
Sachsen-Anhalt	2.303	2,81	2.267	2,82	0,26	2.100	2,60	-7,80	2.100	2,60
Schleswig-Holstein	2.839	3,47	2.804	3,49	0,61	2.831	3,50	0,47	2.831	3,50
Thüringen	2.214	2,70	2.175	2,71	0,06	2.046	2,53	-6,39	2.046	2,53
Brandenburg	2.493	3,04	2.450	3,05	0,15	2.412	2,99	-2,04	2.412	2,99
Mecklenburg-Vorpommern	1.631	1,99	1.603	1,99	0,14	1.539	1,90	-4,46	1.539	1,90
Saarland	1.011	1,23	996	1,24	0,33	960	1,19	-4,05	960	1,19
Berlin	3.517	4,29	3.345	4,16	-3,12	3.455	4,28	2,79	3.455	4,28
Hamburg	1.805	2,20	1.724	2,14	-2,67	1.825	2,26	5,32	1.825	2,26
Bremen	661	0,81	652	0,81	0,50	668	0,83	1,93	668	0,83
Deutschland	81.903	100,00	80.399	100,00	0,00	80.790	100,00	0,00	80.790	100,00

Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Diese setzt sich aus drei Komponenten zusammen. Ausgangspunkt sind die zum 31. Dezember 2011 fortgeschriebenen Daten des Zensus. Die zweite Komponente entspricht den erwarteten Veränderungen zwischen 2011 und 2020 auf der Basis der Variante W2 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2009. In dieser Variante W2 wurden zwar bereits höhere Wanderungsgewinne als in der Variante W1 unterstellt, aber mit einem erwarteten Wert von 80.000 wurde der tatsächliche Wanderungsüberschuss von 368.944 im Jahr 2012 dennoch massiv unterschätzt. Geht man bei der Fortschreibung für die Jahre 2013 bis 2020 von einem jährlichen Wanderungsüberschuss von 300.000 aus, so ergibt sich bis zum 30. Juni 2020 insgesamt gegenüber den Annahmen der Variante W2 ein kumulierter Wanderungsüberschuss von knapp 1,4 Millionen Personen. Die Regionalisierung dieses zusätzlichen Wanderungsüberschusses ist proportional zur regionalen Verteilung des Wanderungsüberschusses des Jahres 2012 vorgenommen worden.

Für den föderalen Finanzausgleich sind die absoluten Einwohnerzahlen bei Weitem nicht so wichtig wie die relativen. So hat z.B. auch Rheinland-Pfalz beim Zensus Einwohner verloren, sodass die auf der Basis des Zensus fortgeschriebene Zahl zum 30. Juni 2012 um 8.694 unter dem bisherigen Wert lag. Da allerdings Rheinland-Pfalz im Zensus den geringsten relativen Verlust aller Länder aufweist, ist der Anteil an der Gesamtbevölkerung um 1,65 % von 4,88 % auf 4,96 % angestiegen. Daraus resultiert nach den Grunddaten der vorläufigen Abrechnung des Finanzausgleichs 2012 eine Verbesserung im Finanzausgleich um fast 210 Millionen Euro, während Berlin aufgrund seines besonders großen Einwohnerschwunds rund 448 Millionen Euro verliert.

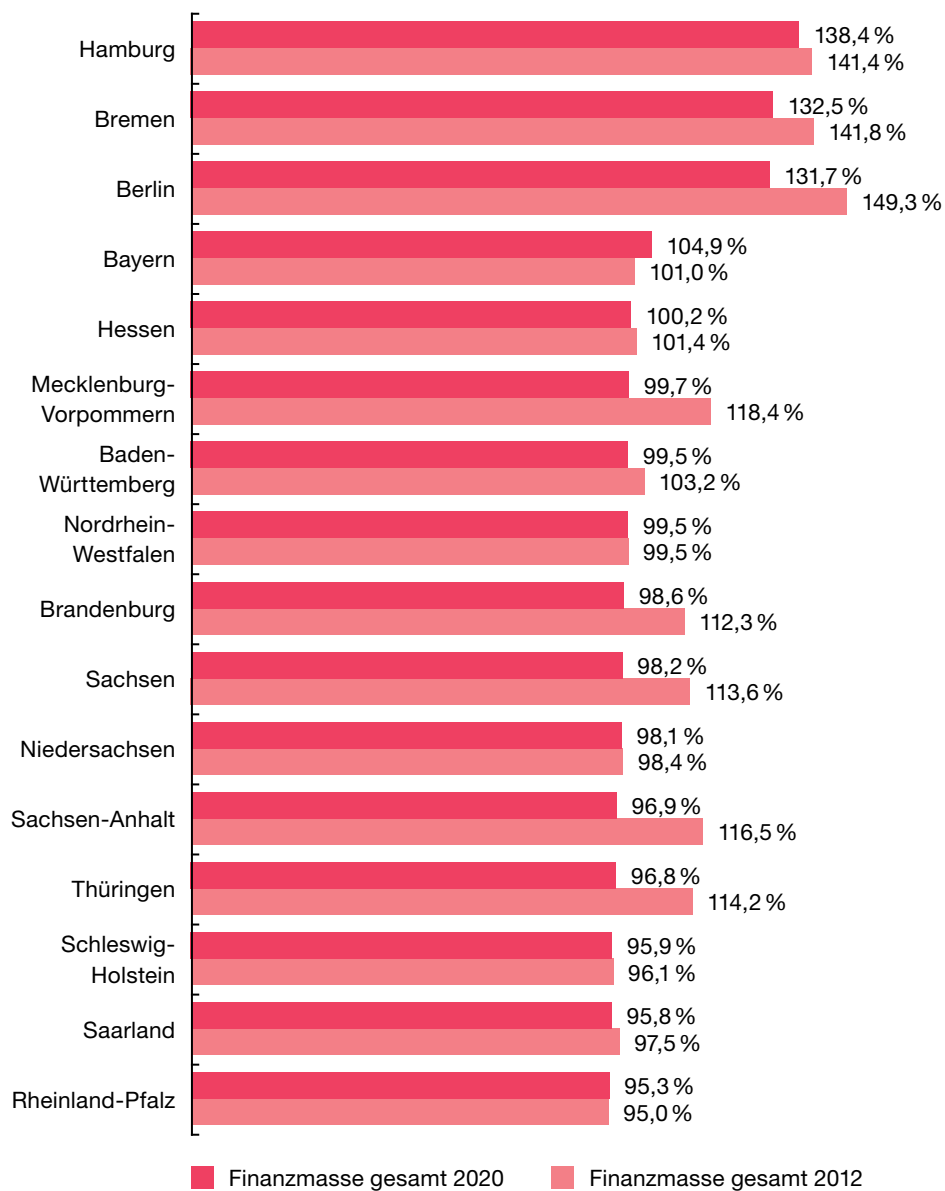
Die Ergebnisse des Zensus sollen noch in diesem Jahr im föderalen Finanzausgleich nachvollzogen werden und dabei auch die Vorjahre teilweise – und zwar 2011 zu $\frac{1}{3}$ und 2012 zu $\frac{2}{3}$ – berücksichtigt werden. Von daher müssen diese nachträglichen Ausgleichszahlungen bei einer späteren Auswertung der Finanzstatistik des Jahres 2013 als Einmaleffekte beachtet werden.

Die Fortschreibung der Einwohnerzahlen bis zum Jahr 2020 verdeutlicht, dass bis dahin insbesondere die neuen Bundesländer und das Saarland, in einem geringeren Umfang aber auch Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, relative Einwohnerverluste und damit auch Mindereinnahmen im föderalen Finanzausgleich erleiden. Aufgrund der Kostenremanenzen, die in den Bereichen „Versorgung“ und „Zinsen“ offenkundig sind, aber natürlich auch bei der Unterhaltung der vorhandenen Infrastruktur auftreten, wird die Konsolidierungsaufgabe dadurch nochmals erschwert.

Aus Vergleichsgründen wird im Folgenden zumeist ein Vergleich pro Einwohner im Betrachtungsjahr vorgenommen. Dadurch werden die unterschiedlichen Einwohnerentwicklungen zunächst einmal ausgeblendet, müssen aber bei der Interpretation mit bedacht und bei der Entwicklung der notwendigen Konsolidierungspfade berücksichtigt werden.

Abb. 9 Verfügbare Finanzmasse 2020 und 2012

Durchschnitt je Einwohner der westdeutschen Flächenländer



Quelle: eigene Berechnungen.

Als Vergleichsmaßstab wird grundsätzlich der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer verwendet. Dadurch wird im Jahr 2012 sowohl die Sonderförderung der neuen Länder als auch das Stadtstaatenprivileg einer „Veredlung“ der Einwohner mit 135 % nicht durch die Bildung eines Gesamtdurchschnitts „verwässert“.

In der Ausgangssituation des Jahres 2012 wird deutlich, dass die Finanzmasse pro Einwohner der neuen Länder die der alten deutlich übertrifft. Bei den neuen Flächenländern liegt das Spektrum zwischen 112,3 % des Durchschnitts in Brandenburg und 118,4 % in Mecklenburg-Vorpommern, in den alten Flächenländern dagegen zwischen 95,0 % in Rheinland-Pfalz und 103,2 % in Baden-Württemberg. Im Bereich der Stadtstaaten liegt das Spektrum im Jahr 2012 zwischen 141,4 % in Hamburg und 149,3 % in Berlin.

Dabei wird zunächst einmal sehr deutlich, dass die neuen Länder einschließlich Berlin im Jahr 2012 noch über eine erheblich höhere Finanzmasse verfügen konnten als die alten Länder. Innerhalb der Gruppen der alten und der neuen Nehmerländer werden die Unterschiede durch verschiedene Faktoren bestimmt. Zu nennen sind hier vor allem die Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft und den kommunalen Hebesätzen sowie Unterschiede bei den Zuweisungen des Bundes innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs.

Da die kommunale Steuerkraft nur zu 64 % im Länderfinanzausgleich berücksichtigt wird, erfolgt bei den Nehmerländern nur ein Ausgleich um rund 60 % der Unterschiede. Davon unabhängig entsteht bei hohen Hebesätzen (Nordrhein-Westfalen und Sachsen) zusätzliche Finanzmasse, während bei niedrigen Hebesätzen (Brandenburg, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz) die Einnahmen entsprechend geringer ausfallen.

Im Finanzausgleich selbst machen sich insbesondere die SoBEZ für die Politische Führung und der Flächenansatz bemerkbar. Außerhalb des Finanzausgleichs wirken sich die Konsolidierungshilfen und vor allem die unterschiedlichen Sozialstrukturen aus, weil sich diese wiederum auf die Höhe der Zuweisungen des Bundes bei Leistungsgesetzen (Kosten der Unterkunft, Grundsicherung im Alter etc.) auswirken.

Da den Geberländern aktuell im Durchschnitt rund 35 % ihrer Mehreinnahmen verbleiben und die kommunale Steuerkraft nur zu 64 % berücksichtigt wird, liegen die Einnahmen der Geberländer Bayern, Hessen und Baden-Württemberg im Jahr 2012 noch deutlich oberhalb von 100 %.

An den drei Beispielen Berlin, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz ist zudem im Jahr 2012 noch ein „Zensus effekt“ feststellbar. Die Finanzmassen pro Einwohner von Berlin und Baden-Württemberg fallen nämlich 2012 auch deshalb relativ günstig aus, weil ihre Einnahmen sich noch nach der alten (relativ höheren) Einwohnerzahl richteten, die Berechnung des Wertes pro Einwohner aber deshalb zu höheren Werten führt, weil durch die relativ kleineren Einwohnerzahlen (nach Zensus) dividiert wird. In Rheinland-Pfalz ist es umgekehrt. Hier wird durch die relativ hohe Einwohnerzahl nach dem Zensus dividiert, sodass sich ein besonders geringer Wert pro Einwohner ergibt.

Von diesen, durch den Zensus bedingten Basiseffekten abgesehen, sind im Zeitraum bis zum Jahr 2020 nur mäßige Verschiebungen zwischen den alten Ländern zu erwarten. Bemerkbar machen sich vor allem der Wegfall der Konsolidierungshilfen in Bremen und im Saarland und die trendmäßigen Veränderungen bei der relativen Steuerkraft. Diese führen für Bayern zu weiteren Verbesserungen und für Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg zu Verschlechterungen.

Die neuen Länder verlieren bis 2020 ihre bisherige Sonderförderung, werden aber trotz ihrer auch weiterhin relativ geringen Steuerkraft nicht „nach unten durchgereicht“. Dies liegt vor allem daran, dass sie trotz des Auslaufens des Solidarpakts II auch zukünftig noch höhere sonstige Zuweisungen vom Bund und der EU erhalten dürften als die alten Länder. Die Mehreinnahmen entstehen vor allem bei Leistungsgesetzen, den Regionalisierungsmitteln, den verbleibenden SoBEZ für strukturelle Arbeitslosigkeit und einer höheren Förderung durch die EU.

Es ist dennoch offensichtlich, dass der Abbau der Sonderförderung bis zum Jahr 2020 für die neuen Länder eine besondere Herausforderung darstellt. Die neuen Länder und ihre Kommunen müssen ihre Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen bis dahin so steuern bzw. reduzieren, dass die Haushalte auch bei deutlich niedrigeren Einnahmen dennoch strukturell ausgeglichen bleiben.

Wie die genauen Konsolidierungspfade für die einzelnen Länder aussehen müssen, hängt aber nicht nur von der Entwicklung der Finanzmassen ab, sondern auch von den Ausgangsfinanzierungssalden des Jahres 2012, vor allem aber vom Niveau und der Entwicklung der Vorbelastungen aus Zinsen und Versorgungsausgaben.

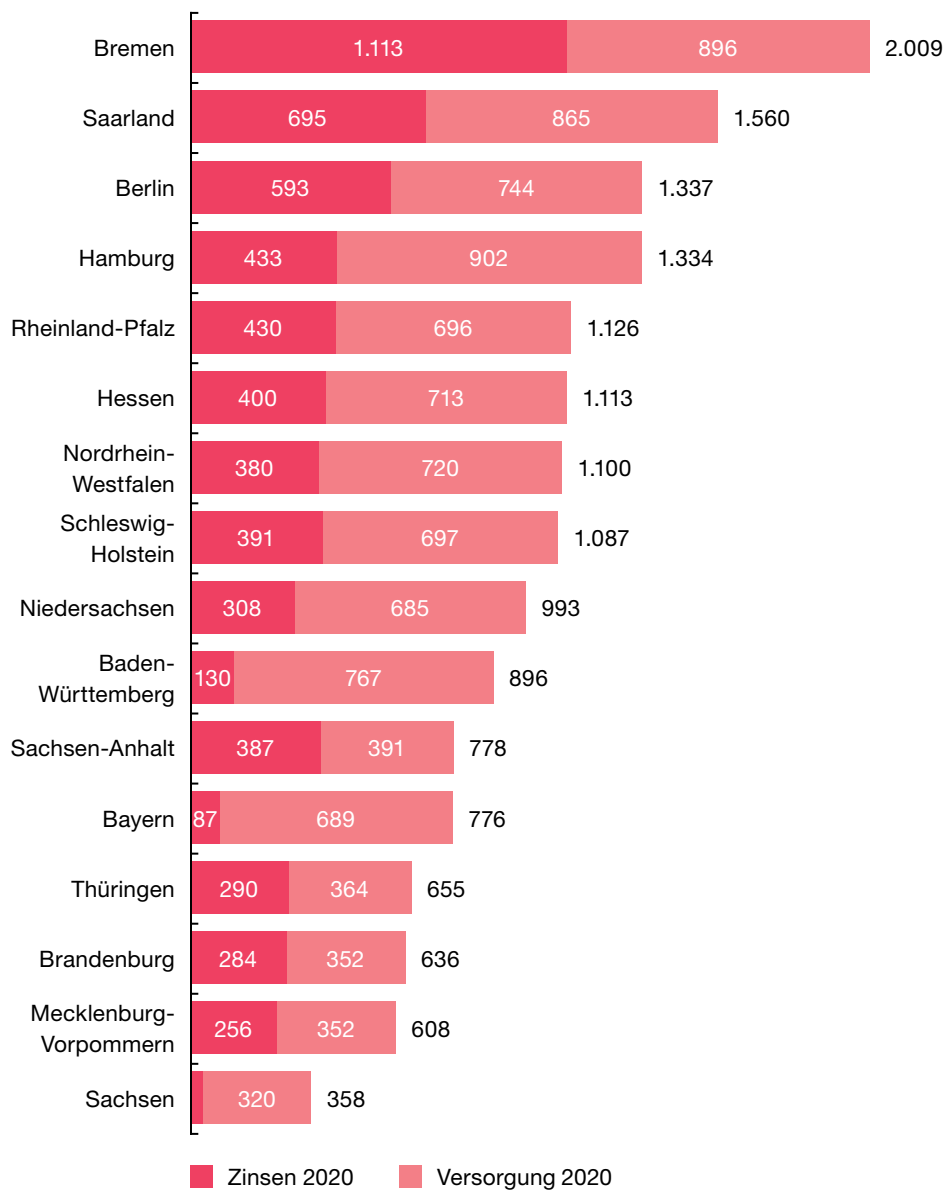
Aufgrund der sehr unterschiedlichen Verschuldung in den einzelnen Ländern und ihren Kommunen und der (insbesondere auf der Länderebene) weiter sehr stark steigenden Versorgungsaufwendungen ist es zur Aufstellung von strategisch interpretationsfähigen Konsolidierungspfaden sinnvoll, die Vorbelastungen aus Zinsen und Versorgung explizit zu berücksichtigen. Denn nur die nach Zinsen und Versorgung verbleibende Finanzmasse steht für die laufende Aufgabenerfüllung und die Investitionen tatsächlich zur Verfügung.

Für die Zinsen werden im Jahr 2012 die tatsächlichen Zinsausgaben berücksichtigt; und im Jahr 2020 wird ein durchschnittlicher Zinssatz von 3,5 % auf die Ende 2019 erwarteten Schuldenstände unterstellt. Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser Kalkulationszinssatz aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen um einen halben Punkt abgesenkt worden.

Als Versorgungsausgaben werden im Jahr 2012 die Versorgungsausgaben im engeren Sinne, die Beihilfe für Versorgungsempfänger und im Bereich der neuen Länder zusätzlich die Belastungen aus dem AAÜG (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz) angesetzt.

Abb. 10 Zinsen und Versorgung (einschließlich Beihilfe und AAÜG) gesamt im Jahr 2020

in € je Einwohner



Quelle: eigene Berechnungen.

Durch das im Einigungsvertrag festgeschriebene AAÜG müssen sich die neuen Länder zu 60 % (40 % trägt der Bund) an der Zusatz- und Sonderversorgung aus der DDR-Zeit beteiligen. Im Gegensatz zu den normalen Versorgungsausgaben dürften die Belastungen aus dem AAÜG mittelfristig allerdings nicht weiter ansteigen, sondern nach den Berechnungen von Seitz (Fortschreibung der Projektion über die Zahlungsverpflichtungen des Freistaats Sachsen und der anderen ostdeutschen Länder aus dem AAÜG, Berlin 2008) ab etwa 2015 kontinuierlich zurückgehen.

Die Versorgungsausgaben der 16 Länder im Jahr 2020 wurden unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Entwicklung in Anlehnung an die Schätzwerte von Benz, Hagist und Raffelhüschen (Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, Berlin 2011, Anhang VI, Tabelle 14) berechnet. Sie beinhalten auch die Beihilfe der Versorgungsempfänger.

Für die Kommunen in den alten Flächenländern wird in Anlehnung an den 3. Versorgungsbericht der Bundesregierung zwischen 2012 und 2020 ein Anstieg der Versorgungsausgaben um 30 % und in den Kommunen der neuen Länder eine Erhöhung um 80 % unterstellt.

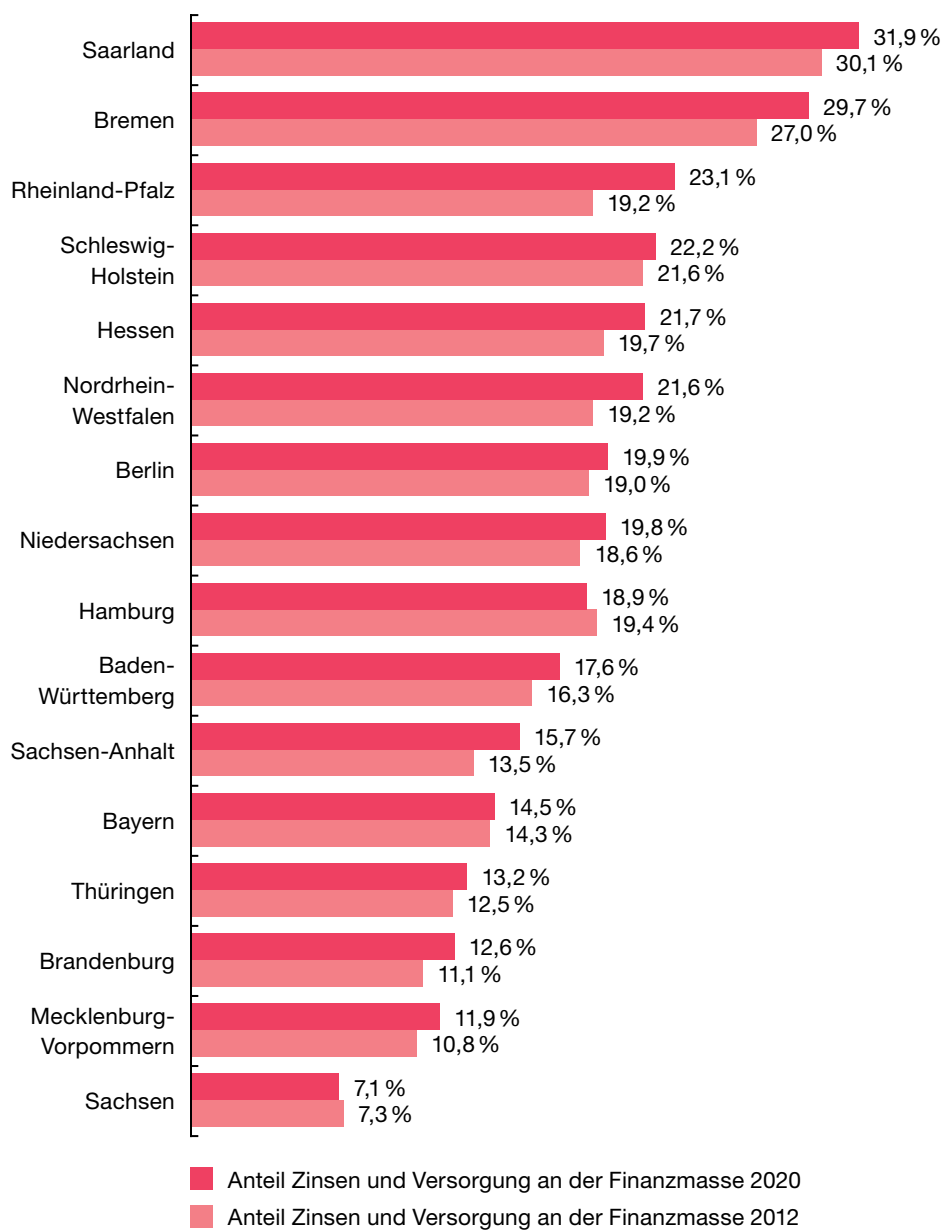
Bei einer Analyse der für das Jahr 2020 zu erwartenden Vorbelastungen aus Zinsen und Versorgungsausgaben wird bereits auf den ersten Blick deutlich, dass es mit Bremen bei den Stadtstaaten und dem Saarland bei den Flächenländern zwei extreme Ausreißer nach oben gibt. Beide Länder weisen bei den Zinsen mit Abstand die höchsten Ausgaben auf und werden bei der Versorgung nur von Hamburg übertroffen.

Auf der anderen Seite liegen die neuen Länder trotz der Einbeziehung des AAÜG mit ihren Versorgungslasten weit unter den alten Ländern. Insbesondere Sachsen nimmt eine einsame Spitzenposition ein. Sowohl bei den Zinsen als auch bei den Versorgungsausgaben weist Sachsen jeweils mit Abstand die geringsten Ausgaben aller Länder aus.

Dies wird noch transparenter, wenn die Zinsen und die Versorgungsausgaben als Anteile der jeweils verfügbaren Finanzmassen dargestellt werden.

Während das Saarland im Jahr 2020 nicht weniger als 31,9 % und Bremen 29,7 % der verfügbaren Finanzmassen für Zinsen und Versorgung einsetzen müssen, sind es in Sachsen nur 7,1 % und selbst im hoch verschuldeten Sachsen-Anhalt lediglich 15,7 %. Im Durchschnitt der alten Flächenländer sind dagegen immerhin 19,5 % der Finanzmassen für Zinsen und Versorgung aufzubringen.

**Abb. 11 Anteile von Zinsen und Versorgung gesamt an den Finanzmassen
in den Jahren 2012 und 2020**



Quelle: eigene Berechnungen.

Bei einem Vergleich der Jahre 2012 und 2020 wird deutlich, dass nur zwei Länder ihre Anteile verringern können, nämlich Sachsen von 7,3 % auf 7,1 % und Hamburg von 19,4 % auf 18,9 %. In allen anderen Ländern steigen dagegen die Vorbelastungsquoten zum Teil recht deutlich an. Besonders auffällig sind dabei Rheinland-Pfalz mit einem Anstieg um 3,9 Punkte von 19,2 % auf 23,1 %, Bremen mit einem Anstieg um 2,7 Punkte von 27 % auf 29,7 %, Nordrhein-Westfalen mit einem Anstieg um 2,4 Punkte von 19,2 % auf 21,6 %, Sachsen-Anhalt mit einem Anstieg um 2,2 Punkte von 13,5 % auf 15,7 %, Hessen mit einem Anstieg um 2,0 Punkte von 19,7 % auf 21,7 % und das Saarland mit einem Anstieg um 1,8 Punkte von 30,1 % auf 31,9 %.

Betrachtet man nur die für die eigentliche Aufgabenwahrnehmung nach Zinsen und Versorgung noch verfügbaren Finanzmassen, kommt es deshalb zu deutlichen Verschiebungen zwischen den Ländern.

Während das Saarland (Land und Kommunen zusammen) im Jahr 2020 mit einer Finanzmasse pro Einwohner von 95,8 % des Durchschnitts der alten Flächenländer zunächst einmal nicht völlig unterfinanziert erscheint, rutscht es durch die auf seine Schulden von rund 19.858 Euro pro Einwohner zu zahlenden Zinsen auf 86,9 % und nach Versorgung sogar auf 81,0 % des Durchschnitts der alten Flächenländer ab.

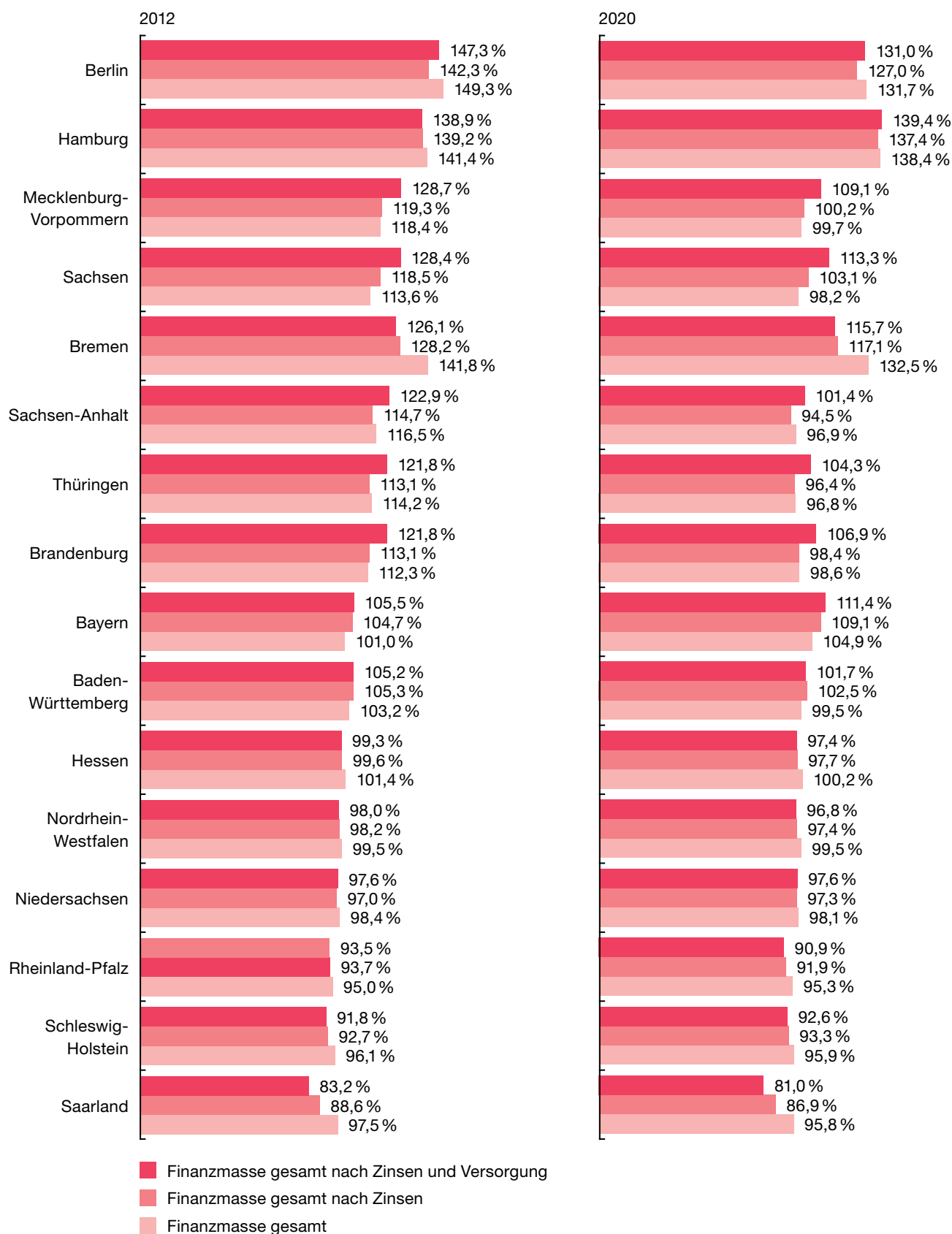
Auch Bremen verfügt mit 132,5 % des Durchschnitts der Finanzmasse der alten Flächenländer zunächst einmal über eine beachtliche Finanzausstattung. Durch seine bis zum Jahr 2020 aufgehäuften Schulden von rund 31.796 Euro pro Einwohner und die zu zahlenden Zinsen rutscht Bremen jedoch auf 117,1 % und nach Versorgung sogar auf 115,7 % des Durchschnitts der alten Flächenländer ab.

Sehr viel besser ist die Situation von Bayern, Baden Württemberg und allen neuen Flächenländern, wobei insbesondere Sachsen und Bayern herausragen. Trotz seiner unterdurchschnittlichen Finanzmasse pro Einwohner von 98,2 % des Durchschnitts der alten Flächenländer verbessert sich Sachsen nach Zinsen auf 103,1 % und nach Versorgung sogar auf 113,3 % und wird damit unter den Flächenländern Spitzenreiter vor Bayern mit 111,4 %, Mecklenburg-Vorpommern mit 109,1 %, Brandenburg mit 106,9 %, Thüringen mit 104,3 %, Baden-Württemberg mit 101,7 % und Sachsen-Anhalt mit 101,4 %.

Dahinter liegen aufgrund ihrer hohen Zins- und Versorgungslasten mit weitem Abstand die alten Flächenländer Niedersachsen mit 97,6 %, Hessen mit 97,4 % und Nordrhein-Westfalen mit 96,8 %. Nach einem weiteren Sprung folgen dann Schleswig-Holstein mit 92,6 % und Rheinland-Pfalz mit 90,9 %. Mit Abstand am wenigsten Finanzmasse steht im Jahr 2020 Vernach Abzug von Zins- und Versorgungsausgaben mit einem Niveau von 81,0 % im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern voraussichtlich dem Saarland zur Verfügung.

Bei den Stadtstaaten kann Hamburg mit 139,4 % über die höchste Finanzmasse aller Länder nach Zinsen und Versorgung verfügen. Berlin folgt mit 131,0 %, während Bremen im Jahr 2020 wegen seiner extrem hohen Verschuldung und sehr hoher Versorgungslasten nur noch über eine Finanzmasse von 115,7 % des Durchschnitts der alten Flächenländer verfügen kann.

Abb. 12 Verhältnis der Finanzmasse gesamt pro Einwohner zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer vor und nach Zinsen und Versorgung



Quelle: eigene Berechnungen.

Mit der relativen Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung werden zugleich auch die Zielmaßstäbe für das Jahr 2020 definiert. Konkret bedeutet dies, dass z. B. das Saarland im Jahr 2020 lediglich eine Finanzmasse von 81,0% des Durchschnitts der alten Flächenländer zur Verfügung hat.

Dieser sowieso schon extrem niedrige Wert wird allerdings nur dann erreicht, wenn das Saarland bis dahin sein strukturelles Defizit in acht gleichen Schritten vollständig abgebaut hat.

Sollte es dem Saarland gelingen, in den ersten Jahren überproportional zu konsolidieren, würde sich der Prozentsatz entsprechend (leicht) verbessern, wird dagegen zunächst nur unterproportional konsolidiert, könnte sich die verfügbare relative Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung bis zum Jahr 2020 sogar noch weiter auf einen Wert von unter 80% reduzieren.

Die für die einzelnen Länder relevanten Konsolidierungspfade lassen sich dadurch berechnen, dass zunächst einmal für das Ausgangsjahr 2012 ermittelt wird, welche Finanzmasse (nach Zinsen und Versorgung) notwendig gewesen wäre, um den Haushalt (bei gegebenen Ausgaben und Einnahmen) auszugleichen. Dieser Wert ergibt sich als Summe aus der Finanzmasse und dem Finanzierungsdefizit des Jahres 2012 abzüglich der Zinsen und Versorgungsausgaben. Dieser Wert ist zur Ermittlung des jeweiligen Konsolidierungspfads mit der Finanzmasse zu vergleichen, die im Jahr 2020 nach Zinsen und Versorgung zur Verfügung steht.

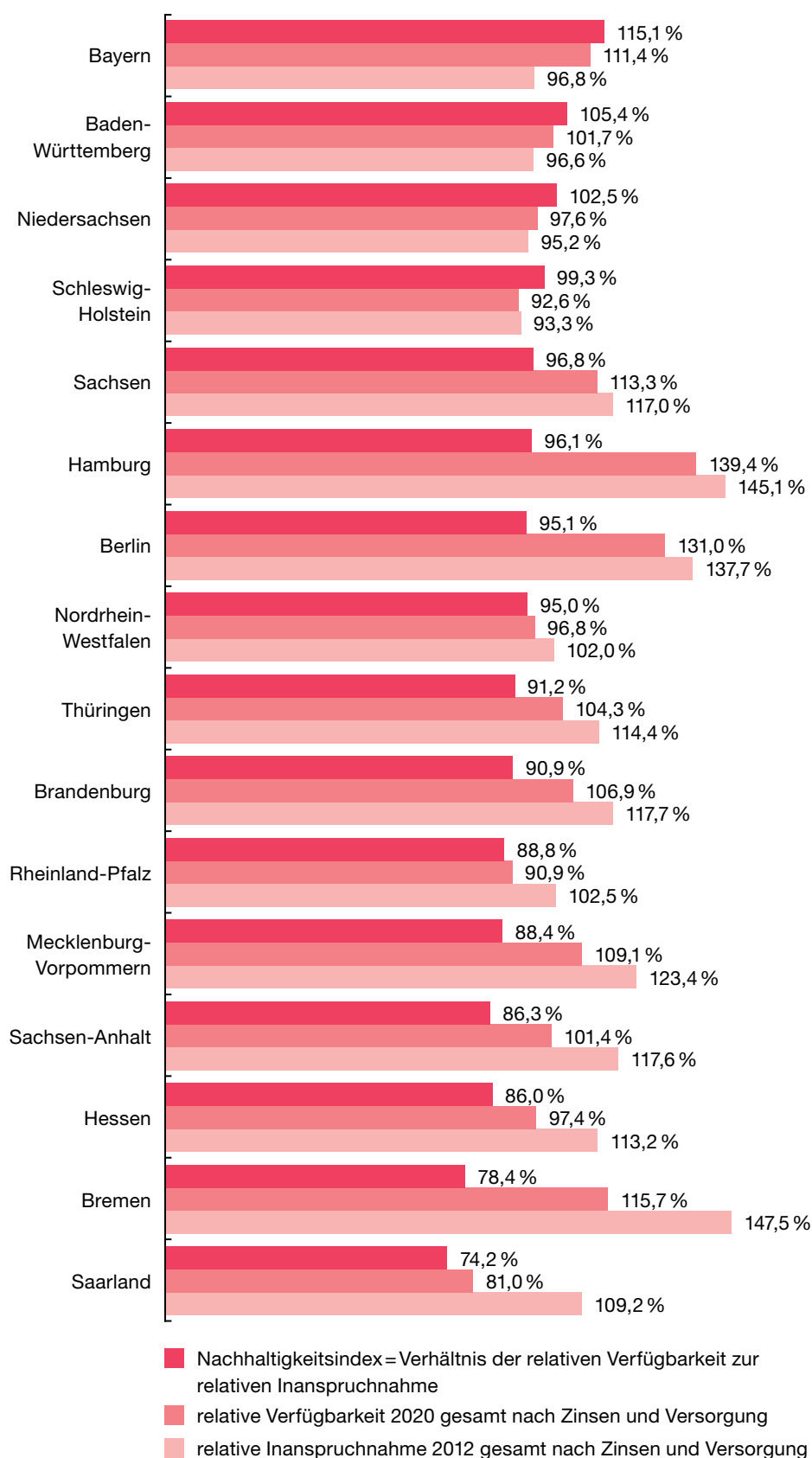
Um einen ersten Eindruck von den in den einzelnen Ländern zu lösenden Aufgaben zu gewinnen, werden in der folgenden Abbildung die relativen (zum Durchschnitt der alten Flächenländer) in 2012 tatsächlich eingesetzten Mittel (nach Zinsen und Versorgung) mit denen verglichen, die im Jahr 2020 zur Verfügung stehen.

Als Maßstab wird wieder der Durchschnitt der alten Flächenländer verwendet. Nur Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen waren im Jahr 2012 so sparsam, dass sie im Jahr 2020 relativ (im Vergleich zum Durchschnitt der alten Flächenländer) mehr Finanzmasse in Anspruch nehmen dürften als im Jahr 2012. Besonders komfortabel ist dabei die Position von Bayern. Im Jahr 2012 nahm das Land nach Zinsen und Versorgung eine Finanzmasse von 96,8% des Durchschnitts in Anspruch und könnte im Jahr 2020 über 111,4% des Durchschnitts verfügen. Der Quotient aus diesen beiden Relationen, den man als Nachhaltigkeitsindex ansehen kann, beträgt 115,1% und liegt damit an der Spitze aller Länder.

Am anderen Ende stehen das Saarland und Bremen. Das Saarland hat zwar in den letzten Jahren erkennbare Konsolidierungsfortschritte gemacht, aber im Jahr 2012 nach Hessen mit 109,2% des Durchschnitts nach Zinsen und Versorgung immer noch die zweithöchste Finanzmasse der alten Flächenländer in Anspruch genommen.¹⁵ Im Jahr 2020 stehen aufgrund der hohen Zinsen und der Versorgungslasten nur noch 81,0% des Durchschnitts zur Verfügung.

¹⁵ Auch wenn der eingerichtete kommunale Entschuldungsfonds hier in voller Höhe von der Inanspruchnahme abgezogen wird, liegt das Saarland mit einem Niveau von 105,6% an zweithöchster Stelle der westdeutschen Flächenländer. Der im Folgenden dargestellte daraus resultierende Nachhaltigkeitsindex stiege somit auf 76,8%. Umgekehrt wird sich die Inanspruchnahme des Fonds durch die Kommunen in den Folgejahren positiv für den Finanzierungssaldo in den Kernhaushalten auswirken.

Abb. 13 Inanspruchnahme von Finanzmasse im Jahr 2012, Verfügbarkeit im Jahr 2020 und Nachhaltigkeitsindex



Quelle: eigene Berechnungen.

Der Nachhaltigkeitsindex des Saarlandes liegt deshalb nur bei 74,2 %. Es erscheint schon sehr anspruchsvoll, den Haushalt des Landes und seiner Kommunen mit einer verfügbaren Finanzmasse von nur 81,0 % des Durchschnitts auszugleichen und es bedarf eines außergewöhnlich strengen Konsolidierungskurses, um ein solch ambitioniertes Ziel bis zum Jahr 2020 zu realisieren.

In Bremen ist die Situation vergleichbar. Mit 147,5 % des Durchschnitts der alten Flächenländer wurde 2012 die höchste Finanzmasse aller Länder in Anspruch genommen. Im Jahr 2020 stehen aber nach Zinsen und Versorgung nur noch 115,7 % des Durchschnitts zur Verfügung. Der Nachhaltigkeitsindex liegt somit nur bei 78,4 %. Es erscheint kaum möglich, dass der Haushalt eines Stadtstaats mit einer Finanzmasse von nur 115,7 % des Durchschnitts ausgeglichen werden kann und auch hier scheint es fraglich, ob es Bremen bis 2020 gelingt, seine Ausgaben so drastisch zu reduzieren, wie dies notwendig wäre.

Mit Nachhaltigkeitsindizes von 86,3 % in Sachsen-Anhalt, 88,4 % in Mecklenburg-Vorpommern, 90,9 % in Brandenburg, 91,2 % in Thüringen und 96,8 % in Sachsen wird deutlich, dass auch die neuen Länder noch erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um auch noch nach dem Auslaufen der Sonderförderung im Jahr 2020 ihre Haushalte ausgleichen zu können. Dabei muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass gleichzeitig auch noch der weiterhin starke Bevölkerungsrückgang mit seinen finanziellen Folgen aufgefangen werden muss.

Dennoch erscheint es aus heutiger Sicht sehr wohl möglich, dass alle fünf neuen Länder dieses Ziel erreichen. Denn aufgrund der sehr geringen Versorgungslasten können sie im Jahr 2020 nach Zinsen und Versorgung immer noch über Finanzmassen zwischen 101,4 % in Sachsen-Anhalt und 113,3 % in Sachsen verfügen. Sachsen stehen somit aus heutiger Sicht im Jahr 2020 pro Einwohner sogar noch höhere Mittel zur Verfügung als Bayern.

Ähnlich wie die neuen Länder muss auch Hessen einen ambitionierten Konsolidierungskurs einschlagen. Mit 113,2 % des Durchschnitts hat das immer noch sehr steuer- und wirtschaftsstarke Land 2012 die höchste Finanzmasse aller alten Flächenländer in Anspruch genommen und lebt damit über seinen finanziellen Möglichkeiten. Aufgrund einer stark zunehmenden Verschuldung und hoher Versorgungslasten stehen Hessen 2020 nämlich nur noch 97,4 % des Durchschnitts zur Verfügung. Der Nachhaltigkeitsindex von nur 86,0 % zeigt, dass Hessen die Schuldenbremse im Jahr 2020 ohne einen strikten Sparkurs nicht einhalten kann.

In Rheinland-Pfalz sind ebenfalls erhebliche Sparanstrengungen notwendig. Im Jahr 2012 wurde trotz günstiger Sozialstrukturen mit 102,5 % eine überdurchschnittliche Finanzmasse in Anspruch genommen, in 2020 stehen jedoch nur noch 90,9 % zur Verfügung, was zu einem Nachhaltigkeitsindex von 88,8 % führt.

Auch in Nordrhein-Westfalen wurde in 2012 nach Zinsen und Versorgung mit 102,0 % eine überdurchschnittliche Finanzmasse in Anspruch genommen. Bei einem Zielwert von 96,8 % ergibt sich ein Nachhaltigkeitsindex von 95,0 %. Nordrhein-Westfalen hat deshalb in den nächsten Jahren noch eine sehr schwierige Konsolidierungsaufgabe zu bewältigen.

Dass es nicht unmöglich ist, einen Haushalt mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Finanzmasse nachhaltig zu gestalten, zeigt Schleswig-Holstein. Im Jahr 2012 wurden 93,3 % des Durchschnitts in Anspruch genommen und im Jahr 2020 werden voraussichtlich 92,6 % verfügbar sein. Mit 99,3 % ergibt sich daraus ein fast ausgeglichener Nachhaltigkeitsindex. Damit zahlt sich der extrem harte Konsolidierungskurs der letzten vier Jahre langsam aus.

Dies gilt in noch stärkerem Maße für Niedersachsen, das schon vor zehn Jahren einen strikten Konsolidierungskurs eingeschlagen hat. 2012 wurde eine Finanzmasse von 95,2 % des Durchschnitts der alten Flächenländer in Anspruch genommen und 2020 werden voraussichtlich 97,6 % verfügbar sein. Daraus ergibt sich ein Nachhaltigkeitsindex von 102,5 %.

Baden-Württemberg musste 2012 unter anderem durch die überproportionalen Verluste im Zensus, aber vor allem auch durch einen relativ starken Anstieg der Inanspruchnahme von Finanzmasse einen deutlichen Rückschlag hinnehmen. Die Inanspruchnahme an Finanzmasse in 2012 mit 96,6 % und die Verfügbarkeit im Jahr 2020 von 101,7 % führen jedoch immer noch zu einem Nachhaltigkeitsindex von 105,4 %.

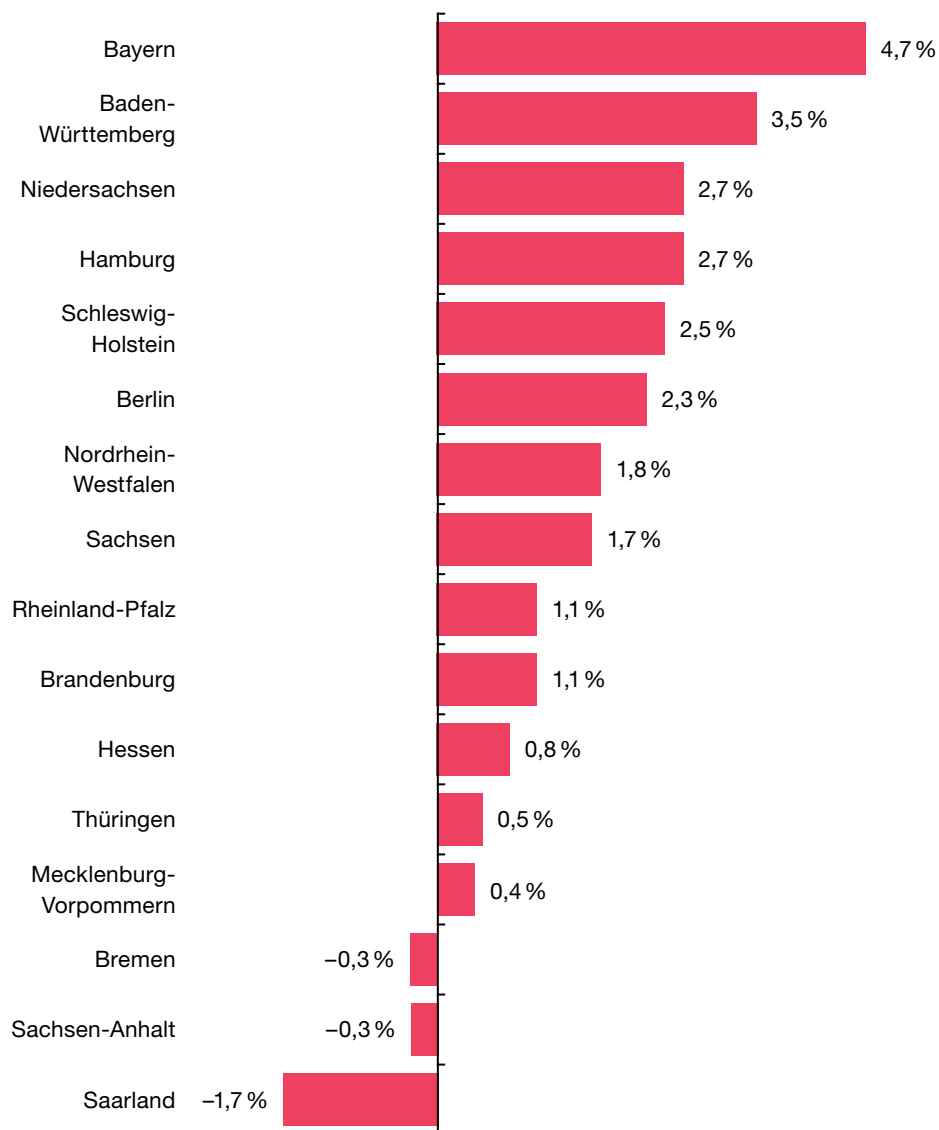
Durchaus beeindruckend ist die Finanzpolitik in Berlin. Durch den Zensus verliert die Stadt zwar jährlich fast eine halbe Milliarde Euro, aber bei einem Nachhaltigkeitsindex von 95,1 % liegt der Stadtstaat knapp hinter dem finanzstarken Hamburg, dessen Nachhaltigkeitsindex 96,1 % beträgt.

Allerdings muss an dieser Stelle nochmals sehr deutlich darauf hingewiesen werden, dass es sich hier um eine Pro-Einwohner-Betrachtung handelt. Da die Einwohnerzahlen in den neuen Ländern auch weiterhin deutlich zurückgehen, sind bei absoluter Betrachtung selbst in Sachsen bei einem Nachhaltigkeitsindex von 96,8 % noch beachtliche weitere Konsolidierungsmaßnahmen unvermeidlich.

Dies gilt natürlich erst recht für die anderen neuen Länder, bei denen selbst bei einer Pro-Einwohner-Betrachtung noch erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind. Die Quotienten von 91,2 % in Thüringen, 90,9 % in Brandenburg, 88,4 % in Mecklenburg-Vorpommern und 86,3 % in Sachsen-Anhalt verdeutlichen, dass es noch ein langer und schwieriger Weg sein wird, bis die Ausgabenniveaus der neuen Länder und ihrer Kommunen so stark abgesenkt sind, dass ihre Haushalte auch noch nach dem Auslaufen der Sonderförderung ausgeglichen werden können.

Während relative Projektionen zwischen den Ländern auch bei längerfristiger Betrachtung mit ziemlich hoher Präzision möglich sind, muss bei absoluten Projektionen immer ein Vorbehalt gemacht werden, weil die wirtschaftliche Entwicklung sowohl besser als auch schlechter verlaufen kann und es durch steuerliche Maßnahmen oder neue bzw. erweiterte Aufgaben zu Niveauverschiebungen kommen kann.

Abb. 14 Zur Einhaltung der Schuldenbremse zulässige jahresdurchschnittliche Steigerung des Einsatzes von Finanzmasse gesamt (nach Zinsen und Versorgung) 2012 bis 2020



Quelle: eigene Berechnungen.

Dennoch sollten möglichst genaue Vorstellungen über die Entwicklung der verfügbaren Finanzmasse entwickelt werden, weil nur auf diese Weise eine verantwortbare strategische Haushaltsplanung bis zum Jahr 2020 erfolgen kann und eventuell notwendige Konsolidierungspfade erarbeitet werden können.

In der obigen Tabelle werden deshalb die in den einzelnen Ländern zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 bis dahin zulässigen Wachstums- oder Schrumpfraten der Inanspruchnahme von Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung dargestellt.

Auch aus diesem Diagramm wird unmittelbar deutlich, dass das Saarland, Sachsen-Anhalt und Bremen einen ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2020 nur dann erreichen können, wenn die Inanspruchnahme von Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung Jahr für Jahr bereits nominal schrumpft.

Da die jährlichen Kostensteigerungen für öffentliche Dienstleistungen wegen des hohen Personalkostenanteils erfahrungsgemäß etwa einen halben Punkt über der allgemeinen Preissteigerungsrate liegen, kann bei einer normalen Entwicklung von jährlichen Kostensteigerungen von rund 2% ausgegangen werden. Dies führt dazu, dass auch in Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Hessen, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Nordrhein-Westfalen die Haushalte im Trend bis zum Jahr 2020 Jahr für Jahr real schrumpfen müssen. Dagegen können Berlin, Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen immerhin jährliche reale Steigerungsraten zwischen 0,3% und 0,7% realisieren.

Mit zulässigen nominalen Steigerungsraten von durchschnittlich rund 3,5% in Baden-Württemberg und 4,7% in Bayern könnten diese beiden Länder ihr reales Ausgaben- und Leistungsniveau bis 2020 deutlich anheben.

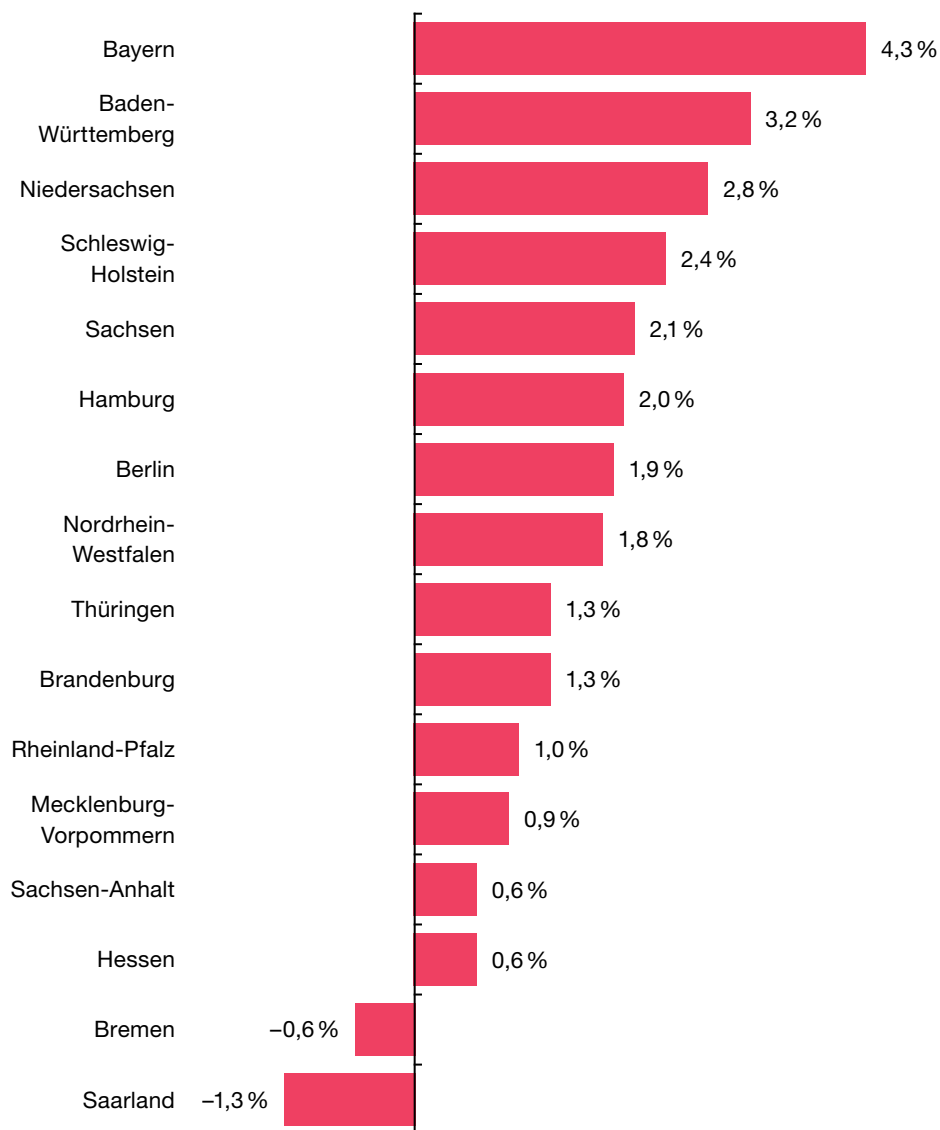
Allerdings ist nicht zu erwarten, dass sich ausgerechnet diese beiden bisher recht solide wirtschaftenden Länder auf das Risiko einlassen würden, im Jahr 2020 ihre Haushalte nur noch so eben ausgleichen zu können. Sie werden vielmehr vermutlich eine deutlich vorsichtigere Strategie ansteuern.

Da insbesondere bei den neuen Ländern und im Saarland die Einwohnerzahlen auch weiterhin deutlich zurückgehen dürften, soll zum Abschluss dieses Kapitels auch noch die Darstellung der Konsolidierungspfade bei einer Pro-Einwohner-Betrachtung erfolgen.

Pro Einwohner müssen also nur die Haushalte des Saarlandes und von Bremen nominal (erheblich) schrumpfen, real aber auch die in Hessen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Berlin und Hamburg.

Schleswig-Holstein und Niedersachsen könnten sich reale Steigerungen pro Einwohner von 0,4% bzw. 0,8% erlauben, in Baden-Württemberg wären sogar jährliche reale Zuwächse von 1,2% und in Bayern sogar von 2,3% zulässig.

Abb. 15 Zur Einhaltung der Schuldenbremse zulässige jahresdurchschnittliche Steigerung des Einsatzes von Finanzmasse gesamt je Einwohner (nach Zinsen und Versorgung) 2012 bis 2020



Quelle: eigene Berechnungen.

D Die Kosten der öffentlichen Aufgaben im Vergleich

Um die unterschiedlichen Kosten bei der Aufgabenerfüllung der Länder und ihrer Kommunen vergleichen zu können, ist es zunächst notwendig, Aufgabenfelder abzugrenzen, die miteinander verglichen werden können. Die Haushaltssystematik von Bund und Ländern und die Haushaltssystematik der Kommunen bieten dafür einen guten Ausgangspunkt, da sie vorsehen, dass alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushalten über die sogenannten Funktionskennziffern einem Aufgabenkatalog zugeordnet werden. Die Finanzstatistik des Statistischen Bundesamts bedient sich dieser Systematiken und führt sie im Gesamthaushalt zusammen.¹⁶

Die folgenden Analysen basieren auf dieser Zusammenführung. Dabei wurde für diese Studie die umfangreiche Liste der Aufgaben soweit zusammengefasst, dass ausreichend große Aufgabenblöcke entstehen, die in sich weitgehend homogen, nach außen aber hinreichend trennscharf sind. Insbesondere galt es, über eine sinnvolle Abgrenzung Vergleichsstörungen zu minimieren.

Aufgrund unterschiedlicher Verwaltungsgliederungen in den einzelnen Ländern ist die Vergleichbarkeit einzelner Ausgaben- und Einnahmesituationen in den verschiedenen Einzelaufgaben eingeschränkt. Zum einen werden einzelne Aufgaben oftmals in Einrichtungen (z. B. Landesbetrieben) wahrgenommen, die aus dem Haushalt ausgegliedert sind. Diese werden dann vom Land nur noch über Zuschüsse finanziert; eigene Einnahmen oder verschiedene Ausgabenpositionen tauchen entsprechend in den Rechnungsergebnissen nicht mehr auf. Durch die hier vorgenommene Betrachtung der saldierten Zuschussbedarfe ist eine solche Ausgliederung für den vorliegenden Vergleich weitgehend unproblematisch. Zum anderen kann eine unterschiedliche Aufgabenteilung zwischen Ländern und Kommunen zu Schwierigkeiten im direkten Vergleich führen. Da hier jedoch Landes- und Kommunalausgaben gemeinsam betrachtet werden, wird auch hier wieder eine Vergleichbarkeit hergestellt.

¹⁶ Die Funktionskennziffernsystematik gilt streng genommen nur für die staatlichen Haushalte. Die kommunalen Haushalte verwenden Gliederungsnummern, die in Nummerierung und Bezeichnung von den Funktionskennziffern (FKZ) abweichen. Das Statistische Bundesamt verwendet die sogenannte A-Nummern-Systematik um Funktionskennziffern und Gliederungsnummern für die Gesamthaushaltsdarstellung zusammenzuführen. Da diese A-Nummern weitgehend in Nummerierung und Bezeichnung den staatlichen Funktionskennziffern und nicht den kommunalen Gliederungsnummern entsprechen, werden in den folgenden Absätzen lediglich die jeweilig verwendeten Funktionskennziffern angegeben. Diese umfassen dann aber stets auch die analogen über die A-Nummern zugeordneten Gliederungsnummern der Kommunen.

Der letzten Gruppe von Vergleichsstörungen ist am schwierigsten beizukommen. Sie treten auf, wenn aufgrund unterschiedlicher Zuordnungen der entsprechenden Verwaltungseinheiten auch deren Ausgaben und Einnahmen einer anderen Aufgabe zugeordnet werden, was häufig bei Mischverwaltungen geschieht. Gelegentlich gibt es auch Unterschiede im Verständnis der Abgrenzung von Aufgaben. Die hier gewählten Gruppen spiegeln die PwC-Erfahrung mit vergleichbaren Analysen wider und minimieren die geschilderten Probleme soweit wie möglich.¹⁷ Insgesamt wurden hier 20 Aufgabenbereiche gebildet, inklusive eines Sammelpostens „Sonstiges“, in dem jene Aufgaben zusammen gefasst sind, die sich keiner großen Gruppe zuordnen ließen, die aber für sich genommen zu wenig Gewicht besitzen, um einen eigenen Aufgabenblock zu bilden.

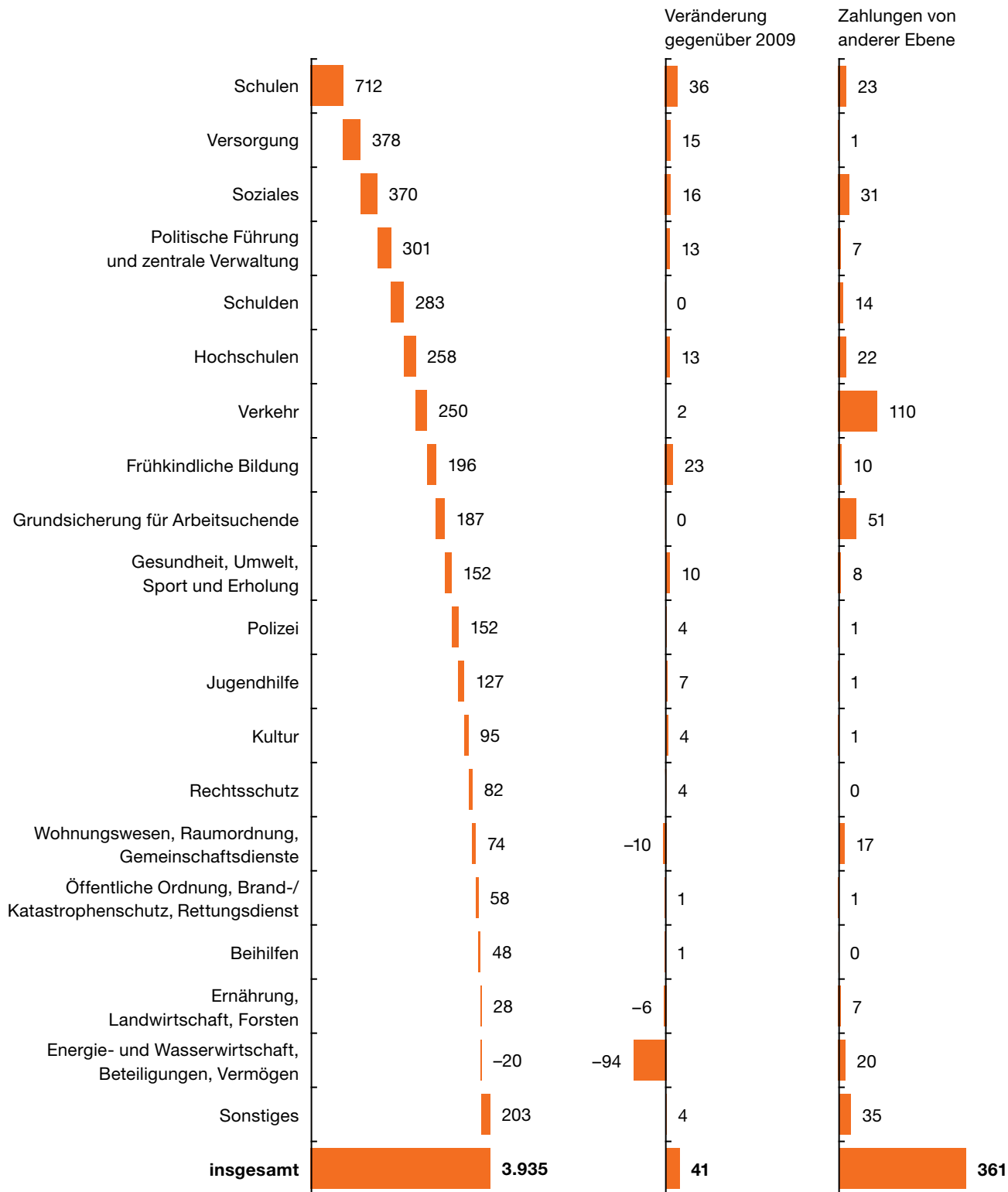
Die verschiedenen Aufgaben lassen sich im Rahmen der Finanzstatistik nach einzelnen Einnahme- und Ausgabearten oder nach Einnahme- und Ausgabeaggregaten analysieren. Hier erfolgt eine Auswertung nach den sogenannten Zuschussbedarfen. Unter Zuschussbedarfen werden die Ausgaben im Rahmen einer Aufgabe abzüglich der innerhalb der Aufgabe unmittelbar erzielten Einnahmen verstanden. Im hier verwendeten Zuschussbedarfskonzept werden nur die unmittelbaren Ausgaben betrachtet. Dies sind jene Ausgaben, die in unmittelbarer Erfüllung der Aufgabe an Dritte (in Form von Personalausgaben, Sachausgaben oder Zuweisungen an Private) bezahlt werden. Ausgaben, die anderen deutschen Gebietskörperschaften gegenüber getätigt werden, werden nicht berücksichtigt; ebenso wenig wie Zahlungen dieser Gebietskörperschaften. Falls eine Kommune also eine Aufgabe durchführt, die vom Land finanziert wird, so fällt in dieser Betrachtung der Zuschussbedarf bei der Kommune als aufgabendurchführende Gebietskörperschaft an und nicht beim finanzierenden Land.

In der folgenden Abbildung sind die hier gewählten Aufgabenbereiche nach der Höhe ihres Zuschussbedarfs je Einwohner abgebildet. Dabei werden die Zuschussbedarfe der Länder und ihrer Kommunen gemeinsam betrachtet. Diese konsolidierte Darstellung ergibt eine gute Annäherung an die Gesamtkosten der Aufgaben.

¹⁷ Vollständig lassen sich Vergleichsstörungen der letzten Gruppe nicht eliminieren. Soweit bekannt, werden sie aber in den folgenden Analysen einzeln thematisiert. Da in der vorliegenden Untersuchung letztlich ein Gesamtbild der Mehr- und Minderzuschussbedarfe gezeigt wird, gleichen sich derartige Störungen in der Summe wieder aus.

Abb. 16 Zuschussbedarfe gesamt nach Aufgaben 2010

in € je Einwohner



Quellen: Haushaltspläne der Länder; Statistisches Bundesamt, PwC.

Wie aus der Abbildung ersichtlich, können fast 95 % aller Zuschussbedarfe explizit den hier gewählten Aufgabengruppen zugeordnet werden. Die unter „Sonstiges“ zusammengefassten Aufgaben sind für nur gut 5 % des Gesamtzuschussbedarfs aller Länder und Kommunen ursächlich. Die Konzentration auf wenige Kernaufgaben ist deutlich erkennbar, wobei dem Aufgabenbereich „Schulen“ eine klar herausgehobene Bedeutung für die Länder und ihre Kommunen zukommt.

Außerdem wird deutlich, dass gegenüber dem Vorjahr 2009 die Ausgaben 2010 in fast allen Bereichen gestiegen sind. Lediglich in den Bereichen „Wohnungswesen, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste“ sowie „Ernährung, Landwirtschaft, Forsten“ sind die Zuschussbedarfe je Einwohner in der Gesamtschau aller Länder und Kommunen etwas gesunken. Im Bereich „Energie und Wasser, Beteiligungen, Vermögen“ konnten 2010 im Gegensatz zum Vorjahr sogar wieder Überschüsse erzielt werden, sodass hier der Zuschussbedarf mit 94 Euro weniger pro Einwohner erheblich niedriger liegt. Diese zugleich größte Änderung des Zuschussbedarfs einer Aufgabe insgesamt hat damit wesentlichen Anteil daran, dass die Ausgaben insgesamt nur um 41 Euro je Einwohner gestiegen sind.

Um eine bessere Einschätzung zu ermöglichen, mit welchem finanziellen Aufwand die Länder und ihre Kommunen die hier betrachteten Aufgaben selbst erbringen, und wo sie Mittel von anderer Ebene – insbesondere vom Bund – verausgaben, ist ergänzend auch die Höhe der Zahlungen von anderer Ebene (Bund und Sozialversicherungen¹⁸) dargestellt, die auf die jeweiligen Aufgabenbereiche entfällt. Zahlungen vom Bund spielen dabei eine herausragende Rolle bei der Aufgabe „Verkehr“, da einerseits die Straßenverwaltungen der Länder als Auftragsverwaltung des Bundes agieren und andererseits der Bund erhebliche Infrastrukturmittel zur Verfügung stellt. Weiterhin bedeutend sind finanzielle Beiträge des Bundes in den Bereichen „Schulen“ (Förderung des Ausbaus der Ganztagschulen), „Soziales“ (Beteiligung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), „Hochschulen“ (Hochschulpakt), „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (in gemeinsamer Trägerschaft von Bund und Kommunen), „Energie und Wasser, Beteiligungen, Vermögen“ (Zahlungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) und „Sonstiges“ (die Bundesfinanzierung der Ausgaben im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes laufen über die Länderhaushalte).

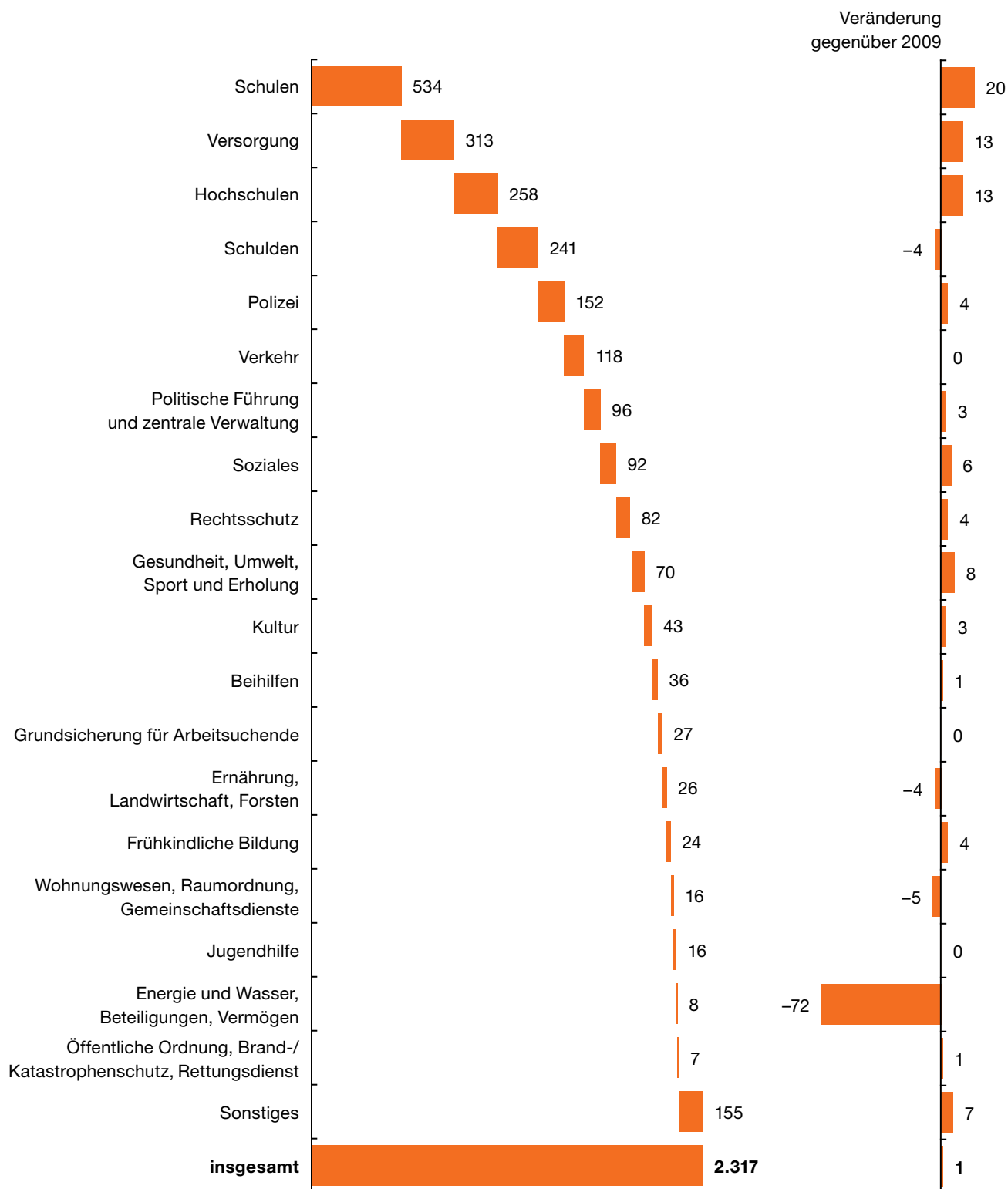
¹⁸ Zahlungen von der EU gelten nicht als Zahlungen von anderer Ebene, sondern als unmittelbare Einnahmen.

Wird nur die staatliche Ebene¹⁹ betrachtet, so ergibt sich eine noch höhere Konzentration der Zuschussbedarfe auf wenige Aufgaben (vgl. Abbildung 17). So entfallen zwei Drittel der Zuschussbedarfe pro Einwohner auf die sechs Bereiche „Schulen“, „Versorgung“, „Hochschulen“, „Schulden“, „Polizei“ und „Verkehr“, wobei die ersten drei Aufgaben allein über die Hälfte der Zuschussbedarfe auf sich vereinen. Die Themen „Jugendhilfe“, „Frühkindliche Bildung“, „Wohnungswesen, Raumordnung, Gemeinschaftsdienste“, „Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst“ und „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ spielen auf staatlicher Ebene nur eine marginale Rolle. Im Vergleich zu 2009 haben die Aufgaben „Hochschulen“ und „Schulden“ die Plätze getauscht und auch im absoluten Vergleich zum Vorjahr ist der Wert für Hochschulen gestiegen und für Schulden gesunken. Der gestiegene Zuschussbedarf für Hochschulen ist im Zusammenhang mit dem Ausbau in Vorbereitung auf die doppelten Abiturjahrgänge zu sehen, die geringeren Zuschussbedarfe für Schulden gehen auf das gesunkene Zinsniveau zurück. Die deutlich gesunkenen Ausgaben für den Bereich „Energie und Wasser, Beteiligungen, Vermögen“ sind vor allem im Zusammenhang mit den hohen Belastungen 2009 zur Stabilisierung der Bayern LB zu sehen, die 2010 nicht mehr zu stemmen waren. Am auffälligsten sind jedoch die Ausgabenerhöhungen im Bereich „Schulen“ bei gleichzeitig zum Teil dramatisch sinkenden Schülerzahlen, die nur teilweise mit dem Ausbau der Ganztagschulen zu erklären sind.

¹⁹ Eine Betrachtung nur der staatlichen oder nur der kommunalen Ebene ist nur für die Flächenländer möglich, da sich in den Stadtstaaten die Ebenen nicht trennen lassen. Alle Betrachtungen in dieser Studie, die sich auf eine einzelne Ebene beziehen, verwenden daher nur Daten der Flächenländer.

Abb. 17 Zuschussbedarfe der Länder nach Aufgaben 2010

in € je Einwohner



Quellen: Haushaltspläne der Länder; Statistisches Bundesamt, PwC.

Auf kommunaler Ebene führt die Aufgabe „Soziales“ vor „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ die Liste an. Es folgen mit „Schulen“ und „Frühkindliche Bildung“ zwei Bildungsthemen und mit der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ eine weitere Aufgabe aus dem Feld der Sozialaufgaben. Bei der Aufgabe „Energie und Wasser, Beteiligungen, Vermögen“ erzielen die Kommunen deutliche Einnahmeüberschüsse. Die Aufgaben „Polizei“, „Rechtsschutz“ und „Hochschulen“ sind reine Landesaufgaben und spielen hier entsprechend keine Rolle.

Ein signifikantes Wachstum der Zuschussbedarfe findet sich vor allem in den Aufgaben „Frühkindliche Bildung“ (aufgrund des forcierten Ausbaus der Betreuung in Westdeutschland), „Schulen“ (aufgrund der kommunalen Beteiligung beim Ausbau der Ganztagschulen), „Soziales“ und „Versorgung“, wo es zu erheblichen allgemeinen Ausgabenanstiegen kam.

Abb. 18 Zuschussbedarfe der Kommunen nach Aufgaben 2010

in € je Einwohner



Quellen: Haushaltspläne der Länder; Statistisches Bundesamt, PwC.

Entsprechend den unterschiedlichen Schwerpunkten sind im Folgenden die Aufgaben in die Kapitel „Landesaufgaben“, „Gemeinsame Aufgaben“ und „Kommunale Aufgaben“ unterteilt. Unter „Sonstiges“ findet sich im Anschluss der Sammelposten der übrigen Aufgaben.

1 Landesaufgaben

Zu den reinen Landesaufgaben zählen „Rechtsschutz“, „Polizei“ und „Hochschulen“, die im Folgenden in der Reihenfolge behandelt werden, wie sie auch in der Haushaltssystematik von Bund und Ländern aufgeführt sind.

1.1 Polizei²⁰

Unter den reinen Landesaufgaben gehört „Polizei“ zu den größten Aufgabenbereichen. Er ist von den hier genannten Aufgabenbereichen zugleich derjenige, bei dem die Landesregierungen aus juristischer Perspektive die größten Gestaltungsmöglichkeiten haben. Weder die Unabhängigkeit der Justiz, noch die Selbstverwaltung der Hochschulen, noch die finanziellen Interessen der Kommunen müssen berücksichtigt werden. Trotz aller Unterschiede im Detail sind Strukturen und Aufgabenstellungen in den Bundesländern relativ homogen und daher gut vergleichbar. Entscheidendere Abweichungen ergeben sich hingegen aus den unterschiedlichen Siedlungsstrukturen. Insbesondere Ballungszentren sind aufgrund höherer Kriminalität, einem höheren Verkehrsaufkommen und einer größeren Anzahl von Ereignissen, die Polizeieinsätze nötig machen (Demonstrationen, Fußballspiele etc.), Schwerpunkte polizeilicher Arbeit. Auf der anderen Seite stellen besonders dünn besiedelte Gebiete Herausforderungen für die flächendeckende polizeiliche Präsenz dar.

Bei der Betrachtung der Zuschussbedarfe je Einwohner für die Polizei sind entsprechend die Stadtstaaten am teuersten, wobei Berlin als Bundeshauptstadt mit 309 Euro je Einwohner deutlich herausragt²¹ (vgl. Abbildung 19). Es folgen die ostdeutschen Flächenländer mit Mecklenburg-Vorpommern mit 194 Euro je Einwohner deutlich an der Spitze²². Von den westdeutschen Flächenländern weist nur Hessen mit 166 Euro ein ähnlich hohes Niveau auf. Thüringen hingegen liegt als ostdeutsches Flächenland auf dem niedrigeren Zuschussniveau der westdeutschen Flächenländer²³. Am günstigsten stellen sich mit 127 Euro bzw. 125 Euro je Einwohner Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg dar. Im Gegensatz zum Vorjahr ergab sich für die meisten Länder ein nur geringer Zuwachs bei den Zuschussbedarfen.

²⁰ Funktionskennziffer (FKZ) 042.

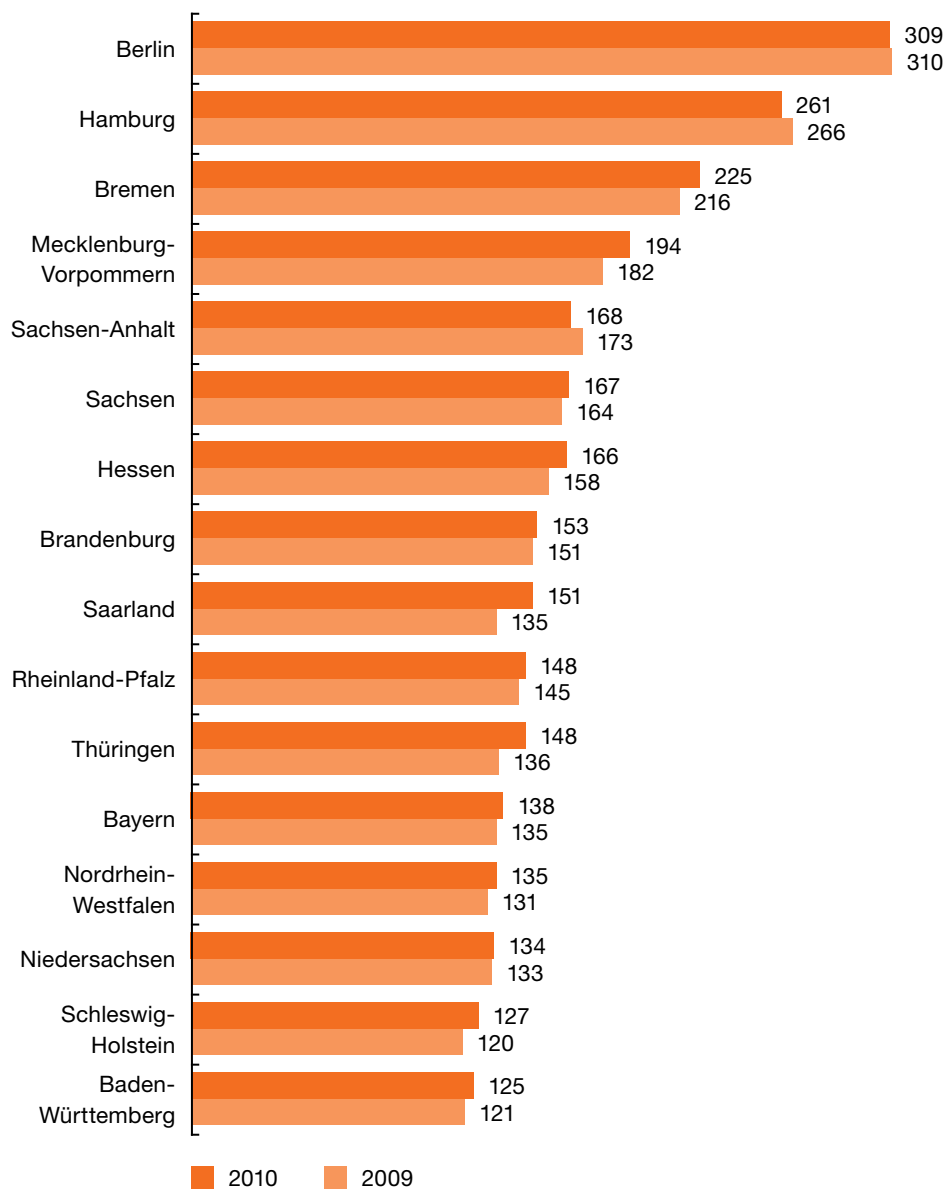
²¹ Im Berliner Haushalt gibt es ein Kapitel „Hauptstadtbedingte Aufwendungen im Sicherheitsbereich“, das Ausgaben von 105 Millionen Euro ausweist. Dort sind auch Erstattungen des Bundes für hauptstadtbedingte Mehraufwendungen in Höhe von 60 Millionen Euro zugeordnet. Allein der Hauptstadteffekt kann also mit 30 Euro je Einwohner die Differenz nicht erklären. Dies gilt auch für das zugeordnete Personal, das 0,6 Vollzeitäquivalente je Einwohner entspricht und damit die Differenz zu Hamburg als Nächstteuerstem nicht vollständig erklärt.

²² Mecklenburg-Vorpommern weist zwar die Ausgaben aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) als einziges neues Bundesland nicht vollständig unter Versorgung aus, sondern hat diese Ausgaben in Teilen auch dem Bereich „Polizei“ zugeordnet. Dies spielt im hier betrachteten Zuschussbedarf allerdings keine Rolle, da die Ausgaben Zahlungen an den öffentlichen Bereich darstellen und somit nicht hier einberechnet sind.

²³ Sachsen tätigt im Bereich „Polizei“ wie auch in anderen Aufgabenbereichen erhebliche Ausgaben im Zusammenhang mit dem Generationenfonds Sachsen, der als Rücklage für künftige Versorgungsausgaben dient. Ohne diese Zuführungen läge Sachsens Zuschussbedarf ebenfalls auf dem Niveau der westdeutschen Flächenländer.

Abb. 19 Polizei: Zuschussbedarf

in € je Einwohner

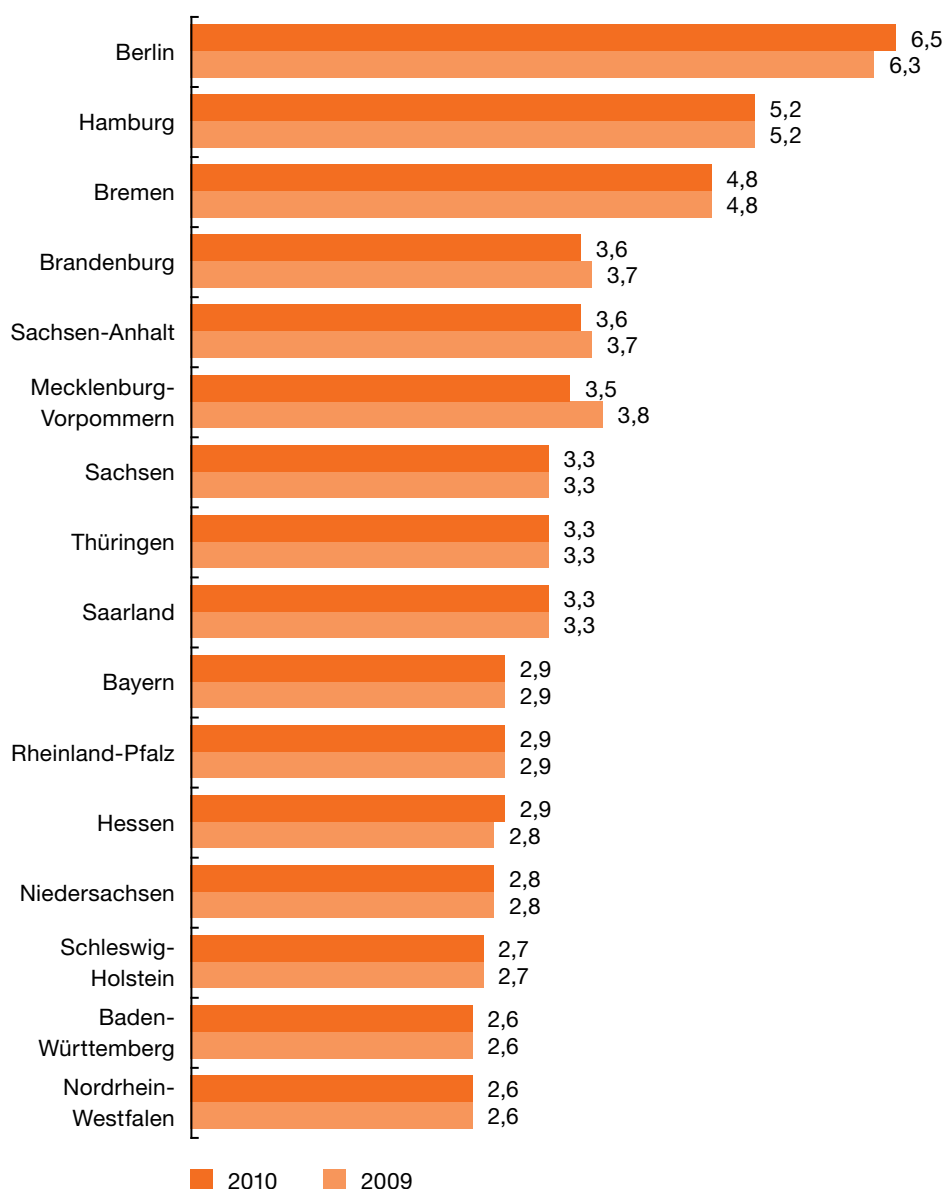


Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Der Zuschussbedarf im Bereich „Polizei“ wird ganz wesentlich durch die Personalausgaben bestimmt, die bundesweit circa 83 % des Zuschussbedarfs ausmachen. Entsprechend lassen sich die Kostenunterschiede relativ gut durch die unterschiedlich hohe Personaldichte²⁴ in den Ländern erklären (vgl. Abbildung 20).

Abb. 20 Polizei: Personaldichte

in Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

²⁴ Das Personal umfasst neben den Polizeivollzugsbeamten in geringem Umfang auch anderes Personal, insbesondere Verwaltungspersonal.

Auch hier liegen die Stadtstaaten mit 6,5 vollzeitäquivalent Beschäftigten (Berlin) bis 4,8 vollzeitäquivalent Beschäftigten (Bremen) je tausend Einwohner an der Spitze. Es folgen alle ostdeutschen Flächenländer, wobei Sachsen und Thüringen mit jeweils 3,3 Beschäftigten je tausend Einwohner weniger Personal beschäftigen als Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt (3,6 bzw. 3,5). Unter den westdeutschen Flächenländern liegt das Saarland mit 3,3 Beschäftigten nochmals deutlich vor Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen (2,9). Die geringste Personalstärke in Relation zur Einwohnerzahl weist trotz der großen Bedeutung der Ballungsräume das Bundesland Nordrhein-Westfalen auf.

Gemessen an den siedlungsstrukturbedingten Herausforderungen ist die hohe Personaldichte der ostdeutschen Flächenländer auffällig. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass der Personalkörper im Bereich „Polizei“ dort nicht proportional zur in den letzten Jahren sinkenden Bevölkerungszahl angepasst wurde. Unter den westdeutschen Flächenländern fällt das Saarland durch seine hohe Personaldichte auf.

Nicht nur aufgrund der hohen Personaldichte besitzen die ostdeutschen Bundesländer ein hohes Konsolidierungspotenzial im Bereich „Polizei“. Die Anzahl der 14 bis 40-Jährigen, die maßgeblich sowohl für Kriminalität als auch für das Unfallgeschehen verantwortlich sind, wird in diesen Ländern bis 2020 um 15 bis 20% zurückgehen, was voraussichtlich auch die Polizei in diesen Ländern entlasten wird. Auch in den westdeutschen Ländern findet sich ein entsprechender, jedoch deutlich geringerer Rückgang.²⁵

1.2 Rechtsschutz²⁶

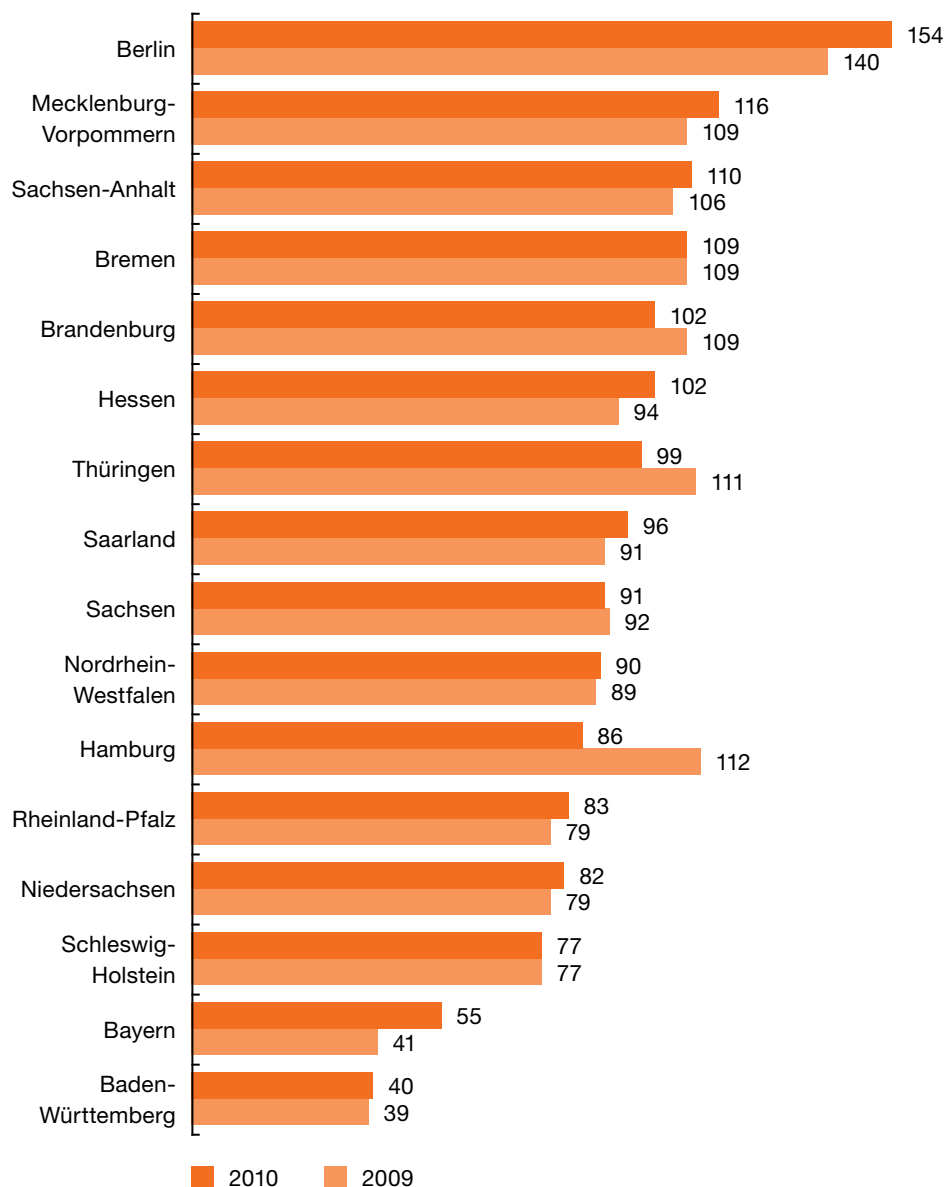
Ähnlich wie „Polizei“ sind auch bei dem Bereich „Rechtsschutz“ die Strukturen innerhalb der Länder sehr ähnlich. Einen maßgeblichen Teil der Zuschussbedarfe für Rechtsschutz werden auf den Justizvollzug und auf die Staatsanwaltschaften und die Ordentlichen Gerichte aufgewendet. Weitere Ausgaben fallen auf Verwaltungs-, Arbeits-, Sozial- und Finanzgerichte und sonstige Ausgaben im Bereich „Rechtsschutz“. In Abbildung 21 sind die Gesamtzuschussbedarfe für die einzelnen Bundesländer abgebildet.

²⁵ Im Rahmen eines Gutachtens für das Land Nordrhein-Westfalen hat PwC diese demografischen Effekte auch unter Differenzierung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen (nach Bildungsstand und Migrationsstatus) genauer beziffert. Dabei wurde deutlich, dass diese Altersstruktureffekte in Ländern mit hohem Migrantenanteil geringer ausfallen als in solchen mit geringem Anteil. Entsprechend profitieren die ostdeutschen Flächenländer in dieser Hinsicht stärker von dem demografischen Effekt als alle anderen Bundesländer.

²⁶ FKZ 051–059.

Abb. 21 Rechtsschutz: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

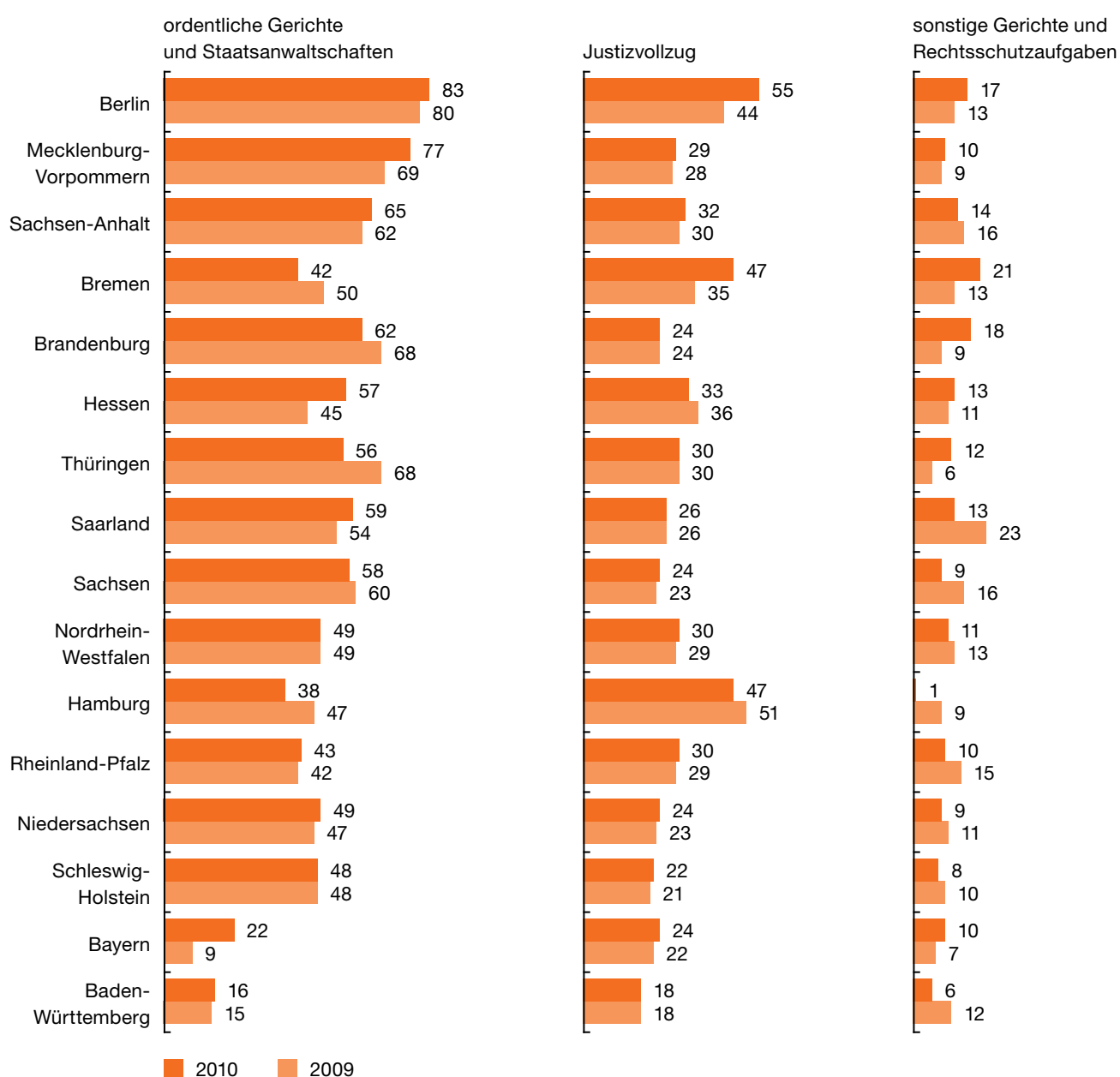
Die Abbildung macht deutlich, dass die neuen Länder und die Stadtstaaten vergleichsweise hohe, die westdeutschen Flächenländer vergleichsweise geringe Ausgaben aufweisen. Bei den Ländern Berlin, Baden-Württemberg und Bayern ist der jeweilige Trend besonders ausgeprägt. Berlin weist extrem hohe, Bayern und Baden-Württemberg sehr niedrige Ausgaben auf. Hessen und das Saarland stellen im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern Ausreißer nach oben dar, da ihre Zuschussbedarfe eher mit denen der neuen Länder übereinstimmen.

Werden die Teilbereiche des Rechtsschutzes einzeln betrachtet, so wird etwas deutlicher, woher diese Unterschiede kommen.

Abbildung 22 zeigt, dass die außergewöhnliche Gesamthöhe des Zuschussbedarfs in Berlin dadurch zustande kommt, dass das Land in nahezu allen Teilbereichen die höchsten Zuschussbedarfe aufweist. Die Aufsummierung der jeweils höchsten Beträge für ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie Justizvollzug führt dann jedoch zu einer sehr deutlichen Abweichung gegenüber den anderen Ländern.

Abb. 22 Rechtsschutz: Zuschussbedarf der Teilbereiche

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

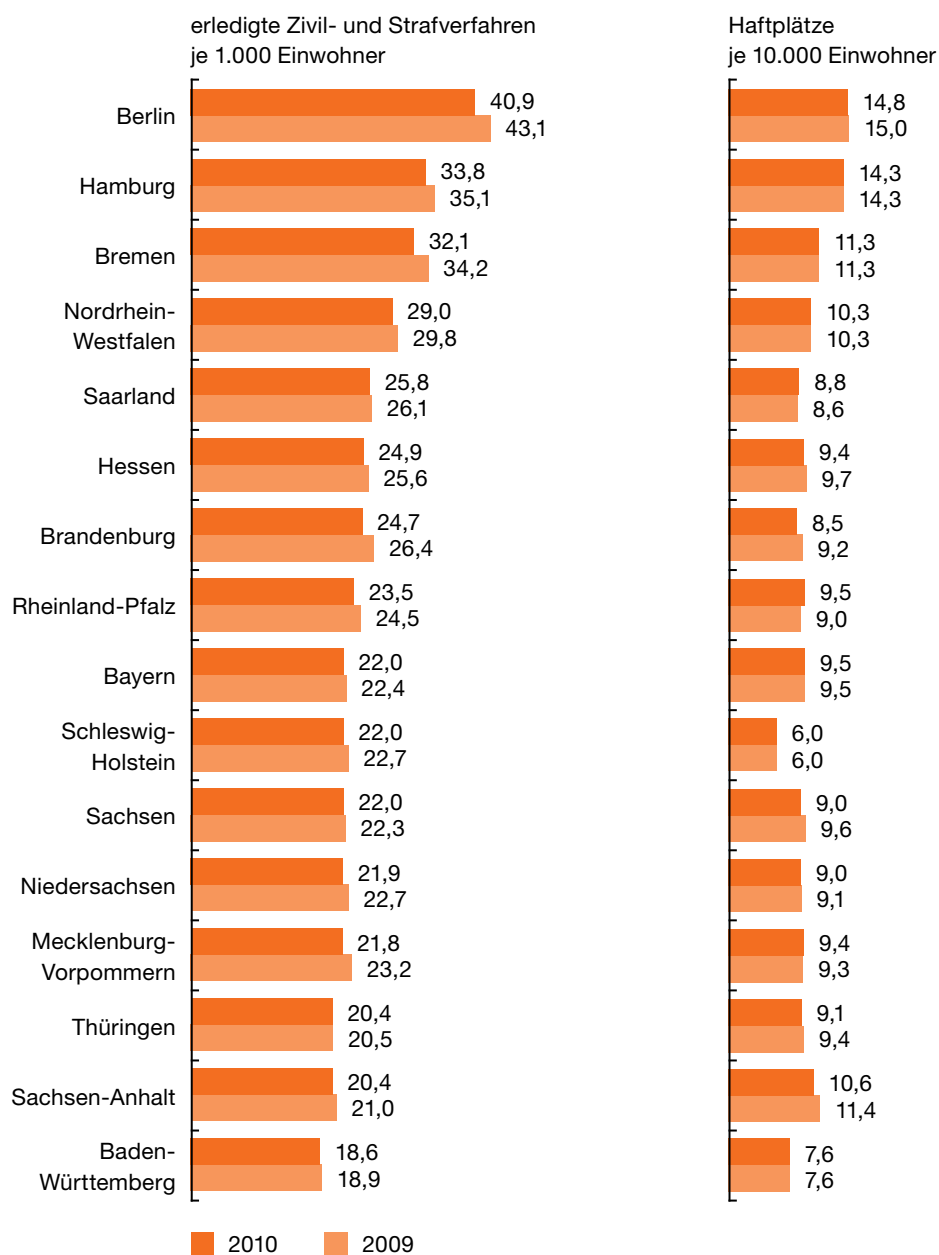
Anders verhält es sich in Bayern und Baden-Württemberg. Hier ergeben sich die außergewöhnlich geringen Zuschussbedarfe vor allem aus dem Bereich „Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften“: Bayern wendet mit 22 Euro je Einwohner nur einen Bruchteil des in anderen Ländern üblichen Zuschussbedarfs auf und in Baden-Württemberg sind es sogar nur 16 Euro. Tatsächlich sind es in beiden Ländern auch nicht die Ausgaben, die für die ungewöhnlich niedrigen Zuschüsse verantwortlich sind, sondern die außergewöhnlich hohen Einnahmen. In Baden-Württemberg beruhen diese auf dem teilweise öffentlichen Notariatswesen, durch das andere Bereiche des Gerichtswesens querfinanziert werden können. Bayern profitiert von Zivil- und Familienverfahren mit hohen Streitwerten und entsprechend hohen Gerichtsgebühren. Auch die deutlichen Schwankungen bei den Zuschussbedarfen zwischen 2009 und 2010 in den Bereichen „Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften“ sowie „Sonstige“ gehen auf die naturgemäß volatilen Einnahmen aus Gerichtsgebühren zurück.²⁷

Im Gegensatz zum Vorjahr weisen die Teilbereiche „Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften“ und „Sonstige Gerichte“ teilweise große Veränderungen in beide Richtungen auf. Dafür verantwortlich sind die volatilen Einnahmen in diesen Bereichen, die zum Teil durch einzelne große Wirtschaftsprozesse und hier getätigte Strafzahlungen beeinflusst sind. In Hamburg hängt der Rückgang wiederum mit einer Umstrukturierung der Finanzierung dieses Bereichs zusammen; ob hier aber tatsächlich und nachhaltig die Kosten reduziert wurden, muss in künftigen Berichten beobachtet werden. Im Bereich „Justizvollzug“ fallen die Zuschussbedarfssprünge in Berlin und Bremen auf, die jedoch mit der dortigen Investitionstätigkeit bei den Gefängnissen zusammenhängen.

Die grundsätzlichen Niveauunterschiede bei den Zuschussbedarfen zwischen Stadtstaaten und westdeutschen Flächenländern sowie zwischen Nord- und Südländern lassen sich durch die unterschiedliche Sozialstruktur erklären. Insbesondere die Stadtstaaten tragen eine hohe Verfahrensbelastung, ebenso wie eine hohe Belegung ihrer Gefängnisse. Entsprechend unterhalten insbesondere Berlin und Hamburg mehr Haftplätze bezogen auf die Einwohnerzahl als die anderen Länder.²⁸ Abbildung 23 zeigt exemplarisch die unterschiedliche Belastung der Länder mit Zivil- und Strafverfahren sowie die unterschiedliche Haftplatzdichte.

²⁷ Das gilt nicht für den extrem gesunkenen Zuschussbedarf in Hamburg für „Sonstige“. Hier werden die Kosten für verschiedene Gerichte in der Haushaltsrechnung 2010 nicht mehr gesondert ausgewiesen, sondern bereits nach dem neuen Funktionenplan zusammengefasst. Das Statistische Bundesamt führt dennoch Ausgaben und Einnahmen unter den jeweiligen Funktionskennziffern auf, die jedoch wenig realistisch erscheinen. So werden für die Finanzgerichte etwa keine Kosten, aber Einnahmen in Höhe von einer Million Euro ausgewiesen.

²⁸ Beide übernehmen auch die Unterbringung von Häftlingen aus dem Umland, diese wird jedoch von den entsendenden Ländern vergütet.

Abb. 23 Rechtsschutz: Belastungsindikatoren

Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Für die ostdeutschen Flächenländer, die ebenfalls hohe Zuschussbedarfe ausweisen, lässt sich eine solche zusätzliche Belastung jedoch nicht nachweisen. Hier spielt vielmehr das Problem der flächendeckenden Versorgung der schrumpfenden Bevölkerung eine Rolle und die Tatsache, dass Schließungen von Gerichtsstandorten politisch schwer durchsetzbar sind. Zudem besteht in Ländern mit einer sozial schwachen Bevölkerung das Problem, dass Ausgaben für Prozesskostenhilfen stärker ins Gewicht fallen. Dies belastet nicht nur die Ausgaben der neuen Länder, sondern auch jene des Saarlands und Schleswig-Holsteins.

Hinsichtlich der weiteren voraussichtlichen Ausgabenentwicklung kann davon ausgegangen werden, dass im Bereich „Justizvollzug“ der demografische Wandel ähnliche Auswirkungen wie im Bereich „Polizei“ haben wird. Insbesondere die neuen Länder werden also mit immer weniger Strafgefangenen rechnen müssen. Bei Gerichten und Staatsanwaltschaften ist die Entwicklung weniger klar. Zwar kann auch hier die demografische Entwicklung Strafgerichte entlasten²⁹ – hierauf deuten auch die zum Teil kräftigen Rückgänge bei den Verfahren in fast allen Ländern seit 2009 hin – in dem besonderen Bereich der Ausgaben für rechtliche Betreuer, Pfleger und Vormünder wird sich die Kostenexplosion jedoch ungebremsst fortsetzen. Bereits im Jahr 2009 wurden hier je nach Bundesland zwischen 5 Euro und 10 Euro je Einwohner ausgegeben. Immer mehr ältere Menschen ohne Angehörige sind aber auf eine Vertretung durch einen gerichtlich bestellten Betreuer oder Pfleger angewiesen, weshalb die Länder hier jedes Jahr mit zum Teil zweistelligen Zuwachsraten rechnen müssen. Auf Basis der demografischen Entwicklung mit der besonderen Zunahme Hochbetagter muss davon ausgegangen werden, dass sich die Ausgaben bei gleicher Rechtslage von 2009 bis 2020 ungefähr verdreifachen. Aufgrund bundeseinheitlicher Regelung in diesem Bereich, auch hinsichtlich der Vergütungssätze für Pfleger, Betreuer und Vormünder, und der Unabhängigkeit der Justiz haben die Länder nur einen geringen Gestaltungsspielraum zur Eindämmung dieser Kosten.

1.3 Hochschulen³⁰

Der Bereich „Hochschulen“ umfasst hier neben Universitäten, Fachhochschulen, Kunsthochschulen und Verwaltungsfachhochschulen auch die Universitätskliniken, die Zahlungen an die Deutsche Forschungsgemeinschaft und sonstige Hochschulausgaben. Nicht enthalten sind Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen und die Förderung von Studierenden bzw. des wissenschaftlichen Nachwuchses.

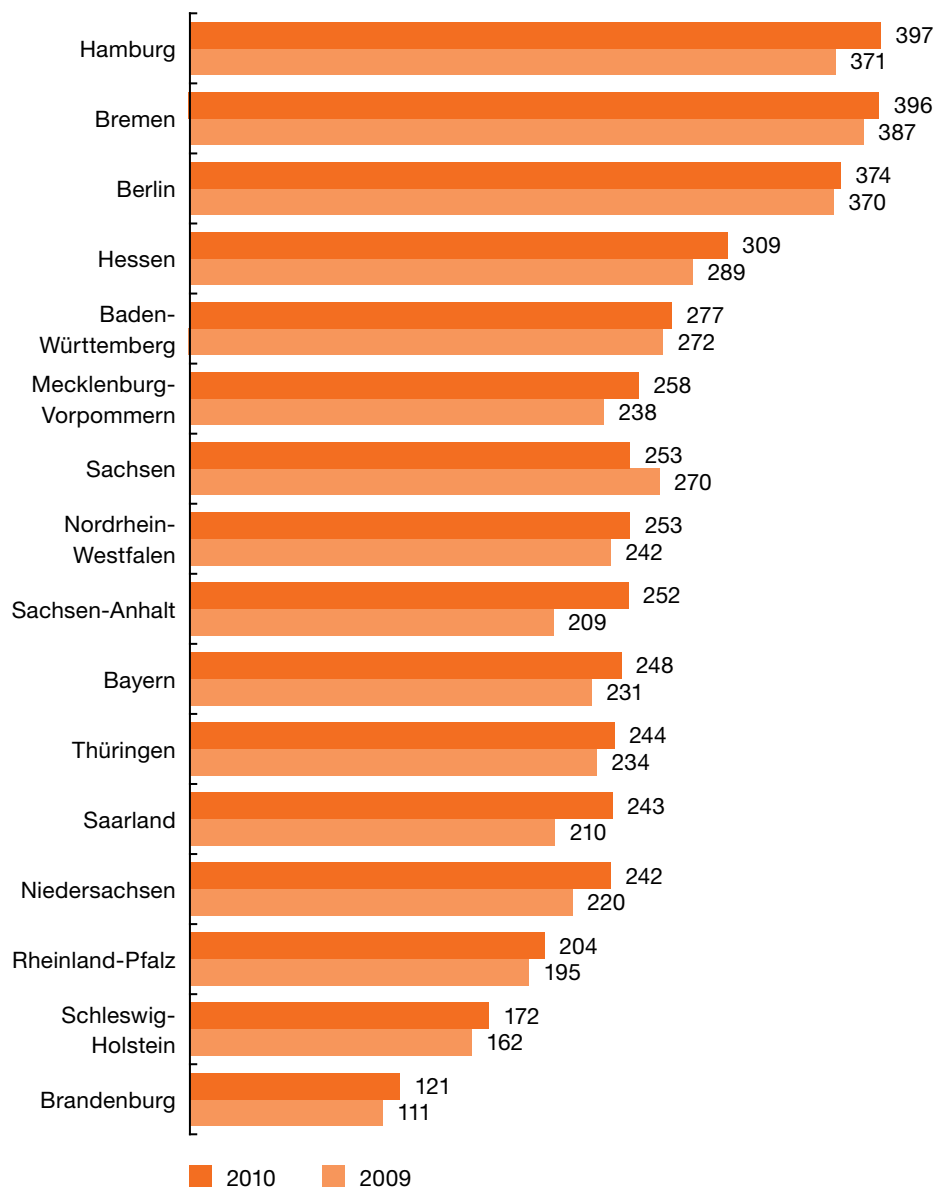
Abbildung 24 gibt einen Überblick über den Zuschussbedarf in den verschiedenen Ländern.

²⁹ Eine Entlastung kann auch bei Familiengerichten vermutet werden, da zum einen eine immer geringere Anzahl von Kindern die Anzahl der Sorgerechtsachen vermindern kann und die Scheidungsneigung derzeit bei der älteren Bevölkerung ebenfalls geringer ist. Dem entgegen könnte allerdings ein weiterer Anstieg der allgemeinen Scheidungsneigung stehen.

³⁰ FKZ 131–139.

Abb. 24 Hochschulen: Zuschussbedarf¹

in € je Einwohner



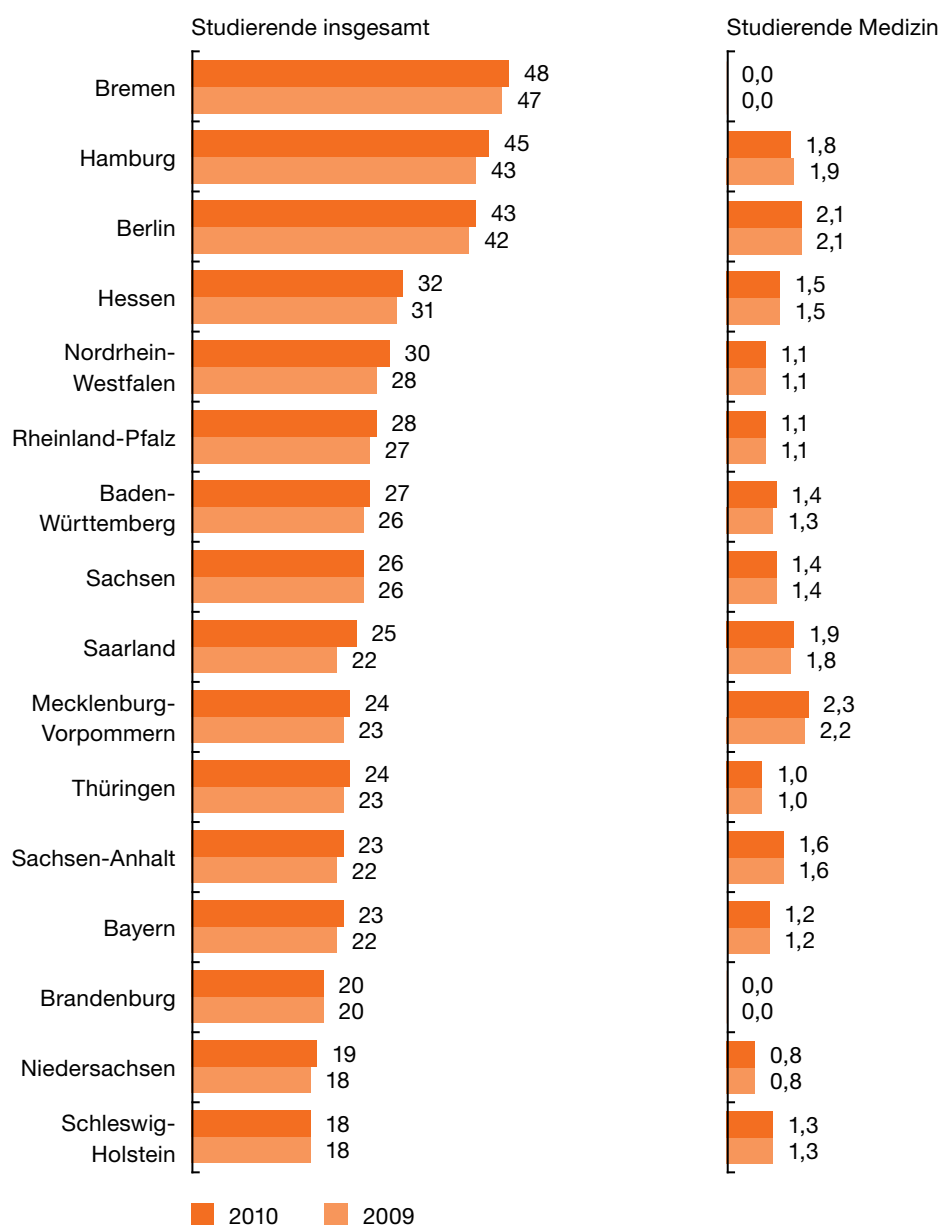
¹ Die hier dargestellten Zuschussbedarfe wurden für Bremen und Rheinland-Pfalz um Ausgaben für Versorgung bereinigt, die als Hochschulausgaben angegeben waren. Für Bremen beträgt die Bereinigung im Jahr 2009 52,10 Euro und 2010 57,42 Euro je Einwohner. Für Rheinland-Pfalz wurden 2010 Ausgaben für Versorgung und Beihilfen in Höhe von 14,09 Euro je Einwohner bereinigt. Umgekehrt finanziert Rheinland-Pfalz seine Hochschulausgaben in erheblichem Umfang aus dem Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft“, sodass die hier ersichtlichen Ausgaben das wahre Ausgabenvolumen unterschätzen.

Quellen: Haushaltspläne der Länder, Statistisches Bundesamt, PwC.

Auch im Bereich „Hochschulen“ lassen sich erhebliche Unterschiede in den Zuschussbedarfen zwischen den Ländern feststellen. Die Stadtstaaten mit Hamburg an der Spitze verzeichnen die höchsten Ausgaben. Auf der anderen Seite fallen die Zuschussbedarfe der Länder Schleswig-Holstein und Brandenburg deutlich geringer aus als in den anderen Ländern. Zentraler Grund für diese Ausgabenunterschiede ist schlicht die unterschiedliche Verteilung der Hochschulen in den Ländern und damit die unterschiedliche Studierendendichte. Insbesondere in den Stadtstaaten konzentrieren sich große Hochschulen, wohingegen die benachbarten Flächenländer sich mit der Ausbildung von Akademikern zurückhalten. Dieser Effekt wird insbesondere bei den Ländern Schleswig-Holstein, Brandenburg und Niedersachsen wirksam. In Abbildung 25 sind die entsprechenden Studierendendichten ersichtlich.

Abb. 25 Hochschulen: Studierendendichte

Studierende je 1.000 Einwohner

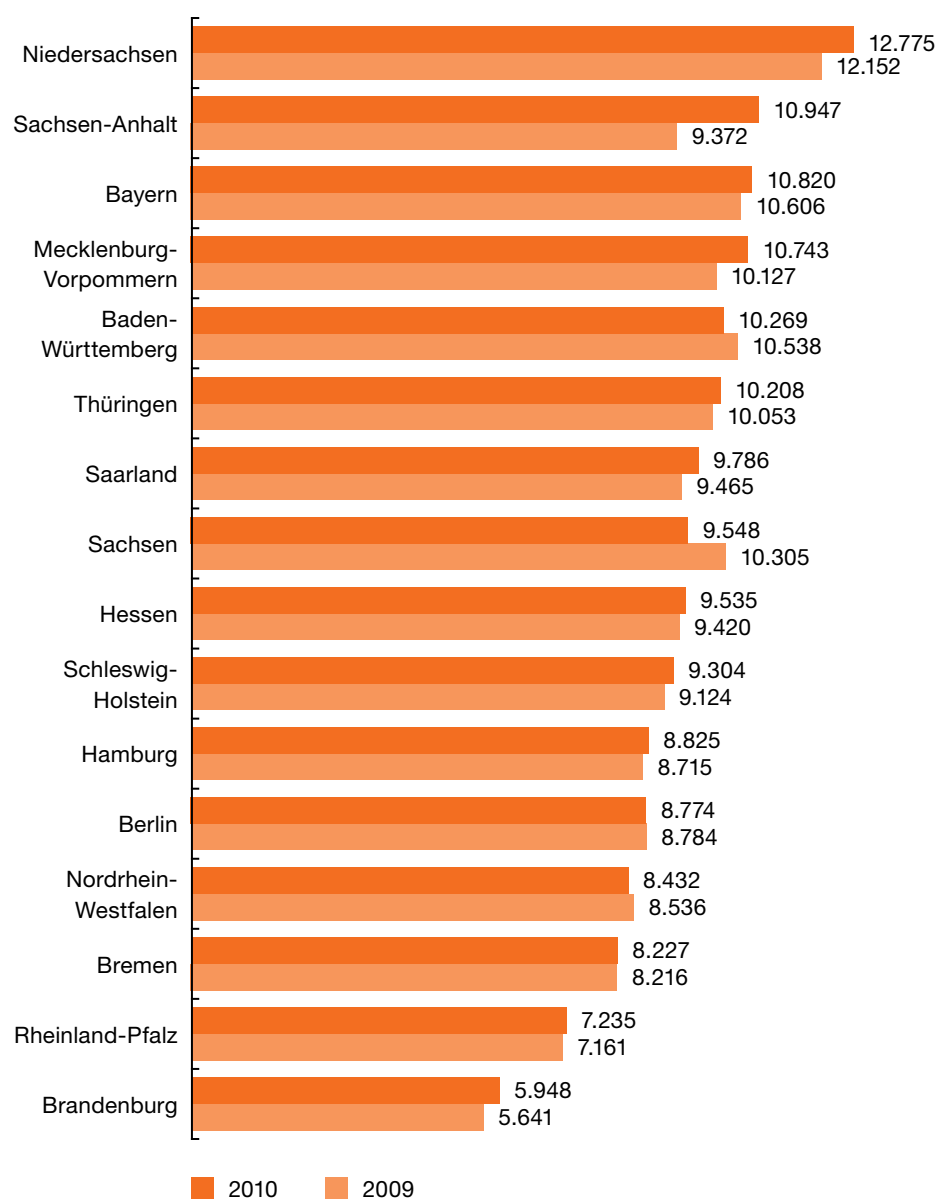


Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Die Abbildung enthält auch die Konzentration der Studierenden der Humanmedizin in den verschiedenen Ländern. Diese ist von besonderer Bedeutung, da die Kosten eines Medizinstudiums wesentlich höher sind als die Kosten anderer Studiengänge. Die unterschiedliche Konzentration an Studierenden in der Humanmedizin erklärt, warum Schleswig-Holstein als Land mit der geringsten Studierendendichte dennoch mehr je Einwohner ausgibt als Brandenburg. Darüber hinaus erklärt es auch, wieso Bremen als das Land mit der höchsten Studierendendichte bezogen auf die Einwohnerzahl nicht das teuerste Bundesland ist. Die unterschiedlichen Anteile der Studierenden der Humanmedizin an allen Studierenden wirken sich auch auf die Ausgaben je Studierender aus, die in der folgenden Abbildung dargestellt sind.

Abb. 26 Hochschulen: Zuschussbedarf je Studierender

in €



Quellen: Haushaltspläne der Länder, Statistisches Bundesamt, PwC.

Hier wird deutlich, dass die beiden Bundesländer ohne Medizinstudierende Bremen und Brandenburg neben Rheinland-Pfalz die geringsten Zuschussbedarfe je Studierender aufweisen. Berlin schneidet trotz zweithöchster Medizinstudierendendichte recht günstig bei den Zuschussbedarfen je Studierender ab, weil es insgesamt eine hohe Studierendendichte aufweist. Der Anteil der Medizinstudierenden an allen Studierenden ist damit nicht höher als in anderen Ländern, wohingegen der Medizinstudierendenanteil im Saarland, in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt bei insgesamt niedriger Studierendendichte sehr hoch ist. Weiterhin tragen zu den Zuschussbedarfsunterschieden der Anteil der Fachhochschulstudierenden (dieser ist beispielsweise in Niedersachsen sehr niedrig) und der Anteil der Studierenden in den Naturwissenschaften bei sowie die Frage, ob Studiengebühren erhoben werden.

Daneben trägt zu den Unterschieden aber auch die Frage bei, inwieweit die Landeshäushalte in den ausgewiesenen Ausgaben zwischen Hochschulbereich und Krankenhausbereich differenzieren. Letzteres wird unter der Aufgabe „Krankenhäuser und Heilstätten“³¹ verbucht, die insofern komplementär zu diesem Bereich zu sehen ist. Da diese sogenannten „Trennungsrechnungen“ von den Hochschulen sehr uneinheitlich gehandhabt werden, ist in diesem Bereich die Vergleichbarkeit erschwert. Plausibler sind hier in der Regel die Angaben der Hochschulfinanzstatistik, die auf direkten Meldungen der Hochschulen beruht. Die hier gemeldeten Zuschussbedarfe führen zu einer etwas anderen Rangfolge der Länder hinsichtlich der Zuschussbedarfe je Studierender. Umgekehrt führt die implizite Berechnungsmethodik der Grundmittel der Hochschulfinanzstatistiken zu Ergebnissen, die teilweise ein sehr verzerrtes Abbild der tatsächlich durch die Länder geleisteten Hochschulfinanzierung bieten.³² Auf eine gesonderte Darstellung wird hier daher verzichtet.

Der Vorjahresvergleich zeigt, dass der spürbare Anstieg der Hochschulausgaben je Einwohner in fast allen Ländern gegenüber dem Vorjahr maßgeblich mit dem Anstieg der Studierendenzahl zusammenhängt, der sich bundesweit weiter bis ins Jahr 2014 fortsetzen wird. Die Zuschüsse je Studierender sind hingegen in den meisten Ländern stabil geblieben. Erhebliche Ausweitungen der Zuweisungen zu den Globalhaushalten der Universitäten gab es lediglich in Sachsen-Anhalt.³³ Der zusätzliche Finanzbedarf aufgrund steigender Studierendenzahlen wird teilweise vom Bund im Rahmen des Hochschulpakts I und seit 2011 im Rahmen des Hochschulpakts II mitgetragen. Aufgrund des teilweise dramatischen Rückgangs der Anzahl junger Erwachsener bis zum Ende des Jahrzehnts und nachdem die doppelten Abiturjahrgänge und die erstmals nicht mehr Wehrpflichtigen ihr Studium durchlaufen haben werden, gehen auch die Studierendenzahlen gegen Ende des Jahrzehnts wieder deutlich zurück, selbst wenn die Studierneigung weiter ansteigen sollte.

³¹ FKZ 312.

³² Beispielsweise weist die jüngste Hochschulfinanzstatistik extrem geringe Grundmittel je Studierender für das Saarland aus, die jedoch auf Meldeprobleme bei den Drittmitteln und Investitionen zurückzuführen sind und nicht die tatsächliche Situation widerspiegeln.

³³ Der Rückgang der Zuschussbedarfe in Sachsen beruht ähnlich wie im Bereich „Polizei“ darauf, dass das Land die Nachzahlungen in den Generationenfonds als Baustein einer nachhaltigen Finanzpolitik abgeschlossen hat und nunmehr nur noch die laufenden Zuführungen erfolgen müssen. Die laufende Finanzierung für die Hochschulen hat sich hingegen auch hier erhöht.

2 Gemeinsame Aufgaben

2.1 Politische Führung, zentrale Verwaltung³⁴

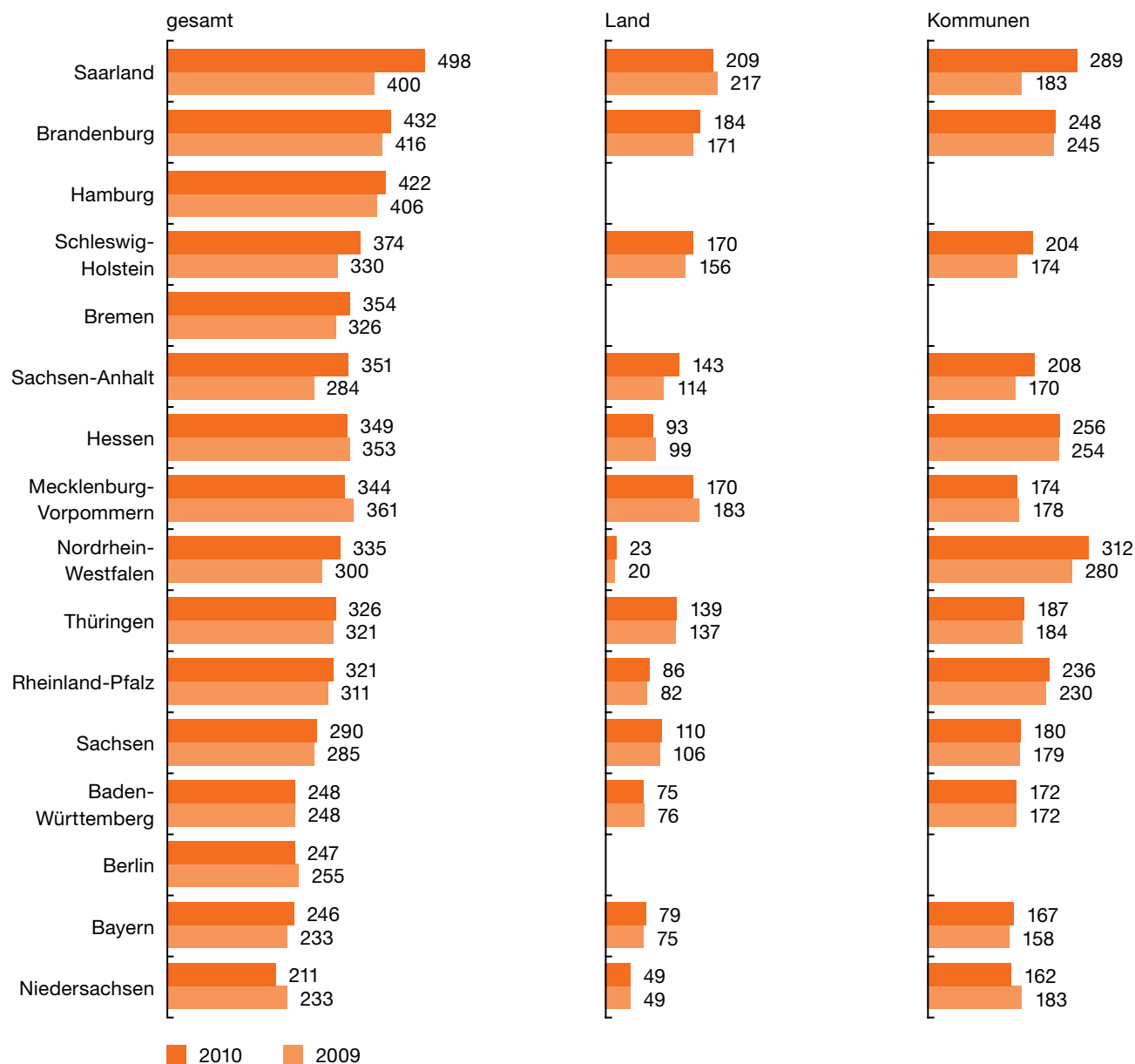
Die verschiedenen politischen Ebenen in Deutschland erfordern entsprechende Infrastrukturen. So entstehen neben den Vergütungen oder Kostenerstattungen für die Mitglieder von Landtagen, Kreistagen und Gemeinderäten, Kosten für die Verwaltungen der entsprechenden Gremien. Hinzu kommen Kosten der Exekutive, also beispielsweise der Landesregierungen und Bürgermeister und ihrer unmittelbaren Verwaltungsapparate (z. B. Ministerien, Landratsämter etc.), die sich nicht oder nur teilweise unmittelbaren Einzelaufgaben zuordnen lassen. Daher sind sie dem Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ zugeordnet. Die Finanzstatistik lässt darüber hinaus eine weitere Differenzierung des Bereichs „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ in die Teilbereiche „Politische Führung“, „Innere Verwaltung“, „Informationswesen“, „Statistischer Dienst“, „Hochbauverwaltung“ und „Sonstige allgemeine Staatsaufgaben“ zu. Die Zuordnung in den Ländern erfolgt jedoch recht uneinheitlich, weshalb eine Trennung zu erheblichen Verzerrungen im Vergleich führen würde.

Insbesondere ist die Unterscheidung zwischen den Teilbereichen „Politische Führung“ und „Innere Verwaltung“ irreführend. Die Zuordnung hängt in der Regel davon ab, in wie viele Stufen die staatliche Verwaltung gegliedert ist. Bei einem mehrstufigen Verwaltungsaufbau werden die unteren beiden Stufen (Regierungsbezirke und Landratsämter) üblicherweise der inneren Verwaltung zugeordnet und nur die oberste Stufe der Politischen Führung. Hingegen ordnen Länder ohne Bezirksregierungen und mit vollkommunalisierten Landratsämtern alle Ausgaben dem Bereich „Politische Führung“ zu. Damit wird auch deutlich, dass ein Vergleich der Bereiche „Politische Führung“ und „Innere Verwaltung“ nur unter Heranziehung des kommunalen Beitrags sinnvoll ist, da diese in unterschiedlichem Maße Landesaufgaben übernehmen. In Abbildung 27 findet sich der entsprechende Überblick über die zusammengefassten Bereiche.

³⁴ FKZ 01.

Abb. 27 Politische Führung und zentrale Verwaltung: Zuschussbedarf¹

in € je Einwohner



¹ Vergleichsstörungen können im Verhältnis mit der Funktionskennziffer 87 (Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen sowie Sondervermögen) auftreten, da hier in einzelnen Ländern Ausgaben für Liegenschaften geführt werden, die in anderen Ländern der Hochbauverwaltung oder den verschiedenen Aufgabenbereichen zugeordnet sind. Zudem unterscheiden einige doppisch buchende Kommunen nicht zwischen den Bereichen „allgemeine Verwaltung“ und „Grund- bzw. Sondervermögen“.

Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

In dieser konsolidierten Fassung weist das Saarland mit 498 Euro je Einwohner³⁵ gefolgt von Brandenburg und Hamburg die höchsten Zuschussbedarfe auf. Am günstigsten sind Bayern und Niedersachsen, wobei sich der Unterschied zwischen Saarland und Niedersachsen auf 287 Euro beläuft. Das Saarland gibt also fast eineinhalbmal mehr aus als Niedersachsen. Auffällig sind auch die großen Unterschiede bezüglich der Lastenteilung zwischen Kommunen und Ländern. Das Land mit den geringsten staatlichen Ausgaben, Nordrhein-Westfalen, weist die höchsten kommunalen Ausgaben auf. Das gleiche Muster, wenn auch nicht ganz so ausgeprägt lässt sich auch für Hessen und Rheinland-Pfalz konstatieren. Andere Länder mit mittleren konsolidierten Zuschussbedarfen und hohen staatlichen Ausgaben wie Mecklenburg-Vorpommern oder Schleswig-Holstein weisen hingegen relativ geringe kommunale Ausgaben auf.

Nicht ableitbar aus dieser Analyse sind die sogenannten „Kosten der Kleinheit“. Tatsächlich erhalten die kleinen Bundesländer Bundesergänzungszuweisungen, weil ihnen zugestanden wird, aufgrund ihrer Kleinheit mehr Ausgaben für die „Politische Führung“ tätigen zu müssen. Ein Zusammenhang zwischen Landesgröße und Ausgaben lässt sich auch tatsächlich konstruieren, wenn nur die Landesausgaben für „Politische Führung“ betrachtet werden. Auch eine Betrachtung aller Zuschussbedarfe im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ allein auf staatlicher Ebene könnte einen solchen Zusammenhang noch bestätigen. Das Einbeziehen der Kommunen löst diesen Zusammenhang jedoch auf. Vielmehr scheint es so zu sein, dass große Länder stärker auf Dezentralisierung und Kommunalisierung setzten als kleinere Länder und daher hier lediglich die staatlichen Ausgaben senken konnten. Der Gesamtaufwand wird dadurch aber nicht wesentlich verändert.³⁶

Da Personalausgaben im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ insgesamt 66% des Zuschussbedarfs ausmachen, stellt Abbildung 28 die Personaldichte in den verschiedenen Bundesländern im Vergleich dar. Ähnlich wie in der vorherigen Abbildung stehen Hamburg und Brandenburg sehr weit oben, genau wie Bremen, das mit der zweithöchsten Personaldichte auf Platz vier beim Gesamtzuschussbedarf liegt.³⁷

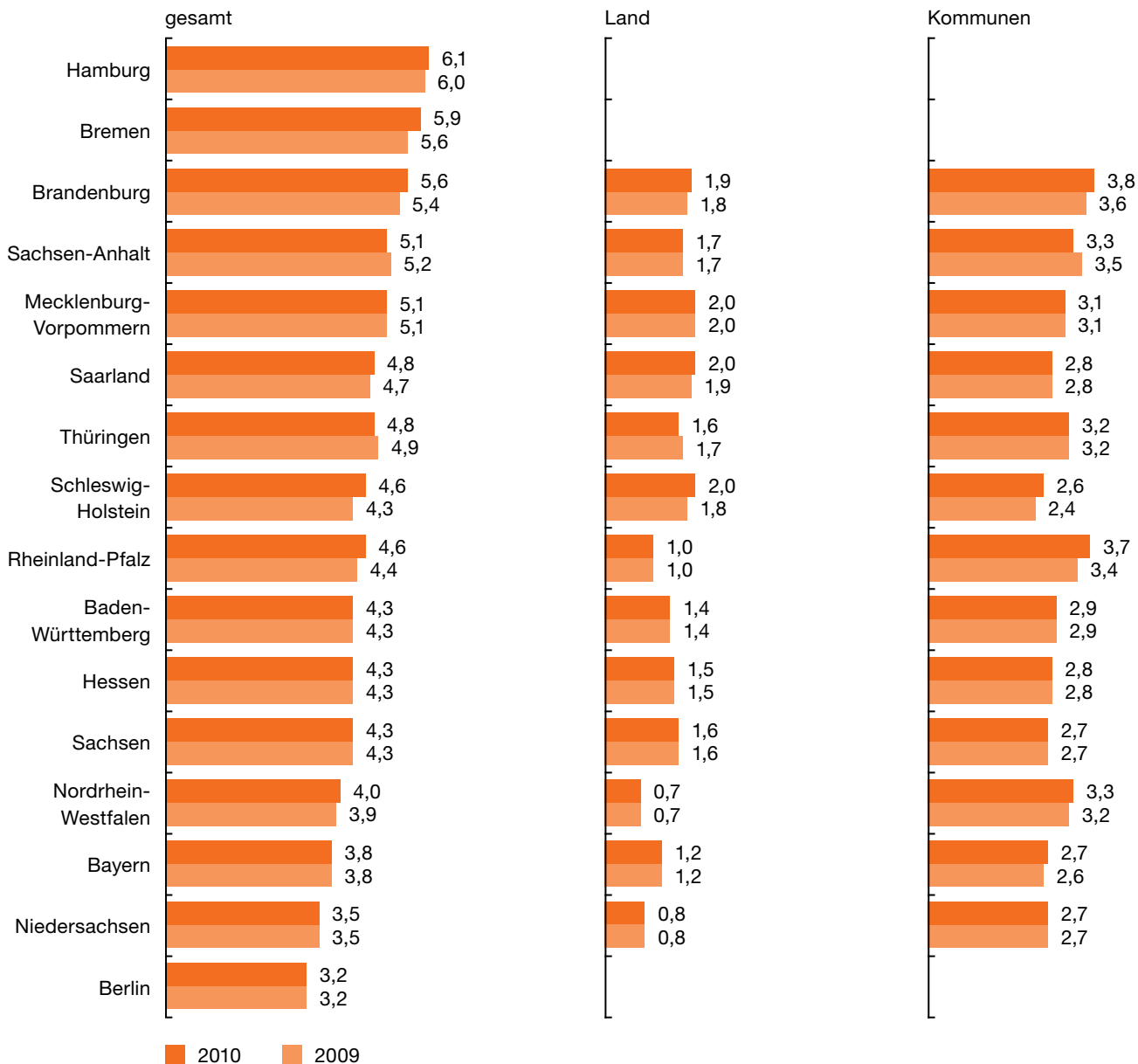
³⁵ Die Spitzenposition im Saarland ergibt sich insbesondere aus einem drastischen Anstieg der kommunalen Personalausgaben für die Hauptverwaltung. Wahrscheinlich ist dieser Anstieg im Zusammenhang mit verzerrenden Zuordnungsproblemen im Rahmen der Doppikeinführung zu sehen, für die der 1. Januar 2010 im Saarland – nach Verlängerung der Einführungsphase – Stichtag war.

³⁶ Dies ist auch ein wichtiger Befund für die Diskussion über eine Länderfusion, in der Fusionsrenditen auf Basis rein staatlicher Betrachtungen deutlich überschätzt werden. Auch wenn Fusionsrenditen ohne Frage bei entsprechender organisatorischer Stringenz erzielt werden können, so werden die entsprechenden Größenpotenziale faktisch in den großen Ländern nicht genutzt. Eine Ursache dafür ist der Zielkonflikt mit dem Ziel der Bürgernähe, die eine gewisse Dezentralität von Verwaltungseinheiten voraussetzt.

³⁷ Die scheinbar extreme Diskrepanz zwischen Hamburg und Bremen auf der einen und Berlin auf der anderen Seite rührt von einer statistischen Besonderheit her. So trennt Berlin als einziges Bundesland politische administrative Bereiche und Service von der übrigen Senatsverwaltung und klassifiziert nur diese unter der FKZ 01, was die Personalintensität deutlich reduziert und so auch zu einer Unterschätzung des wahren Zuschussbedarfs in der vorangegangenen Grafik führt. Die somit ausgegrenzten Zuschussbedarfe verteilen sich damit auf die anderen Aufgabenbereiche, sodass die Zuschussbedarfe entsprechend etwas höher ausfallen.

Abb. 28 Politische Führung und zentrale Verwaltung: Personaldichte

in Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ kann grundsätzlich mit einer stabilen weiteren Finanzbedarfsentwicklung gerechnet werden. Ausreißer in einzelnen Jahren durch größere Projekte, die entsprechender Ressourcen der Verwaltung bedürfen (wie z. B. die Doppikeinführung), sind zusätzlich möglich. Ein wichtiger langfristiger Kostentreiber sind jedoch die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst, die gegebenenfalls einen weiteren Anstieg über der Inflationsrate auslösen. Immerhin haben verschiedene Länder bei der Übertragung der Tarifabschlüsse auf die Beamtenbesoldung unterschiedliche Wege eingeschlagen, die sich sowohl in diesem Bereich wie auch in anderen Bereichen mit einer hohen Personalisierung durch Beamte (Polizei, Rechtsschutz, Schulen) und letztlich auf die Versorgungslasten auswirken werden. Auch die demografische Entwicklung wird in vielen Ländern für einen weiteren Anstieg der Ausgaben je Einwohner sorgen, sollte der Bereich „Politische Führung“ nicht an die allgemeine demografische Entwicklung angepasst werden.

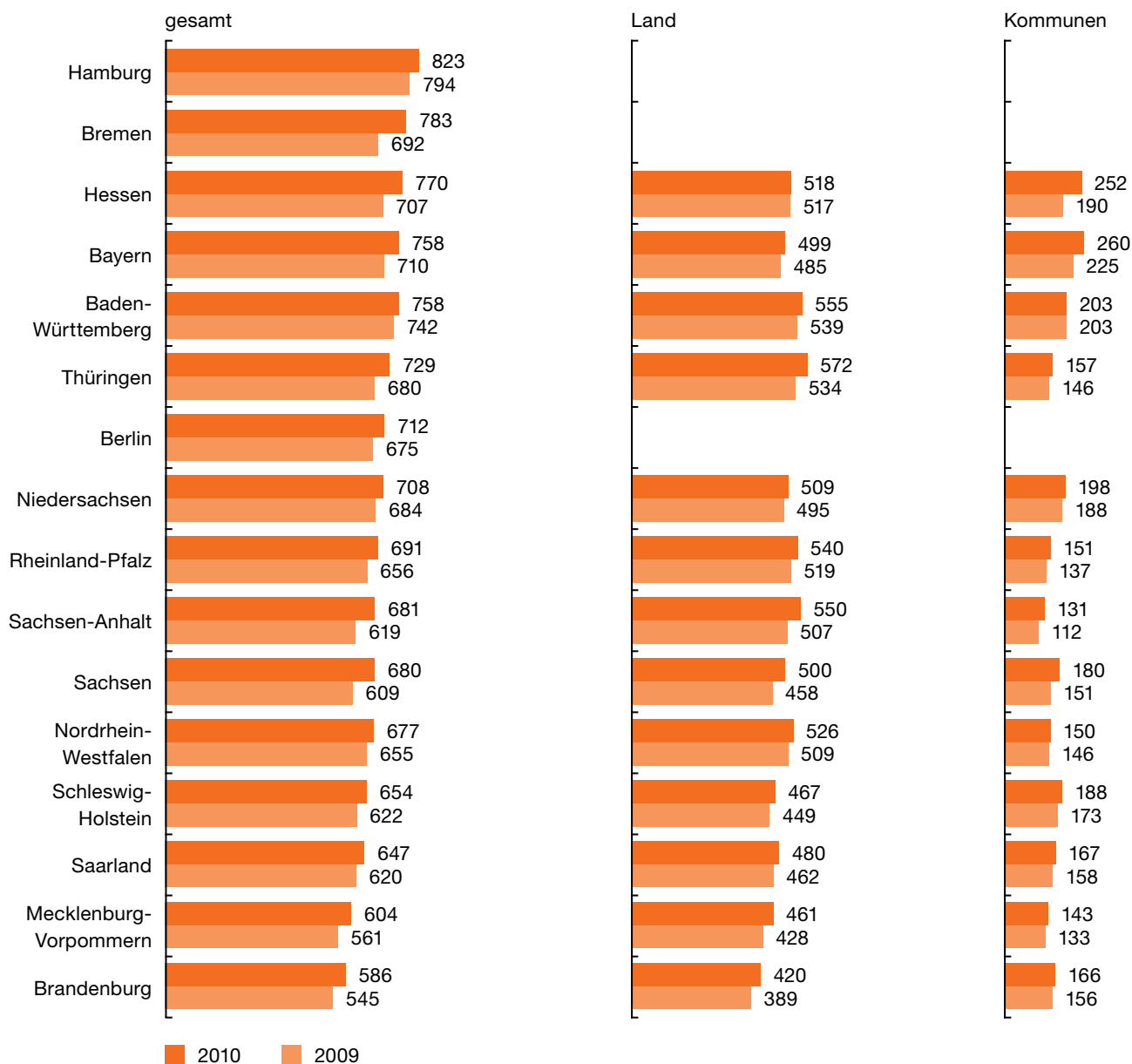
2.2 Schulen³⁸

Bezogen auf das Ausgabenvolumen ist das Schulwesen die bei Weitem wichtigste staatliche Aufgabe. Zudem tragen auch die Kommunen einen wesentlichen Anteil bei. Sie sind maßgeblich verantwortlich für die Schulgebäude und das entsprechende technische Personal. Zudem sind sie oftmals bei extra-curricularen Angeboten beteiligt und in die Bereitstellung von Ganztagsangeboten involviert. Daher liegt der kommunale Finanzierungsanteil am Gesamtzuschussbedarf für Schulen je nach Bundesland zwischen 19 % (Sachsen-Anhalt) und 34 % (Bayern). In Abbildung 29 sind die entsprechenden Zuschussbedarfe dargestellt.

³⁸ FKZ 11/12 inklusive 154 und 155 (Einrichtungen der Lehrerausbildung und der Lehrerfortbildung).

Abb. 29 Schulen: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



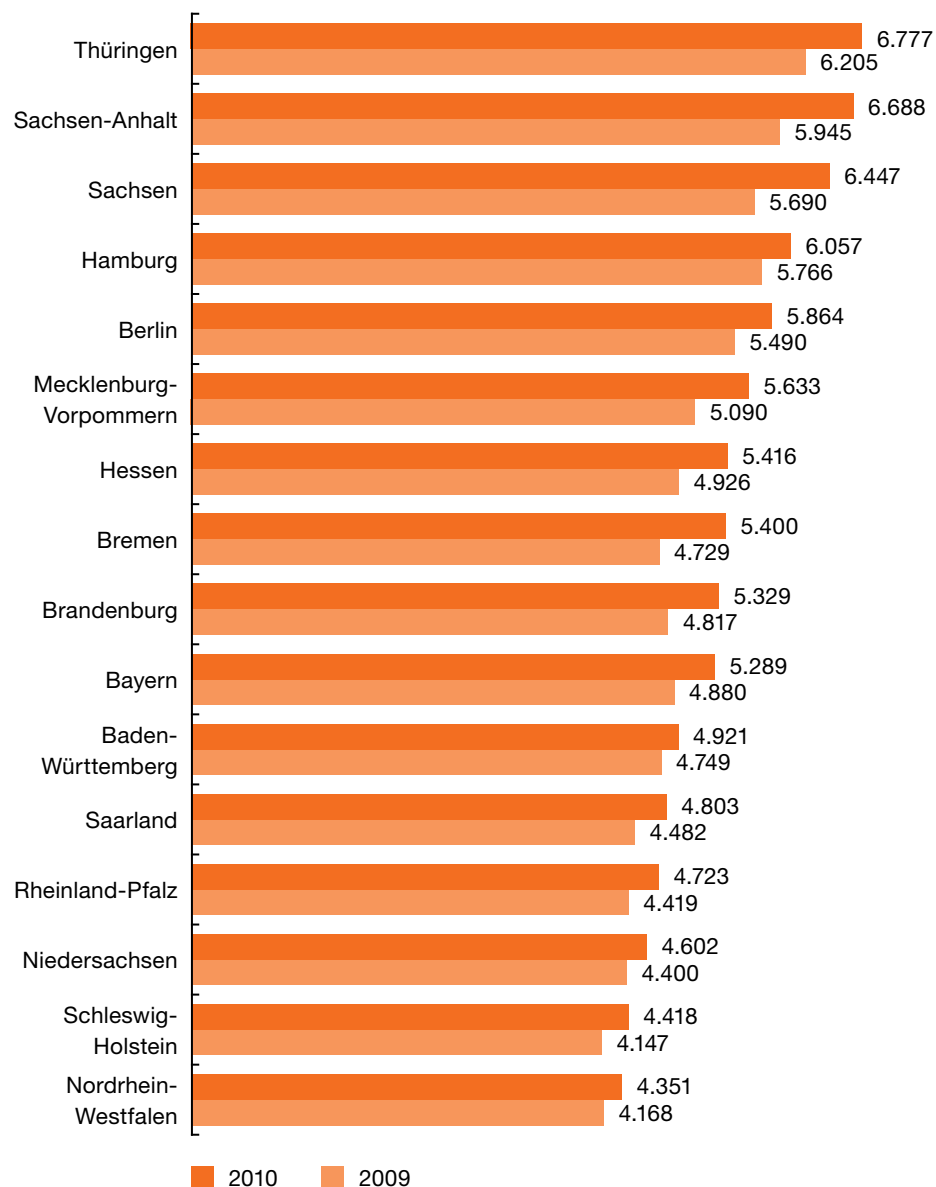
Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Hamburg ist das Bundesland mit dem höchsten Zuschussbedarf bezogen auf die Einwohnerzahl, Brandenburg das Bundesland mit dem geringsten Zuschussbedarf. Eindeutige Unterschiede zwischen Stadtstaaten, westdeutschen oder ostdeutschen Flächenländern lassen sich in dieser Betrachtung nicht feststellen.

Die Unterschiede in den Gesamtzuschussbedarfen sind vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Geburtenraten und damit der unterschiedlich hohen Schülerzahlen in den einzelnen Ländern zu betrachten. Werden die Zuschussbedarfe je Schüler miteinander verglichen, ergibt sich ein völlig anderes Bild (vgl. Abbildung 30).

Abb. 30 Schulen: Zuschussbedarf je Schüler¹

in €



¹ Auch dieser Vergleich liefert nur ein sehr grobes Bild darüber, was für die jeweiligen Schüler in den Ländern tatsächlich ausgegeben wird. Zum einen wird hier nicht zwischen Schülern an allgemeinbildenden Schulen und Berufsschülern, von denen ein großer Teil nur in Teilzeit beschult wird, unterschieden und zum anderen werden Unterschiede beim Ausbau der Ganztagschulen oder beim Anteil an Schülern an den verhältnismäßig teureren Gymnasien nicht berücksichtigt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Bezogen auf die durchschnittliche Schülerzahl im Haushaltsjahr verzeichnen die ostdeutschen Flächenländer (mit Ausnahme Brandenburgs) sowie die Stadtstaaten die höchsten Ausgaben³⁹. Unter den westdeutschen Flächenländern weisen Hessen und Bayern die höchsten Zuschussbedarfe auf. Nordrhein-Westfalen gibt am wenigsten je Schüler aus, aber auch Schleswig-Holstein bewegt sich auf ähnlich niedrigem Niveau. Damit wird die unterschiedliche demografische Entwicklung in den Ländern reflektiert: Die ostdeutschen Länder verzeichneten in den vergangenen zwanzig Jahren einen drastischen Schülerrückgang mit erheblichem Anpassungsbedarf beim Schulangebot bis hin zu weitreichenden Schulschließungen. Auch vor dem Hintergrund der Bereitstellung einer Schulgrundversorgung in kinderarmen Gebieten konnte diese Anpassung bislang nicht soweit vollzogen werden, dass ein Ausgabenniveau der westdeutschen Bundesländer erreicht wurde. Da die westdeutschen Bundesländer in den nächsten Jahren größtenteils vor ähnlichen Herausforderungen stehen werden, ist eine Annäherung der Zuschussbedarfe je Schüler zu erwarten. Immerhin reicht der zu erwartende Schülerrückgang in Westdeutschland von 2010 bis 2020 von circa 10 % in Bremen bis hin zu über 20 % im Saarland.

Der starke Schülerrückgang macht sich bereits in der Entwicklung zwischen 2009 und 2010 bemerkbar. Während fast alle Länder die Zuschussbedarfe je Einwohner deutlich erhöht haben (insgesamt um 6,0 %), fällt der Anstieg je Schüler noch deutlicher aus (insgesamt 7,4 %). Die Erhöhungen hängen dabei überwiegend mit dem Ausbau der Ganztagschulen zusammen. Als besonderer Ausgabentreiber in fast allen Bundesländern kommt der Anstieg des Anteils der Förderschüler an allen Schülern hinzu. In zahlreichen Ländern ist die Zahl der Inklusionsschüler, also die Zahl der Schüler mit besonderem Förderbedarf an Regelschulen, angestiegen, während die Zahl der Förderschüler an Förderschulen zumeist konstant geblieben ist – unabhängig davon, ob die Gesamtschülerzahl deutlich zurückgegangen ist oder nicht.⁴⁰ Dort, wo sie zurückgegangen ist, hat dies zu einem besonders starken Aufwuchs der Förderschülerquote geführt. Da hier die Angebote offenbar ihre eigene Nachfrage schaffen, wird diese voraussichtlich auch weiter steigen, wenn bei fortgeschrittener Inklusion und sinkender Schülerzahl kein Rückbau der Förderschulen gelingt.

2.3 Kultur⁴¹

Unter der Überschrift „Kultur“ ist ein recht heterogenes Aufgabenfeld zusammengefasst. Es umfasst die Finanzierung und Förderung verschiedener Kultureinrichtungen, von Theatern, über Museen bis hin zu Musikschulen, die Finanzierung verschiedener kultureller Einzelmaßnahmen, die Kulturverwaltung, den Denkmalschutz und die Denkmalpflege sowie den Bereich kirchliche Angelegenheiten. Entsprechend unterschiedlich ist auch die konkrete Mittelverteilung der Länder und ihrer Kommunen auf diese Aufgaben. Die folgende Übersicht liefert daher nur ein grobes Gesamtbild zur Ausgabensituation in den Ländern.

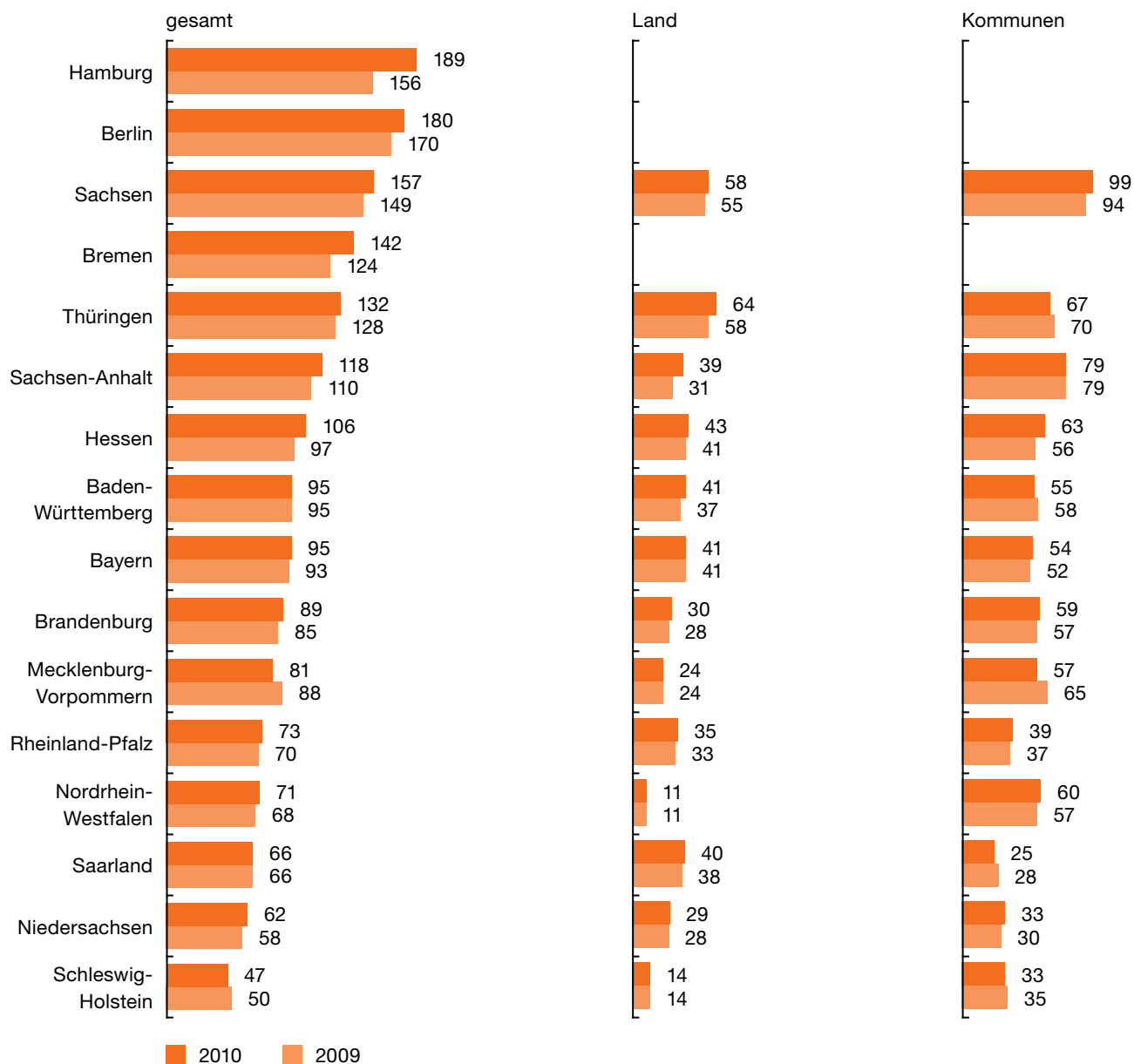
³⁹ Wie weiter unten jedoch noch gezeigt wird, haben Thüringen und Berlin ihre Ausgaben für Ganztagsangebote für Schüler vollständig in den Bereich „Schulen“ verlagert, während die anderen ostdeutschen Länder noch ausgeprägte Kinderhortsysteme aufweisen, deren Ausgaben unter Kindertageseinrichtungen (FKZ 274) verbucht werden.

⁴⁰ Vgl. beispielsweise PwC 2011: „Analyseergebnisse aus der Haushaltsstrukturkommission des Saarlandes“

⁴¹ FKZ 18, 19.

Abb. 31 Kultur: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Die hohen Zuschussbedarfe bei den Stadtstaaten zeugen von der Konzentration kultureller Aktivitäten insbesondere in Hamburg und Berlin. Auffällig sind jedoch die sehr hohen Ausgaben für Kultur in Sachsen, das mit 157 Euro zur Spitzengruppe zählt⁴², wobei die Aufgabenlast zum größten Teil auf kommunaler Ebene angesiedelt ist. Hier wirkt sich der größere Spielraum des Landes und seiner Kommunen bei der Finanzierung freiwilliger Aufgaben aufgrund der geringen Zinslast aus.

Auch die anderen ostdeutschen Flächenländer weisen im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern verhältnismäßig hohe Pro-Kopf-Ausgaben auf. Unter Letzteren ist das Ausgabenverhalten zweigeteilt. Während Hessen, Baden-Württemberg und Bayern 106 Euro bzw. 95 Euro je Einwohner ausgeben, liegen die Ausgaben der anderen westdeutschen Flächenländer zwischen 73 Euro in Rheinland-Pfalz und 47 Euro in Schleswig-Holstein. Somit gibt Sachsen als das „teuerste“ Flächenland mehr als dreimal so viel in diesem Bereich aus wie Schleswig-Holstein als das „günstigste“.

Ebenfalls auffällig sind die staatlichen Anteile an den Gesamtausgaben in Nordrhein-Westfalen und im Saarland. Während in den meisten Bundesländern zwischen 30 % (Mecklenburg-Vorpommern) und 49 % (Bayern) der Ausgaben auf Landesebene getätigt werden, liegt in Nordrhein-Westfalen der staatliche Anteil nur bei 16 %. Der Anteil reflektiert unter anderem die Tatsache, dass das Land keine Staatstheater unterhält.⁴³ Im Saarland liegt der Landesanteil dagegen bei stolzen 61 %, was mit Kapitalzuführungen des Landes an die Saarländische Staatstheater GmbH zusammenhängt.

Im Vergleich zu 2009 haben nur wenige Länder ihre Kulturzuschüsse deutlich erhöht. Besonders deutlich fällt die Erhöhung in Hamburg aus, das sich damit im Zuschussbedarfsranking 2010 noch vor Berlin platziert hat. Der Anstieg beruht auf Kapitalerhöhungen bei der Elbphilharmonie Hamburg Bau GmbH & Co. KG im Jahr 2010. Hier werden auch noch in den Folgejahren hohe Ausgaben zu erwarten sein.

Da Kulturausgaben überwiegend nicht auf gesetzlicher Basis erfolgen, sondern zu den freiwilligen Leistungen zählen, haben die Länder und Kommunen auch in Zukunft einen breiten Ermessensspielraum, was die Ausgabenentwicklung in diesem Bereich angeht. Aus den obigen Analysen geht hervor, dass die finanzschwachen alten Flächenländer schon heute deutlich geringere Kulturausgaben tätigen als die finanzstärkeren. Hingegen muss den Stadtstaaten ein relativ höherer Kulturetat zugestanden werden, da sie kulturelle Angebote auch für das Umland bereitstellen. Dennoch sollte auch hier die Entwicklung der allgemeinen Finanzsituation und insbesondere die Entwicklung der Einwohnerzahl berücksichtigt werden.

⁴² Vergleichsweise hohe Zuschussbedarfe finden sich in allen Einzelfunktionen, die hier unter „Kultur“ zusammengefasst sind, besonders auffällig sind sie jedoch in der Funktionskennziffer 187 (Sonstige Kultureinrichtungen, Heimat- und sonstige Kulturpflege). Hier fallen im Landeshaushalt insbesondere die hohen Ausgaben für die Kulturraumförderung nach § 6 SächsKRG auf.

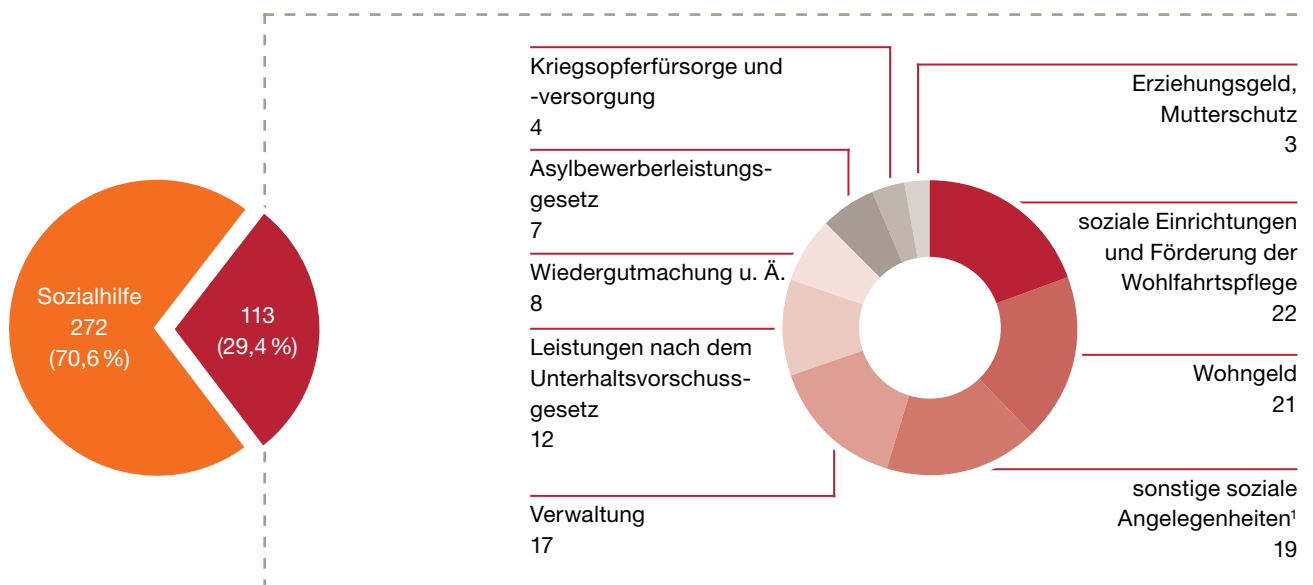
⁴³ Lediglich das Düsseldorfer Schauspielhaus erhält staatliche Förderung in größerem Umfang. Der Landeszuschuss zu anderen Bühnen im Land ist vergleichsweise sehr gering.

2.4 Soziales⁴⁴

Unter „Soziales“ werden verschiedene Aufgaben aus dem Bereich „Soziale Sicherung, Kriegsfolgeaufgaben und Wiedergutmachung“ zusammengefasst. Im Zentrum stehen dabei die Leistungen nach dem Bundessozialhilfe- und dem Asylbewerbergesetze, weiterhin die gesamte Sozialverwaltung (ohne Jugendämter und Jobcenter) sowie verschiedene Einzelaufgaben, wie die Familienhilfe, Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, Förderung der Wohlfahrtspflege und sozialer Einrichtungen, Kriegsoferversorgung und Wiedergutmachung. In einigen dieser Teilbereiche ist auch die Landesebene engagiert. Andere Sozialausgaben sind entweder Sache der Sozialversicherungsträger, des Bundes oder der Kommunen. Mit der Jugendhilfe und der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden zwei weitere wichtige Bereiche getrennt im Kapitel „Kommunen“ behandelt. Die Abbildung 32 gibt ein grobes Bild davon, wie sich im Jahre 2010 die Zuschussbedarfe der Länder und Kommunen auf die einzelnen Teilaufgaben deutschlandweit aufteilen und macht die herausragende Bedeutung der Sozialhilfe in diesem Bereich deutlich. Eine ländergenaue Aufteilung der Bereiche kann nicht vorgenommen werden, da die Zuordnungen zu den Einzelbereichen in den Ländern sehr unterschiedlich vorgenommen wird.

Abb. 32 Soziales: Verteilung der Zuschussbedarfe gesamt auf Teilaufgaben 2010

in € je Einwohner



¹ Typische „sonstige soziale Angelegenheiten“ sind Leistungen nach dem Gesetz zur Entschädigung von Opfern von Gewalttaten, der Leistungen nach verschiedenen Landessozialgesetzen

Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

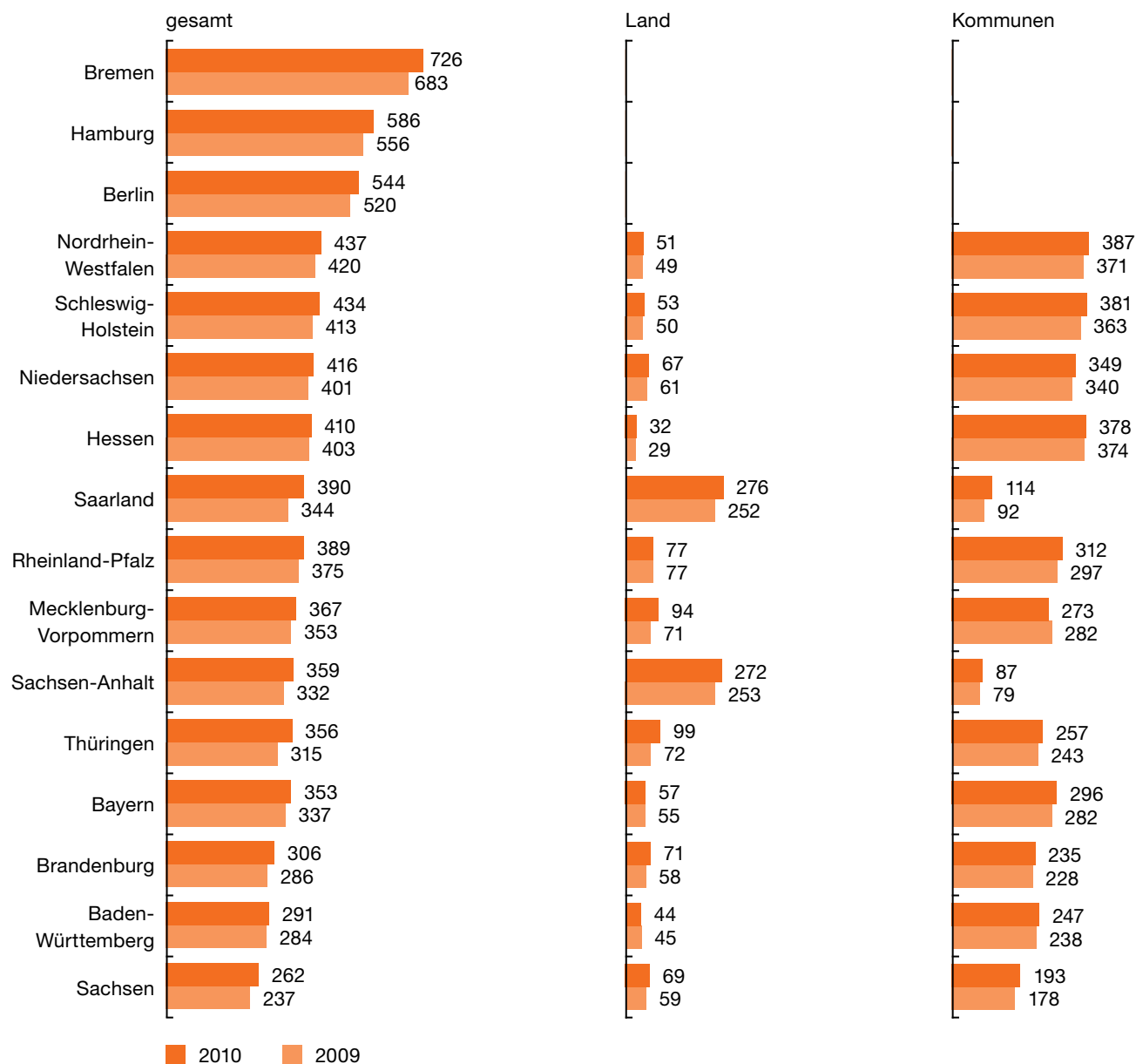
⁴⁴ FKZ 21 ohne 213 und 217, 22, 23, 29.

Unter den hier betrachteten Leistungen betreffen folgende Leistungen ausschließlich die Kommunen – insbesondere in ihrer Rolle als örtliche Träger der Sozialhilfe: Hilfen zum Lebensunterhalt, die Hilfen zur Gesundheit und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Hinzu kommen die Kriegsopferfürsorge und die Förderung der Wohlfahrtspflege und von sozialen Einrichtungen, die nur im ganz geringen Maße vom Land getätigt wird. Das Land kann die Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe und damit die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege, die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und die Leistungen der Blindenhilfe verantworten. Alternativ kann es dies aber auch nach Maßgabe des eigenen Landesrechts den Kommunen oder Kommunalverbänden überantworten. Entsprechend findet sich ein uneinheitliches Bild zur Lastenteilung bei der Sozialhilfe in den Ländern. Des Weiteren sind typische Landesaufgaben das Wohngeld und die Wiedergutmachung.

Zahlreiche Länder finanzieren ihren Kommunen Teile der Sozialhilfeausgaben und sind somit finanziell engagiert, ohne selbst die Trägerverantwortung in den entsprechenden Bereichen wahrzunehmen. Die Finanzierung kann dabei sowohl über direkte Zuweisungen aus den Einzelplänen Soziales (mit der entsprechenden Klassifizierung), als auch über den kommunalen Finanzausgleich erfolgen. Insgesamt ergibt sich bei der Betrachtung des Zuschussbedarfs – außer im Saarland und in Sachsen-Anhalt, wo die Aufgabenwahrnehmung des überörtlichen Trägers in der Sozialhilfe noch auf der Landesebene liegt – ein Vollzugsschwerpunkt auf kommunaler Ebene.

Abb. 33 Soziales: Zuschussbedarf

in € je Einwohner

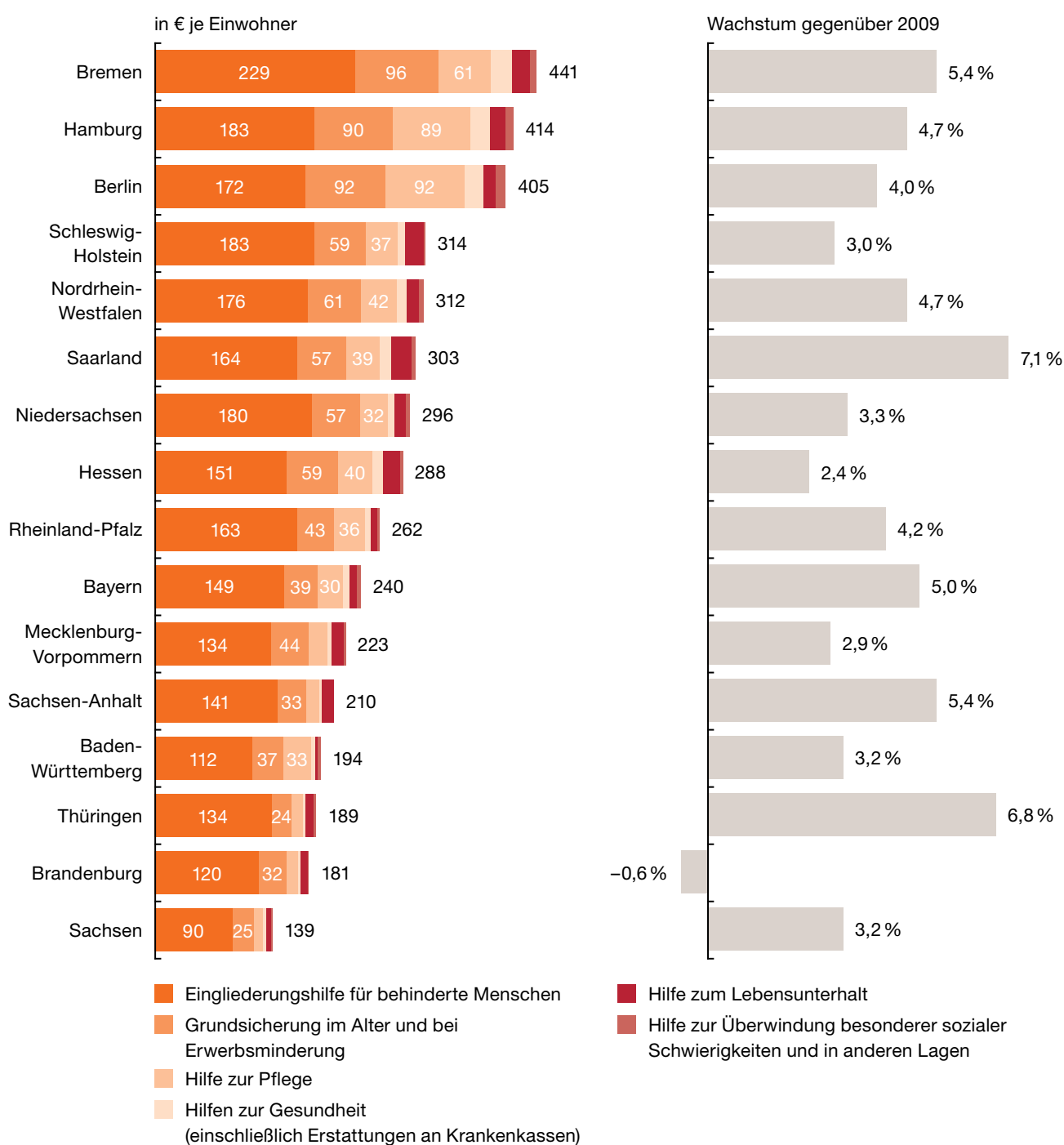


Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Aus der Darstellung lassen sich folgende, wesentliche Erkenntnisse ableiten: 1. Die Stadtstaaten verzeichnen mit Abstand die höchsten Sozialhilfeausgaben, wobei Bremen die Ausgabenliste deutlich anführt. 2. Die ostdeutschen Flächenländer tragen eine tendenziell geringere Ausgabenlast als die westdeutschen Flächenländer (mit Ausnahme Baden-Württembergs und Bayerns). Insbesondere Sachsen hat hier sehr geringe Ausgaben. 3. Im Gegensatz zum Vorjahr sind die Ausgaben in fast allen Ländern deutlich gestiegen. Der Anstieg betrug durchschnittlich 6,1 %, wobei das Saarland mit 13,5 % bzw. 46 Euro je Einwohner sowohl den größten relativen als auch absoluten Aufwuchs verkraften musste.

Für ein genaueres Bild der besonders bedeutsamen Sozialhilfeausgaben lohnt sich ein Blick in die Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamts. In der folgenden Darstellung findet sich ein Überblick über die Nettoausgaben der Länder in der Gesamtsumme und nach der jeweiligen Hilfeart. Die Nettoausgaben entsprechen dabei noch weitgehend dem hier verwendeten Zuschussbedarf. Die Sozialhilfestatistik beinhaltet keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und ermöglicht auch keine Unterscheidung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene.

Abb. 34 Soziales: Nettoausgaben der Sozialhilfe nach Hilfearten 2010



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Auch bei den Sozialhilfeausgaben wiederholt sich das Bild, dass die Stadtstaaten sehr viel und die neuen Länder vergleichsweise wenig ausgeben. Bei Letzteren macht sich immer noch bemerkbar, dass die Menschen in den neuen Ländern vor der Wende auf breiter Basis Rentenversicherungsansprüche erworben haben, die ihnen im Zuge der Wiedervereinigung anerkannt wurden und die somit Rentenleistungen als vorrangige Leistungen vor der Sozialhilfe beziehen. Auffällig sind auch hier die sehr unterschiedlichen Steigerungsraten gegenüber dem Vorjahr, wiederum mit dem Saarland an der Spitze, gefolgt von Thüringen.

Bei den einzelnen Leistungsarten ist die Eingliederungshilfe die wichtigste. Sie macht im Schnitt über 50% der Gesamtnettoausgaben aus. Besonders große Unterschiede werden bei den Hilfen im Alter und bei Erwerbsminderung sowie den Hilfen zur Pflege deutlich. Beide Hilfearten hängen erheblich davon ab, welche Sozialstruktur sich über die vergangenen Jahrzehnte gebildet hat. Dabei ist insbesondere die Frage relevant, inwieweit Renten- und Pflegeversicherungsansprüche aufgebaut werden konnten⁴⁵. Dies gilt für die Eingliederungshilfe in deutlich geringerem Maße, da diese auch bei Kindern und Jugendlichen gewährt wird, wo andere Sozialversicherungsansprüche nicht infrage kommen und es zudem einen gewissen Prozentsatz an Menschen mit Behinderungen gibt, bei denen ein Eintritt ins Regelsozialversicherungssystem zu keinem Zeitpunkt infrage kam. Nichtsdestoweniger finden sich auch bei der Eingliederungshilfe erhebliche Ausgabenunterschiede, die bei einer Betrachtung je Hilfeempfänger sogar noch deutlicher ausfallen, was auf eine sehr unterschiedliche Handhabung der Standards zur Leistungsgewährung in den Ländern hindeutet.⁴⁶

Der Ausgabenaufwuchs in der Sozialhilfe setzt sich schon seit mehreren Jahren ungebrochen fort. Ein immer größerer Anteil älterer und pflegebedürftiger Menschen führt zu höheren Ausgaben im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung⁴⁷ und bei den Hilfen zur Pflege. Die Entwicklung wird dadurch verschärft, dass ein immer größerer Anteil älterer Menschen lückenhafte oder fehlende Erwerbsbiografien aufweist. Somit wird sich der Trend der letzten Jahre fortsetzen. Die folgende Abbildung stellt den starken Anstieg der Sozialhilfeausgaben in den letzten Jahren dar. Er betrug knapp 4 Milliarden Euro zwischen 2005 und 2010, ausgehend von einem Ausgabenniveau von rund 20 Milliarden Euro in 2005. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von 3,7%.⁴⁸ Von den 4 Milliarden Euro entfallen fast 1,4 Milliarden Euro auf die Grundsicherung im Alter, die jahresdurchschnittlich um 8,3% gestiegen ist, weitere knapp 0,3 Milliarden auf die Hilfen zur Pflege (hier lag der jahresdurchschnittliche Anstieg nur bei 1,8%), während die Hilfen zum Lebensunterhalt stabil blieben und die Hilfen zur Gesundheit sogar sanken.

⁴⁵ Seit dem Jahr 2009 beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Trotz steigender Zuschussbedarfe sinkt damit seither die Finanzierungslast der Kommunen in diesem Bereich deutlich.

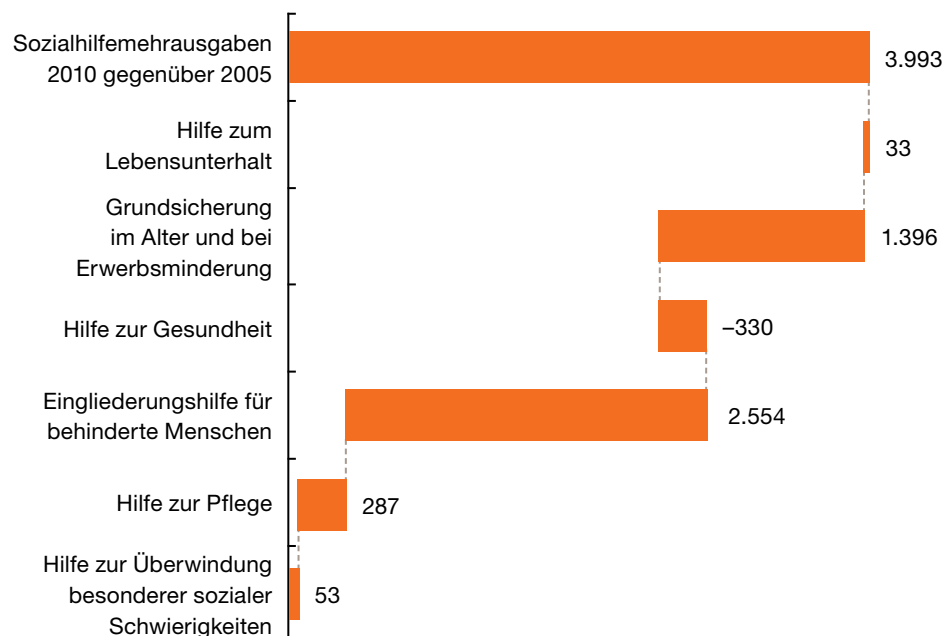
⁴⁶ So lagen die Nettoausgaben pro stationären Fall im Jahr 2010 zwischen 10.682 Euro in Sachsen und 40.853 Euro in Bremen. Der Durchschnitt aller Länder betrug 20.978 Euro.

⁴⁷ Vorbehaltlich gesetzlicher Änderungen hinsichtlich einer Zuschussrente.

⁴⁸ Hier wird lediglich der Anstieg der Bruttoausgaben betrachtet, werden die Einnahmen ebenfalls berücksichtigt, so fällt der durchschnittliche jährliche Anstieg des verbleibenden Saldos mit 4,3% noch höher aus, da die Einnahmen im gleichen Zeitraum leicht zurückgegangen sind.

Abb. 35 Soziales: (Brutto-) Ausgabenaufwuchs der Sozialhilfe 2005 bis 2010

in Mio. €



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Besonders auffällig ist auch hier wieder der Aufwuchs bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die mit knapp 14 Milliarden Euro im Jahr 2010 58 % aller Ausgaben ausmachte. Auch hier kam es in den Jahren 2005 bis 2010 zu einem überproportionalen Anstieg der Ausgaben von jahresdurchschnittlich 4,2 %. Tatsächlich ist dieser Anstieg auf einen dramatischen Aufwuchs bei den Empfängerzahlen zurückzuführen, der sich allerdings nicht durch den demografischen Wandel erklären lässt. Ein knappes Viertel des Fallzahlenanstiegs zwischen 2005 und 2010 entfiel auf die unter 18-Jährigen, die jedoch nur gut 16 % der Bevölkerung ausmachen. Ebenfalls überproportional fiel der Anstieg bei den 40 bis 65-Jährigen aus. Sie sind für etwa die Hälfte des Anstiegs verantwortlich, obwohl ihr Bevölkerungsanteil nur 38 % beträgt. Deutlich unterproportional hingegen war der Anstieg bei den über 65-Jährigen. Weniger als 4 % des Anstiegs entfiel auf diese Altersgruppe, die etwa 20 % der Bevölkerung ausmacht. Bei der verbleibenden Gruppe der 18 bis 50-Jährigen entspricht der Aufwuchs in etwa dem Bevölkerungsanteil.

Der Anstieg ist nicht alleine auf die Entwicklung bei den Schwerbehinderungen zurückzuführen. Zwar stiegen auch diese in den meisten Altersgruppen in den vergangenen Jahren⁴⁹ an, jedoch blieb der Anstieg weit unter dem der Eingliederungshilfeempfänger.⁵⁰ In einem auffälligen Zusammenhang mit den entsprechenden Zahlen in der Eingliederungshilfe stehen lediglich die Zahlen der Schwerbehinderten mit einer seelischen/psychischen Behinderung. Hier haben sich in der Bevölkerung ähnlich wie in der Eingliederungshilfe die Zahlen in den vergangenen zehn Jahren verdoppelt. Über die Ursachen kann nur spekuliert werden.⁵¹ Der starke Zustrom in die Eingliederungshilfe, der sich insbesondere in steigenden Platzzahlen bei Werkstätten und Wohnheimen für Behinderte widerspiegelt, hat also offenbar Ursachen, die außerhalb nachvollziehbarer demografischer Trends liegen und die hier nicht genauer analysiert werden können. Es muss aber nicht davon ausgegangen werden, dass sich dieser Trend ungebrochen fortsetzt, vielmehr ist wahrscheinlich, dass bei diesem Zustrom eine gewisse Sättigung einsetzt.

2.5 Frühkindliche Bildung⁵²

Der Bereich „Frühkindliche Bildung“ setzt sich haushaltssystematisch aus den Bereichen der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Tagespflege und Tageseinrichtungen für Kinder zusammen. Auch diese Aufgabe wird fast ausschließlich durch die Kommunen wahrgenommen, das Land beteiligt sich aber in der Regel direkt oder indirekt an der Finanzierung. Deshalb ist die konsolidierte Betrachtung am aussagekräftigsten. Die unterschiedlichen Zuschussbedarfe werden in Abbildung 35 deutlich.

⁴⁹ Ausführlichere Analysen hierzu finden sich in der Vorgängerstudie.

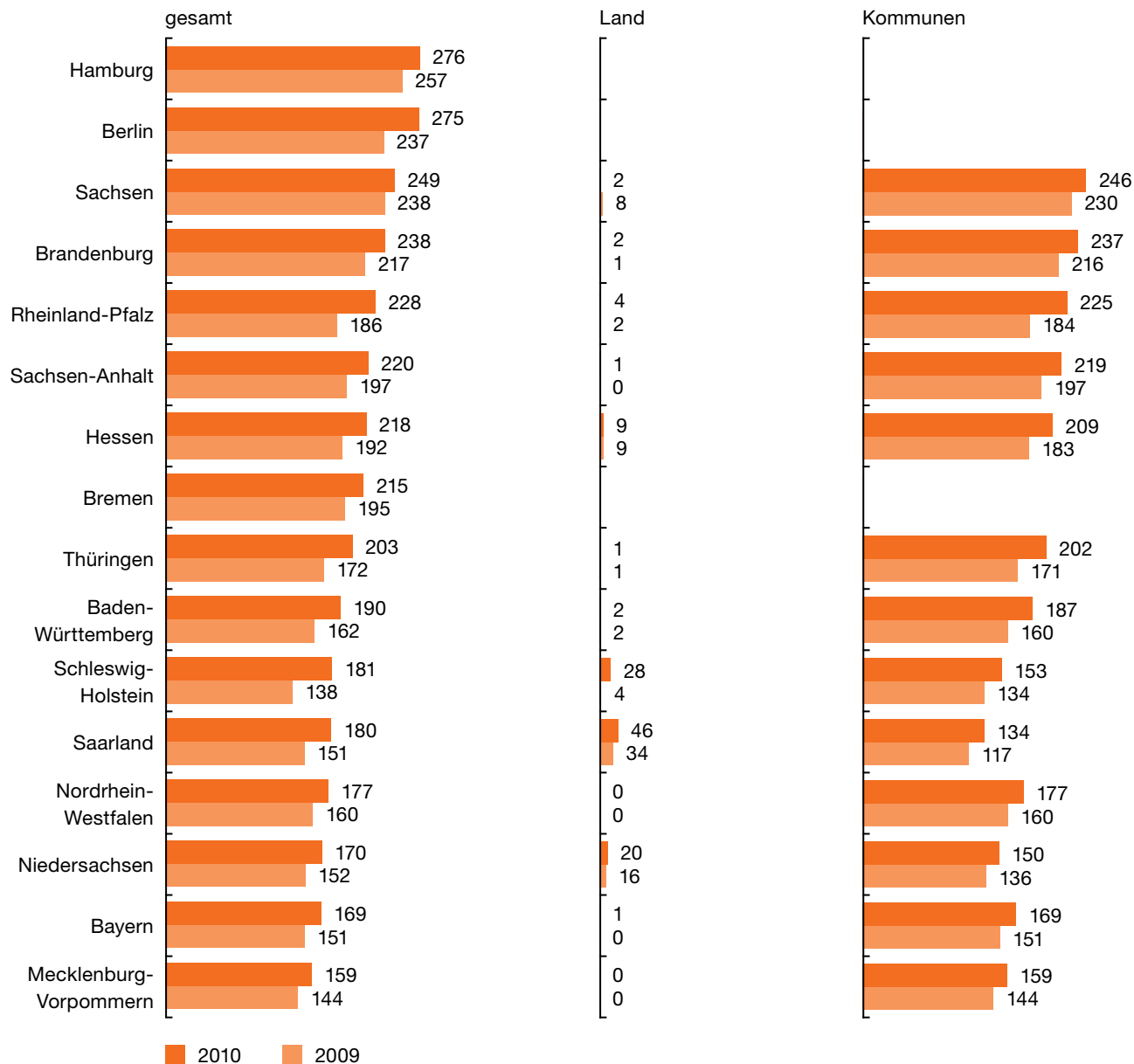
⁵⁰ Es ist dabei möglich, dass dieser Anstieg der Schwerbehinderungen von der Entwicklung in der Eingliederungshilfe verursacht wurde und nicht, wie man eigentlich annehmen würde, umgekehrt. In dieser Interpretation lassen sich Menschen, die Hilfen in Anspruch nehmen, deshalb eine Schwerbehinderung anerkennen, was sie sonst vielleicht nicht getan hätten.

⁵¹ Mögliche Erklärungen reichen von einer tatsächlichen Zunahme psychischer Erkrankungen (aufgrund von sich verändernden Familienstrukturen, einer sich wandelnden Arbeitswelt oder eines veränderten Medienverhaltens) über einen offeneren Umgang mit tatsächlich auch schon früher vorhandenen psychischen Erkrankungen bis hin zu einer höheren Diagnoseneigung psychischer Störung (motiviert durch neue Erkenntnisse bzw. Krankheitsbilder oder sogar durch Vergütungsanreize im Fallpauschalensystem) oder veränderten Anreizen im Sozialsystem (Verhinderung von Hartz IV durch Berufsunfähigkeit).

⁵² FKZ 264, 274.

Abb. 36 Frühkindliche Bildung: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



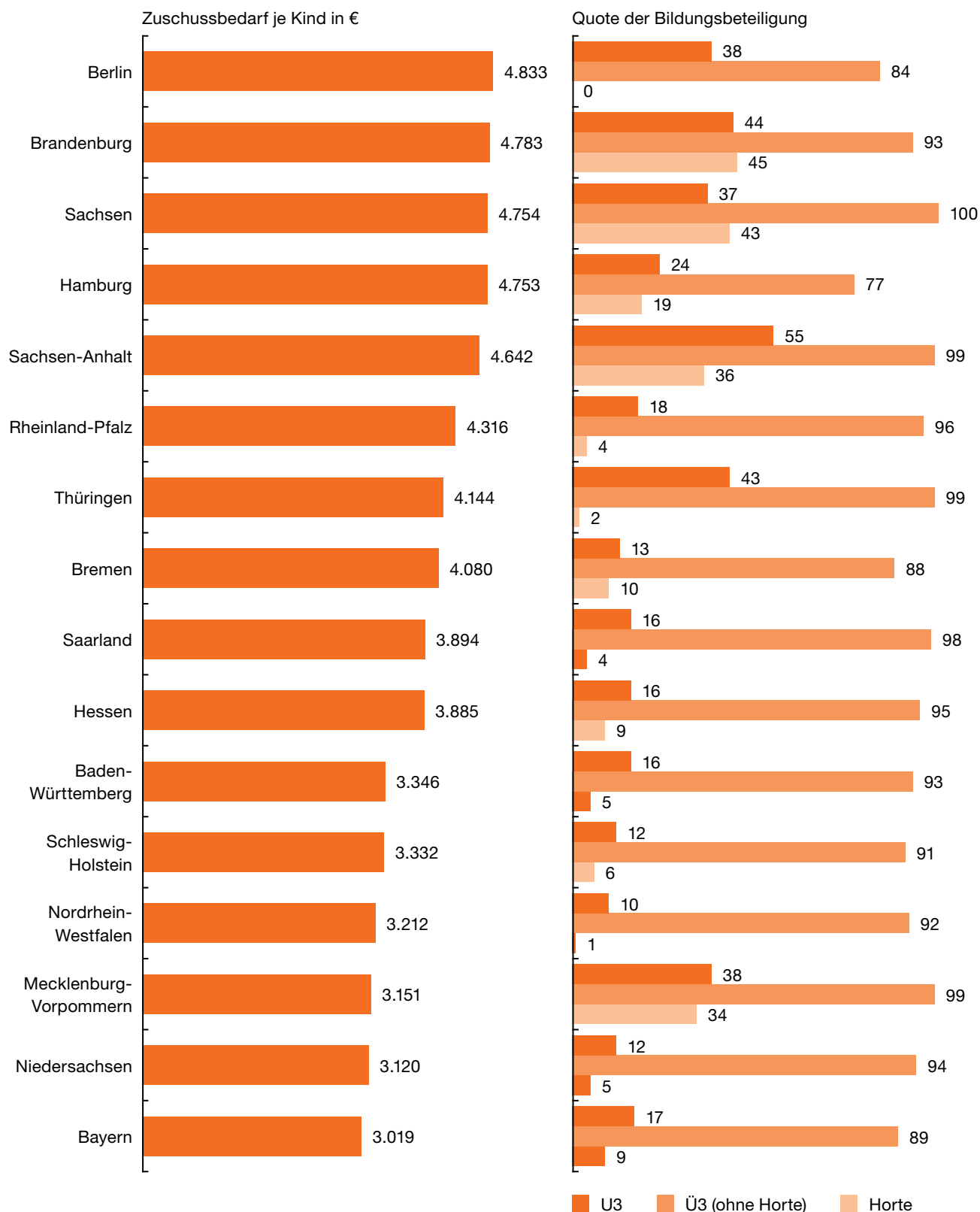
Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Insgesamt tragen in diesem Bereich die Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie das Flächenland Sachsen die größten Lasten. Der dritte Stadtstaat Bremen gibt hier deutlich weniger aus. Am unteren Ende der Skala finden sich trotz höherer Kinderzahlen als in Ostdeutschland nur westdeutsche Flächenländer; mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns, das den geringsten Zuschussbedarf überhaupt verzeichnet. Dies ist einer grundsätzlichen Zweiteilung der Bundesrepublik hinsichtlich des Ausbaustands in der Kindertagesbetreuung geschuldet. Während die ostdeutschen Länder ein nahezu bedarfsdeckendes Betreuungsangebot vorweisen können, haben die westdeutschen Länder hier noch Nachholbedarf. Auch gibt es unterschiedliche Regelungen in den Ländern zur Beitragsbefreiung der Eltern von Tageseinrichtungsgebühren. Bei der Befreiung von Gebühren war Rheinland-Pfalz Vorreiter, was sich in relativ hohen Zuschussbedarfen niederschlägt. Eine unmittelbare Beteiligung der Länder an der Ausführung der Aufgabe findet so gut wie nicht statt, auch wenn sich viele Länder an den Personalkosten beteiligen. Eine solche Beteiligung erfolgt lediglich im Saarland in Form einer direkten Bezuschussung der Träger von Tageseinrichtungen und damit auch der freien Träger aus dem Landeshaushalt. Das Land ist aber eigentlich auch nicht als ausführende Ebene anzusehen.

Im Vergleich zu 2009 verzeichnen alle Länder einen deutlichen Anstieg bei den Zuschussbedarfen, was vor allem mit dem forcierten Ausbau der Tageseinrichtungen in Hinblick auf das ab 1. August 2013 geltende Recht auf Kindertagesbetreuung zusammenhängt. Die westdeutschen Flächenländer mussten in den vergangenen Jahren einen erheblichen Ausbaurückstand nachholen. Überraschend ist jedoch dass die Anstiege in den vergleichsweise gut versorgten ostdeutschen Bundesländern zwischen 2009 und 2010 kaum geringer ausfielen.

Der unterschiedliche Ausbaustand im Jahre 2010 in Form der sogenannten Bildungsbeteiligungsquote, also des Anteils der Kinder einer Altersgruppe in Kindertagesbetreuung und die entsprechenden Zuschüsse je betreutes Kind, sind in Abbildung 37 dargestellt.

Abb. 37 Frühkindliche Bildung: Zuschussbedarf je Kind bis 6,5 Jahre und Bildungsbeteiligung 2010¹



¹ In den Bildungsbeteiligungsquoten wurden die Nichtschulkinder in Tagesbetreuungseinrichtungen in den Altersgruppen 0 bis unter 3 und 3 bis unter 7 sowie alle anderen Kinder in Tagesbetreuung der Anzahl der Kinder in der Bevölkerung der Altersgruppen 0 bis unter 3 und 3 bis 6,5 sowie 6,5 bis unter 14 gegenübergestellt. Kinder in Tagespflege (sie machten 2008 deutschlandweit etwa 3 % aller betreuten Kinder aus) wurden in der Berechnung nicht berücksichtigt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Bei der Betrachtung des Zuschussbedarfs ändert sich die Reihenfolge aus Abbildung 36 leicht, eine Abweichung über mehrere Plätze ergibt sich jedoch nicht. Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg teilen sich nun die ersten Plätze mit Sachsen und Brandenburg. Diese Reihenfolge ist jedoch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Bildungsbeteiligungsquoten zu betrachten. Die ostdeutschen Flächenländer weisen alle einen sehr hohen Anteil an unter dreijährigen Kindern in der Tagesbetreuung auf. Aufgrund anderer Personalschlüssel ist die U3-Betreuung dabei deutlich teurer als die Betreuung älterer Kinder. Zudem ist mit Ausnahme von Thüringen, das entsprechend höhere Ausgaben im Bereich der Ganztagschulen aufweist, die nachschulische Betreuung in Kinderhorten in den neuen Ländern sehr ausgeprägt. All dies erklärt die hohen Zuschussbedarfe je Kind in den ostdeutschen Bundesländern. Die geringen Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern stellen hier eine bemerkenswerte Ausnahme dar.

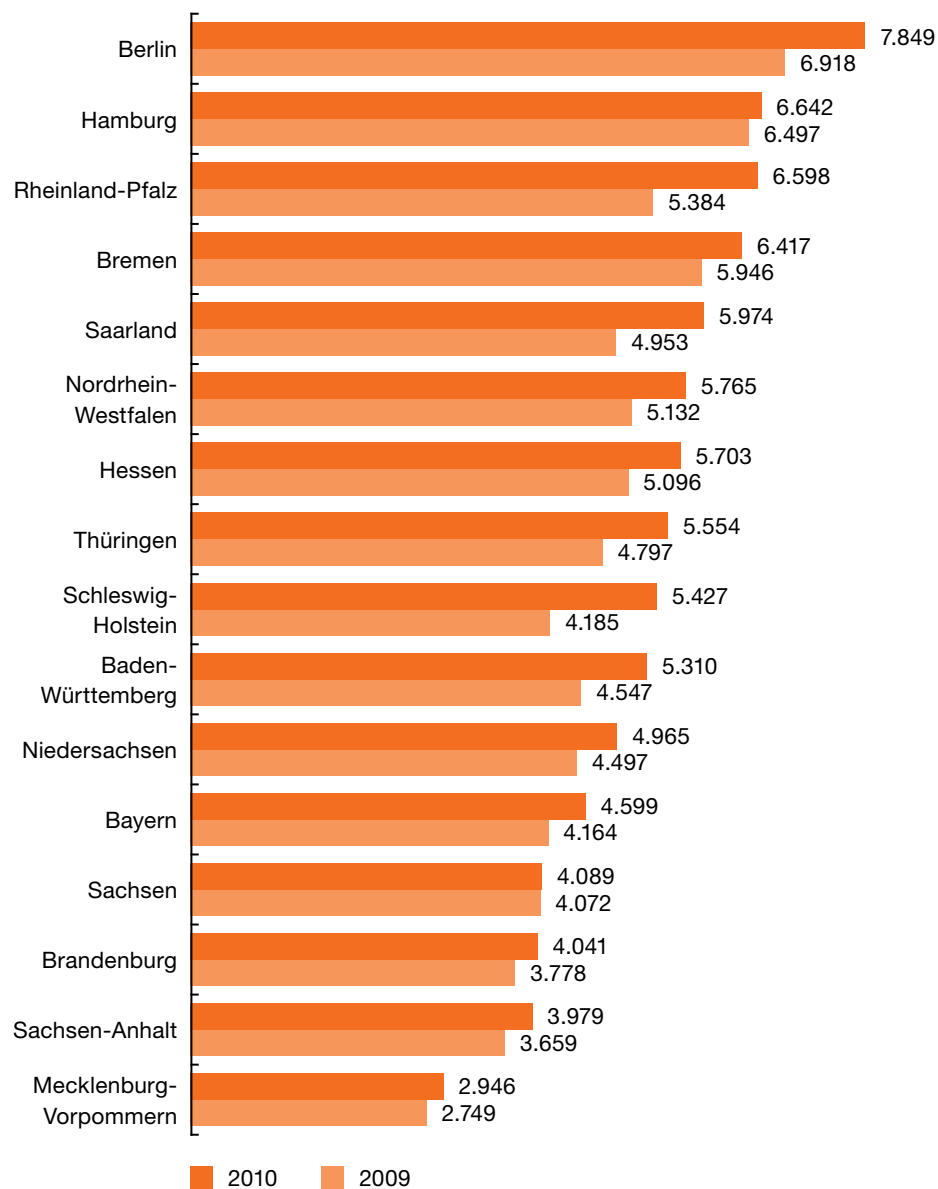
Der Befund der hohen U3 Betreuungsquoten gilt zwar auch für Berlin, allerdings wird hier der Indikator ähnlich wie in Thüringen nicht zusätzlich durch Hortbetreuungskosten überlagert, da auch Berlin die Horte vollständig ins Grundschulwesen überführt hat. Hamburg weist in beiden Bereichen nur mäßige und Bremen noch geringere Quoten auf. Zudem haben alle drei Stadtstaaten und insbesondere Hamburg ausgesprochen geringe Beteiligungsquoten im Kernbereich der Drei- bis Sechseinhalbjährigen.⁵³

Entsprechend fallen in diesen Ländern die Ausgaben je betreutes Kind besonders hoch aus (vgl. Abbildung 38), während sie in den ostdeutschen Ländern mit Ausnahme Thüringens vergleichsweise gering sind. Hier spielt auch die Frage der Elternbeiträge eine Rolle. Die Länder Berlin und Rheinland-Pfalz waren Vorreiter bei der Befreiung der Eltern von Beiträgen, was ebenfalls maßgeblich für die hohen Zuschussbedarfe in beiden Ländern verantwortlich ist.

⁵³ In Berlin ist diese geringe Quote vor dem Hintergrund eines vergleichsweise frühen Einschulungsalters zu sehen.

Abb. 38 Frühkindliche Bildung: Zuschussbedarf je Kind in Tageseinrichtungen

in €



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Hinsichtlich der weiteren finanziellen Entwicklung wird es maßgeblich darauf ankommen, wie hoch die Nachfrage nach Kindertagesbetreuungsplätzen durch die Eltern mit Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung ab dem 1. August 2013 tatsächlich ist. Hier reichen die Prognosen vom geringen Anpassungsbedarf bis zu einem gewaltigen Investitionsaufwand. Mittelfristig wird sich der deutliche Geburtenrückgang in den ostdeutschen Ländern auswirken, während die Geburtenentwicklung in den westdeutschen Ländern zunächst stabil ist.

2.6 Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung⁵⁴

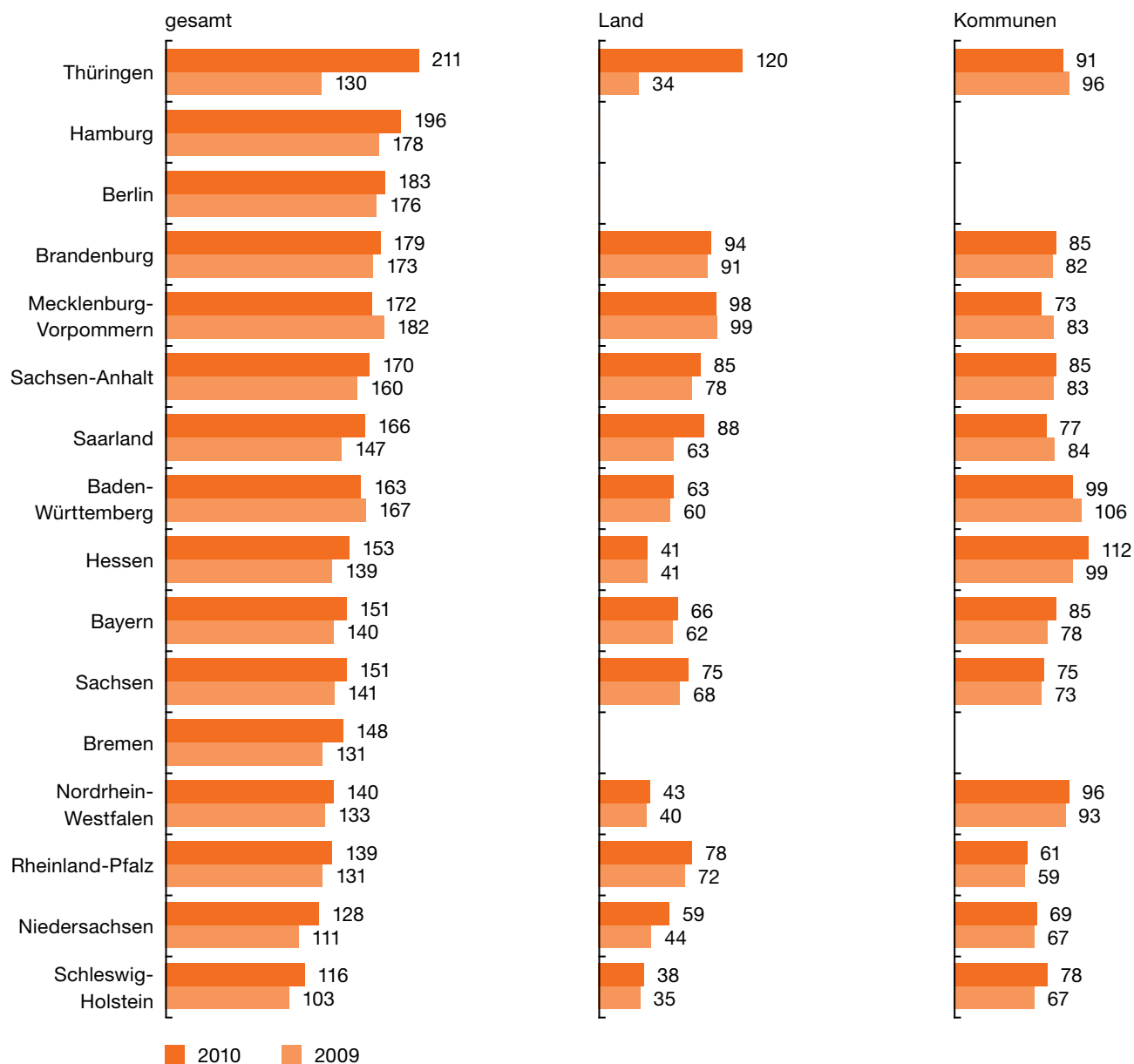
Im Gegensatz zu den bisher behandelten Aufgabenbereichen stellt der Bereich „Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung“ ein sehr heterogenes Aufgabenfeld dar, dessen Teilbereiche in keinem engen Zusammenhang stehen. Auf eine in eigenen Kapiteln getrennte Darstellung der Teilbereiche „Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens“, „Sport und Erholung“, „Umwelt- und Naturschutz“ sowie „Reaktorsicherheit und Strahlenschutz“ wird hier jedoch aufgrund der geringen finanziellen Bedeutung der Teilbereiche verzichtet. Jedoch findet sich in Abbildung 40 eine Aufgliederung des Zuschussbedarfs in die erstgenannten drei Bereiche.⁵⁵ Der Zuschussbedarf für den Gesamtbereich ist in folgender Abbildung dargestellt.

⁵⁴ FKZ 3.

⁵⁵ Der Bereich „Reaktorsicherheit und Strahlenschutz“ spielt auf Landesebene keine Rolle.

Abb. 39 Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Den höchsten Gesamtzuschussbedarf weist mit 211 Euro je Einwohner Thüringen auf, gefolgt von Hamburg mit 196 Euro je Einwohner. Den geringsten Zuschussbedarf weist Schleswig-Holstein mit 116 Euro je Einwohner auf. Niedersachsen mit dem zweitgeringsten Zuschussbedarf gibt hier bereits 128 Euro je Einwohner aus. Alle anderen Länder verteilen sich gleichmäßig zwischen diesen Extremen, wobei sich die neuen Bundesländer im oberen, die alten im unteren Teil der Rangliste befinden. In den neuen Ländern beteiligen sich nach Artikel 14 des Gesetzes zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung die Krankenkassen noch bis 2014 an den Krankenhausinvestitionen der Länder. Dies ermöglicht in diesen Ländern zusätzliche Investitionen, die entsprechend nur teilweise von den Ländern selbst getragen werden müssen.⁵⁶

Werden die Zuschussbedarfe nun nach den wichtigsten Teilbereichen untergliedert (vgl. Abbildung 40), so werden sehr unterschiedliche Schwerpunkte deutlich. Im Bereich „Maßnahmen und Einrichtungen des Gesundheitswesens“, in dem die Länder im Rahmen der sogenannten „dualen Finanzierung“ maßgeblich für die Krankenhausinvestitionsförderung verantwortlich sind und die Kommunen oftmals selbst als Träger von Krankenhäusern auftreten, weist Hamburg mit 128 Euro je Einwohner insgesamt die höchsten, Schleswig-Holstein mit nur 39 Euro je Einwohner die niedrigsten Zuschussbedarfe auf.⁵⁷

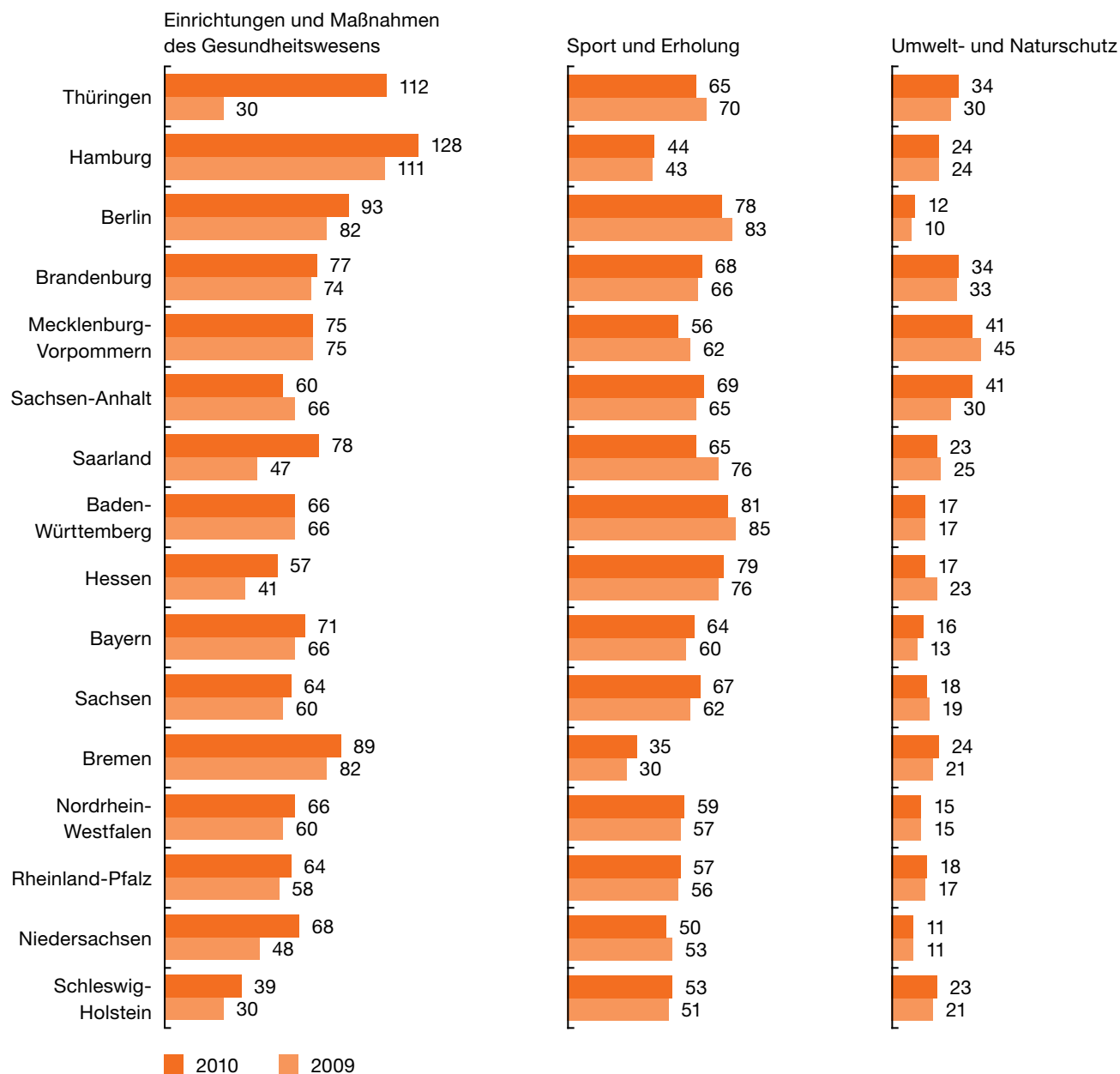
Ähnlich heterogen stellen sich die Zuschussbedarfe in den Bereichen „Sport und Erholung“ sowie „Umwelt- und Naturschutz“ dar. Bei Ersteren schwanken die Zuschüsse zwischen 81 Euro (Baden-Württemberg) und 35 Euro (Bremen) je Einwohner. Dieses Spektrum spiegelt das unterschiedliche kommunale Engagement bei diesen vorwiegend freiwilligen Aufgaben wider, während der staatliche Finanzierungsanteil sehr gering ist. Bei Letzterem, überwiegend staatlich finanziertem Bereich schwanken die Zuschüsse zwischen 41 Euro (Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt) und 11 Euro (Niedersachsen). Hier können jedoch Abgrenzungsprobleme gegenüber den Aufgabenbereichen „Arbeitsschutz“ und „Innere Verwaltung“ zu den erheblichen Unterschieden beitragen.

⁵⁶ So sind auch Zuweisungen für Investitionen an Krankenhäuser der Hauptgrund für den sprunghaften Anstieg der staatlichen Ausgaben in Thüringen. Diese Zuweisungen stiegen von circa 6 Millionen Euro in 2009 auf 153 Millionen Euro in 2010. Laut Haushaltsplan 2012 werden diese Zuweisungen in den Folgejahren jedoch wieder deutlich abgesenkt.

⁵⁷ Auch hier muss jedoch noch einmal auf die Abgrenzungsprobleme zwischen Krankenhaus- und Hochschulbereich bei den Universitätskliniken hingewiesen werden.

Abb. 40 Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung: Zuschussbedarf der Teilbereiche

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Im Vergleich zum Vorjahr finden sich die höchsten Anstiege im Bereich der Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens, was mit den hohen Investitionsbedarfen in diesem Bereich zusammenhängt. Dabei sind die Zuweisungen in vielen Ländern sehr volatil, wie man am Beispiel Thüringens erkennen kann, das 2009 nahezu keine Investitionszuweisungen an Krankenhäuser tätigte, diese aber im Jahr 2010 um 147 Millionen Euro erhöhte. Tendenziell rückläufig sind in den meisten Ländern die Zuschussbedarfe im Bereich „Sport und Erholung“, was damit zusammenhängt, dass es sich hierbei schwerpunktmäßig um kommunale freiwillige Aufgaben handelt, die angesichts angespannter Haushaltslagen oftmals eingeschränkt werden. Sehr uneinheitlich wiederum ist die Entwicklung im Bereich „Umwelt- und Naturschutz“.

Der Rückzug der Krankenkassen aus den Krankenhausinvestitionen in den neuen Ländern und die teilweise schlechte wirtschaftliche Lage vieler Krankenhäuser lassen für die Zukunft steigende Zuschüsse in diesem Bereich erwarten, was dann auch die Gesamtentwicklung im Aufgabenbereich prägen wird.

2.7 Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste⁵⁸

Mit den Teilbereichen „Wohnungswesen“, „Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen“, „Kommunale Gemeinschaftsdienste“ und „Städtebauförderung“, bildet auch dieser Bereich eine heterogene Mischung aus Landes- und kommunalen Aufgaben. Zudem wurde aus Vergleichsgründen der Bereich „Wohnungsbauunternehmen“ hier mit erfasst.

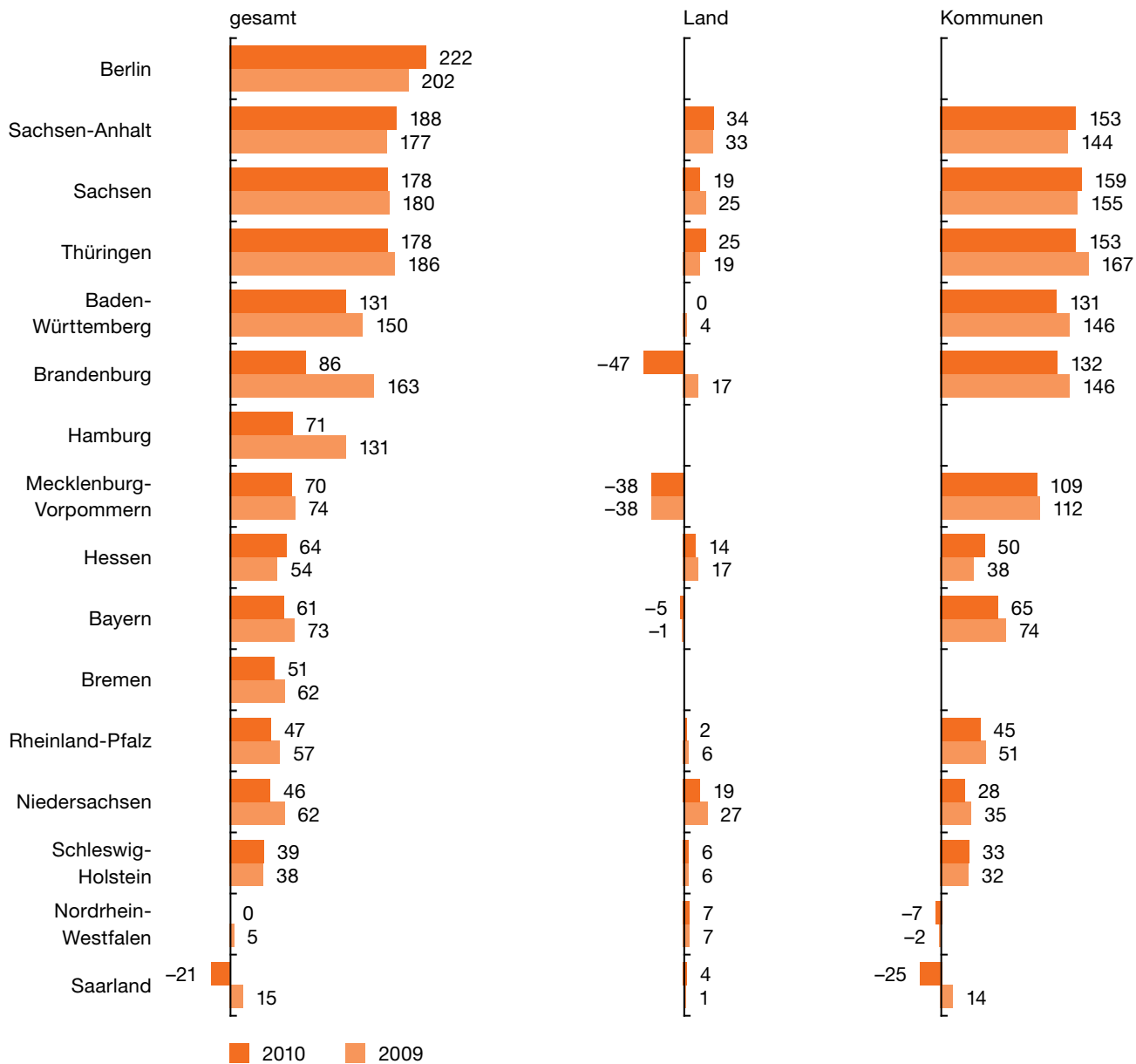
Abbildung 41 macht deutlich, dass das Ausgabenverhalten der Länder in diesem Bereich zweigeteilt ist. Nach Berlin, das mit gewissem Abstand die höchsten Zuschussbedarfe aufweist, folgt eine Gruppe mit relativ hohen Ausgaben, die alle ostdeutschen Flächenländer außer Brandenburg, Hamburg und mit etwas Abstand Baden-Württemberg umfasst. Eine zweite Gruppe um die sonstigen westdeutschen Flächenländer, Brandenburg und Bremen weist deutlich geringere Zuschussbedarfe auf. In Nordrhein-Westfalen gleichen die kommunalen Einnahmen den ohnehin geringen staatlichen Zuschussbedarf komplett aus, während dieser Effekt im Saarland sogar so groß ist, dass pro Einwohner ein Plus von 21 Euro für diesen Aufgabenbereich verbucht werden kann.⁵⁹

⁵⁸ FKZ 4 und 854.

⁵⁹ Die Verbesserung im Saarland ist vermutlich ebenfalls ein Ergebnis der Zuordnungsprobleme im Rahmen der kommunalen Doppikumstellung und das Gegenstück zum Zuschussbedarfsanstieg im Aufgabenbereich „Zentrale Verwaltung“.

Abb. 41 Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste: Zuschussbedarf

in € je Einwohner

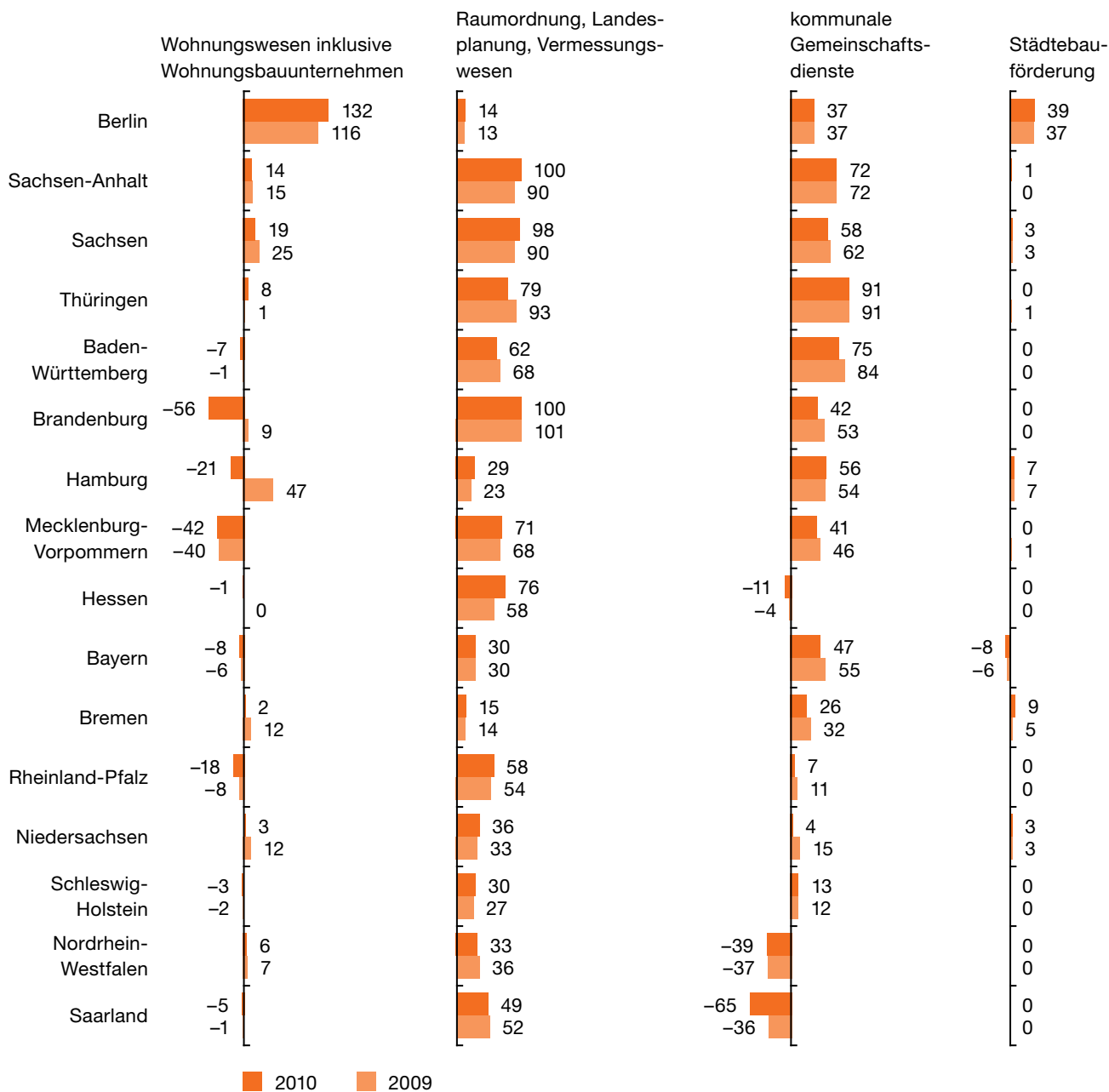


Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Wird der Bereich wie in Abbildung 42 in seine Teilbereiche aufgeschlüsselt, wird deutlich, dass der hohe Zuschussbedarf Berlins mit 132 Euro je Einwohner zu mehr als der Hälfte auf die Wohnungsbauförderung zurückgeht; ein Bereich, in dem kein anderes Land höheren Zuschussbedarf als 19 Euro verzeichnet. Obwohl die diversen Wohnungsbauförderprogramme bis 2005 ausgelaufen sind, bestehen die Belastungen für den Berliner Haushalt noch auf absehbare Zeit in nur langsam sinkender Höhe fort. Der Mehrbedarf der neuen Länder entsteht aus einer Kombination von Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen und kommunaler Gemeinschaftsdienste; die Städtebauförderung spielt nur in Berlin eine nennenswerte Rolle. Brandenburg konnte aufgrund hoher Einnahmen aus dem Sondervermögen Wohnungsbau in diesem Jahr hier sogar deutliche Zuschüsse erwirtschaften, und auch Mecklenburg-Vorpommern kann seine Mehrausgaben zum Teil durch den Rückfluss von in den Vorjahren gewährten Darlehen für den Wohnungsbau kompensieren. Im Bereich „Kommunale Gemeinschaftsdienste“ weist Baden-Württemberg recht hohe Zuschussbedarfe auf. Die Unterschiede zwischen den Ländern in diesem Bereich beruhen zum einen auf unterschiedlichen Kostendeckungsgraden in den Gebührenhaushalten, vor allem aber auf unterschiedlichen Methoden zur Ermittlung der kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen.

Abb. 42 Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste: Zuschussbedarf der Teilbereiche

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Im Bereich „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“ lassen sich keine wesentlichen Trends für die Ausgaben- und Einnahmeentwicklung erkennen, wenn man einmal vom möglichen Verkauf von öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften absieht. Der deutliche Überhang Berlins wird noch einige Jahre fortbestehen, dann aber aufgrund ausgelaufener Wohnungsbauförderung deutlich sinken. Insgesamt deuten die erheblichen Ausgabenunterschiede auf einen gewissen Gestaltungsspielraum der Länder und ihrer Kommunen hin, der genutzt werden kann, ebenso wie im Bereich „Städtebauförderung“ und dem Bereich „Kommunale Gemeinschaftsdienste“. Wo die höheren Ausgaben in den neuen Ländern auf Fördermittel der EU zurückgehen, kann mit abnehmenden Ausgaben in der nächsten Förderperiode gerechnet werden.

2.8 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten⁶⁰

Der Bereich „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ umfasst die Teilbereiche „Landwirtschafts- und Forstverwaltung“, „Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen“, „Verbesserung der Agrarstruktur“, „Einkommensstabilisierende Maßnahmen“ und „Sonstige Bereiche“. Diese Aufgaben betreffen in erster Linie die Flächenländer und hier die staatliche Ebene, während sie in den Stadtstaaten so gut wie keine Rolle spielen.

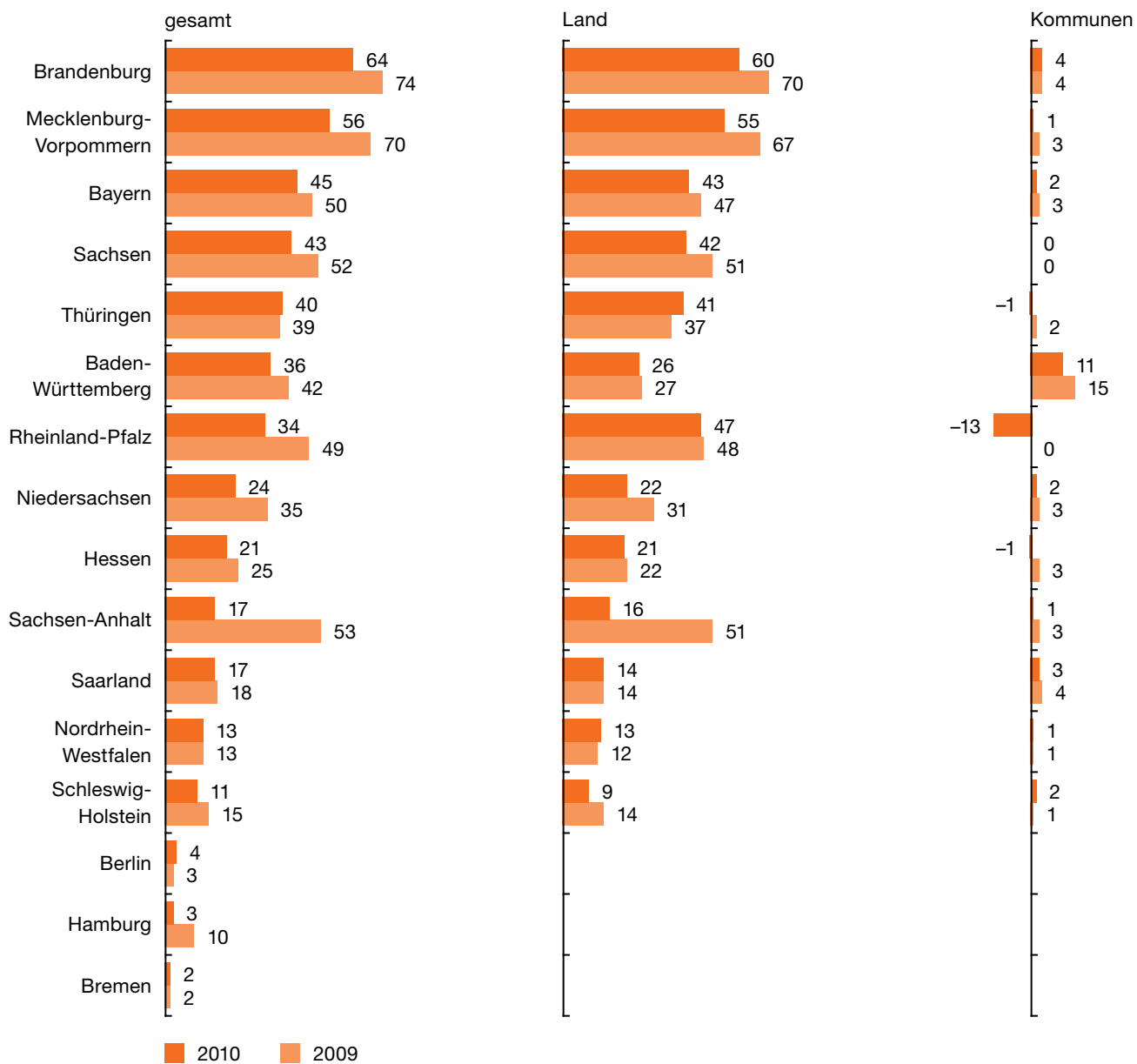
Die Rangfolge der Zuschussbedarfe wird auch in diesem Bereich wieder von den neuen Ländern angeführt, lediglich Sachsen-Anhalt liegt hinter der Mehrzahl der westdeutschen Flächenländer.⁶¹ Ähnlich hohe Ausgaben wie die ostdeutschen Bundesländer (mit Ausnahme Sachsen-Anhalts) verzeichnen auch Bayern und Baden-Württemberg, das zudem als einziges Bundesland signifikante kommunale Beteiligung an diesem Aufgabenbereich aufweist. Die Schlussgruppe unter den Flächenländern bilden das Saarland, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

⁶⁰ FKZ 5 und 81.

⁶¹ Die Zuschussbedarfe aller neuen Bundesländer, besonders aber von Sachsen-Anhalt, werden durch ein Statistikproblem niedriger ausgewiesen, als sie tatsächlich sind. So werden Einnahmen aus dem EU-Ausrichtungsfonds (FKZ 528) in diesen Ländern an die Kommunen weitergereicht, die sie jedoch nicht im gleichen Bereich verbuchen (können) da ihnen eine analoge Gliederungsnummer nicht zur Verfügung steht. Es handelt sich z. B. um Zuschüsse für ländlichen Wegebau, Dienstleistungen zur Grundversorgung mit Trink- und Abwasser, Zuschüsse für den Bau und Ausbau von Schulen und Kindertagesstätten. Entsprechend werden die Ausgaben im Bereich „Verbesserung der Agrarstruktur“ in den neuen Ländern in der Statistik um 7 Euro bis 19 Euro je Einwohner geringer angegeben, als sie tatsächlich sind, gleichzeitig erhöht dieser Umstand die in den Bereichen „Schulen“, „Straßenbau“ und „Frühkindliche Bildung“ erfassten Ausgaben entsprechend.

Abb. 43 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Zuschussbedarf

in € je Einwohner

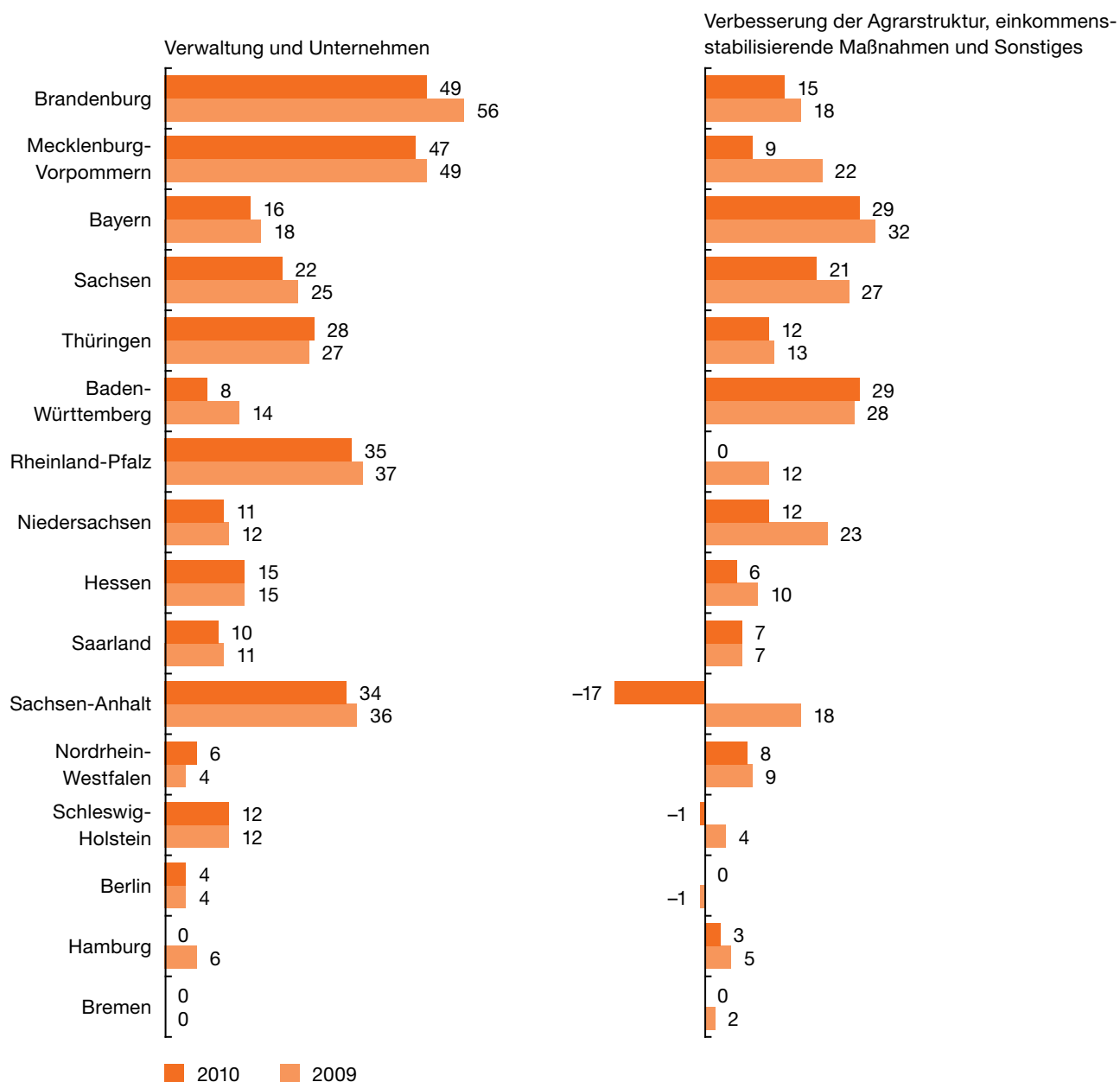


Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Werden die Teilbereiche nun in die zwei Gruppen „Verwaltung und Unternehmen“ einerseits und „Verbesserung der Agrarstruktur“, „Einkommensstabilisierende Maßnahmen“ und „Sonstiges“ andererseits aufgeteilt (in letzterer Gruppe spielen im Wesentlichen die Zuschussbedarfe zur Verbesserung der Agrarstruktur eine Rolle, die sich in erster Linie in der Kofinanzierung der EU-Agrarförderung begründen), ergibt sich das folgende Bild:

Abb. 44 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Zuschussbedarf der Teilbereiche

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

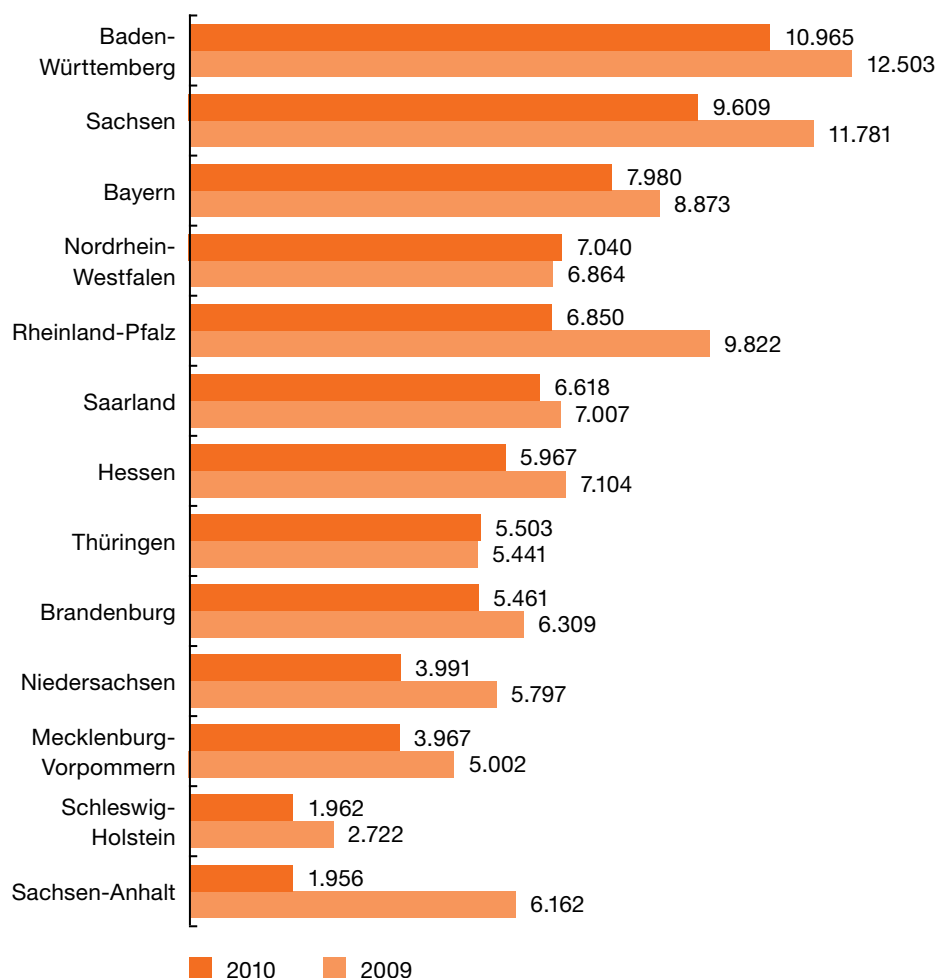
Zwar sind die neuen Länder auch hier führend bei den Ausgaben in der Gruppe „Verwaltung und Unternehmen“, Brandenburg weist jedoch mit 49 Euro je Einwohner mehr als doppelt so hohe Zuschussbedarfe auf wie Sachsen. Mit Ausnahme des sehr günstigen Nordrhein-Westfalen und des sehr teuren Rheinland-Pfalz ist das Zuschussbedarfsniveau der westdeutschen Flächenländer vergleichbar. Alle anderen westdeutschen Flächenländer weisen ein vergleichsweise geringes Zuschussbedarfsniveau auf. Auffällig ist, dass viele Länder gegenüber 2009 ihren Zuschussbedarf zurückführen konnten.

In der Gruppe „Verbesserung der Agrarstruktur etc.“ fällt das stabil hohe Zuschussbedarfsniveau Bayerns und Baden-Württembergs auf. Bei den anderen Ländern unterscheiden sich die Ausgaben teilweise erheblich untereinander, auch der Vergleich zwischen 2009 und 2010 ist durch große Unterschiede geprägt. Dies hängt mit der Verwendung von EU-Mitteln in diesem Bereich zusammen, die sich als Einnahmen sehr unterschiedlich über die jeweiligen Förderzyklen von sieben Jahren verteilen. In der Regel beginnen die Länder bereits mit der Auszahlung auf ihre Förderprogramme bevor sie von der EU refinanziert werden, sodass in einzelnen Jahren hohe Auszahlungsüberschüsse entstehen, denen dann in späteren Jahren hohe Einnahmen gegenüberstehen. In diesen Jahren können trotz nationalem Finanzierungsanteil sogar negative Zuschussbedarfe entstehen. Da diese Zyklen in den verschiedenen Ländern von der Schnelligkeit bei der Beantragung und Genehmigung abhängen, sind sie trotz einheitlicher Förderperioden nicht deckungsgleich, sodass sich in einzelnen Jahren Vergleichsstörungen ergeben können. Da der aktuelle Zyklus im Jahr 2013 endet, ist damit auch der insgesamt starke Rückgang der Zuschussbedarfe von 2009 auf 2010 erklärt.

Die Ausgaben für die Landwirtschaft und das Forsten hängen maßgeblich von der landwirtschaftlich genutzten und bewaldeten Fläche ab. Hingegen verhält sich die Einwohnerzahl in den Ländern nicht genau proportional zur Landesfläche. Die unterschiedliche Siedlungsdichte überlagert somit das Bild, das oben vom Ausgabenverhalten der Länder gezeichnet wurde. Werden die Zuschussbedarfe auf die Landesfläche bezogen, so ergibt sich ein anderes Bild des Ausgabenverhaltens der Länder.

Abb. 45 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Zuschussbedarfe je Quadratkilometer

in €



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Mit Ausnahme Sachsens weisen nun die neuen Länder unterdurchschnittlich hohe Zuschussbedarfe auf, während ansonsten noch Baden-Württemberg überdurchschnittliche Ausgaben aufweist. Unter den westdeutschen Flächenländern stellt sich nun nicht mehr Nordrhein-Westfalen, sondern Schleswig-Holstein als das günstigste Bundesland dar.

Da in der Struktur der Land- und Forstwirtschaft in Deutschland bis 2020 keine dramatischen Veränderungen absehbar sind, hängt die Ausgabenentwicklung maßgeblich von den politischen Entscheidungen der Länder ab. Die deutlichen Unterschiede der Ausgaben sowohl in der flächen- als auch in der einwohnerbezogenen Betrachtung weisen auf einen entsprechenden Gestaltungsspielraum hin.

2.9 Energie- und Wasserwirtschaft, Beteiligungen, Vermögen⁶²

Neben den öffentlichen Kernaufgaben betätigen sich Länder und Kommunen in verschiedenen Bereichen, die grundsätzlich marktfähig sind und bei dem das Erzielen von Einnahmen ein wesentliches Charakteristikum der Tätigkeit ist. Im Zentrum der Aktivitäten stehen dabei Bereiche, bei denen natürliche Monopole existieren, da beispielsweise die hohen Kosten zum Aufbau und Betrieb eines Versorgungsnetzes einen parallelen Betrieb durch mehrere Wettbewerber unwirtschaftlich werden lassen. Da insbesondere bei der Energie- und der Wasserversorgung eine privatwirtschaftliche Organisation nur mit hohem Regulierungsaufwand ermöglicht werden kann, bei der die Kosten der Regulierung öffentlich bleiben, die Erträge aus der Versorgung aber privatisiert werden, haben viele Länder und Kommunen an ihren öffentlichen Versorgungsunternehmen festgehalten oder diese rekommunalisiert. In der hier getätigten Zusammenfassung ist es dabei unerheblich, ob ein entsprechender Versorger öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich, jedoch mit öffentlichen Eigentümern organisiert ist bzw. ob institutionell oder aufgabenorientiert gebucht wird.⁶³

Daneben engagiert sich die öffentliche Hand aber auch in weiteren Wirtschaftsbereichen, die hier mitberücksichtigt sind, wie z. B. Bergbau, (Landes-)Banken, Messen und vieles mehr. Zu nennen ist zudem das Engagement der Länder bei den staatlichen Lotterien. Nicht einbezogen wurden hingegen Wirtschaftsunternehmen, die konkreten, hier betrachteten anderen Aufgabenbereichen zuzuordnen sind (z. B. Wohnungsbauunternehmen, Verkehrsbetriebe und Ähnliches). Eine weitere Kategorie in diesem Bereich bildet das allgemeine Kapital- und Grundvermögen sowie das Sondervermögen. Alle Bereiche zeichnet das Potenzial aus, Renditen zu erwirtschaften, also dem Land oder den Kommunen Einkünfte zu bescheren, die sich in negativen Zuschussbedarfen auswirken – sofern nicht echte Subventionen enthalten sind. Eine Ausnahme bildet der Teilbereich „Regionale Fördermaßnahmen“; hierunter fallen insbesondere die Ausgaben und Einnahmen im Rahmen der Programme um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Die entsprechenden Förderprogramme für betriebliche Investitionen und zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur, die national kofinanziert werden müssen, dienen nicht der Erzielung von Renditen für die öffentliche Hand, entsprechend fallen die Zuschussbedarfe in den Förderregionen deutlich positiv aus. Abbildung 46 gibt eine Übersicht über den Gesamtzuschussbedarf der zusammengefassten Teilbereiche.

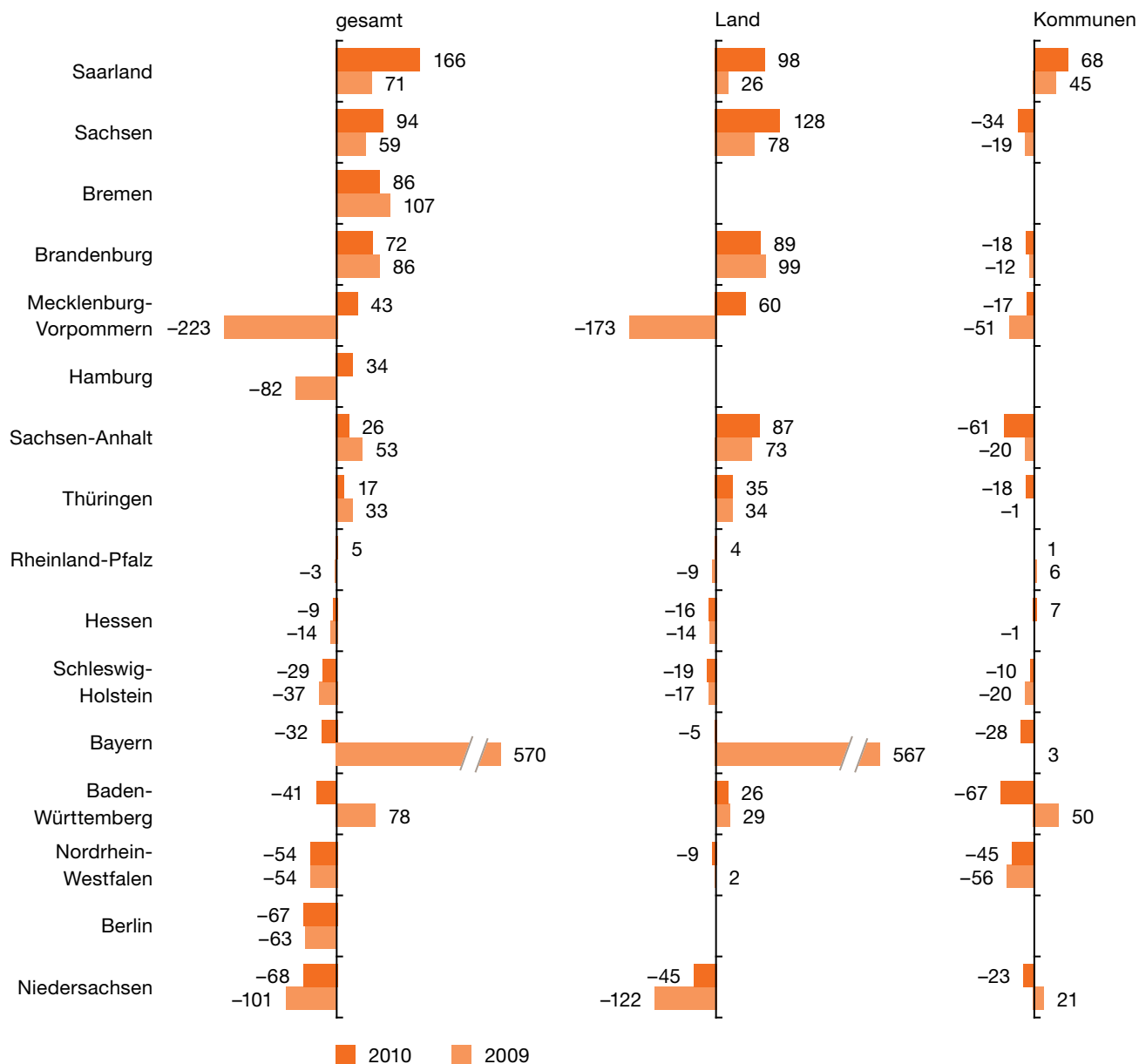
Die Abbildung zeigt ein zweigeteiltes Bild: Die eine Hälfte der Bundesländer gibt in diesem Bereich netto Geld aus, die andere Hälfte erzielt unter dem Strich Einnahmen. Der überwiegende Teil der Zuschussbedarfe ist auf der Landesebene verortet, während die Kommunen außer im Saarland Überschüsse erzielen. Die drastische Minderung des Zuschussbedarfs in Bayern erklärt sich aus den 2009 getätigten einmaligen hohen Kapitalzuführungen zur Stabilisierung der in finanzieller Schieflage befindlichen Bayern LB. Aber auch in den anderen Ländern sind Einnahmen und damit Zuschussbedarfe sehr volatil.

⁶² FKZ 6, 82, 851, 852, 853, 856, 859 und 87.

⁶³ In der Haushaltssystematik führen beide Fälle durchaus zu einer unterschiedlichen Klassifizierung: Im ersten Fall würden Ausgaben und Einnahmen unter der FKZ 62 verbucht im letzteren unter der 82.

Abb. 46 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen, Vermögen, Beteiligungen: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



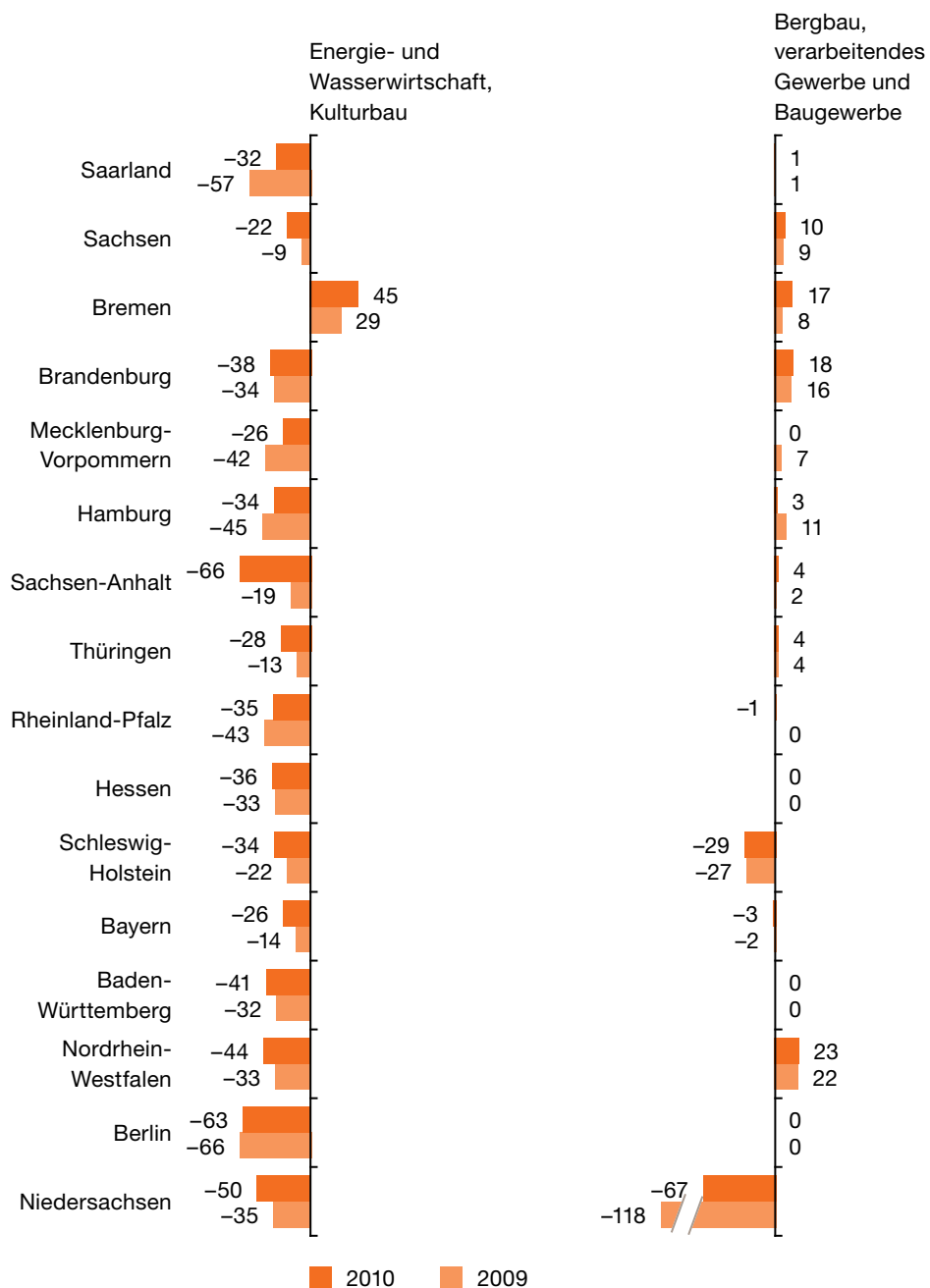
Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Die Aufteilung der Zuschussbedarfe auf die verschiedenen Teilbereiche macht die sehr unterschiedlichen Beiträge dieser Bereiche für den Gesamtzuschussbedarf deutlich (vgl. Abbildung 47). Der Bereich „Energie- und Wasserwirtschaft“ (inklusive Kulturbau) ist für alle Länder außer Bremen ein Bereich, in dem Einnahmen erzielt werden. Von geringer Bedeutung ist der Bereich „Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe“. Nur wenige Länder tätigen hier Ausgaben, angeführt von Nordrhein-Westfalen, das noch im Kohlenbergbau engagiert ist. Niedersachsen fällt hier mit hohen Einnahmen durch die Förderabgabe bei der Erdgasförderung auf.⁶⁴

⁶⁴ In Niedersachsen werden circa 15 % des in der Bundesrepublik verbrauchten Erdgases gefördert.

Abb. 47 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen, Vermögen, Beteiligungen: Zuschussbedarf der Teilbereiche, Teil 1

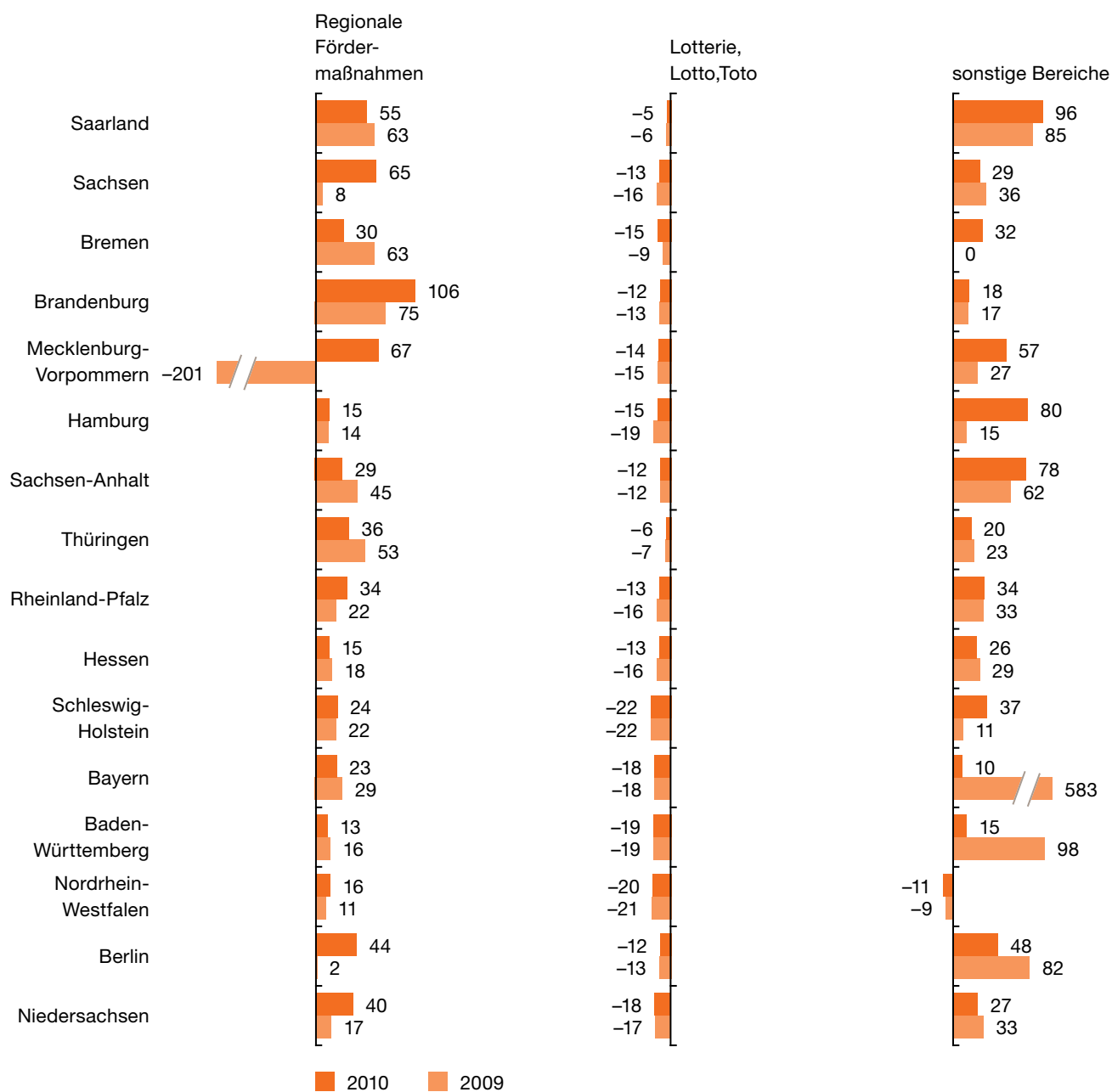
in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Abb. 47 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen, Vermögen, Beteiligungen: Zuschussbedarf der Teilbereiche, Teil 2

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

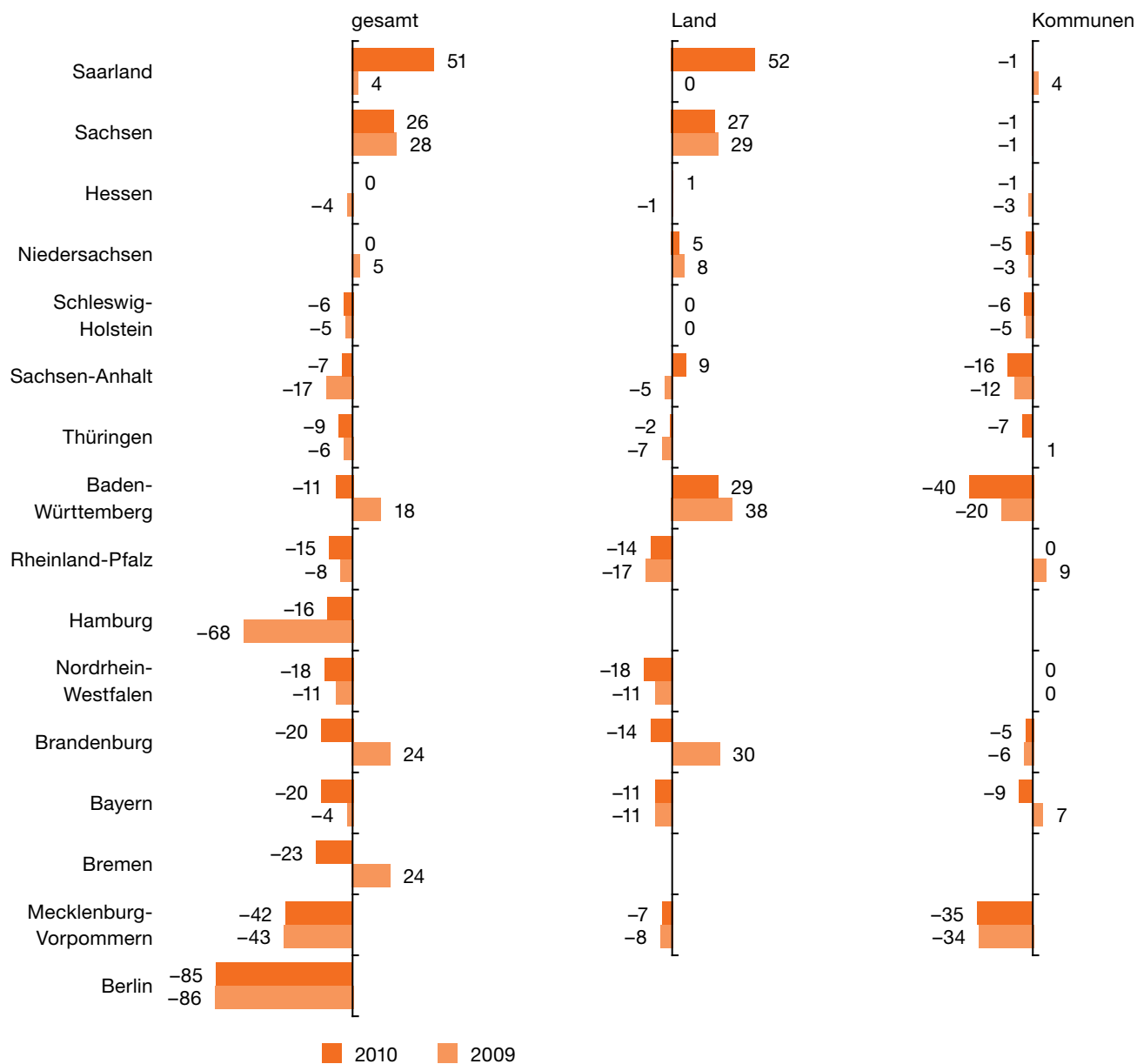
Die positiven Zuschussbedarfe im Bereich „Regionale Fördermaßnahmen“ sind in den Ziel-1-Fördergebieten⁶⁵ sowie Bremen und dem Saarland besonders ausgeprägt, da diese Länder die entsprechende Kofinanzierung beibringen müssen. Beim deutlich negativen Zuschussbedarf Mecklenburg-Vorpommerns im Jahr 2009 handelt es sich um einen Ausreißer, da sich die Erstattungen aus Förderprogrammen der EU auf dieses Jahr konzentrierten und somit die Einnahmen, die Ausgaben der laufenden Förderprogramme deutlich überstiegen (vgl. zur Problematik der Förderzyklen den vorangegangenen Abschnitt zum Aufgabenbereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten).

Die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto bilden für alle Länder eine stabile Einnahmequelle. Die Zuschussbedarfe für die sonstigen Bereiche konzentrieren sich auf den Bereich „Sonstige Wirtschaftsunternehmen“. Hierunter verbirgt sich ein heterogenes Feld verschiedener Einzelunternehmungen der Länder und ihrer Kommunen. Der Teilbereich „Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen“ wird in folgender Abbildung nochmals gesondert dargestellt.

⁶⁵ Ziel-1-Fördergebiete sind jene Regionen, die aufgrund ihrer geringen Wirtschaftskraft besondere Förderung zur Erreichung des Ziels „Konvergenz“ erhalten. Die Ziel-1-Fördergebiete liegen ausschließlich in den neuen Flächenländern, mit Ausnahme der Region Lüneburg in Niedersachsen, das darüber hinaus sogenannte „Phasing-out“-Regionen umfasst, die als ehemalige Ziel-1-Fördergebiete ebenfalls zusätzliche Fördermittel erhalten, um einen sanften Ausstieg aus der Förderung zu gewährleisten. Alle anderen Regionen werden hinsichtlich des Ziels 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ gefördert. Diese Mittel werden in Deutschland ebenfalls auf Basis von Indikatoren zur sozialen Lage und zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder verteilt, sodass Bremen und das Saarland relativ hohe Mittel erhalten, aber auch entsprechend hohe Kofinanzierungsbedarfe aufweisen.

Abb. 48 Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Mit dem Saarland und Sachsen finden sich gerade einmal zwei Länder, die den Bereich bezuschussen,⁶⁶ alle anderen können zumindest in der konsolidierten Betrachtung Einnahmen erzielen. Berlin realisiert seine hohen Einnahmen vor allem aus dem Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin und dem Liegenschaftsfonds.

⁶⁶ Im Saarland hängt der hohe Zuschussbedarf mit dem Erwerb von Anteilen an der SaarLB im Zuge der Abwicklung der BayernLB zusammen.

Die Finanzentwicklung im Bereich der Vermögen und Beteiligungen ist besonders volatil. Die Zuschussbedarfsentwicklung im Bereich der Energie- und Wasserwirtschaft wird maßgeblich davon bestimmt, inwieweit Länder und Kommunen auf öffentliche oder private Versorger setzen. Dabei führt insbesondere die Rekommunalisierung bzw. Wiederverstaatlichung zu kurzfristig hohen bis sehr hohen Ausgaben, etwa falls in Hamburg oder Berlin der Rückkauf des Stromnetzes durch das Land erfolgen sollte, aber langfristig höheren Einnahmen. Mit weiteren Privatisierungen, die größere Einmaleinnahmen mit sich bringen, ist in diesem Bereich derzeit hingegen eher nicht zu rechnen.

Keine wesentlichen Veränderungen sind in den Bereichen „Bergbau“ oder „Lotteriewesen“ zu erwarten, wobei Letzterer aufgrund europarechtlicher Entwicklungen mit Risiken behaftet ist. Hingegen muss beim Bereich „Regionale Fördermaßnahmen“ mit sinkenden EU-Fördermitteln in der nächsten und übernächsten Förderperiode gerechnet werden. Somit sinken auch die Kofinanzierungsbedarfe. Viele Länder nutzen zudem zunehmend die Möglichkeit, die Förderpolitik auf sogenannte revolvierende Fonds umzustellen. Es werden dann keine direkten Finanzhilfen mehr an Investoren ausgereicht, sondern Finanzierungen zu vergünstigten Konditionen angeboten. Da diese dann – soweit sie nicht ausfallen – inklusive des EU-Förderanteils an das Land zurückgezahlt werden, kann es in Ländern, die dieses Instrument konsequent einsetzen, in diesem Bereich in zukünftigen Jahren sogar zu Einzahlungsüberschüssen kommen.

Zu erheblichen Ausschlägen kann es weiterhin in den Bereichen der sonstigen Wirtschaftsunternehmen sowie der Grund-, Kapital- und Sondervermögen kommen. Je nachdem, welche Länder hier noch Möglichkeiten zur Realisierung weiterer Veräußerungserlöse besitzen oder je nachdem, welche strukturpolitischen Fehlentwicklungen hieraus finanziert werden müssen (Landesbanken, Rennstrecken, Erlebnisbäder etc.), können hier Einnahmen oder Ausgaben durch Einmalereignisse generiert bzw. verursacht werden. Dabei werden häufig Größenordnungen erreicht, die den Gesamtsaldo in diesem Bereich im Gegensatz zum Vorjahr komplett verändern.

2.10 Verkehrswesen⁶⁷

Der Bereich „Verkehrswesen“ umfasst die Bereiche „Verwaltung“, „Straßen“, „Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt“, „Eisenbahnen und öffentlicher Personennahverkehr“, „Luftfahrt“ und „Verkehrsunternehmen“.⁶⁸ Das Spektrum der Zuschussbedarfe reicht in diesem Bereich von 397 Euro je Einwohner in Brandenburg bis 106 Euro je Einwohner in Bremen, wo mit Abstand die geringsten Ausgaben für Verkehrswesen getätigt werden. Am höchsten sind die Zuschussbedarfe durchweg in den neuen Bundesländern, wo auch in erheblichem Umfang Bundesmittel für Straßenbau und ÖPNV verausgabt werden.

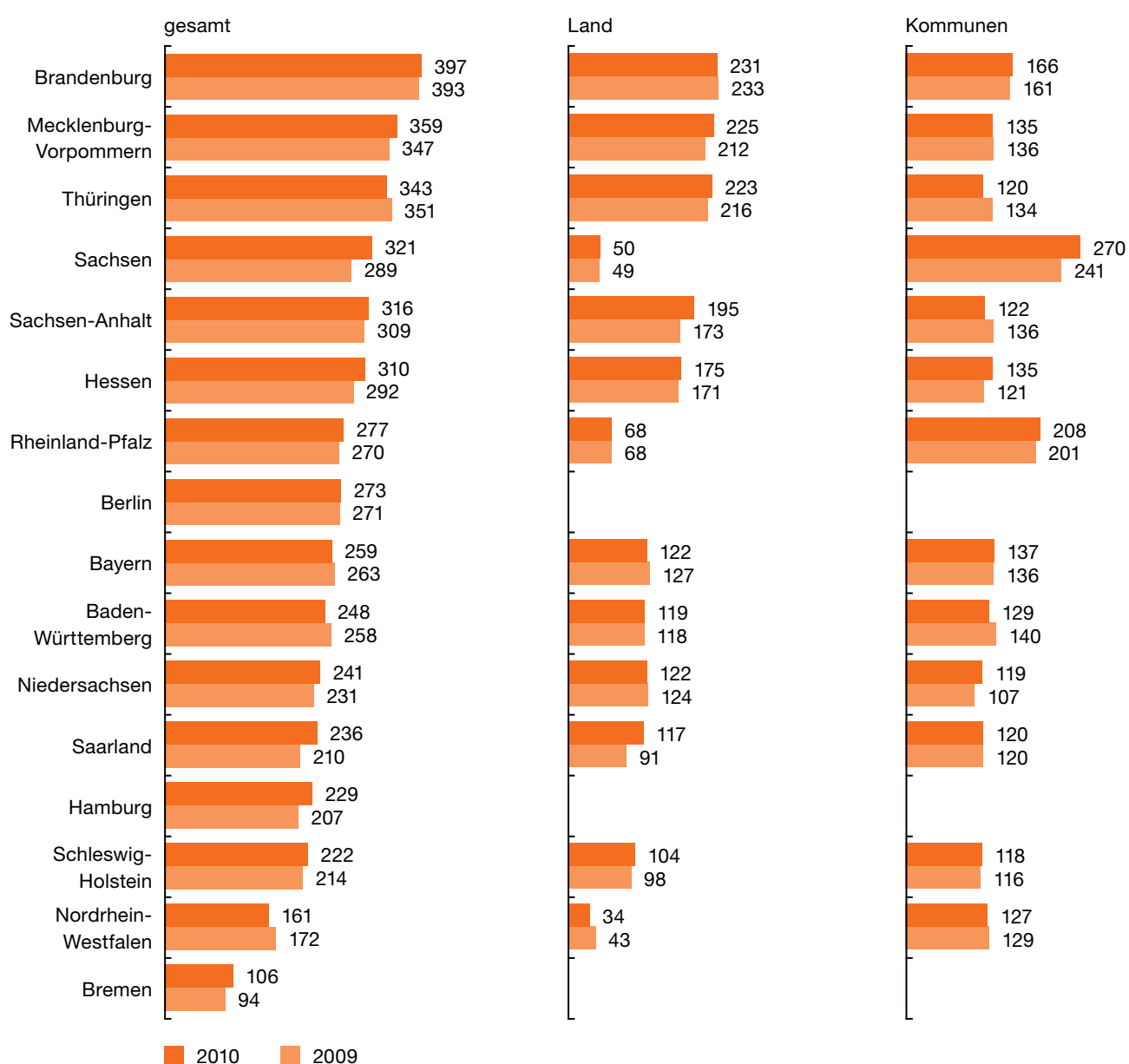
⁶⁷ FKZ 7, 83.

⁶⁸ In der FKZ 7 werden weiterhin die Teilbereiche „Wetterdienst“ und „Nachrichtenwesen“ aufgeführt. Nur Letzterer weist auf Länder-/Kommunalebene überhaupt marginale Zuschussbedarfe auf. Auf diese Bereiche wird daher nicht weiter eingegangen.

Die Aufgabenlast ist zwischen staatlicher und kommunaler Ebene geteilt, wobei die Kommunen in den meisten Flächenländern etwa 120 bis 130 Euro je Einwohner ausgeben und der Rest vom Land getragen wird. Abweichend hiervon sind die Kommunen in Sachsen und in Rheinland-Pfalz deutlich stärker an den Gesamtausgaben ihres Landes beteiligt. Auch in Brandenburg entfallen höhere Zuschussbedarfe auf die Kommunen als in den meisten anderen Ländern, was jedoch auf eine höhere Gesamtbelastung in Brandenburg zurückgeht. Noch deutlichere Ausgabenunterschiede ergeben sich bei den vom Staat verantworteten Aufgaben, die zwischen 231 Euro in Brandenburg und 34 Euro in Nordrhein-Westfalen liegen.

Abb. 49 Verkehr: Zuschussbedarf

in € je Einwohner

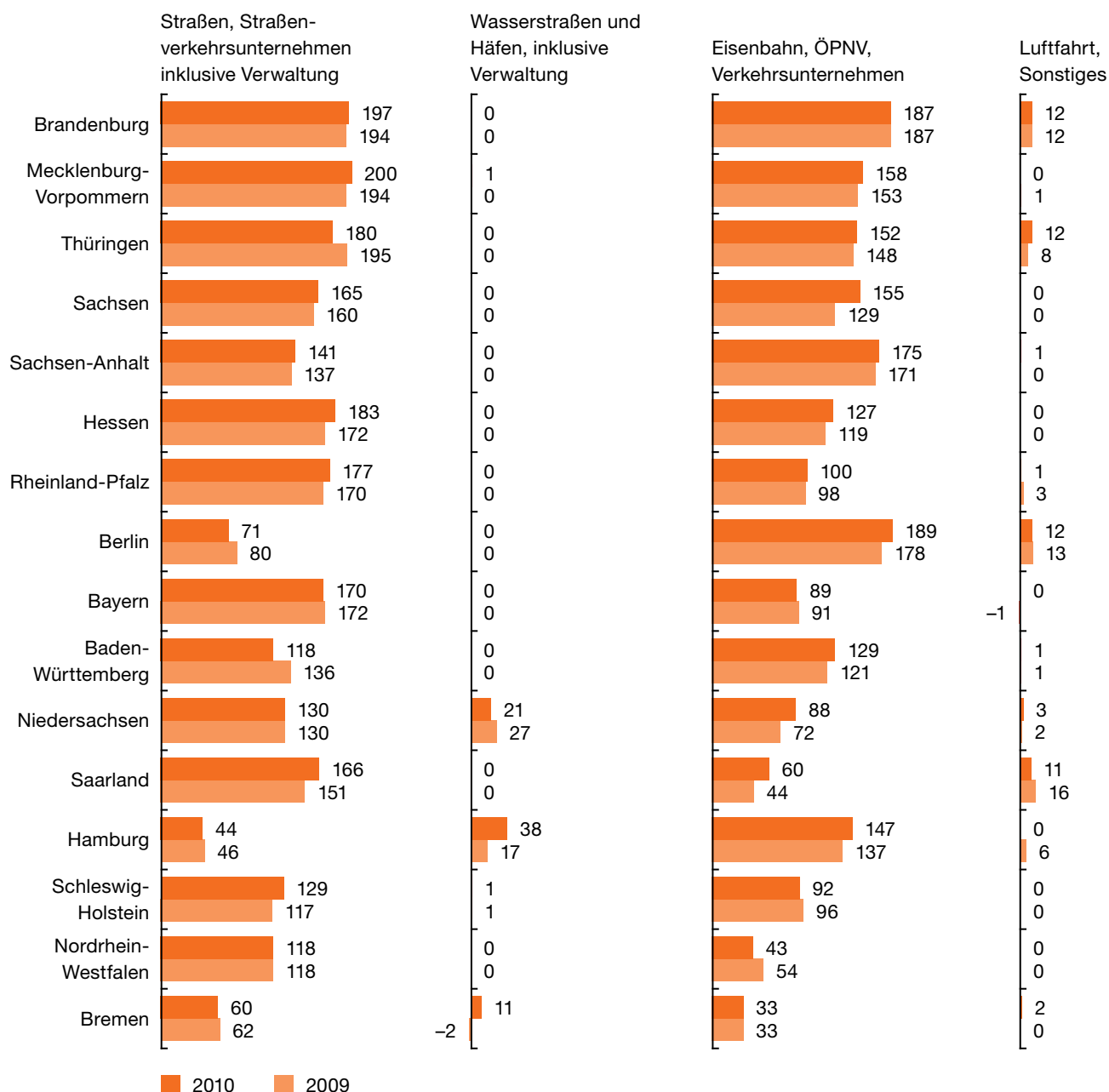


Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Die Aufteilung der Zuschussbedarfe auf die Teilbereiche, wie in Abbildung 50 vorgenommen, zeigt, dass der Bereich „Straßenbau- und Straßenverwaltung“ die meisten Mittel bindet. Hier erweisen sich die Flächenländer aufgrund der längeren Strecken als systematisch teurer als die Stadtstaaten. Nahezu ebenso hoch sind die Ausgaben für Eisenbahn und ÖPNV, wobei hier Berlin die höchsten Zuschussbedarfe aufweist und Hamburg teurer ist als die westdeutschen Flächenländer. Bremen, das insgesamt am günstigsten ist, weist auch hier die geringsten Ausgaben auf. Der Bereich „Wasserstraßen und Häfen“ spielt nur in Bremen, Hamburg und Niedersachsen eine nennenswerte Rolle. Die Ausgaben für Luftfahrt sind insgesamt sehr gering. Zweistellige Zuschussbedarfe je Einwohner finden sich nur in Brandenburg, Berlin dem Saarland und Thüringen.

Abb. 50 Verkehr: Zuschussbedarf der Teilbereiche

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Der Bereich „Verkehrswesen“ beherbergt für die Zukunft hohe Ausgaberrisiken. Im Bereich „Straßen“ gehen die Kommunen von einem erheblichen Investitionsrückstand aus⁶⁹, aber auch im Bundesfernstraßennetz sowie bei den Landesstraßen besteht zum Teil erheblicher Investitionsbedarf. Die Erhaltungsmaßnahmen im Straßennetz insgesamt wie auch bei den Bauwerken sind für die Länder ein nicht zu unterschätzendes finanzielles Risiko. Da sich dieser Bereich vor allem witterungsbedingt entwickelt, sind konkrete Prognosen schwierig.

Ebenfalls mit hohen Risiken ist die Ausgabenentwicklung im Bereich ÖPNV belastet. Hier werden die Ausgaben überwiegend aus Bundesmitteln auf Basis des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs finanziert. Dieses sieht einen Anstieg der dort festgeschriebenen Summen von nur jeweils 1,5 % pro Jahr bis einschließlich 2014 vor. Insbesondere aufgrund steigender Energiekosten ist jedoch eine höhere Ausgabenentwicklung im ÖPNV-Bereich wahrscheinlich. Dabei ist unklar, inwieweit durch Effizienzgewinne in Verkehrsbünden oder durch sogenannte Ausschreibungsrenditen bei der Vergabe weitere Einsparungen erzielt werden können. Letztlich hängt die weitere Entwicklung damit wesentlich von der im Jahr 2014 geplanten Überprüfung der weiteren Zahlung der Regionalisierungsmittel ab.

2.11 Schulden

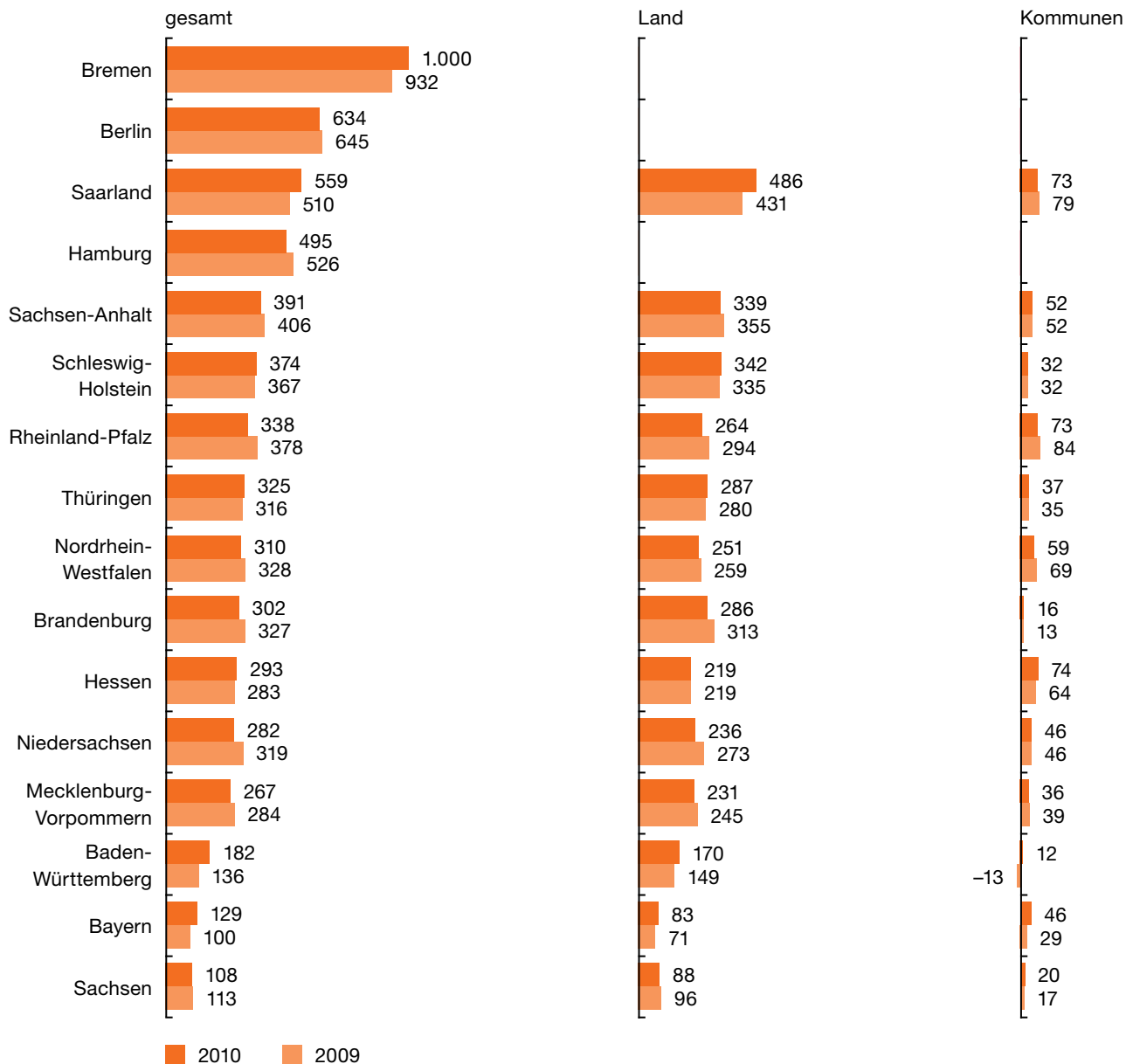
Die unterschiedliche Schuldenlast in den Ländern wurde bereits in Kapitel C ausführlich dargestellt, ebenso wie die künftige Entwicklung. Zur Vervollständigung der Aufgabenbereiche werden anbei noch einmal explizit die Zuschussbedarfe dargestellt.⁷⁰

⁶⁹ Vgl. KFW-Kommunalpanel 2011.

⁷⁰ Schuldendienstzahlungen, die anderen Aufgabenbereichen (z. B. den Sondervermögen) zugeordnet sind, werden hier nicht berücksichtigt.

Abb. 51 Schulden: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Auch hier zeigen sich wieder die sehr hohen Aufwendungen für Zinsdienste der Stadtstaaten insbesondere Bremens und die schlechte Position, die das Saarland unter den Flächenländern einnimmt. Hingegen wenden Baden-Württemberg, Bayern und vor allem Sachsen vergleichsweise geringe Mittel für den Schuldendienst auf. Im Gegensatz zum Vorjahr konnten viele Länder und Kommunen ihre Zuschussbedarfe aufgrund von sinkenden Zinsen reduzieren. Hingegen wiesen die Länder mit hohen Haushaltsdefiziten auch hier weiterhin steigende Zuschussbedarfe auf.

2.12 Versorgung und Beihilfen⁷¹

Im Folgenden werden die Ausgaben für Versorgung und Beihilfen getrennt behandelt. Unter Versorgung fallen alle aktuellen Pensionszahlungen an pensionierte Beamte inklusive der für diesen Personenkreis gezahlten Beihilfen. Unter Beihilfen fallen entsprechend nur jene finanziellen Unterstützungen im Krankheits-, Pflege-, Geburts- oder Todesfall aller anderen Beihilfeberechtigten. In beiden Fällen gilt, dass es so gut wie keine Querfinanzierungen über die verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften gibt. Alle Länder und Kommunen müssen also ihre hier getätigten Ausgaben selbst finanzieren.

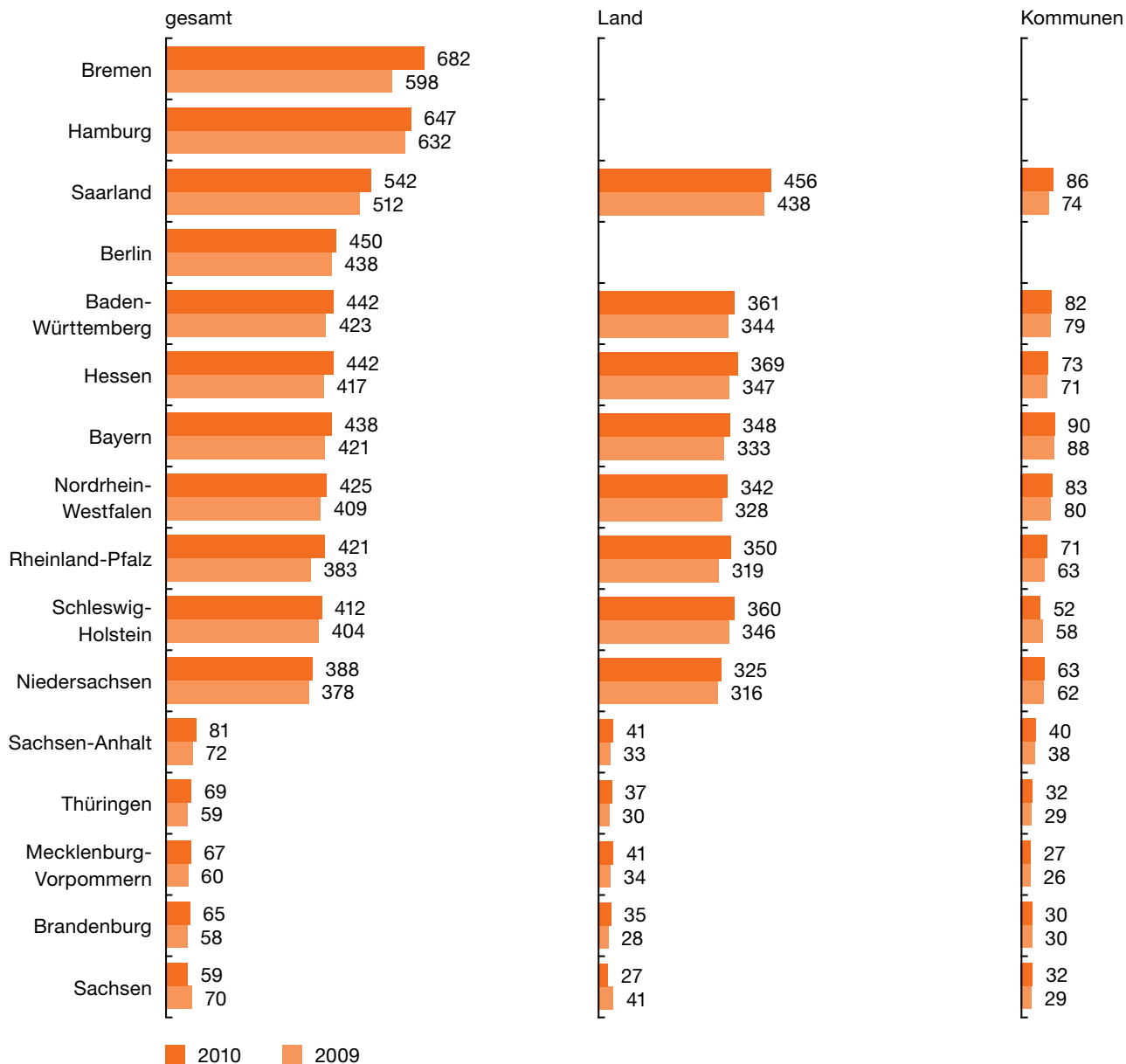
Eine Besonderheit bilden die Zahlungen der neuen Länder aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) an die Deutsche Rentenversicherung. Hieraus werden die Rentenleistungen an die Angehörigen der Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR finanziert. Da die Zahlungen an die Rentenversicherung statistisch als Zahlungen an den öffentlichen Bereich gelten, werden sie im hier dargestellten Zuschussbedarf nicht ausgewiesen. Nichtsdestoweniger müssen die ostdeutschen Bundesländer (und teilweise Berlin) hier erhebliche finanzielle Lasten von durchschnittlich 164 Euro schultern. Zwar ist dieser Betrag gegenüber dem Vorjahr leicht (um etwa 1 Euro) gesunken, das liegt aber vor allem daran, dass der Bund seinen Finanzierungsanteil im Jahr 2010 erhöht hat. Bis 2014/2015 wird hier mit einem weiteren Anstieg gerechnet.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die geleisteten Versorgungszahlungen im Jahr 2010 (ohne Zahlungen aus dem AAÜG).

⁷¹ FKZ 93, 94, 229.

Abb. 52 Versorgung: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Die Darstellung macht die schon heute sehr hohen Versorgungslasten in den meisten Ländern deutlich. Sie erreichen vergleichbare Größenordnungen wie der Schuldendienst und liegen in einigen Ländern sogar darüber. Die Liste wird von den Stadtstaaten Bremen und Hamburg sowie dem Flächenland Saarland angeführt. Die folgenden Bundesländer, Berlin bis Niedersachsen, weisen vergleichsweise geringe Unterschiede in den Versorgungslasten auf. Noch deutlich geringer fallen die Ausgaben der neuen Länder aus, da hier deutlich weniger verbeamtet wurde und aufgrund der noch vergleichsweise jungen Geschichte sich die Versorgungsansprüche noch nicht in dem hohen Maße kumulieren konnten wie in den alten Ländern.

In allen Ländern sind die Versorgungsausgaben von 2009 auf 2010 gestiegen, in Bremen sogar deutlich. Lediglich in Sachsen ist ein scheinbarer Rückgang zu verzeichnen, der aber nicht auf einem Rückgang der Pensionszahlung, sondern der Rückstellungen beruht.⁷²

Die unterschiedliche Handhabung der Pensionsrückstellungen kann an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Hierfür haben die Länder und Kommunen oftmals Pensionsfonds gebildet, die nicht in die Kernhaushalte integriert sind. Sofern in diese eingezahlt wird, entstehen unmittelbare Ausgaben im Kernhaushalt, bei einer Auszahlung hingegen ist der Kernhaushalt nicht betroffen.⁷³ Länder, die wie Sachsen aktuell sehr stark Rückstellungen tätigen, haben dadurch im hier vorgelegten Vergleich systematisch höhere Gesamtzuschussbedarfe, die aber künftig zu signifikant geringeren Versorgungsausgaben im Kernhaushalt führen werden.

Die Beihilfeausgaben bewegen sich auf einem wesentlich geringeren Niveau (vgl. Abbildung 53). Die Liste wird von den großen westdeutschen Flächenländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg angeführt. Die Stadtstaaten liegen im Mittelfeld⁷⁴ und die ostdeutschen Bundesländer bilden wieder aufgrund der geringeren Verbeamtungsquote die günstigste Gruppe, allerdings mit merklichen Unterschieden. Auch die Beihilfeausgaben sind seit 2009 in nahezu allen Ländern angestiegen.

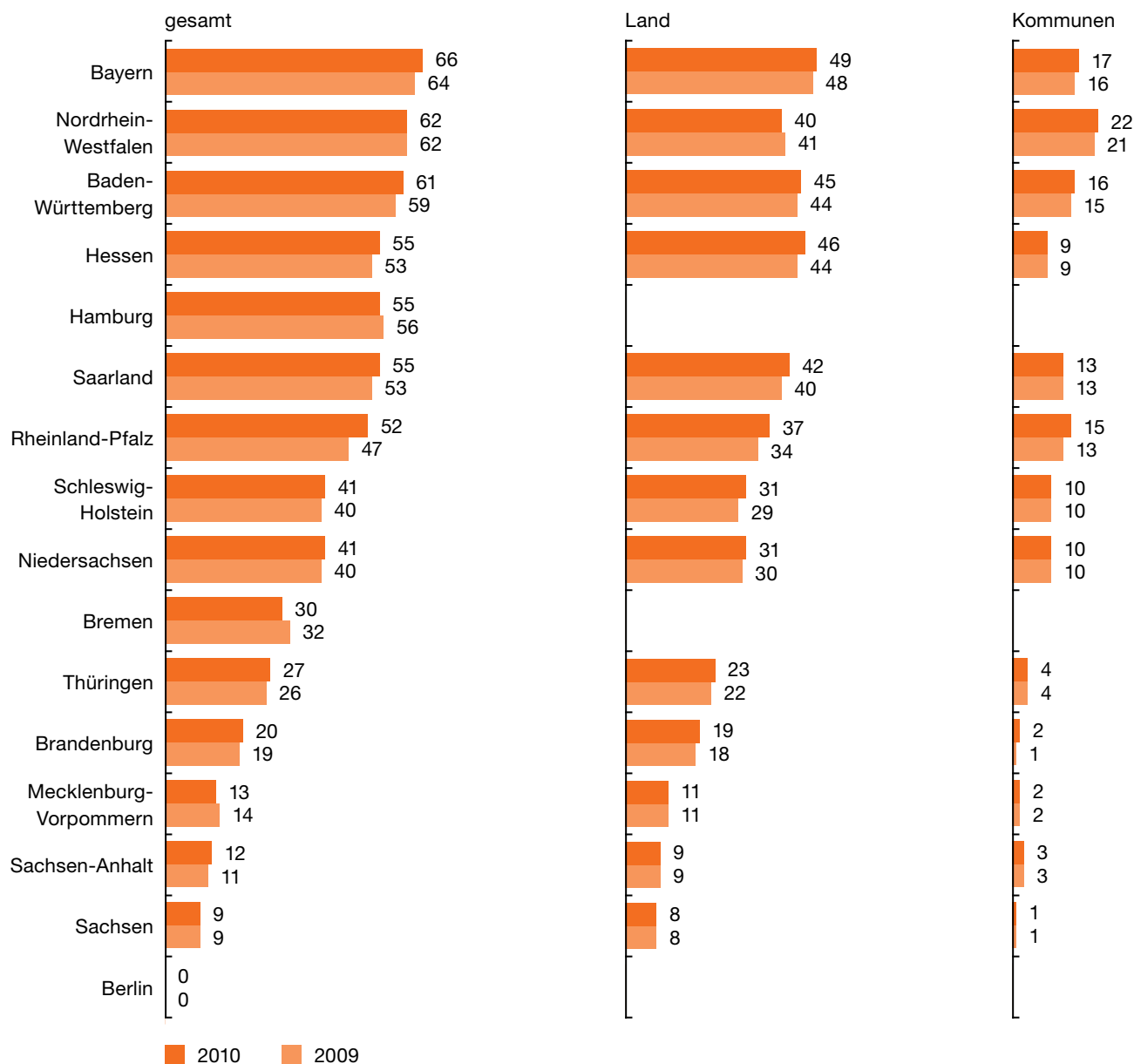
⁷² Rückläufig waren dabei insbesondere die Zuweisungen zum Sondervermögen Kommunalen Versorgungsfonds.

⁷³ Sie werden jedoch in der Kassenstatistik über die Extrahaushalte erfasst.

⁷⁴ Berlin weist in der funktionalen Gliederung der Haushaltsrechnung keine Beihilfeausgaben aus. Diese finden sich jedoch in der Gruppierungsbetrachtung und liegen bei 42 Euro je Einwohner. Entsprechend sind die Ausgaben Berlins in allen Aufgaben, bei denen immer noch viele Beamte eingesetzt werden (Polizei, Rechtsschutz, Schulen), im Vergleich zu den anderen Ländern etwas zu hoch angesetzt, da diese im Gegensatz zu den anderen Ländern auch die Beihilfeausgaben enthalten.

Abb. 53 Beihilfen: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



Quellen: Haushaltspläne der Länder, Statistisches Bundesamt, PwC.

Wie in der Vorgängerstudie ausführlich dargestellt wird es bis 2020 insbesondere in den westdeutschen Landesverwaltungen zu einer erheblichen Pensionierungswelle kommen, die zu einem weiteren Anstieg der Versorgungs- und Beihilfeausgaben führen wird. In den ostdeutschen Landesverwaltungen und auf kommunaler Ebene erfolgt die große Pensionierungswelle etwas zeitlich nach hinten versetzt. Dennoch wird auch hier der zu erwartende Anstieg des Durchschnittsalters zu weiter steigenden Beihilfeausgaben führen.

3 Ausgewählte kommunale Aufgaben

Die hier vorgenommene Gruppierung von Aufgaben zu Aufgabenfeldern führt dazu, dass verschiedene originär kommunale Aufgaben (z. B. kommunale Gemeinschaftsdienste, Versorgung und Ähnliches) bereits im Kapitel „Gemeinsame Aufgaben“ betrachtet wurden. Dennoch stechen einige wenige, fast ausschließlich kommunale Aufgaben heraus, die für die Kommunen eine vergleichsweise hohe finanzielle Belastung bedeuten und die daher hier gesondert betrachtet werden. Dort, wo sich bei diesen Aufgaben die Länder punktuell beteiligen, sind sie ebenfalls mit dargestellt.

3.1 Öffentliche Ordnung, Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst

Bei den Aufgaben „Öffentliche Ordnung“, „Brandschutz“, „Katastrophenschutz“ und „Rettungsdienst“ liegen die Zuschussbedarfe in den Ländern zwischen 34 Euro je Einwohner (Nordrhein-Westfalen) und 93 Euro je Einwohner (Sachsen). Unter den drei betrachteten kommunalen Aufgabenfeldern hat dieser Bereich aus finanzieller Sicht die geringste Bedeutung. Auffällig ist das verhältnismäßig hohe eigene Engagement des Landes in Hessen. Neben der eigenen Feuerweherschule trägt es recht hohe Ausgaben im Katastrophenschutz, der zum Teil von den Regierungspräsidien wahrgenommen wird.⁷⁵ Zudem gewährt das Land investive Zuschüsse an die Gemeinden für den Brandschutz, die allerdings im hier betrachteten Zuschussbedarf nicht abgebildet sind. Insgesamt sind alle Länder in geringem Maße im Brand- und Katastrophenschutz involviert, da die Länder Träger der obersten⁷⁶ und teilweise oberen Katastrophenschutzbehörden sind.

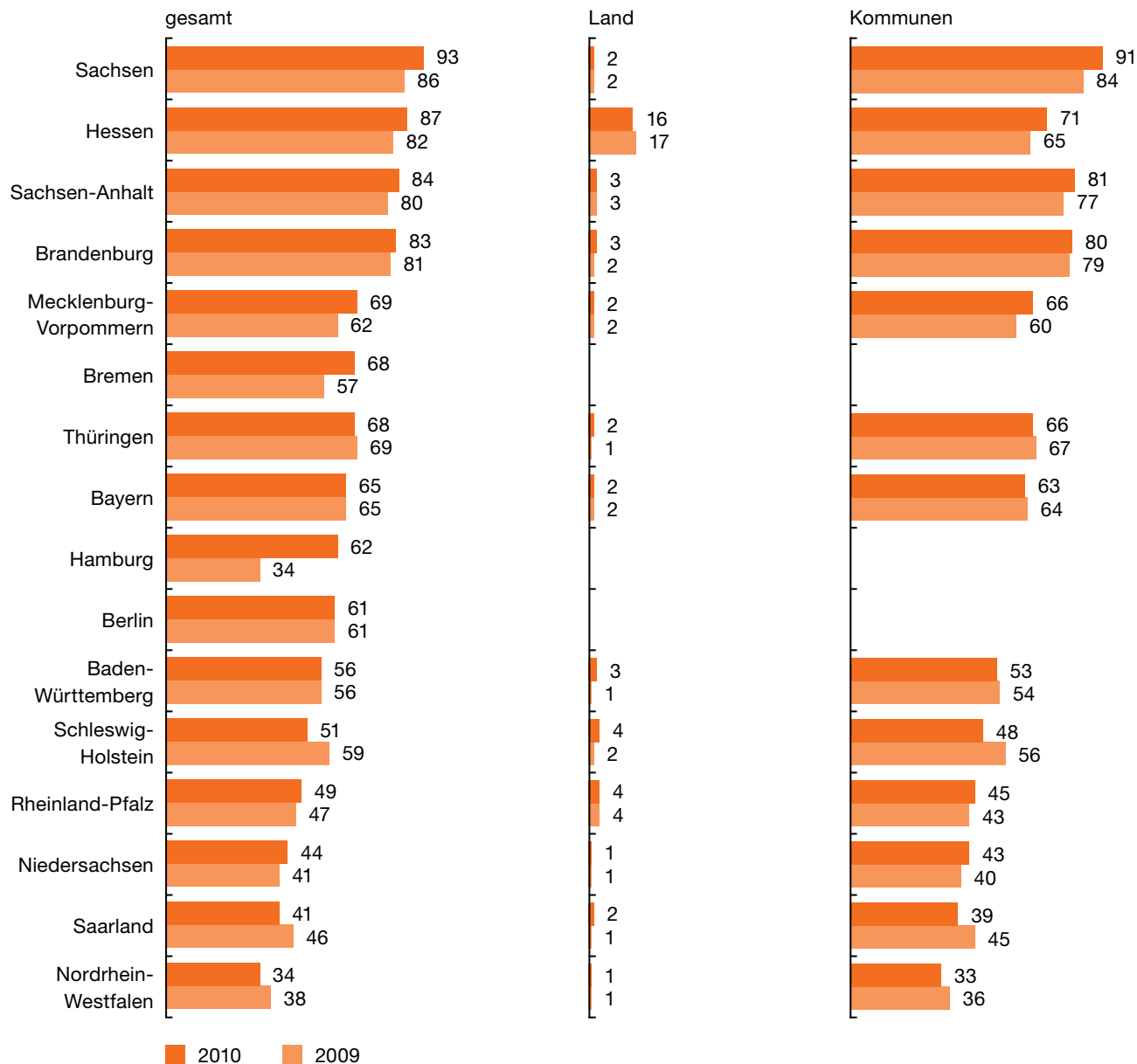
Im Vergleich zum Vorjahr lässt sich in den meisten Ländern ein zum Teil deutlicher Aufwuchs feststellen, am deutlichsten in Hamburg, wo sich die Zuschussbedarfe nahezu verdoppelt haben. In wenigen Ländern (Saarland, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen) konnten die Zuschussbedarfe jedoch reduziert werden.

⁷⁵ Offenbar handelt es sich hierbei um fehlerhafte statistische Zuordnungen, an deren Behebung nach Angaben des hessischen Finanzministeriums derzeit gearbeitet wird.

⁷⁶ Da sich die obersten Katastrophenschutzbehörden in den jeweilig zuständigen Ministerien befinden, werden die hier getätigten Ausgaben auch dem Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ zugerechnet.

Abb. 54 Öffentliche Ordnung, Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



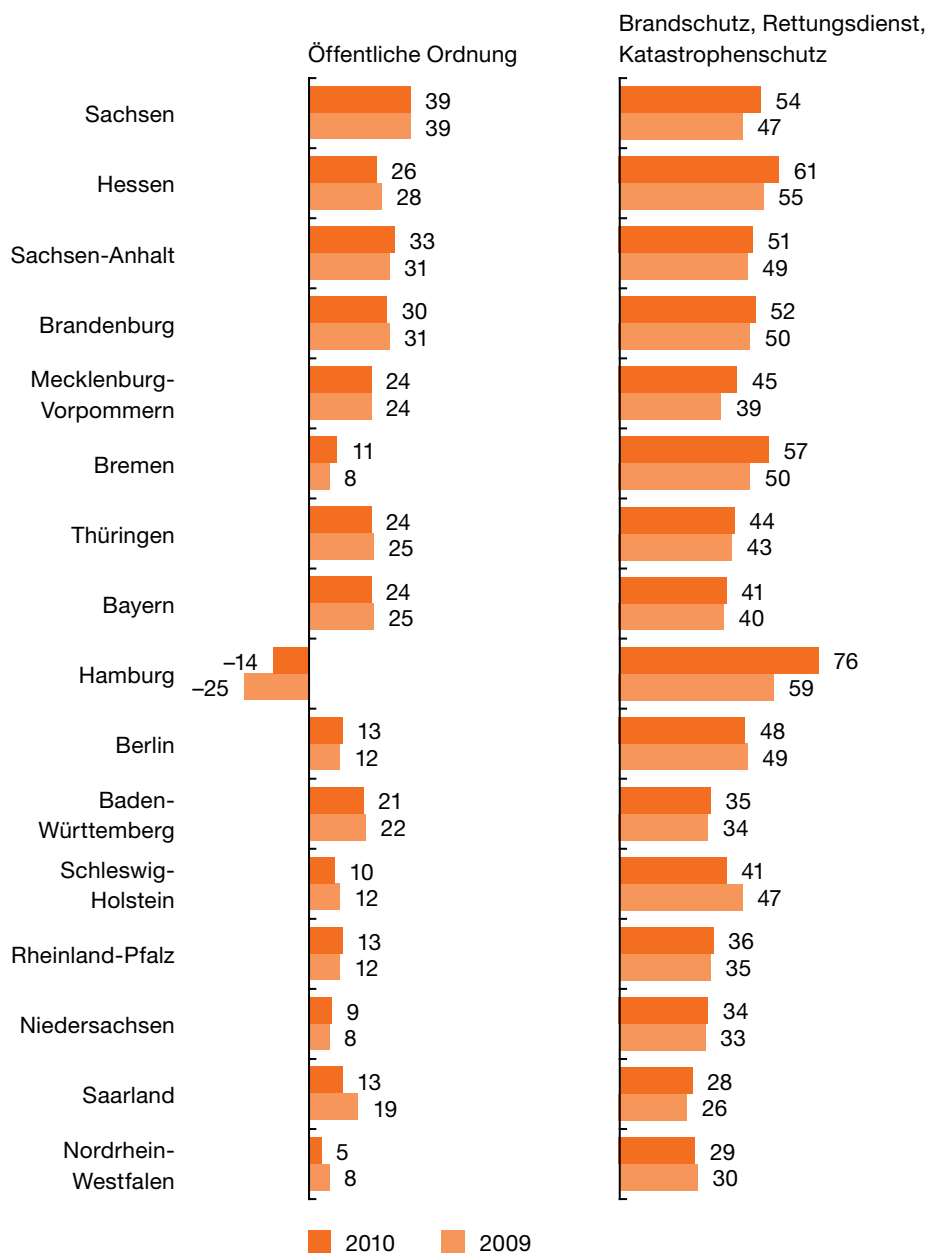
Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Wird der Zuschussbedarf wiederum in seine Teilbereiche aufgeschlüsselt, so wird deutlich, dass der Aufwuchs bei den Zuschussbedarfen in erster Linie aus dem finanziell bedeutenderen Aufgabenbereich „Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst“ resultiert.⁷⁷ Nur Schleswig-Holstein konnte hier signifikant die Zuschussbedarfe senken. Auch hier weist Hamburg den höchsten Anstieg auf und damit gleichzeitig in diesem Teilbereich die höchsten Zuschüsse.

⁷⁷ Die Zuschussbedarfe konzentrieren sich im Wesentlichen auf den Teilbereich „Brandschutz“. Die Bereiche „Katastrophenschutz“ und „Rettungsdienst“ sind finanziell unbedeutend, wobei die Kommunen in vielen Ländern durchaus relevante Ausgaben für die Rettungsdienste tätigen, aber gleichzeitig Einnahmen in gleicher Höhe (insbesondere aufgrund der Erstattungen durch Krankenkassen) generieren.

**Abb. 55 Öffentliche Ordnung, Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst:
Zuschussbedarf der Teilbereiche**

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Der Bereich der öffentlichen Ordnung wiederum ist durch erhebliche Einnahmeunterschiede in den Ländern geprägt, wodurch auch die Zuschussbedarfe eine erhebliche Varianz aufweisen. Hamburg erwirtschaftet aufgrund sehr geringer Ausgaben hier unter dem Strich sogar zusätzliche Mittel, die aber im Vergleich zum Vorjahr gesunken sind.

3.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende⁷⁸

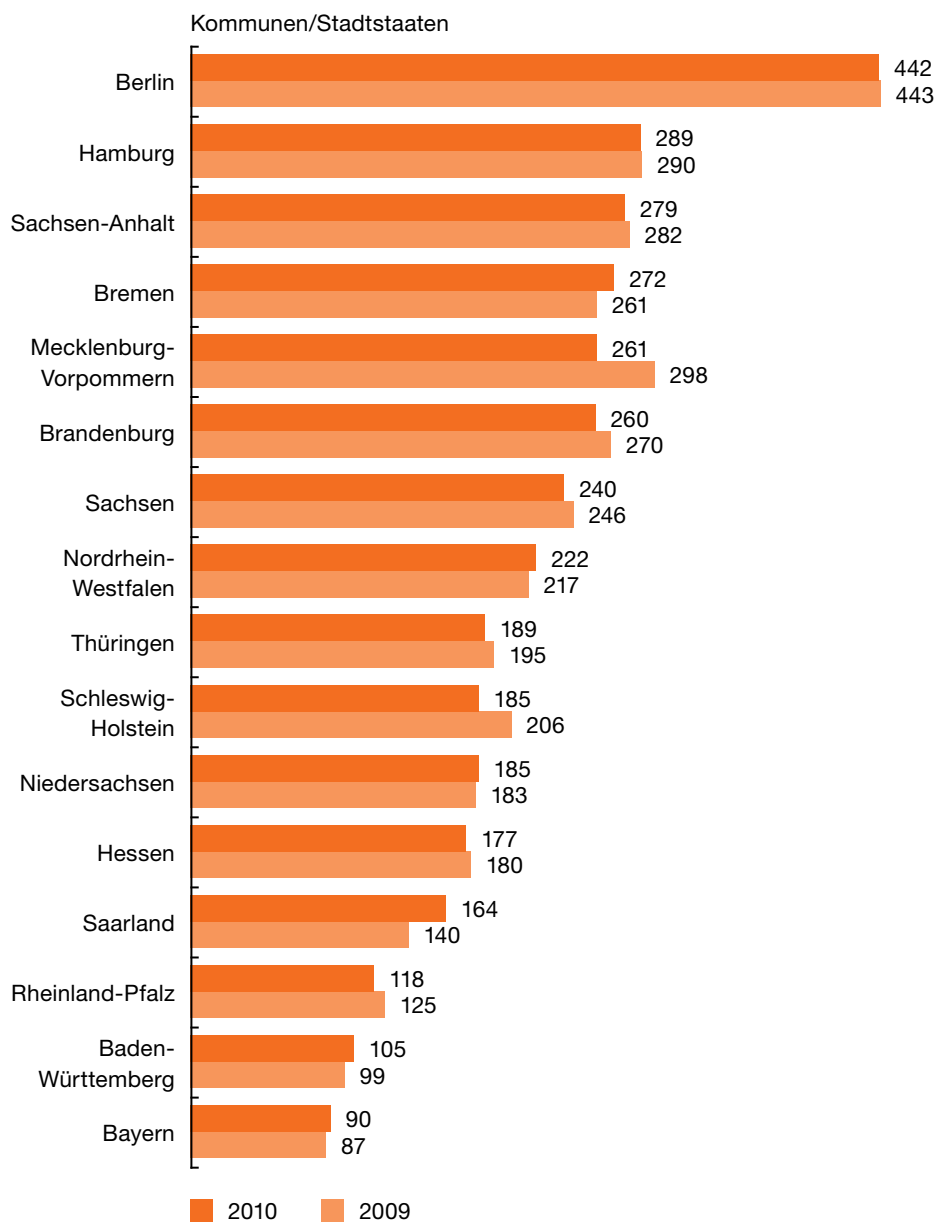
Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist eine gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Kommunen, die in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen der Landkreise bzw. kreisfreien Städte und der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt wird. Davon abweichend, haben einige Landkreise und kreisfreie Städte den Weg der zugelassenen kommunalen Trägerschaft gewählt, wodurch sie alleine für die Ausführung der Aufgabe verantwortlich sind. Die Finanzierung der Aufgaben bleibt aber von der Wahl der Trägerschaft unberührt. Die Leistungen zum Lebensunterhalt der Arbeitslosengeld-II-Empfänger sowie die Leistungen zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt werden dabei vom Bund getragen. Die Kommunen tragen mit den Kosten für Unterkunft (die zudem anteilig vom Bund mitfinanziert werden) und einem Verwaltungskostenanteil die deutlich geringere Finanzlast. Da im Falle der kommunalen Trägerschaft der Bund Leistungen zur Eingliederung und Erstattung der Verwaltungskosten direkt an den Kommunalhaushalt überweist, fällt hier der Zuschussbedarf jeweils deutlich höher aus als die tatsächlich von den Kommunen zu tragenden Kosten. Die Länder sind weder an der Finanzierung noch an der Ausführung der Aufgaben (nennenswert) beteiligt⁷⁹ und weisen daher keine Zuschüsse auf.

⁷⁸ FKZ 251 und FKZ 217.

⁷⁹ In Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen reichen die Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die den Ländern zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit zur Verfügung stehen, teilweise über diese Funktionskennziffer an die Kommunen weiter. Insofern handelt es sich in diesen beiden Ländern nur scheinbar um selbstfinanzierte Landesmittel, vielmehr erfolgt die Finanzierung aus unter FKZ 911 verbuchten allgemeinen Finanzzuweisung.

Abb. 56 Grundsicherung für Arbeitsuchende: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Mit 442 Euro Zuschuss je Einwohner ist Berlin auch 2010 das Land mit den mit Abstand höchsten Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Es folgen neben den Stadtstaaten Hamburg und Bremen die ostdeutschen Länder Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. In den ostdeutschen Ländern weisen die Kommunen Thüringens mit durchschnittlich 189 Euro je Einwohner den niedrigsten Zuschussbedarf auf. Unter den Kommunen in westdeutschen Ländern tragen jene Nordrhein-Westfalens mit durchschnittlich 222 Euro je Einwohner mehr als doppelt so hohe Lasten wie jene Baden-Württembergs mit nur 105 Euro je Einwohner oder jene Bayerns mit 90 Euro je Einwohner. Die sehr unterschiedliche Lastenverteilung entspricht dabei weitgehend dem unterschiedlichen Anteil von Hartz-IV-Empfängern an der Bevölkerung, der wesentlich auf die unterschiedliche strukturelle Arbeitslosigkeit in den Ländern zurückgeht und nur begrenzt durch die Arbeit der Jobcenter verändert werden kann.

Im Vergleich zu 2009 konnten die Kommunen aller ostdeutschen Länder ihre Zuschüsse zum Teil erheblich reduzieren. In den westdeutschen Ländern sticht die deutliche Reduzierung der Zuschüsse in Schleswig-Holstein um gut 10 % heraus, aber auch in Hessen und in Rheinland-Pfalz sanken die Zuschussbedarfe. Hingegen verzeichnete das Saarland deutliche Ausgabenaufwüchse und auch die Länder Bremen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg mussten 2010 spürbar mehr Mittel aufwenden als 2009.

Aufgrund der weiteren Entspannung des Arbeitsmarkts ist für die Kommunen in den folgenden Jahren, davon auszugehen, dass die Ausgaben tendenziell sinken werden. Hinzu kommt, dass aufgrund der Altersstruktur das Erwerbspersonenpotenzial in den ostdeutschen Bundesländern in den kommenden Jahren drastisch abnimmt. Da bei den Langzeitarbeitslosen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende die höheren Altersjahrgänge überrepräsentiert sind, wirkt sich künftig in diesen Ländern die Verschiebung dieser Altersgruppe über die Renteneintrittsaltersgrenze hinaus besonders fallzahlenmindernd aus – allerdings zulasten eines Anstiegs bei der Grundsicherung im Alter.

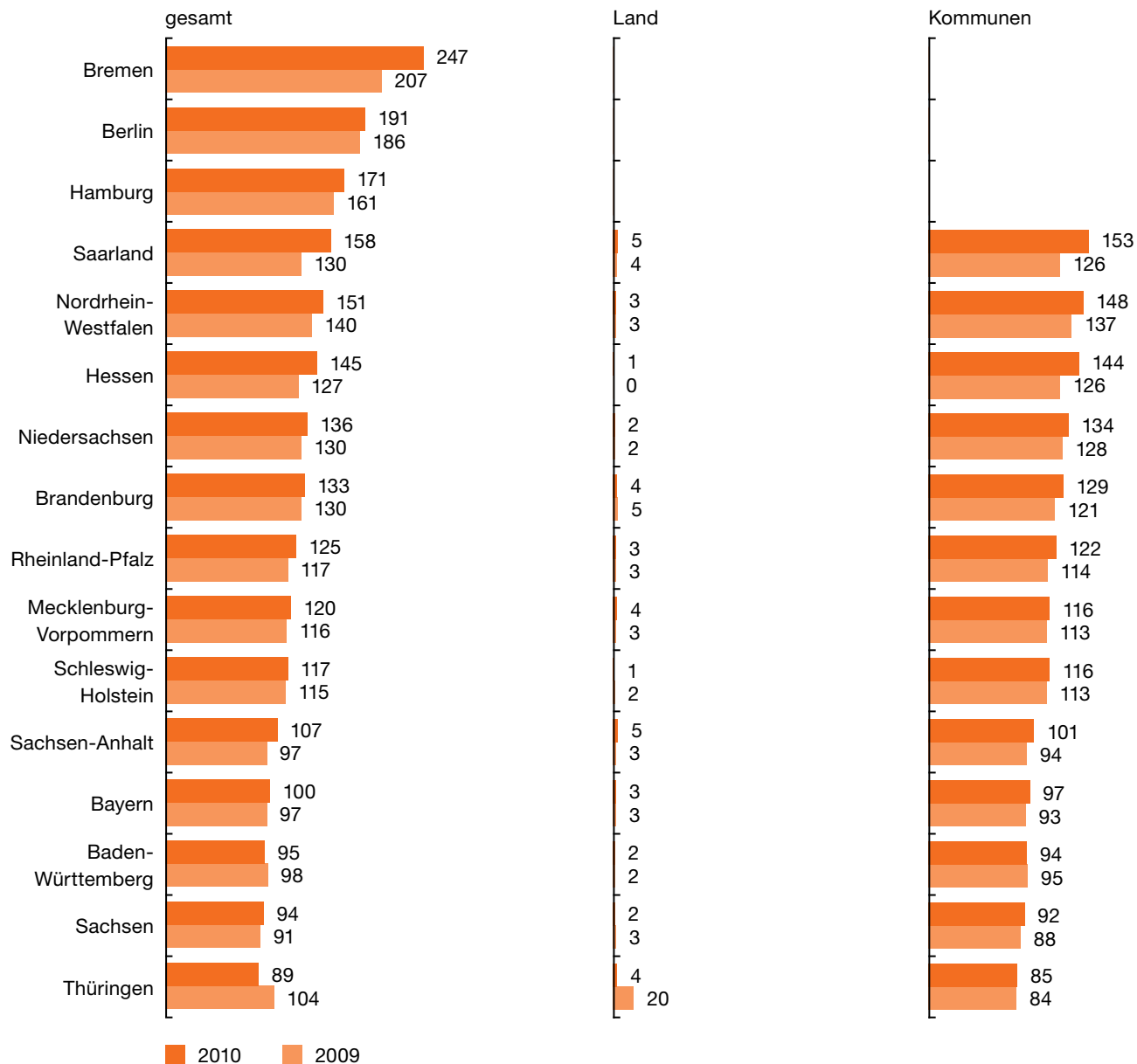
3.3 Jugendhilfe (ohne Frühkindliche Bildung)⁸⁰

Die Jugendhilfe ist für viele Kommunen aufgrund der Höhe des Finanzbedarfs von großer Bedeutung, da sich der Bund in diesem Bereich nicht engagiert. Vor allem die Stadtstaaten tätigen hier große Aufwendungen, wie in der folgenden Abbildung deutlich wird. Besonders Bremen hat im Vergleich zu 2009 noch einmal einen großen Sprung im Zuschussbedarf zu verkräften, der in erster Linie auf einen erheblichen Anstieg des Zuschussbedarfs von 35 Euro je Einwohner bei den Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe zurückzuführen ist. Unter den Flächenländern gibt das Saarland, das ebenfalls einen großen Sprung seit 2009 gemacht hat mit 158 Euro je Einwohner relativ am meisten und Thüringen mit 89 Euro je Einwohner relativ am wenigsten aus. Thüringen ist das einzige Bundesland mit einem nennenswerten Rückgang des Zuschussbedarfs. Dieser findet jedoch ausschließlich auf der Landesebene statt, die sich aus dem Engagement beim Erziehungsgeld und bei Familiendarlehen zurückzog.

⁸⁰ Der Bereich „Jugendhilfe“ umfasst die Funktionskennziffer 213 (Jugendämter) sowie die Oberfunktionen 26 (Jugendhilfe nach dem SGB VIII) und 27 (Einrichtungen der Jugendhilfe) ohne die FKZ 264 und 274 (Förderungen von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege und Tageseinrichtungen für Kinder).

Abb. 57 Jugendhilfe: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Ähnlich wie in der Sozialhilfe ist der allgemeine Zuschussbedarfsanstieg in der Jugendhilfe Ausdruck der sich verschärfenden Problemlagen vielerorts. Anders als bei der Sozialhilfe kann hier aber aufgrund der erheblichen Rückgänge der unter 25-Jährigen in nahezu allen Ländern außer Hamburg mit einer gewissen Entlastung bei den Ausgaben gerechnet werden.

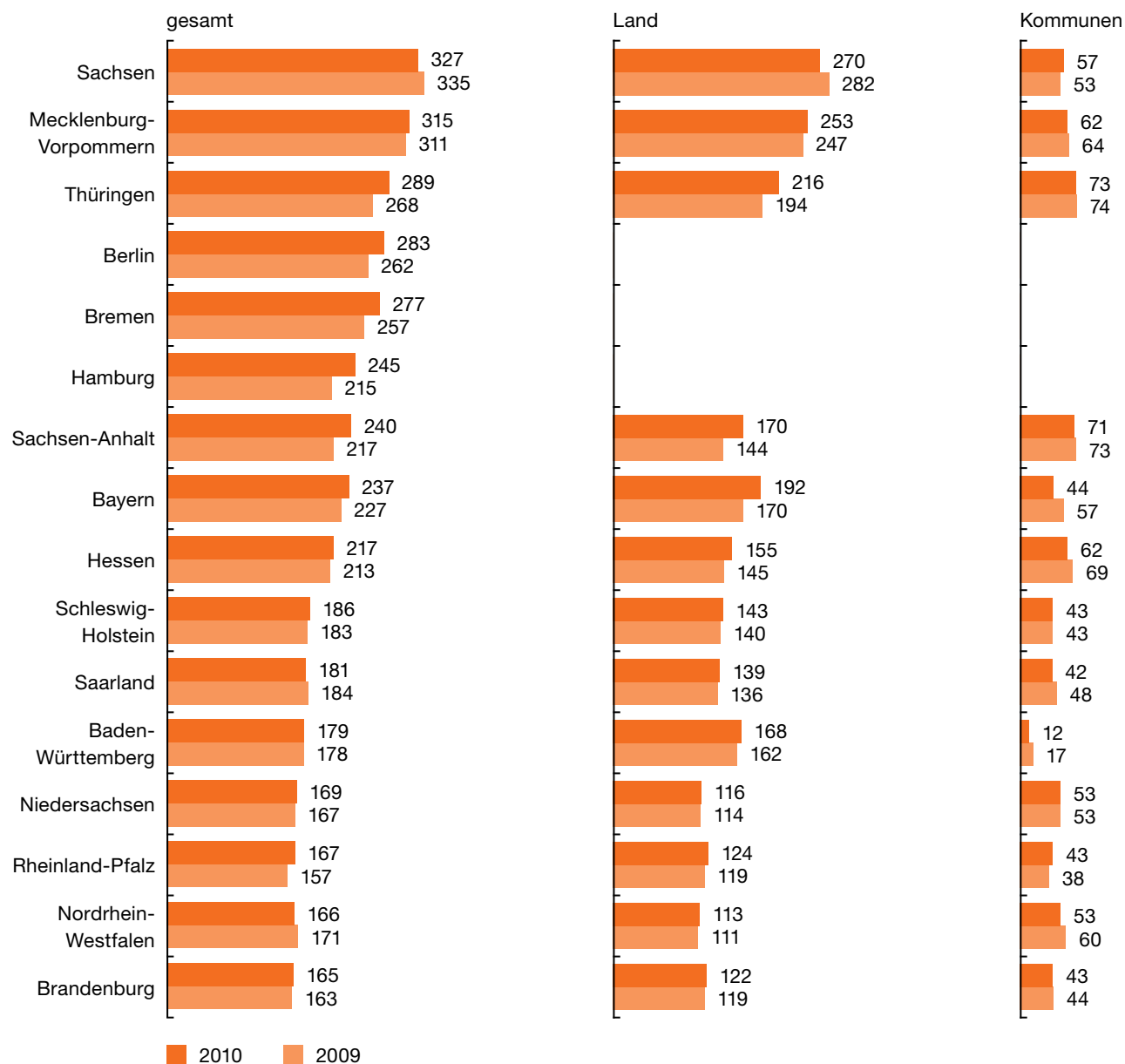
4 Sonstige Zuschussbedarfe

Bei der Betrachtung der wichtigsten Einzelaufgaben und Aufgabenfelder wurden bislang verschiedene Einzelaufgaben nicht berücksichtigt. Da sie in der Summe jedoch ebenfalls einen relevanten Aufwand für die Länder und ihre Kommunen bedeuten, werden sie an dieser Stelle noch einmal summarisch dargestellt. Es handelt sich dabei um folgende Aufgaben: „Auswärtige Angelegenheiten“ (FKZ 02), Sonstiges im Bereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (FKZ 049), „Finanzverwaltung“ (FKZ 06), „Förderung von Schülern, Studenten und dgl.“ (FKZ 14), „Sonstiges Bildungswesen“ (ohne Lehreraus- und -fortbildung – FKZ 151, 152, 153, 156), „Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen“ (FKZ 16/17), „Sozialversicherung“ (FKZ 22 ohne 229), „Hilfe für Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung“ (FKZ 252), „Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung“ (FKZ 253), „Arbeitsschutz“ (FKZ 254) und „Förderung der Vermögensbildung“ (FKZ 28). Es handelt sich damit neben den finanziell bedeutsameren Bereichen Finanzverwaltung und Arbeitsförderung also vor allem um Aufgaben innerhalb des Bildungswesens.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Zuschussbedarfe bei diesen sonstigen Aufgaben. Die ostdeutschen Länder führen die Liste an. Dies liegt vor allem daran, dass im Bereich der Arbeitsförderung die ostdeutschen Länder Programme, die vom Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert werden, verbuchen. Da den westdeutschen Ländern sehr viel geringere ESF-Mittel zur Verfügung stehen und in diesen daher auch keine so hohe Kofinanzierung getätigt werden muss, fallen entsprechend auch die Zuschussbedarfe geringer aus. Im Vergleich zum Vorjahr ergeben sich im Bereich „Sonstiges“ keine besonderen Auffälligkeiten.

Abb. 58 Sonstiges: Zuschussbedarf

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

E Länderprofile

Die Ergebnisse der Aufgabenvergleiche werden im Folgenden für jedes Land noch einmal zusammengeführt. Dabei werden die sogenannten Zuschussüberhänge dargestellt, das heißt, es wird gezeigt, um wie viel Euro je Einwohner die Zuschussbedarfe in der jeweiligen Aufgabe höher ausfallen als in den Vergleichsländern. Negative Überhänge sind somit Unterschreitungen bei den Zuschussbedarfen, das Land erfüllt die entsprechende Aufgabe also mit geringerem finanziellen Aufwand oder mit höheren unmittelbaren Einnahmen als die Vergleichsländer. Die Vergleichsländer für alle Bundesländer sind die westdeutschen Flächenländer. Zudem wird der jeweilige Stadtstaat mit allen Stadtstaaten und das jeweilige westdeutsche Flächenland mit der Gesamtheit aller Bundesländer verglichen. Für die ostdeutschen Bundesländer erfolgt der Vergleich mit den anderen ostdeutschen Bundesländern. Bei den Stadtstaaten und ostdeutschen Ländern wird auf einen Vergleich mit allen Ländern verzichtet, da dieser ohnehin maßgeblich von den bevölkerungsstarken westdeutschen Flächenländern geprägt ist.

Die Einzelüberhänge und -unterschreitungen werden in einem Gesamtüberhang zusammengezählt; der zeigt, inwieweit das Land und seine Kommunen insgesamt einen Zuschussmehr- oder minderbedarf gegenüber den anderen Ländern der Vergleichsgruppe aufweisen. Ausgaben, die zwischen den Gebietskörperschaften getätigt werden, bleiben dabei dem Zuschussbedarfskonzept entsprechend unberücksichtigt. Die Übersicht wird unterhalb des Gesamtüberhangs um eine Darstellung ergänzt, inwieweit die staatliche Ebene und inwieweit die kommunale Ebene insgesamt Überhänge bzw. Unterschreitungen aufweist. Die unterschiedlichen Beiträge der Verwaltungsebenen zum Gesamtüberhang sind dabei aber nicht nur auf unterschiedlich effizientes Verwaltungshandeln zurückzuführen, sondern spiegeln auch den unterschiedlichen Kommunalisierungsgrad in den Ländern wider. Da diese getrennte Darstellung nur für die Flächenländer sinnvoll ist, erfolgt sie auch nur dort, wo in der Vergleichsgruppe keine Stadtstaaten enthalten sind.

Durch die sehr hohen Ausgaben Bayerns im Bereich „Vermögen und Beteiligungen“ 2009 zur Stabilisierung der BayernLB, sowie in geringerem Umfang Baden-Württembergs für die Landesbank Baden-Württemberg, wurden die Ländervergleiche in diesem Bereich im vorherigen Jahr stark verzerrt. Durch den Wegfall dieser einmaligen Sonderausgaben ergeben sich im Jahr 2010 beim Vergleich der Länder deutliche Abweichungen zum Vorjahr im Bereich „Vermögen“ sowie insgesamt, auf die im Folgenden nicht mehr für jedes Land gesondert eingegangen wird.

1 Baden-Württemberg

Baden-Württemberg ist im Jahr 2012 wie auch schon 2011 finanziell gut aufgestellt, auch wenn es die Spitzenposition im PwC-Nachhaltigkeitsranking an Bayern abtreten musste. Es ist das westdeutsche Flächenland mit der größten Finanzmasse pro Einwohner und kann sich entsprechend insgesamt 3,2 % höhere Ausgaben leisten als die westdeutschen Flächenländer insgesamt. Jedoch wird dieses überdurchschnittliche Ergebnis sich bis 2020 verschlechtern, sodass dem Land im Jahr 2020 0,5 % weniger Finanzmasse als dem Schnitt der westdeutschen Flächenländer zur Verfügung stehen wird. Ursache hierfür sind die Verluste der Steueranteile, die sich durch die neuen Bevölkerungsergebnisse nach dem Zensus ergeben.

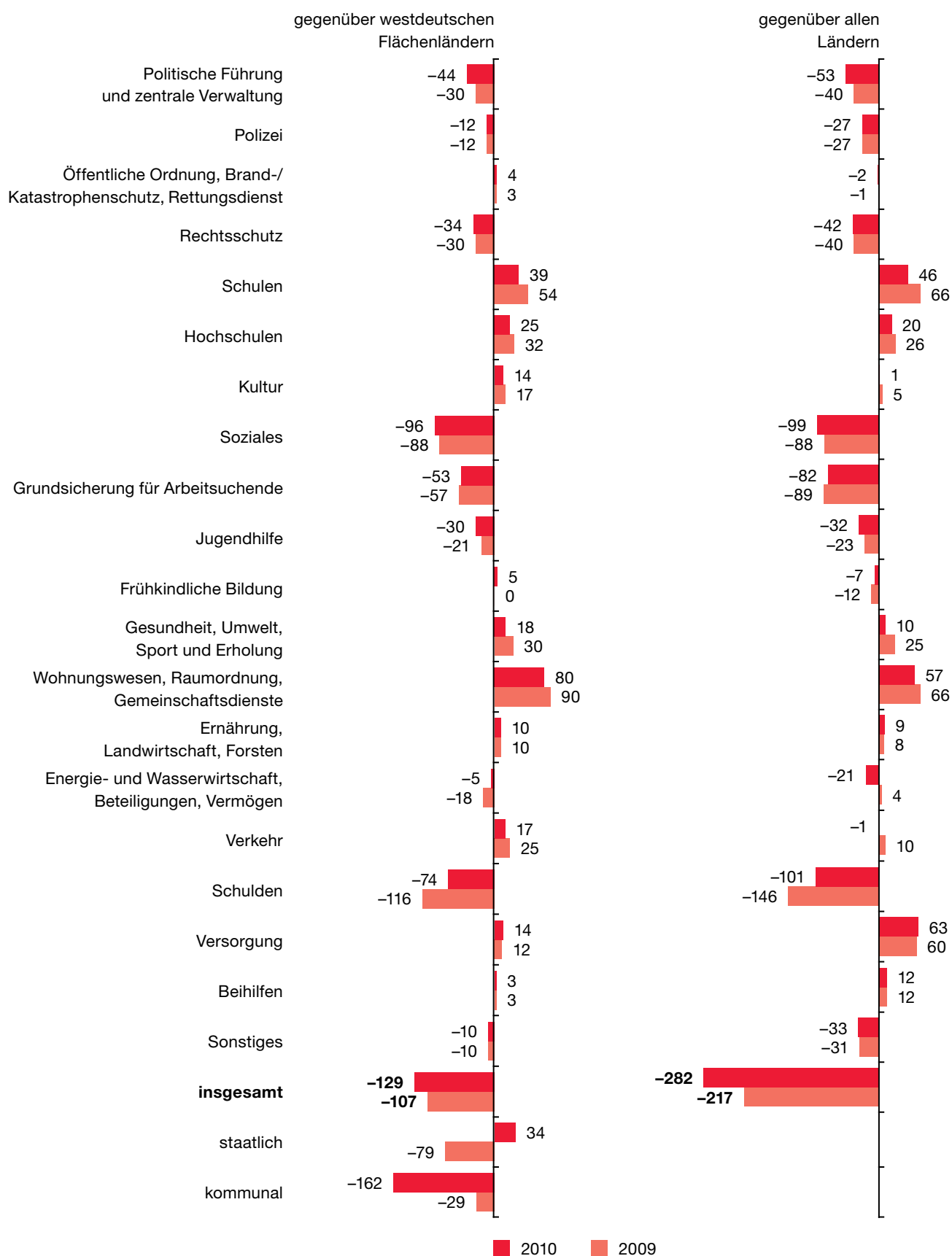
Dafür schneidet das Land im Bereich „Zinsen und Versorgung“ vergleichsweise gut ab. Lediglich 16,3 % der Finanzmasse mussten 2012 für Zinsen und Versorgung aufgewendet werden, nur Bayern schnitt besser ab. Dieser geringe Anteil beruht aber wesentlich auf den geringen Zinslasten, die Versorgungsausgaben sind überdurchschnittlich und werden insbesondere nach 2020 noch erheblich ansteigen. Bis 2020 werden sich diese Werte allerdings nur unwesentlich verschlechtern. Bezieht man Zinsen und Versorgung in die Prognose für 2020 mit ein, so hat Baden-Württemberg im Jahr immer noch 1,7 % mehr Finanzmasse zur Verfügung als die anderen westdeutschen Flächenländer.

Zudem verwendete Baden-Württemberg 2012 nur 96,6 % der durchschnittlich verfügbaren Finanzmasse der westdeutschen Flächenländer und hat entsprechend noch Spielraum. Um die Schuldenbremse einzuhalten, könnte Baden-Württemberg den Einsatz seiner Finanzmasse um 3,2 % je Einwohner jährlich und damit deutlich über der zur erwartenden Inflationsrate steigern, ohne das Ziel der Schuldenbremse zu gefährden.

Gegenüber 2011 konnte der Finanzierungsüberschuss erhöht werden und beträgt nun 152 Euro je Einwohner. Dieser stammt allerdings ausschließlich von der Kommunalebene, die einen erhöhten Überschuss von 201 Euro erzielte. Auf Landesebene konnte das nach wie vor bestehende Defizit allerdings reduziert werden, damit betrug es 49 Euro. Gleichzeitig gehört Baden-Württemberg zu jenen Bundesländern, deren Gesamtzuschussbedarfe seit 2009 mit 1,1 % nur moderat und unterhalb der Inflationsrate angestiegen sind. Mit einem Zuschussbedarf von 3.904 Euro je Einwohner stand Baden-Württemberg 2012 an fünfter Stelle. Auch hier wird deutlich, dass die Kommunalebene zu der günstigen Platzierung beiträgt, da sie den geringsten Zuschussbedarf aller Länder aufweist.

Abb. 59 Baden-Württemberg: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Das bessere Abschneiden des Landes im Jahr 2010 wird teilweise beeinflusst durch das bessere Ergebnis der Landesbank Baden-Württemberg. Die Sonderkapitalausstattung von 5 Milliarden Euro für die Bank im Jahr 2009, zu der allein Stuttgart 950 Millionen Euro beitrug, verursachte erhebliche zusätzliche Zuschussbedarfe, die 2010 ersatzlos wegfielen. Dies erklärt zum Großteil das weit bessere Abschneiden der kommunalen Ebene Baden-Württembergs im Vergleich mit 2009. Zudem hat die Landesbank für 2010 ein deutlich besseres Ergebnis vorzuweisen. Entsprechend hat sich der Zuschussbedarf für Beteiligungen und Vermögen von einem Zuschussmehrbedarf 2009 zu einem Zuschussminderbedarf 2010 umgekehrt. Gegenüber westdeutschen Flächenländern ist der Effekt nicht zu sehen, da die BayernLB noch deutlich höhere Ausgaben Bayerns verursachte und somit die Vergleichsgröße entscheidend beeinflusst.

Auch in den Bereichen „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Polizei“ und „Rechtsschutz“ ist das Land vergleichsweise gut aufgestellt. Gegenüber 2009 konnte der Minderzuschussbedarf im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ sogar noch um etwa 14 Euro pro Einwohner verbessert werden. Etwas höhere Zuschussbedarfe leistet sich das Land in den Bereichen „Schulen“, „Kultur“, „Gesundheit“, „Umwelt, Sport und Erholung“, „Verkehr“ und vor allem im Bereich „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“. Der Zuschussmehrbedarf bei den Schulen konnte im Vergleich zu 2009 nennenswert reduziert werden. Ebenfalls leicht überdurchschnittlich sind die Versorgungsausgaben. Im Bereich der Schulden schneidet das Land im Vergleich deutlich schlechter ab als 2009, wenn auch ein großer Zuschussminderbedarf bestehen bleibt.

Finanzielle Risiken bestehen für das Land im Bereich des Rechtsschutzes aufgrund drastisch steigender Ausgaben für Betreuungen, Pfllegschaften und Vormundschaften und durch die geplante Privatisierung des Notariatswesens, das bislang zu hohen Einnahmen im Bereich „Gerichte und Staatsanwaltschaften“ beiträgt. Zudem kann auch der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zu erheblich höheren Ausgaben führen, da Baden-Württemberg im Betrachtungszeitraum bis zuletzt unterversorgt mit Tagesbetreuungsplätzen war. Die Verringerung des Abstandes beim Zuschussbedarf gegenüber den westdeutschen Flächenländern von 2009 auf 2010 deutet jedoch auf eine Verringerung des Abstands bei der Versorgung hin.

Umgekehrt besteht ein erhebliches Einsparpotenzial aufgrund des drastischen Schlüllerrückgangs bis 2020. Im Vergleich mit der Studie 2012 hat sich Baden-Württemberg in der Nachhaltigkeit seiner Finanzen deutlich verschlechtert. Die Prognose für die relative Verfügbarkeit von Finanzmasse im Jahr 2020 musste gesenkt werden. Grund ist neben den bereits genannten Zensuseffekten der von 93,7% in 2011 auf 96,6% in 2012 gestiegene Anteil der in Anspruch genommenen Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung. Dennoch erreicht Baden-Württemberg im Nachhaltigkeitsranking den zweiten Platz und die finanziellen Risiken bleiben gut beherrschbar.

2 Bayern

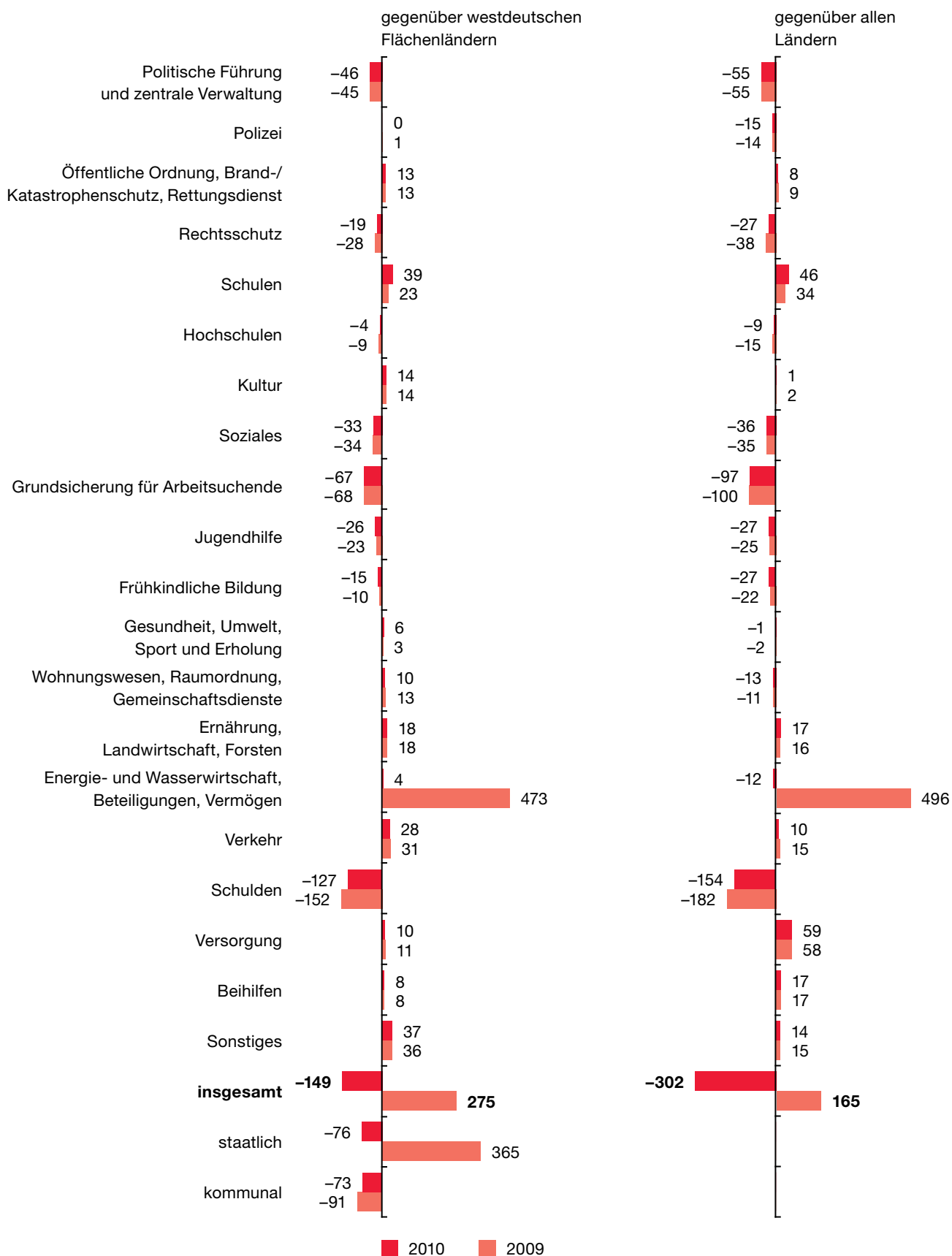
Bayern befindet sich finanziell in einer hervorragenden Position, was sich auch in der Spitzenposition innerhalb des PwC-Nachhaltigkeitsrankings zeigt. Das Bundesland verfügt wie Baden-Württemberg ebenfalls über eine gegenüber den westdeutschen Flächenländern mit 1 % leicht höhere Finanzmasse. Zudem sind die Anteile von Zinsen und Versorgung an der Finanzmasse mit 14,3 % im Jahr 2012 die geringsten aller westdeutschen Flächenländer und werden bis 2020 auch nur minimal um 0,2 Prozentpunkte steigen. Somit beträgt die verfügbare Finanzmasse je Einwohner 2012 nach Zinsen und Versorgung 105,5 % der westdeutschen Flächenländer. Diese wird voraussichtlich bis 2020 sogar auf 111,4 % steigen.

Bayern konnte den positiven Finanzierungssaldo 2012 gegenüber 2011 sowohl auf der kommunalen als auch auf der Landesebene noch einmal deutlich erhöhen. Insgesamt betrug er 216 Euro je Einwohner, gegenüber 122 Euro je Einwohner im Jahr 2011. Teil des Grundes dafür ist, dass Bayern als einziges Bundesland seine absoluten Ausgaben gegenüber 2009 senken konnte, um etwa 4 Milliarden Euro. Diese Senkung kam alleine auf der staatlichen Ebene zustande, während die kommunalen Ausgaben sogar leicht stiegen. Entsprechend ist Bayern auch das einzige Bundesland, das seine Zuschussbedarfe jahresdurchschnittlich um 3,0 % zwischen 2009 und 2012 senken konnte. Wurden in Bayern im Jahr 2011 noch 98,2 % der verfügbaren Finanzmasse verwendet, sank dieser Anteil 2012 auf 96,8 %.

Wie Abbildung 60 jedoch zeigt, beruhten die im Ländervergleich deutlich höheren Zuschussbedarfe in 2009 alleine auf den großen Mehrausgaben im Bereich der Beteiligungen und Vermögen, was mit der Stützung der BayernLB in diesem Jahr zusammenhängt. Durch den Wegfall dieser Sonderausgaben waren die gesamten Zuschussbedarfe Bayerns 2010 absolut gesehen wesentlich niedriger als in 2009 (um fast 400 Euro pro Einwohner).

Abb. 60 Bayern: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Die Stützung der BayernLB ist auch für die sehr starke Abweichung im Vergleich der Zuschussbedarfe mit den anderen Ländern insgesamt und auf der staatlichen Ebene verantwortlich. Schnitt Bayern 2009 hier noch deutlich schlechter als die anderen Länder ab, hat das Land jetzt insgesamt Zuschussminderbedarfe aufzuweisen. Dies wird beim Bereich „Beteiligungen, Vermögen“ besonders sichtbar, wo sich die massiven Zuschussmehrbedarfe in geringe Zuschussminderbedarfe umgekehrt haben.

Darüber hinaus ist Bayern im Jahr 2010 in vielen Bereichen vergleichsweise gut aufgestellt. Positiv fallen dabei die Bereiche „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, „Rechtsschutz“ und „Jugendhilfe“ auf. Ähnlich wie bei Baden-Württemberg besteht aber auch im Bereich „Frühkindliche Bildung“ noch Nachholbedarf beim Ausbau, sodass hier zusätzliche Finanzbedarfe entstehen werden. Da Bayern ähnlich wie Baden-Württemberg zu den Ländern gehört, in denen schon vor 2020 die Anzahl der Menschen über 67 spürbar ansteigt, werden auch hier altersbedingte Ausgaben künftig ansteigen, also insbesondere die Versorgungsausgaben sowie die Ausgaben für Vormundschaften und Betreuung im Bereich des Rechtsschutzes. Entlastungen sind hingegen aufgrund sinkender Schülerzahlen im Bereich der Schulen und in der Jugendhilfe erreichbar.

Bayern zählt zu den Ländern, die Spielraum beim Schuldenabbau besitzen und die keine Probleme mit dem Einhalten der Schuldenbremse bekommen werden. So könnte das Land seine Inanspruchnahme der Finanzmasse bis 2020 um 4,3 % jährlich steigern und trotzdem die Schuldenbremse einhalten. Da Schuldenabbau jedoch erklärtes Ziel der Landesregierung ist, ist bei einem geringeren Ausgabenaufwuchs eine weitere Verbesserung der relativen Finanzposition zu erwarten. Als Konsequenz nimmt Bayern schon heute im Nachhaltigkeitsranking 2013 mit 115,1 % die Spitzenposition ein.

3 Berlin

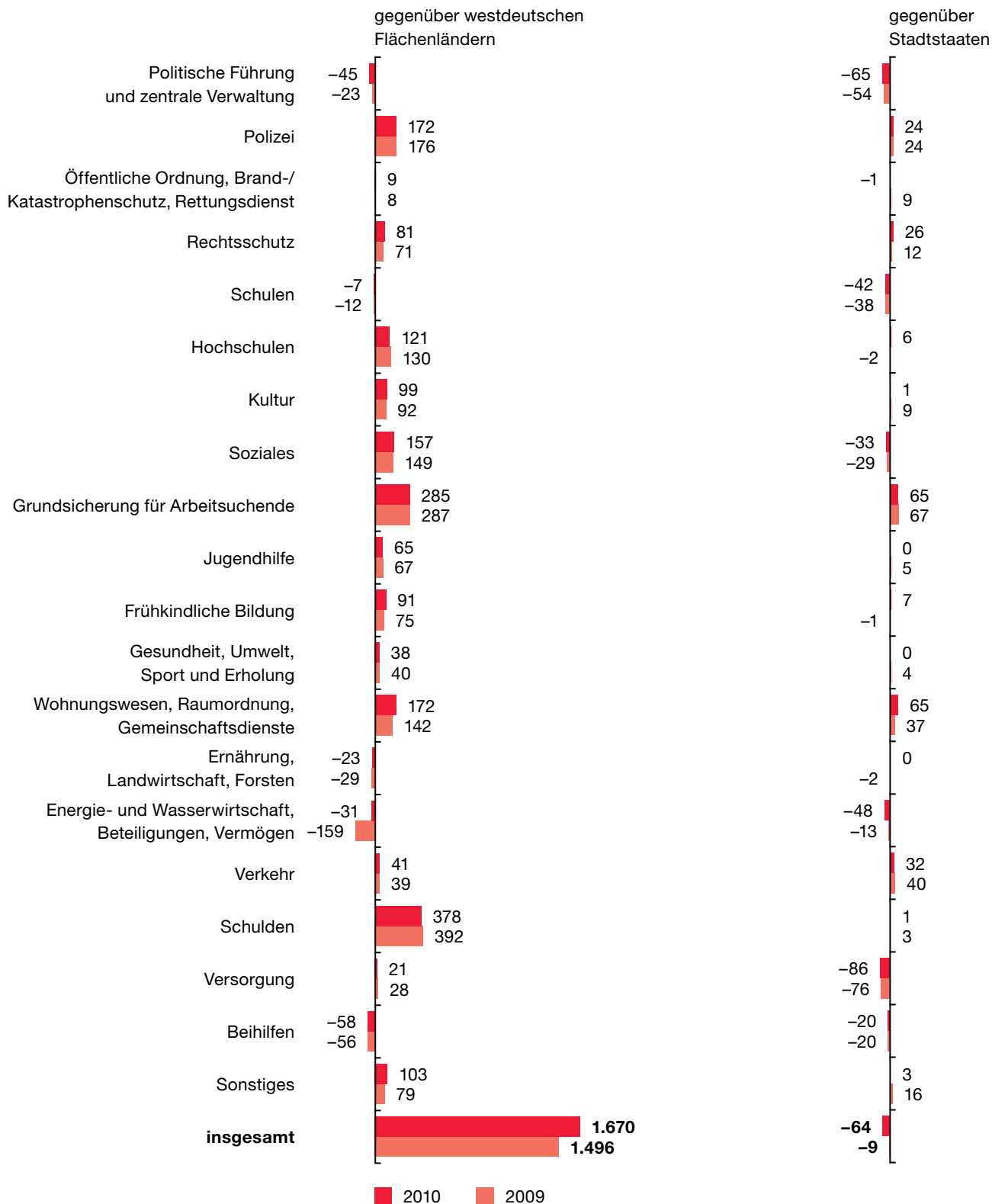
Als Stadtstaat verfügt Berlin nach dem Länderfinanzausgleich über eine besonders hohe Finanzmasse. Sie lag 2012 um 49,3 % über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer, unter Abzug von Zinsen und Versorgung um 47,3 %. Diese überdurchschnittliche Finanzmasse wird sich jedoch bis 2020 auf 31,7 % verringern. Dieser Wert verringert sich auch unter Hinzunahme von Zinsen und Versorgung nur unwesentlich auf 31,0 %, womit Berlin 2020 die zweitgrößte Finanzmasse aller Länder zu Verfügung hätte. Weit überdurchschnittlich ist mit einem Niveau von 137,7 % der westdeutschen Flächenländer auch die Inanspruchnahme der Finanzmasse je Einwohner im Jahr 2012. Diese fiel jedoch weit geringer als in den beiden anderen Stadtstaaten aus.

Insgesamt konnte Berlin im Gesamthaushalt inklusive Extrahaushalten im Jahr 2012 sogar mit 23 Euro je Einwohnern einen leicht positiven Finanzierungssaldo realisieren und das trotz der gewaltigen Schuldenlast. Leider wird 2013 durch die Bevölkerungszahlenkorrekturen des Zensus und den damit verbundenen Rückzahlungen im Länderfinanzausgleich belastet, sodass es schwierig sein wird, den positiven Saldo aufrechtzuerhalten.

Die folgende Abbildung zeigt, dass Berlin bereits 2009 ausgabenseitig günstig im Vergleich mit den Stadtstaaten abgeschnitten hat. Der gesamte Zuschussminderbedarf konnte 2010 noch erheblich verbessert werden. Ursache hierfür sind jedoch vor allem die erhöhten Zuschussbedarfe Hamburgs.

Abb. 61 Berlin: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Der Vergleich Berlins mit den westdeutschen Flächenländern hat sich gegenüber 2009 hingegen kaum verändert (abgesehen vom Bereich „Vermögen“, in dem der BayernLB-Effekt die zentrale Rolle spielt). Erwartungsgemäß ist Berlin als Stadtstaat in den meisten Bereichen weit überdurchschnittlich teuer. Im Bereich „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ hingegen kommt Berlin genau dieser Fakt zugute und das Land schneidet günstiger ab als die Flächenländer West.

Besonders günstig jedoch stellt sich Berlin im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ dar⁸¹, ebenso im Bereich „Schulen“. Gegenüber den Stadtstaaten fallen die deutlich geringeren Versorgungs- und Beihilfeausgaben auf. Dies liegt teilweise daran, dass Berlin die Beihilfeausgaben unter den jeweiligen Aufgaben verbucht, wie beispielsweise der Polizei.

Die hohen Einnahmen im Bereich der Beteiligungen und Vermögen hängen mit Veräußerungserlösen zusammen und sind nicht nachhaltig, haben sich auch entsprechend gegenüber 2009 deutlich reduziert. Zudem wird der Rückkauf der Wasserbetriebe kurzfristig zu hohen Ausgaben führen.

Vergleichsweise teuer stellt sich Berlin als Bundeshauptstadt in den Bereichen „Polizei“ und „Kultur“ dar. Auch der Bereich „Rechtsschutz“ ist für die Stadt überdurchschnittlich teuer (auch wenn die Beihilfeausgaben hier wieder in Abzug gebracht würden). Dieser Trend hat sich in 2010 noch einmal verschärft. Extrem hoch sind die Zuschussbedarfe nach wie vor im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Zuschussmehrbedarfe im Bereich „Wohnungswesen“ haben sich noch einmal vergrößert. Zwar sanken die Ausgaben, wie es nach dem weitgehenden Ausstieg aus der Wohnungsbauförderung im vergangenen Jahrzehnt auch zu erwarten war, die Einnahmen verringerten sich jedoch in noch höherem Maße.

Zu den finanziellen Risikobereichen zählt nach wie vor, trotz der ohnehin schon hohen Ausgaben, der Bereich „Rechtsschutz“. Berlin weist ein besonders hohes Wachstum bei den älteren Menschen auf, die Betreuungen oder Vormundschaften in Anspruch nehmen können – zumal auch der Anteil der Singlehaushalte bei den älteren Menschen besonders hoch ist. Dies zeigt sich auch darin, dass die ohnehin überdurchschnittlichen Ausgaben im Bereich „Rechtsschutz“ sich 2010 noch einmal erhöht haben. Daneben ist natürlich die drückende Zinslast des Landes, die 2010 zu einem Zuschussüberhang im Bereich „Schulden“ von 378 Euro über dem Länderschnitt geführt hat, eines der grundlegenden Probleme dieses Bundeslands, wovon auch der mit 18.213 Euro je Einwohner zweithöchste Schuldenstand aller Länder zeugt. Dennoch konnte sich Berlin beim Zuschussbedarf im Bereich „Schulden“ gegenüber 2009 im Verhältnis zu den Vergleichsländern leicht verbessern. Allerdings ist noch nicht abschließend abzusehen, welche zusätzlichen Kosten auf Berlin durch die Verzögerungen bei der Fertigstellung des Flughafens Berlin Brandenburg zukommen.

⁸¹ Was jedoch möglicherweise mit der in Kapitel 2.11 in Abschnitt C dargestellten Abgrenzungsproblematik zu tun hat.

Als Hochschulstadt ist Berlin auch vor die Herausforderung gestellt, die anschwellende Studierendenzahl zu bewältigen, zumal im Jahr 2012 die doppelten Abiturjahrgänge die Gymnasien der Stadt verlassen haben. Obwohl gegen Ende des Jahrzehnts bundesweit und vor allem in Berlin die Jahrgänge im Studienalter deutlich zurückgehen werden, führt die Attraktivität der Hauptstadt als Studienort wahrscheinlich dazu, dass die Nachfrage nach Studienplätzen nicht automatisch zurückgeht. Nur mit einer aktiven mittelfristigen Strategie zur Begrenzung des Studienangebots lassen sich hier Einsparpotenziale realisieren.

Ebenfalls eine besondere Herausforderung stellen die Ergebnisse des Zensus mit der spürbar geringeren Einwohnerzahl für Berlin dar. Da sich der Länderfinanzausgleich nach den Einwohnerzahlen richtet, wird Berlin nicht nur künftig spürbar weniger Mittel erhalten, es wird im Jahr 2013 auch noch einmalig signifikante Rückzahlungen tätigen müssen. Darüber hinaus werden sich bei einer reduzierten Einwohnerzahl auch die oben betrachteten Indikatoren verschlechtern.

Insgesamt steht Berlin also vor einigen Herausforderungen, die sich aber bewältigen lassen, wenn es dem Land gelingt, seinen Konsolidierungskurs beizubehalten. Gleichzeitig gelang es Berlin, 2012 einen positiven Finanzierungssaldo zu erreichen und auch den strukturellen Finanzierungssaldo fast komplett abzubauen. Berlin könnte sich eine jährliche Steigerung des Einsatzes der Finanzmasse von 2,3 % leisten, um die Kriterien der Schuldenbremse zu erfüllen. Entsprechend ist Berlin im Nachhaltigkeitsranking im guten Mittelfeld positioniert und konnte gegenüber dem Vorjahr einen Platz gut machen.

4 Brandenburg

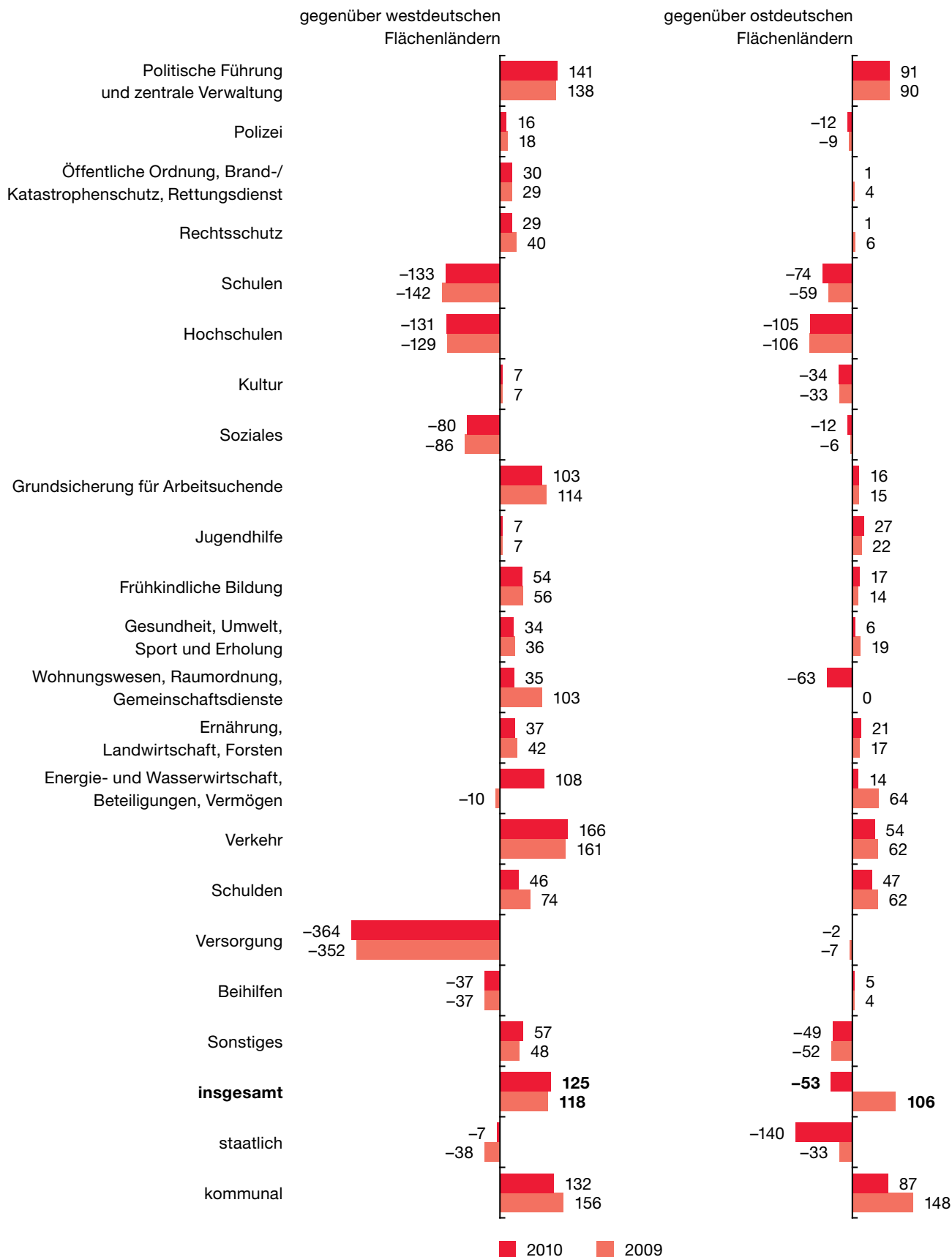
Wie alle ostdeutschen Bundesländer ist Brandenburg vom Auslaufen der zusätzlichen Einnahmen aus dem Solidarpakt II betroffen. Entsprechend wird die zur Verfügung stehende Finanzmasse von einem Niveau von 112,3 % je Einwohner bezogen auf die westdeutschen Flächenländer in 2012 auf nur 98,6 % im Jahr 2020 absinken. Brandenburg hat aber durch seine sehr niedrigen Versorgungsausgaben die zweitniedrigsten Ausgaben für Versorgung und Zinsen nach Sachsen. Somit erhält sich Brandenburg im Jahr 2020 mit 106,9 % verfügbare Finanzmasse je Einwohner nach Versorgung und Zinsen eine überdurchschnittliche Finanzmasse, was zwar gegenüber 121,8 % im Jahr 2012 ebenfalls einen starken Rückgang bedeutet, gegenüber der Prognose der Vorjahresstudie (101,0 %) jedoch eine deutliche Verbesserung darstellt weshalb sich das Land auch im Nachhaltigkeitsranking um einen Platz auf Platz 10 verbessert hat. Hinzu kommt ein sich fortsetzender, allerdings im Vergleich zu anderen ostdeutschen Bundesländern moderater Bevölkerungsschwund von insgesamt 2,04 % zwischen 2012 und 2020.

Aufgrund der vergleichsweise guten Finanzausstattung konnte Brandenburg trotz Finanzierungsüberschuss im Jahr 2012 im Vergleich mit den westdeutschen Flächenländern weit überdurchschnittliche Ausgaben realisieren. Das Niveau der in Anspruch genommenen Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung je Einwohner lag 2012 bei 117,7 % der westdeutschen Flächenländer. Insgesamt kann das Land seine eingesetzte Finanzmasse aber nur noch um 1,1 % jährlich und damit voraussichtlich unterhalb der Inflationsrate steigern, um die Schuldenbremse einzuhalten.

Auch 2010 lagen die betrachteten Zuschussbedarfe mit 125 Euro je Einwohner über denen der westdeutschen Flächenländer, wobei der Überhang ausschließlich von der staatlichen Ebene stammt (vgl. Abbildung 62) während die Kommunen im Vergleich zu westdeutschen Kommunen viel weniger Ausgaben aus eigenen Steuermitteln finanzieren müssen. Dies ist aber ein typisches Bild für ostdeutsche Kommunen, da das Land überproportionale Bundes- und Länderfinanzausgleichsmittel an die Kommunen weiterleitet, die aufgrund eigener Finanzschwäche selbst nur zur Finanzierung geringer Zuschussbedarfe in der Lage sind. Das jahresdurchschnittliche Wachstum der Zuschussbedarfe lag mit 0,7 % jährlich von 2009 bis 2012 außerdem deutlich unter dem Schnitt aller Länder.

Abb. 62 Brandenburg: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

In Brandenburg ist der Zuschussmehrbedarf im Bereich „Wohnungswesen“ aufgrund von Veräußerungserlösen deutlich gesunken, sodass sich trotz der Verschlechterungen im Bereich „Vermögen“, durch die Änderungen in Baden-Württemberg und Bayern, insgesamt eine ähnliche Situation wie 2009 ergibt. Gleichzeitig konnten hier – wenn auch in deutlich geringerem Umfang – die Ausgaben reduziert werden.

Überproportionale Zuschussbedarfe leisten sich das Land und seine Kommunen vor allem im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“. Brandenburgs eigener Zuschussbedarf in diesem Bereich war im Jahr 2010 höher als 2009; im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern hat sich der Überhang aber nur geringfügig erhöht, weil in Sachsen-Anhalt die Steigerungen noch höher ausfielen.

Auffallend hoch sowohl gegenüber den westdeutschen als auch den ostdeutschen Bundesländern sind weiterhin die Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in der frühkindlichen Bildung, für Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung und im Verkehrswesen. Die Mehrausgaben im Bereich „Landwirtschaft und Forsten“ hingegen überraschen bei diesem landwirtschaftlich geprägten Bundesland nicht, während die hier noch ersichtlichen Mehrausgaben im Bereich „Schulden“ bereits 2012 keine Rolle mehr spielen, da sich die Zinsausgaben 2012 im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer bewegten. So sind die Zuschussbedarfe im Bereich „Schulden“ 2010 schon um 25 Euro je Einwohner zurückgegangen.

Gegenüber den westdeutschen Bundesländern fallen auch die Zuschussbedarfe in den Aufgaben „Polizei“, „Öffentliche Ordnung“, „Rechtsschutz“ und „Wohnungswesen“ überdurchschnittlich aus. Während die Mehrbedarfe in den Bereichen „Polizei“ und „Öffentliche Ordnung“ fast stagnierten, konnte im Rechtsschutz eine leichte Verbesserung erzielt werden.

Die Mehrausgaben im Bereich „Kultur“ überraschen, da hier das Land durch die kulturellen Aktivitäten der Bundeshauptstadt Berlin entlastet sein müsste. Der Zuschussbedarfsüberhang im Bereich „Sonstiges“ konnte 2010 leicht gesenkt werden. Hier konnte Brandenburg vor allem die Kosten für seine Finanzverwaltung spürbar senken.

Sehr günstig stellt sich das Land im Bereich „Schulen“, aufgrund fehlender Schüler (immerhin ist es unter den ostdeutschen Bundesländern das Land mit den geringsten Ausgaben je Schüler – bundesweit liegt es im Mittelfeld), im Bereich „Hochschulen“, aufgrund geringer Studierendendichte und Verzicht auf Mediziner Ausbildung und im Bereich „Soziales“ dar. In Letzterem fällt es insbesondere durch relativ günstige Ausgaben je Einwohner im Bereich der Eingliederungshilfe auf.

Künftige Einsparpotenziale lassen sich vor allem in den Bereichen „Polizei“ und „Rechtsschutz“ finden, da hier die weitere demografische Entwicklung voraussichtlich zu einer Entlastung der Kriminalitäts- und Unfallzahlen führen wird. Die extrem ungünstige Entwicklung bei der Zahl der Hochbetagten wird allerdings im Bereich „Rechtsschutz“ gleichzeitig zu Mehrausgaben im Bereich der Pflégenschaften und Betreuungen führen. Der Anstieg des Altersschnitts bei den aktiven Beamten wird zudem die Beihilfeausgaben negativ beeinflussen. Als weiterer Risikobereich muss genau so wie in Berlin der Flughafen Berlin-Brandenburg gezählt werden, der in nächster Zeit erhebliche Zusatzausgaben verursachen dürfte.

Zwar konnte Brandenburg im Jahr 2012 auch auf der kommunalen Ebene einen positiven Finanzierungssaldo erreichen und den gesamten Finanzierungssaldo gegenüber 2011 noch erhöhen. Dennoch muss Brandenburg auch aufgrund des weiterhin zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs insgesamt noch erhebliche Konsolidierungsanstrengungen unternehmen, um die Ziele der Schuldenbremse zu erreichen.

5 Bremen

Bremen muss weiterhin die größten Anstrengungen aller Bundesländer tätigen, um die Schuldenbremse einhalten zu können. Obwohl dem Land derzeit Finanzmittel auf einem Niveau von 141,8 % der westdeutschen Flächenländer zur Verfügung stehen – was hinter Berlin und knapp vor Hamburg das zweithöchste Einnahmeniveau bedeutet –, beschneiden finanzielle Altlasten weitgehend jeden finanzpolitischen Spielraum. Aufgrund des mit 27 % sehr hohen Anteils der Zins- und Versorgungsausgaben an der Finanzmasse verblieb im Jahr 2012 nur noch eine verfügbare Finanzmasse auf einem Niveau von 126,1 % der westdeutschen Flächenländer, was 21,1 Prozentpunkte unter Berlin und 12,8 Prozentpunkte unter Hamburg lag. Bis 2020 wird dieses Niveau trotz zwischenzeitig ausgezahlter Konsolidierungshilfen nach den hier vorgelegten Berechnungen sogar auf 115,7 % sinken, was für einen Stadtstaat, der grundsätzlich einen erheblichen finanziellen Mehrbedarf hat, kaum auskömmlich ist.

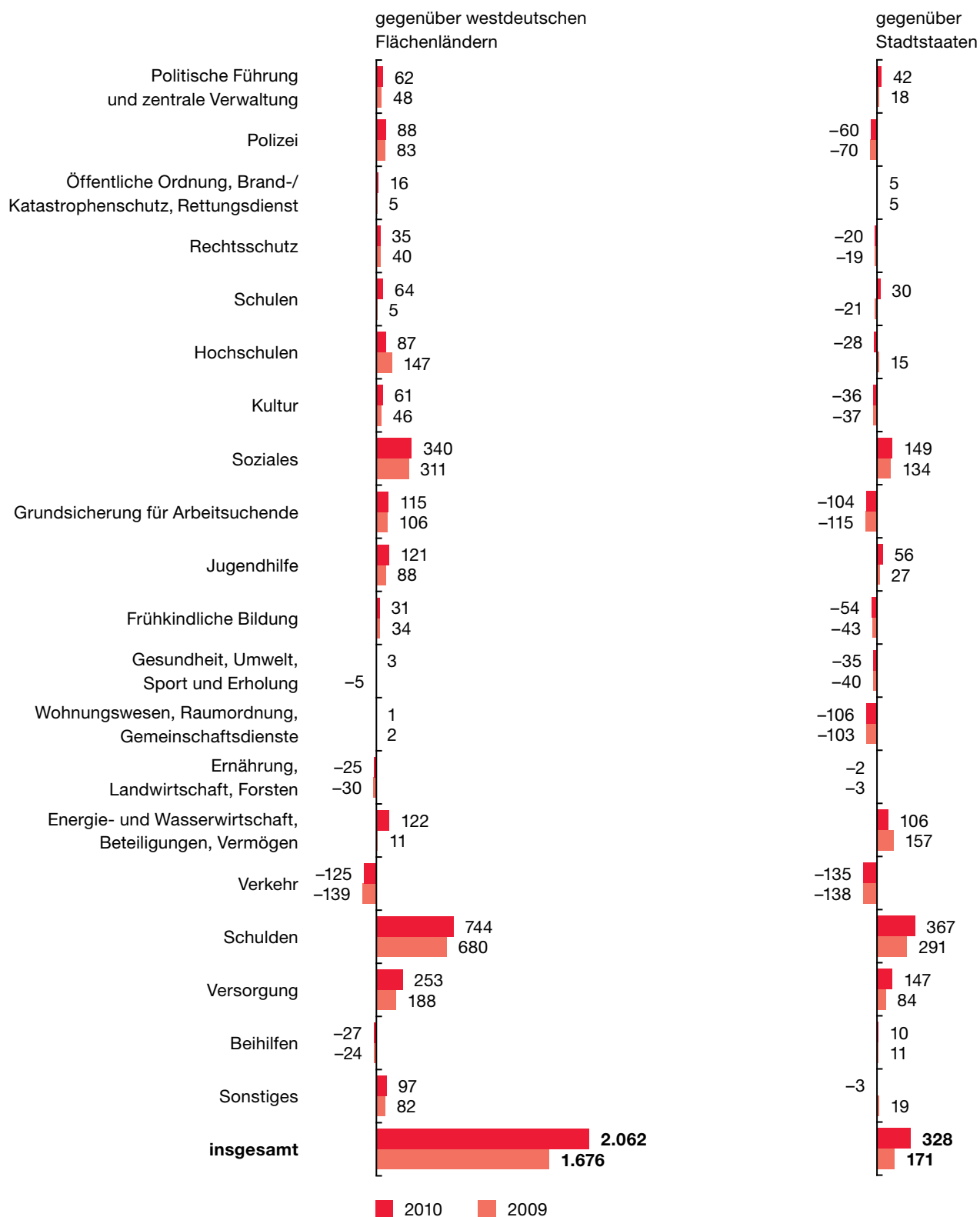
Bremen konnte die Inanspruchnahme der Finanzmasse deutlich senken, von 159,8 % im Jahr 2011 auf 147,5 % in 2012. In der Folge konnte Bremen seinen Wert im PwC-Nachhaltigkeitsranking erheblich verbessern, und es gelang dem Land, den Finanzierungssaldo von 1.318 Euro je Einwohner in 2011 auf 850 Euro in 2012 zu senken.⁸² Auch das strukturelle Finanzierungsdefizit konnte erneut verringert werden, um etwa 216 Euro je Einwohner, dennoch verbleibt es mit 1.233 Euro je Einwohner auf sehr hohem Niveau und ist das höchste aller Bundesländer. Grund sind die strukturell hohen Zuschussbedarfe je Einwohner, die auch 2012 noch höher lagen als in allen anderen Bundesländern.

2010 stiegen die hier betrachteten Zuschussbedarfe gegenüber 2009 noch deutlich an, weshalb sich das Verhältnis gegenüber den Vergleichsländern zum damaligen Zeitpunkt deutlich verschlechterte. Auffällig im Vergleich mit den westdeutschen Flächenländern ist vor allem das deutlich schlechtere Abschneiden im Bereich „Jugendhilfe“, dessen Ursache ein zusätzlicher Zuschussbedarf von etwa 40 Euro je Einwohner 2010 gegenüber 2009 ist.

⁸² Die Verbesserung lässt sich zu einem nicht unwesentlichen Anteil auf Verbesserungen in den Extrahaushalten zurückführen, die jedoch nicht im Detail nachvollzogen werden können.

Abb. 63 Bremen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Die Abbildung macht jedoch auch deutlich, dass Bremen gegenüber den Stadtstaaten in vielen Bereichen günstiger aufgestellt ist (wobei der Wert für die Stadtstaaten aufgrund der hohen Einwohnerzahl maßgeblich von den Ausgaben Berlins geprägt wird). So verzeichnet Bremen deutlich geringere Ausgaben in den Bereichen „Polizei“, „Rechtsschutz“, „Kultur“, „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, „Frühkindliche Bildung“, „Gesundheit“, „Umwelt“, „Hochschulen“, „Sport und Erholung“ und „Wohnungswesen“.

Im Bereich „Schulen“ hat sich die Finanzposition Bremens wesentlich verschlechtert. Aus einem Minderbedarf ist ein Mehrbedarf gegenüber Berlin und Hamburg geworden. Ursächlich dafür ist ein höherer Zuschussbedarf von gut 90 Euro gegenüber 2009. Gleichzeitig gab es etwa 1.000 Schüler weniger als 2009.

Erhebliche Mehrbedarfe verursacht neben den Bereichen „Schulden“ und „Versorgung“, der Bereich „Energie- und Wasserwirtschaft, Beteiligungen, Vermögen“. Der sprunghafte Anstieg gegenüber 2009 hängt jedoch alleine mit der drastischen Verbesserung Bayerns in diesem Bereich zusammen. Bremen ist jedoch das einzige Bundesland, das unter dem Strich keine Einnahmen im Teilbereich „Energie- und Wasserwirtschaft“ erzielt, sondern im Gegenteil seinen Zuschussbedarf gegenüber 2009 von 29 auf 45 Euro (vgl. Abbildung 47) je Einwohner erhöhen musste. Die hohen Verluste im Bereich der Sondervermögen wurden seit 2009 größtenteils abgebaut. Zwar stiegen die Ausgaben für Sondervermögen noch weiter an, doch wurden sie durch signifikante Einnahmen ausgeglichen.

Besonders gravierend sind für Bremen die erheblichen Überhänge im Bereich „Soziales“. Die Zuschussbedarfe liegen hier 140 Euro je Einwohner über dem nächstteureren Bundesland Hamburg. Alleine in der Eingliederungshilfe übersteigen die Ausgaben je Einwohner jene Hamburgs um 25 %. Auch in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung steht Bremen knapp an der Spitze. Die Mehrausgaben im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ gegenüber den Stadtstaaten hängt jedoch möglicherweise mit der besonderen Abgrenzung Berlins in diesem Bereich zusammen. Dennoch kam es auch hier nochmals zu einem kräftigen Anstieg gegenüber 2009.

Die prekäre Situation Bremens zeigt sich besonders am deutlichen Anstieg des Zuschussbedarfs im Bereich „Schulden“ gegenüber 2009. Angesichts der mit über 30.000 Euro je Einwohner mit Abstand größten Pro-Kopf-Verschuldung aller Länder ist der große Mehrbedarf kaum verwunderlich. Auch die Konsolidierungshilfen des Bundes bringen hier derzeit nicht annähernd genügend Entlastung, um auf Basis von Finanzierungsüberschüssen in einen echten Schuldenabbau einzusteigen.

Im Bereich der Einzelaufgaben ist wenig Handlungsspielraum erkennbar. Zwar verzeichnet auch Bremen einen Schülerrückgang, dieser fällt mit –10,3 % zwischen 2010 und 2020 jedoch geringer aus als in den westdeutschen Flächenländern. Der größte Spielraum besteht jedoch möglicherweise im Bereich „Jugend und Soziales“. Es sollte genau analysiert werden, weshalb Bremen in beiden Bereichen so weit über den anderen Bundesländern liegt, da die Länder trotz weitgehend bundesgesetzlicher Regelung durchaus Spielräume in der konkreten Steuerung besitzen und hier möglicherweise ein Konsolidierungsansatz zu finden ist. Im Bereich der Eingliederungshilfe steht zudem in Aussicht, dass Bremen überproportional von einem Einstieg des Bundes in die Finanzierung profitiert und dass die demografische Entwicklung zu einer Trendumkehr führt.

Um die Schuldenbremse einzuhalten, müsste Bremen trotz des begrenzten Handlungsspielraums seine Kosten jährlich um 0,3 % senken. Insgesamt steht das Land damit vor gewaltigen Herausforderungen und trotz der Konsolidierungshilfen von jährlich 300 Millionen Euro zeichnet sich schon heute die mögliche Notwendigkeit weiterer Altschuldenhilfen ab.

6 Hamburg

Einnahmeseitig sind die Perspektiven Hamburgs unter allen Stadtstaaten die besten. Zwar stehen 2012 noch Berlin die meisten Mittel nach Abzug der Zins- und Versorgungsausgaben zur Verfügung. Hamburg folgt jedoch direkt dahinter, mit einer um 38,9 % höheren Pro-Kopf-Finanzmasse als in den westdeutschen Flächenländern. Entsprechend der Prognose für 2020 steigt dieses Niveau sogar noch auf 39,4 %, womit Hamburg das Land mit der größten verfügbaren Finanzmasse würde.

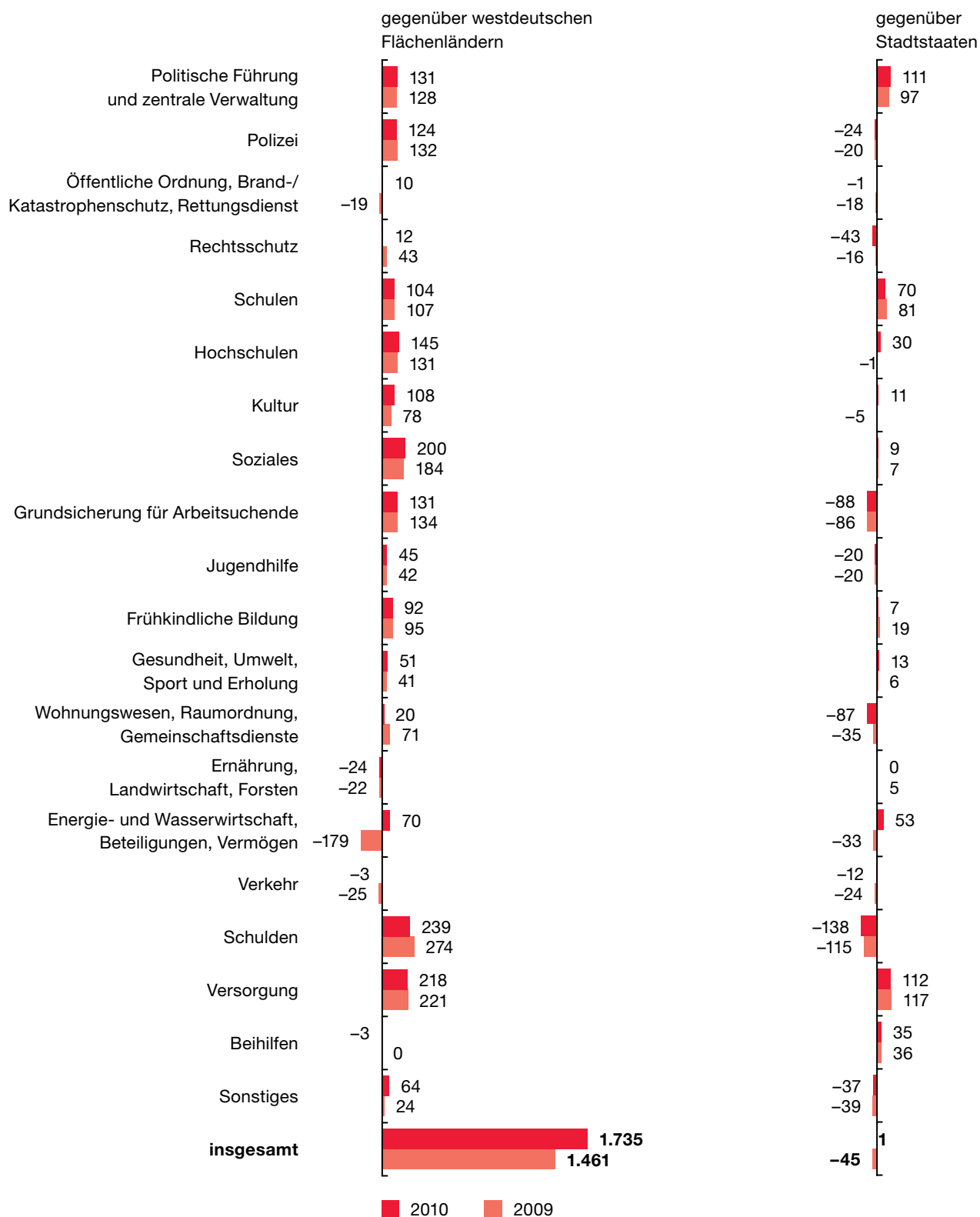
Hamburg profitiert dabei von der Tatsache, dass es nicht nur ein finanzstarkes Bundesland, sondern gleichzeitig eine extrem finanzstarke Kommune ist. Da kommunale Mehreinnahmen nur zu 64 % in den Umverteilungsmechanismus des Länderfinanzausgleichs einbezogen werden, erreicht Hamburg auch ohne Hauptstadtbonus und zusätzliche Bundeshilfen ein Einnahmenniveau, welches deutlich über das ohnehin im Länderfinanzausgleich den Stadtstaaten zugestandene höhere Niveau von 135 % hinausreicht.

Dennoch ist die finanzielle Entwicklung Hamburgs insgesamt recht ungünstig. Was sich auch im PwC-Nachhaltigkeitsranking bemerkbar macht, in dem Hamburg einen Platz verloren hat. Die in Anspruch genommene Finanzierungsmasse stieg von 140,1 % im Jahr 2011 auf ein Niveau von 145,1 % der westdeutschen Flächenländer 2012, nur Bremen nahm mit einem Niveau von 147,5 % noch leicht mehr in Anspruch, hat das Niveau aber im Gegensatz zum Vorjahr reduziert. Um die Schuldenbremse einzuhalten, dürfte Hamburg den Einsatz der Finanzmasse jetzt nur noch jährlich um 2,3 % steigern – je Einwohner sogar nur 2,0 % also in etwa in Höhe der zu erwartenden Kostensteigerungsrate. Hamburgs Finanzierungssaldo stieg entsprechend von 2011 auf 2012 ebenfalls deutlich an, um fast 400 Euro je Einwohner. Auch zwischen 2009 und 2010 lässt sich ein deutlicher Anstieg der Zuschussbedarfe feststellen. Allerdings fiel der Anstieg 2009 bis 2012 mit jährlich 1,8 % eher durchschnittlich aus, was für erhebliche zwischenzeitige Schwankungen spricht.

Ein Grund dafür sind die hohen Mehrausgaben im Vergleich der Zuschussbedarfe der einzelnen Aufgaben mit den Flächenländern West und auch im Vergleich mit den Stadtstaaten, wie Abbildung 64 zeigt. Vergleichsweise günstig ist Hamburg nur im Bereich „Ernährung, Landwirtschaft, Forsten“ aufgestellt. Allerdings ist die Einnahmesituation in verschiedenen Teilbereichen schwankend, das betrifft die 2010 gesunkenen Einnahmen im Bereich „Öffentliche Ordnung“ genauso wie jene im Bereich „Energie- und Wasserwirtschaft, Beteiligungen, Vermögen“.

Abb. 64 Hamburg: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Gegenüber den Stadtstaaten (die maßgeblich vom einwohnerstarken Berlin geprägt sind) fällt Hamburg durch geringere Ausgaben bei den Aufgaben der inneren Sicherheit auf sowie durch geringere Ausgaben für Soziales. Die Minderzuschussbedarfe im Bereich „Rechtsschutz“ konnten gegenüber 2009 weiter verbessert werden. Auch die Zuschussbedarfe im Bereich „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“ haben sich gegenüber 2009 insbesondere im Teilbereich „Wohnungsbau“ deutlich verbessert.

Eklatante Mehrzuschussbedarfe sowohl gegenüber den westdeutschen Flächenländern als auch den Stadtstaaten weist das Land jedoch in den Bereichen „Politische Führung, zentrale Verwaltung“ und „Schulen“ auf. Im Bereich „Politische Führung, zentrale Verwaltung“ bildet Hamburg mit Brandenburg und Saarland die Spitzengruppe bei den Zuschussbedarfen und weist gleichzeitig die höchste Beschäftigtendichte auf. Der Überhang im Bereich „Schule“, wo Hamburg bezogen auf die Einwohner mit Abstand den höchsten Zuschussbedarf aufweist, ist zumindest teilweise durch die hohe Schülerdichte bedingt. Bei den Zuschussbedarfen je Schüler steht Hamburg nach Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen aber an vierter Stelle. Der erforderliche Zuschussbedarf je Einwohner stieg hier 2010 noch einmal, obwohl die Schülerzahlen um knapp 5.000 sanken.

Auffällig ist der stark erhöhte Zuschussmehrbedarf im Bereich „Vermögen“, der nicht nur durch die wegfallenden Verzerrungen im Jahr 2009 durch Baden-Württemberg und Bayern zustande kommt, sondern auch im Vergleich mit den Stadtstaaten zu sehen ist. Dies erklärt sich jedoch durch einen Versorgungsfonds im Umfang von 120 Millionen Euro, den Hamburg 2010 gebildet hat und der im Sinne einer nachhaltigen Haushaltsführung positiv zu sehen ist.

In Hamburg wächst die Bevölkerung bis 2020 voraussichtlich um insgesamt 5,32% seit 2012, sodass sich keine nennenswerten Einsparungen aufgrund des demografischen Wandels erzielen lassen, was aber im Länderfinanzausgleich der Finanzsituation des Landes insgesamt zugutekommt.

Letztlich ist auch Hamburg gefordert, bestehende Effizienzpotenziale in allen Bereichen zu nutzen, um die Ziele der Schuldenbremse zu erreichen. Es besitzt dafür aufgrund der komfortablen Einnahmesituation einen Spielraum wie kaum ein anderes Bundesland. Mit den zuletzt gestiegenen Ausgaben, verschlechtert Hamburg jedoch zunächst seine Position, hinsichtlich der Einhaltung der Schuldenbremse.

7 Hessen

Hessen kann im Vergleich mit den anderen westdeutschen Flächenländern über eine leicht überdurchschnittliche Finanzmasse verfügen. Ohne Zinsen und Versorgung hat das Land 1,4% mehr als die anderen westdeutschen Flächenländer, berücksichtigt man diese jedoch, so stehen Hessen 0,7% weniger zur Verfügung. Gleichzeitig liegt die Inanspruchnahme der Finanzmasse durch Land und Kommunen mit 113,2% jedoch höher als in jedem anderen westdeutschen Flächenland. Bis 2020 wird die verfügbare Finanzmasse voraussichtlich weiter auf ein unterdurchschnittliches Niveau von 97,4% der westdeutschen Flächenländer sinken. Dies ist auch dem mit 19,7% der verfügbaren Finanzmasse sehr hohen Anteil von Ausgaben für Versorgung und Zinsen geschuldet. Gegenüber dem Vorjahr konnte Hessen seinen Wert im Nachhaltigkeitsranking nicht verbessern, wodurch es in der Rangfolge nunmehr hinter den verbesserten Ländern Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt auf Platz vierzehn liegt.

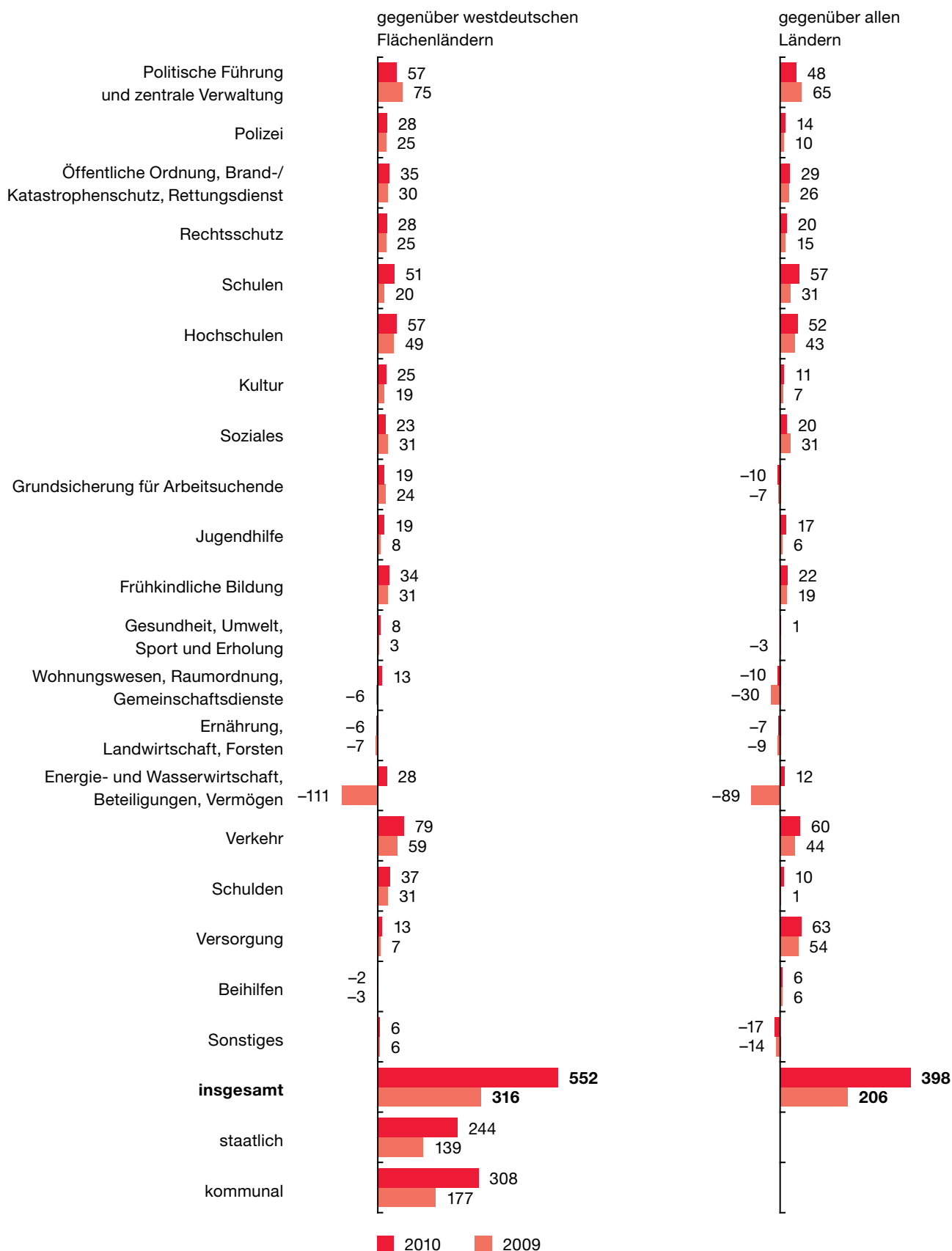
Eine Rolle beim weiteren Sinken des Niveaus spielt das anhaltend hohe Finanzierungsdefizit in Hessen. Wie auch im Jahr 2011 hatte Hessen 2012 nach dem Saarland den zweithöchsten Finanzierungssaldo aller Flächenländer, 596 Euro je Einwohner im Jahr 2012. Während das Defizit auf kommunaler Ebene deutlich reduziert werden konnte, wuchs das Defizit auf Landesebene wieder an. Die Kommunen konnten das Defizit reduzieren, indem deutlich weniger Investitionen als 2011 getätigt wurden. Dennoch tragen die hessischen Kommunen, die ein Finanzierungsdefizit von 320 Euro je Einwohner aufwiesen, einen großen Teil des hessischen Defizits, so viel wie in keinem anderen Bundesland.

Mit einem durchschnittlichen Anstieg der Zuschussbedarfe von jährlich 3,0% seit 2009 gehört Hessen zudem zu den Ländern mit dem größten Ausgabenanstieg. Bei den gesamten Zuschussbedarfen je Einwohner gibt außer dem Saarland (das einen deutlich höheren Schuldendienst leisten muss) kein Flächenland mehr aus als Hessen. Im Vergleich mit dem günstigsten Land Bayern sind dies 810 Euro. Dennoch ist der Schuldenstand, im Vergleich zu den anderen Ländern nach wie vor erträglich.

In den einzelnen Bereichen der Zuschussbedarfe stellt sich Hessens Situation im Jahr 2010 fast unverändert gegenüber 2009 dar, in dem es nur im Aufgabenbereich „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ günstiger dastand als die westdeutschen Flächenländer. Die Überhänge bei den Zuschussbedarfen sind überwiegend auf der relativ finanzstarken Kommunalebene entstanden. Durch Kostensteigerungen im Bereich der Jugendhilfe von etwa 20 Euro je Einwohner, schneidet Hessen 2010 nun auch hier schlechter ab als die anderen Flächenländer West.

Abb. 65 Hessen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Es ergeben sich lediglich leichte Vorteile im Vergleich mit allen Ländern in den Bereichen „Wohnungswesen“, „Raumordnung“, „Städtebauförderung“ und „Kommunale Gemeinschaftsdienste“ aufgrund günstiger Zuschussbedarfe in den beiden letztgenannten Teilbereichen. Auch den Bereich „Landwirtschaft und Forsten“ bezuschusst Hessen etwas geringer als die Vergleichsländer.

Vergleichsweise hohe Zuschussbedarfe finden sich in einer Vielzahl von Bereichen. Hierzu zählen die Bereiche „Politische Führung“, „Soziales“, „Polizei“, „Rechtsschutz“, „Verkehrswesen“ und „Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz“. In den Bereichen „Schulen“, „Hochschulen“ und „Gesundheitswesen“ nimmt Hessen unter den westdeutschen Flächenländern sogar Spitzenpositionen ein. Weiterhin finden sich Mehrausgaben im Bereich „Frühkindliche Bildung“, die vor allem aus dem vergleichsweise guten Ausbaustand gegenüber den anderen westdeutschen Flächenländern resultieren. Dennoch besteht auch in Hessen hier ein Nachholbedarf, der zu weiteren Kosten führen wird.

Wie in fast allen westdeutschen Flächenländern bestehen demografiebedingte Einsparpotenziale in Hessen vor allem im Bereich der Schulen, in der Jugendhilfe und mittelfristig im Bereich der Hochschulen. Insgesamt bestehen daher in Hessen zahlreiche Ansatzpunkte, um die anstehende große Aufgabe der Konsolidierung der staatlichen und kommunalen Haushalte zu bewältigen. Diese müssen angesichts des aktuell hohen Ausgabenniveaus und des prognostizierten Rückgangs der Finanzmasse auch dringend genutzt werden. Bislang schneidet Hessen im PwC-Nachhaltigkeitsindex noch ungünstig ab.

8 Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommerns verfügbare Finanzmasse schrumpft entsprechend der hier vorgelegten Prognose von 118,4 % im Jahr 2012 auf 99,7 % im Jahr 2020. Aufgrund geringer Zins- und Versorgungsausgaben (der Anteil der Zins- und Versorgungsausgaben an der verfügbaren Finanzmasse lag 2012 lediglich bei 10,8 %) wird sich die nach Zinsen und Versorgung zur Verfügung stehende Finanzmasse je Einwohner von heute 128,7 % nur auf 109,1 % der westdeutschen Flächenländer reduzieren.

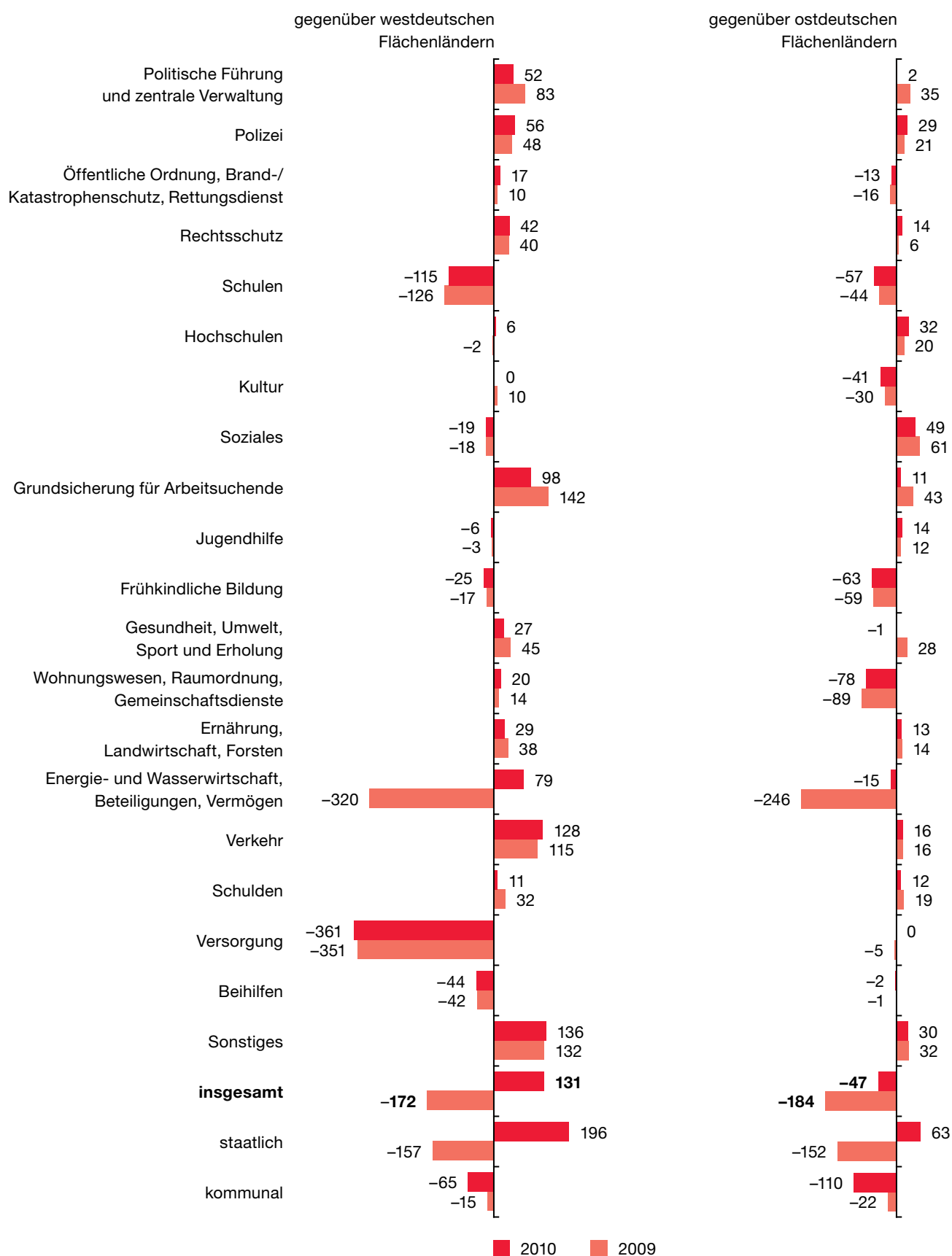
Vor dem Hintergrund der deutlich sinkenden verfügbaren Finanzmasse sind die bisher erreichten Konsolidierungserfolge nur ein Anfang. Trotz des 2012 insgesamt positiven Finanzierungssaldos von 117 Euro je Einwohner werden die Zuschussbedarfe auch aufgrund stark sinkender Bevölkerungszahlen in Mecklenburg-Vorpommern weiter sinken müssen. Auf Landesebene konnte Mecklenburg-Vorpommern seinen positiven Finanzierungssaldo⁸³ aus 2011 in 2012 zwar leicht erhöhen. Jedoch tritt auf kommunaler Ebene nach Berücksichtigung wieder ein leicht negativer Finanzierungssaldo auf.

Insgesamt gab es zwischen 2009 und 2010 verschiedene Änderungen der Zuschussbedarfe, die vor allem zulasten der staatlichen Ebene gingen. Insbesondere sind die enormen 2009er-Einnahmen im Bereich der Energie- und Wasserwirtschaft, Beteiligungen, Vermögen durch gebündelte EU-Zahlungen für regionale Fördermaßnahmen im Jahr 2010 weggefallen. Der Zuschussminderbedarf gegenüber den Flächenländern Ost fällt so deutlich niedriger aus, was auch für die gesamte staatliche Ebene gilt.

⁸³ Hierbei wurden die vom Statistischen Landesamt Mecklenburg-Vorpommern für die Gemeindefinanzen veröffentlichten Zahlen zugrunde gelegt, da die zuvor ans Bundesamt gemeldeten Zahlen aufgrund der Doppikumstellung noch fehlerhaft waren.

Abb. 66 Mecklenburg-Vorpommern: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Mecklenburg-Vorpommern fällt gegenüber den ostdeutschen Ländern durch außergewöhnlich hohe Sozialhilfeausgaben und gegenüber allen Ländern durch extrem hohe Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf (die aber vermutlich überschätzt sind). Wie fast alle ostdeutschen Bundesländer hat Mecklenburg-Vorpommern zudem hohe Ausgaben im Bereich der Politischen Führung und zentralen Verwaltung, bei Polizei, Rechtsschutz und Verkehr. Ungewöhnlich hoch waren 2009 die für ein Flächenland sehr hohen Ausgaben im Bereich „Gesundheitswesen“. Dies ist einer klaren politischen Prioritätensetzung geschuldet, die Mecklenburg-Vorpommern als Gesundheitsland Nummer eins in Deutschland positionieren möchte. 2010 ist dieser Überhang gegenüber den ostdeutschen Flächenländern jedoch bereits verschwunden. Der Überhang im Bereich „Land- und Forstwirtschaft“ ist ebenfalls dem wirtschaftlichen Schwerpunkt in diesem Bereich geschuldet. Wie bei den anderen ostdeutschen Ländern resultiert der Zuschussbedarfsüberhang im Bereich „Sonstiges“ in erster Linie aus den hier verbuchten ESF-Programmen im Bereich der Arbeitsförderung.

Dennoch hat sich Mecklenburg-Vorpommern in einigen dieser Bereiche 2010 verbessert. Die Zuschussmehrbedarfe in den Bereichen „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ und „Politische Führung“ fallen spürbar niedriger aus als 2009.

Besonders geringe Zuschussbedarfe weist das Land in den Aufgaben „Schulen“ und (gemessen am Ausbaustand) „Frühkindliche Bildung“ auf. Beides ist aber in erster Linie der geringen Anzahl an Kindern im Land geschuldet.

Hinsichtlich der Chancen und Risiken für die Ausgabenentwicklung gilt für Mecklenburg-Vorpommern das Gleiche wie für die anderen ostdeutschen Flächenländer. Bis 2020 scheinen aufgrund des Rückgangs an Kindern unter sechs Jahren und jungen Erwachsenen Einsparungen in den Bereichen „Frühkindliche Bildung“, „Hochschulen“ und „Jugendhilfe“ möglich. Auch die Belastung von Polizei und Gerichten wird voraussichtlich spürbar sinken. Kostendruck wird voraussichtlich vor allem im Bereich der Beihilfeausgaben entstehen.

Insgesamt steht Mecklenburg-Vorpommern hinsichtlich seiner Zuschussbedarfe also nicht so gut da, wie es aufgrund des recht geringen Schuldenstandes erscheint. Durch den erwarteten Bevölkerungsrückgang um 4,5 % zwischen 2012 und 2020 entstehen zusätzliche Probleme. So gehört Mecklenburg-Vorpommern zu jenen Ländern, die sich einen jahresdurchschnittlichen Aufwuchs der in Anspruch genommenen Finanzmasse bis 2020 mit 0,4 % nur weit unterhalb der Inflationsrate leisten können. Immerhin konnte das Land im PwC-Nachhaltigkeitsranking um einen Platz verbessern und liegt nunmehr auf Platz zwölf.

Das Land muss also weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen, um die Kriterien der Schuldenbremse zu erfüllen.

9 Niedersachsen

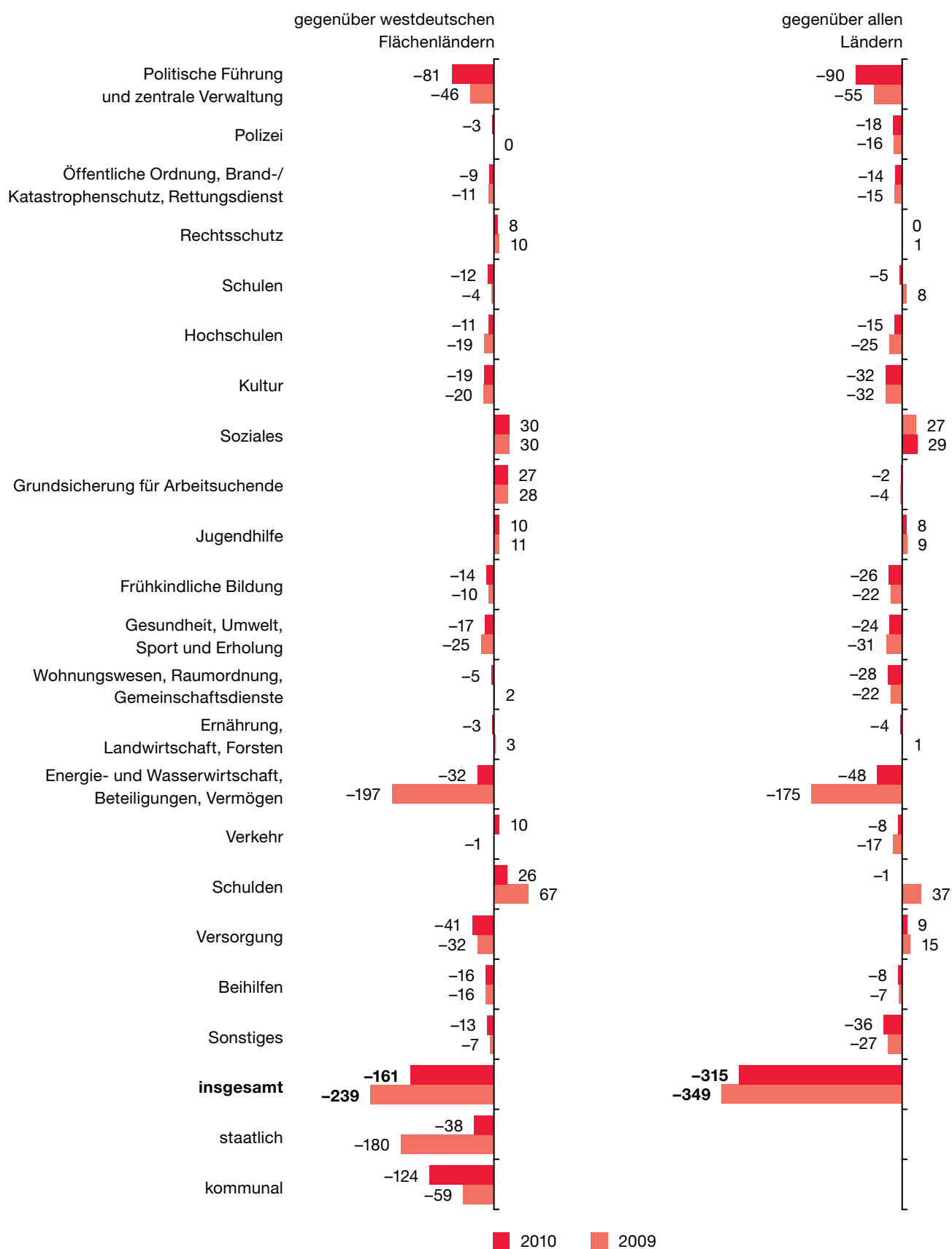
Obwohl Niedersachsen zu den „ärmeren“ Bundesländern gehört, liegt das Niveau der verfügbaren Finanzmasse je Einwohner des Landes und seiner Kommunen unter Berücksichtigung aller Bundeszuweisungen 2012 mit 98,4 % nur geringfügig unter dem Schnitt der westdeutschen Flächenländer. Nach Abzug von Zinsen und Versorgung sinkt das Niveau zwar leicht auf 97,6 %, es wird damit jedoch voraussichtlich bis 2020 relativ stabil bleiben und nicht weiter sinken. Damit hat sich die finanzielle Perspektive im Vergleich zur Vorjahresstudie etwas verbessert, was sich auch in einem Sprung um drei Plätze nach vorne auf Platz drei im PwC-Nachhaltigkeitsranking niederschlägt.

Gleichzeitig weist Niedersachsen 2012 mit nur 95,2 % ein recht niedriges Ausgabenniveau gemessen an der Pro-Kopf-Inanspruchnahme der verfügbaren Finanzmassen nach Zinsen und Versorgung gegenüber den westdeutschen Flächenländern auf. Es gehört damit zu jenen Bundesländern, die 2012 einen fast ausgeglichenen Finanzierungssaldo vorlegen konnten. Wurde in den konsolidierten Gesamthaushalten inklusive Extrahaushalten ein kleines Defizit von 21 Euro je Einwohner ausgewiesen (bei 290 Euro im Vorjahr), so lag es in den Kernhaushalten bei nahezu 0 Euro. Das geringe Ausgabenniveau zeigt sich auch bei der Darstellung der absoluten Zuschussbedarfe, die mit 3.789 Euro je Einwohner nur von drei Ländern unterboten werden.

Im Jahr 2010 hat sich Niedersachsens Abschneiden bei den einzelnen Bereichen kaum verändert. Wie schon 2009 hat das Land in fast allen Aufgabenbereichen günstigere Zuschussbedarfe je Einwohner als die Vergleichsländer. Besonders günstig stellen sich die Zuschussbedarfe im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung dar, wo sich die Situation gegenüber 2009 nochmals deutlich verbessert hat, sowie in den Teilbereichen „Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens“, sowie „Umwelt- und Naturschutz“ und im Bereich „Kultur“. Bei Beteiligungen und Vermögen kann Niedersachsen trotz des wegfallenden Effekts der BayernLB in Bayern eine Zuschussbedarfsunterschreitung aufweisen. Dies liegt vor allem an den sehr hohen Einnahmen aus der Förderabgabe bei der Erdgasförderung. Diese sind jedoch im Jahr 2010 deutlich zurückgegangen. Machten sie 2009 noch 118 Euro je Einwohner aus, betrugen sie 2010 noch lediglich 67 Euro je Einwohner. Da diese allerdings im Länderfinanzausgleich miteinbezogen werden, verbleiben dem Land faktisch nur noch gut 10 % von diesen zusätzlichen Einnahmen.

Abb. 67 Niedersachsen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Auch im Bereich der Schulen und in der Frühkindlichen Bildung sind die Zuschussbedarfe niedrig, selbst wenn sie auf die Schülerzahl und die Anzahl in Tageseinrichtungen betreuter Kinder bezogen werden. Hingegen schneidet Niedersachsen im Bereich „Hochschulen“ nur aufgrund der niedrigen Studierendenzahl günstig ab. Bezogen auf die Anzahl der Studierenden ist Niedersachsen sogar mit Abstand das teuerste Bundesland, bei steigender Tendenz.

Etwas teurer als in den Vergleichsländern stellen sich neben dem Bereich „Schulden“ lediglich die Bereiche „Soziales“, „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ und „Jugendhilfe“ dar, was aber angesichts der im Vergleich zu den reichen Südländern ungünstigeren Sozialstruktur im Land nicht überrascht.

Das Land und seine Kommunen befinden sich also in einer guten Ausgangsposition für eine nachhaltige Finanzentwicklung. Dabei bestehen künftig weitere Konsolidierungspotenziale im Bereich der Schulen, da Niedersachsen zu den vier Bundesländern gehört, die zwischen 2010 und 2020 am meisten Schüler verlieren werden. Gegenüber 2009 konnte Niedersachsen seinen Minderzuschussbedarf in diesem Bereich im Jahr 2010 auch schon ausbauen.

Gleichzeitig verliert das Land bis 2020 unter allen westdeutschen Bundesländern mit 4,8% am meisten Kinder unter sechs Jahren, sodass sich auch der Ausbaurückstand bei der U3-Betreuung mittelfristig nicht allzu kostentreibend auswirken wird (kurzfristig hat das Land seit 2009 allerdings erhebliche Ausbauanstrengungen unternommen, die die relative Finanzposition des Landes in diesem Bereich vermutlich bereits verschlechtert haben). Zudem kann der sehr starke allgemeine Rückgang an Kindern und Jugendlichen bei den niedersächsischen Kommunen entlastend wirken.

Unter den finanzschwachen Bundesländern gehört Niedersachsen zusammen mit Schleswig-Holstein zu jenen Kandidaten, die die geringste Schwierigkeit haben werden, die Schuldenbremse einzuhalten. Davon zeugt auch die mit Platz drei sehr gute Platzierung im PwC-Nachhaltigkeitsindex 2013, die sich gegenüber der vergangenen Studie nochmals deutlich verbessert hat.

10 Nordrhein-Westfalen

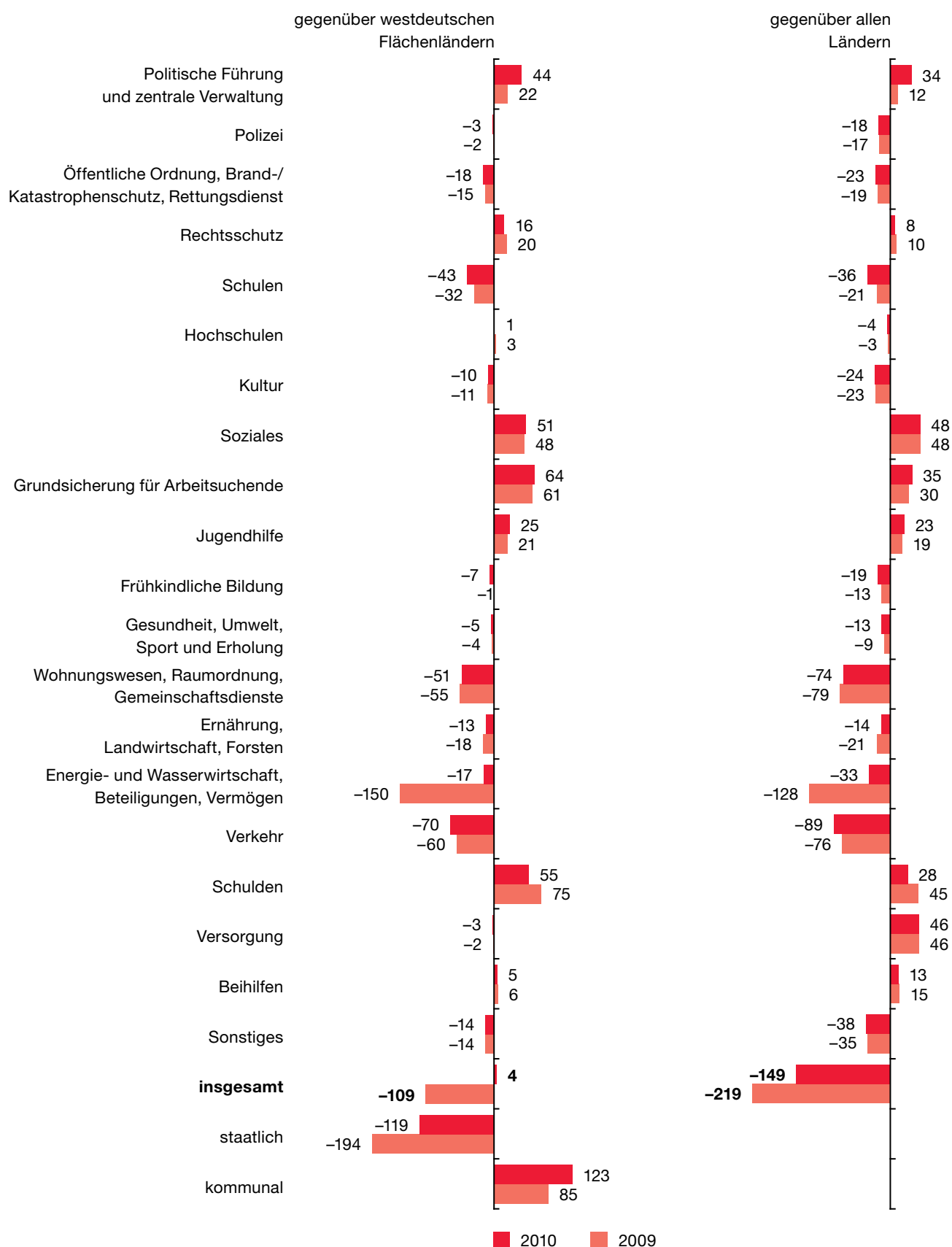
Nordrhein-Westfalen gehört zu jenen westdeutschen Flächenländern, deren relative Finanzposition sich bis zum Jahr 2020 im Vergleich zu den anderen westdeutschen Flächenländern weiter verschlechtern wird. Nach Zinsen und Versorgung verbleiben dem Land und seinen Kommunen 2020 voraussichtlich nur noch 96,8 % der Finanzkraft je Einwohner der westdeutschen Flächenländer, während es 2012 noch 98,0 % waren. Dieser Trend findet fast ausschließlich auf der staatlichen Ebene statt (die staatliche Finanzkraft sinkt von 98,0 % der westdeutschen Flächenländer in 2012 auf 96,5 % in 2020) und wird dort maßgeblich von der steigenden Zinslast getrieben. Gleichzeitig nahm das Land 2012 Finanzmittel in Höhe von 102,0 % des westdeutschen Flächenländerdurchschnitts in Anspruch, hat also noch erhebliche Konsolidierungsaufgaben vor sich. Trotz leichter Verbesserung im PwC-Nachhaltigkeitsindex wurde das Land von Berlin überholt und liegt nunmehr auf Platz acht.

2012 konnte Nordrhein-Westfalen seinen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo erneut senken. Land und Kommunen erzielten zusammen ein Defizit von 202 Euro je Einwohner, gegenüber 322 Euro im Jahr 2011, wofür ausschließlich die kommunale Ebene verantwortlich war, deren Defizit nur noch 9 Euro je Einwohner ausmachte. Gleichzeitig waren 2012 die kommunalen Investitionen äußerst niedrig und weit überdurchschnittliche Hebesätze zeugen von einem geringen Handlungsspielraum bei der Einnahmeerhöhung. Das Defizit auf der staatlichen Ebene stieg hingegen sogar wieder an, trotz erneut gestiegener Einnahmen. Bei den Gesamtzuschussbedarfen hat Nordrhein-Westfalen mit jahresdurchschnittlich 3,3 % einen der höchsten Anstiege zu verzeichnen.

Bei den Zuschussbedarfen im Vergleich mit den anderen Ländern schneidet Nordrhein-Westfalen im Jahr 2010 überwiegend sehr ähnlich wie 2009 ab. Durch den Wegfall der Verzerrungen in Baden-Württemberg und Bayern infolge der Schieflage ihrer Landesbanken ergab sich für Nordrhein-Westfalen gegenüber den westdeutschen Flächenländern 2010 insgesamt ein leichter Zuschussbedarfsüberhang. Dieser resultiert zwar in erster Linie aus dem sehr starken Überhang der Kommunalebene, dieser muss jedoch vor dem Hintergrund des sehr hohen Kommunalisierungsgrads im Land gesehen werden. Die Fülle der an die Kommunen übertragenen Aufgaben muss automatisch zu einem hohen Überhang auf dieser Ebene und zu einer entsprechenden Unterschreitung auf der Landesebene führen.

Abb. 68 Nordrhein-Westfalen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Bei der Gesamtbetrachtung stechen insbesondere die Überhänge bei den Bereichen „Soziales“, „Arbeit“, „Jugend“ und „Schulden“ heraus. Während bei letzterem Bereich wie bereits skizziert der Problemdruck zunimmt, ist bei ersteren aufgrund der demografischen Entwicklung keine Entlastung zu erwarten, da das Erwerbsfähigenpotenzial in Nordrhein-Westfalen recht stabil bleibt.

Auffällig sind auch die Mehrausgaben im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung, die zwar aufgrund des hohen Kommunalisierungsgrads überwiegend auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, die aber deutlich machen, dass das Bundesland insgesamt keinen Effizienzvorteil aus seiner Größe ziehen kann. Dieser Mehrbedarf ist 2010 noch einmal spürbar gestiegen. Weiterhin existieren signifikante Zuschussbedarfsüberhänge in den Bereichen „Jugendhilfe“ und „Rechtsschutz“.

Günstig aufgestellt ist das Bundesland im Bereich „Energie- und Wasserwirtschaft, Beteiligungen, Vermögen“, wobei es trotz weiterhin existierender Kohleförderung von geringen Zuschüssen im Bereich der Regionalförderung profitiert.

Ebenfalls günstig aufgestellt ist das Land in den überwiegend kommunal verantworteten Bereichen „Öffentliche Ordnung“, „Wohnungswesen“ und „Kultur“, sowie in den überwiegend vom Land verantworteten Bereichen „Schulen“ sowie „Landwirtschaft und Forsten“.

Die Tatsache, dass sich überdurchschnittliche Zuschussbedarfe auf die Bereiche „Schulden“ und „Soziales“ (Grundsicherung für Arbeitsuchende, Jugendhilfe) konzentrieren, zeigt, dass das Bundesland keine allzu großen Handlungsspielräume für mögliche Einsparungen besitzt. In beiden Bereichen sind mittelfristig aufgrund der demografischen Entwicklung kaum wesentliche Entlastungen realisierbar. Zwar wird es im Bereich der Jugendhilfe künftig auch in Nordrhein-Westfalen deutlich weniger Adressaten geben, dafür besteht im Bereich der frühkindlichen Bildung jedoch noch ein deutlicher Nachholbedarf. Auch im ohnehin schon verhältnismäßig teuren Bereich „Rechtsschutz“ bestehen Risiken für weitere Kostensteigerungen, da die Ausgaben für Pflegschaften und Betreuungen aufgrund der demografischen Entwicklung voraussichtlich erheblich steigen werden. Dieses Risiko wird voraussichtlich die Chancen der demografischen Entwicklung in den Bereichen „Gerichte“ und „Staatsanwaltschaften“ sowie „Justizvollzug“ übersteigen.

Handlungsspielraum besteht jedoch im Bereich der Schulen, da Nordrhein-Westfalen, ähnlich wie viele andere westdeutsche Flächenländer, einen erheblichen Schülerrückgang bis 2020 verzeichnen wird. Allerdings gab das Land noch 2010 vergleichsweise wenig für die Schüler aus, was dieses Potenzial etwas schmälert. Bislang sind auch keine Konsolidierungsanstrengungen in diesem Bereich erkennbar.

Ein möglicher Handlungsbedarf ergibt sich auch im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, in welchem das Land mittlerweile erhebliche Mehrausgaben aufgebaut hat. Hier ist zu überprüfen, ob die erheblichen Aufgabenübertragungen an die Kommunen mit ihren Landschaftsverbänden und unter Beibehaltung der Bezirksregierungen Ursache dieser Mehrausgaben sind und ob eine Zentralisierung einzelner Verwaltungen zu deutlichen Effizienzsteigerungen führen kann. Die deutlichen Überhänge im kommunalen Bereich deuten darauf hin, dass die Landesebene nur aufgrund des hohen Kommunalisierungsgrades so günstig erscheint.

Insgesamt wird es für Nordrhein-Westfalen nicht einfach werden, die Schuldenbremse einzuhalten. Vor allem, weil es als Bundesland in vielen Bereichen im Vergleich zu anderen Bundesländern in der Sozialstruktur, mit der großen Anzahl von Ballungszentren (und den damit verbundenen Kostenproblemen), oder mit Sonderaufgaben (z. B. Schwerpunktstaatsanwaltschaften) belastet ist und auf der anderen Seite die Investitionen schon jetzt niedriger sind als in jedem anderen Bundesland.

11 Rheinland-Pfalz

Mit einer Finanzmasse je Einwohner von nur 95,0 % des Niveaus der westdeutschen Flächenländer in der gemeinsamen Betrachtung von kommunaler und Landesebene ist Rheinland-Pfalz das finanzschwächste Bundesland. Dazu trägt maßgeblich bei, dass Rheinland-Pfalz nicht wie andere Länder von Konsolidierungshilfen und Sonder-Bundesergänzungszuweisungen profitiert. Hinzu kommt eine vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Verschuldung, sodass trotz leicht unterdurchschnittlicher Versorgungsausgaben die verfügbare Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung sogar nur bei 93,5 % der westdeutschen Flächenländer liegt. Dies ist nach Schleswig-Holstein und dem Saarland der drittschlechteste Wert aller Bundesländer. Auch wenn der Abbau des Finanzierungsdefizits im Land gelingt, wird sich bis 2020 an dieser relativ schwachen Position nichts ändern (für 2020 wird hier ein Niveau von sogar nur noch 90,9 % prognostiziert).

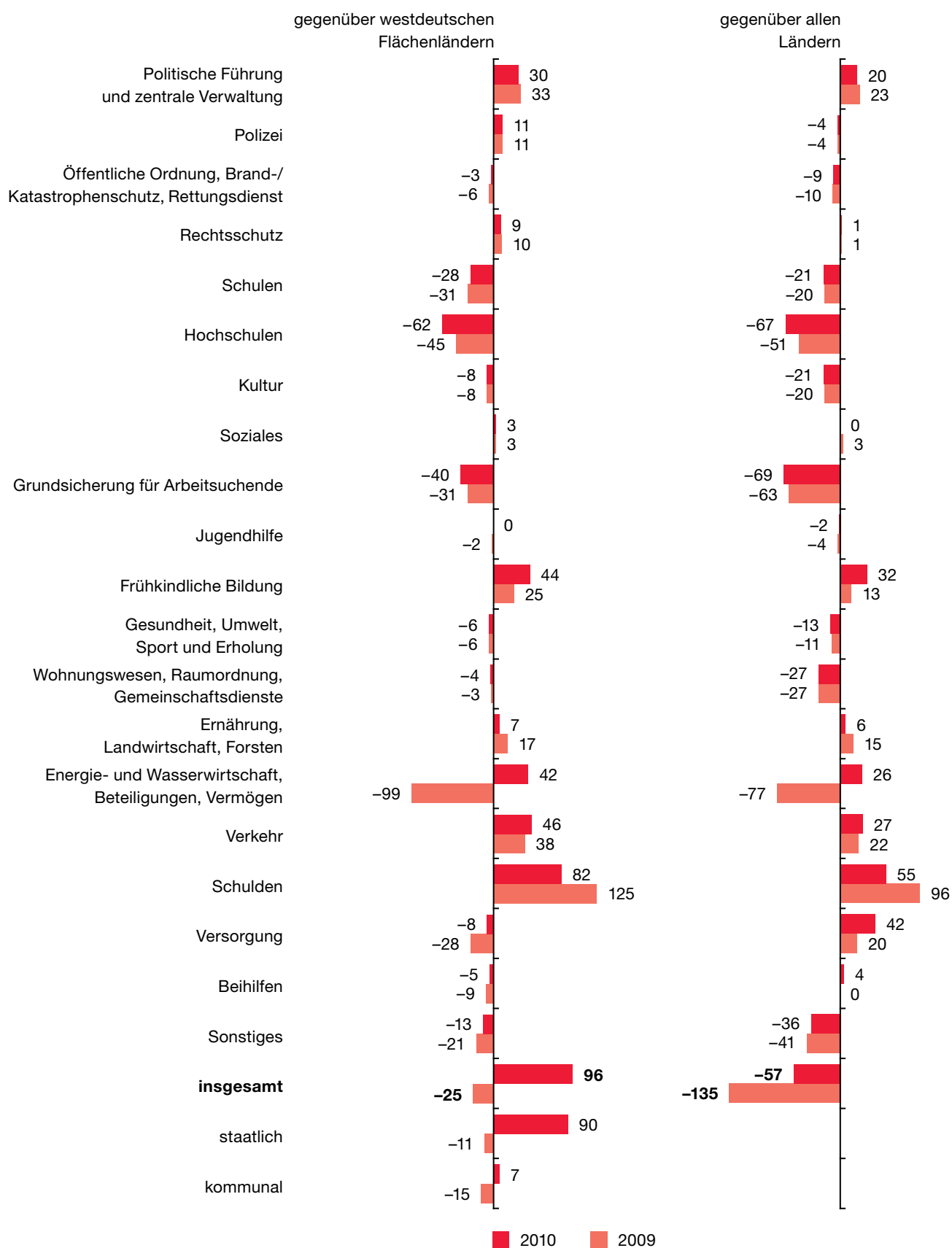
Mit einer Inanspruchnahme der verfügbaren Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung von 102,5 % der westdeutschen-Flächenländer gehört Rheinland-Pfalz zu den Ländern mit einem hohen Ausgabenniveau. Aufgrund dieser Diskrepanz muss Rheinland-Pfalz seinen Einsatz der Finanzmasse auf jahresdurchschnittlich 1,1 % Zuwachs drosseln, was deutlich unter der zu erwartenden Inflationsrate liegt und somit real Einsparungen bedeutet.

Dennoch konnte Rheinland-Pfalz im Zuge der sich verbessernden Steuereinnahmen im Jahr 2012 ein gegenüber 2010 und 2011 deutlich reduziertes Finanzierungsdefizit des Gesamthaushaltes in Höhe von 332 Euro je Einwohner ausweisen. Während das Defizit von 2011 auf 2012 auf kommunaler Ebene stagnierte, sank das staatliche Defizit deutlich von 503 Euro auf 249 Euro je Einwohner. Zusammen mit den günstigen Ergebnissen des Zensus konnte sich Rheinland-Pfalz damit auch im Nachhaltigkeitsranking verbessern, allerdings weniger stark als die Länder Thüringen und Brandenburg, die nunmehr in der Rangfolge vor Rheinland-Pfalz liegen.

Hinsichtlich der Zuschussbedarfe in den Einzelaufgaben war die Entwicklung in Rheinland-Pfalz schon zwischen 2009 und 2010 ungünstiger als in den Vergleichsländern, wofür aber wiederum maßgeblich die Erholung Bayerns nach Wegfall der Zahlungen an die BayernLB verantwortlich ist (vgl. Abbildung 69).

Abb. 69 Rheinland-Pfalz: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Unterdurchschnittlich sind dabei die Zuschüsse für Hochschulen (sowohl bezogen auf die Einwohner- als auch auf die Studierendenzahl), Schulen, Kultur, Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende. Gegenüber den westdeutschen Flächenländern fallen auch die Versorgung und Beihilfeausgaben unterdurchschnittlich aus.

Überdurchschnittlich hoch sind neben den stark überdurchschnittlichen Zuschussbedarfen im Bereich „Schulden“ die Zuschussbedarfe im Bereich der politischen Führung, was aber überwiegend der sehr kleinteiligen kommunalen Verwaltungsgliederung geschuldet ist (allerdings befindet sich Rheinland-Pfalz seit 2009 in einer Gebietsreform). Stark überdurchschnittlich und zudem gegenüber 2009 um 40 Euro je Einwohner angestiegen sind auch die Ausgaben im Bereich „Frühkindliche Bildung“. Dies liegt zum einen daran, dass Rheinland-Pfalz nach Schleswig-Holstein und Niedersachsen den größten Aufwuchs der U3-Betreuungsplätze seit 2009 erreicht hat und damit 2010 einen vergleichsweise guten Ausbaustand aufweist und zum anderen, dass die Elternbeitragsfreiheit im Bundesland auf alle Kinder ab dem zweiten Lebensjahr ausgeweitet wurde.

Weitere kleinere Zuschussbedarfsüberhänge finden sich in den Aufgabenbereichen „Polizei“, „Rechtsschutz“ und „Ernährung, Landwirtschaft, Forsten“ sowie insbesondere „Verkehr“. Letzterer Bereich wird jedoch in hohem Maße durch Bundesmittel finanziert.

Aufgrund der demografischen Entwicklung hat Rheinland-Pfalz ein besonders hohes Konsolidierungspotenzial im Bereich Schulen. Das Land erwartet den drittstärksten Schülerrückgang aller Bundesländer zwischen 2010 und 2020. Dennoch stiegen von 2009 auf 2010 die Zuschussbedarfe in diesem Bereich noch einmal kräftig an, wenn auch nicht so stark wie in anderen Vergleichsländern. Angesichts eines starken Rückgangs der Schülerzahlen um knapp 11.000 ist dieser Zuwachs dennoch erstaunlich.

Insgesamt bedarf es für das Land also noch erheblicher Anstrengungen in verschiedenen Aufgabenbereichen auf dem Weg zu einer gelungenen Konsolidierung.

12 Saarland

Ähnlich wie Bremen ist auch das Saarland in den vergangenen Jahrzehnten in eine besondere Haushaltsschieflage geraten und erhält entsprechend konditionierte Konsolidierungshilfen. Die konsolidierte Pro-Kopf-Verschuldung der Kern- und Extrahaushalte ist mit 16.077 Euro je Einwohner die höchste aller Flächenländer, ebenso die Zins-Steuer-Quote mit 17,8 %, – hier mit deutlichem Abstand auf das Flächenland mit der zweithöchsten Quote, Nordrhein-Westfalen, mit 11,6 %. Auch 2012 hatte das Bundesland das mit Abstand höchste Finanzierungsdefizit aller Länder. Mit 1.040 Euro je Einwohner (davon 754 Euro auf der Landesebene) lag das Defizit des Gesamthaushalts 444 Euro über dem von Hessen, dem Flächenland mit dem zweithöchsten Defizit. Selbst der Stadtstaat Bremen konnte 2012 ein geringeres Haushaltsdefizit aufweisen als das Saarland, allerdings erst nachdem es nahezu doppelt so hohe Konsolidierungshilfen je Einwohner bezogen hat. Zudem hat das Saarland mit 3,7 % den mit Abstand größten jahresdurchschnittlichen Anstieg der Zuschussbedarfe in den Kernhaushalten von 2009 bis 2012, der jedoch wesentlich durch den Anstieg bei den Kommunen um 5,0 % geprägt ist und auf Landesebene die Einrichtung eines kommunalen Entschuldungsfonds beinhaltet.

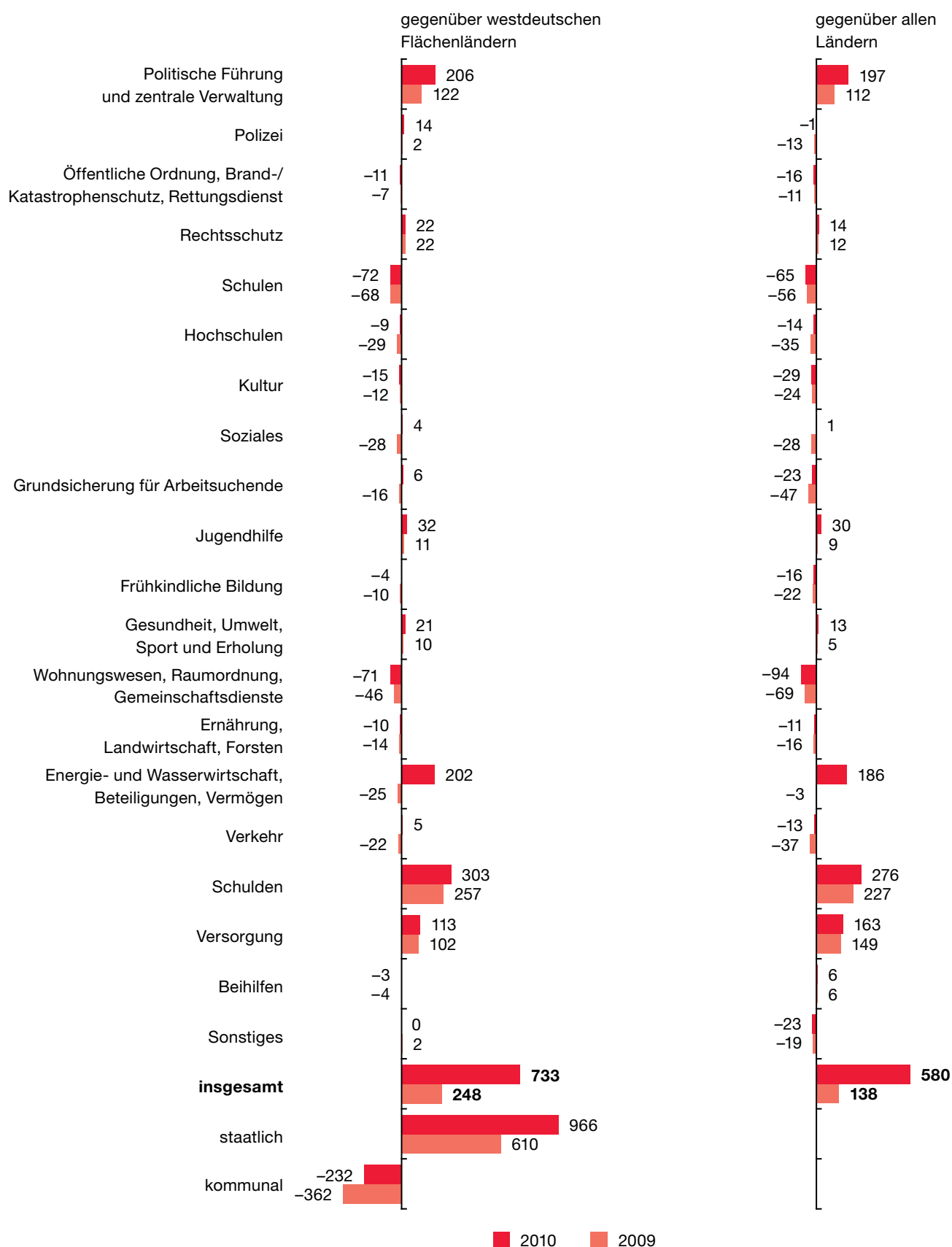
Auch bei der verfügbaren Finanzmasse ist das Saarland schlecht ausgestattet. Schon im Jahr 2012 lag diese vor Zinsen und Versorgung nur bei 97,5 % vom Schnitt der westdeutschen Flächenländer. Berücksichtigt man die extrem hohen Ausgaben für Zinsen und die ebenfalls überdurchschnittlichen Versorgungsausgaben –, nur der Stadtstaat Bremen hat höhere je Einwohner –, sind es sogar nur 83,2 %. Diese Werte werden laut der Prognose bis 2020 sogar nochmals weiter sinken, nämlich auf 95,8 % vor und 81,0 % nach Abzug von Zinsen und Versorgung.

Gleichzeitig wird die Bevölkerung im Saarland mit 4,1 % zwischen 2012 und 2020 voraussichtlich so stark wie in keinem anderen westdeutschen Bundesland sinken. Insgesamt führt das dazu, dass das Saarland bis zum Jahr 2020 die Höhe der eingesetzten Finanzmasse um jährlich 1,7 % senken muss, um im Jahr 2020 ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Im PwC-Nachhaltigkeitsranking nimmt das Saarland damit den sechzehnten Platz ein.

Abbildung 69 zeigt jedoch, dass abgesehen von den Bereichen „Schulden“ und „Versorgung“ bereits 2009 nur noch wenige Bereiche über dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer lagen, sich aus dem Ländervergleich also nur noch wenige Konsolidierungspotenziale ableiten. Dies hat sich 2010 kaum verändert.

Abb. 70 Saarland: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

2010 wies das Saarland nur in fünf Bereichen nennenswerte Zuschussbedarfsüberhänge gegenüber den westdeutschen Flächenländern auf: „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Polizei“, „Rechtsschutz“, „Jugendhilfe“ sowie „Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung“. In den Bereichen „Jugendhilfe“, wie auch „Sozialhilfe“ kam es zudem zu spürbaren Aufwüchsen gegenüber 2009. Zudem führt der Wegfall der außergewöhnlichen Belastung Bayerns im Bereich „Vermögen und Beteiligungen“ dazu, dass das Saarland in diesem Bereich ungünstig abschneidet. Die extremen Zuschussüberhänge stammen dabei insbesondere aus den Teilbereichen „Sonstige Wirtschaftsunternehmen“ sowie „Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen“ und sind Folge eines Anteilserwerbs an der SaarLB, die vorgenommen wurde, weil sich die BayernLB nach EU-Vorgaben von ihren Anteilen an der SaarLB trennen musste.

In vielen anderen Bereichen liegt das Saarland weitgehend im Durchschnitt. Der erhebliche Mehrzuschussbedarf im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, sowohl auf Landeebene als auch auf kommunaler Ebene, überrascht jedoch. In diesem Bereich schneidet das Saarland noch einmal deutlich schlechter als 2009 ab. Die erhöhten Ausgaben traten vor allem im Bereich Personal der kommunalen Ebene auf und hängen höchstwahrscheinlich mit Zuordnungsproblemen im Zuge der Doppikumstellung zusammen. Auf Landesebene lässt sich der Zuschussbedarfsüberhang durch den der Kleinheit des Landes geschuldeten vergleichsweise höheren Pro-Kopf-Aufwand für eine administrative Mindestausstattung und durch den hohen Grad an Zentralisierung im Land erklären.⁸⁴ Gleichzeitig sanken von 2009 auf 2010 die Zuschussbedarfe im Bereich „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“ erheblich. Dort konnten 2010 sogar mehr Einnahmen erzielt werden, als Ausgaben getätigt wurden, was aber vermutlich ebenso mit den genannten Zuordnungsproblemen im Rahmen der Doppikumstellung zusammenhängt.

Angesichts der gewaltigen Konsolidierungsaufgabe, die dem Saarland noch bevorsteht, muss das Land die Spielräume nutzen, die sich aus dem starken Rückgang der Zahl der Kinder und Jugendlichen im Land ergeben. Unter allen Bundesländern verliert nur Sachsen-Anhalt mehr Kinder und Jugendliche. Im Gegensatz zu Sachsen-Anhalt liegt aber der Schwerpunkt des Rückgangs bei den Schülern, die um ein gutes Fünftel im Zeitraum 2010 bis 2020 zurückgehen werden. Hier entstehen also erhebliche Spielräume für die Bereiche „Schulen“, „Hochschulen“ und „Jugendhilfe“ und auch im Bereich der Frühkindlichen Bildung kann der ausbaubedingte Anstieg der Ausgaben moderater ausfallen als in anderen Ländern, ohne dass hierdurch die Qualitätsstandards sinken müssten. Da im Saarland auch der Rückgang der 14 bis 40-Jährigen von 2010 bis 2020 mit knapp 10% voraussichtlich relativ stark ausfällt, sind Entlastungen im Bereich der Polizei und des Rechtswesens zu erwarten.

Insgesamt kann man sagen, dass sich das Saarland unter den heute absehbaren Bedingungen im Hinblick auf die Vorgaben der Schuldenbremse an der im Jahr 2020 nach Zinsen und Versorgung noch verfügbaren Finanzmasse von 81,0% orientieren müsste. Das Saarland sollte sich deshalb in allen Bereichen jeweils an den günstigsten Bundesländern messen und versuchen, noch sparsamer als diese zu sein. Positiv zu vermerken ist jedoch, dass trotz Einrichtung des kommunalen Entschuldungsfonds die Inanspruchnahme der Finanzmasse von 118,1% in 2011 auf 109,2% in 2012 gesenkt werden konnte.

⁸⁴ Dabei übernimmt das Land nicht nur vergleichsweise viele Aufgaben gegenüber der kommunalen Ebene, aufgrund der geringen Verwaltungstiefe des Landes sind auch viele staatliche Aufgaben auf der obersten Verwaltungsebene angesiedelt und werden damit nicht mehr den Einzelaufgaben, sondern dem Bereich „Politische Führung“ und zentrale Verwaltung zugeordnet.

Die gewaltige Konsolidierungsaufgabe betrifft die kommunale Ebene genauso wie die Landesebene, da die Kommunen ebenfalls hoch verschuldet sind und hohe Finanzierungsdefizite aufweisen. Wie in der Vorgängerstudie gezeigt, profitieren die Kommunen dabei vor dem Hintergrund des hohen Zentralisierungsgrads jedoch von einem vergleichsweise hohen Niveau an allgemeinen Finanzaufweisungen durch das Land im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Der Entschuldungsfonds verschafft den Kommunen weiteren Spielraum.

13 Sachsen

Sachsen befindet sich trotz einer Verschlechterung in der Rangfolge im PwC-Nachhaltigkeitsranking nach wie vor in einer hervorragenden Situation hinsichtlich der Einhaltung der Schuldenbremse, besonders im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Ländern. Zwar wird auch Sachsen einen erheblichen Rückgang in der Finanzmasse je Einwohner von heute 113,6% im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern auf 98,2% im Jahr 2020 zu verzeichnen haben. Allerdings kommen Sachsen seine niedrigen Ausgaben für Zinsen und Versorgung zugute. Das Land wird nach der Prognose sogar das einzige sein, das seinen Anteil für diese Ausgaben senken kann, von 7,3% auf 7,1% im Jahr 2012.

Nach Zinsen und Versorgung wird die verfügbare Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung von heute 128,4% auf ein Niveau von noch 113,3% sinken. Sachsen wird sich damit 2020 bezogen auf die Einwohnerzahl das höchste Ausgabenniveau aller Flächenländer leisten können und zeigt damit, welche finanzpolitischen Spielräume der Verzicht auf weitgehende implizite und explizite Verschuldung in der Vergangenheit in anderen Ländern geschaffen hätte.

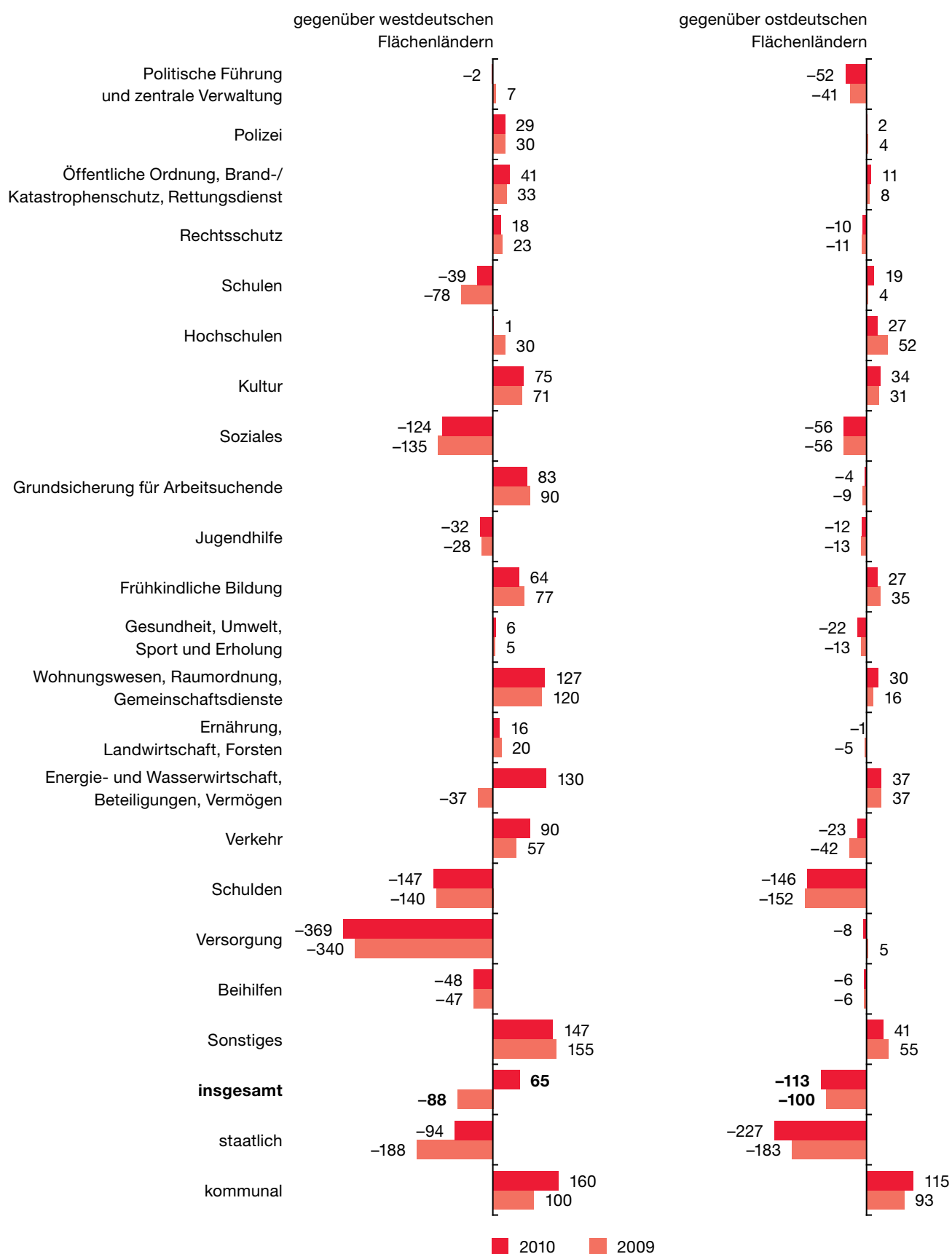
Aufgrund des relativen Verlustes an verfügbarer Finanzmasse, der mit 117,0% relativ hohen Inanspruchnahme der Finanzmasse und einem mit 3,78% zwischen 2012 und 2020 signifikanten Bevölkerungsrückgang kann Sachsen seine Ausgaben jährlich jedoch nur moderat um 1,7% erhöhen. Je Einwohner bedeutet dies jedoch immerhin einen Zuwachs um 2,1%. Dies ist allerdings insofern unproblematisch, da ein großer Teil dieser Mehrbedarfe auf Investitionen und die Bildung von Rückstellungen fällt.⁸⁵ Letztere werden als weitere Finanzquellen ab 2020 zur Verfügung stehen.

Da in einzelnen Aufgabenbereichen der Kostendruck jedoch stärker steigt, ohne dass das Land hier steuernd eingreifen kann (z. B. im Bereich der Betreuungen und Pflugschaften), muss das Land weiterhin die Ausgabenentwicklung eng im Auge behalten. Abbildung 71 macht jedoch deutlich, dass hierfür viel Puffer besteht, da Zuschussbedarfsüberhänge einer bewussten politischen Schwerpunktsetzung folgen oder mit der Bildung von Rücklagen zusammenhängen und nicht das Ergebnis ungünstiger (sozialer) Entwicklungen sind. Zudem erzielte Sachsen im Jahr 2012 mit 402 Euro je Einwohner den mit Abstand größten Überschuss aller Länder, wenn er auch um 77 Euro geringer als 2011 ausfiel. Auch hat Sachsen mit 3.197 Euro je Einwohner den niedrigsten Schuldenstand aller Länder.

⁸⁵ Dieser Aspekt wird im PwC-Nachhaltigkeitsranking nicht berücksichtigt, weshalb das Land mit Platz fünf nicht ganz so gut abschneidet, wie es es aufgrund der Haushaltspolitik verdient hätte.

Abb. 71 Sachsen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Im Vergleich der einzelnen Aufgabenbereiche weist Sachsen aufgrund dieser Effekte ein sehr gemischtes Bild auf (siehe Abbildung 71). Hier stellt sich die Situation im Jahr 2010 ähnlich wie 2009 dar. Neben den genannten erheblich geringeren Zuschussbedarfen in den Bereichen „Schulden“ und „Versorgung“, fällt Sachsen durch deutlich geringere Zuschussbedarfe im Bereich „Schulen“, „Soziales“ (hier ist Sachsen bundesweit mit Abstand am günstigsten), „Jugendhilfe“, „Beteiligungen und Vermögen“, sowie in geringerem Umfang im Bereich „Gesundheit, Sport, Umwelt und Erholung“ gegenüber den westdeutschen Flächenländern auf. Gegenüber den ostdeutschen Flächenländern fallen zudem die günstigen Ausgaben bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende und im Bereich der politischen Führung auf. Dafür steht Sachsen im Bereich der Beteiligungen und Vermögen vergleichsweise ungünstig da, konnte aber im Betrachtungsjahr den Wert seiner Beteiligungen und Sondervermögen erheblich erhöhen, was für den Aufbau finanzieller Polster spricht.

Auffällig hoch sind die Zuschussbedarfe sowohl gegenüber den westdeutschen als auch gegenüber den ostdeutschen Flächenländern in den Bereichen „Polizei“, „Hochschulen“, „Kultur“, „Frühkindliche Bildung“ und „Verkehr“. Die höheren Zuschussbedarfe im Bereich der Polizei und im Bereich der Hochschulen hängen in erster Linie mit Zuführungen an den Generationenfonds zusammen.

Der Generationenfonds, der in Sachsen als ein zusätzliches Instrument zur Bildung von Versorgungsrücklagen aufgebaut wurde, erhielt insgesamt Zuweisungen von 475 Millionen Euro im Jahr 2010. Entsprechend höhere Kosten entfallen auf einige Aufgabenbereiche wie insbesondere der politischen Führung und zentralen Verwaltung, der Rechtspflege sowie der Schulen. Dort fallen die Zuschussbedarfe entsprechend vergleichsweise höher aus, als sie es ohne die Zuweisungen täten. Sachsen nutzt also vernünftigerweise die noch vorhandene günstige Einnahmesituation, um sich von allen impliziten und expliziten Schulden mittelfristig zu befreien.

Es verbleiben nachhaltige Mehrausgaben in den Bereichen „Wohnungswesen, Raumordnung, Gemeinschaftsdienste“ aufgrund der sehr hohen Städtebauförderung im Land, im Bereich „Frühkindliche Bildung“, wo der Zuschussbedarf jedoch der hohen Betreuungsquote geschuldet ist, im Bereich „Verkehr“, wo Sachsen außergewöhnlich hohe Zuschussbedarfe im Bereich „ÖPNV“ verzeichnet und schließlich im Bereich „Kultur“, wo die Kulturräumförderung des Landes zu Buche schlägt. Die Mehrausgaben lassen sich jedoch als bewusste politische Akzentsetzung interpretieren, die sich das Land vor dem Hintergrund seiner insgesamt gesunden Staatsfinanzen auch leisten kann.

Sachsen wird, wie die anderen ostdeutschen Flächenländer, demografiebedingte Handlungsspielräume in den Bereichen der Hochschulen, der frühkindlichen Bildung, der Jugendhilfe, des Rechtsschutzes und der Polizei gewinnen, muss diese allerdings aufgrund des allgemeinen Bevölkerungsrückgangs auch nutzen. Gleichzeitig beruhen die Zuschussbedarfsüberhänge 2010 vor allem auf dem Aufbau von finanziellen Polstern und auf Investitionen. Sofern kein finanzpolitischer Kurswechsel vollzogen wird, wird das Land die Herausforderungen, die sich aus den sinkenden relativen Einnahmen ergeben werden, ohne weitere Finanzierungsdefizite meistern.

14 Sachsen-Anhalt

Wesentlich ungünstiger als in Sachsen stellt sich die Situation in Sachsen-Anhalt dar. Ausgehend von der nach Mecklenburg-Vorpommern zweithöchsten zur Verfügung stehenden Finanzmasse aller Flächenländer (116,5 % des Niveaus der westdeutschen Flächenländer), wird entsprechend der hier vorgenommenen Projektion das Niveau auf nur 96,9 % sinken und somit um 19,6 Prozentpunkte abnehmen.

Aufgrund der für ein ostdeutsches Bundesland typischen geringen Versorgungsausgaben kann Sachsen-Anhalt nach Abzug von Versorgung und Zinsen immerhin noch mit einer verfügbaren Finanzmasse auf einem Niveau von 101,4 % der westdeutschen Flächenländer im Jahr 2020 rechnen.

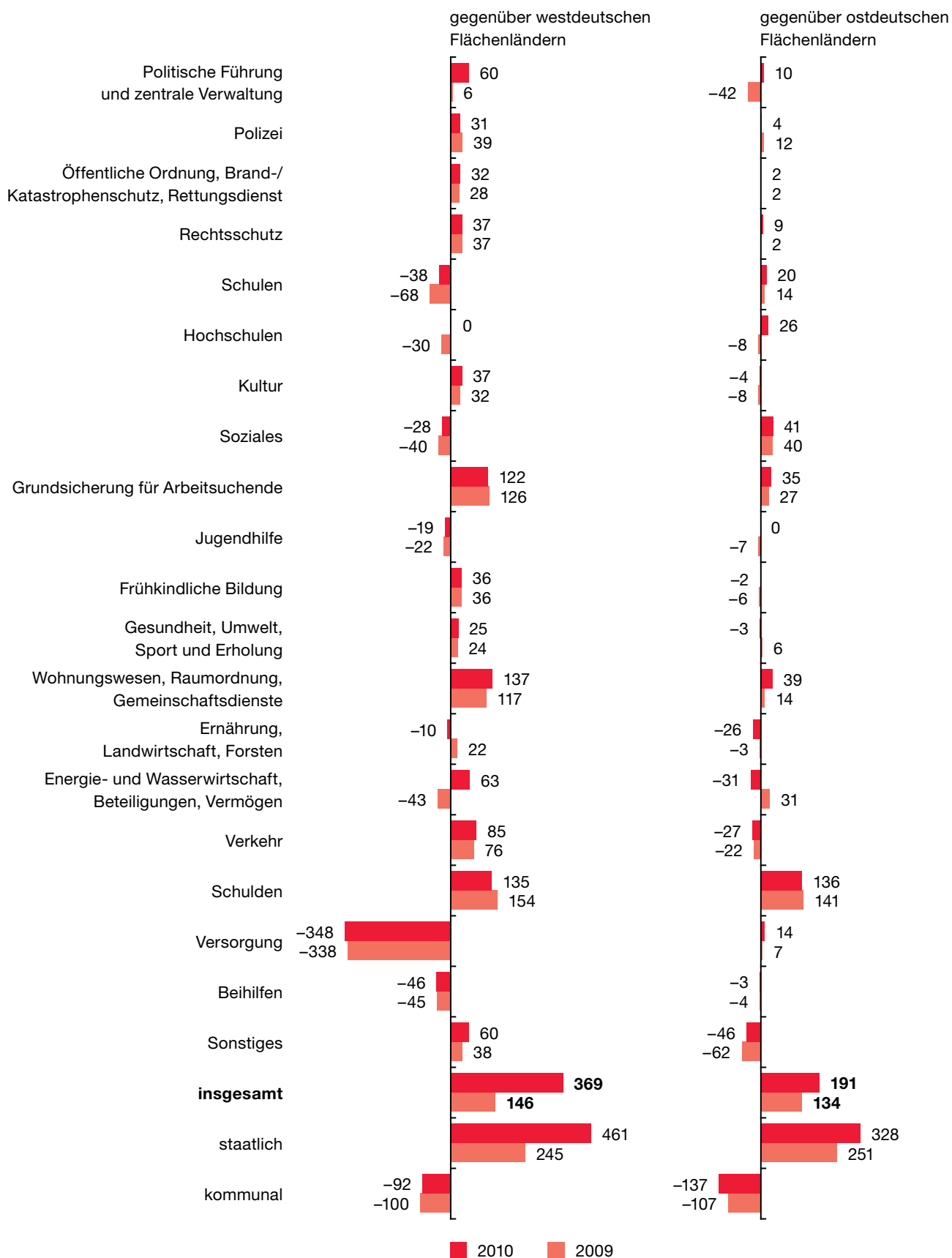
Da dem Land zudem der höchste Bevölkerungsrückgang aller Bundesländer bevor steht (–7,8 % zwischen 2012 und 2020) ist das Land angehalten, die Inanspruchnahme der Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung real jedes Jahr um mindestens 2,3 % zu senken. Zur Unterstützung erhält das Bundesland als einziges ostdeutsches Flächenland jährlich 80 Millionen Euro Konsolidierungshilfen vom Bund.

2012 konnte Sachsen-Anhalt den positiven Finanzierungssaldo nach Erhalt der Konsolidierungshilfen aus dem Jahr 2011 weiter erhöhen, auf 109 Euro je Einwohner. Während der Überschuss auf kommunaler Ebene mit 73 Euro je Einwohner fast konstant war, konnte nun auch auf Landesebene ein Überschuss erzielt werden. Auch der strukturelle Finanzierungssaldo auf der Landesebene sank gegenüber 2011, auf 120 Euro je Einwohner. Die Inanspruchnahme der Finanzierungsmasse nach Zinsen und Versorgung sank von 121,8 % in 2011 auf 117,6 % in 2012. Aufgrund dieser Verbesserung konnte sich das Land im PwC-Nachhaltigkeitsranking um einen Platz auf Platz 13 verbessern.

Abbildung 72 zeigt die Mehr- und Minderbedarfe in den einzelnen Bereichen in den Jahren 2009 und 2010. Die wichtigsten Veränderungen gegenüber 2009 betreffen die Bereiche „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Schulen“ und „Hochschulen“ sowie „Wohnungswesen, Raumordnung, Gemeinschaftsdienste“ – in all diesen Bereichen ist das Land relativ teurer als die Vergleichsländer geworden. Insgesamt fallen hierbei die sehr hohen staatlichen Zuschussbedarfsüberhänge gegenüber den Flächenländern auf, wobei die überdurchschnittliche Zinslast auf Landesebene einen erheblichen Anteil daran trägt.

Abb. 72 Sachsen-Anhalt: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Sowohl gegenüber den westdeutschen als auch gegenüber den ostdeutschen Flächenländern fallen in Sachsen-Anhalt lediglich die Zuschussbedarfe im Bereich „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ (allerdings nur aufgrund von Verschiebungen bei Zuschüssen der EU) und nur gegenüber den ostdeutschen Ländern im Bereich „Verkehr“⁸⁶ deutlich günstiger aus. Im Bereich „Hochschulen“, in 2009 noch vergleichsweise günstig, schneidet Sachsen-Anhalt nunmehr durchschnittlich ab. Hier hat Sachsen-Anhalt seine Ausgaben deutlich gesteigert, um fast 50 Euro je Einwohner. Im Bereich „Politische Führung und zentrale Verwaltung“ verschlechterte das Land sich durch deutlich höhere Ausgaben und geringere Einnahmen.

Gegenüber Ost und West weist Sachsen-Anhalt neben dem Bereich „Schulden“ hohe Ausgaben im Bereich „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“ auf, wobei Sachsen-Anhalt den höchsten Zuschussbedarf aller Länder im Teilbereich „Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen“ hält. Gegenüber den neuen Ländern fallen auch die ungünstigen Sozialhilfeausgaben und die hohen Ausgaben im Bereich „Schulen“ auf. Sachsen-Anhalt hatte 2010 wie auch 2009 insgesamt nach Thüringen den zweithöchsten Zuschussbedarf je Schüler von allen Bundesländern, ohne dass darin wie in Thüringen die Ausgaben für Kinderhorte enthalten wären. Durch einen prognostizierten leichten Anstieg der Schülerzahlen eröffnen sich hier durch die demografische Entwicklung keine weiteren Sparpotenziale, sehr wohl aber bei den Zuschussbedarfen pro Schüler.

Wie für alle ostdeutschen Bundesländer ergeben sich in Sachsen-Anhalt Gestaltungsspielräume aus der demografischen Entwicklung im Bereich „Rechtspflege“, „Polizei“, (mittelfristig) „Hochschulen“, „Frühkindliche Bildung“ und „Jugendhilfe“. Die prognostizierten Abnahmen der studierfähigen jungen Erwachsenen, der Bevölkerung zwischen 16 und 40 Jahren sowie der Kinder unter sechs Jahren fallen sogar besonders hoch aus. Es sind daher auch diese Bereiche, in denen die Konsolidierungsbemühungen verstärkt werden müssen, damit das Land und seine Kommunen im Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen können.

⁸⁶ Hierbei ist jedoch anzumerken, dass der Straßenbau in Sachsen-Anhalt im Rahmen des Landesbetriebs Bau wahrgenommen wird. Zuweisungen an diesen Landesbetrieb finden zu einem großen Teil über die Funktionskennziffer 859 (sonstige Wirtschaftsunternehmen) statt, somit sind die der Straßenbauverwaltung zugeordneten Mittel deutlich zu gering ausgewiesen.

15 Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein ist ein weiteres „armes“ westdeutsches Flächenland mit erheblichen finanzpolitischen Altlasten, das als Empfängerland von Konsolidierungshilfen zu einem strikten Sparkurs gezwungen ist. Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung über alle Kern- und Extrahaushalte von 11.444 Euro je Einwohner im Jahr 2012 gehört es zu den Flächenländern mit der höchsten Verschuldung.

Das Bundesland hat in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte bei der Konsolidierung der Haushalte erzielt. Mit einem Finanzierungssaldo von –110 Euro im Jahr 2012 weist das Land unter den armen westdeutschen Flächenländern ein geringes Finanzierungsdefizit aus und konnte sich noch einmal erheblich gegenüber 2011 verbessern. Während das Defizit auf kommunaler Ebene leicht anstieg, verblieb auf Landesebene nur noch ein Defizit von 39 Euro je Einwohner, gegenüber 240 Euro im Jahr 2011.

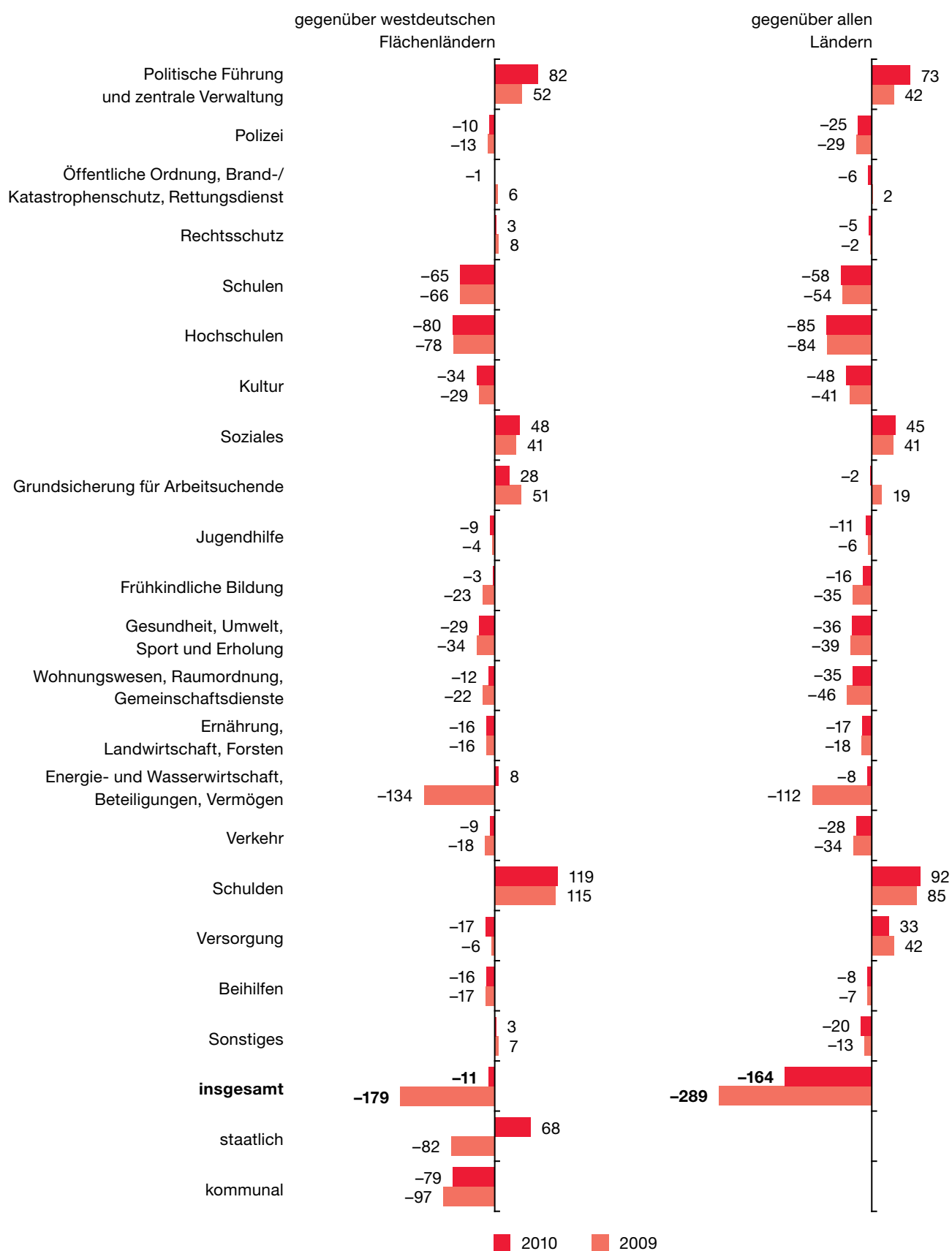
Die verfügbare Finanzmasse von 96,1 % im Vergleich mit den westdeutschen Flächenländern in 2012 kann aufgrund des eingeschlagenen Konsolidierungskurses bis 2020 annähernd gehalten werden. Berücksichtigt man Zinsen und Versorgung, kann die verfügbare Finanzmasse sogar leicht gesteigert werden, von 91,8 % in 2012 auf 92,6 % in 2020.

Bei der im Jahr 2012 in Anspruch genommenen Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung von nur 93,3 % der westdeutschen Flächenländer erreicht Schleswig-Holstein den besten Wert aller Länder. Setzt das Land diese Ausgabendisziplin fort, ist es auf einem guten Weg, die Ziele der Schuldenbremse einzuhalten. Dies schlägt sich in einem stabilen vierten Platz beim PwC-Nachhaltigkeitsranking nieder. Es kann sich sogar einen Zuwachs der Ausgaben um jährlich 2,5 % erlauben. Zudem hat sich durch den Zensus die Position des Landes leicht verbessert und lässt höhere Einnahmen erwarten.

Schleswig-Holstein setzte 2010 aus finanzpolitischer Sicht in vielen Aufgabenbereichen Maßstäbe, auch wenn es natürlich teilweise von der Nähe Hamburgs profitiert (z. B. in den Bereichen „Hochschulen“ und „Kultur“). Gegenüber 2009 sind außer einer deutlichen Verschlechterung im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung sowie einer spürbaren Verbesserung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende kaum Änderungen festzustellen. Aufgrund der hohen Zinslast und dem relativ niedrigen Kommunalisierungsgrad ist es unter dem Strich jedoch vor allem die Kommunalebene, die deutlich günstiger als in den Vergleichsländern aufgestellt ist. Die staatliche Ebene ist durchschnittlich teurer als in den anderen Ländern.

Abb. 73 Schleswig-Holstein: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Neben dem Bereich „Hochschulen“, in dem Schleswig-Holstein jedoch durchschnittliche Ausgaben je Studierender aufweist, und dem Bereich „Kultur“ sind Land und Kommunen besonders günstig aufgestellt in den Bereichen „Polizei“, (aufgrund einer geringen Polizeidichte), „Schulen“ (mit den zweitgeringsten Zuschussbedarfen je Schüler aller Länder), „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ (trotz der agrarischen Prägung des Landes), „Verkehrswesen“ und in den (Teil-)Bereichen „Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens“ sowie „Raumordnung, Landesplanung und Vermessungswesen“. Ungünstig stellen sich hingegen die Ausgaben im Bereich „Politische Führung“ auf der Landesebene dar, was einer höheren Zentralisierung geschuldet sein kann, und in der Grundsicherung für Arbeitsuchende aufgrund der vergleichsweise höheren Arbeitslosigkeit im Bundesland.

Insgesamt muss das Land weiterhin auf moderate Ausgabenanstiege achten und Konsolidierungspotenziale, die sich beispielsweise durch den starken Schülerrückgang ergeben, nutzen. Dann bleibt Schleswig-Holstein auch weiterhin ein Vorbild dafür, wie Haushaltskonsolidierung gelingen kann.

16 Thüringen

Wie alle ostdeutschen Bundesländer wird auch Thüringen erhebliche Einbußen in seiner relativen Finanzkraft hinnehmen müssen. Vor Schulden und Versorgung sinkt sie von einem Pro-Kopf-Niveau von 114,2 % gegenüber den westdeutschen Flächenländern im Jahr 2012 auf nur noch 96,8 % im Jahr 2020. Nach Abzug der Ausgaben für Zinsen und Versorgung wird sich die Finanzmasse von 121,8 % auf 104,3 % in 2020 verringern.

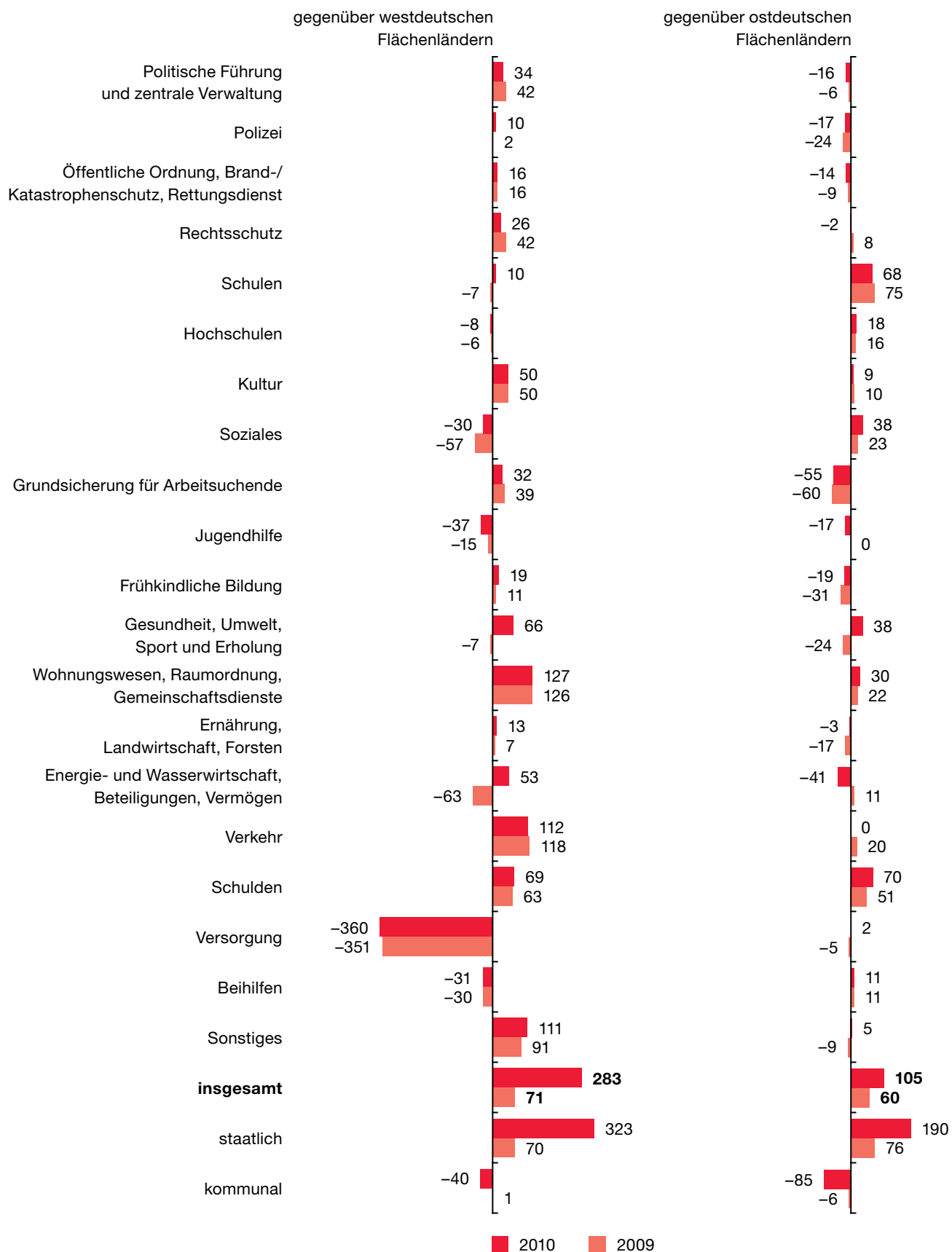
Thüringen gelang es jedoch, 2012 einen positiven Finanzierungssaldo von 144 Euro je Einwohner zu erzielen, das drittbeste Ergebnis aller Länder. Auch der Pro-Kopf-Schuldenstand ist relativ gering. Im PwC-Nachhaltigkeitsindex des folgenden Kapitels hat Thüringen nach Bremen sogar den zweitgrößten Sprung nach oben gemacht und sich wie Niedersachsen um drei Plätze verbessert.

Beim Zuschussbedarf je Einwohner befand sich Thüringen im Mittelfeld. Jedoch lag der jahresdurchschnittliche Anstieg der Ausgaben mit 1,2 % von 2009 bis 2012 unterhalb der durchschnittlichen Inflationsrate im gleichen Zeitraum. Die Inanspruchnahme der Finanzmasse war mit 114,4 % die niedrigste aller ostdeutschen Flächenländer und hat gegenüber der Vorjahresstudie (121,1 %) eine gewaltige Verbesserung erfahren.

Im Vergleich der einzelnen Bereiche stellt sich Thüringen 2009 wie auch 2010 in vielen Bereichen noch vergleichsweise teuer dar (vgl. Abbildung 74). Dabei fallen die Überhänge allerdings oftmals nur gering aus. Neben dem Bereich „Schulden“ fallen gegenüber den ostdeutschen Ländern die Bereiche „Soziales“, „Schulen“, „Gesundheit“ und „Wohnungswesen, Raumordnung, Gemeinschaftsdienste“ heraus. Letzterer ist durch die höchsten Zuschussbedarfe im Bereich „Kommunale Gemeinschaftsdienste“ sowie durch hohe Städtebauförderungs-, Raumordnungs-, Landesplanungs- und Vermessungswesenszuschussbedarfe geprägt (im Bereich „Wohnungswesen“ selbst erzielten Land und Kommunen Einnahmen).

Abb. 74 Thüringen: Mehr- oder Minderzuschussbedarfe gesamt

in € je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt, PwC.

Durch den Wegfall der hohen Einnahmen Mecklenburg-Vorpommerns in Form von EU-Fördermitteln schneidet Thüringen im Bereich „Energie- und Wasserwirtschaft“ 2010 deutlich besser ab und erzielte einen Zuschussminderbedarf.

Die hohen Kosten bei den Ausgaben je Schüler sind zumindest teilweise der buchungstechnischen Überführung der umfangreichen Hortbetreuung in den Schulbereich geschuldet, entsprechend günstiger fallen die Zuschussbedarfe im Bereich „Frühkindliche Bildung“ aus. Gegenüber den westdeutschen Bundesländern fallen zudem wie bei allen ostdeutschen Bundesländern die günstigeren Ausgaben für Soziales auf. Besonders ungünstig sind hingegen die Ausgaben für die Grundversicherung für Arbeitsuchende, aber auch hier wird der deutliche Schwund der erwerbsfähigen Bevölkerung bis 2020 für Entlastung sorgen. Ebenfalls im Einklang mit anderen ostdeutschen Bundesländern gibt es weiterhin Überhänge in den Bereichen „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Rechtsschutz“ und „Verkehr“. Hingegen teilt es die Zuschussüberhänge im Bereich „Kultur“ nur mit dem Land Sachsen, das den ostdeutschen Durchschnitt deutlich anhebt. Insgesamt hat Thüringen unter den Flächenländern die zweithöchsten Kulturausgaben.

Wie in Sachsen-Anhalt geht der Bevölkerungsrückgang mit einem drastischen Rückgang bei den Kindern unter sechs Jahren, den jungen Erwachsenen im studierfähigen Alter sowie den 14 bis 40-Jährigen insgesamt einher, sodass ein erhebliches Potenzial für Entlastungen in den Bereichen „Frühkindliche Bildung“, „Hochschulen“ (nur mittelfristig), „Rechtsschutz“ und „Polizei“ sowie „Jugendhilfe“ entsteht.

Diese Potenziale muss Thüringen dringend nutzen, um trotz Erosion der Einnahmesituation ausgeglichene Haushalte im Jahr 2020 zu erzielen. Um dieses Ziel zu erreichen, kann sich das Land nur eine jährliche Steigerung des Einsatzes der Finanzmasse von insgesamt 0,5 % erlauben, was aber je Einwohner immerhin einem nominalen Zuwachs von 1,3 % entspricht. Bei realer Betrachtung müssen also die eingesetzten Finanzmittel jährlich um 1,5 % bzw. pro Einwohner um 0,7 % reduziert werden.

F Nachhaltigkeit der Länderfinanzen im Vergleich

Ein Land, das nur niedrige Schulden und Versorgungslasten hat, kann sich sehr viel höhere Ausgaben erlauben als ein Land mit hohen Vorbelastungen aus Zinsen und Versorgungsausgaben. Die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 wird vor allem davon abhängen, ob jedes Land so früh wie möglich seine Ausgaben an seinen zukünftigen Möglichkeiten orientiert.

Die zukünftigen Möglichkeiten der einzelnen Länder (einschließlich ihrer Kommunen) im Jahr 2020 werden von der nach Finanzierung der Zinsen und Versorgungsausgaben voraussichtlich verfügbaren Finanzmasse bestimmt. Die voraussichtlich im Jahr 2020 verfügbare Finanzmasse pro Einwohner lässt sich als Relation zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ausdrücken.

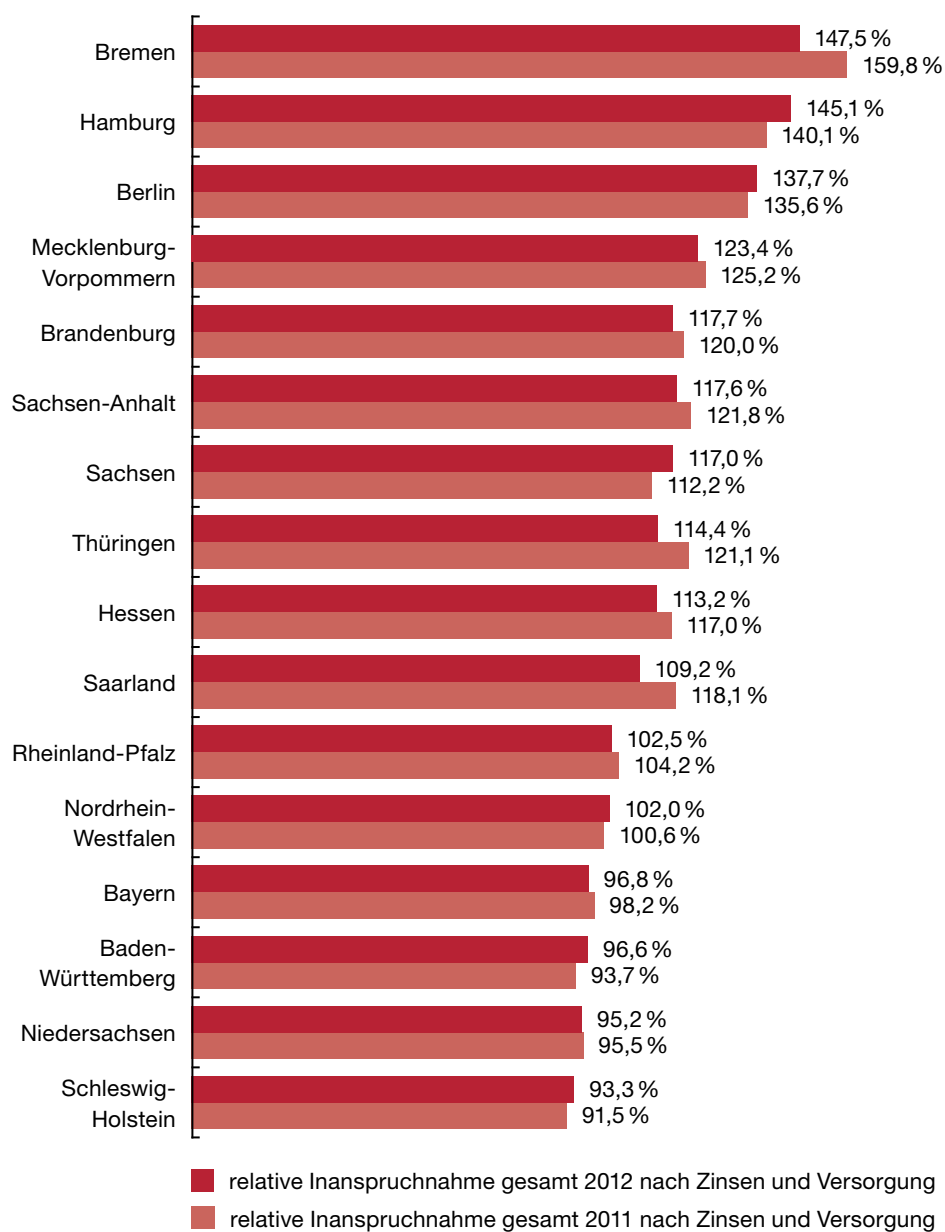
Das Gleiche gilt auch für die tatsächliche Inanspruchnahme von Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung im Jahr 2012. Sie lässt sich bei einer Pro-Einwohner-Betrachtung ebenfalls als Relation zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer ausdrücken.

Wie nachhaltig die Haushaltspolitik im Vergleich zum Durchschnitt bereits im Jahr 2012 war, hängt davon ab, in welchem Verhältnis die relative Verfügbarkeit im Jahr 2020 zur relativen Inanspruchnahme des Jahres 2012 steht. Bei einem Quotienten von mehr als 100 % sind nur noch unterdurchschnittliche Konsolidierungsnotwendigkeiten bzw. überdurchschnittliche Gestaltungsmöglichkeiten gegeben. Liegt der Quotient unter 100 %, müssen überdurchschnittliche Konsolidierungsanstrengungen erfolgen bzw. es sind nur noch – falls überhaupt – unterdurchschnittliche Gestaltungsmöglichkeiten vorhanden.

Dieser Quotient kann als Nachhaltigkeitsindex interpretiert werden. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass dieser Index nur das Verhältnis der relativen Verfügbarkeit von Finanzmasse im Jahr 2020 (nach Zinsen und Versorgung) pro Einwohner zur relativen Inanspruchnahme von Finanzmasse im Jahr 2012 (nach Zinsen und Versorgung) pro Einwohner erfasst. Entwickeln sich die Einwohnerzahlen eines Landes zwischen 2012 (fortgeschriebener Zensuswert) und 2020 (aktualisierte Vorausberechnung) überproportional (wie z. B. in Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Bremen und vor allem Hamburg), so ergeben sich zusätzliche Spielräume bzw. verringerte Konsolidierungsnotwendigkeiten. Entwickeln sich die Einwohnerzahlen dagegen unterproportional (wie vor allem in den neuen Ländern und im Saarland), ergeben sich verminderte Spielräume bzw. erhöhte Konsolidierungsnotwendigkeiten.

Bringt man den Nachhaltigkeitsindex in eine Rangfolge, so kann das Ergebnis als Länderranking für den finanzpolitischen Kurs interpretiert werden. In den folgenden drei Übersichten sind dabei die bisherige Inanspruchnahme von Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung 2011 und 2012, die Verfügbarkeit 2020 und die Nachhaltigkeitsindizes des aktuellen Länderfinanzbenchmarks sowie der Vorjahresstudie dargestellt.

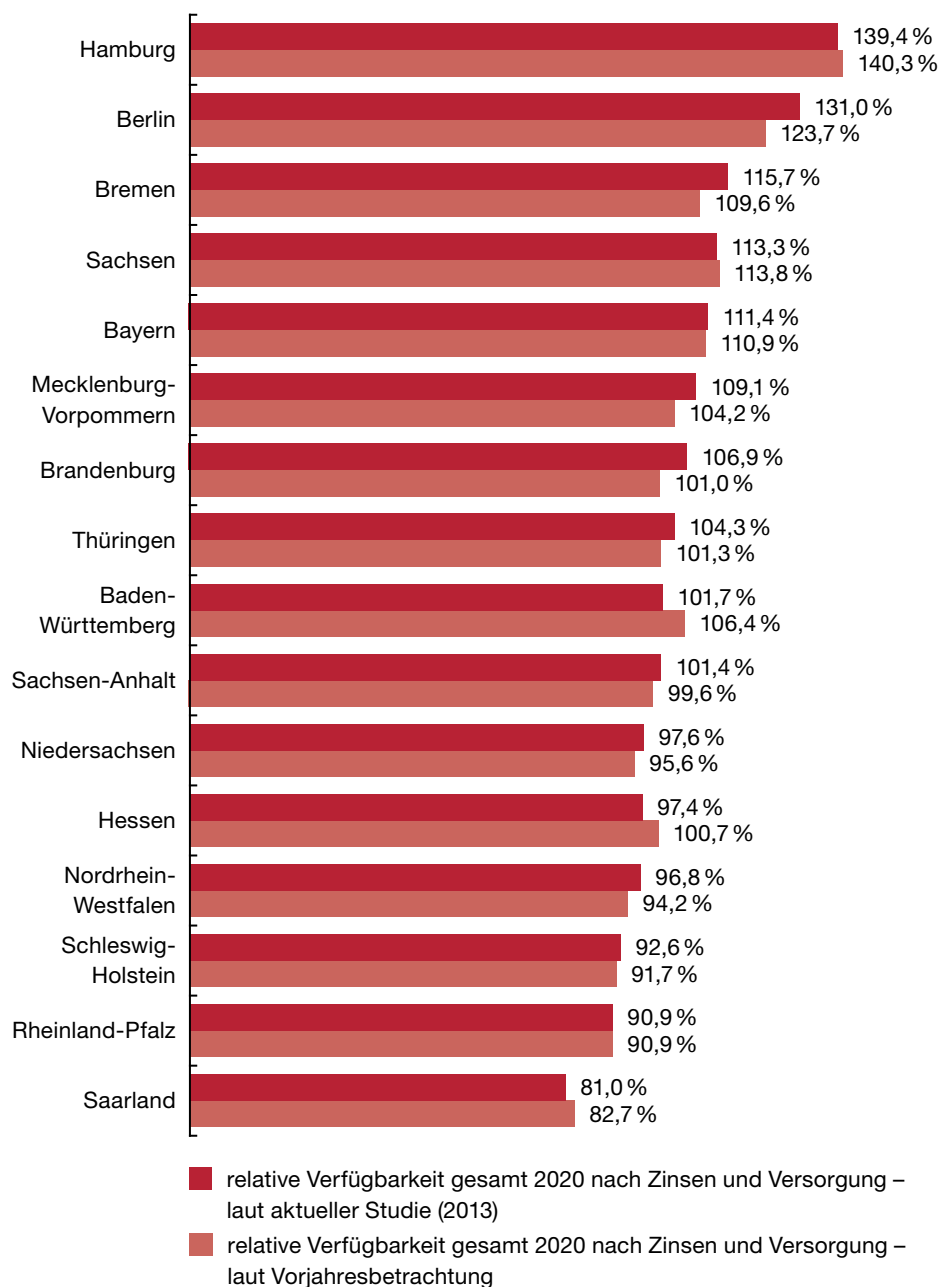
Abb. 75 Vergleich der Inanspruchnahme von Finanzmasse je Einwohner nach Zinsen und Versorgung im Verhältnis zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer in den Jahren 2011 und 2012



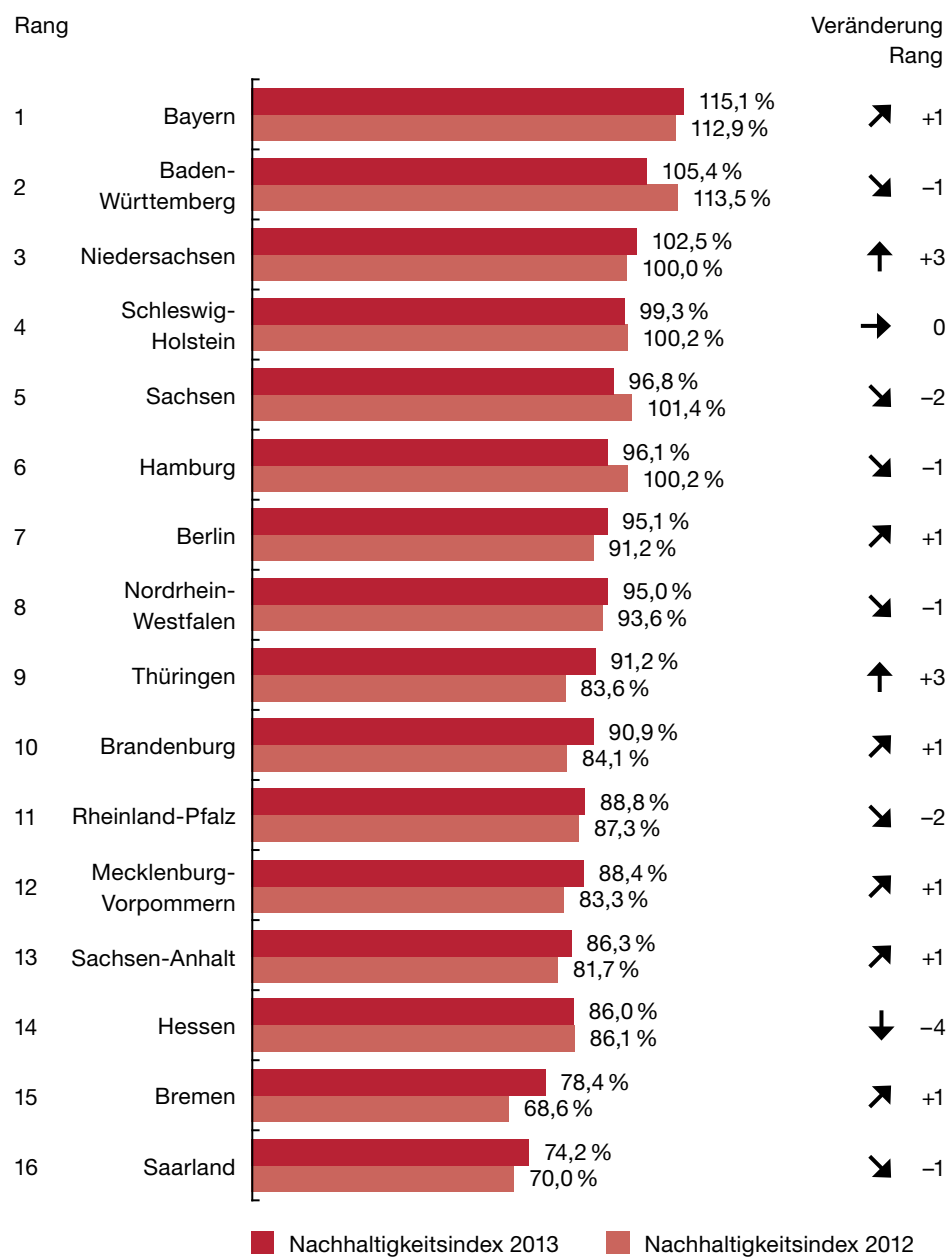
Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. 76 Vergleich der relativen Verfügbarkeit von Finanzmasse je Einwohner nach Zinsen und Versorgung im Verhältnis zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer im Jahr 2020 nach den Studien 2012 und 2013

Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer je Einwohner



Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. 77 Vergleich der Nachhaltigkeitsindizes 2012 und 2013

Quelle: eigene Berechnungen.

Trotz einiger kleinerer methodischer Veränderungen in der Abgrenzung der Finanzmassen und der Ergebnisse des Zensus zeigt sich auf der einen Seite eine sehr starke Korrelation zwischen den jeweiligen Ergebnissen der diesjährigen und der vorjährigen Studie. Auf der anderen Seite lassen sich allerdings auch die Ergebnisse verstärkter oder verlangsamter Konsolidierungsanstrengungen in den einzelnen Ländern erkennen.

Durch die Einbeziehung der sonstigen Zuweisungen des Bundes und der Zuschüsse der EU in die Finanzmassen und die Herabsetzung des kalkulatorischen Zinssatzes für das Jahr 2020 von 4 % auf 3,5 % hat sich die Standardabweichung der Nachhaltigkeitsindizes in der aktuellen Studie gegenüber denen des Vorjahrs merklich verringert. Insofern dürfen die verbesserten Werte für das Saarland und Bremen auch nicht überinterpretiert werden.

Von den 16 Ländern mit Abstand am besten aufgestellt ist ohne Frage Bayern. Das Land inklusive seiner Kommunen ist mit einer Inanspruchnahme von 96,8 % sparsamer als der Durchschnitt (was allerdings auch an der günstigen Sozialstruktur liegt) und hat nach Sachsen die zweitniedrigste Verschuldung aller Länder. Durch den Zensus und die weitere Einwohnerentwicklung, aber auch durch die anhaltende Steigerung der relativen Steuerkraft ergibt sich im Jahr 2020 mit 111,4 % die zweithöchste Verfügbarkeit von Finanzmasse. Daraus resultiert mit 115,1 % der bei Weitem höchste Wert aller Länder im Nachhaltigkeitsindex. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine nochmalige Steigerung um 2,2 Punkte. Bei unveränderter Methodik hätte sich sogar eine Verbesserung um 5,5 Punkte ergeben. Bayern hat damit auch Baden-Württemberg, das im Vorjahr noch die Spitzenposition innehatte, hinter sich gelassen. Die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bayern im Jahr 2020 steht außer Frage.

Der bisherige Spitzenreiter Baden-Württemberg ist nicht mehr ganz so sparsam wie im Vorjahr, liegt mit einer Inanspruchnahme von 96,6 % aber immer noch deutlich besser als der Durchschnitt der alten Flächenländer. Im Gegensatz zu Bayern hat Baden-Württemberg beim Zensus deutlich verloren und verliert zudem im Trend Steueranteile, sodass sich die Verfügbarkeit von Finanzmasse im Jahr 2020 von 106,4 % auf 101,7 % reduziert hat. Der Nachhaltigkeitsindex ist im Ergebnis von 113,5 % um 8,1 Punkte auf 105,4 % abgerutscht, stellt aber immer noch das zweitbeste Ergebnis aller Länder dar. Baden-Württemberg sollte die Schuldenbremse im Jahr 2020 problemlos einhalten können.

Niedersachsen hat sich vom sechsten auf den dritten Platz verbessert und damit vor Schleswig-Holstein, Sachsen und Hamburg geschoben. Auf der einen Seite ist es Niedersachsen gelungen, die Inanspruchnahme von Finanzmasse nochmals leicht von 95,5 % auf 95,2 % zu reduzieren und auf der anderen Seite ist die Verfügbarkeit im Jahr 2020 von 95,6 % auf 97,6 % angestiegen, sodass sich der Nachhaltigkeitsindex von 100,0 % auf 102,5 % verbessert hat. Niedersachsen erntet damit die Früchte einer mehr als zehnjährigen kontinuierlichen Konsolidierung. Auch Niedersachsen sollte somit trotz seiner unterdurchschnittlichen Finanzkraft die Schuldenbremse im Jahr 2020 ohne größere Probleme einhalten können.

Schleswig-Holstein hat den vierten Platz gehalten und ist nach wie vor mit einer Inanspruchnahme von nur 93,3 % des Durchschnitts das sparsamste Land. Aufgrund der Altlasten aus seiner sehr hohen Verschuldung bleibt die Verfügbarkeit von Finanzmasse trotz einer leichten Verbesserung mit 92,6 % weiterhin deutlich unter dem Durchschnitt, sodass der Nachhaltigkeitsindex mit 99,3 % die 100 %-Marke knapp verfehlt. Obwohl Schleswig-Holstein erst vor wenigen Jahren auf einen rigorosen Konsolidierungskurs eingeschwenkt ist, können die bisherigen Erfolge durchaus beeindrucken, zumal Schleswig-Holstein damit unter Beweis stellt, dass es auch bei einer geringeren verfügbaren Finanzmasse möglich ist, eine nachhaltige Finanzpolitik einzuleiten.

Beim Nachhaltigkeitsindex ist Sachsen mit nunmehr 96,8 % zwar vom dritten auf den fünften Platz abgerutscht, aber bleibt dennoch perspektivisch und finanzpolitisch ein absolutes Vorbild. Hinzu kommt, dass Sachsen durch die methodischen Veränderungen 4,1 Punkte verloren hat. Sachsen hat die niedrigste Verschuldung aller Länder und ist auf dem Weg, diese wenigen Schulden bis 2020 auch noch komplett zu tilgen. Zudem hat das Land die geringsten Versorgungskosten und diese bereits vollständig durch entsprechende Rücklagen ausfinanziert. Die Inanspruchnahme von Mitteln ist zwar 2012 wieder von 112,2 % auf 117,0 % angestiegen, aber der größte Teil dieses Zuwachses beruht auf den methodischen Veränderungen. Außerdem weist Sachsen mit Abstand die höchsten Investitionen aller Flächenländer auf und von daher dürfte es dem Land problemlos gelingen, seine Inanspruchnahme von Finanzmasse bis zum Jahr 2020 auf das dann noch finanzierbare Maß zu reduzieren. Aufgrund seiner vorbildlichen Finanzpolitik wird Sachsen im Jahr 2020 mit 113,3 % die höchste Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung aller Flächenländer aufweisen und damit pro Einwohner sogar mehr Mittel zur Verfügung haben als Bayern. Dass der Nachhaltigkeitsindex von Sachsen „nur“ bei 96,8 % liegt, sollte deshalb nicht fehlinterpretiert werden. Andererseits kommt selbst Sachsen aufgrund der programmierten Bevölkerungsverluste an weiteren Konsolidierungsmaßnahmen nicht vorbei. Die Einhaltung der Schuldenbremse dürfte für Sachsen dennoch keine größere Hürde darstellen.

In Hamburg ist der Nachhaltigkeitsindex gegenüber dem Vorjahr um 4,1 Punkte von 100,2 % auf 96,1 % deutlich gefallen. Im Ranking belegt Hamburg somit Rang sechs und hat gegenüber dem Vorjahr einen Platz verloren. Die starke Steigerung der Inanspruchnahme von 140,1 % auf 145,1 % beruht dabei zu 80 % auf dem Zensus-effekt. Aufgrund des anhaltenden Bevölkerungszuwachses und des extrem hohen Niveaus an verfügbaren Mitteln sollte es Hamburg bei entsprechenden Konsolidierungsanstrengungen dennoch gelingen, die Schuldenbremse einzuhalten.

Berlin ist vom Zensus absolut und relativ am stärksten betroffen. Ohne sonstige Veränderungen wäre der Nachhaltigkeitsindex durch den Zensus-Effekt um 3,3 Punkte gefallen. Umso beeindruckender ist es, dass dies nicht geschehen ist, sondern Berlin seinen Nachhaltigkeitsindex sogar noch von 91,2 % auf 95,1 % gesteigert und sich damit von Platz acht auf Rang sieben verbessert hat. Da die Einwohnerzahl von Berlin weiter kräftig steigen dürfte, spricht vieles dafür, dass es Berlin nunmehr tatsächlich gelingen könnte, die Schuldenbremse aus eigener Kraft einzuhalten.

Nordrhein-Westfalen liegt beim Nachhaltigkeitsindex mit 95,0% einen Platz schlechter als im Vorjahr und hat noch erhebliche Konsolidierungsaufgaben vor sich. Das Land nimmt 102,0% des Durchschnitts in Anspruch, kann aber 2020 nur noch über 96,8% des Durchschnitts verfügen. Aufgrund besonders hoher Sozialausgaben, extrem niedriger kommunaler Investitionen und weit überdurchschnittlicher Hebesätze verfügt das Land nur noch über relativ geringe Konsolidierungsspielräume. Von daher stellt die Einhaltung der Schuldenbremse für das Land und seine Kommunen eine sehr große Herausforderung dar.

Die neuen Länder Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen haben sehr niedrige Werte im Nachhaltigkeitsindex – zwischen 86,3% und 91,2% – und werden zudem durch weitere Bevölkerungsverluste belastet. Auf der anderen Seite liegt die Inanspruchnahme von Finanzmasse zwischen 114,4% in Thüringen und 123,4% in Mecklenburg-Vorpommern. Und schließlich liegt die Verfügbarkeit von Finanzmasse im Jahr 2020 zwischen 101,4% in Sachsen-Anhalt und 109,4% in Mecklenburg-Vorpommern. Daraus wird deutlich, dass diese Länder zwar massivste Konsolidierungsanstrengungen vor sich haben, aber dies keineswegs zu einem Absturz ins Bodenlose führt. Aufgrund ihrer sehr geringen Versorgungsausgaben steht den neuen Ländern vielmehr auch noch nach dem Auslaufen der Sonderförderung deutlich mehr Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung zur Verfügung als den alten Flächenländern. Von daher sollten die notwendigen Konsolidierungsaufgaben nicht nur in Sachsen, sondern auch in den anderen vier neuen Ländern zu bewältigen sein. Besonders beeindruckend kann dabei Thüringen mit einer Verbesserung im Nachhaltigkeitsindex um 7,6 Punkte von 83,6% auf 91,2% bzw. von Platz zwölf auf Rang neun; aber auch Brandenburg mit einer Steigerung um 6,8 Punkte von 84,1% auf 90,9% bzw. von Platz elf auf Rang zehn, Mecklenburg-Vorpommern mit einer Steigerung um 5,1 Punkte von 83,3% auf 88,4% bzw. von Platz dreizehn auf Rang zwölf und Sachsen-Anhalt mit einer Steigerung um 4,6 Punkte von 81,7% auf 86,3% bzw. von Platz vierzehn auf Rang dreizehn haben durchaus beachtliche Konsolidierungsfortschritte erzielt.

Rheinland-Pfalz nimmt trotz seiner niedrigen Sozialausgaben mit 102,5% immer noch eine überdurchschnittliche Finanzmasse in Anspruch. Die Verfügbarkeit im Jahr 2020 liegt jedoch weiterhin nur bei 90,9%. Daraus ergibt sich ein Nachhaltigkeitsindex von 88,8%. Damit hat sich das Land zwar gegenüber dem Vorjahr im Index um 1,5 Punkte verbessert, ist jedoch – wegen der großen Fortschritte der neuen Länder – im Ranking von Platz neun auf Rang elf zurückgefallen. Der sehr niedrige Zielwert von 90,9% dürfte nur bei einer deutlich verstärkten und konsequent durchgehaltenen Konsolidierung erreichbar sein.

In Hessen liegt die Verfügbarkeit im Jahr 2020 zwar mit 97,4% trotz der stark steigenden Verschuldung immer noch auf einem beachtlichen Niveau, aber bei einer sehr hohen Inanspruchnahme von 113,2% ergibt sich ein Nachhaltigkeitsindex von nur noch 86,0%. Dieser liegt somit sogar noch um 0,1 Punkte unter dem Vorjahr. Hessen ist damit gegenüber dem Vorjahr von Platz zehn auf Platz vierzehn abgerutscht. Da Hessen die mit Abstand höchste Inanspruchnahme von Finanzmasse aller alten Flächenländer aufweist, ergibt sich daraus ein extrem anspruchsvoller Konsolidierungspfad. Die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 stellt für Hessen deshalb eine enorme politische Herausforderung dar.

Dies gilt natürlich erst recht für Bremen und das Saarland. Für beide Länder gilt, dass sie im Jahr 2012 beeindruckende Konsolidierungserfolge erzielt haben. Dabei ist die Inanspruchnahme an Finanzmasse in Bremen von 159,8 % auf 147,5 % und im Saarland von 118,1 % auf 109,2 % reduziert worden. Ganz entscheidend für den Platztausch beider Länder im Nachhaltigkeitsranking sind jedoch die Veränderungen bei der jeweils verfügbaren Finanzmasse im Jahr 2020: Diese steigt in Bremen auf Grund der Neuberechnung der Bevölkerungszahlen und einer Veränderung der Versorgungslasten von 109,6 % auf 115,7 %. Der für Bremen daraus resultierende Zuwachs des Nachhaltigkeitsindex um 9,8 Punkte von 68,6 % auf 78,4 % ist der höchste aller 16 Länder. Im Saarland wird dagegen die verfügbare Finanzmasse 2020 insbesondere aufgrund der Bevölkerungsentwicklung im Vergleich zu den anderen Ländern nochmals von 82,7 % auf 81,0 % sinken, sodass der Nachhaltigkeitsindex nur um 4,2 Punkte von 70,0 % auf 74,2 % angestiegen ist.

Trotz des außerordentlichen Konsolidierungsfortschritts beider Länder dürfte es für Bremen und das Saarland aus heutiger Sicht und unter den gegebenen Rahmenbedingungen äußerst schwierig sein, bis zum Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Zur weiteren Konsolidierung gibt es dennoch keine Alternative.

In beiden Ländern wird es vor allem darum gehen, sich mit extremen eigenen Konsolidierungsanstrengungen für weitere Hilfen durch den Bund zu qualifizieren. Weitere Altschuldenhilfen durch den Bund und/oder die anderen Länder sind nämlich allenfalls dann denkbar, wenn Bremen und das Saarland nachweislich alle Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben. Dem Saarland dürfte dies frühestens dann attestiert werden können, wenn die Inanspruchnahme an Finanzmasse nach Zinsen und Versorgung die Marke von 90 % und bei Bremen (bei analoger Anwendung der „Stadtstaatenveredelung“ von 135 %) die Marke von 121,5 % des Durchschnitts der alten Flächenländer unterschritten hat.

Autoren



WP StB Peter Detemple, Partner

Peter Detemple verantwortet als Partner bei PwC bundesweit den Bereich Public Management Consulting. Mit Teams in Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, München und Saarbrücken berät er Länder und Kommunen in allen relevanten Aufgabebereichen. Mit seinem Team betreut er verschiedene Länder auf dem Weg der Haushaltskonsolidierung. Dabei reicht das Beratungsspektrum von der Evaluierung bestehender Strukturen über die Konzeption und Koordinierung des Gesamtprozesses bis hin zur Umsetzung im Rahmen klassischer Reorganisationen von Ministerien und nachgeordneten Bereichen.



Dipl.-Kfm. Yves Michels, Manager

Yves Michels ist Manager im Team von Peter Detemple und verantwortet die Projekte zur Haushaltskonsolidierung in den Ländern. Neben der Haushaltskonsolidierung liegt sein Beratungsschwerpunkt in der Reorganisation insbesondere von Landesverwaltungen. Dabei betreut er Projekte von der Analysephase bis hin zur konkreten Umsetzung der neuen Strukturen. In Umsetzungsprojekten umfasst sein Einsatzgebiet auch die Schulung und das Coaching von Führungskräften.



Dipl.-Kfm. M.A. Thorsten Schramm, Manager

Thorsten Schramm ist im Geschäftsbereich Finance & Regulation Experte für nationale und internationale finanzwissenschaftliche Fragestellungen. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Entwicklung und Anwendung von Methoden zur Haushaltsanalyse im Zusammenhang mit Projekten zur Haushaltskonsolidierung. Darüber hinaus beschäftigt er sich mit der Analyse der Auswirkungen des demografischen Wandels, entwickelt Methoden der wirkungsorientierten Messung und ist in zahlreichen Reorganisationsprojekten eingesetzt.

Die Autoren bedanken sich herzlich bei Ansgar Kramer und Jannis Otto für ihre engagierte Unterstützung bei der Erstellung dieser Studie.

Ihre Ansprechpartner

RA Alfred Höhn

Partner

Tel.: +49 30 2636-1270

alfred.hoehn@de.pwc.com

WP StB Peter Detemple

Partner

Tel.: +49 681 9814-152

peter.detemple@de.pwc.com

Über uns

Unsere Mandanten stehen tagtäglich vor vielfältigen Aufgaben, möchten neue Ideen umsetzen und suchen Rat. Sie erwarten, dass wir sie ganzheitlich betreuen und praxisorientierte Lösungen mit größtmöglichem Nutzen entwickeln. Deshalb setzen wir für jeden Mandanten, ob Global Player, Familienunternehmen oder kommunaler Träger, unser gesamtes Potenzial ein: Erfahrung, Branchenkenntnis, Fachwissen, Qualitätsanspruch, Innovationskraft und die Ressourcen unseres Expertennetzwerks in 158 Ländern. Besonders wichtig ist uns die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit unseren Mandanten, denn je besser wir sie kennen und verstehen, umso gezielter können wir sie unterstützen.

PwC. 9.300 engagierte Menschen an 28 Standorten. 1,49 Mrd. Euro Gesamtleistung. Führende Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft in Deutschland.

