

IWH-Pressemitteilung 32/2009

SENDESPERRFRIST: 20. Mai 2009, 12.00 Uhr

SPERRFRIST: 20. Mai 2009, 13.00 Uhr

Ansprechperson: Dr. Peter Haug (Tel.: 0345/7753-709)

Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte – Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus?

In deutschen Kommunen findet zunehmend Outsourcing in Form von Verlagerung von Aufgaben und Ausgaben aus dem Kernhaushalt auf kommunale Unternehmen statt. Die Folge ist eine verzerrte Wahrnehmung der Haushaltssituation.

Eine differenzierte, transparente Darstellung der Kern- und Nebenhaushalte, wie sie auch der vorliegende Beitrag vornimmt, soll durch eine Reform des kommunalen Rechnungswesens durch Umstellung von Kameralistik auf Doppik sichergestellt werden.

Halle (Saale), den 18. Mai 2009

Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale) Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)
Tel.: (0345) 7753-60 Fax: (0345) 7753 820 <http://www.iwh-halle.de>

Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte – Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus?

– Kurzfassung –

Die Verlagerung kommunaler Aufgaben aus dem Kernhaushalt auf kommunale Unternehmen verzerrt immer mehr die Wahrnehmung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen in Deutschland. Überangebot- und -nachfrage bei öffentlichen Leistungen als Folge dieser „Fiskalillusion“ sind eine mögliche Gefahr jener Entwicklung. Der Beitrag versucht daher, am Beispiel der kreisfreien Städte durch die simultane Analyse ausgewählter Kennzahlen für Kernhaushalt und kommunale Unternehmen eine differenziertere Darstellung der Haushaltssituation zu leisten. Außerdem werden die methodischen Probleme derartiger Berechnungen verdeutlicht.

Unter Berücksichtigung dieser Nebenhaushalte erhöhen sich z. B. die Pro-Kopf-Einnahmen, -Investitionen und -Schulden im gesamtdeutschen Durchschnitt um ein Drittel bis 50%. Dagegen entfallen 75% der kommunalen Beschäftigten weiterhin auf den Kernhaushalt. Der Auslagerungsgrad der Ausgaben für bestimmte freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben ist mit durchschnittlich 22%

zwar noch relativ gering, doch zeichnet sich auch hier eine steigende Tendenz ab.

Die Untersuchung liefert zudem Hinweise auf signifikante Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Städten. Dazu zählen die größere Ertragskraft kommunaler Unternehmen sowie die höhere Pro-Kopf-Verschuldung und die höheren Ausgaben in den Bereichen Kultur, Sport, Freizeit und Wissenschaft in Ostdeutschland.

Bei der Ergebnisinterpretation sind allerdings gewisse Unzulänglichkeiten der amtlichen Statistik zu beachten. So ist beispielsweise keine vollständige Bereinigung um interne Zahlungsströme möglich. Außerdem können indirekte kommunale Mehrheitsbeteiligungen sowie die kommunalen Sparkassen nicht berücksichtigt werden.

Insgesamt bleibt abzuwarten, ob die eingeleiteten Reformen zur Einführung der Doppik im kommunalen Haushaltswesen helfen, dem Idealziel eines aussagefähigen „Konzernabschlusses“ für den „Konzern Stadt“ näherzukommen.

Peter Haug

Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte – Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus?

In deutschen Städten und Gemeinden findet Outsourcing seit längerem nicht nur in Form einer Übertragung von Aufgaben an private Unternehmen statt. Vielmehr wurden und werden immer mehr Aufgaben und Ausgaben aus dem Kernhaushalt auf kommunale Unternehmen verlagert. Traditionsgemäß waren beispielsweise die kommunalen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe mindestens städtische Eigenbetriebe, doch zunehmend werden auch Theater und Museen, Kindertagesstätten, Wirtschafts- und Tourismusförderung etc. von Ämtern oder Regiebetrieben in städtische Eigenbetriebe oder GmbHs umgewandelt.

Trotz der anhaltenden politischen Diskussion über Umfang und Berechtigung der kommunalen Wirtschaft existieren für Deutschland bisher nur wenige Untersuchungen zum Umfang dieser „Schattenhaushalte“, und davon bieten noch weniger eine integrierte Betrachtung der kommunalen Kernhaushalte und der kommunalen Unternehmen. So konzentrierte sich eine Untersuchung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam (KWI) vor allem auf die wirtschaftliche Bedeutung der kommunalen Unternehmen auf der Ebene einzelner Bundesländer.¹

Junkernheinrich und *Micosatt* haben anhand ihres im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung erstellten „Schuldenreports“ für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen² im Jahr 2008 erstmals empirisch belegt, welches Zerrbild der kommunalen Finanzen eine reine Fixierung auf den Kernhaushalt (Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) liefert. Der ambitionierte Versuch, dieses Konzept der integrierten Betrachtung von Kernhaushalt und Auslagerungen auf alle Gemeinden Deutschlands mit über 5 000 Einwohnern zu übertragen, scheint allerdings bisher nicht realisierbar zu sein.³

¹ RICHTER, P. et al.: Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft – Eine vergleichende Ost-West-Analyse. Berlin 2007.

² JUNKERNHEINRICH, M.; MICOSATT, G.: Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), 2008, http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Kommunaler_Schuldenreport_NRW.pdf, Zugriff am 16.03.2009.

³ Siehe <http://www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/kommunaledaten/KommunaleDaten.action?>, Zugriff am

Aufbauend auf frühere Studien des IWH zur Analyse der Kommunalfinanzen und der kommunalen Wirtschaft⁴ versucht der vorliegende Beitrag nun anhand einiger ausgewählter Finanzindikatoren, ein genaueres Bild der Kommunalfinanzen zu zeichnen, wobei als Betrachtungsebene die Städte und Gemeinden gewählt wurden. Aufgrund des unzureichenden Datenmaterials kann an dieser Stelle jedoch keine umfassende Vermögens-, Ertrags- und Finanzanalyse der integrierten kommunalen Haushalte geleistet werden. Die Auswertung konzentriert sich vielmehr auf folgende Fragen: 1) Welche statistischen und methodischen Probleme sind bei der integrierten Betrachtung von Kernhaushalt und kommunalen Unternehmen zu beachten? 2) Wie verhalten sich Kernhaushalt und kommunale Unternehmen für zentrale Indikatorgrößen zueinander? 3) Konnten für den Untersuchungszeitraum gewisse Trends beobachtet werden? 4) Bleiben die im Kernhaushalt festgestellten Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland für die gewählten Indikatorgrößen auch nach Einbeziehung der kommunalen Unternehmen bestehen?

Kommunale Unternehmen und Fiskalillusion

Eine in diesem Zusammenhang vorab zu klärende Frage ist, warum eine Verlagerung von Ausgaben und Einnahmen, Schulden, Beschäftigten oder Investitionen eigentlich ein Problem darstellen sollte. Die Theorie der „Fiskalillusion“ gibt darauf eine

07.05.2009. Konkret lagen auf dieser Internetseite der Bertelsmann-Stiftung für die allermeisten Städte und Gemeinden in Deutschland (ohne Stadtstaaten) für die Bereiche „Auslagerungen“ bzw. „Konzern Stadt“ bis jetzt keine Daten für die insgesamt 18 Indikatoren zur Finanzlage vor, abgesehen von den Kreditschulden der Eigenbetriebe pro Einwohner.

⁴ Vgl. z. B. RAGNITZ, J.; SEITZ, H.: Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern – Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich – 2005, <http://www.iwh-halle.de/d/publik/internet/jrg/1-05.pdf>, Zugriff am 07.05.2009. – SCHARFE, S.: Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2006, S. 151-156, oder ROSENFELD, M. T. W.; KLUTH, W. et al.: Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, 2007, <http://www.iwh-halle.de/d/publik/presse/22-07L.pdf>, Zugriff am 07.05.2009.

mögliche Antwort.⁵ Demnach erhöhen z. B. die Einnahmen aus kommunalen Unternehmen die Komplexität der kommunalen Einnahmenstruktur und senken dadurch die Wahrnehmbarkeit der Kosten der kommunalen Aufgaben bzw. der „Steuerpreise“ für die Bürger. Dies geschieht zum einen über Nettotransfers von kommunalen Unternehmen an den Kernhaushalt. Hinzu kommt, dass kommunale Unternehmen – wie z. B. Stadtwerke –, die Leistungen auch außerhalb des Gemeindegebiets und zum Teil sogar im Ausland anbieten, um dadurch zusätzliche Einnahmeüberschüsse zu erzielen, die Kosten für andere kommunale Leistungen quasi „exportieren“ und damit das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz umgehen können.⁶ Zum anderen werden durch die Auslagerung aus dem Kernhaushalt die Einnahmen und Ausgaben für die Bürger und die meisten politischen Entscheidungsträger immer weniger nachvollziehbar. Das gilt analog für Schulden, Investitionen und kommunale Beschäftigte. Dazu tragen auch die völlig unterschiedlichen Buchungssysteme Kameralistik (Kernhaushalt) und Doppik (Kommunale Unternehmen) wesentlich bei.

Die durch die Nebenhaushalte bedingte Intransparenz der kommunalen Finanzsituation könnte aber auch auf der Ebene der Landes- oder Bundespolitik von eigennützig handelnden Kommunalpolitikern und deren Interessenvertretern missbraucht werden. Beispielsweise könnten so Kosteneinsparungen im Kernhaushalt durch Auslagerung von Ausgaben vorgetäuscht oder die eigene Einnahmesituation dramatisiert werden, um zusätzliche Mittel (z. B. Reduzierung der Gewerbesteuerumlage, höhere Transferzahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs etc.) einzufordern. Als Fol-

gen sind tendenziell entweder ein Überangebot an kommunalen Leistungen oder aber übermäßige Ausgaben bei der Bereitstellung einer gegebenen Leistungsmenge denkbar.

Amtliche Daten zu kommunalen Betrieben sind mit Vorsicht zu interpretieren

Eine exakte Analyse der Beziehungen zwischen Kernhaushalt und kommunalen Unternehmen wäre nur mittels einer Auswertung der kommunalen Haushaltspläne der Gemeinden in Verbindung mit den Beteiligungsberichten bzw. den Jahresabschlüssen der kommunalen Unternehmen möglich. Das ist bestenfalls für Einzelstudien mit einem vertretbaren Aufwand zu leisten. Für eine flächendeckende empirische Untersuchung wurden daher die von den Statistischen Landesämtern bereitgestellten und durch das Forschungsdatenzentrum Berlin gepoolten Daten der kommunalen Jahresrechnungstatistik und der Jahresabschlussstatistik der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (JöU) verwendet.⁷ Wie auch das KWI bereits feststellen musste, ist „die Datenbeschaffung der JöU aufgrund der dezentralen Verantwortlichkeit außerordentlich langwierig und der Stand der Datenaufbereitung in den einzelnen Ländern nur schwer abschätzbar.“⁸ Zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit von Gemeinden mit einem weitgehend homogenen Aufgabenspektrum beschränkte sich die Untersuchung auf die 112 kreisfreien Städte (ohne Stadtstaaten) in Deutschland. Zum Zeitpunkt der Analyse standen dem IWH Daten für den Zeitraum von 1998 bis 2003 zur Verfügung.

Als kommunales Unternehmen wurden Unternehmen mit einer mindestens 50-prozentigen direkten Beteiligung der jeweiligen Stadt abgegrenzt und so auch räumlich zugeordnet.⁹ Aufgrund der spezifischen Charakteristika der JöU ist eine gezielte Erfassung indirekter Mehrheitsbeteiligungen (z. B. ein kommunales Unternehmen, das zu mindestens 50% im Eigentum einer Holdinggesellschaft

⁵ Übersichtsdarstellungen zu dieser Thematik finden sich beispielsweise in NAM, Z.-I.: Fiskalillusion und wirtschaftliche Entwicklung: Eine vergleichende Analyse von Deutschland und Südkorea. Frankfurt/Main et al. 2005. – OATES, W.: On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey, in: G. Brennan; B. S. Grewel; P. Groenwegen (eds), Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews. Sydney 1988, pp. 65-82, oder DOLLERY, B. E.; WORTHINGTON, A. C.: The Empirical Analysis of Fiscal Illusion, in: Journal of Economic Surveys, 10 (3), 1996, pp. 261-97. Speziell zum Thema kommunale Unternehmen und Fiskalillusion siehe STUMM, T. J.: Fiscal Illusions and Municipal Enterprises, in: Municipal Finance Journal, 20 (4), 2000, pp. 61-72.

⁶ Vgl. ZIMMERMANN, H.: Kommunal Finanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Baden-Baden 1999, S. 100.

⁷ An dieser Stelle möchte ich die Gelegenheit nutzen, mich bei den an der Datenbereitstellung beteiligten Institutionen für die Kooperation zu bedanken, vor allem beim Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt und dem Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamts.

⁸ RICHTER et al., a. a. O., S. 27.

⁹ In einigen Fällen wichen Betriebsort laut JöU und Eigentümergemeinde voneinander ab.

Kasten:

Zur Berechnung der verwendeten Indikatorgrößen

Die **kommunalen Gesamteinnahmen** dienen als Indikator für die Einnahmekraft der Kommune und setzen sich aus den Erträgen der kommunalen Unternehmen (Umsatzerlöse, übrige betriebliche Erträge und Finanzerträge) sowie den Einnahmen des Verwaltungshaushalts (Gruppierungsnummer 0 bis 2) nach Gewerbesteuerumlage zusammen. Die Einnahmen des Verwaltungshaushalts wurden außerdem um die kalkulatorischen Einnahmen, innere Verrechnungen und die Einnahmen aus Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushalts bzw. (nicht investive) Transfers von kommunalen Sonderrechnungen korrigiert. Da das für die Erträge der kommunalen Unternehmen nicht möglich war, wurden hier ersatzweise die Ausgaben des Verwaltungshaushalts für Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts und Transfers für laufende Zwecke an kommunale Sonderrechnungen abgezogen. Die Einnahmen des Vermögenshaushalts wurden vernachlässigt, da der Ertragsanteil dieser Einnahmen nicht ermittelbar war.

Die Zahl der **kommunalen Beschäftigten** enthält zum einen die Beschäftigten des Kernhaushalts, zum anderen die Beschäftigten der kommunalen Unternehmen (Variable EF7_180 der JöU).

Für die **Sachinvestitionen** wurden zum einen die Ausgaben des Vermögenshaushalts für die Gruppierungsnummern 932 (Erwerb von Grundstücken), 935 (Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens) sowie 94 (Baumaßnahmen) addiert. Die Investitionen der kommunalen Unternehmen entsprechen den aggregierten Zugängen bei Sachanlagen zu Anschaffungs- und Herstellungskosten laut Anlagespiegel (EF7_8702 der JöU).

Schulden: Neben den regulären („fundierte“) Schulden (ohne Kassenkredite!) der Kernhaushalte wurden die mittel- bis langfristigen Verbindlichkeiten der kommunalen Unternehmen (EF7_375 abzüglich EF7_376 der JöU) angesetzt.^a Die Schulden der kommunalen Unternehmen wurden um die internen Schulden bereinigt, also Verbindlichkeiten gegenüber den Eignern/Eigenbetrieben, verbundenen Unternehmen und Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht (EF7_361 bis EF7_363 der JöU).

Es kann wegen der Abgrenzungsprobleme zu den kommunalen Pflichtaufgaben nur ein Ausschnitt der potenziellen **Ausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben** betrachtet werden, nämlich die Aufgabenbereiche, für die angenommen werden kann, dass es sich überwiegend um freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben handelt. Dazu zählen der Aufgabenbereich Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege (Gliederungsnummer 3 nach Gliederungsplan) sowie für den Aufgabenbereich Gesundheit, Sport, Erholung die Gliederungsnummern 55 bis 59 (Sportförderung, eigene Sportstätten, Badeanstalten, Grünanlagen und sonstige Erholungseinrichtungen). Außerdem werden alle kommunalen Unternehmen, deren Tätigkeitsbereich dem Wirtschaftsbereich 92 Kultur, Sport und Unterhaltung (nach WZS 93 und WZS 2003) zugerechnet wird, zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gezählt. Die relevanten, nicht investiven Gesamtausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben setzen sich zusammen aus a) den Ausgaben des Verwaltungshaushalts für die genannten Gliederungsnummern (ohne Zinsausgaben) und b) den betrieblichen Aufwendungen der entsprechenden kommunalen Unternehmen ohne Abschreibungen (und ohne Zinsaufwendungen).^b Analog zu den Gesamteinnahmen wurden die Ausgaben um die Einnahmen aus bzw. die Ausgaben für Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts sowie um Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke an/von kommunale(n) Sonderrechnungen bereinigt. Außerdem wurden die kalkulatorischen Kosten und innere Verrechnungen für diese Bereiche abgezogen.

^a Analog zum Vorgehen in der zitierten Studie von *Junkernheinrich* und *Micosatt* wurde auf einen Ausweis von inneren Darlehen, kreditähnlichen Rechtsgeschäften oder Bürgschaften aufgrund ihrer geringen quantitativen Bedeutung verzichtet. Die Kassenkredite wurden allerdings nicht einbezogen, denn obwohl teilweise zu Recht argumentiert wird, dass diese eigentlich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätssengpässe gedachten Kredite immer mehr als Ersatz für mittel- bis langfristige Verschuldungsformen missbraucht würden, lässt sich nicht einmal annähernd feststellen, welcher Teil der Kassenkredite tatsächlich eine „Krisenschuldung“ darstellt. – ^b Die Zinsen wurden hier vernachlässigt, da sie – abgesehen von anderen Bedenken – im Verwaltungshaushalt pauschal unter der Gliederungsnummer 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) verbucht werden und folglich nicht den einzelnen Aufgabenbereichen zugerechnet werden können. Bei den betrieblichen Aufwendungen müssten – um die Vergleichbarkeit mit der reinen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung des kommunalen Kernhaushalts zu gewährleisten – streng genommen neben den Abschreibungen auch alle anderen nicht ausgabenwirksamen Aufwendungen abgezogen werden. Dies ist allerdings anhand der vorliegenden Daten aus der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) nicht möglich.

ist, die wiederum zu 100% der Stadt gehört) nicht möglich.¹⁰ Aus einem ähnlichen Grund fehlt in dieser Untersuchung beispielsweise das gesamte kommunale Sparkassenwesen, da sich diese Anstalten des öffentlichen Rechts üblicherweise im Eigentum eines Zweckverbands befinden und anhand der Statistik nicht feststellbar ist, ob und welche Gemeinde mindestens 50% der Stimmen in der Verbandsversammlung auf sich vereinigt.

Da die Unternehmensdaten grundsätzlich nur in anonymisierter Form bereitgestellt wurden (obwohl die gleichen Daten im Anhang der Haushaltspläne bzw. in den Beteiligungsberichten der Städte veröffentlicht werden müssen), ist es außerdem unmöglich zu prüfen, welche Unternehmen in der Statistik fehlen, um die amtlichen Daten gegebenenfalls durch die Angaben in Geschäfts- und Beteiligungsberichten oder den Anhängen der Haushaltspläne zu ergänzen.¹¹

Im Ergebnis wird hier der Umfang der kommunalen Wirtschaftstätigkeit in den kreisfreien Städten außerhalb des Kernhaushalts tendenziell als gering wiedergegeben. Die kommunalen Krankenhäuser wurden aufgrund ihrer Sonderrolle nicht einbezogen – die kreisfreien Städte und Landkreise sind zwar die Träger dieser Einrichtungen, die laufenden Ausgaben werden jedoch größtenteils von den Krankenkassen erstattet und die Investitionen vom jeweiligen Bundesland finanziert.

Ein zentraler Punkt bei der Berechnung der integrierten Haushaltszahlen ist die Berücksichtigung von Verflechtungen zwischen Kernhaushalt und kommunalen Unternehmen. Damit sind vor allem Kostenerstattungen für bezogene Leistungen oder Transferzahlungen gemeint. Bei den Schulden wären beispielsweise Verbindlichkeiten gegenüber der Kommune oder anderen kommunalen Unternehmen zu berücksichtigen. Diese internen Beziehungen wären analog zur Konzernabschlussrechnung

privater Unternehmen zu eliminieren, was allerdings auf erhebliche methodische Schwierigkeiten stößt. So ist z. B. das Herausrechnen der Ausgaben/Aufwendungen bzw. der entsprechenden Einnahmen/Erträge für Kostenerstattungen oder Transferzahlungen für laufende Zwecke anhand der Daten der JöU gar nicht und über die Jahresrechnungsstatistik nur näherungsweise über die Positionen „an/von kommunale(n) Sonderrechnungen“¹² möglich.

Ausmaß der Schattenhaushalte alles andere als zu vernachlässigen

Um die Relation kommunaler Aktivitäten im Kernhaushalt zu kommunalen Unternehmen darzustellen, wurden als zentrale Indikatoren die laufenden Einnahmen, die Beschäftigtenzahlen, die Sachinvestitionen und der Schuldenstand jeweils für den Kernhaushalt, die kommunalen Unternehmen und insgesamt ermittelt sowie auf Pro-Einwohner-Größen umgerechnet (siehe Kasten).

In Abbildung 1 sind die Durchschnittswerte (pro Einwohner) der vier Indikatoren über alle kreisfreien Städte für den Untersuchungszeitraum dargestellt. Für den relativ kurzen Zeitraum lässt sich bestenfalls bei den Sachinvestitionen und den Beschäftigtenzahlen ein gewisser Trend feststellen. Am volatilsten erweisen sich demnach die Investitionen der kommunalen Unternehmen. Bei den Beschäftigtenzahlen zeigt sich über die fünf Jahre ebenfalls ein leichter Rückgang.

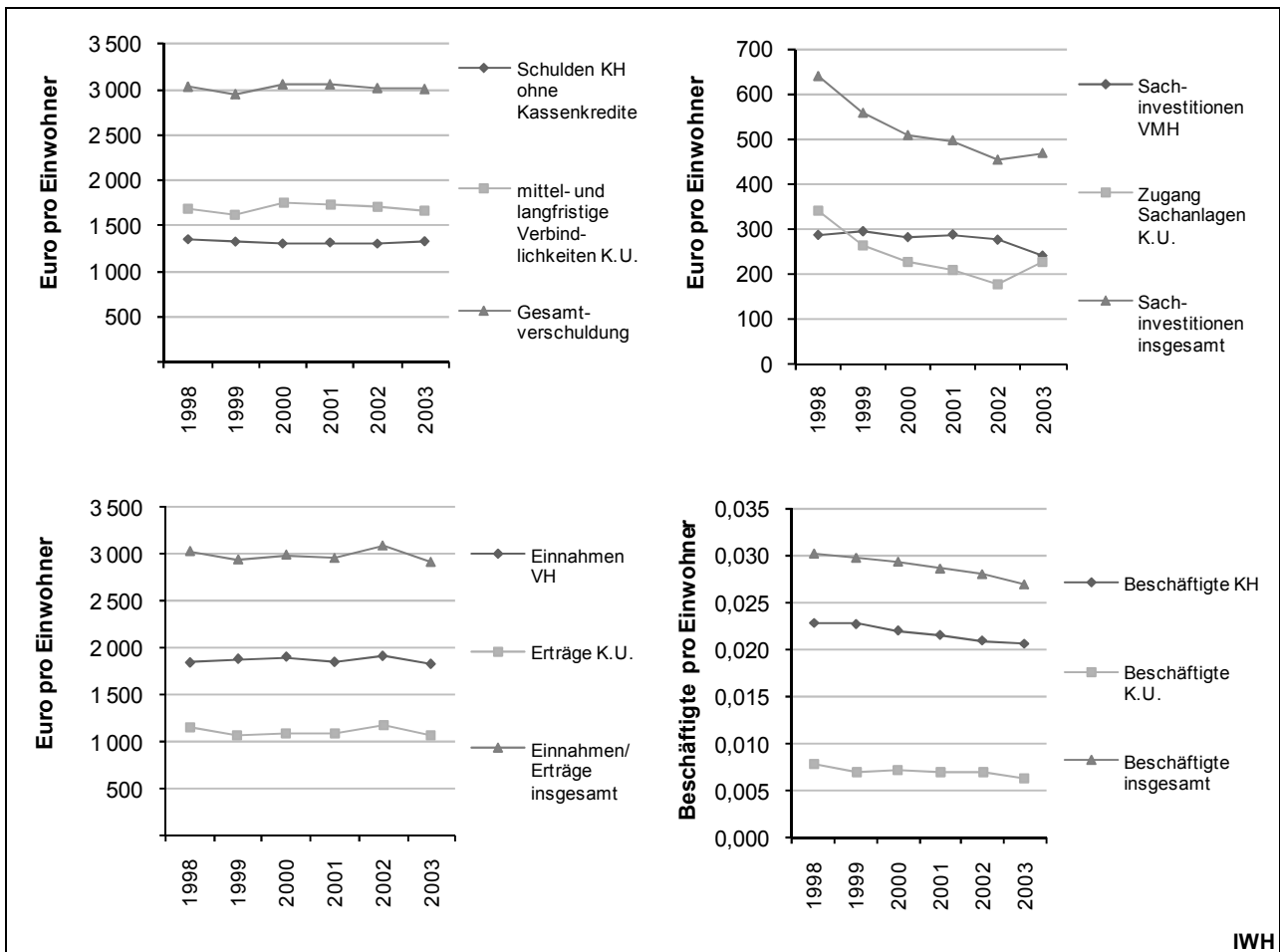
Abbildung 2 verdeutlicht die zeitliche Entwicklung der relativen Bedeutung der kommunalen Unternehmen für die gewählten Indikatorgrößen. Im Durchschnitt der kreisfreien Städte fallen für das Jahr 2003 etwa 34% der Erträge, 24% der Beschäftigten, 40% der Investitionen und etwa 50% der Schulden bei kommunalen Unternehmen außerhalb des Kernhaushalts an. Ein eindeutiger Trend in Bezug auf die Zu- oder Abnahme dieser Anteile ist über diesen relativ kurzen Zeitraum allerdings nicht auszumachen.

¹⁰ Die JöU erfasst mittelbare Beteiligungen (unabhängig davon, ob es sich um Bundes-, Landes- oder kommunale Beteiligungen handelt) generell als Sammelkategorie „9“ für die Variable Eignerstatus (EF314U1.X).

¹¹ Vor diesem Problem standen zwangsläufig auch die Autoren der in der Einleitung zitierten beiden Studien, die sich aus derselben Datenquelle bedienen mussten. Entsprechend sind deren Ergebnisse mit den gleichen Einschränkungen zu interpretieren. Das gilt auch für die (noch zu veröffentlichenden) Finanzindikatoren auf der erwähnten Internetseite der Bertelsmann-Stiftung.

¹² Als kommunale Sonderrechnung gelten beispielsweise in Sachsen-Anhalt die Eigenbetriebe und die kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform mit einer direkten Beteiligung der Kommune von mindestens 50%. Vgl. dazu Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt vom 28.07.2003, 13. Jg., Nr. 32, S. 449-542.

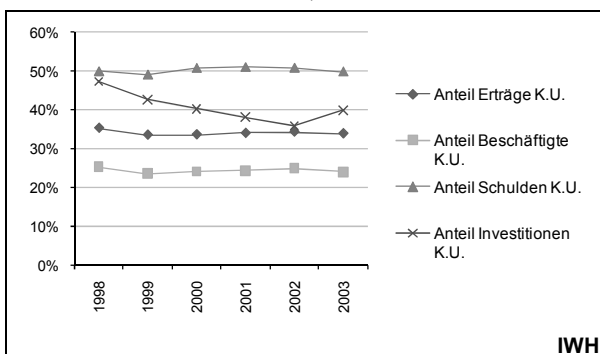
Abbildung 1:
Zeitliche Entwicklung diverser Indikatoren zu den öffentlichen Finanzen
- Mittelwert kreisfreie Städte, 1998 bis 2003 -



Anmerkungen: K.U. = Kommunale Unternehmen, KH = Kernhaushalt, VH = Verwaltungshaushalt, VMH = Vermögenshaushalt; Kommunale Unternehmen ohne Krankenhäuser.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Abbildung 2:
Relative Bedeutung der kommunalen Unternehmen im Zeitablauf
- Mittelwert kreisfreie Städte, 1998 bis 2003 -



Anmerkungen: K.U. = Kommunale Unternehmen; Kommunale Unternehmen ohne Krankenhäuser.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Auslagerungsgrad bei freiwilligen Ausgaben gestiegen

Ein weiterer wesentlicher Indikator ist das Ausgabeverhalten der Kommunen. Da sich aber die laufenden Gesamtausgaben pro Einwohner im fraglichen Zeitraum analog zu den Einnahmen/Erträgen entwickelt haben, ist eine gesonderte Darstellung wenig sinnvoll. Stattdessen wurden die Ausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (auch als freiwillige Aufgaben im eigenen Wirkungskreis der Kommune bezeichnet) sind teilweise nur schwer von Ausgaben für Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis („Ob“ der Aufgabenerfüllung geregelt) oder von Aufgaben des

Tabelle:

Laufende (nicht investive) Ausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben
- Mittelwert kreisfreie Städte, 1998 bis 2003 -

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderung 1998 bis 2003
Ausgaben Verwaltungshaushalt	156,01	158,19	158,54	155,31	155,84	155,85	-0,1%
Ausgaben kommunale Unternehmen	40,05	40,07	43,97	41,75	52,84	56,23	+40,4%
Ausgaben insgesamt	197,14	200,90	203,19	197,29	208,24	212,23	+7,7%
Anteil der Ausgaben kommunaler Unternehmen	0,16	0,16	0,16	0,17	0,21	0,22	+39,2%

Anmerkungen: Zur Berechnung der einzelnen Ausgabengrößen siehe Text. Alle Ausgabengrößen in Euro pro Einwohner.

Quelle: Berechnungen des IWH

übertragenen Wirkungskreises („Ob“ und „Wie“ geregelt) zu trennen. Ein Beispiel dafür sind eigene Sportstätten. Einerseits handelt es sich dabei grundsätzlich um eine freiwillige Aufgabe, andererseits sind die Gemeinden bzw. die Landkreise und kreisfreien Städte als Schulträger (Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis) faktisch zur Bereitstellung geeigneter Sportstätten für den Schulsport verpflichtet.¹³

Anhand der Tabelle lässt sich feststellen, dass der Auslagerungsgrad im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben im fraglichen Zeitraum tendenziell von durchschnittlich 16% auf 22% angestiegen ist. Darauf deutet auch der überproportionale Anstieg der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der entsprechenden kommunalen Unternehmen im Vergleich zu den nahezu konstant gebliebenen Ausgaben im Verwaltungshaushalt hin. Dennoch fällt das Gros der Ausgaben für Wissenschaft, Kultur, Sport und Freizeit nach wie vor im Kernhaushalt an.

Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland bedeutsamer als in Westdeutschland

Bisher hatte die empirische Analyse nicht zwischen den einzelnen Regionen differenziert, obwohl bereits frühere Studien¹⁴ nahelegten, dass etwa zwischen

West- und Ostdeutschland signifikante Unterschiede beim Auslagerungsgrad kommunaler Aktivitäten bzw. der Bedeutung der Kommunalwirtschaft allgemein bestehen. Zahlenwerke, die explizit als Entscheidungshilfen in der politischen Diskussion gedacht sind, wie der vom Deutschen Städtetag jährlich herausgegebene Gemeindefinanzbericht¹⁵ oder auch die bereits zitierte Studie von *Ragnitz* und *Seitz* für Mecklenburg-Vorpommern, stellen erhebliche Differenzen hinsichtlich der kommunalen Haushaltsituation zwischen westdeutschen und ostdeutschen Gemeinden fest – und beziehen sich dabei auf die Zahlen des Kernhaushalts. Zentrale Punkte sind dabei die im Vergleich zu Westdeutschland in Ostdeutschland höhere Zahl der kommunalen Beschäftigten pro Einwohner, die niedrigere Steuerkraft (und die insgesamt niedrigeren Einnahmen aus „eigenen Quellen“) bei gleichzeitig höherer Transferabhängigkeit, die niedrigere Pro-Kopf-Verschuldung, die höheren Pro-Kopf-Investitionen und die etwas niedrigeren laufenden Pro-Kopf-Ausgaben. Es ist daher von Interesse, ob sich durch eine Einbeziehung der kommunalen Unternehmen zumindest für die kreisfreien Städte eine differenziertere Sicht ergibt. Analog zur gesamtdeutschen Betrachtung sollen nun die bereits vorher verwendeten Indikatoren auf regionale Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland untersucht werden.

Insgesamt hat sich die durchschnittliche Gesamtbeschäftigtenzahl pro Einwohner der untersuchten Kommunen in Ostdeutschland seit 1998

¹³ Zur Problematik der analytischen Trennung der kommunalen Ausgaben nach dem Grad der Pflichtigkeit der Aufgabenerfüllung vgl. z. B. POSTLEP, R.-D.: Die Einbindung der gemeindlichen Finanzwirtschaft in den föderativen Staatsaufbau, in: H. Zimmermann et al. (Hrsg.), Bestimmungsründe der kommunalen Finanzsituation. Bonn 1987, S. 24-69.

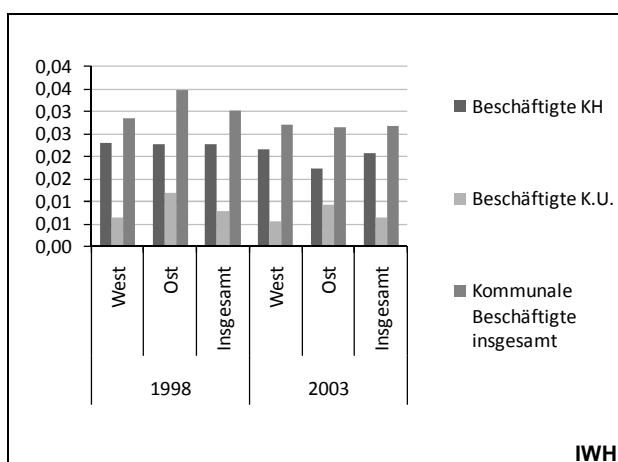
¹⁴ Vgl. z. B. HAUG, P.: Kommunale Unternehmen in Deutschland: Umsatz, Beschäftigung, Tätigkeitsfelder, in:

IWH, Wirtschaft im Wandel 13/2003, S. 362-368, und RICHTER et al., a. a. O.

¹⁵ Vgl. z. B. KARRENBURG, H.; MÜNSTERMANN, E.: Gemeindefinanzbericht 2007, Der Städtetag, Heft 5, 2007.

leicht verringert und war 2003 nahezu identisch mit den kreisfreien Städten Westdeutschlands (vgl. Abbildung 3).¹⁶ Der geringeren Personalausstattung im Kernhaushalt steht entsprechend eine größere Beschäftigtenzahl in den kommunalen Betrieben Ostdeutschlands gegenüber. So betrug der durchschnittliche Anteil der Beschäftigten der kommunalen Unternehmen in den ostdeutschen Städten 2003 etwa 34% im Vergleich zu 21% in den westdeutschen Städten.

Abbildung 3:
Kommunale Beschäftigte im Ost-West-Vergleich
- Mittelwert kreisfreie Städte -

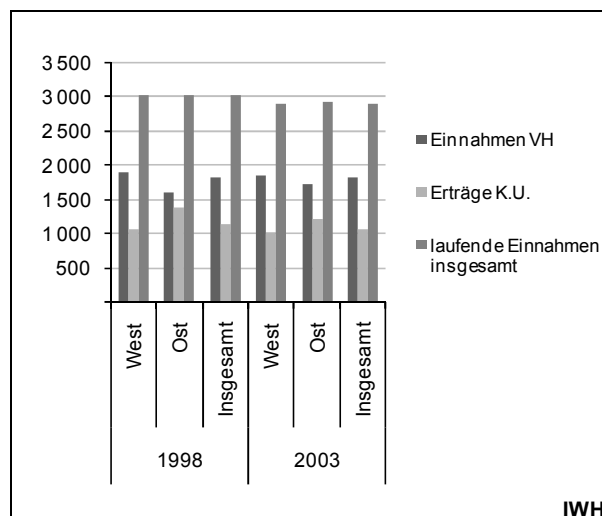


Anmerkungen: Beschäftigte pro Einwohner; K.U. = Kommunale Unternehmen (ohne Krankenhäuser); KH = Kernhaushalt.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Wie Abbildung 4 zeigt, sind die durchschnittlichen laufenden Gesamteinnahmen pro Einwohner in Ost- wie Westdeutschland nahezu identisch. Den signifikant niedrigeren Einnahmen des Verwaltungshaushalts stehen in den ostdeutschen Städten überdurchschnittliche Pro-Kopf-Erträge der kommunalen Unternehmen gegenüber, was einen gewissen Ausgleich für die unzureichende Steuerkraft in Ostdeutschland¹⁷ gewährleistet.

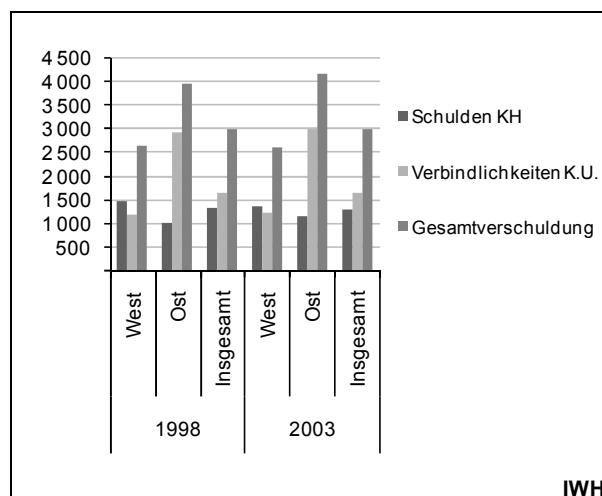
Abbildung 4:
Kommunale Einnahmen im Ost-West-Vergleich
- Mittelwert kreisfreie Städte -



Anmerkungen: Euro pro Einwohner; K.U. = Kommunale Unternehmen (ohne Krankenhäuser); VH = Verwaltungshaushalt.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Abbildung 5:
Kommunale Verschuldung im Ost-West-Vergleich
- Mittelwert kreisfreie Städte -



Anmerkungen: Euro pro Einwohner; K.U. = Kommunale Unternehmen (ohne Krankenhäuser); KH = Kernhaushalt; keine Berücksichtigung von Kassenkrediten bzw. Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit unter einem Jahr.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

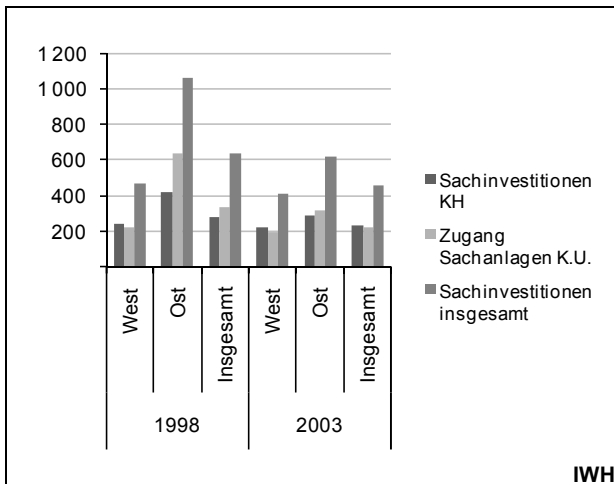
Für die Verschuldung (vgl. Abbildung 5) gilt, dass in den ostdeutschen Städten einer geringfügig niedrigeren Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt deutlich höhere Verbindlichkeiten der kommunalen Unternehmen gegenüberstehen, was insgesamt in einer wesentlich höheren Gesamtverschuldung pro Einwohner in Ostdeutschland resultiert. Im Jahr 2003 waren es 2 629 Euro pro Einwohner in

¹⁶ Berücksichtigt man den Bevölkerungsrückgang in vielen ostdeutschen Städten, so lässt dies auf einen deutlichen Beschäftigungsabbau schließen.

¹⁷ Laut Gemeindefinanzbericht 2007 erreichte z. B. das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer pro Einwohner im Durchschnitt lediglich 44,1% des Westniveaus. Vgl. KARRENBERG, H.; MÜNSTERMANN, E., a. a. O., S.14.

Westdeutschland und durchschnittlich 4 180 Euro in Ostdeutschland.

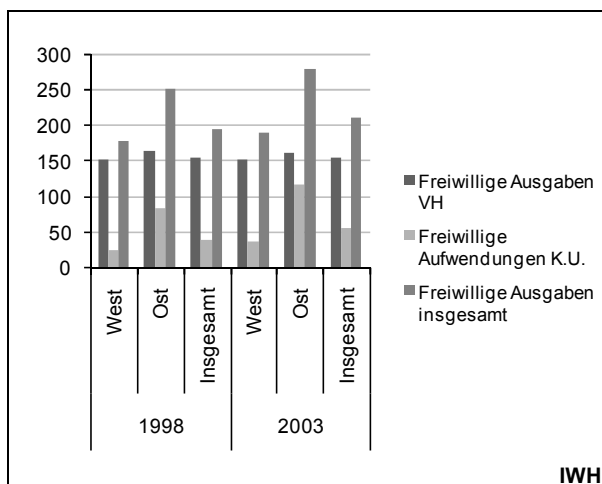
Abbildung 6:
Kommunale Investitionen im Ost-West-Vergleich
- Mittelwert kreisfreie Städte -



Anmerkungen: Euro pro Einwohner; K.U. = Kommunale Unternehmen (ohne Krankenhäuser); KH = Kernhaushalt.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Abbildung 7:
Kommunale Ausgaben für Wissenschaft, Kultur, Sport und Freizeit im Ost-West-Vergleich
- Mittelwert kreisfreie Städte -



Anmerkungen: Euro pro Einwohner; K.U. = Kommunale Unternehmen (ohne Krankenhäuser); VH = Verwaltungshaushalt.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Was die Investitionstätigkeit (vgl. Abbildung 6) betrifft, so sind die durchschnittlichen Pro-Kopf-Investitionen in Ostdeutschland auch 2003 noch signifikant höher als in Westdeutschland, und zwar sowohl für den Kernhaushalt als auch für die kommunalen Unternehmen. Allerdings haben sich in

Ostdeutschland seit 1998 sowohl das Investitionsniveau als auch der Anteil der Investitionen der kommunalen Unternehmen an das Westniveau angenähert. 2003 betrug letzterer in Ostdeutschland wie in Westdeutschland durchschnittlich 40%.

Abschließend soll noch ein Blick auf die Ausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsausgaben im Bereich Wissenschaft, Kultur, Sport und Freizeit geworfen werden. Abbildung 7 zeigt, dass die Pro-Kopf-Ausgaben für die hier definierten freiwilligen Ausgaben in Ostdeutschland signifikant höher sind als in Westdeutschland.

Gleiches gilt für den Anteil der Ausgaben am integrierten Gesamthaushalt sowie die betrieblichen Ausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben.

Schlussfolgerungen

Der Beitrag versuchte, in Anknüpfung an die wenigen existierenden Studien die Haushaltssituation der kreisfreien Städte in Deutschland differenzierter darzustellen, indem die Nebenhaushalte in Gestalt der kommunalen Eigenbetriebe, GmbHs etc. explizit in die Betrachtung einbezogen wurden.

Unter Berücksichtigung dieser Nebenhaushalte erhöhen sich für den Untersuchungszeitraum die Pro-Kopf-Einnahmen, -Investitionen und -Schulden im gesamtdeutschen Durchschnitt um ein Drittel bis 50%. Dagegen entfallen 75% der kommunalen Beschäftigten weiterhin auf den Kernhaushalt. Der Auslagerungsgrad der Ausgaben für bestimmte freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben war mit durchschnittlich 22% im Jahr 2003 zwar noch relativ gering, doch zeichnete sich auch hier eine steigende Tendenz ab.

Die Untersuchung lieferte zudem Hinweise auf signifikante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. So wurde z. B. die geringere Steuerkraft ostdeutscher Gemeinden teilweise durch höhere Erträge der kommunalen Unternehmen ausgeglichen. Während sich bei den Beschäftigtenzahlen pro Einwohner für 2003 kein signifikanter Unterschied mehr zeigte, fiel die Pro-Kopf-Verschuldung unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten kommunaler Unternehmen deutlich höher aus als in Westdeutschland, ebenso die Pro-Kopf-Investitionen. Ferner gaben die ostdeutschen Städte im Schnitt pro Einwohner deutlich mehr für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in den Bereichen Kultur, Sport, Freizeit und Wissenschaft aus. Die sich dar-

aus ergebenden künftigen Risiken sind noch nicht abzusehen.

Die Ergebnisse müssen mit gewissen Einschränkungen interpretiert werden. Dabei scheint die Vergleichbarkeit der Ergebnisse im Zeitablauf aufgrund der wechselnden Zusammensetzung der Grundgesamtheit bei den in der JöU erfassten kommunalen Unternehmen nicht das zentrale Problem zu sein. Vielmehr ist das Ausmaß der Kommunalwirtschaft außerhalb des Kernhaushalts zu gering ausgewiesen, da aufgrund der Charakteristika der JöU-Daten nur direkte Mehrheitsbeteiligungen der kreisfreien Städte identifiziert werden konnten – ein Mangel, der sich letztendlich nur durch die ergänzende Verwendung der Haushaltspläne und Beteiligungsberichte der jeweiligen Städte beheben ließe.

Insgesamt machte die Untersuchung deutlich, dass die Transparenz der kommunalen Haushalte für Bürger, politische Entscheidungsträger, aber auch für die Wissenschaft einer Verbesserung bedürfte, und zwar nicht nur aufgrund der Gefahren der durch diese Nebenhaushalte bedingten Fiskalillusion. Ein zutreffendes Bild der Haushaltslage einer Stadt (bzw. der Kommunen allgemein) wird sich aber nur zeichnen lassen, wenn es gelänge, quasi einen „Konzernabschluss“ für den „Konzern Stadt“ zu erstellen, der Kernhaushalt und kommunale Unternehmen integriert.¹⁸

Mit dieser Forderung nach einer integrierten Haushaltsrechnung rennt das IWH gewissermaßen offene Türen ein, denn gemäß dem Beschluss der Innenministerkonferenz im Jahr 2003 stellen die meisten Bundesländer derzeit ihr kommunales Haushaltswesen von der Kameralistik auf die Doppik um, wenn auch mit unterschiedlichen Options- und Übergangsfristen. Die methodischen Probleme

der Umstellung sind dabei alles andere als unwesentlich, und eine Vergleichbarkeit der neuen Haushaltsrechnungen zwischen den Bundesländern ist ebenfalls nicht gewährleistet. Zu nennen wären beispielsweise die länderspezifischen Bewertungsansätze für das Anlagevermögen oder die ebenfalls länderspezifischen Regelungen zur Definition des kommunalen Haushaltsausgleichs. Dennoch scheint die Reform in vielen Bundesländern zumindest gewisse Fortschritte zu machen, sodass eventuell schon für das Ende dieser Dekade erste Ergebnisse erwartet werden können.¹⁹ Es bleibt allerdings abzuwarten, ob dieses reformierte kommunale Rechnungswesen die hohen Erwartungen erfüllen kann.

Peter Haug
(*Peter.Haug@iwh-halle.de*)

¹⁸ Um einem eventuellen Missverständnis vorzubeugen: Die durch die Auslagerung an kommunale Unternehmen bedingte Intransparenz der Kommunalfinanzen ist nicht als Plädoyer gegen die rein organisatorische (Umwandlung in kommunale Unternehmen in privater Rechtsform) oder die tatsächliche Privatisierung von kommunalen Leistungen zu verstehen, insbesondere dann nicht, wenn dadurch eine höhere Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung erreicht werden kann. Der Artikel wendet sich vielmehr ausdrücklich gegen den Missbrauch kommunaler Unternehmen zur Verschleierung der tatsächlichen städtischen Haushaltssituation. Insbesondere letzterem soll durch eine integrierte kommunale Haushaltsrechnung ein Riegel vorgeschoben werden.

¹⁹ Näheres dazu findet sich unter <http://www.kgst.de>, „Doppik“.