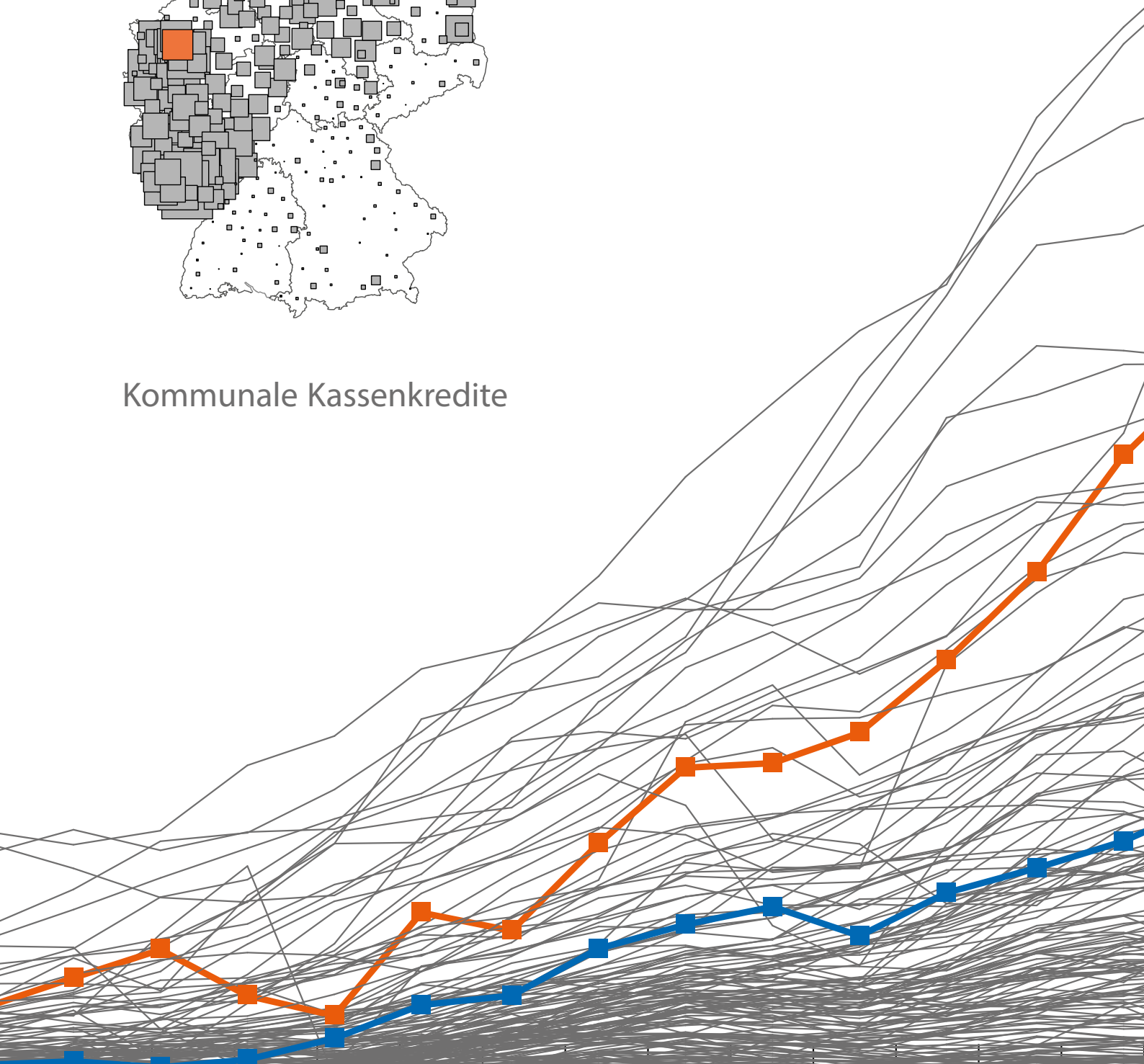
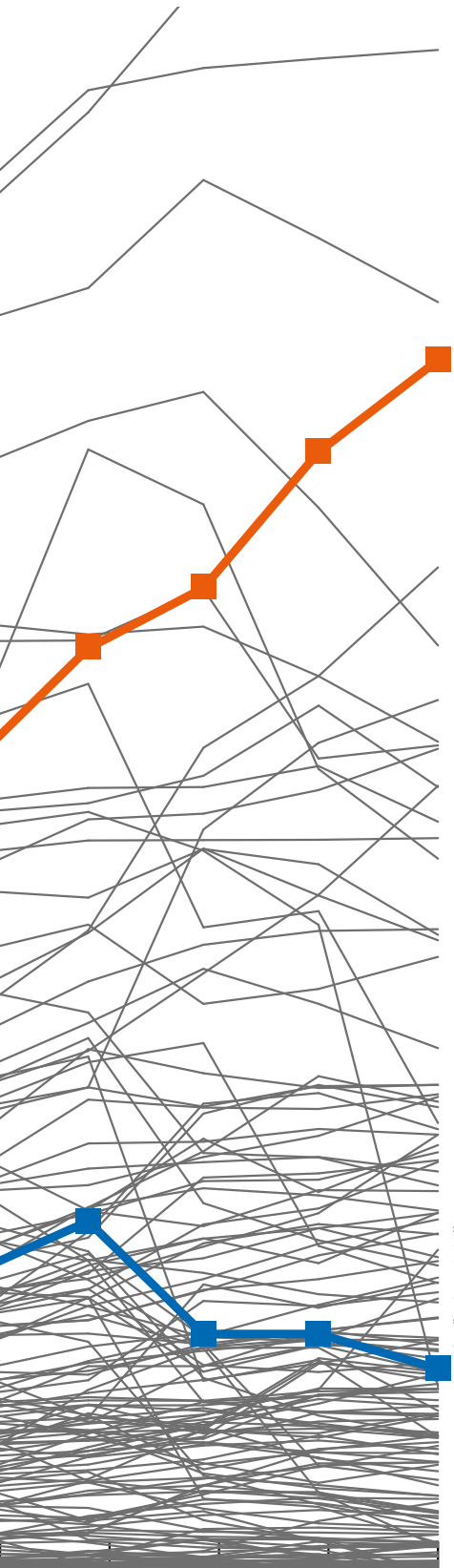


## Kommunale Kassenkredite



# RÄUMLICHE TRENDS DER KOMMUNALFINANZEN

Zur Disparitätenentwicklung im vereinten Deutschland



Quelle: Antonia Milbert

Trotz der erfreulich positiven Entwicklung der Kommunalfinanzen aufgrund des wirtschaftlichen Konjunkturhochs ändern sich die regionalen Disparitäten kaum. Ursache ist ein Ungleichgewicht zwischen Einnahmen- und Aufgabenzuteilung. Finanzschwache Kommunen verfügen so dauerhaft über zu wenig Mittel für Investitionen in die Zukunft.

---

**Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich**  
ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie unter besonderer Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Aspekte an der Technischen Universität Kaiserslautern.  
[martin.junkernheinrich@ru.uni-kl.de](mailto:martin.junkernheinrich@ru.uni-kl.de)

**Gerhard Micosatt**  
ist Geschäftsführer der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH (FORA) in Bottrop.  
[fora.micosatt@arcor.de](mailto:fora.micosatt@arcor.de)

## Raum und Finanzen

Räumliche Unterschiede in der Wirtschafts-, Sozial- und Demographieentwicklung wirken vielfältig auf die kommunalen Einnahmen und Ausgaben und damit auch auf die regionalen und lokalen Entwicklungsmöglichkeiten. Ob zunehmende weltwirtschaftliche Verflechtungen (Stichwort Globalisierung), Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, zwischen nord-, west- und süddeutschen Ländern und ihren Kommunen, zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden oder zwischen Ballungsräumen und ländlich peripheren Räumen – alle Dimensionen des räumlichen Strukturwandels korrespondieren mit spezifischen Wirkungen auf die Gewerbe- und Einkommensteuer, aber auch auf die Sozialausgaben und die Investitionstätigkeit.

Vor diesem Hintergrund prüft der Beitrag überblickshaft an zentralen Kennziffern, welche kommunalen Einnahmen- und Ausgabenunterschiede sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten entwickelt, verstärkt oder auch verringert haben und was daraus für das kommunale Haushaltsergebnis resultierte. Im Vordergrund stehen drei räumliche Zugänge:

- Auf Ebene der Bundesländer lassen sich die Entwicklungslinien seit der Wiedervereinigung verfolgen. Hier kann der Ost-West-Unterschied im Transformationsprozess beobachtet werden. Wegen der spezifischen Zuständigkeiten für den Sozialbereich lässt sich auch dieser nur sinnvoll auf der Länderebene vergleichen.
- Auf Kreisebene lassen sich die räumlichen Disparitäten bundesweit und innerhalb der Bundesländer näher in den Blick nehmen.
- Die fiskalischen Unterschiede lassen sich durch die Betrachtung von Raumtypen weiter analysieren. Hier ist insbesondere die Unterscheidung zwischen wachsenden und schrumpfenden oder prosperierenden und strukturschwachen Räumen von Bedeutung.

Inhaltlich werden die Kommunalfinanzen dazu aus drei Perspektiven betrachtet:

- *Haushaltsergebnis*: Hierfür steht der kommunale Finanzmittelsaldo. Ergänzend ist die Höhe der Liquiditätskredite und deren Entwicklung zu betrachten, weil diese das langfristig kumulierte Haushaltsergebnis abbilden und die Verstärkung der Disparitäten so deutlicher wird.

- *Einnahmen*: Während die Steuereinnahmen ein Abbild der wirtschaftlichen Stärke darstellen, sind die Schlüsselzuweisungen – bezogen auf die zu finanzierenden Aufgaben – ein Maß für die Ausgleichsintensität. Zusätzlich sind die Erstattungen und Zuweisungen von Bund und Ländern für übertragene Aufgaben wesentliche Faktoren. Letztere haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

- *Ausgaben*: Mit dem Hinweis auf den angestiegenen Sozialausgabenanteil wurde bereits ein wesentlicher Faktor der Ausgabenentwicklung benannt. Für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen ist aber die Investitionsfähigkeit wichtig.

Dabei können nicht alle fiskalischen und räumlichen Zugänge kombiniert und vollständig analysiert werden (vgl. dazu die Kommunalfinanzberichte des Deutschen Städtetages und des Landkreistages, den Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr sowie die kommunalen Finanzreporte der Bertelsmann Stiftung). Vielmehr werden problemorientiert prägnante räumliche Trends vorgestellt, in einen Ursachenkontext gestellt und ansatzweise finanz- und raumentwicklungspolitisch bewertet.

### Überschüsse in Kommunalhaushalten ...

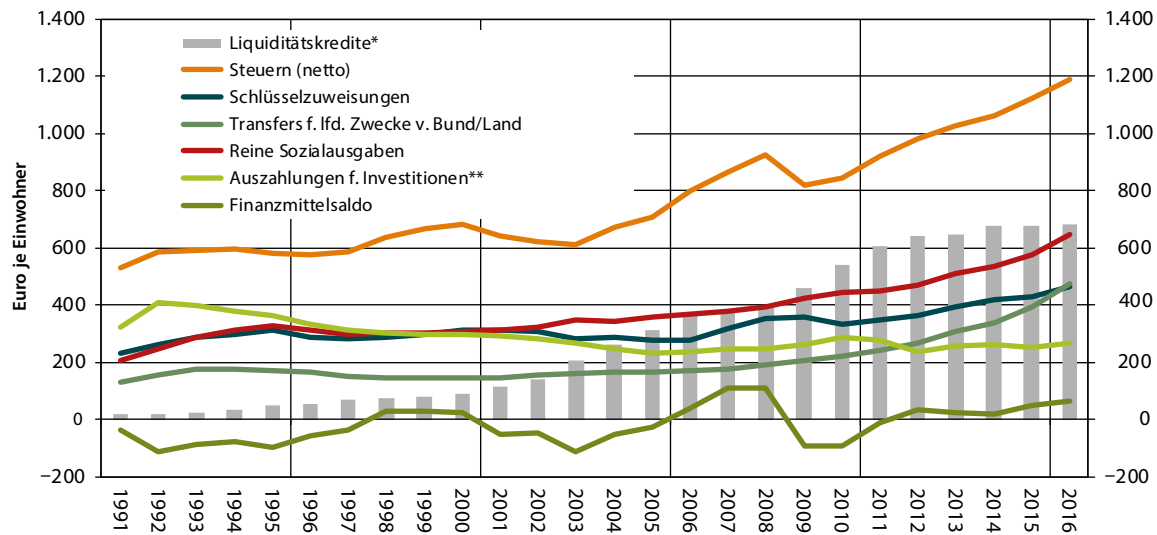
Die Finanzsituation der Gemeinden (GV) ist derzeit durch Überschüsse<sup>1</sup> geprägt. Seit 2005 haben die Gemeinden im Durchschnitt positive Haushaltssalden – mit Ausnahme der durch die Finanz- und Bankenkrise geprägten Jahre (vgl. Abb. 1). Deutet sich damit eine Trendwende an? Schließlich waren die Jahrzehnte davor mehrheitlich von Verlusten gekennzeichnet. Allerdings stagnieren die Überschüsse seit 2012, obwohl die Steuereinnahmen und Transferzahlungen des Bundes stark anwachsen. Das heißt: Auch die Ausgaben- und Investitionsdynamik hat zuletzt wieder deutlich zugenommen. Das wird vom Steuerzuwachs im Durchschnitt – noch – kompensiert.

### ... aber nicht überall

Trotz der verbesserten kommunalen Finanzlage steigen seit der Jahrtausendwende die kommunalen Kassen- und Liquiditätskredite massiv – überwiegend zum Ausgleich strukturell defizitärer Haushalte. Dieser Befund lässt sich durch eine weitere Beobachtung ergänzen: Der Anteil der Ausgaben der Kommunen für Leistungen der sozialen Sicherung ist

1

**Ausgewählte Ein- und Auszahlungen sowie Liquiditätskredite\* der kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern 1991 bis 2016 in Euro je Einwohner**



\* einschließlich Wertpapierschulden

\*\* nur Baumaßnahmen und Investitionszuweisungen an Dritte

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS

von 16,9 % im Jahr 1980 auf 41,6 % im Jahr 2015 um das Zweieinhalbfache angestiegen. Die kommunalen Sozialausgaben sind damit wesentlich stärker gestiegen als die Ausgaben aller anderen kommunalen Aufgaben und wurden damit zu einem zentralen Problem für den kommunalen Haushaltsausgleich. Die Ausgaben für Investitionen in die Infrastruktur sind sogar rückläufig.

Die fünf zentralen Indikatoren „Steuern“, „Finanzmittelsaldo“, „Kassenkredite“, „Sozialausgaben“ und „Investitionen“ stehen jeweils für Trends, die nur auf den ersten Blick nicht zusammenpassen. Erst wenn die räumliche Komponente hinzugenommen wird, ergibt sich ein konsistentes Bild. Hinter diesen Entwicklungen steht der Trend einer immer stärkeren Disparität unter den Kommunen. Es gibt also nicht „den“ Trend der Kommunalfinanzen. Vielmehr müssen verschiedene Entwicklungen parallel und in ihrer räumlichen Ausprägung betrachtet werden, um den Trends der Kommunalfinanzen auf die Spur zu kommen. Für die in der Abbildung 1 dargestellten Indikatoren werden deshalb im räumlichen Vergleich die Ein- und Auszahlungsniveaus untersucht.

Dabei laufen die Entwicklungen quer zu Kategorien wie „Stadt“ und „Land“. Überschüsse und Defizite gibt es sowohl in Großstädten als auch im verstädterten oder ländlichen Raum. Hohe Sozialbelastungen treffen vor allem alle Großstädte, können aber in Wachstumsregionen fiskalisch besser verkraftet werden als in Regionen mit Stagnations- und Schrumpfungstendenzen.

Darüber hinaus sind die Entwicklungsunterschiede zwischen den west- und den ostdeutschen Kommunen zu berücksichtigen. Die Zäsur der deutschen Wiedervereinigung bedeutet die Transformation der ostdeutschen Kommunen und den Beginn eines Aufholprozesses. Für die westdeutschen Kommunen und insbesondere für die strukturschwachen Städte und Gemeinden unter ihnen war dies mit dem Entzug von Finanzmitteln für ihren eigenen strukturellen Wandlungsprozess verbunden. Die 1990er-Jahre waren zudem geprägt von insgesamt stagnierenden Steuereinnahmen sowie stagnierenden allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen und Kostenerstattungen von Bund und Ländern (vgl. Abb. 1).

# Kommunales Haushaltsergebnis

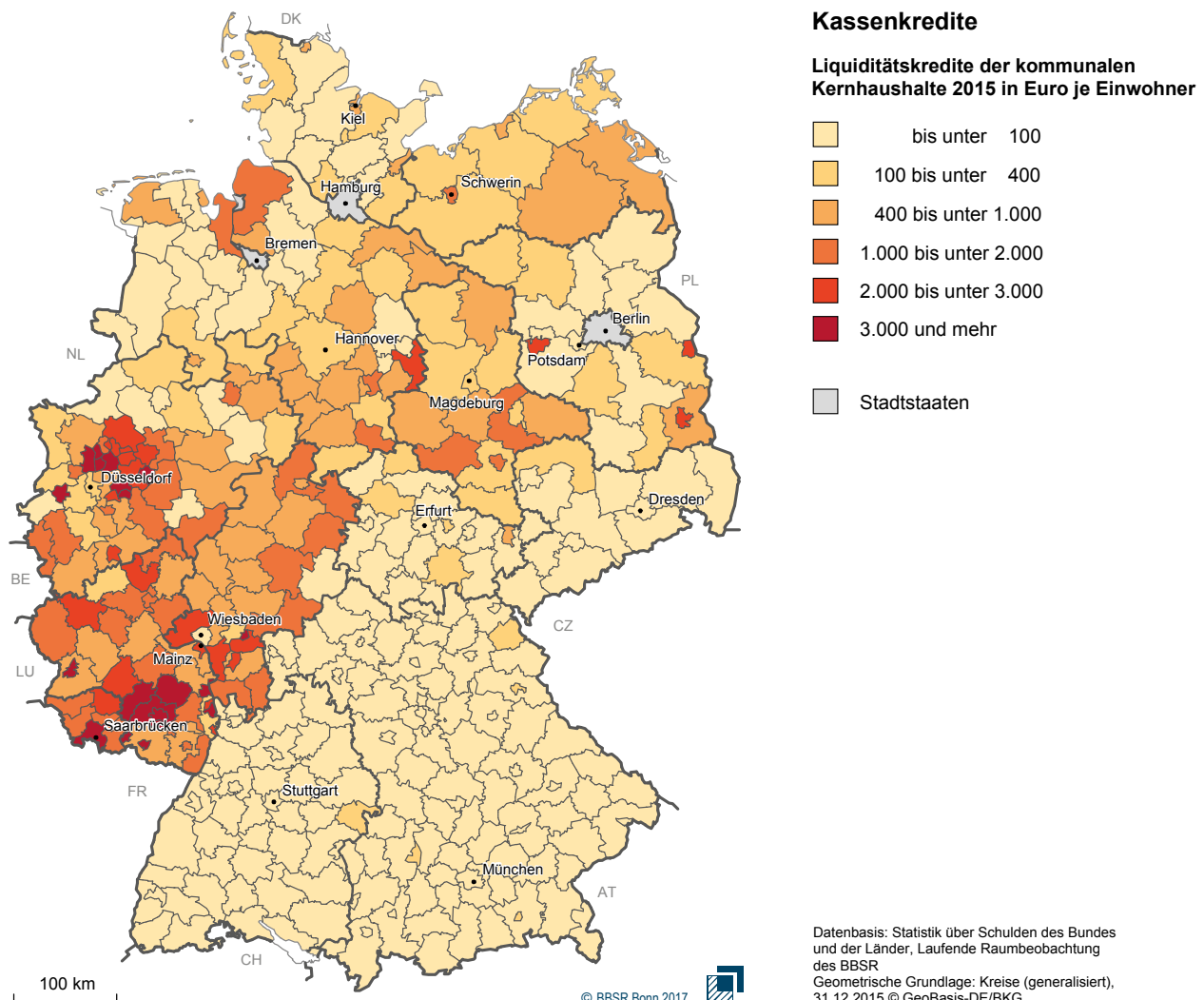
Die kommunalen Haushalte sind durch die Gemeindeordnungen auf einen Ausgleich verpflichtet. Insofern wäre ein Verlauf auf der „Nulllinie“ ideal. Überschüsse sind nicht das Ziel kommunalen Handelns, es sei denn, sie müssen zur Schuldentilgung erwirtschaftet werden. Überschüsse können beispielsweise durch Senkung der Realsteuerhebesätze, die Ausweitung von Aufgaben oder verstärkte Investitionen genutzt werden, was sie wieder aufzehrt. Entsprechend können bei formal ausgeglichenen Haushalten die Höhe der Realsteuerhebesätze oder das Ausgabenvolumen – jenseits

des Sozialbereichs – Auskunft über die Situation des Kommunalhaushalts geben.

Bei Haushaltsdefiziten geben die Liquiditätskredite, also der kommunale „Dispo“ zur Überbrückung von unterjährigen finanziellen Engpässen, Hinweise über den Trend der Haushaltsentwicklung. Allerdings sind das Haushaltsergebnis und die Aufnahme von Liquiditätskrediten auch im Kontext der Kommunalaufsicht zu sehen. Ihre Einflussmöglichkeiten sind bei gemeindeinternen Ursachen (Haushaltsfüh-

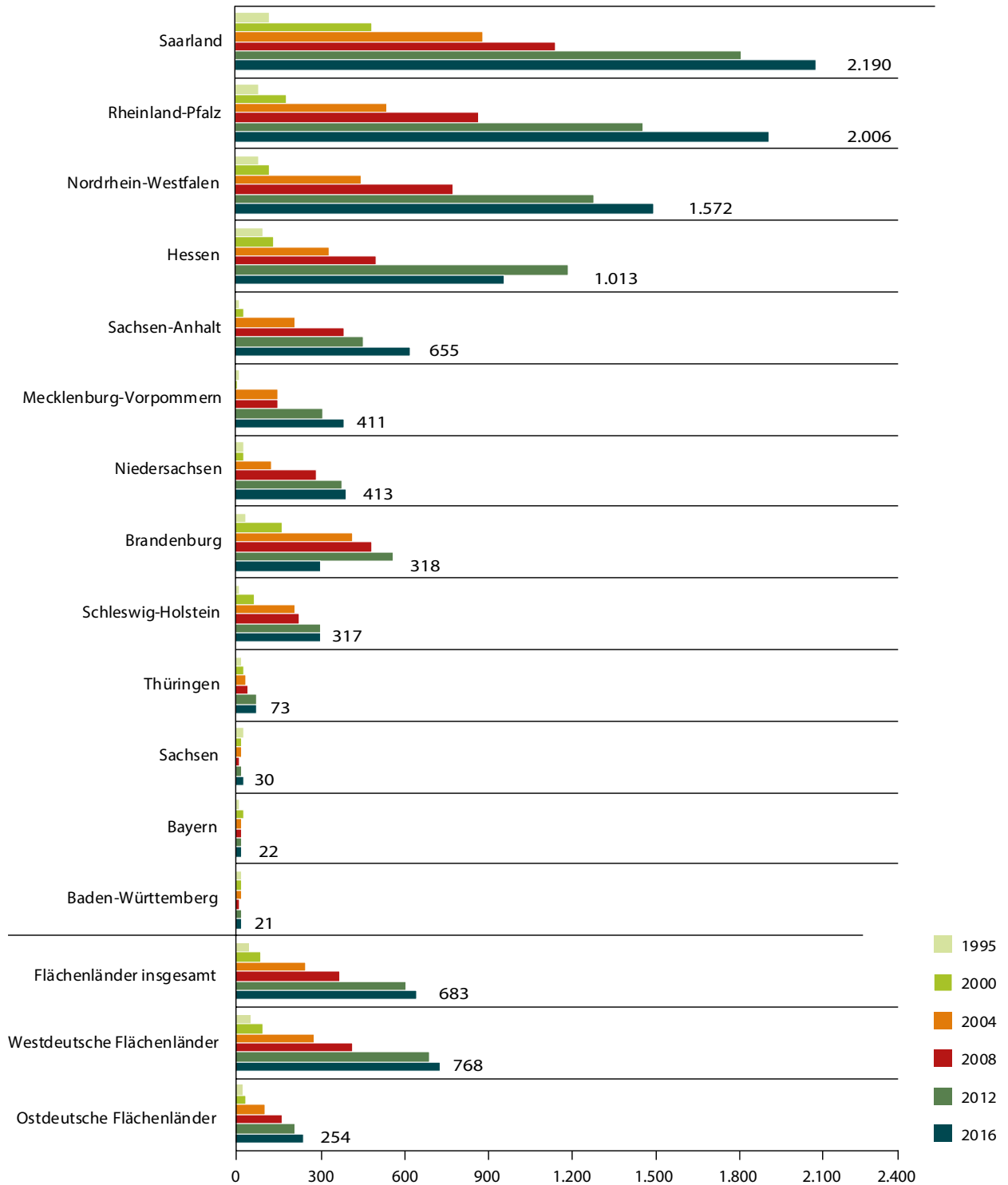
## 2

Liquiditätskredite der kommunalen Kernhaushalte am 31.12.2015 nach kreisfreien Städten und Kreisen in Euro je Einwohner



3

Liquiditätskredite\* der kommunalen Kernhaushalte 1995 bis 2016 (jew. 31.12.)  
im Ländervergleich in Euro je Einwohner



\* einschließlich Wertpapierschulden

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS

rung, kommunalpolitische Entscheidungen) und kleineren Problemkontexten größer als bei exogenen Faktoren (z. B. Steuerreformen) und komplexeren Problemstellungen, wie zum Beispiel bei einem wirtschaftsstrukturellen Umbruch – zumal, wenn dieser eine größere Anzahl von Städten und Gemeinden oder ganze Regionen erfasst.

Deshalb verzeichnen vor allem Kommunen in einem tiefgreifenden sozioökonomischen Strukturwandel, die schon lange unter Haushaltsaufsicht stehen, hohe Liquiditätskredite (Eltges/Müller-Kleißler 2012, Junkernheinrich/Wagschal 2014, auch SVR 2017: 297). Eine hohe Übereinstimmung findet sich auch mit Regionen, die als Verliererregionen der Globalisierung bezeichnet werden (vgl. Südekum et al. 2017: 25 ff.). Sie konzentrieren sich auf Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Rheinland-Pfalz (vgl. Abb. 3). Darüber hinaus sind einzelne Regionen auch in anderen Ländern betroffen, wie zum Beispiel Südniedersachsen und Teile von Hessen (vgl. Abb. 2). Lediglich in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und auch Thüringen spielen Liquiditätskredite keine Rolle.

Eine Differenzierung nach Raumtypen zeigt keine spezifischen Muster. Auf der Kreisebene lässt sich in Westdeutschland eine besondere Konzentration auf schrumpfende und

stark schrumpfende kreisfreie Städte und Kreise feststellen. Allerdings ist das auch nicht in allen Ländern so erkennbar. Eine periphere Lage ist hingegen nicht relevant. Auch wachsende kreisfreie Städte in zentraler Lage weisen teilweise überdurchschnittliche Liquiditätskredite auf. Insofern bieten die mit diesen Raumtypen verbundenen Hypothesen keine hinreichende Erklärungsbasis für kommunalfinanzpolitische Unterschiede. Vielmehr kann eher eine Verbindung zu einem Typus festgestellt werden, der einmal mit altindustriell bezeichnet worden war. Das deutet darauf hin, dass strukturelle Wandlungsprozesse lange und nachhaltig auf die Kommunalfinanzen wirken.

### Trendumkehr bei Liquiditätskrediten?

Die Liquiditätskredite sind angesichts dauerhafter Defizite in den 1990er-Jahren zunächst langsam, dann aber mit dem Steuereinbruch 2001 bis 2003 zunehmend angestiegen (vgl. Abb. 1). Vor dem Hintergrund guter wirtschaftlicher Entwicklung und sprudelnder Steuereinnahmen scheinen die Liquiditätskredite zuletzt weniger stark zugenommen zu haben. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein stagniert die Kreditaufnahme; in Brandenburg und Hessen sanken die Liquiditätskredite.<sup>2</sup>

## Kommunale Einnahmen

Steuereinnahmen, Schlüsselzuweisungen und allgemeine Zuweisungen sowie Zweckzuweisungen und Kostenerstattungen von Bund und Ländern prägen ganz wesentlich die kommunalen Möglichkeiten zur Aufgabenerfüllung. Sie bestimmen, in welchem Umfang Kommunen nicht vollständig durch Gebühren und Entgelte<sup>3</sup> finanzierte Aufgaben erfüllen und den Haushaltsausgleich erreichen können.

### Kommunale Steuereinnahmen prägen Einnahmedisparitäten

Die Steuereinnahmen<sup>4</sup> der Kommunen werden durch drei wesentliche Trends geprägt:

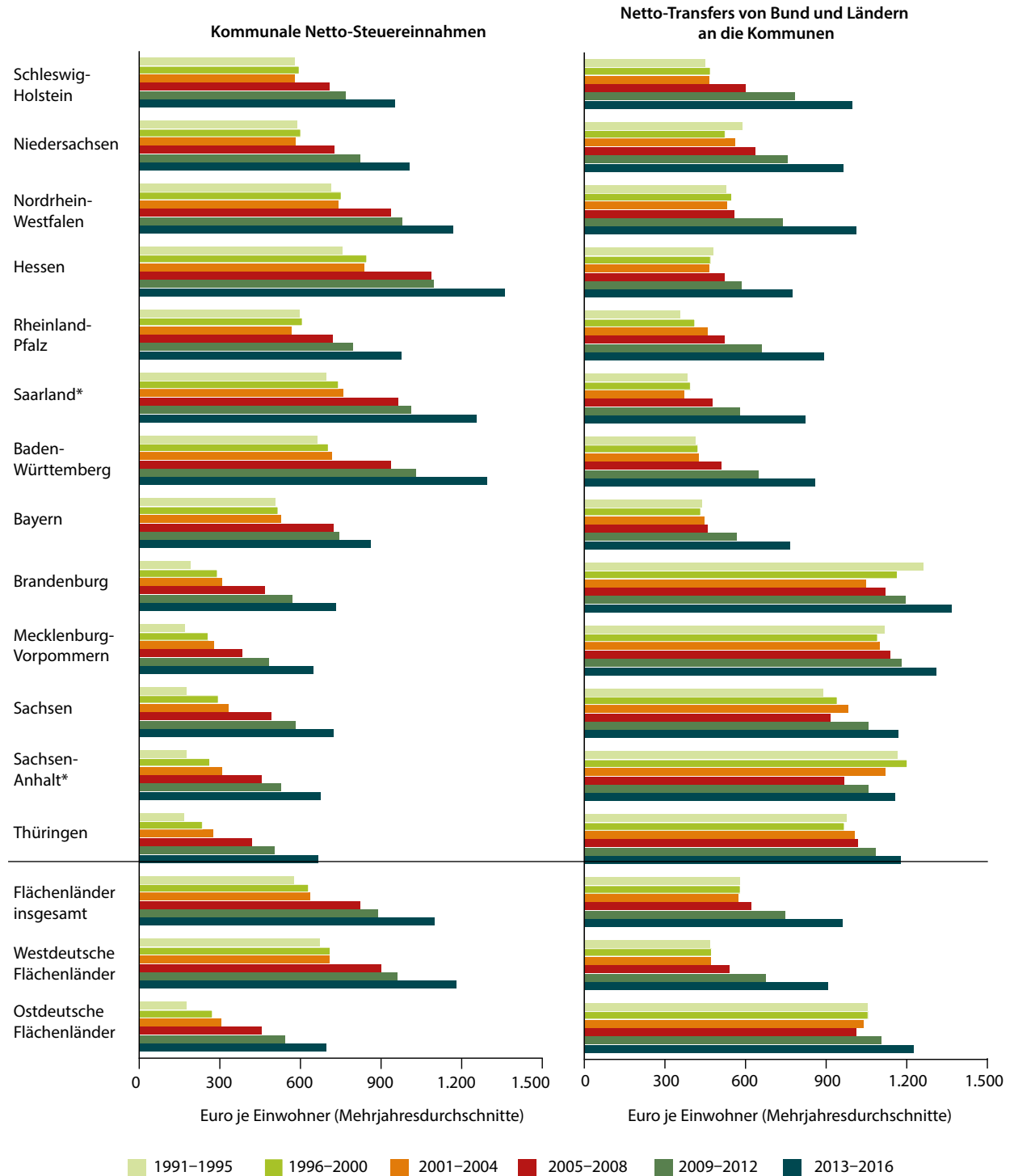
■ *Anhaltender Zuwachs seit zehn Jahren:* Nach einer Stagnationsphase in den 1990er-Jahren und einem erheblichen Steuerrückgang zwischen 2001 und 2003 steigen die Steuereinnahmen seit dem Jahr 2004 kontinuierlich an, mit einer nur kurzen Unterbrechung während des Höhepunkts der Banken- und Finanzkrise 2009/10 (vgl. Abb. 1).

■ *Aufholen Ostdeutschlands:* Die Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen haben sich seit der ersten Phase 1991/95 fast vervierfacht (295,8 %). Inflationsbereinigt haben sie sich immerhin noch fast verdreifacht (197,4 %).<sup>5</sup> Dennoch erreichen sie 2013/16 nur ein Niveau von 59,1 % der westdeutschen Flächenländer (vgl. Abb. 4).

■ *Verschärfung des Nord-Süd-Gefälles:* Hinter dem Zuwachs in Hessen, Baden-Württemberg (je rd. 80 %, inflationsbereinigt gut 35 %) sowie Bayern (95,1 %) bleiben alle anderen westdeutschen Flächenländer (63,5 bis 71,3 %) deutlich zurück. Dies hat die räumliche Einnahmedisparität vergrößert. Nordrhein-Westfalen ist im Niveau von Baden-Württemberg sowie Bayern überholt worden.

Die räumlichen Unterschiede sind vor allem Folge der regionalen Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung. So verringern nördlich des Mains die Restrukturierungsprozesse in den Regionen Ruhrgebiet, Bergisches Land, Pfalz, Saarland

Kommunale Steuereinnahmen 1991 bis 2016 im Ländervergleich





oder in den Werftregionen an der Küste die länderspezifischen Wachstumsraten. Diese Regionen weisen Beschäftigendichten auf, die denen Ostdeutschlands gleichen. Derartige Regionen sind in Süddeutschland unterrepräsentiert (z. B. Oberfranken) (BBSR 2017: 13, 21 f.).

Darüber hinaus weist die Gewerbesteuer sehr starke Konzentrationen auf (vgl. BBSR 2017: 26). 2015/2016 entfielen auf die kreisfreien Städte und Kreise mit den höchsten Bemessungsgrundlagen je Einwohner (ohne die Stadt Coburg) 14,6 % der Gewerbesteuer aller Bemessungsgrundlagen, aber nur 4,8 % der Einwohner. Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer betrug der Anteil nur 7,0 %. Die Kommunen gehörten fast ausschließlich zu den (stark) wachsenden und sehr zentral gelegenen Raumtypen. Die Gewerbesteuer prägt somit die räumlichen Disparitäten der kommunalen Steuereinnahmen.

### **Konsolidierungsbedingte Anhebung der Realsteuerhebesätze**

Der Steuerzuwachs basiert teilweise auf der Anhebung der Realsteuerhebesätze. Diese Anhebung geschieht verstärkt seit 2009. Sie war dort besonders stark, wo die Haushaltskonsolidierung besonders notwendig war (hohe Liquiditätskredite) und zudem landesspezifische Konsolidierungshilfen die Anhebung mit erzwingen haben, zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Thüringen. Am gesamten Zuwachs der Realsteuern betrug der Hebesatzeffekt von 2009 bis 2016 im Durchschnitt aller Flächenländer 18 %. In Thüringen und Rheinland-Pfalz machte der Anteil sogar rund 50 % aus. Lediglich in Baden-Württemberg und Bayern (jeweils rund 9 %) sowie in Brandenburg (2,9 %) blieb der Hebesatzeffekt gering. In den übrigen Ländern lag er zwischen 18,3 und 33,6 %. Diese Hebesatzanspannungen haben die bereits bestehenden Disparitäten im Hebesatzniveau weiter verstärkt. Sie bestehen weniger bei der Gewerbesteuer als bei der Grundsteuer B. Insbesondere weite Teile Nordrhein-Westfalens haben sich zu einer Hochsteuerregion entwickelt (vgl. Abb. 5).

### **Transferzahlungen von Bund und Ländern für gleichwertige Lebensverhältnisse**

Die auf die Wirtschaftskraft zurückzuführenden Disparitäten der Steuereinnahmen sollen durch zwei Arten von Transferzahlungen vermindert werden:

- Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, insbesondere durch Schlüsselzuweisungen und
- aufgabenbezogene Zweckzuweisungen und Kostenerstattungen.

Über den Finanzausgleich wird mit dem Instrument „Schlüsselzuweisungen“ ein Steuerkraft-Bedarfsausgleich durchgeführt, um die starken Steuerkraftunterschiede auszugleichen. Entsprechend dem landesspezifischen Kommunalisierungsgrad (z. B. Zuordnung des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe) ist eine aufgabenangemessene Kommunalfinanzierung herzustellen. Die Mittel aus dem Finanzausgleich entwickeln sich dabei entsprechend der Entwicklung der Gemeinschaftsteuern. Kürzungen der Finanzausgleichsmasse (z. B. Hessen und Baden-Württemberg) dämpfen allerdings den Zuwachs (vgl. Abb. 1) (Deutscher Städtetag 2016).

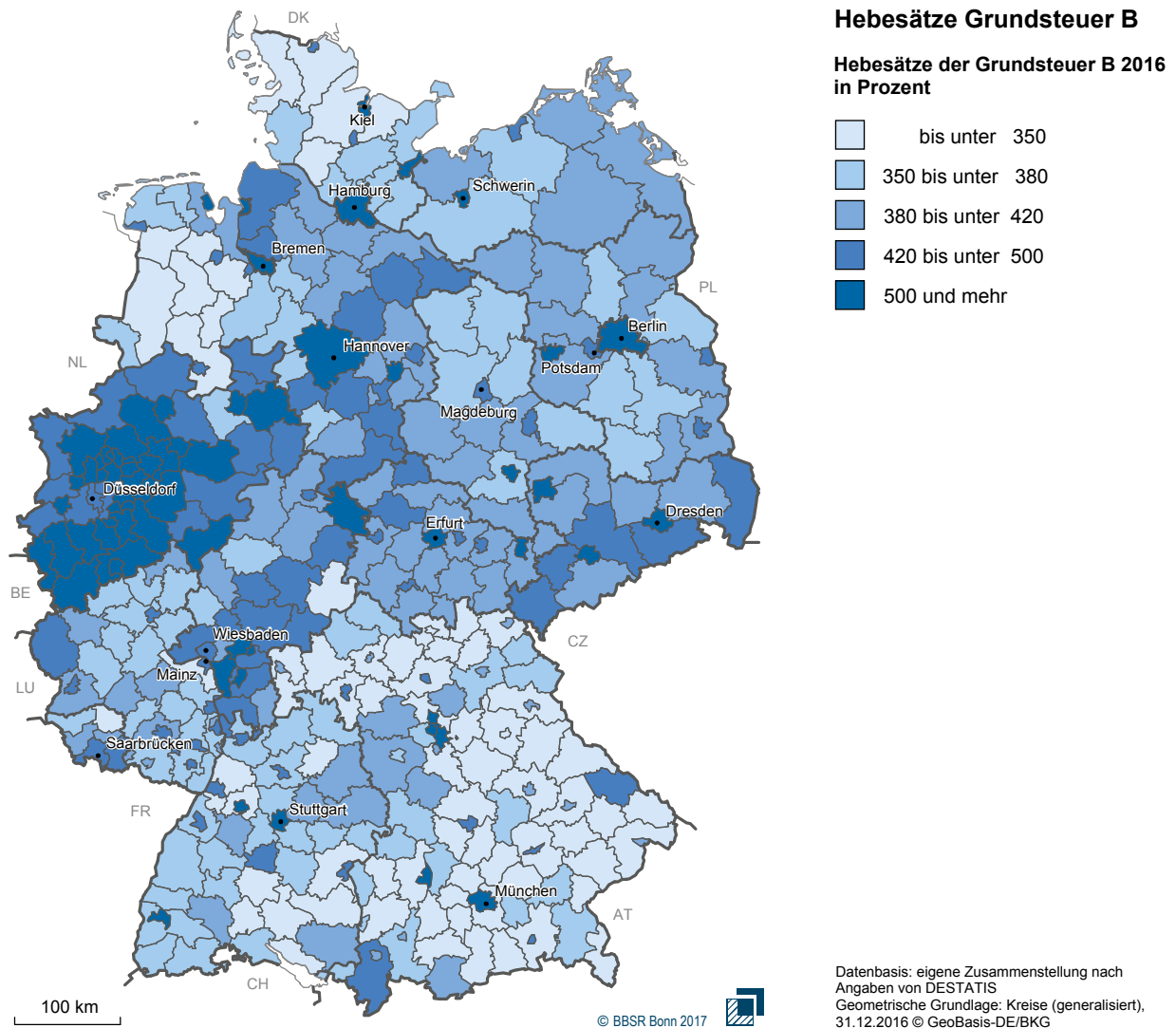
Die sonstigen Zweckzuweisungen und Kostenerstattungen basieren hingegen auf Einzelgesetzen, mit denen Aufgaben auf die Kommunen übertragen wurden. Dazu gehören zum Beispiel der weitere Ausbau der Kinderbetreuung oder die Aufnahme, Betreuung und Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern. Mit der Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Vollübernahme im Jahr 2014 und einer seit 2015 steigenden Beteiligung an den sonstigen Kosten der sozialen Leistungen<sup>6</sup>) hat der Bund seine Finanzierungsverantwortung für den überproportionalen Aufwuchs der Sozialleistungen in den Kommunen erweitert (vgl. Abb. 1). Er stützt damit tendenziell jene Kommunen, die im Strukturwandel ihre wirtschaftliche und damit steuerliche Basis verloren haben. Daneben dürfen aber auch die zusätzlichen Zahlungen verschiedener Länder (z. B. Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz) im Rahmen der Konsolidierungshilfen, aber auch der Inklusion oder der Kita-Finanzierung nicht vergessen werden. Zumeist wird aber lediglich eine Teilfinanzierung und keine vollständige Finanzierungssicherung gegeben.

Die Transferzahlungen unterliegen folglich unterschiedlichen landesspezifischen Bedingungen aber auch sozialen Bedarfslagen (Kosten der Unterkunft SGB II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Insofern sind die Einnahmenniveaus auf der Länderebene und erst recht auf der Kreisebene nicht direkt miteinander vergleichbar. Allgemein zeigen sich aber folgende Entwicklungen:

- Die ostdeutschen Kommunen sind weiterhin deutlich stärker von den Transferzahlungen abhängig als die westdeutschen Kommunen (vgl. Abb. 4). Aufgrund der steigenden ostdeutschen Steuerkraft, aber auch der sinkenden Ostförderung bleiben die Zuwächse in den Zuweisungen hier (16,2 %) deutlich hinter der Entwicklung in den westdeutschen Flächenländern (93,8 %) zurück. Lag der Niveauunterschied zwischen Ost- und Westdeutschland bis 2004 noch bei rund 120 %, so ist er auf etwa ein Drittel (34,9 %) gesunken.

5

Hebesätze der Grundsteuer B im Jahr 2016 nach kreisfreien Städten und Kreisen in Prozent



■ In den westdeutschen Flächenländern stagnierten die Transferleistungen von Bund und Ländern an die Kommunen bis zum Jahr 2008. Danach setzte ein stärkerer Zuwachs ein, der sich ab 2013 sogar beschleunigte. Hierzu dürften die Zahlungen im Rahmen der Asylbewerber- und Flüchtlingsbetreuung in den Jahren 2015/16 beige-

tragen haben. Rheinland-Pfalz wies dabei den größten Zuwachs an Transferzahlungen auf (150,7 %). Allerdings startete die Entwicklung vom niedrigsten Niveau aller Bundesländer aus und beinhaltet zusätzliche Konsolidierungshilfen des Landes ab 2012. In Hessen stiegen die Transferleistungen weniger als halb so stark (61,5 %).

# Kommunale Ausgaben

## Sozialausgaben in ihrer Komplexität

Die kommunalen Leistungen zur sozialen Sicherung dominieren den Ausgabenzuwachs der Kommunen seit langem. Dieser Aufgabenbereich ist allerdings äußerst vielschichtig. Insofern stehen hinter dem Niveau und Zuwachs sehr unterschiedliche Faktoren, die hier nur cursorisch aufgezeigt werden.

Der Anstieg der kommunalen Sozialausgaben ist ein schon zur Einführung des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 1961 bestehender Trend. Allerdings wurde zunächst noch erwartet, dass das wirtschaftliche Wachstum in einer Wohlstandsgesellschaft das „soziale Problem“ lösen würde. Bereits während der Wirtschaftswunderjahre in den 1960er-Jahren zeigten sich wirtschaftsstrukturelle Umbrüche (z. B. Bergbau und Stahlindustrie, Werften, Textil- und Schuhindustrie). Sie trafen die Regionen unterschiedlich hart. Zudem blieben soziale Ungleichheiten weiterhin Bestandteil der Gesellschaft. Entsprechend nahm auch die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt schnell wieder zu (Föcking 2007: 73, 515 f.). Lebensrisiken wie Dauerarbeitslosigkeit, geringe Erwerbseinkommen und mit steigender Lebenserwartung dann auch immer stärker langfristige Pflegebedürftigkeit bestimmen seit den 1960er-Jahren den Mega-Trend „Sozialausgabenwachstum“ in den Kommunen und differenzieren räumlich entsprechend der sozioökonomischen Problemdichte.

Wohlstand hebt allerdings nicht das allgemeine Lebensrisiko einer Behinderung auf, für die die kommunale Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zuständig ist. Nachdem zur Zeit der Nazi-Diktatur behinderte Menschen in einem sehr großen Maße getötet oder zwangssterilisiert worden waren, stieg nach dem Zweiten Weltkrieg der Anteil der Menschen mit einer Behinderung an der Gesamtbevölkerung wieder auf ein „Normalmaß“<sup>7</sup>. Demnach verzehnfachte sich der Bevölkerungsanteil von 1963 bis 2013 (Statistisches Bundesamt 2015: 6 f., 28). Da dieses Lebensrisiko räumlich gleichverteilt sein dürfte, stiegen die Sozialausgaben überall an.

Schließlich trug seit den 1970er-Jahren auch die Asyl- und Flüchtlingsproblematik zum kommunalen Sozialausgabenzuwachs bei. Damit erreichten auch internationale Konflikte die deutschen Kommunen: zum Beispiel Libanon ab Mitte der 1970er-Jahre, ehemaliges Jugoslawien Anfang der 1990er-Jahre und aktuell diverse Konflikte im Nahen Osten. Ab 1994 regelte das neu geschaffene Asylbewerber-

leistungsgesetz den Leistungsbezug. Die Zuwanderung aus den südosteuropäischen EU-Ländern ergänzt diese Migrationsbewegungen.

Als fortlaufende Trends lassen sich erkennen (vgl. Abb. 5):

- der Zuwachs bei den Leistungen nach dem SGB XII in Einrichtungen, geprägt von der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sowie
- das Anwachsen der Jugendhilfe und hier insbesondere die Hilfe zur Erziehung.

Die Leistungen nach dem SGB XII außerhalb von Einrichtungen, die mit den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende (SGB II) zusammen betrachtet werden müssen, wuchsen zuletzt weniger stark. Sinkende Zahlen an Langzeitarbeitslosen stehen dabei weiter ansteigenden Zahlen an Empfängern von Leistungen für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gegenüber. Die Leistungen an Asylbewerber entwickeln sich analog zu den Krisen in der Welt. Die Befristung der Hilfe führt allerdings dazu, dass viele Flüchtlinge dann in das SGB II oder das SGB XII wechseln und mancher Ausgabenrückgang somit nur eine Verlagerung bedeutet.

Größeren Einfluss auf die Sozialausgabenentwicklung hatten in der Vergangenheit auch die Entscheidungen des Bundes über den Leistungskatalog des Sozialbereichs und die Zuständigkeit (ausgabenseitig) sowie die Einführung der Pflegeversicherung (1996), die Hartz-IV-Reform (2005) und die Kostenübernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund (2012–2014).

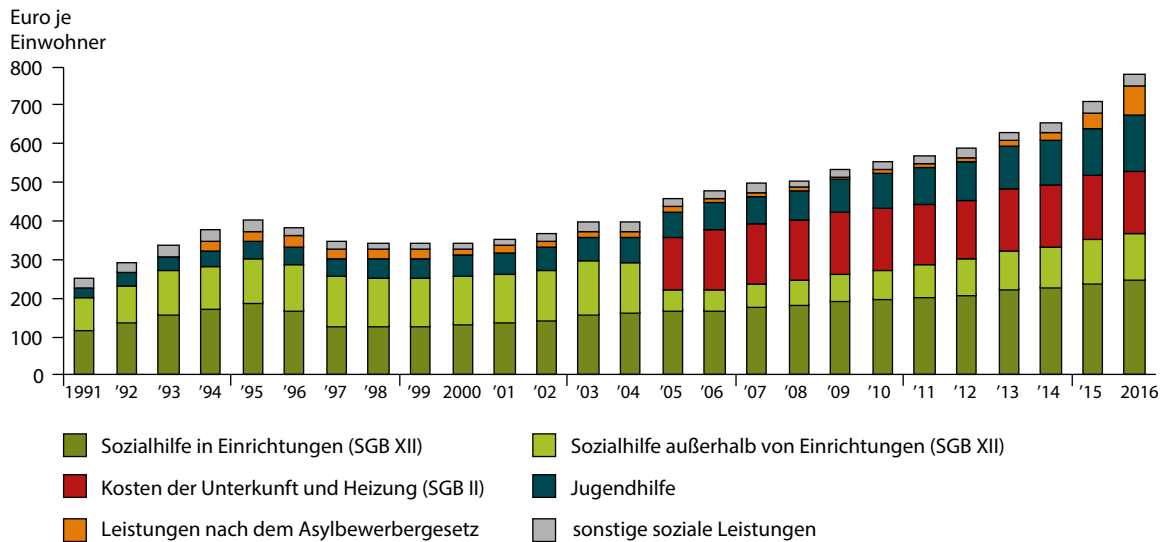
Seit 2015 beteiligt sich der Bund zudem im Rahmen eines 5-Milliarden-Euro-Festzuschusses an den Sozialausgaben. Durch die Einführung der Pflegeversicherung sanken in den Kommunen zwar die Bruttoausgaben (vgl. Abb. 6). Netto fiel der Effekt aber wesentlich kleiner aus, weil auch entsprechenden Erstattungen entfielen (vgl. Abb. 1). Die Hartz-IV-Reform hat den Zuwachs an kommunalen Sozialausgaben nicht signifikant entlastet. Sie ging im allgemeinen Ausgabenzuwachs „unter“.

## Regionale Disparitäten der Sozialausgaben setzen sich fort

Räumlich differenziert wirkende Faktoren des ökonomischen Strukturwandels sowie räumlich einheitlich wirkende

6

Auszahlungen für soziale Leistungen der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2016 in den deutschen Flächenländern nach Hilfearten in Euro je Einwohner



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von DESTATIS

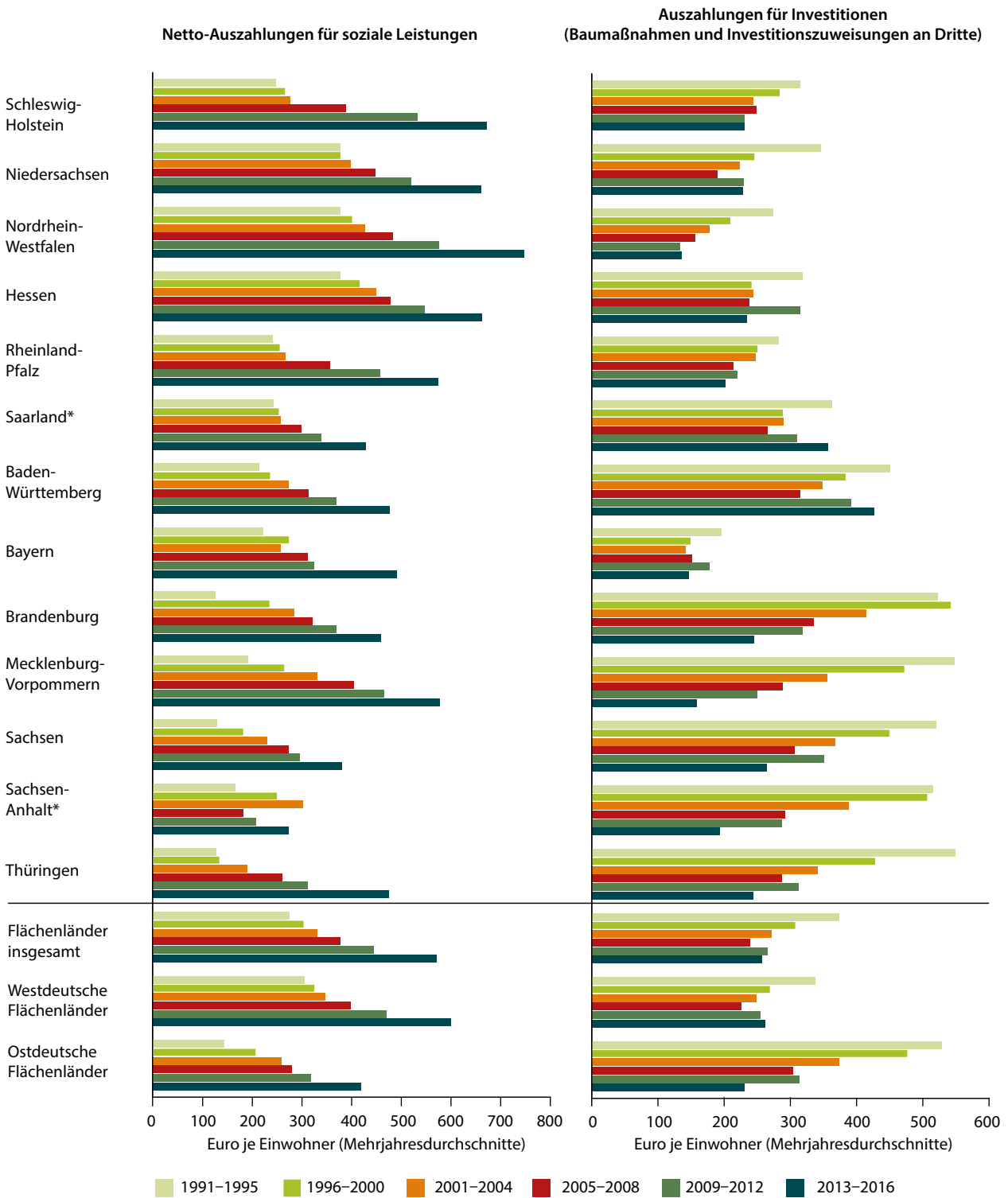
Faktoren bestimmen das Niveau und die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben. Dies führt dazu, dass zum Beispiel Bayern und Nordrhein-Westfalen dem gleichen Entwicklungstrend folgen, dies aber auf unterschiedlichen Ausgabenniveaus erfolgt, weil insbesondere die einwohnerbezogenen Pro-Kopf-Ausgaben der Existenzsicherung divergieren. Zu Beginn des hier untersuchten Zeitabschnittes 1991 bis 2016 sind wesentliche Disparitäten der kommunalen Sozialausgaben zwischen den Flächenländern bereits angelegt, die sich dann fortsetzen.

Im Saarland und ab 2005 auch in Sachsen-Anhalt sind als überörtlicher Träger<sup>8</sup> der Sozialhilfe die Länder selbst finanziell zuständig. Insofern fallen die Sozialausgaben in diesen Ländern strukturell bedingt geringer aus. Allerdings erhalten sie dafür auch weniger allgemeine Zuweisungen vom Land. In anderen Ländern, die ebenfalls eine Zuständigkeit des Landes aufweisen, werden die Kommunen an den Ausgaben des Landes mit beteiligt, so zum Beispiel in Rheinland-Pfalz. Anhand der Nettosozialausgaben<sup>9</sup> (vgl. Abb. 7) lassen sich

nun räumlich auf der Länderebene differenziert folgende Niveauunterschiede und Entwicklungstrends erkennen:

- Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen weisen bereits im Zeitraum 1991/95 mit jeweils 377 Euro je Einwohner ein deutlich höheres Ausgabenniveau auf als alle anderen westdeutschen Länder (213 bis 248 Euro/Ew.).
- Die ostdeutschen Länder „starten“ mit Niveaus von 127 bis 191 Euro je Einwohner. In dieser Übergangsphase greifen in Ostdeutschland noch andere Sozialsysteme, zum Beispiel die Arbeitslosenversicherung. In den Folgejahren bis zum Zeitraum 2013/16 verdreifachen sich die Nettoausgaben in den ostdeutschen Ländern. Hier findet eine Angleichung an westdeutsche Verhältnisse statt.
- In den westdeutschen Flächenländern erfolgen die größten Zuwächse in Schleswig-Holstein (171,2 %), Rheinland-Pfalz (138,0 %), Bayern (123,3 %) und dem Saarland (121,8 %). Die Länder mit dem höchsten Niveau bleiben

Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte 1991 bis 2016 im Ländervergleich



beim Zuwachs prozentual zurück, was aber auch mit am hohen Ausgangsniveau liegt. Schleswig-Holstein schließt zu dieser Gruppe auf. Nordrhein-Westfalen setzt sich allerdings mit einem höheren Zuwachs (98,1 %) als Niedersachsen und Hessen (jeweils rd. 75,5 %) etwas nach oben ab. Insofern reduzieren sich die Disparitäten teilweise. In Süddeutschland und insbesondere in Baden-Württemberg bleiben die kommunalen Belastungen mit Sozialausgaben weiterhin deutlich unterdurchschnittlich. Der Freistaat Sachsen fällt ebenso mit einem sehr geringen Sozialausgabenniveau auf.

Die seit 2012 ansteigende Beteiligung des Bundes an den kommunalen Sozialausgaben änderte an diesen Disparitäten kaum etwas, denn sie entlasten entsprechend gleichlaufend der Betroffenheit (vgl. Abb. 6).

Eine räumliche Differenzierung der gesamten Nettosozialausgaben auf der Kreisebene steht noch aus. Wegen der unterschiedlichen Trägerzuständigkeit (kommunal/staatlich) und auch der unterschiedlichen Zuordnung der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfeträger (primär Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) zu höheren Kommunalverbänden (z. B. Bayern und Nordrhein-Westfalen) und Kreisen und kreisfreien Städten (z. B. Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern) müsste, um Vergleichbarkeit herzustellen, eine aufwendige Umschlüsselung der Sozialausgaben der überörtlichen Träger erfolgen.

Die raumdifferenzierende Prägung der kommunalen Sozialausgaben rufen aber wesentlich die Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende hervor. Die räumlich stark divergierende Langzeitarbeitslosigkeit (SGB-II-Quote) ist hierfür ausschlaggebend. Die ostdeutschen Regionen stehen hier nicht mehr an der Spitze. Im Jahresdurchschnitt 2016 waren unter den zehn Standorten mit den höchsten Quoten (9,4 bis 12,7 %) Küstenstandorte (Bremerhaven, Wilhelmshaven), das Ruhrgebiet (Gelsenkirchen, Duisburg, Herne, Essen, Dortmund), die Westpfalz (Pirmasens) und die Uckermark sowie der Landkreis Mansfeld-Südharz. Überdurchschnittliche Quoten erreichen sowohl sehr zentrale (5,2 %) als auch sehr periphere Standorte (5,6 %). Die Differenzierung nach dem Wachstum erbringt hingegen keine wesentlichen Unterschiede: stark wachsend 3,8 % und stark schrumpfend 4,5 % (schrumpfend: 5,4 %).

## Investitionen der kommunalen Kernhaushalte

Investitionen in die lokale Infrastruktur sind die Voraussetzung zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der Standort-

qualität für Bürger und Unternehmen. Darunter werden nachfolgend eigene Baumaßnahmen der Kommunen und Investitionszuweisungen der Kommunen an Dritte verstanden – etwa kommunale Unternehmen, Zweckverbände oder auch Träger der Wohlfahrtspflege, zum Beispiel für die Errichtung von Kindertageseinrichtungen.<sup>10</sup>

Die Investitionstätigkeit der kommunalen Kernhaushalte ist von 1991 bis 2004 gesunken und stagniert seither auf einem Niveau von 253 Euro je Einwohner oder 19,2 Mrd. Euro (vgl. Abb. 1). Preisbereinigt bedeutet diese Stagnation einen weiteren Investitionsrückgang. Diese Entwicklung ist insbesondere im Ost-West-Vergleich mit zwei Besonderheiten verknüpft:

- Mit dem Aufbau Ost hatten die Investitionen in den ostdeutschen Kommunen in den 1990er-Jahren ein weit überdurchschnittliches Niveau von zunächst etwa 595 Euro je Einwohner (1992–1995 rd. 8,5 Mrd. Euro). Seither gehen die Investitionen dort kontinuierlich zurück (vgl. Abb. 7) und lagen zuletzt (2015/16) bei etwa 219 Euro je Einwohner (rd. 2,75 Mrd. Euro).
- In den westdeutschen Flächenländern kam es insbesondere in den 1990er-Jahren zu zahlreichen Auslagerungen aus den kommunalen Kernhaushalten.<sup>11</sup> Diese erhöhten den ohnehin schon bestehenden Bestand an Auslagerungen. Sie konzentrieren sich vielfach auf kapital- und damit investitionsintensive Aufgaben wie ÖPNV, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Müllabfuhr oder Wohnungswesen (SVR 2017: 327). Das hat die Auszahlungen für eigene Baumaßnahmen abgesenkt, zugleich aber auch die Investitionszuweisungen an Dritte ansteigen lassen. Wie stark dieser Prozess auf die Investitionstätigkeit der Kernhaushalte zurückgewirkt hat, lässt sich nur grob abschätzen. Fest steht, dass rund 50 % der Investitionen heute nicht in den Kernhaushalten getätigt werden. Die Anteile der Auslagerungen fallen in den größeren Städten höher aus als im ländlichen Raum. Auf Länderebene hatten die Kernhaushalte im Saarland und in Nordrhein-Westfalen mit 45,2 und 41,2 % (2014) die geringsten Anteile. In Bayern und Baden-Württemberg betragen die Anteile 60,5 und 55,7 %.<sup>12</sup>

## Disparitäten in Investitionen wirken kumulativ

Vor diesem Hintergrund sind nachfolgend die räumlichen Trends und Unterschiede zu interpretieren. Jenseits des flächendeckenden Investitionsrückgangs in Ostdeutschland (–56,2 % zwischen 1991/95 und 2013/16, inflationsbe-

reinigt –65,4 %) lässt sich ein Rückgang bis zum Zeitraum 2004/08 auch in Westdeutschland feststellen. Das geht vor allem auf ein Absinken in den Jahren 1991 bis 1995 zurück (vgl. Abb. 7).<sup>13</sup> Seither hat sich die Investitionstätigkeit der kommunalen Kernhaushalte in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern wieder erhöht, während sie in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz – trotz des kommunalen Investitionsprogramms von 2009 – nochmals leicht zurückgegangen ist. In der Gesamtschau zeigt sich, dass das Investitionsniveau in Baden-Württemberg und Bayern nur um 1,4 und 5,2 % gesunken ist – also nominal fast das Ausgangsniveau wieder erreicht hat –, während es in Nordrhein-Westfalen zu einer Halbierung kam. Preisbereinigt sank das Investitionsniveau je Einwohner jedoch auch in Baden-Württemberg um 22,3 und in Bayern um 25 %. In den übrigen westdeutschen Flächenländern lag der Rückgang zwischen 26,0 und 34,1 % (inflationsbereinigt 41,1 und 47,8 %<sup>14</sup>).<sup>15</sup>

Auch unter Berücksichtigung der – unsicheren – Auslagerungsanteile zeigen sich deutlich Disparitäten im Investitionsniveau, die sich in der jüngeren Vergangenheit durch die positive Entwicklung in den beiden süddeutschen Ländern noch verstärkt hat. Die größte Disparität besteht zwischen Nordrhein-Westfalen und dem Saarland gegenüber den

bayerischen Kommunen. Hier klappt eine Investitionslücke zwischen 291 und 282 Euro je Einwohner. Dort werden rund zwei Drittel weniger investiert (68,2 bzw. 66,2 %). Unter Beachtung der bereits genannten Auslagerungsgrade verbleibt immer noch eine Differenz von rund der Hälfte (53,3 bzw. 54,8 %)

Auch diese Unterschiede müssen – wie die Disparitäten bei den Sozialausgaben – kumulativ gesehen werden. Ein jährlicher Investitionsrückstand von im Durchschnitt 202 Euro je Einwohner über 25 Jahre (1991 bis 2016) bedeutet für Nordrhein-Westfalen kumulativ eine Minderinvestition in Höhe von nominal 93,9 Mrd. Euro. Im Vergleich zu Bayern haben alle anderen westdeutschen Flächenländer über 25 Jahre 193,1 Mrd. Euro weniger für Investitionen ausgegeben. Dieser Betrag dürfte unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Auslagerungsgrade nur wenig kleiner ausfallen. Dies ist raumentwicklungspolitisch von großer Bedeutung. Für den Durchschnitt der Jahre 2013/14 zeigt die Abbildung 8, wie sich die Investitionsniveaus auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise für den Konzern Kommune unterscheiden.<sup>16</sup> Dies können aber nur Anhaltspunkte sein, weil die Auslagerungen nicht vollständig statistisch erfasst sind. Zudem wird hier nur eine Momentaufnahme der räumlichen Unterschiede abgebildet.

## Fazit

Die Kommunalfinanzen entwickeln sich, wie die staatlichen Finanzen insgesamt, aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung seit etwa 2003 positiv. Von den letzten elf Jahren endeten acht mit Überschüssen. Allerdings stehen Kommunen mit sehr guten Finanzmittelsalden solche gegenüber, die immer noch nicht den Haushaltsausgleich erreicht haben. Die fiskalische Entspannung hat fast allen Kommunen geholfen, an den vorhandenen Disparitäten änderte das aber nur wenig:

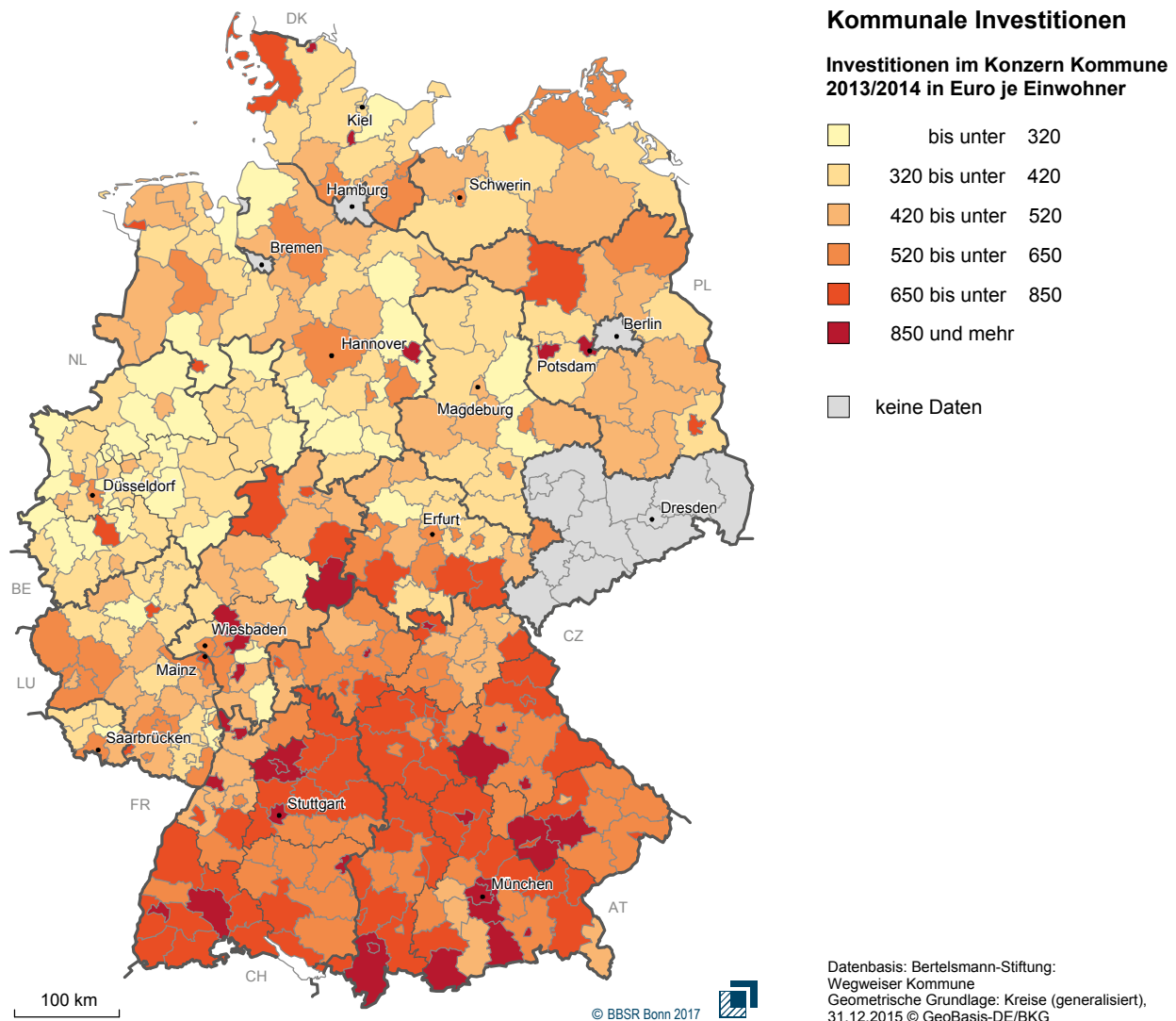
- Die ostdeutschen Kommunen weisen zwar insgesamt Haushaltsüberschüsse auf. Auch haben sie bei den Steuereinnahmen gegenüber Westdeutschland weiter aufgeholt. Allerdings verstärken sich auch innerhalb der Region die Unterschiede zwischen städtischen Kernräumen und peripheren ländlichen Räumen.
- In Westdeutschland hat sich das Nord-Süd-Gefälle weiter verstärkt. Nördlich des Mains ist der Anteil der Regionen, die an der Überwindung der altindustriellen Strukturen

arbeiten (Ruhrgebiet, Pfalz, Saarland), größer als im Süden. Gerade in diesen Regionen und ihren Städten konzentrieren sich die kommunalen Liquiditätskredite. In Süddeutschland ist der Anteil wirtschaftsstarker Regionen deutlich größer (z. B. München, Stuttgart).

- Ein Stadt-Land-Unterschied lässt sich nicht generell erkennen. Jenseits der Verdichtungsräume zeigen sich ebenfalls Disparitäten in der fiskalischen Entwicklung, so beispielsweise zwischen dem Münsterland und Ostwestfalen.

Die Disparität der Kommunalfinanzen ergibt sich ganz wesentlich aus der Sozialausgabenbelastung. Sie hat erhebliche Konsequenzen für die Zukunftsentwicklung der Kommunen. Netto-Sozialausgaben und Investitionen stehen in einem komplementären Verhältnis. Werden beide Ausgabenarten addiert, weisen zumindest die westdeutschen Flächenländer ein ungefähr gleich hohes Ausgabeniveau auf. Das heißt aber, dass die Finanzmittel der einen Grup-

## Investitionen im Konzern Kommune 2013/14 nach kreisfreien Städten und Kreisen in Euro je Einwohner\*



pe durch verfestigte soziale Problemlagen stark gebunden sind, während die anderen in hohem Maße positiv in den Strukturwandel investieren können. Die stärkere Beteiligung des Bundes an den kommunalen Sozialausgaben hat hier nur zu einer leichten Entspannung geführt. Die Folgen der langjährigen Unterfinanzierung in Form von hohen Liquiditätskrediten können damit aber ebenso wenig beseitigt werden wie der Investitionsstau. Im Kern leidet das Gemeindefinanzsystem unter einer Asymmetrie von Einnahmen- und Aufgabenteilung. Während die Einnahmenseite stark am wirtschaftlichen Erfolg der Steuerzahler orientiert

ist, wird die Ausgabenseite in einem hohen Maße von sozialen Bedarfen geprägt. Diese Bedarfe sind aber gerade dort besonders ausgeprägt, wo der wirtschaftliche Erfolg geringer ist. Die kommunalen Ausgleichssysteme auf der Länderebene schaffen hier den Ausgleich bei zunehmenden Disparitäten nicht mehr. Ihre primäre Finanzausstattung ist selbst oft unterdurchschnittlich. Insofern ist der vom Bund eingeschlagene Weg der erhöhten Beteiligung an von ihm definierten sozialen Leistungen der sachgerechte Weg, einen direkten Ausgleich herbeizuführen. Instrumentell kann dies durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der



Umsatzsteuer erfolgen. Allerdings wäre dieser Betrag als zusätzliche sozialpolitisch ausgerichtete Komponente auch nach einem sozialen Schlüssel zu verteilen, um ein Gegengewicht zur erfolgsorientierten Steuerverteilung zu bilden. Ferner sollte die Verteilung nicht mehr an die Gemeinden erfolgen, sondern direkt an die Träger der Sozialleistungen gehen, also an die kreisfreien Städte und Kreise.

Voraussetzung für zukunftsfähige Gemeindefinanzen ist aber die Lösung des Altschuldenproblems. Zwar konnten

die Kommunen in vielen Fällen ihren Bedarf an Liquiditätskrediten absenken, sodass deren Aufwuchs gebremst und in einigen Fällen auch schon gedreht wurde. Bei den derzeit niedrigen Zinsen besteht allerdings ein hohes Zinsänderungsrisiko. Eine Zinsänderung von nur einem Prozent bedeutet bei einem bundesweiten Liquiditätskreditvolumen von 52,1 Mrd. Euro (31.12.2016) zusätzliche Ausgaben von 520,6 Mio. Euro – und das für eine nur kleine Gruppe von Kommunen (auch SVR 2017: 298). Steigende Zinssätze würden die betroffenen Haushalte also sprengen.

## Fußnoten

(1)

Der Einfachheit halber wird hier von Überschüssen und Defiziten bzw. Fehlbeträgen gesprochen. Inhaltlich handelt es sich um positive oder negative Finanzmittelsalden der kommunalen Finanzrechnung. Daten der doppelten Ergebnisrechnung werden derzeit von der amtlichen Finanzstatistik nicht erhoben (außer in Nordrhein-Westfalen).

(2)

In Hessen spielt bei Anstieg und Rückgang der Liquiditätskredite auch eine besondere Form der Finanzierung von Investitionsprogrammen eine Rolle. Die Kommunen gingen dabei in die Verschuldung und das Land unterstützt jetzt langfristig bei der Tilgung.

(3)

Auf die Betrachtung von Gebühren und Entgelten wird hier verzichtet.

(4)

Steuereinnahmen abzüglich Gewerbesteuerumlage

(5)

Preisbereinigt mit dem BIP-Deflator des Statistischen Bundesamtes

(6)

Die 2015 einsetzende Sozialausgabenmitfinanzierung des Bundes im Rahmen des 5-Milliarden-Paketes erfolgt nur bedingt auf diesem Weg. Vier der fünf Milliarden werden über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für Arbeitsuchende (1,6 Mrd. Euro; diese sind hier in die Nettosozialausgaben eingerechnet) und über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (2,6 Mrd. Euro) an die Kommunen ausgezahlt. Die fünfte Milliarde geht an die Länder, die diesen Betrag – mehr oder weniger – an die Kommunen weiterleiten. In Nordrhein-Westfalen soll der Betrag in die Schlüsselzuweisungen eingebunden werden.

(7)

Die vielen Kriegsversehrten und zivilen Bombenopfer sind hier nicht einbezogen, weil sie wegen der anderen Verursachung einem anderen Sozialrecht unterstanden.

(8)

Das SGB XII unterscheidet örtliche und überörtliche Träger der Sozialhilfe (§ 3 SGB XII). Örtliche Träger sind nach Bundesgesetz die Kreise und kreisfreien Städte. Den überörtlichen Träger können die Länder bestimmen.

(9)

Die Nettosozialausgaben enthalten die Auszahlungen für soziale Transferleistungen an in der Regel natürliche Personen, die Leistungen nach dem SGB II, dem SGB VIII, dem SGB XII und dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie weiterer Sozialgesetze beziehen. Leistungen der Jugendhilfe im Bereich Kindertageseinrichtungen sind nicht enthalten. Ebenso fehlen hier die Verwaltungskosten der Hilfen (Personal- und Sachaufwand). Davon

werden abgezogen die direkten Erstattungen anderer Sozialleistungsträger sowie von Unterhaltspflichtigen und die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Andere Kostenübernahme des Bundes bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung lässt sich hier aber nicht mit abziehen, ebenso wenig Kostenerstattung des Bundes und der Länder bei Asylbewerberleistungen. Diese schlagen sich in den Transferleistungen für laufende Zwecke nieder, die in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind (vgl. Abb. 1). Insofern geben die Nettosozialausgaben nur bedingt das tatsächliche Belastungsniveau der Kommunen wieder. Sie bleiben dennoch ein wesentlicher Gradmesser.

(10)

Der Kauf von Immobilien und Grundstücken bleibt hier unberücksichtigt, weil diesen vielfach auch der Verkauf entsprechender Anlagegüter gegenübersteht, beispielsweise nach der Aufbereitung von größeren Flächen im Rahmen der Stadtentwicklung.

(11)

In Ostdeutschland wurden mit der Reorganisation der Verwaltung zahlreiche Bereiche gleich in Auslagerungen organisiert.

(12)

Nach Angaben der Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune

(13)

Hier wirken möglicherweise die konsolidierungsbedingten Kürzungen in den westdeutschen Ländern im Zuge der Implementation der Ostförderung und das Zurückfahren der Investitionsförderprogramme für westdeutsche Regionen.

(14)

Preisbereinigt mit dem Index für Bauleistungen des Statistischen Bundesamtes

(15)

Die Investitionstätigkeit der hessischen Kommunen wies wegen eines landesspezifischen Investitionsprogramms im Zeitraum 2009/12 einen temporären Höhepunkt auf.

(16)

Neben den Daten für Beteiligungsgesellschaften in den Ländern Sachsen und Thüringen (2014) fehlen grundsätzlich die Daten für Zweckverbände, weil für diese bisher kein Aufteilungsschlüssel auf die jeweiligen Zweckverbandmitglieder zur Verfügung stand.

## Literatur

**BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.), 2017: Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn.

**Boettcher**, Florian; Freier, Ronny; Geißler, René; Niemann, Friederike-Sophie; Schubert, Moritz, 2017: Kommunalen Finanzreport 2017. Hrsg.: Bertelmann Stiftung. Gütersloh.

**Eltges**, Markus; Müller-Kleißler, Renate, 2012: Kommunale Kassenkredite. Zuviel ist zuviel. BBSR-Analysen Kompakt, Nr. 01/2012.

**Südekum**, Jens; Dauth, Wolfgang; Findeisen, Sebastian, 2017: Verlierer(-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun? In: Wirtschaftsdienst. Jg. 97, H. 1: 25 ff.

**Deutscher Städtetag**: Gemeindefinanzbericht, verschiedene Jahrgänge ab 2013, zum Thema „Kommunaler Finanzausgleich – Länderreport“.

**Föcking**, Friederike, 2007: Fürsorge im Wirtschaftsboom. Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961. München. Studien zur Zeitgeschichte, Bd. 73.

**Junkernheinrich**, Martin; Koriath, Stefan; Lenk, Thomas; Scheller, Henrik; Woisin, Matthias (Hrsg.), 2017: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin (erscheint jährlich mit einem kommunal-finanzpolitischen Beitrag).

**Junkernheinrich**, Martin; Micosatt, Gerhard, 2017: Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr. Hrsg.: Regionalverband Ruhr. Essen.

**Junkernheinrich**, Martin; Micosatt, Gerhard, unter Mitarbeit von Maximilian Allmer und Artur Wagner, 2017: Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet und im Vergleich. Kaiserslautern und Bottrop (in Vorbereitung).

**Junkernheinrich**, Martin; Wagschal, Uwe, 2014: Kommunale Kassenkredite: Bedeutung, Verursachung und Lösungsoptionen. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), Jg. 12, H. 2–3: 300–334.

**Statistisches Bundesamt**, 2015: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Wiesbaden.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**, 2017: Jahresgutachten 2017/2018. Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. Wiesbaden.

**Wohltmann**, Matthias, 2017: Kreisfinanzen 2016/2017. In: Der Landkreis. Jg. 87: 469–526.