

Zu den Kommunal финанzen 1994/95

Nur schwach wachsende, zum Teil rückläufige Einnahmen bei nur langsam abbaubaren, größtenteils fremdbestimmten Ausgaben zwingen die Kommunen auch 1995 zu kräftigen Rückschnitten im Finanzgebaren. Dazu kommt an vielen Orten eine Überprüfung der Aufbauorganisation mit dem Ziel eines lean managements verbunden mit der Privatisierung von kommunalen Aufgaben. Trotz der daraus resultierenden Lücken und Unsicherheiten in der kurzfristigen Finanzstatistik versucht der Beitrag einen Einblick in das aktuelle kommunale finanzwirtschaftliche Geschehen zu geben.

Wie schon gelegentlich hier ausgeführt, spiegeln in letzter Zeit die in der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik nachgewiesenen Einnahmen und Ausgaben die wichtigen Grundzüge der kommunalen Finanzwirtschaft nur mit Einschränkungen wider. Dies beruht einmal auf den Grenzen einer auf hohe Aktualität abzielenden Statistik, die damit fast zwangsläufig Lücken und Unschärfen bei der Darstellung hinnehmen muß. So entziehen sich die haushaltstechnischen Verrechnungen, darunter besonders interessante wie die Zuführungen zu oder die Entnahmen aus Rücklagen, nicht nur quartalsweise, sondern gänzlich dem Nachweis. Auch sind tiefere Aufgliederungen der Einnahme- oder Ausgabearten oft nicht möglich, da zum Beispiel von den Gemeinden die Grundsteuerzahlungen quartalsweise nicht genau nach Steuer A (für land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundbesitz) und B (für bebaute Grundstücke) aufgeteilt werden oder die Aufteilung der Personalausgaben nach Beamten, Angestellten und Arbeitern quartalsweise oft nur schematisch erfolgt. Daneben werden Zahlungsströme gelegentlich nicht – wie vorgeschrieben – brutto, sondern saldiert gemeldet oder nicht exakt periodengerecht zugeordnet.¹ Zum andern leidet die Aussagefähigkeit der kommunalen Kassenstatistik seit der Änderung des Gemeindefinanzrechts Ende 1992 und der Zulassung von „Experimenten“ im oder mit dem kommunalen Haushalt, die dem Ziel des kostengünstigeren Wirtschaftens dienen sollen, in nur in Ansätzen bekanntem Ausmaß unter der Auslagerung von Aufgaben und/oder Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten.²

Deshalb dürfen die in der *Tabelle* wiedergegebenen Daten – insbesondere in der Aufgliederung nach kommunalen Institutionen – keinesfalls überinterpretiert werden.

¹ Die Angaben in der vierteljährlichen Kassenstatistik weichen deshalb von den tatsächlichen Daten, wie sie zum Beispiel dem Landeshaushalt entnommen werden können, zum Teil um etliche Millionen DM ab. Um die Geschlossenheit der Darstellung zu wahren, werden hier jedoch nur Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik verwandt.

² Aus der Sicht des Statistischen Landesamtes wird eine zusätzliche Befragung der Berichtsstellen benötigt, um die finanz- und personalwirtschaftliche Größenordnung dieser Auslagerungen beschreiben zu können und so die Aussagekraft der vierteljährlichen kommunalen Kassenstatistik auch kleinräumig sowie im kurzfristigen Zeitablauf wenigstens näherungsweise vergleichbar zu machen. Immerhin sind dem Statistischen Landesamt für 1994 36 „Auslagerungen“ von Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten bekannt geworden. Ihre Personalausgaben beliefen sich – grob geschätzt – auf über 17 Mill. DM.

Kommunen weiter auf hartem Sparkurs

Mit einem Rückgang der bereinigten Gesamtausgaben um etwa 1% wird ein Ausgabenniveau erreicht, das – zieht man die Preissteigerungen mit in Betracht – mittelfristig wohl nicht ohne schwerwiegende Rückschnitte im kommunalen Leistungsangebot gehalten werden kann. Dies insbesondere weil die Ausgaben der Kapitalrechnung, also vor allem für Investitionen, schon im dritten Jahr rückläufig sind. So betrug der Rückgang im 1. Halbjahr 1995 10% (1. Halbjahr 1994: -14%). Diese Entwicklung dürfte allerdings durch Auslagerungen kapitalintensiver Einrichtungen etwas überzeichnet sein.

Auch beim laufenden Sachaufwand dürften die Grenzen der Einsparungen bald erreicht sein, die ohne längerfristige negative Auswirkungen (auch über das Wirtschaftsleben der Kommunen hinaus) nicht unterschritten werden sollten.

Die Ausgaben für soziale Leistungen stellen weiterhin den einzigen, kaum gebremsten „Wachstumsfaktor“ der Ausgabenseite dar. Die sich rechnerisch ergebende Zunahme um 8% gegenüber dem 1. Halbjahr 1994 dürfte jedoch um etwa 2 bis 3 Prozentpunkte überhöht sein, da im Berichtsjahr 1994 ein größerer Teil der Aufwendungen wegen des (teilweisen) Erstattungsanspruches gegenüber dem Land als durchlaufende Gelder verbucht und damit nicht in der Kassenstatistik gemeldet wurde.

Erst mit Abstand folgen die Personalausgaben, die mit +2% doch erheblich schwächer zugenommen haben als in den früheren Jahren. Dies ist einmal Folge der auch 1995 relativ niedrigen Tarifabschlüsse, aber vorwiegend wohl der Personalreduktion sowie von Auslagerungen.³

Leider steht den Einsparerfolgen bei den Ausgaben ein merklicher Rückgang der Einnahmen gegenüber. So blieben die bereinigten Einnahmen erstmals in den Halbjahreswerten um 4% hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Besonders stark scheint der Einbruch bei der Kapitalrechnung mit -15%, der aber zum Teil auf den Basiseffekt eines überhöhten Vorjahreswertes zurückgeführt werden kann;

Leider steht den Einsparerfolgen bei den Ausgaben ein merklicher Rückgang der Einnahmen gegenüber. So blieben die bereinigten Einnahmen erstmals in den Halbjahreswerten um 4% hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Besonders stark scheint der Einbruch bei der Kapitalrechnung mit -15%, der aber zum Teil auf den Basiseffekt eines überhöhten Vorjahreswertes zurückgeführt werden kann;

³ Die Personalstatistik weist zum 30. Juni 1995 einen leichten Rückgang gegenüber 1994 um -0,5% aus. Allein die Landeshauptstadt Stuttgart hat in den letzten zwei Jahren über 1000 Stellen abgebaut (vgl. Stuttgarter Zeitung vom 20. Oktober 1995).



Der Autor: Dipl.-Volkswirt Adalbert Ullrich ist Leiter des Referats „Öffentliche Finanz- und Personalwirtschaft“ im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg.

Tabelle

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden/Gv. in Baden-Württemberg im 1. Halbjahr 1995

Bereinigte Einnahmen/Ausgaben	Gemeinden/Gv.			Darunter			Nachrichtlich: Gemeinden/Gv. 1994		
				Stadtkreise	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden			
	Mill. DM	Anteile in %	Veränderung zum 1. Halbjahr 1994 in %				Mill. DM	Veränderung zum Vorjahr in %	Anteile in %
Einnahmen der laufenden Rechnung	15 199	90	- 2	- 7	- 4	0	33 353	+ 1	87
darunter									
Grundsteuer A	37	0	+ 3	+ 6	0	+ 3	73	+ 3	0
Grundsteuer B	1 061	6	+11	+14	0	+10	1 626	+12	4
Gewerbesteuer netto . . .	2 666	16	- 5	- 6	0	- 4	5 496	- 5	14
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1 985	12	+ 2	+ 2	0	+ 2	6 554	- 1	17
Schlüsselzuweisungen vom Land	2 263	13	- 2	+ 1	- 8	0	4 933	- 5	13
Gebühren u.ä. Entgelte . .	2 465	15	- 6	-15	+ 2	- 4	4 901	+ 4	13
Einnahmen der Kapitalrechnung	1 743	10	-15	-37	-31	- 8	5 100	+ 2	13
darunter									
Zuweisungen vom Land . .	345	2	-13	-70	+ 9	0	1 349	-10	4
Bereinigte Einnahmen . .	16 942	100	- 4	-10	- 5	- 1	38 453	+ 1	100
Ausgaben der laufenden Rechnung	14 420	81	-10	+ 1	+ 6	+ 3	29 930	+ 1	78
darunter									
Personalausgaben	4 599	26	+ 2	- 1	+ 3	+ 3	9 591	+ 1	25
lfd. Sachaufwand	3 409	19	- 1	- 5	- 2	0	7 061	- 1	18
Soziale Leistungen	2 968	17	+ 8	+ 5	+14	+ 1	5 716	+ 2	15
Ausgaben der Kapitalrechnung	3 379	19	-10	-24	-20	- 6	8 595	-13	22
darunter									
Sachinvestitionen	2 885	16	- 8	-20	-14	- 5	7 185	-16	19
Bereinigte Ausgaben . . .	17 799	100	- 1	- 3	+ 2	+ 1	38 524	- 2	100
Finanzierungssaldo	-857	x	x	x	x	x	-71	x	x

beachtlich ist auch der Rückgang um 2 % bei den Einnahmen der laufenden Rechnung. Demzufolge fiel der Finanzierungssaldo – also die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben – mit -857 Mill. DM im 1. Halbjahr 1995 mehr als doppelt so hoch aus wie im entsprechenden Vorjahreszeitraum; er bleibt aber deutlich unter den Werten von 1992 und 1993. Damals betrug das Defizit 1,1 bzw. 1,4 Mrd. DM. Nur vollständigkeitshalber wird darauf hingewiesen, daß aus naheliegenden Gründen dieser Finanzierungssaldo als ein sehr „weiches“ Datum qualifiziert werden muß. Dies gilt wohl auch für die Veränderungsrate des Schuldenstandes; sie liegt bei 1 %. Der Schuldenstand im eigentlichen Sinn (also ohne den der Eigenbetriebe und der rechtlich selbständigen Einrichtungen) belief sich am Ende des 1. Halbjahres 1995 auf rund 17,3 Mrd. DM.

Realsteuerhebesätze kräftig erhöht

Bedingt durch die angespannte finanzielle Situation wurde im ersten Halbjahr 1995 von fast jeder zweiten Kommune wenigstens ein Realsteuerhebesatz erhöht, und dies zum Teil kräftig. Dabei dürfte letztlich auch die zweistufige Anhebung der Anrechnungshebesätze, die bei der Vergabe von Mitteln aus dem Ausgleichsstock des kommunalen Finanzausgleichs in Betracht gezogen werden (können) – zumindest als Argumentationshilfe der beantragenden Gemeindeverwaltung – eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben. Die gewogenen Durchschnittshebesätze der Grundsteuern A und B und der Gewerbesteuer lagen im ersten

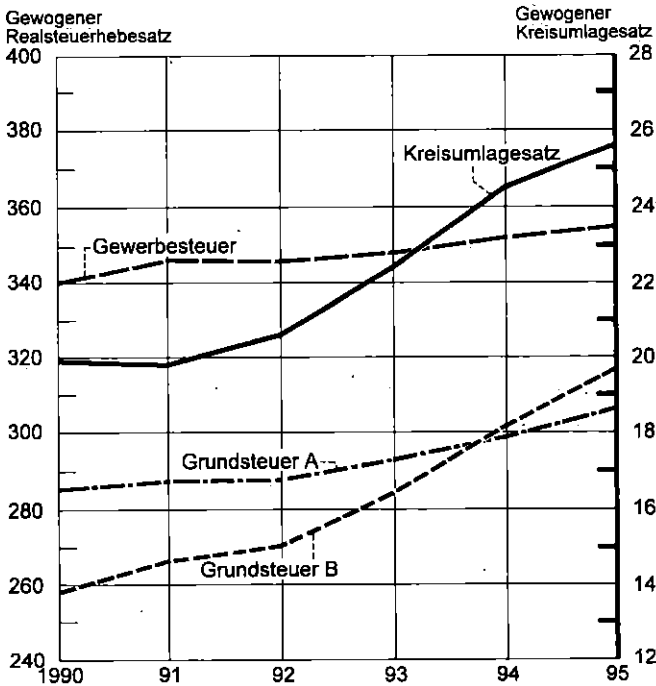
Halbjahr 1995 bei 307, 317 und 355 % und damit rund 8, 15 und 3 Prozentpunkte höher als im Vorjahr.⁴ Demzufolge hält sich der aufgrund der Konjunkturlage zu erwartende Rückgang beim Gewerbesteueraufkommen in Grenzen, und das Aufkommen der Grundsteuern – besonders der Grundsteuer B – wirkt der Ebbe in den kommunalen Kassen (etwas) entgegen.

Umlagen belasten die Kommunen zunehmend

Seit geraumer Zeit – und wohl auch in Zukunft – stehen viele Kommunen in einer schwer zu meisternden Finanzsituation. Das schwache Aufkommen an Gewerbesteuern wird noch durch die steigende Gewerbesteuerumlage verstärkt. Der an den Grundbetrag der Gewerbesteuer anzulegende Vervielfältiger für den an Bund und Land abzuführenden Umlageteil liegt 1995 bei 67 % und ist zur Mitfinanzierung der Schuldendienstleistungen für den Fonds „Deutsche Einheit“ noch um 12 Punkte auf 79 % erhöht worden (1994 insgesamt: 56 %). Immerhin wird der Anteil für den Fonds

⁴ 1994 betrug der Anstieg auch schon 6, 18 und 4 Punkte und lag damit deutlich höher als in den Vorjahren. Als Gewicht wurden für 1995 die (nur näherungsweise ermittelten) Grundbeträge von 1994 zugrunde gelegt. Mit diesen weitergerechnet, wären infolge der höheren Hebesätze Mehreinnahmen von über 300 Mill. DM angefallen. Dies ist einiges mehr, als im Ausgleichsstock zur Verfügung gestellt wird. Angaben über das gemeindeweise Aufkommen der Realsteuern und Hebesätze enthält der Statistische Bericht: Steuereinnahmen der Gemeinden Baden-Württembergs 1994, Art.-Nr. 3926 94001, L II 7-j/94.

Gewogene Realsteuerhebesätze sowie Kreisumlagesätze der Gemeinden in Baden-Württemberg seit 1990^{*)}



^{*)} 1995 vorläufige Gewichte aus Grundbeträgen 1994.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

463 95

Mark des Gewerbesteueraufkommens von den Kommunen abzuführen.

Betrachtet man die weiteren von den Kommunen abzuführenden Umlagen, so zeigen sich auch hier zum Teil kräftige Anstiege. So waren 1994 knapp 3 Mrd. Kreisumlage zu zahlen (von der grob gerechnet 2,2 Mrd. an die Landeswohlfahrtsverbände gingen). Dies ist Folge des – sieht man von dem leichten Rückgang in 1991 ab – seit 1987 ständig steigenden durchschnittlichen Umlagesatzes. Der durchschnittliche Umlagesatz lag 1994 bei 24,5% und wird 1995 ca. 25,6% betragen. Dabei sind in der Regel die Bemessungsgrundlagen, an die die einzelnen Umlagesätze anknüpfen, ebenfalls gestiegen. Dennoch zeichnen sich in einigen Landkreisen schon rückwirkende Erhöhungen des Umlagesatzes für 1995 ab. Dabei fließt aber schon etwa jede dritte Mark der Steuereinnahmen der Gemeinden als Kreisumlage weiter. Es besteht jedoch Hoffnung, daß die Leistungen der Pflegeversicherung und die Korrekturen im Sozialhilfebereich den kommunalen Sozialetat künftig spürbar entlasten werden.

Mit 14 Mill. DM 1994 fällt das Umlageaufkommen der Regionalverbände relativ bescheiden aus. Aber auch diese Ausgabe muß erst erwirtschaftet werden.

Des weiteren erbrachten die Kommunen 1994 rund 3,6 Mrd. DM an Umlage für den kommunalen Finanzausgleich. Diese Mittel flossen letztendlich „mit einem Aufgeld versehen“, jedoch anders verteilt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vom Land wieder an die Kommunen zurück. 1994 gingen jedoch erstmals seit 1987 aufgrund der rückläufigen Steuereinnahmen des Landes die Schlüsselzuweisung des Landes an die Kommunen zurück, und zwar um 3,4% auf 4,8 Mrd. DM. Selbst die gesamte Finanzausgleichsmasse A und B fiel mit 9,2 Mrd. DM um 1,4% niedriger aus als im Vorjahr. Auch für 1995 ist nicht mit einem Zuwachs zu rechnen. Gemäß dem Haushaltserlaß 1996 kann auch für das kommende Jahr keine wesentlich bessere Finanzsituation der baden-württembergischen Kommunen erwartet werden.⁵

⁵ Vgl. Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur kommunalen Haushalts- und Finanzplanung in den Jahren 1995/96 vom 18. September 1995.

Adalbert Ullrich