

## Die Entwicklung der Kommunal Finanzen seit Mitte der neunziger Jahre

In der Finanzlage der kommunalen Ebene ist Mitte der neunziger Jahre ein Umschwung eingetreten. Waren in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts hohe Defizite zu verzeichnen,<sup>1)</sup> erzielten die Gemeinden in den beiden vergangenen Jahren sogar Überschüsse. Zwischen den alten und den neuen Bundesländern, aber auch zwischen einzelnen Kommunen eines Landes bestehen jedoch erhebliche Unterschiede, so dass der insgesamt positive Finanzierungssaldo nicht als Indiz für eine umfassend entspannte Haushaltslage interpretiert werden kann. Der nachfolgende Bericht analysiert die Entwicklung der Kommunal Finanzen und geht dabei auch auf den Angleichungsprozess der Gemeinden in den neuen und den alten Bundesländern ein. Die Kommentierung wird allerdings durch die zunehmenden Ausgliederungen von Einrichtungen aus den kommunalen Kernhaushalten erschwert, die die Aussagekraft der finanzstatistischen Daten erheblich einschränken. Betroffen ist vor allem die Entwicklung wichtiger Einnahmen- und Ausgabenpositionen, weniger dagegen der Finanzierungssaldo. Eine eingehende Analyse der damit verbundenen Probleme erfolgt in einem gesonderten Abschnitt.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu: Deutsche Bundesbank, Finanzentwicklung der Gemeinden seit Beginn der neunziger Jahre, Monatsbericht, März 1994, S. 19 ff.

## Finanzentwicklung insgesamt

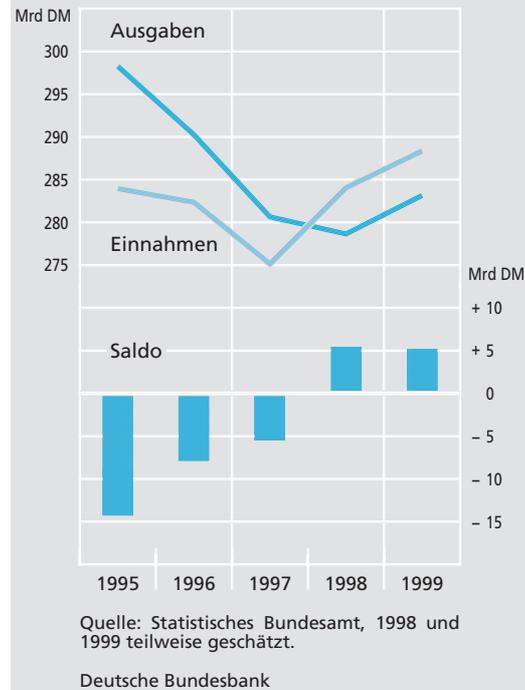
### Erfolge beim Defizitabbau

Im Jahr 1995 hatten die Kommunalhaushalte<sup>2)</sup> noch ein Defizit von 14 ½ Mrd DM zu verzeichnen, nachdem bereits in den drei vorangegangenen Jahren die Ausgaben um jeweils mehr als 10 Mrd DM über die Einnahmen hinausgegangen waren. Damit hatte sich ein Konsolidierungsdruck aufgebaut, der durch einen Rückgang der Einnahmen in den beiden folgenden Jahren weiter verschärft wurde. Die Gemeinden waren somit zu Sparmaßnahmen gezwungen. Die Ausgaben gingen dem absoluten Betrag nach zurück und lagen 1999 mit 283 ½ Mrd DM um 5 % unter dem Niveau von 1995, wobei das Ausmaß des Rückgangs aber durch die Ausgliederungen erheblich überzeichnet ist. Die Defizite wurden infolgedessen rasch abgebaut. In den letzten beiden Jahren wurden mit jeweils gut 5 Mrd DM sogar überraschend hohe Überschüsse erzielt. In dieser Zeit waren die Einnahmen nach dem vorangegangenen Rückgang unerwartet ergiebig. Insgesamt übertrafen sie freilich 1999 den Betrag des Jahres 1995 nur um knapp 1 ½ %. (Die Ausgaben und Einnahmen sind im Einzelnen in der Tabelle auf S. 49 dokumentiert.)

### Unterschiede zwischen Ost und West, ...

Die gesamtdeutsche Entwicklung gibt allerdings nur ein Durchschnittsbild wieder, das einiger Differenzierungen bedarf. So war der Defizitabbau in West- und Ostdeutschland nicht gleichermaßen ausgeprägt. Besonders stark war die Verbesserung der Finanzlage in den alten Bundesländern, in denen nach einem Defizit von gut 12 Mrd DM im Jahr 1995 in den letzten beiden Jahren Überschüsse von jeweils mehr als 5 Mrd DM erzielt

## Finanzentwicklung der Kommunen



werden konnten. In den neuen Ländern hat sich die Haushaltslage der Kommunen dagegen nicht so stark verbessert. Hier ergab sich auch im vergangenen Jahr noch ein Defizit von etwa ½ Mrd DM, nach einer Deckungslücke von 2 Mrd DM im Jahr 1995.

Neben diesen erheblichen Divergenzen zwischen Ost und West bestehen selbst innerhalb der einzelnen Bundesländer erhebliche Unterschiede in der Haushaltslage der Gemeinden. Während beispielsweise in Hessen nach der vierteljährlichen Kassenstatistik Frankfurt am Main im letzten Jahr einen

... aber auch  
innerhalb der  
Bundesländer

<sup>2)</sup> Dazu zählen hier die kreisfreien Städte, die Landkreise, die kreisangehörigen Gemeinden sowie übergeordnete Kommunalverbände wie die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen, nicht aber die kommunalen Zweckverbände. Die Kommunalhaushalte der Stadtstaaten werden statistisch der Länderebene zugerechnet.

## Besonderheiten des kommunalen Haushaltsrechts

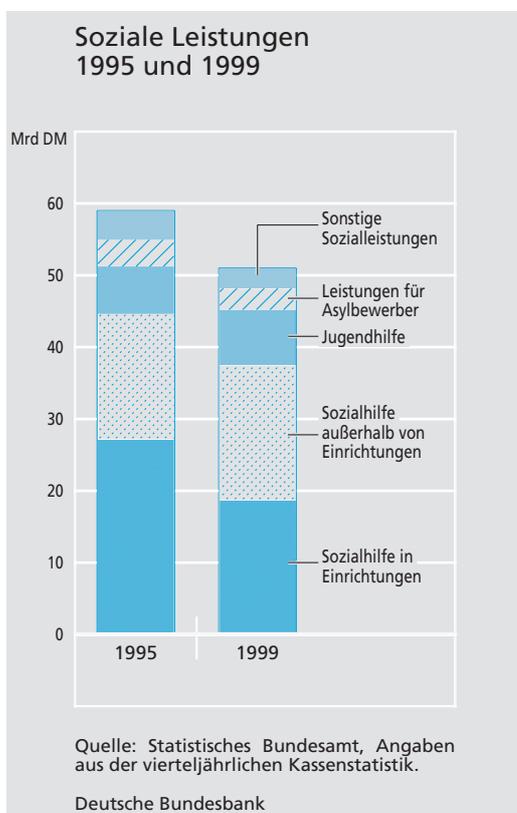
Deutlicher als beim Bund und bei den Ländern wird in den kommunalen Haushaltsplänen zwischen laufenden und vermögenswirksamen Vorgängen getrennt. Die laufenden Einnahmen und Ausgaben werden im Verwaltungshaushalt veranschlagt. Hier werden also insbesondere die Einnahmen aus Steuern, Gebühren und nichtinvestiven Zuweisungen anderer Haushaltsebenen sowie die Ausgaben für Personal, laufender Sachaufwand, soziale Leistungen, laufende sonstige Zuschüsse sowie die Zinszahlungen erfasst. Daneben sind auch Verrechnungen mit dem Vermögenshaushalt sowie etwaige Fehlbeträge aus den Verwaltungshaushalten vorangegangener Jahre zu veranschlagen. Den Vermögenshaushalt bilden dagegen die Einnahmen und Ausgaben, die den Umfang des Vermögens oder der Schulden einer Kommune beeinflussen. Dies sind vor allem Investitionszuweisungen von Bund und Ländern, Anliegerbeiträge, Vermögensveräußerungen, Kreditaufnahmen und Entnahmen aus Rücklagen auf der Einnahmenseite sowie Sachinvestitionen, Darlehen, Investitionszuschüsse und Beteiligungserwerb sowie Tilgungen auf der Ausgabenseite. Spiegelbildlich zum Verwaltungshaushalt sind die Verrechnungen zwischen beiden Teilhaushalten zu verbuchen.

Das kommunale Haushaltsrecht schreibt vor, dass der Verwaltungshaushalt zumindest einen Überschuss praktisch in Höhe der zur Tilgung benötigten Mittel zu erwirtschaften hat. Dieser Betrag ist dem Vermögenshaushalt zuzuführen. Eine Kreditaufnahme ist nur im Vermögenshaushalt zulässig. Die in den meisten Bundesländern erforderliche Genehmigung durch die Kommunalaufsicht setzt den Nachweis der langfristigen Finanzierbarkeit des Schuldendienstes voraus. Bei Krediten für Investitionen, die nicht unmittelbar und vollständig durch Gebühren oder Beiträge refinanziert werden, wird dazu häufig die so genannte freie Spitze herangezogen. Als solche bezeichnet man den Betrag, um den die Nettozuweisungen vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Mindesthöhe der Zuweisungen übertreffen.

<sup>1</sup> Eine Übersicht für die Jahre 1998 und 1999 bieten: Karrenberg, H., E. Münstermann, Gemeindefinanzbericht 2000, in: der städtetag, 4/2000, S. 76 ff.

Insbesondere viele kreisfreie Städte haben in den letzten Jahren Schwierigkeiten gehabt, die Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt aus laufenden Einnahmen zu erwirtschaften.<sup>1)</sup> Gelingt dies nicht, können auch Erlöse aus Vermögensveräußerungen und Entnahmen aus Rücklagen dazu benutzt werden, den Verwaltungshaushalt ausreichend zu finanzieren. Solche Zuweisungen an den Verwaltungshaushalt können als ein Indiz für eine schwierige Haushaltslage interpretiert werden. Ist auch mit diesen Transaktionen die notwendige Dotierung der Verwaltungshaushalte nicht möglich, ist im Jahresabschluss ein Fehlbetrag auszuweisen. Wenn bereits bei der Aufstellung eine vorschriftsgemäße Finanzierung des Verwaltungshaushalts nicht möglich ist, liegt ein so genannter Fehlbedarf vor. In den meisten Bundesländern ist ein dadurch gekennzeichnete Haushalt nicht oder nur unter strengen Auflagen der Kommunalaufsicht zur Haushaltsführung genehmigungsfähig. Defizite im Verwaltungshaushalt dürfen nicht durch reguläre Kredite finanziert, sondern müssen durch Kassenkredite überbrückt werden. Ein Fehlbetrag aus dem Verwaltungshaushalt ist spätestens im übernächsten Haushalt als Ausgabenposten im Verwaltungshaushalt anzusetzen, damit er aus regulären Einnahmen gedeckt werden kann. Mit den restriktiven Vorgaben zur Kreditfinanzierung und Tilgung setzt das kommunale Haushaltsrecht der Finanzwirtschaft mithin relativ enge Grenzen.

Grundsätzlich stellen die restriktiven Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts sicher, dass zur Finanzierung von Investitionen aufgenommene Kredite aus ordentlichen Einnahmen getilgt werden und somit ein Vermögensverzehr, wie ihn das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder über unbegrenzt zulässige Anschlussfinanzierungen am Kreditmarkt ermöglicht, verhindert wird. Das kommunale Haushaltsrecht wirkt somit auch darauf hin, dass die Gemeinden die im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ziel festgelegte mittelfristig nahezu ausgeglichene oder überschüssige Haushaltsposition einhalten.



Überschuss von fast 900 Mio DM verzeichnen konnte, schlossen andere kreisfreie Städte noch mit Defiziten von bis zu 60 Mio DM ab. In zahlreichen Gemeinden Deutschlands, in denen vor allem die Gewerbesteuererträge in den letzten Jahren kaum gewachsen sind und zudem überdurchschnittliche Belastungen durch Sozialhilfeleistungen bestehen, ist die Haushaltslage weiterhin so zugespitzt, dass die im Haushaltsrecht vorgeschriebenen Überschüsse im Verwaltungshaushalt nicht mehr erzielt werden. Damit sind hier weiterhin umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen notwendig (vgl. zu den Besonderheiten im kommunalen Haushaltsrecht die Erläuterungen auf S. 47).

Die weiterhin ungünstige Finanzlage vieler Gemeinden kann freilich für sich genommen

kein Anlass sein, eine generelle Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung zu fordern. Vielmehr wäre hier zu erwägen, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs besonders belasteten Gemeinden mehr Mittel zuzuteilen. Sofern dazu eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse erforderlich ist, wäre zu prüfen, ob neben dem jeweiligen Land nicht auch finanzstarke Kommunen hierzu einen Finanzierungsbeitrag leisten könnten. Die Abschöpfung von Steuereinnahmen im Finanzausgleich kann allerdings dazu führen, dass die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen verloren gehen. Insofern sind solchen Ausgleichsmechanismen Grenzen gesetzt.

*Kommunaler  
Finanzausgleich  
nur begrenzt  
wirksam*

Zu dem insgesamt zu verzeichnenden Umschwung in der Finanzlage der Gemeinden haben mehrere Umstände beigetragen. Eine signifikante Entlastung ergab sich durch die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung, die ab Juli 1996 auch Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen einen Anspruch auf Unterstützungszahlungen gewährt. Die hohen Kosten von Pflegeheimplätzen hatten die Einkommen der betroffenen Personen häufig überfordert und schließlich einen Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen ausgelöst, die überwiegend von den Kommunen zu finanzieren sind. Insbesondere diese Ausgabenkategorie hatte bis 1995 eine sehr starke Dynamik entfaltet, wobei die jährlichen Zuwachsraten in der Regel über 10 % betragen hatten. Mit der Gewährung von Leistungen durch die Pflegeversicherung konnte diese Tendenz umgekehrt werden. Die Ausgaben für Sozialhilfe in Einrichtungen lagen vor allem deshalb 1999 mit

*Besserung der  
Finanzlage  
durch ...*

*... Entlastungen  
bei der  
Sozialhilfe, ...*

18 ½ Mrd DM um mehr als 8 Mrd DM unter dem Niveau von 1995. Dies war ausschlaggebend dafür, dass die gesamten Ausgaben der Gemeinden für soziale Leistungen in dieser Zeit deutlich gesunken sind.

Darüber hinaus dürfte neben der rückläufigen Zahl von Asylbewerbern auch das Bestreben zahlreicher Kommunen eine Rolle gespielt haben, arbeitslose Sozialhilfeempfänger in Beschäftigungsverhältnissen unterzubringen, die Leistungsansprüche an die Bundesanstalt für Arbeit auslösen. Dies hat eine Verschiebung der Finanzierungslasten zu Gunsten der Gemeinden zur Folge. Zugleich wird mit diesen Projekten aber auch die Zielgenauigkeit der Sozialhilfe verbessert, wenn hierdurch vor allem Langzeitarbeitslosen eine Perspektive zur späteren Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt eröffnet und die Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch arbeitsfähige Empfänger eingeschränkt wird.

... Einschränkungen der Sachinvestitionen, ...

Außerdem fiel ins Gewicht, dass die Investitionsausgaben eingeschränkt wurden – und zwar stärker, als sich allein auf Grund der Ausgliederungen ergibt. Die Gemeinden sahen sich hierzu kürzerfristig schon wegen der Ausgestaltung ihres Haushaltsrechts gezwungen. Einschnitte bei den laufenden Ausgaben sind infolge der Rigiditäten, die dort nicht zuletzt durch Vorgaben der übergeordneten Haushaltsebenen bestehen, nicht in gleichem Maße möglich. Da die kommunalen Ausgaben für Bauten, Ausrüstungen und Grundenerwerb etwa drei Fünftel aller von öffentlichen Haushalten vorgenommenen Sachinvestitionen ausmachen, hatte das kommu-

## Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung der Kommunen

Mrd DM					
Position	1995	1996	1997	1998 ts)	1999 ts)
Einnahmen	284,3	282,7	275,5	284,4	288,7
darunter:					
Steuern	86,0	86,0	87,5	95,5	100,0
darunter:					
Einkommensteueranteile	42,1	37,8	36,1	38,3	40,0
Gewerbesteuer netto 1)	30,5	33,4	36,1	36,3	38,1
Grundsteuer	12,3	13,1	13,8	14,5	15,1
Umsatzsteueranteile	–	–	–	4,8	5,2
Gebühren	38,9	37,2	35,5	34,5	33,6
Laufende Zuweisungen 2)	79,6	78,5	75,4	74,8	76,6
Investitionszuweisungen 2)	20,2	20,8	19,6	18,2	17,8
Ausgaben	298,6	290,6	281,0	279,0	283,5
darunter:					
Personalausgaben	71,9	70,3	68,4	68,3	68,8
Laufender Sachaufwand	52,2	51,9	51,7	51,8	54,3
Soziale Leistungen	59,5	57,0	51,6	51,2	51,0
Sonstige laufende Zuschüsse	16,1	17,0	18,4	19,2	20,1
Zinsausgaben	11,1	11,3	11,0	10,8	10,3
Sachinvestitionen	56,4	52,1	49,2	48,1	48,8
Finanzierungshilfen 3)	8,5	8,3	8,6	7,7	8,2
Finanzierungssaldo	– 14,3	– 7,9	– 5,5	5,4	5,2
Schuldenstand am Ende des Jahres	171,7	175,5	178,4	177,9	175,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %					
Einnahmen	0,5	– 0,6	– 2,6	3,2	1,5
darunter:					
Steuern	– 1,9	0,0	1,7	9,2	4,7
darunter:					
Einkommensteueranteile	1,5	– 10,2	– 4,6	6,2	4,3
Gewerbesteuer netto 1)	– 9,2	9,7	7,9	0,6	5,1
Grundsteuer	8,9	6,6	5,6	4,8	4,0
Umsatzsteueranteile	–	–	–	–	7,1
Gebühren	0,7	– 4,4	– 4,5	– 2,8	– 2,6
Laufende Zuweisungen 2)	2,3	– 1,3	– 4,0	– 0,8	2,5
Investitionszuweisungen 2)	1,4	2,8	– 5,7	– 7,3	– 2,1
Ausgaben	1,5	– 2,7	– 3,3	– 0,7	1,6
darunter:					
Personalausgaben	2,0	– 1,7	– 2,1	0,1	1,0
Laufender Sachaufwand	– 2,5	– 0,5	– 0,5	0,4	4,7
Soziale Leistungen	7,0	– 4,3	– 9,5	– 0,8	– 0,3
Sonstige laufende Zuschüsse	22,7	6,0	8,4	4,2	4,8
Zinsausgaben	1,9	1,3	– 2,9	– 1,9	– 4,5
Sachinvestitionen	– 5,0	– 7,7	– 5,4	– 2,2	1,4
Finanzierungshilfen 3)	– 1,9	– 3,3	3,9	– 9,9	6,7

Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Schätzungen. — 1 Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage. — 2 Von Gebietskörperschaften. — 3 Darlehen, Investitionszuschüsse und Beteiligungserwerb.

Deutsche Bundesbank

nale Investitionsverhalten erheblichen Einfluss auf die Bauwirtschaft, die zuvor wegen des Nachholbedarfs in den neuen Bundesländern ihre Kapazitäten ausgeweitet hatte.

Auch wenn in den alten Bundesländern der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur einen hohen Stand erreicht hat, könnte der langanhaltende Rückgang der Ausgaben für Sachinvestitionen in manchen Bereichen zu Engpässen führen. Gegenüber ihrem bisher höchsten Niveau im Jahr 1992, das nicht zuletzt durch die vereinigungsbedingten Anforderungen erreicht worden war, sind die Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen um ein Viertel auf knapp 49 Mrd DM im letzten Jahr gesunken, wozu allerdings – wie erwähnt – die Ausgliederungen beigetragen haben. In den westlichen Bundesländern ist auf Grund der positiven Haushaltsabschlüsse der letzten beiden Jahre zwar ein leichter Wiederanstieg zu beobachten. Dabei wurden allerdings zunächst insbesondere der Grundstückserwerb und die Ausrüstungsinvestitionen ausgeweitet. In den neuen Bundesländern, in denen die Bauwirtschaft noch immer ein deutlich größeres Gewicht als im alten Bundesgebiet besitzt und somit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stärker prägt, hat sich der Rückgang der Sachinvestitionen aber 1999 weiter fortgesetzt.

Neben den Investitionen richteten sich die Konsolidierungsbemühungen der Gemeinden auch auf eine Verringerung des Personalstandes. Von 1995 bis 1998 sank die Zahl der Beschäftigten in den Kernhaushalten um 11% auf 1,16 Millionen. Der Rückgang vollzog sich zum größeren Teil in den Kommunen der

neuen Länder, deren Personalausstattung gemessen an westdeutschen Standards aber immer noch überdurchschnittlich hoch ist. Auch die Personalentwicklung ist freilich durch die Ausgliederungen erheblich beeinflusst.

Die Gemeinden waren überdies bestrebt, neben höheren Grundstücksverkäufen insbesondere durch Beteiligungsveräußerungen die Finanzierungssalden zu verbessern. Im Jahr 1998 wurde mit einem Erlös von 3 ½ Mrd DM ein Rekordbetrag erreicht. Im vergangenen Jahr gingen diese Einnahmen auf 2 ¼ Mrd DM zurück. Grundsätzlich bestehen hier noch umfangreiche Potenziale, wobei nicht zuletzt das kommunale Eigentum an Versorgungsunternehmen ins Gewicht fällt. Aus ordnungspolitischer Sicht erscheint der Rückzug aus dem Unternehmensbesitz angezeigt, vor allem weil die Problematik natürlicher Monopole in vielen Bereichen entschärft ist.

Belastend wirkte sich andererseits auf die Kommunalfinanzen aus, dass die Gemeinden vom Bundesgesetzgeber 1992 verpflichtet worden waren, ab dem Jahr 1996 Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren einen Kindergartenplatz zu garantieren. Durch diese Regelung entstand auf der kommunalen Ebene im Bereich der Kindergärten zunächst ein zusätzlicher Investitionsbedarf, der nach den Rechnungsergebnissen auf jährlich ½ Mrd DM bis 1 Mrd DM geschätzt werden kann und nicht durch zusätzliche Investitionszuweisungen anderer staatlicher Ebenen ausgeglichen wurde. Mit dem vermehrten Angebot von Kindergartenplätzen mussten aber auch die damit verbundenen Personal- und Sachausgaben beziehungsweise die Zuweisungen an

*... sowie  
Beteiligungs-  
veräußerungen*

*Belastung  
durch Bereit-  
stellung von  
Kindergarten-  
plätzen*

*... Personal-  
abbau ...*

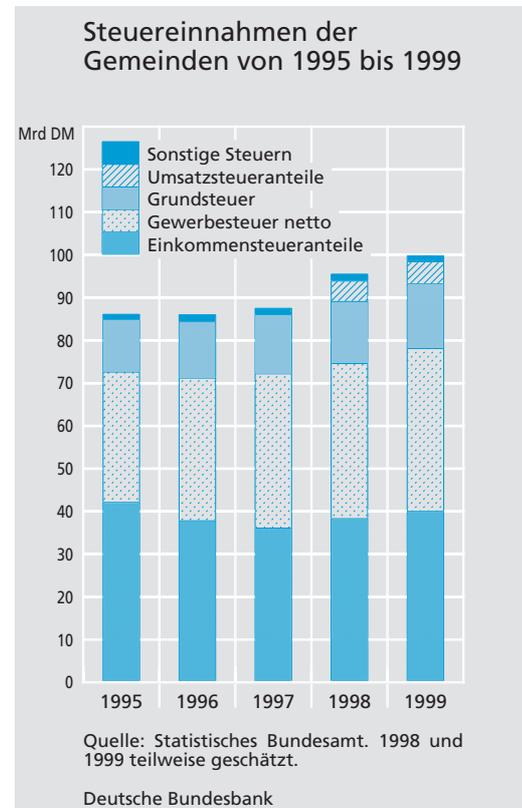
die nichtkommunalen Träger deutlich ausgeweitet werden. Ein Vergleich der Rechnungsergebnisse der Jahre 1992 und 1997 zeigt hier nach einer Korrektur um gestiegene Einnahmen aus Gebühren und Zuweisungen eine Zunahme der Haushaltsbelastung um rund 3 Mrd DM pro Jahr.

*Rückläufige  
Länder-  
zuweisungen*

Außerdem schlug zu Buche, dass die Zuweisungen der Länder, die etwa ein Drittel der kommunalen Gesamteinnahmen ausmachen, 1999 um 5 Mrd DM unter dem Betrag des Jahres 1995 lagen. Dieser Rückgang wurde teilweise durch sinkende Zahlungen im allgemeinen Steuerverbund verursacht. Hinzu kam, dass die Zuschüsse der Länder für kommunale Sachinvestitionen abgenommen haben, was zu deren Rückgang beigetragen hat, teilweise aber auch dadurch bedingt war. Schließlich führten auch Entlastungen der Kommunen aus dem sinkenden Zustrom von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu einem Rückgang der Erstattungen der Länder für die entsprechenden Leistungen.

*Unterschiedliche  
Entwicklung  
der Steuer-  
einnahmen*

Die Entwicklung der Steuereinnahmen wurde durch gegensätzliche Einflüsse geprägt. Bis 1997 hat das Aufkommen nahezu stagniert und damit die Kommunalfinanzen belastet. Hier spielte der starke Rückgang der Erträge aus der veranlagten Einkommensteuer eine wichtige Rolle, der sich nicht zuletzt aus den großzügigen Sonderabschreibungen für Investitionen in den neuen Ländern ergab. Zudem wurde das Steueraufkommen aller Ebenen durch die starke Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags ab 1996 geschmälert, die auf Grund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts erforderlich wurde. Aufkom-



mensmindernd beim kommunalen Einkommensteueranteil wirkte sich ferner die 1996 in Kraft getretene Neuregelung des Kinderlastenausgleichs aus. Seitdem wird das Kindergeld – das inzwischen mehrmals weiter angehoben wurde – zu Lasten der Lohnsteuereinnahmen verbucht.<sup>3)</sup> Allerdings wurde den Ländern als Ausgleich der bei ihnen und den Gemeinden infolgedessen eintretenden Ausfälle eine um zunächst 5 ½ Prozentpunkte höhere Beteiligung an der Umsatzsteuer gewährt.

In den letzten beiden Jahren leisteten die Steuereinnahmen dann mit einem kräftigen

<sup>3</sup> Nach der alten Regelung des „dualen Systems“ zahlte der Bund das Kindergeld. Die Länder und Gemeinden waren nur an den Ausfällen beteiligt, die sich aus den zusätzlichen Kinderfreibeträgen ergaben.

Anstieg einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Haushaltslage. So nahmen zum einen mit der Erholung der veranlagten Einkommensteuer die Erträge aus dem kommunalen Einkommensteueranteil wieder stark zu. Zum anderen partizipierten die Gemeinden seit 1998 an den wachsenden Erlösen aus der Umsatzsteuer, an der ihnen als Ersatz für den Wegfall der zuvor im alten Bundesgebiet erhobenen Gewerbesteuer eine Beteiligung von 2,2 % (1998: 4 3/4 Mrd DM) eingeräumt worden war.<sup>4)</sup> Trotz der Abschaffung der – als Substanzsteuer kritisierten – Gewerbesteuer wuchsen die Gewerbesteuererträge auf Grund umfangreicher Nachzahlungen und höherer Vorauszahlungen bei weitgehend stabilen Hebesätzen in den beiden letzten Jahren noch überraschend kräftig. Hiervon mussten die Gemeinden allerdings einen höheren Anteil als zuvor als Umlage an die Länder abführen.

*Starke  
Differenzen  
zwischen  
einzelnen  
Gemeinden*

Infolge der unterschiedlichen Wirtschaftskraft und der verschiedenen Hebesätze in den einzelnen Gemeinden ergeben sich erhebliche Abweichungen bei den Einnahmen aus dieser zumindest für die Großstädte wichtigsten Steuerquelle. Beispielsweise betrug 1998 unter den Städten Nordrhein-Westfalens das Bruttoaufkommen pro Kopf in Düsseldorf gut 1 900 DM, während Duisburg bei einem nur geringfügig geringeren Hebesatz weniger als ein Viertel dieses Betrags erreichte. Im Landesdurchschnitt belief sich das Aufkommen auf rund 720 DM je Einwohner.

## Auswirkungen von Ausgliederungen kommunaler Einrichtungen

Im Hinblick auf die staatliche und damit auch die kommunale Tätigkeit entspricht es dem marktwirtschaftlichen Prinzip, zunächst zu prüfen, ob Leistungen nicht wirtschaftlicher durch private Aktivitäten erbracht werden können. Erscheint eine private Leistungserbringung nicht sinnvoll, ist zu fragen, in welcher Organisationsform eine effiziente Produktion durch den Staat erfolgen kann. Gerade auf der kommunalen Ebene wurden hier in den vergangenen Jahren sowohl bei der Abgrenzung der Staatstätigkeit als auch bei deren Organisation Fortschritte erzielt.

*Überprüfung  
der  
Staatstätigkeit*

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben besitzen die Kommunen neben der „klassischen“ Verwaltung grundsätzlich Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Organisationsformen. Früher herrschte der so genannte Regiebetrieb vor, der mit allen Ein- und Auszahlungen in den kommunalen Haushaltsplan eingliedert und somit dem kameralistischen Rechnungswesen unterworfen ist. Insbesondere im Bereich der Ver- und Entsorgungsleistungen erscheinen Regiebetriebe jedoch problematisch. Bei diesen Einheiten, die die anfallenden Kosten durch Gebühreneinnahmen vollständig decken sollen, ist ein Rückgriff auf Elemente des kaufmännischen Rechnungswesens ohnehin erforderlich. Darüber hinaus engen die Vorschriften des öffentlichen Dienstrechts einschließlich der entspre-

*Mögliche  
Organisations-  
formen*

<sup>4</sup> Das Mehraufkommen aus der Erhöhung der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt zum April 1998 zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bleibt davon ausgenommen.

chenden Tarif- und Besoldungsvorgaben wirtschaftliche Einrichtungen bei der Anpassung an veränderte Bedarfe stark ein.

Im Gegensatz zu Regiebetrieben sind Eigenbetriebe im Prinzip nur mit ihrem Zuschussbedarf oder ihrer Gewinnabführung im kommunalen Kernhaushalt nachzuweisen. Allerdings sind diese Einrichtungen rechtlich unselbständig und unterliegen noch voll dem öffentlichen Dienstrecht und den Tarifverträgen. Eigengesellschaften wie städtische GmbHs oder AGs sind dagegen auch rechtlich selbständig. Sie können von den Vorgaben des öffentlichen Dienstes abweichen, was mit einer größeren Flexibilität verbunden ist.

*Wirkungen  
auf die  
Einnahmen aus  
Gebühren ...*

Schon seit einiger Zeit sind die Gemeinden bestrebt, Einrichtungen zu verselbständigen, was erhebliche Auswirkungen auf das kommunale Rechnungswesen und die darauf aufbauenden Statistiken hat. Betroffen sind insbesondere die Gebühreneinnahmen. Seit Mitte der neunziger Jahre sind diese Einnahmen um insgesamt mehr als 10 % gesunken, nachdem zuvor jährliche Zuwächse von über 5 % die Regel waren. Dieser Rückgang beruht wohl im Wesentlichen auf der Umwandlung von Regiebetrieben in rechtlich weiterhin unselbständige Eigenbetriebe, die an Stelle von Gebühren in den Kernhaushalten Umsatzerlöse in ihrer davon abgetrennten Gewinn- und Verlustrechnung ausweisen. Bei der Umwandlung in rechtlich selbständige Eigengesellschaften vereinnahmen dagegen die Kernhaushalte im Regelfall weiterhin Gebühren und leiten diese dann weiter.

Bei den Personalausgaben kommt es durch Ausgliederungen stets zu einem Rückgang der in den Kernhaushalten nachgewiesenen Aufwendungen. Inwieweit der in den vergangenen Jahren zu verzeichnende Personalabbau auf solche Vorgänge zurückzuführen ist, muss allerdings offen bleiben. Im Hinblick auf die gesamten Personalausgaben hätte sich in den Jahren 1995 bis 1998 statt des ausgewiesenen Rückgangs wohl ein Anstieg ergeben, wenn die ausgegliederten Einrichtungen weiterhin den Kernhaushalten zugerechnet worden wären. Beim laufenden Sachaufwand sind die Auswirkungen nicht eindeutig. Sofern – wie zumeist bei Eigengesellschaften – auf der Einnahmenseite weiterhin Gebühren im Kernhaushalt verbucht werden, sind auf der Ausgabenseite entsprechende Käufe der Gemeinden von den verselbständigten Einrichtungen auszuweisen, die zumeist wesentlich über den ausgegliederten Sachaufwand hinausgehen, weil sie auch die Finanzierung der Personalausgaben und der kalkulatorischen Kosten der Eigengesellschaften abdecken müssen.<sup>5)</sup> Erfolgt aber – wie zumeist bei Eigenbetrieben – nur noch eine Ergebnisverrechnung mit dem kommunalen Haushalt, nimmt auch der statistisch nachgewiesene laufende Sachaufwand ab.

*... und die  
laufenden  
Ausgaben*

Auf die Entwicklung der Sachinvestitionen üben Ausgliederungen dagegen einen eindeutig dämpfenden Effekt aus. Ein besonders ausgeprägter Rückgang wurde in den letzten Jahren im Bereich der Abwasserwirtschaft

*Auslagerung  
von Sach-  
investitionen*

---

<sup>5)</sup> Beispielsweise dürfte der Anstieg des laufenden Sachaufwands der Kommunen in Nordrhein-Westfalen um über 10 % im vergangenen Jahr zum guten Teil hierdurch bedingt sein.

## Auswirkungen von Ausgliederungen auf die städtischen Finanzen am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main

Im Jahr 1999 hat die Stadt Frankfurt einige größere Reorganisationsmaßnahmen vorgenommen:

- Die bedeutendste Veränderung betrifft die Stadtentwässerung, die in einen Eigenbetrieb ausgegliedert wurde. Nach der Jahresrechnung 1998 verzeichnete diese Einrichtung noch Gebühreneinnahmen von etwa 220 Mio DM. Seit der Ausgliederung werden die Entgelte nicht mehr durch den städtischen Haushalt geleitet, sondern direkt beim Eigenbetrieb als Umsatzerlöse verbucht. Auch die Personalausgaben von gut 30 Mio DM, der Verwaltungs- und Betriebsaufwand (als wichtigster Posten des laufenden Sachaufwands) von gut 80 Mio DM und kalkulatorische Kosten für Abschreibungen und Zinsen in Höhe von fast 90 Mio DM fallen nun nicht mehr im Haushalt an. Die städtischen Investitionen in diesem Bereich werden nach der vierteljährlichen Kassenstatistik für 1999 auf nahezu null beziffert, nachdem für 1998 noch etwa 70 Mio DM ausgewiesen worden waren.
- Die Volkshochschule der Stadt Frankfurt wird seit 1999 ebenfalls als Eigenbetrieb geführt. Dadurch entfallen im Haushalt Gebühreneinnahmen von mehr als 5 Mio DM, Personalaufwendungen von gut 15 Mio DM und Verwaltungs- und Betriebsaufwand von knapp 10 Mio DM. Zum Ausgleich der Verluste der Volkshochschule ist aber im Haushaltsplan eine neue Zuschussposition mit etwa 15 Mio DM veranschlagt.
- Ebenfalls ausgegründet wurde die Kommunale Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Auf Grund der dem Haushaltsplan beigefügten Wirtschaftsunterlagen des neuen Eigenbetriebs lässt sich abschätzen, dass Gebühreneinnahmen von fast 15 Mio DM, Personalaufwand von knapp 40 Mio DM und Verwaltungs- und Betriebsaufwand von etwa 20 Mio DM im Kernhaushalt entfallen. Andererseits werden laufende Zuschüsse von gut 45 Mio DM neu veranschlagt.
- Im Bereich der Abfallwirtschaft wurde der Einzug der Entgelte für die Abfallbeseitigungsanlagen an die Entsorgungsgesellschaft FES GmbH übertragen. Damit entfallen im Haushalt auf der Einnahmenseite Gebühreneinnahmen von etwa 50 Mio DM und auf der Ausgabenseite Verwaltungs- und Betriebsaufwand in entsprechender Höhe. Die Gebühren

für die Abfallsammlung werden weiterhin im Haushalt verbucht.

Insgesamt erklären die skizzierten Vorgänge einen Rückgang der Gebühreneinnahmen von fast 300 Mio DM. Rechnet man diesen Betrag in die Ergebnisse der Kassenstatistik für 1999 ein, ergibt sich statt einer Abnahme der Gebühreneinnahmen um ein Drittel ein Anstieg um etwa 5 %. Auch der Rückgang der Personalausgaben der Stadt von 1998 auf 1999 um knapp 10 % beziehungsweise 100 Mio DM lässt sich weitgehend auf die angesprochenen Umgliederungen zurückführen. Die in den Haushaltsplänen dokumentierte Abnahme der Zahl der besetzten Stellen im Kernhaushalt um etwas mehr als 1 000 oder fast 10 % zwischen 1997 und 1999 kann nahezu vollständig hierdurch erklärt werden. Beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand bewirken die Ausgliederungen eine Abnahme um gut 160 Mio DM. Da in der Kassenstatistik nur ein Rückgang um etwa 115 Mio DM ausgewiesen wird, haben diese Ausgaben 1999 bereinigt deutlich zugenommen. Hinsichtlich der Belastung des Kernhaushalts durch den Schuldendienst hat sich insbesondere die Umwandlung der Entwässerung in einen Eigenbetrieb ausgewirkt. Mit der Übertragung von Vermögen wurden auch Verbindlichkeiten von etwa 850 Mio DM ausgegliedert, so dass im Kernhaushalt Zinszahlungen in einer Größenordnung von 50 Mio DM entfielen. Damit kann der in der Kassenstatistik ausgewiesene Rückgang der städtischen Zinszahlungen um fast 90 Mio DM zum größten Teil erklärt werden. Von der Ausgliederung der Stadtentwässerung gingen auch erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Bauinvestitionen aus. Um diese Maßnahme bereinigt kehrt sich der in der Kassenstatistik ausgewiesene Rückgang um fast 15 % in eine Zunahme von etwa 10 % um.

Auch wenn die von der Stadt Frankfurt im Jahr 1999 ergriffenen Maßnahmen nicht verallgemeinert werden können, zeigen sie doch beispielhaft, dass der unter wirtschaftlichen Aspekten oftmals positiv zu beurteilende Ausgliederungsprozess zu erheblichen statistischen Verzerrungen führt, die bei der Beurteilung und Kontrolle der kommunalen Tätigkeit beachtet werden müssen. Davon sind vor allem die Einnahmen und Ausgaben betroffen. Der Finanzierungssaldo wird weniger stark beeinflusst, weil zu meist bei Ausgliederungen korrespondierende Größen auf beiden Seiten des Etats entfallen.

verzeichnet, in dem es zu zahlreichen Reorganisationen gekommen ist. Freilich können diese Effekte nur einen Teil des starken Rückgangs der kommunalen Sachinvestitionen erklären.<sup>6)</sup> Der ausgliederungsbedingte Rückgang der Sachinvestitionen wirkt sich allerdings nicht in voller Höhe defizitsenkend aus. Nach dem Prinzip der vollen Kostendeckung müssen auch Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen durch Gebühreneinnahmen finanziert werden. Da diese Kosten nicht mit tatsächlichen Abflüssen verbunden sind, wurden in den Gemeindeetats in dieser Höhe Überschüsse gebildet, die bei der Umstrukturierung auf die ausgegliederten Einheiten übertragen werden.

*Einfluss auf die  
Schulden-  
entwicklung*

Bei Ausgliederungen wird freilich nicht nur die Nettokreditaufnahme verringert, sondern häufig auch der zur Finanzierung der Investitionen der betreffenden Einrichtung bereits aufgelaufene Schuldenstand übertragen. Während die Nettokreditaufnahme der Gemeinden in den Jahren 1996 bis 1999 etwa 22 Mrd DM betrug, ist von Ende 1995 bis Ende 1999 der kommunale Schuldenstand nur um 4 Mrd DM auf 176 Mrd DM gewachsen. Ursache für diese Diskrepanz sind in der Schuldenstandstatistik ausgewiesene hohe „sonstige Schuldenabgänge“, die im Wesentlichen auf Ausgliederungen beruhen dürften.

*Beurteilung von  
aggregierten  
Daten erheblich  
erschwert*

Insgesamt ist die Beurteilung der Kommunalfinanzien durch die Ausgliederungen erheblich erschwert worden. Um eine sachgerechte Analyse – auch im Vergleich mit anderen Haushaltsebenen – sicherzustellen, wäre es erforderlich, dass die amtliche Statistik auch von verselbständigten, aber kommunal domi-

nierten Einrichtungen Angaben über deren Einnahmen und Ausgaben erhebt, die mit den Ergebnissen der Kommunalhaushalte zusammengefasst werden können. Derzeit lässt sich nur anhand von Schätzungen und Fallstudien abgreifen, in welchem Ausmaß die Gemeindefinanzstatistik durch die Ausgliederungen verzerrt wird. Vor diesem Hintergrund soll in der Übersicht auf S. 54 am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main für das Jahr 1999 demonstriert werden, welches Gewicht diese durch die Umstrukturierungen bedingten Verzerrungen haben können.

### Zur Lage der Kommunalfinanzien in den neuen Bundesländern

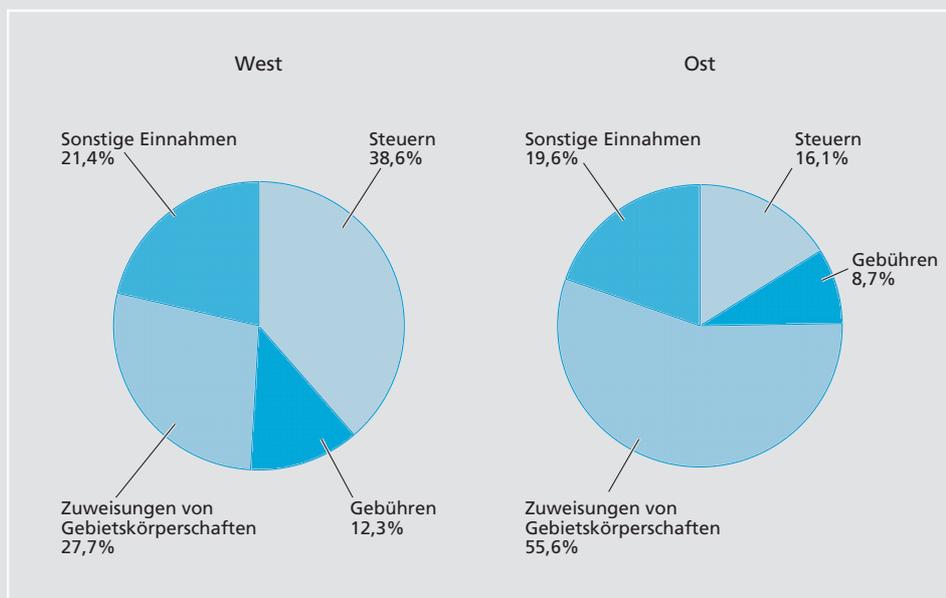
Insgesamt gibt es immer noch erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunalfinanzien in den alten und den neuen Bundesländern. Zwar war im Jahr 1995 im Rahmen des „Solidarpakts“ auch die Finanzausstattung der ostdeutschen Gemeinden deutlich verbessert worden, weil die neuen Länder in den allgemeinen Länderfinanzausgleich einbezogen wurden und der Bund ab 1995 hohe Sonderbedarfszuweisungen und Finanzhilfen für Investitionen gewährt. Das Defizit der ostdeutschen Gemeinden ging infolgedessen 1995 um 3 Mrd DM auf 2 Mrd DM zurück und betrug rund ein Siebtel des kommunalen Gesamtdefizits in jenem Jahr. In den folgenden Jahren konnten die ostdeutschen Gemeinden

*Weiterhin  
erhebliche  
Diskrepanzen  
zwischen West  
und Ost*

---

<sup>6</sup> Nach den Rechnungsergebnissen war etwa die Hälfte der Abnahme in den durch Reorganisationen besonders betroffenen Einrichtungen (vor allem der Entsorgung) zu verzeichnen.

### Einnahmenstruktur der Kommunalhaushalte in den alten und neuen Bundesländern 1999



Quelle: Statistisches Bundesamt, teilweise geschätzt.

Deutsche Bundesbank

jedoch mit der finanziellen Verbesserung im Westen bei weitem nicht Schritt halten.

Ausschlaggebend hierfür war die schwache Entwicklung der Einnahmen. Sie sind seit 1995 kontinuierlich um insgesamt rund 13 % zurückgegangen und lagen damit 1999 um fast 4 % unter dem Pro-Kopf-Niveau in den alten Bundesländern, während sie 1995 auf Grund der hohen Zuweisungen noch um ein Zehntel darüber gelegen hatten (vgl. hierzu das Schaubild auf S. 57). Belastend wirkte sich das immer noch niedrige Steueraufkommen aus. Während die Gemeinden im alten Bundesgebiet im Jahr 1999 durchschnittlich fast 1 500 DM Steuern pro Einwohner vereinnahmen konnten, betrug dieser Wert in den neuen Bundesländern erst annähernd 600 DM oder 40 % des Westniveaus. Dieser

Abstand ist sogar noch um 1½ Prozentpunkte größer als 1995. Entscheidend für die geringen Steuererträge sind vor allem die Einkommen- und die Gewerbesteuer, während die Grundsteuern und die Umsatzsteueranteile pro Kopf mehr als zwei Drittel des Westniveaus erbringen.

Neben der gewinnmindernden Wirkung hoher Lohnstückkosten haben auch die besonderen Vergünstigungen im Rahmen der Ostförderung die Erträge aus der Gewerbesteuer und der veranlagten Einkommensteuer gedämpft. Darüber hinaus wird das Aufkommen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil durch das niedrigere Einkommensniveau in den neuen Bundesländern begrenzt. Besonders belastend wirkt sich zudem seit 1996 die Leistung des Kindergeldes als

*Belastungen bei Gewerbe- und Einkommensteuer*

*Schwache Einnahm-entwicklung*

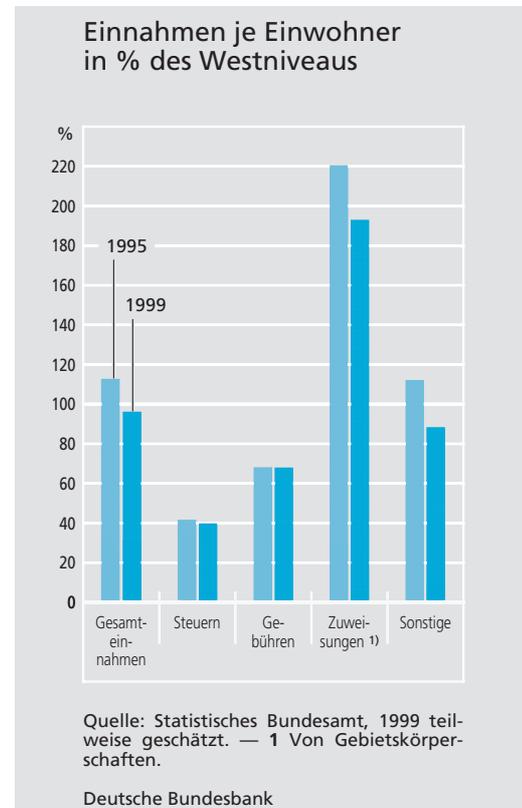
Minderung der Lohnsteuererträge aus, weil dieser einkommensunabhängige Abzug das ostdeutsche Aufkommen relativ wesentlich stärker schmälert. Insgesamt erreichten 1999 die Pro-Kopf-Einnahmen der Ostkommunen aus der Einkommen- und Gewerbesteuer nur gut 30 % des Westniveaus.

*Rückläufige  
Zuweisungen  
der Länder und  
des Bundes*

Angesichts der niedrigen Steuereinnahmen sind die Gemeinden in den neuen Ländern besonders auf Zuweisungen von den Ländern, aber auch vom Bund angewiesen. So waren die gesamten Einnahmen von anderen öffentlichen Haushalten pro Kopf im Jahr 1999 fast doppelt so hoch wie im alten Bundesgebiet. Dieser Vorsprung ist allerdings rückläufig, da die ostdeutschen Länder im Rahmen der Konsolidierung der eigenen Haushalte ihre Zuweisungen nach 1995 stärker gekürzt haben.

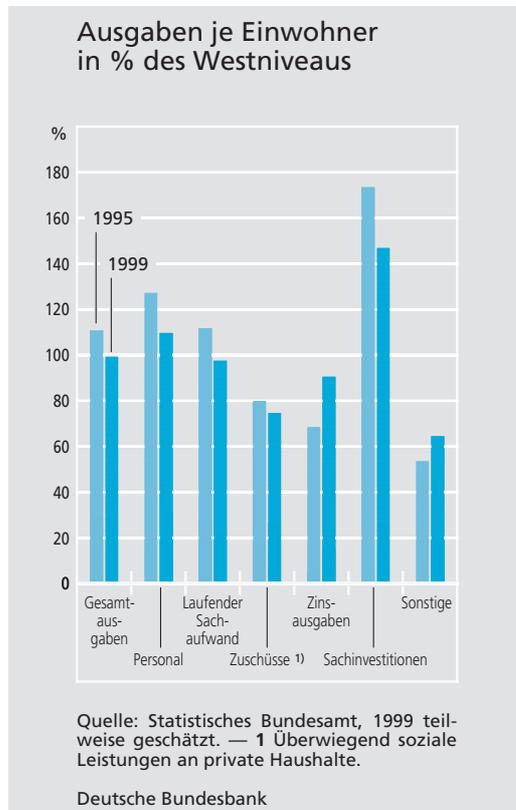
*Ausgaben-  
einsparungen*

Auf diese negative Einnahmenentwicklung mussten die Kommunen mit Ausgabeneinsparungen reagieren, die noch wesentlich über die Anstrengungen der Westgemeinden hinausgingen. Während 1995 die Ausgaben der ostdeutschen Kommunen je Einwohner noch um ein Zehntel über dem Westniveau gelegen hatten, sind sie bis 1999 etwas darunter gesunken (vgl. hierzu das Schaubild auf S. 58).<sup>7)</sup> Dabei waren noch größere Belastungen aus den Tarifabschlüssen als im Westen aufzufangen, weil die Bezüge der Beschäftigten im öffentlichen Dienst von 80 % des Westniveaus (seit Oktober 1994) auf 86,5 % im Jahr 1999 angehoben worden sind. Zur Begrenzung der Personalausgaben wurde deshalb die Zahl der Beschäftigten in den Kernhaushalten stark abgebaut, was an-



gesichts der hohen Personalausstattung unumgänglich war. Die Ausgaben je Einwohner für Personal lagen im Jahr 1999 im Osten allerdings immer noch bei 110 % des Westniveaus (nach freilich 127 % im Jahr 1995), obwohl die Versorgungsausgaben bisher relativ gering sind. In den Kernhaushalten übertraf der Personalbestand je Einwohner 1998 den Vergleichswert im Westen noch um über 40 % (nach zwei Dritteln im Jahr 1995). Bezogen auf die Vollzeitbeschäftigten betrug die Relation 25 % (nach 60 % im Jahr 1995). Damit ergibt sich weiterhin die Notwendigkeit eines Personalabbaus, um eine Überlastung der Kommunalhaushalte im Osten zu vermeiden.

<sup>7)</sup> Der Niveauevergleich ist freilich u. a. wegen länderspezifischer unterschiedlicher Aufgabenzuweisungen an die Kommunen nur von begrenzter Aussagekraft.



Zinsausgaben  
je Einwohner  
schon fast auf  
Westniveau

Während der Schuldenstand im Westen angesichts der ausgeprägten Verbesserung der Finanzlage und der Ausgliederungen gegenüber 1995 weitgehend stagnierte, hat er sich im Osten auf Grund der anhaltenden defizitären Entwicklung weiter erhöht. Infolgedessen haben die Ostgemeinden je Einwohner inzwischen fast den Verschuldungsstand der Westkommunen erreicht.<sup>8)</sup> Die Zinszahlungen je Einwohner belaufen sich mithin schon auf gut 90 % des Westniveaus (nach zwei Dritteln im Jahr 1995).

Geringere  
Belastung  
durch soziale  
Leistungen

Für soziale Leistungen müssen die Kommunen in den neuen Bundesländern pro Kopf dagegen bisher nur etwa zwei Drittel des Westniveaus aufwenden. Ausschlaggebend dafür dürfte sein, dass die Sozialhilfebelastungen durch das niedrigere Kostenniveau bei

der Unterbringung in Einrichtungen sowie durch umfangreichere Ansprüche an vorgelagerte Sicherungssysteme gedämpft werden. Letzteres betrifft vor allem Sozialhilfe auf Grund von Arbeitslosigkeit. Zudem sind die Rentenansprüche von Frauen wegen der stärkeren Erwerbsbeteiligung in der DDR höher als in Westdeutschland.

Auch nach dem wesentlich stärkeren Rückgang der kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen in Ostdeutschland verbleiben je Einwohner noch immer erheblich mehr Mittel als im alten Bundesgebiet. Lagen die Sachinvestitionen pro Kopf zur Mitte der neunziger Jahre noch um drei Viertel über dem Westniveau, betrug dieser Vorsprung 1999 noch knapp 50 %. Inzwischen sind zwar viele Infrastrukturdefizite in den neuen Ländern behoben, aber es verbleiben in manchen Bereichen noch beträchtliche Lücken, die in den kommenden Jahren zu schließen sind.

Sach-  
investitionen  
je Einwohner  
noch höher als  
im Westen

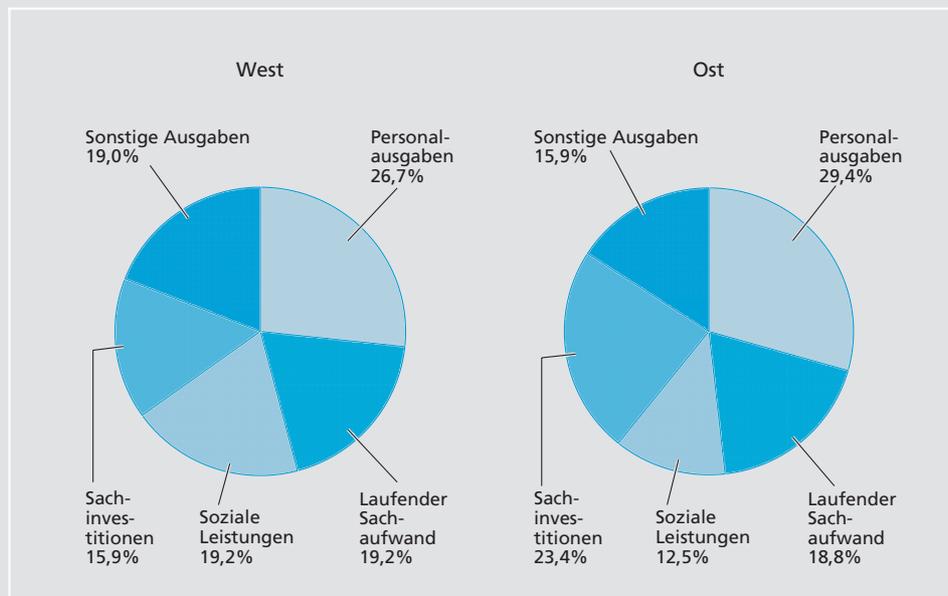
## Aktuelle Entwicklung und Probleme

Für das laufende Jahr zeichnet sich in der Finanzentwicklung bei allenfalls leicht wachsenden Gesamteinnahmen eine etwas stärkere Zunahme der Ausgaben ab. Die Sachinvestitionen dürften insgesamt weiter steigen, obwohl im Osten der Konsolidierungsdruck anhält und hier deshalb mit einem erneuten Rückgang zu rechnen ist. Alles in allem könnten die Kommunen auch im Jahr 2000 noch

Finanzielle  
Perspektiven  
bis 2001

<sup>8</sup> Da in den neuen Ländern insbesondere die Abwasserwirtschaft bereits weitgehend aus den Kernhaushalten ausgegliedert ist, könnte ein bereinigter Vergleich zu dem Ergebnis führen, dass die Belastung aus der Verschuldung inzwischen über der im Westen liegt.

### Ausgabenstruktur der Kommunalhaushalte in den alten und neuen Bundesländern 1999



Quelle: Statistisches Bundesamt, teilweise geschätzt.

Deutsche Bundesbank

einen Finanzierungsüberschuss erzielen. Im nächsten Jahr dominiert dagegen die Belastung aus den geplanten Steuersenkungen, so dass eher eine defizitäre Entwicklung zu erwarten ist. Neben Verlusten bei den Einkommensteueranteilen könnte es zu deutlichen Abstrichen bei den Länderzuweisungen aus dem Steuerverbund kommen, was insbesondere Gemeinden mit schwacher Steuerkraft trifft.

sen, dürfte sich der Druck auf die Gewinnmargen insbesondere der städtischen Versorgungsunternehmen erhöhen. Damit würde auch die bisher übliche Quersubventionierung der defizitären kommunalen Verkehrsbetriebe erschwert. Freilich können die den Gemeinden hieraus insgesamt erwachsenden Probleme kein Anlass dafür sein, auf die aus gesamtwirtschaftlichen Gründen vorteilhafte Deregulierung zu verzichten.

*Einfluss der Liberalisierung der Versorgungsmärkte*

Ein starker Einfluss auf die Kommunalhaushalte zeichnet sich durch die Liberalisierung der Versorgungsmärkte innerhalb der EU ab. Abgesehen von der noch offenen Entwicklung der Konzessionsabgaben, die den Gemeinden bisher von den Versorgern als Gegenleistung für Wegenutzungsrechte und die Zusicherung von Monopolstellungen zuflos-

Vielmehr eröffnen sich auch für die Gemeinden selbst Effizienzvorteile nicht nur durch die Ausgliederung von Aktivitäten aus den Kernhaushalten, sondern darüber hinaus durch die konsequente Privatisierung marktgängiger Dienstleistungen. In den vergangenen Jahren sind hier auch deutliche Fortschritte erzielt worden, die es weiterzuführen

*Fortführung der Reform der kommunalen Tätigkeit*

gilt. Im Hinblick auf die nicht mehr in den Kernhaushalten erfassten, aber weiterhin von den Gemeinden dominierten Bereiche ist es freilich notwendig, dass deren statistische Einbeziehung in die kommunale Ebene und damit auch die Kontrolle der Staatstätigkeit insgesamt sichergestellt wird.

*Kommunal-  
haushalte  
entsprechen  
Vorgabe des  
Stabilitätspakts*

Auch unter Berücksichtigung der in den kommenden Jahren absehbaren Belastungen kann konstatiert werden, dass die Gemeinden zusammen genommen von allen Gebietskörperschaften dem im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerten Ziel eines mittelfristig nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haus-

halts am ehesten entsprechen. Diese Position wurde nicht zuletzt durch das kommunale Haushaltsrecht erreicht, das die Gemeinden nach den außerordentlich hohen Defiziten bis Mitte der neunziger Jahre zu Sparbemühungen – allerdings zu einem guten Teil zu Lasten der Sachinvestitionen – verpflichtete. Für die kommenden Jahre stellt sich für die Gemeinden die finanzpolitische Aufgabe, nicht nur ein erneutes Abgleiten in die Defizitzone zu verhindern, sondern darüber hinaus im Sinne einer „qualitativen Konsolidierung“ eine leistungsfähige Infrastruktur zu sichern. Dies setzt anhaltende Bemühungen bei der Begrenzung der laufenden Ausgaben auch in Zeiten schneller fließender Einnahmen voraus.