

Postfach 12 03 15
10593 Berlin

Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

27. Januar 2003

Telefon (0 30) 3 77 11-0
Durchwahl 3 77 11-7 01
Telefax (0 30) 3 77 11-7 09

eMail

hanns.karrenberg@staedtetag.de

Bearbeitet von
Hanns Karrenberg

Aktenzeichen
20.06.26
Umdruck-Nr.
V 7307

AKTUELLE FINANZLAGE DER STÄDTE

- Rückblick auf 2002 und Prognose für 2003 -

I. Die aktuelle Finanzlage im Überblick	Seite 2
II. Die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben	
1. Die Einnahmeentwicklung	Seite 5
• Steuereinnahmen	Seite 5
• Staatliche Zuweisungen	Seite 8
• Gebühren	Seite 11
• Sonstige Einnahmen	Seite 12
2. Die Ausgabenentwicklung	Seite 13
• Personal- und laufende Sachausgaben	Seite 13
• Soziale Leistungen	Seite 15
• Investitionen	Seite 16
• Sonstige Ausgaben	Seite 18
3. Die Finanzierungsdefizite in West und Ost	Seite 19

I. Die aktuelle Finanzlage im Überblick

Kommunales Finanzierungsdefizit auf Rekordhöhe

Die Finanzlage der Städte, die sich schon 2001 und 2002 stark verschlechtert hat, spitzt sich 2003 dramatisch zu. Das belegt die Entwicklung des gesamten kommunalen Finanzierungssaldos: Der Verschlechterung im Jahr 2001 um fast 6 Mrd. Euro auf ein Defizit von 3,95 Mrd. Euro folgte im vergangenen Jahr ein weiterer Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits auf 6,65 Mrd. Euro und für 2003 muss nach den zu Jahresbeginn vorliegenden Informationen mit einem weiteren Anstieg auf das Rekorddefizit von 9,9 Mrd. Euro gerechnet werden. Selbst ein Defizit in zweistelliger Milliarden Größenordnung kann nicht ausgeschlossen werden. Dabei sind Steuermehreinnahmen durch das Steuervergünstigungsabbaugesetz wegen seines ungewissen Ausgangs nicht berücksichtigt. Für die Personalausgaben sind die von den Kommunen gemeldeten Haushaltsansätze vor Kenntnis des Tarifabschlusses veranschlagt, die insbesondere bei den ostdeutschen, aber auch bei den westdeutschen Kommunen unter den Zusatzbelastungen der Kommunalhaushalte durch den neuen Tarifabschluss liegen.

Weitere rückläufige Einnahmen

Verantwortlich für diese rasante Talfahrt der Kommunalfinanzen ist auch 2002 und 2003 nicht die Ausgabenentwicklung der Kommunen, sondern ihre weiter rückläufigen Einnahmen: Nach – 2,1 im Jahr 2001 und – 0,9 im Jahr 2002 wird nun für 2003 ein Minus von 2,3 % erwartet (ohne Flutopferhilfen für die kommunale Infrastruktur). Maßgeblich für die rückläufige Einnahmeentwicklung war insbesondere in den Städten auch 2002 vor allem der fortgesetzte Gewerbesteuer einbruch. Die gesamten Gewerbesteuer einnahmen der Städte und Gemeinden lagen 2002 noch einmal um 9,1 % unter dem Niveau von 2001, das bereits um 11,4 rückläufig war. Im Jahr 2003 werden dagegen die Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen noch stärker rückläufig sein als die Steuereinnahmen der Städte und Ge-

Fortgesetzter Gewerbesteuer einbruch

meinden, nicht zuletzt auch weil Länder immer wieder versuchen, ihre eigenen Finanzprobleme durch Zuweisungskürzungen zu Lasten der Kommunen zu lösen.

**Ausgabenentwicklung
auf Maastrichtkurs**

Für die kommunalen Gesamtausgaben ist nach der Begrenzung der Ausgabenentwicklung auf unter 1 % im Jahr 2002 für 2003 mit einer Stagnation zu rechnen (ohne Mittelverwendung der Flutopferhilfen für die kommunale Infrastruktur). Bei beschleunigtem Wachstum der Ausgaben für soziale Leistungen, also insbesondere für Sozial- und Jugendhilfe sowie ab 2003 für die Grundsicherung, und wegen des hohen Gewichts der Personalausgaben in den Kommunalhaushalten ist jedoch eine stärkere Zunahme der laufenden Ausgaben der Kommunen unausweichlich: Für 2002 wie für 2003 ist hierfür jeweils von + 2,4 % auszugehen. Infolgedessen ist eine Begrenzung der Entwicklung der kommunalen Gesamtausgaben auf 0 bis + 1 % auch 2002 und 2003 nur durch eine weitere Reduzierung der Investitionsausgaben zu erreichen. Ohne die einmaligen Ausgaben für die Beseitigung der Flutopferschäden an der

**Der Preis: Fortgesetzter
Investitionsverfall**

kommunalen Infrastruktur sehen sich die Kommunen insbesondere 2003 zu einer beschleunigten Reduzierung ihrer Sachinvestitionen gezwungen. Die kommunalen Bauinvestitionen liegen damit um ein Drittel, ohne die Beseitigung der Flutschäden sogar um über 40 % unter dem Niveau von 1992.

**Hochgradig defizitäre
Verwaltungshaushalte
der Städte**

Vor allem der fortgesetzte Einbruch der wichtigsten städtischen Steuerquelle, der Gewerbesteuer, hat im vergangenen Jahr insbesondere in den Verwaltungshaushalten der Städte die Finanzprobleme weiter verschärft. Schon 2001 waren infolge des Gewerbesteuereinbruchs die Deckungslücken in den Verwaltungshaushalten der Städte sprunghaft um fast 50 % angestiegen und hatten sich allein für die unmittelbaren Mitgliedstädte des Deutschen Städtetages auf 5 Mrd. Euro summiert. Das Ausmaß dieser Defizite in den Verwaltungs-

haushalten, die für 2002 frühestens Ende März vorliegen, macht die Finanzkrise der Städte noch deutlicher als die Finanzierungssalden des kommunalen Gesamthaushalts, die durch die seit Jahren stark zurückgefahrenen Investitionsausgaben reduziert werden und damit trotz ihres starken Anstiegs noch ein geschöntes Bild der kommunalen Finanzlage zeichnen. Die hochgradig defizitären Verwaltungshaushalte der großen und größeren Städte sind dagegen der beste Indikator für die städtische Finanzkrise. Sie machen deutlich, dass und in welchem hohem Maß die Städte Jahr für Jahr gezwungen sind, laufende Personal- und Sachausgaben und ihre Sozialtransfers mit Kassenkrediten zu decken. Auch 2002 mussten die Kommunen ihre Kassenkredite wieder um über 2 Mrd. Euro stark aufstocken. Zur Jahresmitte summierten sie sich auf 11,7 Mrd. Euro und waren damit mehr als zehn mal so hoch wie 1992. Auch 2003 öffnet sich die Schere zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben der Kommunen weiter, so dass die Deckungslücken in den Verwaltungshaushalten und der Zwang zu dauerhaftem Kassenkrediteinsatz erneut wachsen werden.

Laufende Ausgabenfinanzierung durch Kassenkredite

Dringende Gemeindefinanzreform

Vorrangige Sofortmaßnahmen

Dieses Bild von der größten Finanzkrise der Städte beweist erneut, wie dringend die Gemeindefinanzreform ist. Sie muss für die Städte - vor allem für die strukturschwachen - zu starken Verbesserungen der städtischen Steuereinnahmen, insbesondere durch die Modernisierung der Gewerbesteuer, sowie zu erheblichen Entlastungen von Ausgaben führen, insbesondere im Bereich der Sozialtransfers. Sonst verfehlt sie ihr zentrales Ziel. Der weitere Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits trotz eng begrenzter Ausgabenansätze macht aber auch deutlich, dass schon mit Wirkung für 2003 Sofortmaßnahmen notwendig sind. Vorrangig sind dabei die unverzügliche Aussetzung der Anhebung der Gewerbesteuerumlage durch das Steuersenkungsgesetz, da mit dem Einbruch der Gewerbesteuererinnahmen seit 2001 die Geschäftsgrundlage weggefallen ist,

und Investitionshilfen des Bundes, die für die ostdeutschen wie für die westdeutschen Kommunen angesichts des zunehmenden Verfalls der Infrastruktur in den Städten, aber auch unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten dringend geboten sind.

II. Die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben

1. Die Einnahmeentwicklung

Die gesamten kommunalen Einnahmen waren nach 2001 auch im vergangenen Jahr erneut rückläufig und werden sich 2003 weiter reduzieren. Nach den bisher vorliegenden Informationen ist damit zu rechnen, dass die Gesamteinnahmen der westdeutschen Kommunen nach einem Rückgang im Jahr 2002 um 1,1 % sich in diesem Jahr um durchschnittlich weitere 2,2 % reduzieren werden. In den ostdeutschen Kommunen, deren Gesamteinnahmen 2002 um 0,3 % unter Vorjahresniveau lagen, ist 2003 – ohne die Flutopferhilfen zur Beseitigung von Schäden in der kommunalen Infrastruktur – ein durchschnittlicher Einnahmerückgang um 2,0 % zu erwarten.

- **Steuereinnahmen**

**Weiter rückläufige
Steuereinnahmen**

**... der westdeutschen
Städte**

**Fortgesetzter
Gewerbesteuereinbruch**

Im vergangenen Jahr lagen die Steuereinnahmen der westdeutschen Städte und Gemeinden um weitere 4 % unter dem Niveau von 2001, das infolge des Gewerbesteuerinbruchs und des Steuersenkungsgesetzes bereits stark abgesenkt war. Auch 2003 muss mit einem weiteren Minus der gesamten Steuereinnahmen der westdeutschen Städte und Gemeinden gerechnet werden (-0,9 %). Dabei sind Mehreinnahmen aufgrund des Steuervergünstigungsabbaugesetzes nicht berücksichtigt.

2002 war der fortgesetzte Gewerbesteuerinbruch in den Städten wie schon 2001 die Hauptursache für diesen Rückgang der gemeindlichen Steuereinnahmen in den alten Ländern. Da der kommunalen Forderung, die Anhebung der Gewerbesteuer-

umlage zugunsten von Bund und Ländern durch das Steuersenkungsgesetz rückgängig zu machen, bisher nicht entsprochen wurde, sichern sich zudem Bund und Länder Jahr für Jahr wachsende Anteile am Gewerbesteueraufkommen. Die Folge ist, dass die Einnahmen der Städte und Gemeinden aus dieser Steuer noch stärker wegbrechen: Im Durchschnitt der westdeutschen Städte und Gemeinden 2002 um - 9,7 % nach - 11,3 % im Jahr 2001. Wenn die Bundesratsmehrheit mit ihrem Gesetzesantrag, der die Aussetzung dieser Umlageerhöhung ab 2003 vorsieht, nicht erfolgreich ist, werden die Gewerbesteuer-einnahmen der Städte und Gemeinden auch 2003 weiter rückläufig sein, selbst wenn sich die Hoffnung auf ein nicht weiter sinkendes Gewerbesteueraufkommen in diesem Jahr – im Gegensatz zu 2002 – erfüllen sollte. Die vorliegende Prognose geht für die Gewerbesteuererinnahmen der westdeutschen Städte und Gemeinden im Jahr 2003 von einem durchschnittlichen Rückgang um 3,5 % aus.

Unerfüllte Erwartung für die Gemeindeanteile an der ESt und USt

Für 2002 blieben nicht nur die Gewerbesteuererwartungen, sondern auch die Einnahmeerwartungen für die gemeindlichen Beteiligungen an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer unerfüllt. So blieben die Einnahmen der westdeutschen Städte und Gemeinden aus beiden Steuerbeteiligungen im vergangenen Jahr letztlich sogar um 1,3 % unter dem Niveau von 2002. Auch für 2003 zeichnet sich für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kein Wiederanstieg ab (- 0,5 %). Dabei sind keine Mehreinnahmen aus der um ein Jahr verschobenen Steuerentlastungsstufe berücksichtigt, da sie den Städten und Gemeinden nicht zur Haushaltsfinanzierung zur Verfügung stehen, sondern für die Flutopferhilfen reserviert sind. Für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer gehen wir – in Übereinstimmung mit den Steuerschätzern – nach den Minusraten der Umsatzsteuerentwicklung in den beiden Vorjahren für 2003 von der Rückkehr zu einem normalen Zuwachs von 2,2 % aus.

Allerdings hat sich schon 2002 diese Erwartung nicht erfüllt.

Weiter schwache Steuereinnahmen der ostdeutschen Städte und Gemeinden

Im Durchschnitt der ostdeutschen Städte und Gemeinden haben sich im Gegensatz zu 2001 die Steuereinnahmen im vergangenen Jahr nicht so negativ entwickelt wie in den alten Ländern. Durch einen Sondereffekt beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer haben sie sogar geringfügig zugenommen (+ 2,0 %). Für 2003 ist aus heutiger Sicht mit einer Stagnation der gemeindlichen Steuereinnahmen in den neuen Ländern zu rechnen. Je Einwohner haben sich die Steuereinnahmen der ostdeutschen Städte und Gemeinden in den neuen Ländern im Vergleich zu den alten Ländern etwas verbessert. Sie bleiben aber auch 2002 und 2003 mit etwas über 42 % des Westniveaus äußerst schwach. Mit nur gut einem Viertel des Westniveaus ist der Rückstand der ostdeutschen Städte und Gemeinden beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer besonders groß.

Schwächerer Rückgang der ostdeutschen Gewerbesteuererinnahmen

Ein Grund für diese Entwicklung der gemeindlichen Steuereinnahmen in den neuen Ländern im Jahr 2002 war das im Vergleich zu den alten Ländern deutlich schwächere Minus der Gewerbesteuererinnahmen, das bei durchschnittlich - 1,8 % lag. Für 2003 zeichnet sich nach den vorliegenden Umfrageergebnissen auch für die neuen Länder ein Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen der Städte und Gemeinden ab, der allerdings auch in diesem Jahr mit durchschnittlich - 0,8 % schwächer ausfällt als in den alten Ländern. Die rückläufige Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer war in den neuen Ländern 2002 überlagert durch eine positive Spitzabrechnung für 2001. Infolge der insgesamt positiven Entwicklung dieser Einnahmen im Jahr 2002 ist ihr Rückgang 2003 in den neuen Ländern (- 3,5 %) stärker als in den alten Ländern. Für die gemeindliche Umsatzsteuerbeteiligung wird in den neuen wie in den alten Ländern - nach dem erneuten Rückgang des Jahres 2002 - für 2003 wieder mit einem Zuwachs von

über 2 % gerechnet.

- **Staatliche Zuweisungen**

**Wachsende Zuweisungs-
abhängigkeit der Städte
und Gemeinden in Ost
und West**

Die kommunalen Finanzausgleichssysteme – und zwar in den ostdeutschen wie in den westdeutschen Ländern – zielen im wesentlichen darauf ab, die kommunale Finanzmasse insgesamt aufzustocken (fiskalische Funktion), die originären Einnahmedifferenzen innerhalb vergleichbarer Gemeindegruppen zu mildern (redistributive Funktion) sowie bestimmte Sonderbedarfe beispielsweise von zentralen Orten finanzierbar zu machen (raumordnungspolitische Funktion). Vor allem für die Städte und Gemeinden in den neuen Ländern, die mit ihrer desolaten Steuerkraft von rd. 40 % des Westniveaus nach wie vor am Tropf ihrer Zuweisungssysteme hängen, ist das fiskalische Funktionieren ihrer Zuweisungssysteme von existenzentscheidender Bedeutung.

Nach den rasanten Einbrüchen bei der Gewerbesteuer, der wichtigsten städtischen Steuerquelle, hat aber auch in westdeutschen Städten die fiskalische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs eine neuen stärkeren Stellenwert erfahren. Infolge der weiter schrumpfenden steuerlichen Basis wächst nun auch im Westen die Abhängigkeit der Städte von staatlichen Finanzaufwendungen. Ohne massive Staatshilfen sehen sich viele Städte nicht mehr in der Lage, den Ansprüchen ihrer Bürgerinnen und Bürger in Sachen Administration, Ver- und Entsorgung, Bildung und Kultur angemessen entsprechen zu können. Aufbau, Ausbau und Erhalt der kommunalen Infrastruktur – Voraussetzungen für moderne Wirtschaftsstrukturen und ökonomisches Wachstum – sind von den Städten aus eigener Kraft nicht zu schaffen. Auch in dieser Frage sind die Länder mit ihren Transfersystemen gefordert.

**Sinkende fiskalpolitische
Effizienz der Finanzaus-
gleichssysteme**

Gleichwohl haben in den letzten Jahren die Finanzausgleichssysteme in den alten wie in den neuen Ländern hinsichtlich ihrer fiskalpolitischen Effizienz „Federn“ lassen müssen. Insbesondere die Zuweisungssysteme der alten Bundesländer, deren Dotierungen zu über 70 % von den Steuerverbänden abhängen, stehen seit 2001 ganz unter dem Zeichen der Steuerentlastungspolitik. Die steuerpolitisch gewollten Mindereinnahmen der Länder bei den Gemeinschaftssteuern und bei weiteren Verbundsteuern wirken sich systemgemäß in entsprechend reduzierten Leistungen bei den Zuweisungen an die Kommunen aus.

**Kommunale Steuerver-
bünde im Zeichen der
Steuerentlastungspolitik**

Zunächst, d.h. in den Jahren 2001/2002 konnte diese Negativentwicklung noch durch positive Abrechnungsergebnisse aus den Steuerverbänden der Finanzausgleichsjahre 1999/2000 abgemildert werden. Dadurch konnten im Westen die Finanzausgleichsbilanzen 2002 im Gesamtbild noch knapp über Vorjahresniveau gehalten werden. Die wachsende Knappheit der Finanzausgleichsgelder wurde – ganz im Sinne einer Schadensbegrenzung – mit - 1,4 % bei den staatlichen Investitionszuweisungen abgebucht. Dieses verstärkt den schon seit Jahren anhaltenden Verfall der kommunalen Investitionen, verschafft aber den defizitären Verwaltungshaushalten zumindest einen marginalen Zuwachs an laufenden Zuweisungen in Höhe von 1,1 %.

Die Zuweisungsentwicklung 2002 zeigt für die ostdeutschen Städte, Gemeinden und Kreise mit jeweils + 0,9 % bei laufenden und investiven Transfers ein ähnlich trübes Bild, dessen Dramatik allerdings sofort zunimmt, wenn man die besondere Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen ins Kalkül zieht.

**Finanzausgleichs-
debakel 2003**

Für das Finanzausgleichsjahr 2003 deuten die vorliegenden Planungen insbesondere der westdeutschen Länder auf ein Fi-

nanzausgleichsdebakel ganz besonderer Art hin. Zu den steuerpolitischen und konjunkturell bedingten Wachstumsschwächen der Steuerverbünde kommen nun noch außergewöhnlich hohe negative Abrechnungsbeträge aus Finanzausgleichsvorjahren. Allein in Nordrhein-Westfalen müssen die Städte, Gemeinden und Kreise von ihren ohnehin deutlich schrumpfenden Finanzzuweisungen noch mehr als 660 Mio.€ an die Landeskasse zurückerstatten. Dem kommunalen Finanzausgleich 2001 waren – für die Finanzstrategen des Landes überraschend – die Verbundgrundlagen abhanden gekommen. Hierdurch waren im Jahr 2001 zuviel Finanzausgleichsgelder in die kommunalen Kassen gezahlt worden
– leider nur vorübergehend !

Kumulation von Wachstumsschwächen der Steuerverbünde mit Rückzahlungsansprüchen der Länder

Die kumulativen Wirkungen von konjunkturell und steuerpolitisch bedingten Wachstumsschwächen der Steuerverbünde mit negativen Abrechnungsergebnissen aus Finanzausgleichsvorjahren ergeben in den westdeutschen Ländern einen Gesamtzuweisungsverlust von fast 4,5 % . Und selbst dieses desaströse Minus ist noch risikobehaftet: Es ist durchaus denkbar, dass eine nochmalige Überprüfung der Verbundsteuern einschließlich der erwarteten Auswirkungen des Steuervergünstigungsabbaugesetzes zu weiteren Korrekturen der Finanzausgleichsbilanzen „nach unten“ zwingt. Nach derzeitigem Planungsstand der westdeutschen Länder reduzieren sich die laufenden Zuweisungen im Jahre 2003 um 4,5 %, die Investitionszuweisungen werden um 3,2 % gekürzt. Der anhaltende Sinkflug der Steuerverbünde wird also in den westdeutschen Ländern mit voller Wucht die Zuweisungen für die kommunalen Verwaltungshaushalte treffen.

... tiefrote Zahlen in den Finanzausgleichsbilanzen 2003

Die Finanzausgleichsperspektiven 2003 für die Städte, Gemeinden und Kreise in den neuen Ländern sehen nur auf den ersten Blick erträglicher aus. Hier haben die Zuweisungen aus

dem Flutopferhilfefonds zur Beseitigung von Flutschäden an der kommunalen Infrastruktur zu einem deutlichen Anstieg der investiven Zuweisungen geführt. Bereinigt um diese Flutopferhilfen sinken allerdings die Investitionszuweisungen deutlich um 4 ½ %. Auch die von der letztjährigen Flutkatastrophe nicht betroffenen Städte und Gemeinden fragen sich in Anbetracht dieser Zuweisungsperspektive, wie sie eine funktionierende kommunale Infrastruktur auf- und ausbauen sollen. Gerade die kommunalen Investitionen in die Infrastruktur sind aber für die strukturelle Erneuerung und für den wirtschaftlichen Aufschwung der ostdeutschen Kommunen unabdingbar.

- **Gebühren**

**Ruhe an der
Gebührenfront**

An der Gebührenfront der Städte und Gemeinden in Ost wie in West herrscht Ruhe. In den vergangenen Jahren hatten die Städte Gebühreneinrichtungen vor allem im Bereich der Ver- und Entsorgung aus ihren Kernhaushalten ausgegliedert. Unter dem Diktat der knappen Kassen und wohl auch unter dem Druck wachsender Widerstände gegen steigende Gebührensätze waren Strategien zur Effizienzsteigerung gesucht worden. Durch Privatisierung – in welcher Form auch immer – sollten auch bei der Produktion öffentlicher Güter die Leistungsabläufe effektiver organisiert und Effizienzvorteile privater Organisationsstrukturen zu Kostensenkungen bei öffentlichen Gütern und Diensten genutzt werden.

**Es herrscht der gebühren-
politische Normalfall**

Diese Ausgliederungsprozesse scheinen inzwischen weitgehend abgeschlossen. Es dominiert der gebührenpolitische Normalfall. Die Gebühren entwickeln sich nach Maßgabe der Produktionskosten gebührenpflichtiger Leistungen, aber auch infolge von Änderungen bei Angebot und Nachfrage. Sofern Städte im Zuge ihrer Sparpolitik komplette Einrichtungen wie z.B. Bäder schließen, muss dies Auswirkungen auf ihre Gebühreneinnahmen haben. Auch die demographische Entwicklung, d.h. der

Rückgang der potentiellen Nutzer, hat gebührenpolitisch restriktive Effekte.

**Keine Haushaltssanierung
über Gebühren**

Es bleibt dabei: Die Gebührenkarte ist und bleibt für die kommunalen Haushaltssanierer ausgereizt. Von einem Gebührenfiskalismus zur Sanierung der Stadtetats kann nicht die Rede sein. Noch ausgliederungsbedingt gingen die Gebühreneinnahmen im Jahre 2002 um rd. 2,4 % zurück. Im kommenden Jahr rechnen wir mit einem moderaten Anstieg in Höhe von 1/2 %.

- **Sonstige Einnahmen**

**Schwache Entwicklung
der sonstigen Einnahmen**

Die gesamten sonstigen Einnahmen der Kommunen haben 2002 mit + 1,2 % wie schon 2001 nur geringfügig zugenommen, obwohl sich hierin im vergangenen Jahr auch Mittel in der Größenordnung von einer Milliarde Euro, die allein eine Stadt aus Beteiligungsverkäufen dem städtischen Haushalt zugeführt hat, und Barwertvorteile aus Cross-Border-Leasinggeschäften mehrerer Städte niedergeschlagen haben. Etwas positiver entwickelt haben sich die sonstigen Einnahmen im vergangenen Jahr in den Kommunalhaushalten der westdeutschen Kommunen (+ 2,4 %). Dagegen waren sie in den ostdeutschen Kommunalhaushalten nach einem Rückgang im Jahr 2001 um 5,3 % im vergangenen Jahr weiter um 6,1 % rückläufig. Damit setzt sich der kontinuierliche Rückgang dieser Einnahmen seit Mitte der 90er Jahre fort. Insbesondere haben sich seit 1997 die Einnahmen aus Vermögensverkäufen, die in den 90er Jahren einen größeren Betrag zur Haushaltsfinanzierung der ostdeutschen Kommunen geleistet haben als in den alten Ländern, mehr als halbiert.

Die vorliegenden Haushaltsplanzahlen der Kommunen für 2003 lassen in diesem Jahr nicht nur in den ostdeutschen, sondern auch in den westdeutschen Kommunen einen Rückgang der

sonstigen Einnahmen in den kommunalen Verwaltungs- und Vermögenshaushalten erwarten, insgesamt jeweils um über 3 %. Eventuell von einzelnen Städten, Gemeinden und Kreisen geplante größere Vermögensverkäufe sind also aus diesen Haushaltsplanungen 2003 bisher nicht erkennbar, aber nicht auszuschließen. Sie würden allerdings das Bild des laufenden Betriebsergebnisses der Kommunen und das kommunale Finanzierungsdefizit schönen.

2. Die Ausgabenentwicklung

Kommunale Ausgabenentwicklung auf Konsolidierungskurs

Die kommunale Ausgabenentwicklung auch der Jahre 2002 und 2003 ist geprägt durch den unvermindert hohen Konsolidierungsdruck, aber auch durch die begrenzten Möglichkeiten der Kommunen, das Wachstum ihrer laufenden Ausgaben gering zu halten. Die spezifische Struktur der Kommunalhaushalte mit dem hohen Gewicht der Personalausgaben und Sozialtransfers (Sozialhilfe, Jugendhilfe u. ä.) und der gerade in den Städten schon seit Jahren gefahrene Konsolidierungskurs setzt weiteren Ausgabekürzungen in den Verwaltungshaushalten Grenzen und macht weitere Rückführungen der kommunalen Investitionen unausweichlich. Insgesamt konnten die Kommunen aber ihre Ausgabenentwicklung 2002 in den alten Ländern auf + 1,1 % begrenzen, während die kommunalen Gesamtausgaben in den neuen Ländern erneut leicht rückläufig waren (- 0,2 %). Für 2003 zeichnet sich nach den vorliegenden Haushaltsplanungen in den westdeutschen und – ohne die einmaligen Ausgaben für die Beseitigung von Flutschäden an der kommunalen Infrastruktur – auch in den ostdeutschen Kommunalhaushalten eine annähernde Stagnation der Gesamtausgaben auf dem Niveau von 2002 ab. (+ 0,2 bzw. - 0,4 %).

- **Personal- und laufende Sachausgaben**

Personalausgaben 2002

Die im Jahr 2002 wirksame Tariferhöhung um 2,4 %, die für die Arbeiter und Angestellten am 1. September 2001, für die Beamten am 1. Januar 2002 in Kraft getreten war, hat im vergangenen Jahr zu einer Zunahme der kommunalen

Haushaltsbelastungen durch Tariferhöhung

Personalausgaben in den alten Ländern um 2,1 % geführt. Die ostdeutschen Kommunen haben ihre Personalausgaben 2002 dagegen trotz dieser Tariferhöhung und der fortgesetzten Anpassung auf 90 % der Westtarife erneut um 1,1 % reduziert. Das war nur möglich durch eine Fortsetzung des Personalabbaus, den die ostdeutschen Kommunen schon seit 1992 Jahr für Jahr vornehmen müssen, um ihre Haushalte finanzierbar zu halten. Personalzahlen für alle ostdeutschen Kommunen liegen für 2002 noch nicht vor, aber nach Umfrageergebnissen des Deutschen Städtetages haben seine ostdeutschen Mitgliedstädte 2002 gegenüber 2001 die Zahl ihrer Vollbeschäftigten nochmals um 5,9 %, die Gesamtbeschäftigtenzahl unter Berücksichtigung der verstärkten Teilzeitbeschäftigung um 4,4 % reduziert. Auch 2002 konzentrierte sich dieser Personalabbau wieder vor allem auf die sozialen Einrichtungen und hier insbesondere auf die Kindertageseinrichtungen.

Fortgesetzter Personalabbau der ostdeutschen Kommunen

Personalausgaben 2003

Für die Personalausgaben des Jahres 2003 enthält die vorliegende Prognose die Haushaltsansätze, die die Städte, Gemeinden und Kreise vor Kenntnis des neuen Tarifabschlusses veranschlagt haben: Mit durchschnittlich + 2,1 % in den westdeutschen und + 0,7 % in den ostdeutschen Kommunalhaushalten liegen sie insbesondere in den neuen Ländern, aber auch in den alten Ländern unter den prozentualen Haushaltsmehrbelastungen für 2003 durch den neuen Tarifabschluss. Wegen des großen Gewichts der unteren Vergütungsgruppen unter den kommunalen Arbeitern und Angestellten, für die die Tariferhöhung von 2,4 % bereits ab 1. Januar 2003 gilt und für die die vereinbarte Einmalzahlung relativ eine größere Bedeutung hat als für höhere Einkommen, muss für die westdeutschen

**... erneut im Zeichen
von Tarifierhöhung
und Personalabbau**

Kommunalhaushalte 2003 von einer Mehrbelastung oberhalb von 2,5 % ausgegangen werden, zumal kurzfristig nur begrenzt Haushaltsentlastungen durch den Wegfall des arbeitsfreien Tages erzielbar sein dürften. Wegen der weiteren Anpassung der Osttarife auf 91 % des Westniveaus, die allein eine Zusatzbelastung von 1,1 % bedeutet, fallen die Mehrbelastungen in den ostdeutschen Kommunalhaushalten noch erheblich höher aus. Infolgedessen müssen insbesondere die ostdeutschen Kommunen auch 2003 den Personalabbau des vergangenen Jahrzehnts fortsetzen, wenn sie trotz dieses Tarifabschlusses eine Begrenzung ihres Personalausgabenwachstums auf 0,7 % erreichen wollen. Mit dieser Begrenzung würden die Personalausgaben der ostdeutschen Kommunen je Einwohner erstmals das Westniveau unterschreiten (98,4 %), das sie bereits 2002 erreicht haben.

Laufende Sachausgaben

Nach der nun schon ein Jahrzehnt währenden Konsolidierungsphase in den Städten werden auch in der Entwicklung des laufenden Sachaufwandes in den Kommunalhaushalten die Grenzen der Haushaltskonsolidierung durch Reduzierung der laufenden Ausgaben spürbar. Nach durchschnittlichen Zuwächsen von + 2,5 bzw. 2,1 % in den westdeutschen und ostdeutschen Kommunalhaushalten im Jahr 2002 gehen wir aber für 2003 von abgeschwächten Zuwächsen dieser Ausgaben aus (1,2 bzw. 1,0 %). In den neuen Ländern liegen diese Ausgaben je Einwohner bei knapp 90 % des Westniveaus.

- **Soziale Leistungen**

**Beschleunigtes Wachstum
der sozialen Leistungen**

Der Wiederanstieg der kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen hat im vergangenen Jahr unsere Erwartungen mit durchschnittlich + 4,8 % in den alten und + 5,9 % in den neuen Ländern noch übertroffen. Neben dem beschleunigten Wachstum der Sozialhilfeausgaben außerhalb von Einrichtungen, in

der sich mit Verzögerung die Entwicklung am Arbeitsmarkt spiegelt, mussten insbesondere die ostdeutschen Kommunen ihre Mittel für Sozialhilfe in Einrichtungen erheblich aufstocken. Starke Zuwächse wiesen 2002 in den alten wie in den neuen Ländern erneut die Jugendhilfeausgaben auf.

2003 Zusatzbelastung durch die Grundsicherung 2003 erhöhen sich die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen zusätzlich durch die Einführung der Grundsicherung. Entlastungen bei der Sozialhilfe werden durch höhere Belastungen infolge der Grundsicherungsleistungen überkompensiert. Für die Bruttoausgaben der Kommunen für soziale Leistungen, resultiert aus der Einführung der Grundsicherung die Erwartung, dass sich das Wachstum dieser Ausgaben 2003 weiter auf + 5,4 % in den alten und + 6,4 % in den neuen Ländern beschleunigt. Je Einwohner liegen die Ausgaben für soziale Leistungen in den ostdeutschen Kommunalhaushalten mit rund 71 % nach wie vor deutlich unter Westniveau.

Als Ausgleich für die kommunalen Zusatzbelastungen durch die Grundsicherung erhalten die Länder vom Bund Ausgleichsmittel von etwas über 400 Mill. Euro, die an die Kommunen weiter zu leiten sind. Im kommunalen Bereich wird bezweifelt, ob diese Ausgleichsmittel, die zudem nach sachfremden Wohngeldkriterien auf die Länder verteilt werden, ausreichen, um die kommunalen Belastungen durch die Grundsicherung abzudecken.

- **Investitionen**

Fortgesetzter Investitionsverfall 2002 Im vergangenen Jahr waren erwartungsgemäß die Einnahmen in den kommunalen Vermögenshaushalten weiter rückläufig. Das gilt auch für Eigenmittel aus den Verwaltungshaushalten, die insbesondere in vielen großen und größeren Städten angesichts ihrer chronisch defizitären Verwaltungshaushalte schon

seit Jahren nicht mehr zur Verfügung stehen. Wie erwartet war deshalb im vergangenen Jahr eine weitere Reduzierung der kommunalen Investitionen unausweichlich. Die kommunalen Bauinvestitionen waren 2002 insgesamt um 3,9 % rückläufig. Der noch stärkere Rückgang der Ausgaben für den Erwerb von Sachvermögen wurde überlagert durch einen einmaligen Sonderfaktor (Kauf des Bahnhofsgeländes in Stuttgart).

... und 2003

Für 2003 wird sich dieser Verfall der kommunalen Investitionen – ohne die Beseitigung der Flutopferschäden – zwangsläufig beschleunigen. Angesichts weiter rückläufiger Einnahmen in ihren Vermögenshaushalten, insbesondere aus staatlichen Investitionszuweisungen, und der erneuten Verschlechterung der Lage in ihren Verwaltungshaushalten bleibt den Kommunen keine andere Wahl. Das gilt auch mit Blick auf das Maastricht-Defizitkriterium: Nur durch weitere starke Reduzierung ihrer Investitionsausgaben können die Kommunen höhere Zuwächse ihrer Gesamtausgaben und einen noch stärkeren Anstieg ihres Finanzierungsdefizits vermeiden.

Investitionen in den ostdeutschen Kommunen

In den neuen Ländern führt zwar die Verwendung eines Teils der Fondsmittel zur Beseitigung von Flutschäden an der kommunalen Infrastruktur 2003 insgesamt zu einer positiven Entwicklung der kommunalen Bauinvestitionen. Bereinigt um diesen einmaligen Sonderfaktor sind die Bauinvestitionen aber auch in den ostdeutschen Kommunalhaushalten in diesem Jahr wieder stark rückläufig. Damit fallen die – um diesen Sonderfaktor bereinigten – kommunalen Bauinvestitionen 2003 auf unter 50 % des Niveaus von 1992 zurück. Auch die Ausgaben für den Erwerb von Sachvermögen sind weiter rückläufig. Damit gehen wir für die gesamten kommunalen Sachinvestitionen in den neuen Ländern nach einem Rückgang um durchschnittlich 5,6 % im Jahr 2002 für 2003 davon aus, dass sie - ohne die Flutschädenbeseitigung aus Fondsmitteln - um insgesamt 9,3 %

unter dem Niveau des Jahres 2002 und damit nur noch bei 46 % des Niveaus von 1992 liegen. Trotz ihres großen Investitionsbedarfs war und ist der Verfall der Investitionen in den ostdeutschen Kommunen noch stärker als in den alten Ländern. Je Einwohner liegen die kommunalen Bauinvestitionen bzw. die gesamten kommunalen Sachinvestitionen damit in den neuen Ländern nur noch um 35 % bzw. 18 % über Westniveau.

Investitionen in den westdeutschen Kommunen

Auch in den westdeutschen Kommunalhaushalten wird sich der Rückgang der Bauinvestitionen nach – 3,3 % im vergangenen Jahr auf – 7,4 % im Jahr 2003 beschleunigen. Auch hier sind die kommunalen Bauinvestitionen damit seit 1992 um ein Drittel zurückgefallen. Auch ihre Ausgaben für den Erwerb von Sachvermögen müssen die westdeutschen Kommunen zwangsläufig weiter reduzieren. Diese Entwicklung wurde aber 2002 durch den genannten einmaligen Sonderfaktor in Stuttgart überlagert. Darauf ist es auch zurückzuführen, dass die Tabelle für die Entwicklung der Kommunal Finanzen in den alten Ländern für 2002 nur einen schwachen, für 2003 dagegen einen umso stärkeren Rückgang der kommunalen Sachinvestitionen ausweist. Bereinigt um diesen Sonderfaktor reduzieren sich die kommunalen Sachinvestitionen in den alten Ländern 2002 um 4,2 % und 2003 um 7,7 %.

- **Sonstige Ausgaben**

Die sonstigen Ausgaben in den Kommunalhaushalten waren 2002 in den alten Ländern um 3,2 % rückläufig, allerdings gegenüber einem durch einen Sonderfaktor überhöhten Niveau des Jahres 2001. In den ostdeutschen Kommunalhaushalten stagnierten diese Ausgaben auf Vorjahresniveau. Nach den vorliegenden Haushaltsplanzahlen ist für 2003 angesichts des unverminderten Konsolidierungsdrucks mit leicht rückläufigen Entwicklungen der sonstigen kommunalen Ausgaben zu rech-

nen (- 1,3 bzw. - 0,3 %).

3. Die Finanzierungsdefizite in West und Ost

Wachsende Finanzierungsdefizite in den westdeutschen Kommunalhaushalten

Damit erwarten wir für die Gesamtheit der westdeutschen Kommunen 2003 einen auf nur noch + 0,2 % reduzierten Zuwachs der Gesamtausgaben, nach durchschnittlich + 1,1 % im Jahr 2002. Trotz dieser engen Begrenzung der Ausgabenentwicklung, die den Anforderungen für die Einhaltung des Maastricht-Defizit-Kriteriums voll gerecht wird, ist ein deutlicher Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits in den alten Ländern unvermeidlich, da die Gesamteinnahmen der westdeutschen Kommunen nach - 1,9 % im Jahr 2001 auch 2002 (- 1,1 %) und 2003 (- 2,2 %) weiter rückläufig sind. Deshalb gehen wir nach dem derzeitigen Informationsstand – die Daten für das 4. Quartal 2002 liegen erst im März dieses Jahres vor – von einem Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits in den alten Ländern von 3,47 Mrd. Euro im Jahr 2001 auf 6,15 Mrd. Euro im Jahr 2002 aus. Für 2003 erwarten wir einen weiteren Anstieg dieses Defizits auf 9 Mrd. Euro.

... und in den ostdeutschen Kommunalhaushalten

Der Einnahmenrückgang in den ostdeutschen Kommunalhaushalten fiel 2002 mit - 0,3 % schwächer aus als in den alten Ländern. Aber auch die Gesamtausgaben der ostdeutschen Kommunen lagen 2002 geringfügig unter dem Niveau von 2001 (- 0,2 %). Damit entspricht nicht nur die Entwicklung der Gesamteinnahmen und - ausgaben, sondern auch das Finanzierungsdefizit der ostdeutschen Kommunen 2002 mit 0,5 Mrd. Euro unseren Erwartungen zu Beginn des vergangenen Jahres. Für 2003 erwarten wir auch in den neuen Ländern – ohne die Flutopferhilfen – ein Minus der kommunalen Gesamteinnahmen von 2,0 %. Für die Gesamtausgaben ist – ohne die Mittelverwendung der Flutopferhilfen – von einer leicht rückläufigen

Entwicklung auszugehen (- 0,4 %). Infolgedessen zeichnet sich in diesem Jahr in den neuen Ländern trotz der erneut nicht wachsenden Ausgaben ein Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits auf 0,9 Mrd. Euro ab..