

Finanzielle Leistungen der Länder an ihre Gemeinden

Kommunaler Finanzausgleich und andere Finanzhilfen

Otto Dietz

Dipl.-Volkswirt Otto Dietz ist Referatsleiter der Gruppe „Öffentliche Haushalte und Unternehmen“ im Statistischen Bundesamt, Wiesbaden.

Im vorliegenden Beitrag wird die Entwicklung der finanziellen Leistungen der Länder an ihre Gemeinden und Gemeindeverbände seit 1980 dargestellt. Überwiegend handelt es sich dabei um allgemeine Finanzausweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Dabei wird neben der vertikalen Verteilung (Finanzhilfen Land an Gemeinden; Verteilung der Steuereinnahmen auf die Kommunen nach dem Grundgesetz) auch auf die horizontale Verteilung des kommunalen Finanzausgleichs (Verteilung zwischen den Gemeinden eines Landes) eingegangen. Im Vordergrund steht hier die Beschreibung der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen, die das Kernstück des (horizontalen) kommunalen Finanzausgleichs bilden.

Die Finanzhilfen der Länder an ihre Gemeinden und Gemeindeverbände beliefen sich im Jahr 1980 auf 20,9 Mrd. Euro, im Jahr 2003 werden sie voraussichtlich 50,9 Mrd. Euro betragen. Über die Hälfte (1980: 51,8 %, 2003: 54,6 %) davon vergaben die Länder in Form allgemeiner Finanzausweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Die kommunalen Steuereinnahmen haben sich mit 47,4 Mrd. Euro im Jahr 2002 gegenüber 1980 (24,4 Mrd. Euro) knapp verdoppelt.

Der vorliegende Beitrag wurde veröffentlicht in *Wirtschaft und Statistik*, Heft 7/2003, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt. Der Auszug wird mit freundlicher Genehmigung von Herrn Dietz im vorliegenden Heft abgedruckt.

Vorbemerkung

Die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, also die Gemeinden (= kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden) und Gemeindeverbände (= Landkreise, Bezirksverbände, Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden) verfügen aufgrund unterschiedlicher Wirtschaftskraft über unterschiedlich hohe originäre Einnahmen.¹ Sie erhalten daher im Rahmen des jährlich neu zu bestimmenden kommunalen Finanzausgleichs Finanzhilfen aus dem Landeshaushalt. Ziel des Finanzausgleichs ist es in erster Linie, allen Kommunen eines Landes einen finanziellen Mindeststandard zu gewährleisten (fiskalische Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs) sowie übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen ihnen abzubauen (redistributive Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs). Die ver-

T1 Kommunale Steuereinnahmen im früheren Bundesgebiet und in Deutschland 1980 bis 2002

Art der Steuer	1980 ¹⁾	1985 ¹⁾	1990 ¹⁾	1995 ¹⁾	1995 ²⁾	2000 ²⁾	2002 ²⁾
	Mill. EUR						
Steuern insgesamt	24 431	28 766	35 296	40 162	44 002	51 918	47 416
Grundsteuer A	214	234	236	252	313	330	344
Grundsteuer B	2 489	3 192	3 810	5 317	5 978	7 581	7 912
Gewerbsteuer netto ³⁾	10 338	12 238	15 676	14 714	15 583	19 354	15 795
Anteil an der Lohn-/veranlagten Einkommensteuer	10 564	12 430	15 112	19 330	21 532	21 353	20 224
Anteil an der Umsatzsteuer ⁴⁾	–	–	–	–	–	2 667	2 593
Vergnügungssteuer	39	68	178	210	234	238	224
Hundesteuer	66	94	101	119	137	182	196
Sonstige Gemeindesteuern	721	510	183	220	225	214	129

1) Früheres Bundesgebiet. – 2) Deutschland. – 3) Gewerbesteuererwerb abzüglich Gewerbesteuerumlage. – 4) Kommunale Beteiligung erst ab 1. Januar 1998.

¹ Bei den Gemeinden sind die Steuereinnahmen, bei den Gemeindeverbänden die Umlagen (zum Beispiel Kreisumlage bei den Landkreisen oder Amtsumlage bei den Ämtern) die finanzwirtschaftlich bedeutendsten originären Einnahmequellen.

T2 Kommunale Steuereinnahmen in Deutschland 2001 und 2002 nach Bundesländern

Land	Insgesamt	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer netto	Anteil an der Lohn-/veranlagten Einkommensteuer	Anteil an der Umsatzsteuer	Vergnügungssteuer	Hundesteuer	Sonstige Gemeindesteuern
2002									
Deutschland	47 416	344	7 912	15 795	20 224	2 593	224	196	129
Baden-Württemberg	7 733	43	1 178	2 508	3 541	389	37	27	11
Bayern	8 649	79	1 213	2 884	4 037	420	0	16	0
Brandenburg	808	11	202	245	264	69	5	8	3
Hessen	4 845	17	609	1 571	2 337	275	16	13	6
Mecklenburg-Vorpommern	466	20	126	141	124	44	5	5	2
Niedersachsen	4 757	59	929	1 600	1 875	223	34	23	14
Nordrhein-Westfalen	12 911	34	2 191	4 472	5 376	679	84	63	13
Rheinland-Pfalz	2 291	18	380	741	969	118	11	11	45
Saarland	562	1	98	185	226	31	4	3	14
Sachsen	1 351	13	363	487	330	143	7	8	0
Sachsen-Anhalt	775	21	189	274	208	69	6	7	1
Schleswig-Holstein	1 621	18	278	468	747	70	12	7	22
Thüringen	646	9	156	218	189	63	5	5	0
Früheres Bundesgebiet	43 371	269	6 876	14 430	19 108	2 205	196	163	124
Neue Länder	4 045	75	1 036	1 365	1 116	388	28	33	6
dagegen 2001									
Deutschland	48 987	335	7 784	17 143	20 416	2 676	231	192	210
Baden-Württemberg	8 054	42	1 153	2 842	3 552	392	37	26	11
Bayern	9 042	78	1 198	3 197	4 123	430	0	16	1
Brandenburg	756	12	194	238	226	71	5	8	3
Hessen	5 353	17	620	1 964	2 389	325	16	14	8
Mecklenburg-Vorpommern	481	13	127	153	132	45	5	5	1
Niedersachsen	4 593	58	900	1 517	1 823	225	34	23	13
Nordrhein-Westfalen	13 472	35	2 158	4 915	5 513	691	87	61	12
Rheinland-Pfalz	2 325	18	370	709	964	116	12	11	127
Saarland	545	1	100	169	224	31	4	3	14
Sachsen	1 383	13	352	500	357	144	8	8	0
Sachsen-Anhalt	731	21	185	252	187	73	6	7	1
Schleswig-Holstein	1 633	18	272	475	756	71	13	7	21
Thüringen	620	9	156	211	171	63	5	5	0
Früheres Bundesgebiet	45 016	267	6 771	15 789	19 343	2 280	202	160	205
Neue Länder	3 971	68	1 013	1 355	1 073	396	29	32	5

tikale und horizontale Verteilung dieser Mittel, also zwischen dem Land und seinen Kommunen sowie zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes, ist Aufgabe des Landes.²

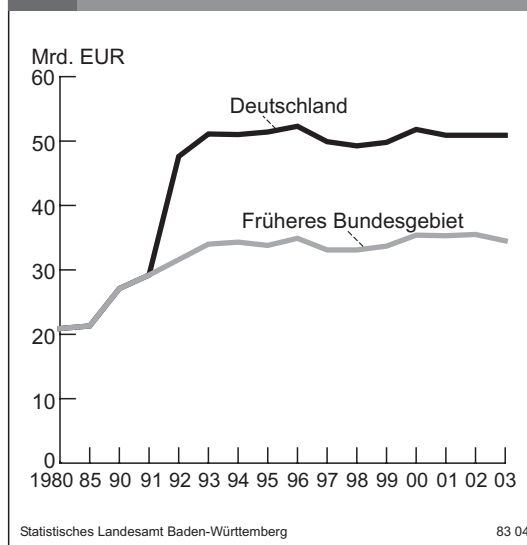
Darüber hinaus wird auch die Verteilung der originären kommunalen Einnahmen näher beschrieben, da sie in der finanzwissenschaftlichen Literatur im Allgemeinen ebenfalls als Teil des (vertikalen) kommunalen Finanzausgleichs angesehen wird.

Kommunale Steuereinnahmen

Das Ist-Aufkommen der Steuern, die den Gemeinden insgesamt nach Artikel 106 GG zu-

stehen, ist in *Tabelle 1* für den Zeitraum von 1980 bis 2002 dargestellt. Wie daraus ersichtlich ist, haben sich die kommunalen Steuereinnahmen mit 47,4 Mrd. Euro im Jahr 2002 gegenüber 1980 (24,4 Mrd. Euro) fast verdoppelt. Maßgeblich geprägt wird die Entwicklung im Zeitablauf durch die Gewerbesteuer und den Anteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, die finanzwirtschaftlich die gewichtigsten Steuereinnahmen der Kommunen darstellen. In den 1980er-Jahren stiegen die Einnahmen der Gemeinden aus Steuern durchweg. In den 1990er-Jahren verlief die Entwicklung unterschiedlich. Anfang der 1990er-Jahre stiegen die Steuererträge zunächst noch, getragen vor allem durch die bis Anfang 1992 herrschende Hochkonjunktur.

² Zur Darstellung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander; siehe Dietz, Otto: „Finanzausgleich Bund – Länder“; in: WiSta 5/2000, S. 351 ff.

S Finanzhilfen der Länder an Gemeinden und Gemeindeverbände 1980 bis 2003


Insbesondere die kommunalen Anteile an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer nahmen überproportional zu. Mitentscheidend dafür waren die hohen Lohnabschlüsse, die wegen des durch die deutsche Vereinigung ausgelösten Booms durchgesetzt werden konnten. Ein weiterer Grund für die Zuwächse Anfang der 1990er-Jahre waren die gestiegenen Einnahmen aus der Gewerbe-

steuer, bedingt durch die recht gute Ertragslage der Unternehmen. Der Lohnkostendruck und damit die Schmälerung des Gewinns wegen der erwähnten hohen Lohnabschlüsse wirkte sich erst später im Gewerbesteueraufkommen aus. Von 1993 bis 1997 nahmen die Steuereinnahmen erheblich weniger zu oder stagnierten sogar. Ursächlich dafür waren die nachlassende Konjunktur und die 1993 in Kraft getretene erste Stufe der Steuerreform, die beträchtliche Steuerausfälle, insbesondere bei der Gewerbesteuer, zur Folge hatte. Darüber hinaus trugen dazu die kräftige Erhöhung des Grundfreibetrages sowie die Neuregelung des Kinderlastenausgleichs ab 1996 bei. Das Kindergeld wird seit diesem Zeitpunkt als Mindereinnahmen bei der Lohnsteuer verbucht und reduziert dadurch auch die kommunalen Steuereinnahmen. Allerdings wurde den Ländern als Ausgleich für die dadurch bei ihnen und ihren Gemeinden entstehenden Steuerausfälle eine um 5 ½ Prozentpunkte höhere Beteiligung an der Umsatzsteuer gewährt. Von 1998 bis 2000 stiegen die kommunalen Steuereinnahmen wieder. Neben der konjunkturellen Erholung war dafür ausschlaggebend, dass den Kommunen als Ausgleich für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer eine Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer in Höhe von 2,2 % eingeräumt wurde. In den Jahren 2001 und 2002 nahmen die Einnahmen aus fast sämtlichen Steuerarten der Kommunen ab, besonders stark das Aufkommen der Gewerbesteuer.

In *Tabelle 2* sind für die Jahre 2001 und 2002 die entsprechenden Einnahmen nach einzelnen Ländern nachgewiesen.

Zuweisungen der Länder an Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Zahlungen der Länder an ihre Gemeinden und Gemeindeverbände haben sich seit 1980 mehr als verdoppelt. 1980 beliefen sie sich auf 20,9 Mrd. Euro, 2002 auf 50,9 Mrd. Euro. Nach den Haushaltsplänen werden sie im Jahr 2003 voraussichtlich ebenfalls 50,9 Mrd. Euro betragen. Dies entspricht einer Zunahme auf das 2,4fache. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die gesamten Ausgaben der Länder von 106,8 Mrd. Euro im Jahr 1980 auf 256,0 Mrd. Euro im Jahr 2002 und damit im gleichen Ausmaß wie die Zuweisungen an die Gemeinden. Dies bedeutet, dass die Länder den Anteil der Zuweisungen an den gesamten Ausgaben im Zeitablauf unverändert ließen. Absolut gingen die Zuweisungen in größerem Umfang erstmals 1997 zurück auf 49,9 Mrd. Euro, nachdem sie 1996 noch 52,3 Mrd. Euro betragen

T3 Finanzhilfen der Länder an Gemeinden und Gemeindeverbände 1992 bis 2003 nach Bundesländern*)

Land	1992	1995	2000	2003
	Mill. EUR			
Deutschland	47 648	51 428	51 809	50 914
Baden-Württemberg	5 591	5 902	6 609	6 085
Bayern	5 183	5 699	5 922	6 707
Berlin	6	10	83	120
Brandenburg	3 049	3 161	3 147	2 899
Bremen	3	4	44	.
Hamburg	4	5	13	12
Hessen	3 100	3 300	3 223	3 093
Mecklenburg-Vorpommern	2 260	2 467	2 298	2 330
Niedersachsen	4 922	4 982	4 555	4 597
Nordrhein-Westfalen	8 858	9 278	10 250	8 938
Rheinland-Pfalz	1 903	2 294	2 302	2 375
Saarland	494	486	506	507
Sachsen	4 986	5 599	4 800	5 547
Sachsen-Anhalt	3 175	3 632	3 393	3 220
Schleswig-Holstein	1 525	1 848	1 888	2 030
Thüringen	2 588	2 763	2 777	2 454
Früheres Bundesgebiet	31 589	33 808	35 395	34 464
Neue Länder	16 058	17 622	16 415	16 450

*) Bis 2000 Ist-Ergebnisse, 2003 Haushaltsansätze (ohne Bremen).

hatten. Bis einschließlich 1999 blieben sie etwa auf dem Niveau von 1997, im Jahr 2000 überstiegen sie mit 51,8 Mrd. Euro wieder die 50-Mrd.-Euro-Grenze, erreichten aber nie mehr die Höhe des Jahres 1996, sondern blieben in den Jahren 2001 bis 2003 nahezu konstant bei 50,9 Mrd. Euro. Ausschlaggebend dafür dürfte auch die zunehmend defizitäre Entwicklung der Länderhaushalte in den letzten Jahren gewesen sein, die generell, aber auch bei den Finanzhilfen an die Kommunen zu Einsparungen führte. Innerhalb der Zuweisungen überwiegen die allgemeinen Finanzzuweisungen. Sie nahmen im gesamten Berichtszeitraum sogar noch zu. 1980 betrug ihr Anteil an den Zuweisungen insgesamt 51,8 %, im Jahr 2003 54,6 %. Diese Finanzhilfen werden ausschließlich im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährt und sind damit finanzstatistisch unmittelbar nachweisbar. Nicht gesondert finanzstatistisch auszugliedern sind die sonstigen laufenden und die inves-

tiven Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs, da derartige Finanzhilfen auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden, wie zum Beispiel Zuweisungen für kommunale Investitionen zur „Förderung des Fremdenverkehrs im ländlichen Raum“ oder zur „Verbesserung der Infrastruktur im ländlichen Raum“ in Nordrhein-Westfalen oder spezielle laufende Zuweisungen zur „Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs“ in Bayern.

Auffallend in der Zeitreihe ist der kräftige Anstieg zwischen 1991 und 1992 von 29,2 auf 47,6 Mrd. Euro, der aus der erstmaligen Einbeziehung der Daten der ostdeutschen Bundesländer im Jahr 1992 resultiert (siehe *Schaubild*).

In *Tabelle 3* sind die Finanzhilfen der Länder an ihre Gemeinden und Gemeindeverbände nach einzelnen Ländern für ausgewählte Jahre ab 1992 dargestellt. ■

kurz notiert ...

Im Jahr 2004 rund 104 800 Versorgungsempfänger im Land

Zum Stichtag 1. Januar 2004 erhielten nach vorläufigen Ergebnissen rund 104 800 Personen (2003: 102 979 Personen) in Baden-Württemberg Versorgungsbezüge nach Beamtenversorgungsrecht oder beamtenrechtlichen Grundsätzen. Hiervon waren knapp 78 700 Personen vom Land (2003: 75 989 Personen) zu versorgen, knapp 17 200 Personen (2003: 17 459 Personen) von den Kommunen, 2 300 Personen (2003: 2 339 Personen) erhielten Leistungen von den Sozialversicherungsträgern unter Landesaufsicht.

Mit 70 % (55 000 Personen) stellen die Ruhegehaltsempfänger, also ehemalige Landesbedienstete, die Mehrheit der knapp 78 700 Versorgungsempfänger des Landes. 26 % (20 700 Personen) erhielten vom Land Witwen- bzw. Witwergeld und lediglich 4 % (3 000 Personen) bezogen Waisengeld. Gegenüber dem Vorjahr ist die Zahl der Versorgungsempfänger im Land insgesamt um rund 3 % gestiegen. Der Anstieg beruht vor allem auf der Zunahme der Ruhegehaltsempfänger des Landes um rund 5 %. Die Zahl der zu versorgenden Witwen, Witwer und Waisen ging gegenüber dem Vorjahr leicht zurück. Die Kommunen versorgen prozentual mehr Witwen- bzw. Witwer als das Land. 36 % (6 200 Personen) der Versorgungsempfänger von Kommunen waren hinterbliebene Ehefrauen und Ehemänner. Den größten Anteil mit 62 % (10 600

Personen) stellen auch hier die Ruhegehaltsempfänger, und 2 % (400 Personen) bezogen Waisengeld.

Ausgaben des Landes 2003 um 0,9 % auf 31 Mrd. Euro gestiegen

Die bereinigten Ausgaben (also ohne haushaltstechnische Verrechnungen und besondere Finanzierungsvorgänge) des Landes Baden-Württemberg betragen im Jahre 2003 31 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Zunahme um 0,9 %. Die *Ausgaben der laufenden Rechnung* beliefen sich auf 28,1 Mrd. Euro (+ 1,5 %). Der Hauptanteil dieser Ausgaben entfiel auf die Personalausgaben mit 12,8 Mrd. Euro (+ 0,5 %). Ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben beläuft sich damit auf 41,2 % nach 41,4 % im Vorjahr. An Zinsausgaben musste das Land 1,8 Mrd. Euro (+ 8,0 %) aufwenden. Die Gemeinden/Gv. erhielten an laufenden Zuweisungen und Zuschüssen 5,1 Mrd. Euro; das waren 2,6 % weniger als im Vorjahr. Die *Ausgaben der Kapitalrechnung* schlugen mit 3 Mrd. Euro (- 5,2 %) zu Buche. An Sachinvestitionen wurden vom Land selbst nur 0,6 Mrd. Euro verausgabt (- 21,9 %). Die *Gesamtausgaben* des Landes erreichten 31,7 Mrd. Euro und setzen sich aus den Ausgaben der laufenden Rechnung, der Kapitalrechnung sowie den besonderen Finanzierungsausgaben und den haushaltstechnischen Verrechnungen (0,7 Mrd. Euro) zusammen. ■