

# DStGB DOKUMENTATION N° 26



## Kommunal финанzen auf Talfahrt

Daten und Fakten  
des Jahres 2001



Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)



Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Kommunal Finanzen auf Talfahrt

Daten und Fakten des Jahres 2001

Stellvertretender Hauptgeschäftsführer Helmut Dedy  
Diplom-Volkswirtin Christine Roßbach

DStGB Dokumentation Nr. 26 – November 2002

## Inhalt

<b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	<b>4</b>
<b>Vorbemerkung</b> .....	<b>7</b>
<b>Die Einzelergebnisse im Überblick</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Einnahmen</b> .....	<b>10</b>
<b>2 Ausgaben</b> .....	<b>10</b>
<b>3 Finanzierungssaldo</b> .....	<b>11</b>
<b>4 Netto-Kreditaufnahme</b> .....	<b>12</b>
<b>5 Schuldenstand per 31.12.2001</b> .....	<b>13</b>
5.1 „Langfristige Schulden“ .....	13
5.2 „Langfristige Schulden“ je Einwohner.....	14
5.3 „Kurzfristige Schulden“ .....	14
5.4 „Kurzfristige Schulden“ je Einwohner .....	15
5.5 „Lang- und kurzfristige Schulden“ .....	15
5.6 „Lang- und kurzfristige Schulden“ je Einwohner .....	15
<b>6 Steuereinnahmen (netto)</b> .....	<b>15</b>
6.1 Gewerbesteueraufkommen (netto) .....	16
6.2 Gewerbesteueraufkommen (netto) je Einwohner .....	19
6.3 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer .....	19
6.4 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner .....	20
6.5 Gewerbesteuer (netto) und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner .....	21
6.6 Struktur des gemeindlichen Steueraufkommens – nach Bundesländern.....	22
6.7 Struktur des gemeindlichen Steueraufkommens – nach Steuerarten.....	23
6.8 Anteil der Grundsteuer am gemeindlichen Steueraufkommen .....	24
6.9 Anteil der Gewerbesteuer und der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer am gemeindlichen Steueraufkommen.....	24
<b>7 Schlüsselzuweisungen</b> .....	<b>25</b>
<b>8 Investitionszuweisungen</b> .....	<b>25</b>
<b>9 Steuereinnahmen und Zuweisungen je Einwohner</b> .....	<b>25</b>
<b>10 Verwaltungs- und Benutzungsgebühren</b> .....	<b>26</b>

<b>11 Personalausgaben .....</b>	<b>27</b>
<b>12 Zinsausgaben .....</b>	<b>27</b>
<b>13 Laufender Sachaufwand .....</b>	<b>28</b>
<b>14 Sachinvestitionen .....</b>	<b>28</b>
<b>15 Ausgaben für Baumaßnahmen.....</b>	<b>28</b>
<b>16 Soziale Leistungen .....</b>	<b>29</b>
16.1 Soziale Leistungen je Einwohner .....	31
16.2 Struktur der Ausgaben für soziale Leistungen.....	32
16.3 Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen .....	34
16.4 Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen .....	34
16.5 Sozialhilfe an Kriegsoffer und ähnliche Anspruchsberechtigte .....	35
16.6 Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen .....	35
16.7 Jugendhilfe innerhalb von Einrichtungen .....	35
16.8 Ausgaben für sonstige soziale Leistungen .....	35
16.9 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz .....	35
<b>Anhang .....</b>	<b>36</b>
Übersicht über die Länderbezeichnungen in den Tabellenblättern .....	36
Gemeindestrukturen und Einwohnerverhältnisse .....	36
Bevölkerungsentwicklung.....	37

## Zusammenfassung der Ergebnisse

Der dramatische Absturz der Kommunalfinanzen und die damit verbundenen negativen Folgen für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt stehen zurzeit im Blickpunkt der politischen Diskussion in Deutschland. Die angespannte Haushaltslage der deutschen Städte und Gemeinden manifestierte sich im Jahre 2001. Mehr denn je zeigt sich die Notwendigkeit grundlegender Reformen. Mit Vorschlägen für eine Gemeindefinanzreform beschäftigt sich zurzeit die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen unter Vorsitz von Bundesfinanzminister Hans Eichel. Bund, Länder und Wirtschaft stehen in der Pflicht, gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden Lösungen zu erarbeiten, die eine langfristige und solide Finanzierung der Städte und Gemeinden sicherstellen. Solche Lösungen werden nur umsetzbar sein, wenn sie die vielfältigen Strukturen innerhalb der kommunalen Ebene beachten.

Ein Blick auf die kommunalen Finanzdaten 2001 macht deutlich, wie unterschiedlich die Entwicklung innerhalb der kommunalen Ebene erneut verlief und wo die Ursachen für künftige Haushaltsrisiken liegen.

Wegbrechende Einnahmen (-2,1 %) sowie gleichzeitig steigende Ausgaben (+1,9 %) prägten die Entwicklung der Kommunalhaushalte im Haushaltsjahr 2001. Insgesamt ergab sich ein Finanzierungsdefizit für die kommunale Ebene von etwa 4 Mrd. EUR, wovon 3,5 Mrd. EUR auf die Kommunen der alten Länder und etwa 500 Mio. EUR auf die Kommunen der neuen Länder entfielen. Gedeckt wurde das Defizit weniger durch langfristige Kredite am Kapitalmarkt, als vielmehr durch Kassenkredite. Erneut waren die Kommunen im Jahr 2001 gezwungen, ihre Kassenkredite auszuweiten. Bundesweit erhöhte sich der Bestand an Kassenkrediten, der am Ende des Jahres 2001 in den Büchern der Kommunen stand, um etwa 30 % gegenüber dem Vorjahr. Da hohe Kassenkredite – wegen der Restriktionen des Gemeindehaushaltsrechts – stets auf eine unzureichende finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen hinweisen, gibt deren verstärkte Inanspruchnahme um +30 % nach einem Zuwachs von bereits +20 % im Vorjahr Anlaß zu großer Sorge.

Die Gesamtverschuldung an kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten nahm im Jahr 2001 um +1,8 % auf 96,7 Mrd. EUR zu, wobei der Zuwachs in den alten Ländern mit +1,8 % (auf 79,9 Mrd. EUR) stärker ausfiel als in den neuen Ländern (+0,9 % auf 16,8 Mrd. EUR). Je Einwohner waren die Kommunen der alten Länder am 31.12.2001 mit 1.275 Euro verschuldet; die Kommunen der neuen Länder standen mit 1.209 Euro in der Kreide. Damit glich sich die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen in beiden Teilen Deutschlands an: Während die kommunale Pro-Kopf-Verschuldung in den alten und neuen Ländern im Jahr 2000 noch um 90 Euro auseinander lag, waren es im Jahr 2001 nur noch 66 Euro Differenz.

Unerwartet hohe Einbrüche der Steuereinnahmen bereiteten den Städten und Gemeinden im Jahr 2001 erhebliche Haushaltsprobleme und zwangen sie zur verstärkten Inanspruchnahme von Kassenkrediten. In den alten Ländern brachen die gemeindlichen Steuereinnahmen um -5,5 % ein, in den neuen Ländern sogar um -5,8 %. Angesichts der Wirtschafts- und Branchenstrukturen der relativ stark betroffenen großen Städte ist zu vermuten, dass dafür eine Ursache in geringeren Steuerzahlungen der Großunternehmen zu finden ist. Daneben spielten auch die Veranlagungsergebnisse des gewinnschwachen Wirtschaftsjahres 1999 eine Rolle ebenso wie Anpassungen der Steuervorauszahlungen, die auf dieser Basis nach unten vorgenommen wurden.

Weitere Ursachen für die Steuerausfälle beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und bei der Gewerbesteuer liegen in den Steuerrechtsänderungen der vergangenen Legislaturperiode. Negative Auswirkungen hatte vor allem die von Bund und Ländern auf einer überhöhten Basis festgesetzte Gewerbesteuerumlage. Während die Gewerbesteuer (brutto) im Jahr 2001 um „nur“ -9,2 % bundesweit zurückging, hatten die Städte und Gemeinden netto – d.h. nachdem Bund und Länder die viel zu hohe Umlage kassierten – sogar Einnahmeverluste von -11,4 % zu tragen.

Dieser „Umlageeffekt“ wirkte sich relativ stärker in den neuen Ländern aus. Deshalb und aufgrund des weiterhin schwachen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer – dessen Schiefelage durch Steuerrechtsänderungen und Kindergelderhöhung weiter verschärft wurde – konnten die Gemeinden der neuen Länder ihren Anteil am gesamtdeutschen gemeindlichen Steueraufkommen nicht erhöhen. Auch zehn Jahre nach der Wiedervereinigung ist die originäre Steuerbasis der ostdeutschen Städte und Gemeinden schwach. Während in den fünf neuen Ländern im Jahr 2001 etwa 11 % des deutschen Bruttoinlandsproduktes erwirtschaftet wurden, flossen nur gut 7 % der gemeindlichen Steuereinnahmen hierher.

Im Jahr 2001 brach mit den Steuer- und Zuweisungsverlusten ein weiteres Stück der kommunalen Finanzautonomie ein. Die Gemeinden der Flächenländer erhielten je Einwohner Steuereinnahmen in Höhe von 641 Euro. Mit 720 Euro je Einwohner lagen die westdeutschen Gemeinden etwa 12 % über diesem Durchschnittswert; die ostdeutschen Gemeinden lagen mit 287 Euro je Einwohner mehr als die Hälfte darunter. Spiegelbildlich erhielten die ostdeutschen Kommunen höhere Zuweisungen als die westdeutschen Kommunen. Die Summe aus Steuern und Zuweisungen je Einwohner lag im Jahr 2001 in beiden Teilen Deutschlands annähernd auf gleichem Niveau: 1.055 Euro gab es in Westdeutschland je Einwohner und 1.050 Euro in Ostdeutschland. Im Durchschnitt standen den Kommunen Deutschlands damit 46 Euro weniger Haushaltsmittel je Einwohner zur Verfügung als noch im Jahr 2000. Den westdeutschen Kommunen standen im Jahr 2001 51 Euro je Einwohner weniger zur Verfügung; die ostdeutschen Kommunen mussten mit 22 Euro je Einwohner weniger auskommen als noch im Vorjahr.

Da der Aufgabenbestand der Kommunen weitgehend gesetzlich vorgeschrieben ist und nennenswerte Einsparpotenziale nicht bestehen (v.a. bei der Sozialhilfe), stellt sich die Frage, wie die Kommunen die Einschnitte bei Steuern und Zuweisungen mittel- und langfristig verkraften sollen. Die aktuelle Diskussion zur Reform des Gemeindefinanzsystems muss daher unbedingt mit einer Überprüfung der Aufgaben einhergehen, die von den Kommunen künftig noch erfüllt werden können. Das Konnexitätsprinzip, wonach jede Haushaltsebene für die von ihr gesetzlich „verursachten“ Aufgaben und Leistungen auch finanziell verantwortlich ist, ist grundgesetzlich zu verankern, damit den Kommunen nicht weitere Aufgaben ohne gleichzeitigen finanziellen Ausgleich aufgebürdet werden können.

Erschwert wurden die Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen auch im Haushaltsjahr 2001 durch die Entwicklung der sozialen Leistungen. Bundesweit stiegen die Ausgaben für soziale Leistungen (v.a. Sozial- und Jugendhilfe) um +2,7 %, wobei der Zuwachs in den neuen Ländern – wegen der relativ schwierigeren Arbeitsmarktlage – mit +6,9 % stärker ausfiel als in den alten Ländern (+2,1 %). Für soziale Leistungen gaben die Kommunen der neuen Länder im Jahr 2001 je Einwohner 266 Euro aus; dies waren 19 Euro mehr als noch im Jahr 2000. Die Kommunen der alten Länder gaben 378 Euro je Einwohner für Soziales aus und lagen damit 7 Euro über dem Vorjahreswert.

Der Verlauf der kommunalen Sozialausgaben und die gesetzliche Fixierung der Aufgaben und Leistungen im Sozialbereich erschweren nicht nur die kommunalen Konsolidierungsbemühungen. Negativ betroffen sind auch die Investitionen, denn die Kommunen müssen sich in Zeiten rückläufiger Einnahmen Einsparpotenziale an anderer Stelle verschaffen. Auch im Jahr 2001 gingen solche Einschnitte zu Lasten der Investitionen. Die Ausgaben für Baumaßnahmen wurden um -2,4 % zurückgefahren. Im Vergleich zu Bund und Ländern waren die Kommunen seit 1992 stärker gezwungen, ihre Bautätigkeit einzustellen; ihre Ausgaben lagen im Jahr 2001 sogar 38 % unter dem Niveau von 1992, während die Bauinvestitionen des Bundes nur 2 % und der Länder 16 % unter dem Wert des Jahres 1992 lagen.

Unmittelbar nachteilig auf die Qualität der öffentlichen Infrastruktur wirken sich Einschränkungen der Bautätigkeit bei den kleineren Städten und Gemeinden sowie in den Landkreisen aus. Etwa 75 % aller kommunalen Bauinvestitionen werden von Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern und von den Landkreisen getätigt. Besonders bedenklich ist vor diesem Hintergrund, dass im Jahr 2001 die kreisangehörigen Gemeinden im Durchschnitt noch stärker als die kreisfreien Städte ihre Bautätigkeit zurückfahren mussten.

## **Vorbemerkung**

### **... zum Inhalt der Auswertung**

Die vorliegende Datensammlung zeigt die Entwicklung der Kommunalfinanzen im Jahr 2001 auf. Um die Transparenz im Bereich der Kommunalfinanzen zu verbessern – was gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Überlegungen der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen von Bedeutung ist – wird der Verlauf in den einzelnen Bundesländern dargestellt und ein Vergleich zum Vorjahreszeitraum vorgenommen. Wegen des breiten Spektrums an Haushaltsstrukturen auf gemeindlicher Ebene wird an einigen Stellen auf die jeweilige Haushaltsentwicklung in kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden eingegangen. Aufgrund der Besonderheiten der wirtschaftlichen Lage ostdeutscher Unternehmen und der Situation am Arbeitsmarkt in den neuen Ländern wird zudem die Entwicklung einiger Haushaltskategorien (Steuern, Zuweisungen, soziale Leistungen) in den neuen Ländern etwas näher beleuchtet. Ebenso wurde im Interesse der Aussagekraft des Ländervergleichs eine Darstellung in „Pro-Kopf-Beträgen“ der Einwohner jedes Bundeslandes vorgenommen.

Die Auswertung stützt sich auf die Kommunalfinanzdaten des Statistischen Bundesamtes, die im Rahmen der vierteljährlichen Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte veröffentlicht werden sowie auf Angaben aus anderen Bereichen der amtlichen Statistik (bspw. Steuern, Schulden, Sozialhilfe, Bevölkerung).

Von methodischem Interesse ist die Tatsache, dass in der Kommunalfinanzstatistik die Haushaltsergebnisse der Städte, Gemeinden und Landkreise Deutschlands erfasst werden; nicht enthalten sind die Stadtstaaten. Die Auswertungen beziehen sich daher immer nur auf die Kommunen der Flächenländer.

Die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen werden in der Kommunalfinanzstatistik zu dem Zeitpunkt erfasst, zu dem sie anfallen, unabhängig davon, ob die Zahlungen dem Grunde nach einem anderen Rechnungsjahr zuzuordnen sind. Dargestellt sind deshalb die Einnahmen, die im Haushaltsjahr 2001 in die Kassen der Kommunen geflossen sind und ihnen damit tatsächlich zur Verfügung standen sowie die Ausgaben, die von den Kommunen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zu tätigen waren.

Neben den Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in den einzelnen Aufgabenbereichen sind die Finanzierungssalden, die Nettokreditaufnahme, die Kreditmarktschulden sowie die Kassenkredite der Kommunen in den einzelnen Bundesländern im Jahr 2001 ausgewiesen. Ebenso ist ein Ländervergleich der „Pro-Kopf-Verschuldung“ enthalten.

Des Weiteren ist die Struktur der Steuereinnahmen – sowohl nach Steuerarten als auch nach Bundesländern – dargestellt. Auch hier sind die „Pro-Kopf-Einnahmen“ ausgewiesen, die statistisch gesehen in den einzelnen Ländern auf einen Einwohner entfallen.

Näher beleuchtet wird die Struktur der sozialen Leistungen, da die Finanzierung der sozialen Leistungen für die Haushalte der Kommunen eine zentrale Bedeutung hat und Ursachenforschung für die Entwicklung der sozialen Leistungen für den Gesetzgeber und die Kommunen unverzichtbar ist. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Überlegungen zur Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Auch aus Sicht der einzelnen Kommune können Kenntnisse über aggregierte Haushaltsdaten von Interesse sein. Zwar weicht die Finanzlage der einzelnen Kommune in aller Regel vom statistischen Durchschnitt ab, so dass sich die statistischen Ergebnisse nicht auf die einzelne Kommune „runterbrechen“ lassen. Jedoch kann die einzelne



Kommune anhand der vorliegenden Datensammlung eine ungefähre Vorstellung davon bekommen, wie hoch diese Abweichung im Vergleich zum Durchschnitt der Gesamtheit der Kommunen ihres Bundeslandes ist. Die individuellen Haushalts- und Aufgabenstrukturen der einzelnen Kommunen sind bei einem solchen Vergleich zu berücksichtigen.

Informationen über die Haushaltsentwicklung in Städten und Gemeinden unterschiedlicher Einwohnerzahl gehen nicht aus der vorliegenden Datensammlung hervor. Entsprechend disaggregiertes Datenmaterial, das einen differenzierten Überblick über die Entwicklung der Kommunalfinanzen nach Gemeindegrößenklassen in den einzelnen Ländern gibt, liegt auf Bundesebene nicht vor; es ist bei den Statistischen Landesämtern erhältlich.

Um die Haushaltsergebnisse tiefer zu analysieren und die Vielschichtigkeit auf kommunaler Ebene zu verdeutlichen, wurde bei einzelnen Haushaltskategorien jeweils auf den Verlauf in den kreisfreien Städten einerseits und den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen andererseits hingewiesen. Um diese Daten angemessen interpretieren zu können, sind ein Überblick über die Anzahl der Städte, Gemeinden und Landkreise, die sich jeweils hinter den Angaben verbergen und ein Hinweis auf die Gemeindestrukturen und Einwohnerverhältnisse in Deutschland sinnvoll. Angaben hierzu sind im Anhang (siehe Seite 36) zusammengestellt.

Da ein Ländervergleich anhand von Pro-Kopf-Relationen interessant ist, wurden wichtige Haushaltsdaten (bspw. Steuern, Zuweisungen, Verschuldung und Soziale Leistungen) auf einen Einwohner der Kommunen eines Bundeslandes umgerechnet. Die Bevölkerungsdaten des Jahres 2000, die hier für die Berechnung der Pro-Kopf-Relationen zugrunde gelegt wurden, befinden sich im Anhang (siehe Seite 36).

Einen Überblick über die wichtigsten Haushaltsdaten der Jahre 1998, 1999 und 2000, die mit den vorliegenden Daten des Jahres 2001 verglichen werden können, ist anhand der Auswertung der Kommunalfinanzergebnisse 1999<sup>1</sup> und 2000<sup>2</sup> möglich.

### ... zur Darstellung der Ergebnisse

Die Ergebnisse wurden grafisch in Tabellenblättern dargestellt, um die Haushaltsentwicklung schnell „auf einen Blick“ zu verdeutlichen. Dabei sind die Tabellenblätter folgendermaßen aufgebaut:

- Die Tabellenblätter **1, 2, 5.1-5.6, 6-6.4, 7, 8, 10-16, 16.3-16.9** enthalten jeweils drei **Einzelübersichten**: In der ersten Einzelübersicht sind die Ergebnisse der Jahre 2000 und 2001 für die Gesamtheit der Kommunen und deren Aufteilung auf die Kommunen der alten und neuen Länder dargestellt. In der zweiten Einzelübersicht sind die Ergebnisse der Jahre 2000 und 2001 für die Kommunen in den einzelnen Bundesländern abgebildet. Die dritte Einzelübersicht informiert über die prozentuale Veränderung der einzelnen Haushaltskategorien des Jahres 2001 gegenüber dem Jahr 2000. Hier sind die Ergebnisse zusammengefasst dargestellt nach alten und neuen Ländern sowie differenziert ausgewiesen nach einzelnen Bundesländern. Die Einzelübersichten 2 und 3 ermöglichen eine vergleichende Betrachtung der

---

<sup>1</sup> Vgl. „DStGB-Analyse zu Kommunalfinanzen 1999 – Weiterhin West-Ost-Gefälle bei Steuereinnahmen“, DStGB-Dokumentation Nr. 14, eingestellt auf der Homepage des DStGB, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de), in der Rubrik „Dokumentationen“.

<sup>2</sup> Vgl. „DStGB-Analyse zu Kommunalfinanzen 2000 – Eine Übersicht über Haushaltsdaten der Kommunen in den einzelnen Bundesländern“, DStGB-Dokumentation Nr. 19, eingestellt auf der Homepage des DStGB, [www.dstgb.de](http://www.dstgb.de), in der Rubrik „Dokumentationen“.

Entwicklung der kommunalen Finanzen in den jeweiligen Bundesländern (in Absolutbeträgen und mit den jeweiligen Veränderungsdaten im Vorjahresvergleich).

- Das **Tabellenblatt 3** enthält eine zusammenfassende Darstellung der Tabellenblätter 1 und 2 für das Jahr 2001 und informiert über die Finanzierungssalden in den einzelnen Ländern.
- Im **Tabellenblatt 4** sind die Finanzierungssalden und die Nettokreditaufnahme der Kommunen in den einzelnen Ländern gegenüber gestellt. Diese Übersicht gibt Aufschluss darüber, inwieweit im Jahr 2001 ein Finanzierungsüberschuss zur Tilgung von Schulden eingesetzt werden konnte.
- Das **Tabellenblatt 5** ermöglicht einen Ländervergleich der „langfristigen Schulden“ und der Kassenkredite, die zum Ende des Jahres 2001 auf einen Einwohner entfielen.
- Das **Tabellenblatt 6.5** stellt die Höhe der Einnahmen aus Gewerbesteuer (netto) und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner der Kommunen eines Landes dar. Damit ist ein Steuerkraftvergleich unter den Ländern möglich.
- **Tabellenblatt 9** ermöglicht ebenfalls einen Ländervergleich – und zwar hinsichtlich der Höhe der Steuereinnahmen und Zuweisungen je Einwohner.
- Einen Ländervergleich enthält auch das **Tabellenblatt 16.1** – und zwar hinsichtlich der Ausgaben für soziale Leistungen je Einwohner und deren Veränderung im Vorjahresvergleich.
- Das **Tabellenblatt 6.6** zeigt die Struktur des gesamten gemeindlichen Steueraufkommens. Dargestellt ist zum einen, wie hoch der Anteil der Bundesländer am gemeindlichen Steueraufkommen der gesamten Bundesrepublik ist. Da es zwischen den alten und den neuen Ländern große Unterschiede hinsichtlich der gemeindlichen Steuerkraft gibt, wurde eine Differenzierung nach alten und neuen Ländern vorgenommen.
- **Tabellenblatt 6.7** zeigt die Struktur der Steuereinnahmen nach Steuerarten. Zum einen sind die Absolutbeträge ausgewiesen, die auf die einzelnen Steuerarten in den alten und den neuen Ländern sowie in Gesamtdeutschland entfallen, zum anderen sind die prozentualen Anteile der Steuerarten am gesamten gemeindlichen Steueraufkommen der Bundesrepublik und der Kommunen in den alten und neuen Ländern dargestellt.
- Die **Tabellenblätter 6.8 und 6.9** zeigen, wie hoch der Anteil der einzelnen Steuerarten am gesamten gemeindlichen Steueraufkommen der einzelnen Bundesländer ist.
- **Tabellenblatt 16.2** zeigt die Struktur der Ausgaben für soziale Leistungen. Auch hier wurde eine Differenzierung zwischen alten und neuen Ländern vorgenommen.

## Die Einzelergebnisse im Überblick

### 1 Einnahmen

Rückläufige Einnahmen bei gleichzeitigem Ausgabenzuwachs kennzeichneten die Haushaltsentwicklung der Kommunen in Deutschland im Jahr 2001.

Bundesweit sanken die Einnahmen um -2,1 % gegenüber dem Jahr 2000. Mit -3,2 % fiel der Einnahmerückgang in den Kommunen der neuen Länder deutlich stärker aus als in den alten Ländern (-1,9 %).

Verantwortlich für den Einnahmerückgang sind – in den alten und neuen Ländern gleichermaßen – geringere Steuereinnahmen und Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich sowie geringere Gebühreneinnahmen als noch im Vorjahr.

Die Kommunen der neuen Länder hatten bereits im Jahr 2000 Einnahmeverluste zu tragen (-1,9 %); die erneuten Kürzungen ihrer Einnahmen treffen sie deshalb besonders schwer, da sie für zahlreiche Kommunen auch für die Zukunft die Frage nach einer angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben aufwerfen.

Für die Kommunen der alten Länder wiegen die Einnahmeverluste im Jahr 2001 insofern besonders schwer, da sie – angesichts eines nur geringen Anstiegs ihrer Haushaltsmittel im Jahr 2000 (+1,0 %) – gleichzeitig einen Ausgabenanstieg (+2,5 %) aufzufangen hatten.

Besonders stark gingen bundesweit die Einnahmen der kreisfreien Städte zurück (-3,9 %), was vor allem auf den Einbruch ihrer Steuereinnahmen zurückzuführen war. Die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden gingen bundesweit um -1,7 % zurück.

Zur vollständigen Beurteilung der Einnahmeentwicklung gehört auch ein Blick auf die Veräußerungserlöse der Kommunen. So bildeten auch im Jahr 2001 hohe Veräußerungserlöse einzelner Kommunen die Gesamtlage viel zu positiv ab. Bundesweit erzielten die Kommunen Veräußerungserlöse von 3,5 Mrd. EUR (+0,7 % gegenüber 2000). Die Veräußerungserlöse der kreisfreien Städte der alten Länder stiegen um +2,1 %, die der kreisangehörigen Gemeinden um +1,2 %. In den neuen Ländern waren die Veräußerungserlöse insgesamt mit -19,1 % rückläufig, wovon die kreisfreien Städte mit -26,9 % und die kreisangehörigen Gemeinden mit -14,0 % betroffen waren. Nennenswerte Veräußerungserlöse erzielten im Jahr 2001 in der Summe die Bezirksverbände und die Landkreise des früheren Bundesgebiets.

Die Entwicklung der Veräußerungserlöse in den einzelnen Körperschaftsgruppen zeigt die Spannbreite der „Einzelentwicklungen“ auf, die hinter dem aggregierten Ergebnis stehen. Es wird deutlich, dass eine Einbeziehung der Veräußerungserlöse einzelner Kommunen in den „aggregierten kommunalen Finanzierungssaldo“ die tatsächliche Entwicklung stets verzerrt wiedergibt. Relativierende Aussagen über die tatsächliche Lage der kommunalen Finanzen sind deshalb unverzichtbar.

### 2 Ausgaben

Auch im Jahr 2001 erzielten die Kommunen Erfolge bei der Konsolidierung ihrer Haushalte. Leider gingen die Konsolidierungsbemühungen erneut zu Lasten der Investitionen. Hier fuhren die Kommunen unter dem Konsolidierungsdruck auch im Jahr 2001 ihr Engagement zurück, was insofern nicht verwundert, da Aufgaben und Ausgaben in anderen Bereichen (v.a. im kostenintensiven Sozialbereich) weitgehend gesetzlich festgelegt sind und nennenswerte Einsparpotenziale somit nicht bestehen.

Bundesweit stiegen die Ausgaben um +1,9 %, wobei es unterschiedliche Entwicklungen in den alten und neuen Ländern gab. Während die Kommunen der alten Länder auch im Jahr 2001 einen Ausgabenzuwachs aufwiesen (+2,5 % nach +1,6 % im Vorjahr), verzeichneten die Kommunen der neuen Länder erneut einen Rückgang (-0,7 % nach -3,2 % im Vorjahr).

Die Ursachen für den Ausgabenzuwachs in den alten Ländern sind neben den gestiegenen Ausgaben für soziale Leistungen auch ein höherer Sachaufwand sowie höhere Zinsausgaben als noch im Vorjahr, die durch Konsolidierungsbemühungen beim kommunalen Personal und den Investitionen nicht aufgefangen werden konnten.

Neben geringeren Investitionsausgaben ist der Ausgabenrückgang in den neuen Ländern – wie auch im Vorjahr – auf geringere Personalausgaben und Kürzungen des laufenden Sachaufwands zurückzuführen. Selbst den überproportional hohen Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen konnten die Kommunen der neuen Länder durch Einschnitte bei den Investitionen und beim laufenden Sachaufwand sowie durch fortgesetzten Stellenabbau abfedern.

Bundesweit gelang den kreisangehörigen Gemeinden ein stärkerer Tritt auf die Ausgabenbremse als den kreisfreien Städten. Der Ausgabenanstieg konnte auf +1,2 % begrenzt werden; um +3,8 % nahmen die Ausgaben der kreisfreien Städte zu.

Am deutlichsten waren die Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden in den alten Ländern. Hier verzeichneten die kreisfreien Städte einen Zuwachs ihrer Ausgaben von +4,5 %, während die kreisangehörigen Gemeinden um +1,5 % höhere Ausgaben zu verkräften hatten. Das Gesamtergebnis der neuen Länder wurde geprägt durch die Ausgabenkürzungen in den kreisangehörigen Gemeinden: Während es den kreisangehörigen Gemeinden erneut gelang, ihre Ausgaben zu senken (-0,9 % nach -4,4 % im Jahr 2000), stagnierten die Ausgaben der kreisfreien Städte auf dem Vorjahresniveau.

### **3 Finanzierungssaldo**

Im Jahr 2001 waren die Ausgaben der Kommunen deutlich höher als ihre Einnahmen, so dass sich insgesamt ein Finanzierungsdefizit ergab. Dieses lag insgesamt bei knapp 4 Mrd. EUR (-3,94 Mrd. EUR). Die Ergebnisse der beiden Vorjahre kehrten sich damit deutlich um (2000: +1,9 Mrd. EUR, 1999: +2,3 Mrd. EUR), was insofern nicht verwundert, als die Überschüsse der Vorjahre keineswegs repräsentativ waren für die Mehrzahl der Gemeinden, sondern regional konzentriert anfielen und sich auf wenige Kommunen beschränkten, die Vermögen veräußerten oder sich über eine außergewöhnlich gute Entwicklung ihrer Steuereinnahmen freuen konnten. Die Vorjahresüberschüsse konnten daher nicht „gehalten“ werden.

Die Kommunen der alten Länder hatten im Jahr 2001 ein Finanzierungsdefizit von etwa 3,5 Mrd. EUR zu verbuchen; in den neuen Ländern waren es knapp 500 Mio. EUR, die den Kommunen insgesamt zu einem „ausgeglichenen Haushalt“ fehlten.

Bis auf zwei Länder schlossen die Kommunen in sämtlichen Ländern mit einem Finanzierungsdefizit ab. Bundesweit entfiel auf die kreisfreien Städte ein Defizit von -2,8 Mrd. EUR und auf die kreisangehörigen Gemeinden ein Betrag von -2 Mrd. EUR. Die Landkreise schlossen (in der Summe) erneut mit einem Überschuss ab (+930 Mio. EUR), wobei auch im Jahr 2001 hohe einmalige Veräußerungserlöse eines einzigen Landkreises das Gesamtergebnis verzerrten.

In den alten Ländern trugen die kreisfreien Städte ein Defizit von -2,3 Mrd. EUR, die kreisangehörigen Gemeinden schlossen mit knapp -2 Mrd. EUR ab. In den neuen Län-

den verzeichneten die kreisfreien Städte einen Fehlbetrag von gut -500 Mio. EUR, während auf die kreisangehörigen Gemeinden ein Defizit von -22 Mio. EUR entfiel.

#### 4 Netto-Kreditaufnahme

Im Interesse einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung wurden die Haushaltsüberschüsse der beiden Vorjahre von den betroffenen Kommunen teilweise zur Entschuldung eingesetzt. Während es im Jahr 1999 noch eine positive Netto-Neuverschuldung gab, konnten im Jahr 2000 per Saldo Schulden in Höhe von 400 Mio. EUR abgebaut werden. Damit waren die Kommunen klar auf Maastricht-Kurs. Im Jahr 2001 wurde leider dieser Konsolidierungserfolg – v.a. durch die hohen Steuerausfälle – wieder zunichte gemacht, denn die Kommunen mussten zusätzliche Kredite in Höhe von 240 Mio. EUR am Kreditmarkt<sup>3</sup> aufnehmen. Betrachtet man nicht nur die Verschuldung am Kapitalmarkt („langfristige Verschuldung“), sondern auch die – formal kurzfristigen – Kassenkredite, auf die die Kommunen in Haushaltsnotlagen zurückzugreifen gezwungen sind, so war das Ausmaß der Netto-Neuverschuldung weitaus größer als nur 240 Mio. EUR und lag bei etwa 1,7 Mrd. EUR.

Bis auf Nordrhein-Westfalen und Hessen ergab sich für die Kommunen aller Länder des früheren Bundesgebiets eine positive Netto-Verschuldung, d.h. es standen mehr Kapitalmarktkredite in ihren Büchern als noch im Jahr zuvor. Die Schulden der niedersächsischen Kommunen lagen etwa auf Vorjahresniveau. In den Kommunen der neuen Länder gelang es per Saldo in Sachsen und Thüringen sowie in geringem Maße auch in Brandenburg Schulden zurückzuführen.

Allein der Blick auf die Kapitalmarktkredite greift zur Beurteilung der kommunalen Verschuldung zu kurz, denn damit werden nur die langfristigen Verbindlichkeiten der Kommunen erfasst. Anders als bei Bund und Ländern spielen jedoch gerade bei den Kommunen die Kassenkredite eine bedeutende Rolle, so dass deren Entwicklung bei der Beurteilung der finanziellen Lage unbedingt einbezogen werden muss. Um ein vollständiges Bild von der kommunalen Verschuldungssituation zu erhalten, sind also nicht nur die Kredite am Kapitalmarkt („langfristige Schulden“) sondern auch die formal kurzfristigen Kassenkredite zu berücksichtigen. Demzufolge ist die Verschuldungssituation deutlich dramatischer, als die statistische Kennziffer „Netto-Kreditaufnahme“ es vermuten lässt: Während am Kapitalmarkt per 31.12.2001 Schulden in Höhe von „nur“ 240 Mio. EUR aufgenommen wurden, nahm die Verschuldung über Kassenkredite im Vergleich zum Jahresende 2000 um 2,1 Mrd. EUR zu, so dass sich – trotz einer für die Gesamtheit der Kommunen moderaten Neuverschuldung am Kapitalmarkt – auch weiterhin das Bild einer angespannten Haushaltslage zeigt!

Um die Dramatik der Haushaltsfinanzierung über Kassenkredite zu verdeutlichen, ist ein Hinweis auf das Gemeindehaushaltsrecht erforderlich. Dieses begrenzt die Kreditaufnahme auf die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune („freie Spitze“). Außerdem gilt bei der Aufnahme von Krediten – für die Kommunen in noch strengerer Form als für Bund und Länder –, dass neue Kredite den veranschlagten Betrag für Investitionen nicht übersteigen dürfen. Wenn die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune nicht gegeben ist und/oder wenn (aus diesem Grunde) die Investitionen zurückgeführt werden, gibt es zwangsläufig eine geringere Kreditaufnahme am

---

<sup>3</sup> Ohne Schulden bei öffentlichen Haushalten und ohne innere Darlehen. Geringfügige Abweichungen zur Abbildung 5.1 ergeben sich daraus, dass die Schuldenbestände in der Vierteljahresstatistik („Kasse“) fortgeschrieben werden, wodurch es zu Fehlerquellen kommen kann. Präzisere Aussagen zum Schuldenstand lassen sich anhand der jährlichen Schuldenstatistik („Rechnung“) machen, deren Angaben den Tabellenblättern 5 bis 5.6 zugrunde liegen.

Kapitalmarkt. Gezwungen sind die Kommunen dann, auf den formal kurzfristigen Kassenkredit zurückzugreifen, da sie auch ohne ausreichende Einnahmen („mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit“) die kommunalen Aufgaben wahrnehmen müssen (v.a. Löhne, Gehälter, Sozial- und Jugendhilfe). Der Kassenkredit ist ihnen jedoch nach dem Gemeindehaushaltsrecht nur für kurzfristige Liquiditätsengpässe erlaubt. Leider dient der Kassenkredit faktisch inzwischen zahlreichen Kommunen als „dauerhafte Liquiditätsspritze“, ohne die es ihnen nicht möglich wäre, die laufenden Ausgaben zu decken. Insofern ist der rasante Anstieg der kommunalen Kassenkredite ein ernstzunehmendes Indiz für die angespannte Haushaltslage der deutschen Kommunen.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die in der Statistik erfassten Schulden durch Ausgliederungseffekte verzerrt sein können. Je mehr Einrichtungen mit hohem Schuldenstand in den einzelnen Bundesländern ausgegliedert wurden, um so geringer ist der in der Kommunalfinanzstatistik verbleibende „sichtbare“ Teil der gesamten kommunalen Verbindlichkeiten. Wie schon im Jahr zuvor hatte sich im Jahr 2001 der Ausgliederungstrend jedoch weiter abgeschwächt.

## **5 Schuldenstand per 31.12.2001**

Ein Ländervergleich zeigt, dass die „langfristigen Schulden“ der Kommunen am Kapitalmarkt je Einwohner zum Jahresende in Ost- und Westdeutschland auf annähernd gleichem Niveau lagen. Während die westdeutschen Kommunen je Einwohner im Jahr 2000 noch um knapp 16 Euro höhere Kreditmarktschulden aufwiesen als die Kommunen der neuen Länder, „überholten“ die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2001 die Kommunen im Westen Deutschlands: Je Einwohner waren sie nun mit 17 Euro höher verschuldet als die Kommunen der alten Länder. Mit 1.160 Euro (neue Länder) und 1.143 Euro (alte Länder) waren die „langfristigen“ Schulden je Einwohner jedoch in beiden Gebieten annähernd gleich hoch.

Anders sieht die Situation bei den Kassenkredit aus: Während die Kommunen im Saarland, in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen zum Jahresende 2001 die höchsten Kassenkredite je Einwohner aufwiesen, waren diese in Schleswig-Holstein, Sachsen, Baden-Württemberg und Thüringen und am niedrigsten.

Insgesamt standen zum Jahresende 2001 je Einwohner Kassenkredite in Höhe von 132 Euro in den Büchern der Kommunen Westdeutschlands, während dieser Betrag in den Kommunen der neuen Länder mit 50 Euro deutlich geringer ausfiel. Vereinfacht gesagt, werden deshalb die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen innerhalb Deutschlands annähernd wiedergegeben durch die Abweichungen in der Höhe der Kassenkredite je Einwohner.

### **5.1 „Langfristige Schulden“**

Die „langfristigen Schulden“, die die Kommunen am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten (einschließlich innere Darlehen) aufnahmen, stagnierten zum 31.12.2001 etwa auf Vorjahresniveau (-0,4 %) und lagen bei 87,7 Mrd. EUR<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Geringfügige Abweichungen zur Abbildung 4 ergeben sich durch unterschiedliche Methodik von Kassen- und Schuldenstatistik. Außerdem enthält die Abbildung 5.1 auch Schulden bei öffentlichen Haushalten sowie die inneren Darlehen, die in der Abbildung 4 nicht berücksichtigt sind (siehe auch Fußnote 3, Seite 12).

## 5.2 „Langfristige Schulden“ je Einwohner

Gemessen in Euro je Einwohner gingen die „langfristigen Schulden“ der Kommunen per 31.12.2001 im Vorjahresvergleich um 7 Euro auf 1.146 Euro leicht zurück.

## 5.3 „Kurzfristige Schulden“

Während die „langfristigen Schulden“ nahezu stagnierten, musste die Kassenkreditaufnahme erneut massiv ausgeweitet werden (+30,2 %), um die kommunalen Aufgaben weiterhin erfüllen zu können. Dieser enorme Zuwachs an kurzfristigen Krediten, die meist nur infolge mangelnder finanzieller Leistungsfähigkeit aufgenommen werden, trifft die Kommunen auch angesichts der Vorjahresentwicklung sehr. Bereits zum Ende des Jahres 2000 mussten die Kommunen die Kassenkredite um +20,5 % gegenüber dem Jahr 1999 ausweiten; der erneute Anstieg um weitere +30 % im Jahr 2001 wiegt deshalb um so schwerer.

Zwar verteuerten sich im Laufe des Jahres 2001 langfristige Kredite zugunsten kurzfristiger Mittelaufnahme („steilere Zinsstrukturkurve“), so dass man meinen könnte, statt langfristiger Kredite nahmen die Kommunen kurzfristige Gelder auf. Jedoch waren die Kommunen – wie andere Akteure am Geld- und Kapitalmarkt – in Erwartung der steigenden Zinsen bestrebt, langfristige Kreditverträge abzuschließen, um den Kommunen längerfristig das günstigere Zinsniveau zu sichern. Wegen der haushaltsrechtlichen Restriktionen war ihnen die langfristige Mittelaufnahme oftmals jedoch nicht möglich, da das an die „finanzielle Leistungsfähigkeit“ gebundene maximal zulässige Kreditvolumen bereits ausgeschöpft war. Insofern ist die erneute Ausweitung der Kassenkredite nicht auf Zinsentwicklungen am Geld- und Kapitalmarkt zurückzuführen, sondern beruht vielmehr auf der Haushaltsnotlage vieler Kommunen. Deshalb ist im wiederholten Anstieg der Kassenkredite ein klares Indiz für die unzureichende finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen in Deutschland zu sehen.

Die Entwicklung der Kassenkredite verlief in den alten und neuen Ländern gleichgerichtet: Die Kommunen der alten Länder verzeichneten einen Zuwachs von +28,8 %; in den neuen Ländern nahmen die Kassenkredite sogar um +49,2 % zu.

Verschärft wurde die problematische Entwicklung der Kassenkredite im Jahr 2001 durch die wegbrechenden Steuereinnahmen. Einige Länder, in denen die Gemeinden von unerwarteten Steuerausfällen besonders betroffen waren, verzeichneten gleichzeitig die höchsten Zuwachsraten ihrer Kassenkreditaufnahme (v.a. Mecklenburg-Vorpommern: +169,6 %, Brandenburg: +51,6 % und Nordrhein-Westfalen: +39,7 %), da sie gezwungen waren, die fehlenden Einnahmen auf anderen Wegen zu kompensieren.

Die kreisfreien Städte Deutschlands verzeichneten am Ende des Jahres 2001 mit 4,4 Mrd. EUR um 1.1 Mrd. EUR mehr Kassenkredite als noch im Jahr zuvor. Dies entspricht einem Anstieg von +34,4 %. Die kreisangehörigen Gemeinden weiteten ihre Kassenkredite um 802 Mio. EUR auf 3,3 Mrd. EUR aus, was einem Zuwachs von +31,8 % entspricht. Die Landkreise weiteten per Saldo ihre Kassenkredite um +1,2 % aus, wobei jedoch dieses „gute“ Ergebnis zu einem großen Teil durch den Einsatz einmaliger Veräußerungserlöse zustande kam und das Gesamtergebnis für die Landkreisebene damit erheblich geschönt ist.

Insgesamt entfiel am Ende des Jahres 2001 knapp die Hälfte des Kassenkreditvolumens per 31.12.2001 auf die kreisfreien Städte, 37 % auf die kreisangehörigen Gemeinden und 11 % auf die Landkreise<sup>5</sup>.

In den alten Ländern weiteten die kreisfreien Städte ihre Kassenkredite per 31.12.2001 um +32,4 % aus (nach einem Anstieg im Vorjahr um +19,6 %). Die kreisangehörigen Gemeinden verzeichneten einen Zuwachs ihrer kurzfristigen Verbindlichkeiten um +30,6 % (nach einem Anstieg im Vorjahr um +15,2 %).

In den neuen Ländern nutzten die kreisangehörigen Gemeinden die Kassenkredite im Jahr 2001 ebenfalls etwas restriktiver als die kreisfreien Städte. Die kreisfreien Städte erhöhten den Bestand an Kassenkrediten um mehr als zwei Drittel (+87,3 % nach +82,9 % im Vorjahr). Auch die Kassenkredite der kreisangehörigen Gemeinden nahmen überdurchschnittlich zu (+41,6 % nach +26,0 % im Vorjahr).

#### **5.4 „Kurzfristige Schulden“ je Einwohner**

Gemessen in Euro je Einwohner stockten die Kommunen bundesweit ihre Kassenkredite per 31.12.2001 um +30 % auf. Damit stieg der Betrag, der zum Jahresende 2001 im Vergleich zum Jahresende 2000 auf einen Einwohner entfiel, um 27 Euro auf 117 Euro.

In den Kommunen der alten Länder erhöhte sich der Kassenkreditbestand je Einwohner per 31.12.2001 im Vergleich zum Vorjahr um +28,4 % (um 29 Euro auf 132 Euro). In den Kommunen der neuen Länder nahmen die Kassenkredite je Einwohner sogar um die Hälfte zu (+50,3 % oder um 17 Euro auf 50 Euro).

#### **5.5 „Lang- und kurzfristige Schulden“**

Ein Blick auf die kommunale Verschuldungssituation unter Einbeziehung der Kassenkredite relativiert das Bild der Kreditmarktverschuldung, das den Eindruck erweckt, die Kommunen hätten in den Jahren 2000 und 2001 per Saldo geringfügig Schulden abbauen können. Berücksichtigt man sowohl die kurzfristigen Kassenkredite als auch die langfristigen Kredite am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten (einschließlich innere Darlehen) zum 31.12.2001, so zeigt sich eine höhere kommunale Verschuldung als noch im Jahr 2000 (+1,8 % auf 96,7 Mrd. EUR).

#### **5.6 „Lang- und kurzfristige Schulden“ je Einwohner**

Auf einen Einwohner der Flächenländer entfielen damit bundesweit zum 31.12.2001 kommunale Schulden in Höhe von 1.263 Euro, was auf einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr um +20 Euro je Einwohner hinausläuft.

### **6 Steuereinnahmen (netto)**

Die Haushaltsentwicklung des Jahres 2001 war gekennzeichnet durch wegbrechende gemeindliche Steuereinnahmen. In allen Bundesländern gingen die gemeindlichen Steuereinnahmen zurück; am stärksten betroffen waren die Gemeinden in Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Bundesweit verzeichneten die gemeindlichen Steuereinnahmen einen Rückgang um -5,5 %. Die ostdeutschen Gemeinden waren relativ sogar noch stärker betroffen; hier waren die Steuereinnahmen mit -5,8 % (auf knapp 4 Mrd. EUR) rückläufig. In den alten Ländern war ein Rückgang von -5,5 % (auf 45,1 Mrd. EUR) zu ver-

---

<sup>5</sup> Knapp 2 % entfielen auf die Bezirksverbände.



zeichnen. Damit lagen die tatsächlichen Aufkommensverluste des Jahres 2001 noch über den vom Arbeitskreis Steuerschätzungen im November 2001<sup>6</sup> prognostizierten Rückgängen von -5,2 % (neue Länder) und -5,4 % (alte Länder), was für die Städte und Gemeinden eine noch stärkere Korrektur ihrer Haushaltsansätze bei gleichzeitiger Ausweitung der Kassenkreditaufnahme erforderlich machte.

Für die Haushaltsautonomie der Kommunen in den neuen Ländern verstärkt der Einsturz ihrer Steuereinnahmen die bestehenden Haushaltsrisiken. Die ohnehin nur schwache originäre Steuerkraft der Gemeinden im Osten Deutschlands wurde weiter ausgehöhlt; dies ist um so bedenklicher als auch bereits zuvor im Jahr 2000 ihre Steuereinnahmen stagnierten (+0,1 %). Die schwache Steuerbasis und die draus resultierende hohe Zuweisungsabhängigkeit blieben auch im Haushaltsjahr 2001 bestehen.

Zurückzuführen ist der Steuerverfall in den neuen Ländern sowohl auf Einbrüche bei der Gewerbesteuer als auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, die wiederum ihre Ursache zu einem Großteil in den Steuerreformmaßnahmen der Bundesregierung haben (siehe Punkt 6.1, Seite 16 und Punkt 6.3, Seite 19).

### **6.1 Gewerbesteueraufkommen (netto)**

Die Gewerbesteuer (netto) entwickelte sich – anders als im Jahr 2000 – in beiden Teilen Deutschlands gleichgerichtet. Bundesweit gab es einen Rückgang um -11,4 %. In den Gemeinden der neuen Länder fiel das Minus mit -11,7 % noch ein wenig stärker aus als in den Gemeinden der alten Länder (-11,3 %).

Problematisch ist die Entwicklung der Netto-Gewerbesteuereinnahmen in den neuen Ländern vor allem angesichts des niedrigen Ausgangsniveaus. Der Anteil der Gemeinden in den neuen Ländern am bundesweiten Gewerbesteueraufkommen (netto) lag im Jahr 2001 – wie bereits im Vorjahr – bei nur 7,9 %. Die Ursachen für die seit Jahren nur geringe Bedeutung der Gewerbesteuer für die neuen Länder liegen vor allem in der Wirtschaftsstruktur. Zum einen sind die Unternehmen im Osten Deutschlands relativ ertragsschwach, so dass von ihnen – in der Summe – nennenswerte Steuerzahlungen nicht geleistet werden. Zum anderen ist die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur geprägt durch Niederlassungen von Unternehmen, die ihren Hauptsitz in den alten Bundesländern haben. Nachteilig wirkt sich für die Städte und Gemeinden der neuen Länder in diesen Fällen die geltende Gewerbesteuerzerlegung aus. Denn bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten wird der gewerbesteuerliche Gewinn einheitlich vom Finanzamt des Betriebssitzes („Hauptniederlassung“) festgestellt und danach auf die einzelnen Gemeinden, in denen sich Zweig-Niederlassungen des Unternehmens befinden, „zerlegt“. Für diese Zerlegung ist nicht etwa der Ertrag des Unternehmens vor Ort maßgeblich – dieser ließe sich betriebsstättenbezogen in den meisten Fällen auch gar nicht feststellen – sondern die Frage, in welcher Höhe Löhne und Gehälter an die Beschäftigten dieser Zweig-Betriebsstätte gezahlt werden („Zerlegung nach der Lohnsumme“). Hier schneiden Gemeinden mit Zweig-Niederlassungen insofern stets schlechter ab, als sich die relativ personalintensivere Verwaltung sowie die Unternehmensleitung mit Gehältern der oberen Gehaltsklassen in aller Regel am Hauptsitz des Unternehmens befinden. Diesen Hauptniederlassungen wird somit in der Regel ein relativ höherer Zerlegungsanteil zugewiesen. Dämpfend auf den Zerlegungsanteil der neuen Länder wirkt sich auch aus, dass hier noch immer geringere Löhne und Gehäl-

---

<sup>6</sup> Geringe Abweichungen zwischen Kommunalfinanzstatistik und Steuerschätzung infolge methodischer Unterschiede werden der Einfachheit halber vernachlässigt.

ter gezahlt werden als im früheren Bundesgebiet; das ostdeutsche Lohnniveau lag im Jahr 2001 im Durchschnitt bei ca. 80 % des Westniveaus<sup>7</sup>.

Auch im Steuerrecht ist eine Ursache zu finden für das vergleichsweise geringere Steueraufkommen in den neuen Ländern. Das Steueraufkommen des Jahres 2001 war beeinflusst von der steuerlichen Gewinnsituation der Unternehmen im Wirtschaftsjahr 1999 („Hauptveranlagungsjahr 1999“). Die Gewinnsituation vieler ostdeutscher Unternehmen und Handwerksbetriebe war im Wirtschaftsjahr 1999 immer noch gekennzeichnet durch Sonderabschreibungen („Sonder-AfA“) nach dem Fördergebietsgesetz. Mit großzügigen Sonderabschreibungen beabsichtigte der Gesetzgeber Anfang der 90er Jahre die Steuerpflichtigen zu Investitionen in den neuen Ländern anzuregen. Sonderabschreibungen konnten letztmalig für Investitionen des Jahres 1998 in Ansatz gebracht werden, sie wirken sich während des Begünstigungszeitraumes von 5 Jahren steuermindernd aus. Relativ stärkere Aufkommenswirkungen des „Sonder-AfA-Effekts“ gibt es in den neuen Ländern. Zwar sind auch die Länder und Gemeinden des früheren Bundesgebietes betroffen, sofern es sich um Unternehmen handelt, die Niederlassungen auch in Westdeutschland haben. Bei zahlreichen klein- und mittelständischen Unternehmen sowie dem Großteil der Handwerksbetriebe dürfte dies jedoch nicht der Fall sein, so dass sich das in Anspruch genommene Sonder-AfA-Volumen relativ stärker aufkommensmindernd in den ostdeutschen Ländern und Gemeinden auswirkt.

Da im Jahre 1999 eine Umstellung von Sonderabschreibungen auf Investitionszulagen erfolgte, ist jedoch davon auszugehen, dass sich dieser Effekt in den nächsten Jahren abschwächen wird. Anders als bei der „Sonder-AfA“ bieten die Investitionszulagen vor allem den Steuerpflichtigen in den unteren Einkommensklassen einen relativ größeren Investitionsanreiz, und der steuerliche Aspekt bei Investitionen tritt in den Hintergrund. Da jedoch auch die Investitionszulagen vom regionalen Steueraufkommen in Abzug gebracht werden, werden die neuen Länder auch weiterhin relativ stärker von den Aufkommenswirkungen der Investitionsförderung betroffen sein.

Auch die während der vergangenen Legislaturperiode verabschiedeten Steuergesetze beeinflussten das Steueraufkommen der Städte und Gemeinden (v.a. Steueränderungsgesetz 1998, Steuerentlastungsgesetze 1999 und 1999/2000/2002 sowie Steuersenkungsgesetz). Die im Finanztableau zu den Gesetzen vom Bundesfinanzministerium prognostizierten Mehr- und Mindereinnahmen infolge der einzelnen Maßnahmen waren naturgemäß risikobehaftet und lassen deshalb Schlussfolgerungen zur Höhe von Steuerausfällen für die öffentlichen Haushalte nur unter hohen Risikoabschlägen zu. So lässt bspw. die jüngste Entwicklung des gemeindlichen Steueraufkommens den Schluß zu, dass die für die Gemeindeebene bezifferten Mehreinnahmen aus der Änderung von Abschreibungsbedingungen – allein beim Steuersenkungsgesetz rechnete das Bundesfinanzministerium den Städten und Gemeinden 98 % der Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer aus „AfA-Effekten“ zu – nicht wie erwartet eintraten. Ohnehin wären die Mehreinnahmen infolge von „AfA-Effekten“ nicht von dauerhafter Natur gewesen. Die jetzige Entwicklung lässt jedoch vermuten, dass die seinerzeit prognostizierte Entwicklung der Investitionen zu positiv gesehen wurde. Dies gilt insbesondere

---

<sup>7</sup> Anhaltspunkte hierfür liefern die Größen „Verfügbares Einkommen je Einwohner“ sowie das „Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer“, die aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgeleitet werden. Danach lag die Relation „Neue Länder (einschl. Berlin)/Alte Länder (einschl. Hamburg, Bremen)“ in den Jahren 2000 bzw. 2001 nach Angaben des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder bei 82 bzw. 83 %. Nach der jüngsten Betriebsbefragung des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung unter knapp 5.700 ostdeutschen Unternehmen verdienten die Beschäftigten in den neuen Ländern im Jahr 2001 durchschnittlich nur 78 % des Gehaltes ihrer Kollegen im Westen.

für die Städte und Gemeinden der neuen Länder, denn hier wurden – aufgrund des Nachholbedarfs – deutlich höhere Investitionswachstumsraten angenommen als für die alten Länder.

Der Verfall der Gewerbesteuer ist für die Städte und Gemeinden gleich doppelt problematisch: Nicht nur haben sie mit geringeren Einnahmen zu kämpfen als erwartet. Auch haben Bund und Länder auf der Basis überzogener Aufkommenserwartungen den Vervielfältiger für die Gewerbesteuerumlage festgelegt und schöpfen den Gemeinden damit mehr Gewerbesteuer ab als ihnen an Mehreinnahmen infolge der bezifferten „AfA-Effekte“ entsteht. Erkennbar ist dies auch am Aufkommen der Brutto-Gewerbesteuer, das im Jahr 2001 um „nur“ -9,2 % bundesweit zurückging (alte Länder: -9,2 %, neue Länder: -9,0 %). Nachdem Bund und Länder vom rückläufigen Brutto-Aufkommen die überhöhte Gewerbesteuerumlage kassierten, brach das Netto-Gewerbesteueraufkommen, das den Gemeinden letztlich zur Verfügung steht, sogar um -11,4 % ein (alte Länder: -11,3 %, neue Länder: -11,7 %).

Besonders dramatisch wirkt sich dieser „Umlageeffekt“ in den Gemeinden der neuen Länder aus, denen das Bundeswirtschaftsministerium für die künftigen Jahre zu optimistische Investitionswachstumsraten als Grundlage für die Berechnung der künftigen Gewerbesteuerumlage zurechnete. Während in den Gemeinden der alten Länder der Betrag, der im Jahr 2001 an Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abzuführen war – wegen der verhaltenen Brutto-Aufkommensentwicklung – sogar ein wenig zurückging (um -1,5 % auf 4,9 Mrd. EUR), hatten die Gemeinden der neuen Länder mit 249 Mio. EUR im Jahr 2001 sogar noch mehr an Gewerbesteuerumlage abzuführen als noch im Jahr 2000 (2000: +14,6 % auf 227 Mio. EUR; 2001: +9,6 % auf 249 Mio. EUR).

Ein weiteres Indiz für Aufkommensverluste infolge steuerrechtlicher Änderungen ist der Rückgang der Gewerbesteuer (netto) in den Städten und Gemeinden, die Standorte der Kapitalgesellschaften ertragstarker Branchen (Banken, Versicherungen, Chemie) sind. Die geringen Veranlagungsergebnisse des (ertragsschwachen) Hauptveranlagungsjahres 1999 führten in den Städten und Gemeinden in vielen Fällen zu Steuererstattungen und Vorauszahlungsanpassungen nach unten – sowohl für das laufende als auch für frühere Wirtschaftsjahre. Außerdem räumte die Bundesregierung gerade den Kapitalgesellschaften im Zuge der Unternehmenssteuerreform Steuervergünstigungen ein, die sich bereits im Jahr 2001 aufkommensmindernd über Vorauszahlungsanpassungen niederschlugen (bspw. Steuerfreiheit von Dividenden auf ausländische Kapitaleinkünfte bei Kapitalgesellschaften), was die Vermutung zulässt, dass die Ursachen für die hohen Aufkommensverluste branchenspezifisch sind und vor allem bei den Kapitalgesellschaften liegen.

Kritisch zu bewerten ist auch der knapp 6 %ige Rückgang der Gewerbesteuer in den zahlreichen kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Zum einen ist die unternehmensbezogene Steuerquelle „Gewerbesteuer“ in den meisten Haushalten der kreisangehörigen Städten und Gemeinden bereits schwächer als in den kreisfreien Städten. Je Einwohner verfügen die kreisangehörigen Gemeinden über nur knapp 45 % des Betrages an Gewerbesteuer, auf den die kreisfreien Städte bei ihrer Haushaltsfinanzierung bauen können. Den kreisangehörigen Gemeinden fließen je Einwohner ca. 185 Euro Gewerbesteuer (netto) zu, den kreisfreien Städten 420 Euro (Angaben für die Jahre 1999 und 2000). Im Durchschnitt ist die Gewerbesteuer für Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern die wichtigste Steuerquelle; für die kleineren Städte und Gemeinden ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die wichtigste Finanzierungsquelle. Zum anderen wurden die Gewerbesteuerverluste der kreisangehörigen Gemeinden

verstärkt durch die massiven Einkommensteuerausfälle, die sich hier überproportional niederschlugen (siehe Punkt 6.3, Seite 19).

## 6.2 Gewerbesteueraufkommen (netto) je Einwohner

Gemessen in Euro je Einwohner ging das Gewerbesteueraufkommen in den Städten und Gemeinden der alten Länder sogar noch etwas stärker zurück als das in absoluten Zahlen gemessen Netto-Aufkommen (-11,6 %), während die Gemeinden der neuen Länder je Einwohner geringfügig weniger verloren als in absoluten Zahlen gemessen (-11,1 %). Die Ursache hierfür liegt in den Einwohnerbewegungen zwischen alten und neuen Bundesländern. Während die Gemeinden der Flächenländer Ostdeutschlands im Jahr 2000<sup>8</sup> erneut Einwohner verloren (-0,7 % im Vergleich zum Vorjahr), lebten in den Flächenländern des früheren Bundesgebiets mehr Einwohner als im Jahr 1999 (+0,31 %).

Wegen der Aufkommenseinbußen standen den Gemeinden in allen Bundesländern weniger Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner zur Verfügung als noch im Jahr 2000. Bundesweit sanken die Pro-Kopf-Einnahmen von 253 Euro je Einwohner auf 224 Euro. Die Gemeinden der alten Länder konnten im Durchschnitt 252 Euro je Einwohner verbuchen, während auf die Gemeinden der neuen Länder mit 98 Euro nur 38,9 % des Westniveaus entfielen (Vorjahr: 38,5 %).

## 6.3 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer war im Jahr 2001 nicht ganz so stark rückläufig wie das Gewerbesteueraufkommen. Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gingen in allen Ländern zurück<sup>9</sup>.

Bundesweit ging der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um -4,0 % zurück. Die Gemeinden der neuen Länder waren mit -6,6 % (auf 1,1 Mrd. EUR) vom Rückgang stärker betroffen als die Gemeinden der alten Länder (-3,8 % auf 19,3 Mrd. EUR).

Die Ursachen für den Aufkommensrückgang beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer liegen vor allem in den Steuerrechtsänderungen, die während der vergangenen Legislaturperiode erfolgten. Senkungen des Eingangssteuersatzes in den Jahren 1999, 2000 und 2001 sowie die in den Jahren 2000 und 2001 vorgenommenen Erhöhungen der steuerlichen Grundfreibeträge und die Absenkungen des allgemeinen Spitzensteuersatzes sowie des Höchststeuersatzes für gewerbliche Einkünfte schlugen allein im Jahr 2001 mit 2,3 Mrd. EUR in den Kassen der Städte und Gemeinden aufkommensmindernd zu Buche. Angesichts dieses erheblichen Ausfallbetrages und vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Haushaltsfinanzierung der Städte und Gemeinden – mehr als drei Viertel aller Städte und Gemeinden bauen stärker auf den Einkommensteueranteil als auf die Gewerbesteuer – bergen die bereits für künftige Jahre beschlossenen Steuerausfälle ernste Haushaltsrisiken und Gefahren für die kommunale Finanzautonomie. Zwar wird die zunächst für das Jahr 2003 beabsichtigte Änderung des Einkommensteuertarifs<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Den Vergleichsberechnungen wurden die Einwohnerzahlen per 31.12.1999 und 31.12.2000 zugrunde gelegt.

<sup>9</sup> Allein der statistisch erkennbare Anstieg in Sachsen-Anhalt ist mit dem Rückgang um -27,8 % des Vorjahres zu erklären, dessen Ursache wiederum in einer ausgesprochen hohen Abschlusszahlung für das Jahr 1998 liegt, die erst im Jahr 1999 kassenwirksam wurde.

<sup>10</sup> Zu den Maßnahmen des Paketes „Tarifsenkung“, das ursprünglich für das Jahr 2003 vorgesehen war, gehören die Erhöhung des Grundfreibetrages um 256 Euro auf 7.414 Euro, die Senkung des

aufgrund der Finanzierung der Hochwasserhilfen erst im Jahr 2004 kassenwirksam, dann jedoch kommt es zu weiteren Steuerausfällen in Höhe von etwa 1 Mrd. EUR, die neben die bereits beschlossenen Steuerausfälle in Höhe von jährlich mindestens 3,3 Mrd. EUR ab dem Jahr 2002 treten, die allein aus Tarifänderungen resultieren<sup>11</sup>.

Überproportional betroffen von den Einkommensteuerausfällen sind die Länder im Osten Deutschlands. Nach wie vor ist das Einkommensniveau im Osten relativ geringer; es lag im Jahr 2001 im Durchschnitt bei etwa 80 % des Westniveaus<sup>12</sup>. Tarifverbesserungen „am unteren Ende“ der Einkommensskala (Erhöhung des Grundfreibetrages und des Eingangssteuersatzes) schlugen sich hier relativ stärker nieder, ebenso wie die Kindergelderhöhungen der Jahre 1999 und 2000<sup>13</sup>, die die Gemeinden auch bereits im Vorjahr in ihren Kassen zu spüren bekamen.

Steuerrechtsänderungen und Kindergelderhöhungen höhlen die für die meisten Gemeinden in Ost und West bedeutsamste Einkommensteuerquelle weiter aus und zementieren vor allem im Osten die Schwäche des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in besorgniserregender Weise. Nur 5,4 % des Aufkommens aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer entfielen im Jahr 2000 auf die neuen Länder. Im Jahr 2001 war dieser Anteil weiter rückläufig (5,3 %). Bei der Gewerbesteuer lag der Anteil der neuen Länder am bundesweiten Aufkommen in den Jahren 2000 und 2001 bei 7,9 %. Zusammengenommen liegen in der geringen Bedeutung dieser beiden Steuerquellen die Ursachen für die Steuerschwäche der ostdeutschen Städte und Gemeinden, die insgesamt nur einen Anteil von 8,1 % am gemeindlichen Steueraufkommen der Flächenländer haben. Der ostdeutsche Anteil von etwa 8 % ist angesichts der Wirtschaftsleistung, die in den neuen Ländern erbracht wird – 11 % des deutschen Bruttoinlandsprodukts entfallen auf die fünf neuen Länder – nach wie vor unterproportional (siehe Punkt 6.6, Seite 21).

#### **6.4 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner**

Gemessen in Euro je Einwohner ging das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den Städten und Gemeinden der neuen Länder um -5,9 % zurück (um 5 Euro auf 77 Euro). Die Pro-Kopf-Einnahmen der Gemeinden der alten Länder aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gingen um -4,1 % zurück (um 13 Euro auf 309 Euro).

Die Ost-West-Relation verschlechterte sich auch im Jahr 2001 weiter. Je Einwohner lag das Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den neuen Ländern weiter deutlich unter dem Westniveau. Allerdings nicht einmal mehr 25 % des Westniveaus konnten die Gemeinden der neuen Länder im Durchschnitt je Einwohner aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erzielen (2000: 25,5 %, 1999: 30,8 %). Damit wird der gefährliche Verfall dieser gemeindlichen Steuerquelle für

---

Eingangssteuersatzes um 2,9 Prozentpunkte auf 17 % sowie die Senkung des Höchststeuersatzes um 1,5 Prozentpunkte auf 47 %.

<sup>11</sup> Daneben resultieren Steuerausfälle in Höhe von jährlich 1,2 Mrd. EUR ab 2002 aus den Kindergelderhöhungen (Kindergelderhöhung von ca. 110 EUR im Jahr 1998 auf 154 EUR ab dem Jahr 2002) sowie aus anderen aufkommensmäßig bedeutenden steuerpolitischen Maßnahmen (z.B. Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse oder Ermäßigung der Einkommensteuer mit dem 1,8fachen des Gewerbesteuermaßbetrages) in Höhe von mindestens 1,3 Mrd. EUR jährlich ab dem Jahr 2002. Hinzu treten ab dem Jahr 2003 jährliche Mindereinnahmen von mindestens 400 Mio. EUR aus dem Altersvermögensgesetz, die auf mindestens 600 Mio. EUR ab dem Jahr 2008 anwachsen.

<sup>12</sup> Siehe Fußnote 7, Seite 17.

<sup>13</sup> Dies liegt zum einen daran, dass die Fallzahlen in den neuen Ländern höher sind, zum anderen werden die Kindergeldzahlungen bei einem relativ niedrigeren Aufkommensniveau in Abzug gebracht.

die Kommunen Ostdeutschlands deutlich. Die kommunale Finanzautonomie ist ohne Maßnahmen zur Stärkung der originären gemeindlichen Steuerkraft stark gefährdet!

## **6.5 Gewerbesteuer (netto) und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner**

Die beiden wichtigsten Steuerarten für die Finanzierung der Städte- und Gemeindehaushalte sind die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Tendenziell ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer für die Haushalte kleinerer Städte und Gemeinden relativ bedeutsamer, während die Gewerbesteuer die wichtigste Steuerquelle großstädtischer Haushalte ist.

Bezogen auf die Einwohner der Kommunen in den Bundesländern hatte im Jahr 2001 die Gewerbesteuer in Hessen mit 324 Euro je Einwohner (EUR/EW) das stärkste Gewicht, gefolgt von Nordrhein-Westfalen (273 EUR/EW) und Baden-Württemberg (270 EUR/EW). Im bundesdeutschen Durchschnitt standen den Kommunen im Jahr 2001 Gewerbesteuerereinnahmen in Höhe von 224 Euro je Einwohner zur Verfügung. Die Kommunen der neuen Länder lagen mit durchschnittlich 98 Euro je Einwohner erneut deutlich unter dem Durchschnitt der alten Länder (252 EUR/EW).

Mit Beträgen von 86 EUR/EW (Mecklenburg-Vorpommern) bis 113 EUR/EW (Sachsen) standen den Kommunen der neuen Länder pro Einwohner deutlich weniger Gewerbesteuerereinnahmen zur Verfügung als den Kommunen der alten Länder, bei denen die Spannbreite der Gewerbesteuerkraft je Einwohner jedoch deutlich größer war (von 324 EUR/EW in Hessen bis 158 EUR/EW im Saarland).

Es ist sinnvoll, eine Aussage zur Gewerbesteuersteuerkraft der Länder auf der Basis des Istaufkommens zu ergänzen um Angaben zu den hebesatzbereinigten Grundbeträgen sowie zum durchschnittlichen Hebesatzniveau in den Ländern (siehe Abbildungen 3 und 6 im Tabellenanhang). Die Länderrelationen der Grundbeträge korrespondieren weitgehend mit dem Istaufkommen je Einwohner. Die relativ steuerstarken Länder Hessen, Baden-Württemberg und Bayern haben die höchsten Grundbeträge je Einwohner, die fünf ostdeutschen Länder weisen die niedrigsten Werte auf. Im Durchschnitt lagen im Jahr 2001 die gewerbesteuerlichen Grundbeträge je Einwohner in Ostdeutschland bei knapp 39 % des Westniveaus; auch das Netto-Ist-Aufkommen je Einwohner lag bei knapp 39 %.

Die Gemeinden Nordrhein-Westfalens liegen im Ländervergleich des Gewerbesteuer-Istaufkommens je Einwohner an zweiter Stelle; beim Vergleich der Grundbeträge je Einwohner rückt Nordrhein-Westfalen dagegen auf Platz vier. Anschaulich wird an diesem Beispiel deutlich, dass das gewerbesteuerliche Istaufkommen eines Landes vom Hebesatzniveau abhängt und dieses wiederum steht in Zusammenhang mit der durchschnittlichen Gemeindegröße eines Landes (siehe Abbildung 7 im Tabellenanhang). In den Ländern mit den größten Gemeinden (Nordrhein-Westfalen, Saarland und Hessen) sind die Hebesätze im Durchschnitt an höchsten; in Ländern mit einem hohen Anteil kleinerer Gemeinden sind die Hebesätze niedriger. In Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Thüringen und Schleswig-Holstein haben mehr als 90 % der Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner, was sich auf die Hebesatzlandschaft entsprechend auswirkt.

Ähnlich wie bei der Gewerbesteuer sieht die Länderreihenfolge beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer aus. Die Kommunen Hessens lagen mit einem Betrag von 398 Euro je Einwohner vor Baden-Württemberg (337 EUR/EW) und Bayern (337 EUR/EW) an der Spitze, während die Kommunen der neuen Länder durchschnittlich nur einen Betrag von etwa 77 Euro je Einwohner erhielten. Dies sind 232 Euro we-

niger als die Kommunen der alten Länder durchschnittlich pro Einwohner aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer einnehmen konnten.

## 6.6 Struktur des gemeindlichen Steueraufkommens – nach Bundesländern

Der Anteil der neuen Länder an den gesamten gemeindlichen Steuereinnahmen der Flächenländer stagnierte im Jahr 2001 auf dem Vorjahresniveau und lag damit weiterhin bei 8,1 %. Dehnt man die Betrachtung aus, indem man einen Blick auf die Länderanteile am Bruttoinlandsprodukt (BIP) wirft und bezieht man – im Interesse eines aussagefähigen Vergleichs – in eine solche Betrachtung die Stadtstaaten ein, so wird deutlich, dass das Gemeindesteueraufkommen der neuen Länder zu gering ist im Vergleich zur dortigen regionalen Wirtschaftsleistung. Während im Jahr 2001 der Anteil der fünf neuen Länder am BIP bei 11 % lag, d.h. hier entstanden 11 % der gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung, erhielten die neuen Länder nur 7,3 % der gemeindlichen Steuern<sup>14</sup>. Der Anteil der Flächenländer des früheren Bundesgebiets am BIP lag bei etwa 81 %, es flossen gut 83 % der gemeindlichen Steuern in die Gemeinden der alten Länder; in den Stadtstaaten entstanden ca. 8 % des BIP, auf sie entfielen 9,3 % der gemeindlichen Steuereinnahmen des Jahres 2001<sup>15</sup>.

Die Ursache für die Schere, die sich in den neuen Ländern zwischen BIP-Anteil und ihrem Anteil am Steueraufkommen auftut, liegt vor allem im progressiv ausgestalteten Steuersystem. So ist das BIP, das auf einen Erwerbstätigen in den neuen Ländern entfällt, niedriger als in den alten Ländern; es lag im Jahr 2001 bei ca. 71 %<sup>16</sup> des Westniveaus. Damit verbunden sind geringere Einkommen und Gewinne („geringere Steuerbemessungsgrundlage“), die bei der Besteuerung weniger stark der Progression unterworfen sind als die durchschnittlich höheren Gewinne und Einkommen von Steuerpflichtigen mit Sitz in den alten Ländern. Da im Durchschnitt auf die Steuerbemessungsgrundlage in den neuen Ländern geringere Tarife zur Anwendung kommen, ist auch deren Anteil am gesamtdeutschen Steueraufkommen relativ geringer.

Insgesamt verdeutlichen diese Relationen die nach wie vor schwache wirtschaftliche Position der neuen Länder, die zu einer vergleichsweise geringen originären Steuerbasis und damit zu unzureichender Finanzautonomie der Städte und Gemeinden führt.

In der Schwäche des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer aber auch in einer relativ geringen Bedeutung der Gewerbesteuer liegen die Ursachen für die unzureichende Steuerkraft der neuen Länder (vgl. ausführlicher unter Punkt 6.1, Seite 16 und Punkt 6.3, Seite 19).

Eine schwache Wirtschaft spiegelt sich in einer angespannten Arbeitsmarktlage wider. So waren im Jahr 2001 ca. 32 % aller Arbeitslosen in Ostdeutschland (ohne Berlin-Ost) registriert, während nur ca. 17 % der deutschen Bevölkerung hier lebten. Um den Arbeitsmarkt zu entlasten, wurde zahlreichen Menschen mit Hilfe von ABM und Weiterbildungsprogrammen eine Chance auf eine berufliche Perspektive gegeben; dementsprechend hoch war der Anteil der verdeckten Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland.

---

<sup>14</sup> Bei der Beurteilung der Quote von 7,3 % ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass diese auf der Basis des gesamten gemeindlichen Steueraufkommens zustande kam, das ja als „stabilisierende Elemente“ die ertrags- und einkommensunabhängigen Grundsteuern sowie den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer enthält. Ohne Einbeziehung dieser beiden „stabilisierenden“ Steuerarten würden die neuen Länder im Vergleich noch schlechter abschneiden.

<sup>15</sup> Angaben des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

<sup>16</sup> Neue Länder ohne Berlin-Ost, alte Länder einschließlich Stadtstaaten und Berlin-Ost, nach Angaben des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

Während im Jahr 2001 in den alten Ländern auf 9 registrierte Arbeitslose eine weitere Person kam, die sich in ABM oder Weiterbildung befand, kam eine zusätzliche ABM- oder Weiterbildungsstelle auf nur 4 Arbeitslose in den neuen Ländern. Diese Relationen verdeutlichen die Gefahr von Haushaltsrisiken, die auch künftig von der Arbeitsmarktsituation für die Kommunen der neuen Länder ausgeht. Wenn immer mehr Menschen – nach Auslaufen der Maßnahmen ohne erfolgreiche Vermittlung – ihre Ansprüche auf Arbeitslosengeld oder -hilfe verlieren, müssen die Kommunen in immer mehr Fällen die Betroffenen mit Leistungen der Sozialhilfe unterstützen. Im Haushaltsjahr 2001 zahlten die Kommunen der neuen Länder mit 266 Euro je Einwohner bereits 19 Euro mehr an sozialen Leistungen als noch im Jahr 2000. Die Kommunen der alten Länder gaben 378 Euro je Einwohner für soziale Leistungen aus und damit 7 Euro mehr als noch im Jahr 2000.

Das gesamtdeutsche gemeindliche Steueraufkommen der Flächenländer entstand vor allem in Nordrhein-Westfalen (27,5 %), Bayern (18,4 %), Baden-Württemberg (16,4 %) und Hessen (11,0 %). Auf die Kommunen in Niedersachsen entfiel ein Anteil von 9,4 % gefolgt von Rheinland-Pfalz (4,7 %), Schleswig-Holstein (3,3%) und Sachsen (2,8 %).

Das gemeindliche Steueraufkommen der alten Länder wurde überwiegend in Nordrhein-Westfalen (29,9 %), Bayern (20,1 %) und Baden-Württemberg (17,9 %) erbracht. Das gemeindliche Steueraufkommen der neuen Länder entfiel zu 34,8 % auf die Kommunen des Freistaates Sachsen. Die Kommunen der Länder Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern trugen jeweils mit einem Anteil von 19,0 %, 18,4 %, 15,6 % und 12,1 % zum gemeindlichen Steueraufkommen der neuen Länder bei.

## **6.7 Struktur des gemeindlichen Steueraufkommens – nach Steuerarten**

Die hohen Einbußen bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer führten im Jahr 2001 zu einer relativ höheren Bedeutung der gewinnunabhängigen Steuern im Gemeindefinanzsystem. So sank der Anteil von Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer an den gesamten gemeindlichen Steuereinnahmen im Jahr 2001 um 1,8 Prozentpunkte auf 76,5 %. Spiegelbildlich stieg die Bedeutung der ertragsunabhängigen Steuern, v.a. Grundsteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

Für die Kommunen der alten Länder war der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit einem Anteil von 42,9 % an den gesamten gemeindlichen Steuereinnahmen auch weiterhin die wichtigste Steuerquelle. Auf die Gewerbesteuer entfiel ein Anteil von nur noch 35,0 % (nach 37,3 % im Jahr 2000). Die Grundsteuer B und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer trugen mit jeweils 15,0 % und 5,1 % zum gemeindlichen Steueraufkommen der alten Länder bei.

Etwas anders sehen die Relationen für die Kommunen der neuen Länder aus. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer war mit 27,0 % von vergleichsweise geringerer Bedeutung als in den alten Ländern. Der Anteil der Gewerbesteuer an den gemeindlichen Steuereinnahmen der neuen Länder lag dagegen bei 34,1 % (2000: 36,4 %) und reichte damit nahezu an die Relation der alten Länder heran. Die geringe Ertragsteuerkraft der Gemeinden in den neuen Ländern kommt bspw. auch in der vergleichsweise hohen Bedeutung der Grundsteuer (25,5 %) und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (10,0 %) zum Ausdruck.



## 6.8 Anteil der Grundsteuer am gemeindlichen Steueraufkommen

Die Bedeutung der Grundsteuer für das gemeindliche Steueraufkommen ist in Deutschland, anders als in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, relativ gering. Auf die Grundsteuer A, die von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben erhoben wird, entfiel im Jahr 2001 ein Anteil von 0,7 % des gemeindlichen Steueraufkommens, wobei ihr in den einzelnen Ländern jeweils eine recht unterschiedliche Bedeutung zukam. Vor allem in Ländern mit ausgedehnten land- und forstwirtschaftlichen Flächen und gleichzeitig geringerer Bedeutung der ertrags- und einkommensabhängigen Steuern steigt die Rolle der Grundsteuer für die Finanzierung der Kommunalhaushalte (so etwa in Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein).

Der Anteil der Grundsteuer B am gemeindlichen Steueraufkommen lag im Bundesdurchschnitt bei 15,9 %, wobei – wie bei der Grundsteuer A – auch deren Rolle mit zunehmender Bedeutung der ertrags- und einkommensabhängigen Steuern sinkt.

Da bei der Grundsteuer – wie auch bei der Gewerbesteuer – ein gemeindeindividueller Hebesatz erhoben wird, lohnt ein Blick auf die hebesatzbereinigten Grundbeträge je Einwohner (siehe Abbildungen 1 und 2 im Tabellenanhang) sowie das Hebesatzniveau in den einzelnen Ländern (siehe Abbildungen 4 und 5 im Tabellenanhang).

In Ländern mit ausgedehnten land- und forstwirtschaftlichen Flächen ist die Grundsteuer A auch mit ihren Grundbeträgen je Einwohner am höchsten, woran deren hohe Bedeutung für die Finanzierung der Gemeindehaushalte in diesen Ländern deutlich wird.

Bei den Grundbeträgen der Grundsteuer B fällt auf, dass diese in den neuen Ländern je Einwohner auf nur knapp zwei Drittel des Westniveaus liegen. Zurückzuführen ist dies auf den „Bewertungsrückstand“, den es in den neuen Ländern bei der Grundsteuer gibt. Anders als in den alten Ländern liegen vielfach Einheitswerte nicht vor, so dass auf die sogenannte Ersatzbemessungsgrundlage zurückgegriffen wird. Auf der Basis der Ersatzbemessungsgrundlage ergeben sich deutlich niedrigere Werte als bei Anwendung der Einheitswerte.

## 6.9 Anteil der Gewerbesteuer und der Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer am gemeindlichen Steueraufkommen

Die Gewerbesteuer war im Jahr 2001 vor allem für die Kommunen des Landes Hessen mit einem Anteil von 36,5 % am gemeindlichen Steueraufkommen des Landes Hessen und für die Kommunen Nordrhein-Westfalens (36,4 %) von Bedeutung. Auch in den neuen Ländern spielte die Gewerbesteuer – aufgrund der Schwäche des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Ostdeutschland – für das gemeindliche Steueraufkommen eine relativ hohe Bedeutung (Sachsen: 36,2 %, Sachsen-Anhalt: 34,4 %).

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer spielte im Jahr 2001 die größte Rolle für die Gemeinden Schleswig-Holsteins (46,3 %), gefolgt von Bayern (45,6 %), Hessen (44,4 %) und Baden-Württemberg (44,0 %). Von deutlich geringerer Bedeutung war der Einkommensteueranteil im Jahr 2001 für die kommunalen Haushalte der fünf neuen Länder (im Durchschnitt 27,0 %).

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer spielte auch im Jahr 2001 trotz seines geringen Aufkommens in den neuen Ländern – in die neuen Länder fließen nur 15 % des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer – für die Finanzierung der Gemeindehaushalte eine relativ größere Rolle (10,0 %) als in den alten Ländern (5,1 %).

## 7 Schlüsselzuweisungen

Bundesweit reduzierten die Länder ihre Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2001 um -1,2 %, wobei sich erneut erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern zeigten. In fünf Ländern wurden die Schlüsselzuweisungen ausgeweitet, in fünf Ländern wurden sie zurückgefahren, und in drei Ländern bewegten sie sich etwa auf dem Vorjahresniveau.

In den neuen Ländern gingen die Schlüsselzuweisungen insgesamt um -0,9 % zurück; in den alten Ländern nahmen sie sogar um -1,3 % ab.

Zu beachten ist bei der Interpretation des Verlaufs der Schlüsselzuweisungen, dass diese zeitverzögert auf die Entwicklung der Steuereinnahmen der Länder („Gemeinschaftsteuern“) reagieren. Die unerwartet hohen Steuerausfälle des Jahres 2001, die es auch bei den Ländern gab, sind in den vorliegenden Zuweisungsergebnissen daher noch nicht enthalten. Diese werden erst zeitverzögert in den Jahren 2002 und 2003 über die kommunalen Finanzausgleichssysteme für die Kommunen „fühlbar“. Sollten sich die gemeindlichen Steuern bis dahin nicht nennenswert erholt haben, den Kommunen aber gleichzeitig weitere Zuweisungen gekürzt werden, stehen sie vor der Frage, wie sie ohne finanzpolitische Soforthilfen des Bundes handlungsfähig bleiben und mit welchen Mitteln sie ihre Aufgaben für die Bürger erfüllen sollen.

## 8 Investitionszuweisungen

Wiederholt waren im Jahr 2001 die Zuweisungen der Länder für Investitionen rückläufig (bundesweit -3,4 % nach -1,1 % im Jahr 2000 und -3,8 % im Jahr 1999).

Bis auf vier Länder des früheren Bundesgebiets gingen die Investitionszuweisungen in allen Ländern zurück (-3,4 %). In den neuen Ländern mussten die Kommunen um -3,3 % geringere Investitionszuweisungen verkraften, was vor allem vor dem Rückgang des Vorjahres (-7,5 %) und angesichts des nach wie vor bestehenden Nachholbedarfs im Infrastrukturbereich problematisch ist.

Der Rückgang der Investitionszuweisungen macht den Kommunen auch insofern zu schaffen, als sie ihrer Verantwortung für den Erhalt und den Ausbau der Infrastruktur (v.a. Straßen) oftmals ohne komplementäre Finanzierungsmittel in Form von Investitionszuweisungen gar nicht gerecht werden können. Für viele Kommunen sind die Zuweisungen der Länder für Investitionen oftmals die einzige Chance Investitionsprojekte überhaupt durchführen zu können.

## 9 Steuereinnahmen und Zuweisungen je Einwohner

Die geringe Steuerkraft der Gemeinden der neuen Länder führt zu einer hohen Abhängigkeit vom kommunalen Finanzausgleich und spiegelt sich in hohen Zuweisungsvolumina wider. Während im Jahr 2001 nur 8,1 % der gemeindlichen Steuereinnahmen auf die neuen Länder entfielen, waren die Gemeinden der neuen Länder mit 33,5 % an den gesamten kommunalen Einnahmen aus Zuweisungen beteiligt.

Bezogen auf einen Einwohner bekamen die Gemeinden der neuen Länder im Jahr 2001 nur 287 Euro an Steuern, während die Gemeinden der alten Länder 720 Euro je Einwohner einnehmen konnten. Damit ist das gemeindliche Pro-Kopf-Steueraufkommen der alten Länder – wie auch in den beiden Vorjahren – etwa 2 ½mal so hoch wie das der neuen Länder.

Die geringe Steuerkraft der Kommunen der neuen Länder spiegelt sich in einer hohen Zuweisungsabhängigkeit wider und kommt in hohen Zuweisungsbeträgen je Einwohner zum Ausdruck. So bekamen die Kommunen der neuen Länder mit 763 Euro je

Einwohner mehr als den doppelten Betrag an Zuweisungen, der auf die Kommunen der alten Länder entfiel, die nur 335 EUR/EW erhielten (Zuweisungen = Schlüsselzuweisungen + Investitionszuweisungen).

Die niedrigsten Zuweisungsbeträge je Einwohner erhielten auch im Jahr 2001 die Bayerischen Kommunen (256 Euro). Die Kommunen Sachsen-Anhalts bekamen mit durchschnittlich 872 Euro die höchsten Zuweisungsbeträge je Einwohner<sup>17</sup>.

Zu beachten ist bei der Interpretation der Zuweisungsbeträge je Einwohner, dass der „Kommunalisierungsgrad“ – im Sinne einer Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen –, nach dem sich die Höhe der erforderlichen Finanzausstattung richtet, von Land zu Land unterschiedlich ist. Insofern unterscheidet sich auch die Finanzausstattung der Kommunen, die in Form von Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich gewährt wird, von Land zu Land ganz erheblich. Das macht einen Ländervergleich nur beschränkt möglich.

Da Steuereinnahmen und Zuweisungen den Kern der kommunalen Finanzausstattung bilden, ist ein Blick auf die Summe dieser beiden Einnahmearten je Einwohner aufschlussreich. Festzustellen ist, dass die Summe aus Zuweisungen und Steuereinnahmen je Einwohner in den alten und neuen Ländern im Jahr 2001 nicht gravierend voneinander abwich. Der Unterschied je Einwohner zwischen den alten und neuen Ländern betrug nur 5 Euro (alte Länder: 1.055 Euro, neue Länder: 1050 Euro). Im Vergleich zum Jahr 2000 standen ihnen damit jedoch im Jahr 2001 für ihre Aufgabenerfüllung weniger Mittel je Einwohner zur Verfügung, denn in den Kommunen der alten Länder gingen die Steuern und Zuweisungen je Einwohner um 51 Euro zurück; den Kommunen der neuen Länder standen 22 Euro je Einwohner weniger zur Verfügung als noch im Jahr 2000.

Die Bedeutung der Ertragsteuern (Gewerbsteuer, Einkommensteuer) für die Haushalte der Städte und Gemeinden spiegelt sich auch in der Höhe der Steuereinnahmen je Einwohner wider. Die Länder Hessen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern lagen mit Pro-Kopf-Beträgen zwischen 886 EUR und 740 EUR an der Spitze. Die niedrigsten Steuereinnahmen je Einwohner hatten die Gemeinden der neuen Länder mit Beträgen zwischen 255 EUR (Thüringen) und 313 EUR (Sachsen) zu verzeichnen.

## **10 Verwaltungs- und Benutzungsgebühren**

Bundesweit gingen die kommunalen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren im Jahr 2000 um -2,3 % zurück. Auf die Kommunalhaushalte der neuen Länder entfiel ein Rückgang von -3,7 %, während der Rückgang in den alten Ländern mit -2,1 % nicht ganz so stark ausfiel.

Bei der Interpretation der Entwicklung der Gebühreneinnahmen in den einzelnen Ländern müssen zwar Ausgliederungseffekte beachtet werden. Der Ausgliederungstrend hat sich im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr jedoch weiter abgeschwächt, so dass auch bei Berücksichtigung von Ausgliederungen von einem rückläufigen Gebührenaufkommen auszugehen ist. Ursächlich für die Gebührenrückgänge im Jahr 2001 waren vor allem Verfahrensvereinfachungen bei den Baugenehmigungen sowie aufgrund ei-

---

<sup>17</sup> Die Kommunen Sachsen-Anhalts erhielten im Jahr 2001 eine Investitionspauschale aus IfG-Mitteln, in Höhe von 225,7 Mio. EUR, die statistisch bei den Zuweisungen erfasst wurde und damit die Pro-Kopf-Zuweisungen nach oben verzerrt. Unter Vernachlässigung dieser Investitionspauschale erhielten die Kommunen Sachsen-Anhalts je Einwohner Zuweisungen in Höhe von 787 Euro. Angaben des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt.

ner verringerten Bautätigkeit geringere Fallzahlen. Im Entsorgungsbereich spielten – vor allem in Ostdeutschland – geringere Abfall- und Entsorgungsmengen eine Rolle. Bundesweit nahmen die Gebühreneinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden um +0,4 % zu, während die kreisfreien Städte einen Rückgang von -6,8 % verzeichneten.

## 11 Personalausgaben

Die Entwicklung der kommunalen Personalausgaben ist auch im Jahr 2001 durch fortgesetzte Haushaltskonsolidierung gekennzeichnet. Trotz der letzten Tarifierhöhungen waren die Personalausgaben im Jahr 2001 bundesweit mit -0,5 % rückläufig, wobei das Bild unter den Ländern nicht einheitlich war. In den Kommunalhaushalten der alten Länder stagnierten die Personalausgaben auf dem Vorjahresniveau (+0,1 %), während sie in den Kommunen der neuen Länder um -3,1 % zurückgingen.

Der Rückgang bei den Kommunen in den neuen Ländern ist erneut zum einen auf Ausgliederungseffekte zurückzuführen (vor allem im Kita-Bereich, aber auch in der Entsorgung). Zum anderen kommen in diesem Ergebnis aber auch die Entlastungseffekte durch die weitere Senkung der Rentenversicherungsbeiträge um 0,2 Prozentpunkte zum 01.01.2001 zum Ausdruck. Da der Angestelltenanteil in den Kommunalverwaltungen der neuen Länder deutlich höher ist als in den alten Ländern, schlägt sich die Absenkung der Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung hier stärker nieder.

Insgesamt trug vor allem der fortgesetzte Personalabbau zur günstigen Personalausgabenentwicklung der Kommunen bei: So konnte durch Personalabbau die Beschäftigtenzahl bei den Kommunen zur Jahresmitte 2001 erneut reduziert werden (bundesweit um -2,2 % nach -1,5 % im Jahr 2000 und -2,7 % im Jahr 1999). Die Beschäftigtenzahl in den Kommunen der alten Länder sank zur Jahresmitte 2001 im Vorjahresvergleich um -1,4 %, die Kommunen der neuen Länder kürzten ihre Beschäftigtenzahl sogar um -5,0 %, wobei hier Ausgliederungseffekte zweier Großstädte das Gesamtergebnis beeinflussen.

Bundesweit reduzierten die kreisfreien Städte ihre Personalausgaben um -0,9 %, während die Personalausgaben der kreisangehörigen Gemeinden leicht zunahmen (+0,7 %). Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf weitere Ausgliederungen bei Kinderbetreuungseinrichtungen in Ostdeutschland, die sich relativ stark auf das Gesamtergebnis niederschlugen. Aber auch Ausgliederungseffekte zweier Großstädte sind eine Ursache für die relativ stärker rückläufigen Personalausgaben der kreisfreien Städte.

## 12 Zinsausgaben

Nachdem die Zinsausgaben in den Jahren 1999 und 2000 noch rückläufig waren, verzeichneten die Kommunen im Jahr 2001 erstmals wieder einen Anstieg. In fast allen Bundesländern stiegen die Zinsausgaben der Kommunen über das Vorjahresniveau. Dies liegt zum einen daran, dass seit 1998 – mit Ausnahme des Jahres 2000 – die Verschuldung der Kommunen voranschreitet. Zum anderen ist die Kreditaufnahme für die Kommunen wegen des höheren allgemeinen Zinsniveaus wieder teurer geworden.

Bundesweit ergab sich ein Zuwachs bei den Zinsausgaben von +2,0 %. Auf die Kommunen der neuen Länder entfiel ein Anstieg von +1,4 %, während die Kommunen der alten Länder einen Anstieg von +2,1 % hinnehmen mussten.

### 13 Laufender Sachaufwand

Die Entwicklung des laufenden Sachaufwandes war auch im Jahr 2001 durch den Nachholbedarf gekennzeichnet, der sich in den Vorjahren angestaut hatte. Auch die Umstellung der Kommunalverwaltungen auf die Einführung des Euro-Bargeldes trug wesentlich zur Erhöhung des Sachaufwandes bei.

Bundesweit nahm der laufende Sachaufwand mit +2,0 % zu, wobei auf die Kommunen der alten Länder ein Zuwachs von +2,5 % entfiel, während die Kommunen der neuen Länder einen Rückgang von -0,6 % verzeichnen konnten.

### 14 Sachinvestitionen

Nach dem Rückgang der kommunalen Investitionen im Jahr 2000 (-0,7 %) schränkten die Kommunen auch im Jahr 2001 ihre Investitionen ein. Bundesweit ergab sich ein Rückgang von -1,6 %, wobei die Investitionstätigkeit der Kommunen in den alten Ländern auf dem Vorjahresniveau stagnierte. Die Investitionen der Kommunen in den neuen Ländern brachen erneut ein (-6,9 % im Jahr 2001 nach -9,1 % im Jahr 2000).

In der verhaltenen Investitionstätigkeit spiegeln sich die starken Konsolidierungsbemühungen und -zwänge der Kommunen wider. Der Einbruch der Steuereinnahmen führte in den Städten und Gemeinden oftmals dazu, geplante Investitionen zu verschieben, um Haushaltsmittel „einzusparen“ und an anderer Stelle einsetzen zu können. Da ein Großteil der kommunalen Aufgaben gesetzlich vorgeschrieben ist (v.a. im Sozialbereich), sind die Kommunen in „schlechten Zeiten“ gezwungen, bei ihren freiwilligen Aufgaben Ausgabenkürzungen vorzunehmen. In erster Linie geht dies stets zu Lasten der Investitionen. Aufgrund der Besonderheiten des Gemeindehaushaltsrechts – das Gemeindehaushaltsrecht begrenzt die Kreditaufnahme in Abhängigkeit von der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune – müssen Investitionsvorhaben auch vielfach infolge mangelnder Verschuldungsspielräume aufgegeben oder zurückgestellt werden (siehe Punkt 4, Seite 12). Auch waren die Kommunen angesichts der rückläufigen Investitionszuweisungen seitens der Länder (-3,4 % im Jahr 2001 nach -1,1 % im Jahr 2000) gezwungen, ihre Investitionstätigkeit zurückzufahren. Erkennbar ist, dass die Kommunen dort per saldo mehr als im Vorjahr investierten, wo gleichzeitig auch die investiven Mittel seitens der Länder aufgestockt wurden (Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz).

Problematisch ist der erneute Rückgang der kommunalen Investitionen nicht nur aus Sicht der Kommunen. Vielmehr ist eine verhaltene kommunale Investitionstätigkeit von Nachteil für die mittel- und langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland. Schließlich entfallen auf die Gemeinden etwa zwei Drittel aller öffentlichen Infrastrukturinvestitionen. Der Einbruch der kommunalen Investitionstätigkeit ist damit das beste Argument für die Notwendigkeit, die Kommunalfinanzen auf eine breite und solide Basis zu stellen!

Der wiederholte Einbruch der Investitionen in den neuen Ländern ist angesichts der Vorjahresentwicklungen besonders negativ zu bewerten (-9,1 % im Jahr 2000 nach -7,0 % im Jahr 1999) – vor allem wegen des nach wie vor bestehenden Nachholbedarfs Ostdeutschlands im Infrastrukturbereich.

### 15 Ausgaben für Baumaßnahmen

Maßgeblich für die Beurteilung der Perspektiven in der Infrastrukturentwicklung in den neuen Ländern ist die Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen. Die Baumaßnahmen wurden von den Kommunen der neuen Länder auch im Jahr 2001 wiederholt

deutlich zurückgefahren (-8,2 % im Jahr 2001 nach -9,0 % im Jahr 2000, -6,7 % im Jahr 1999 und -3,0 % im Jahr 1998). Die Ausgaben für Baumaßnahmen der Kommunen in den alten Ländern lagen um -0,4 % unter dem Vorjahreswert. Bundesweit gingen die kommunalen Bauinvestitionen um -2,4 % zurück.

Die eingeschränkte Bautätigkeit der Kommunen ist angesichts der hohen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der kommunalen Infrastrukturinvestitionen kritisch zu beurteilen. Als Folge der sich seit Beginn der 90er Jahre immer mehr verstärkenden kommunalen Finanznot schränkten die Kommunen ihre Ausgaben für Baumaßnahmen Jahr für Jahr weiter ein. Während der Anteil der Kommunen an den öffentlichen Bruttoinvestitionen für Baumaßnahmen im Jahr 1992 noch bei 67 % lag, hat sich diese Relation auf 62 % im Jahr 2001 reduziert. Die Anteile des Bundes stiegen dagegen von 14 % im Jahr 1992 auf 20 % im Jahr 2001; die der Länder von 15 % im Jahr 1992 auf 18 % im Jahr 2001. Gleichzeitig gingen die öffentlichen Bauinvestitionen seit 1992 kontinuierlich zurück, wobei jedoch die Investitionen des Bundes im Jahr 2001 nur etwa 2 % unter dem Niveau des Jahres 1992 lagen, die Investitionen der Länder lagen etwa 16 % unter dem Wert des Jahres 1992, während die Kommunen im Jahr 2001 um 38 % geringere Investitionsausgaben tätigten, als noch im Jahr 1992! Diese Relationen verdeutlichen, dass eine schlechte Finanzlage der Kommunen als Hauptträger öffentlicher Infrastrukturinvestitionen unmittelbar zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland geht.

Gut 27 % aller kommunalen Investitionsmittel fließen in den Erhalt und Ausbau der Straßen, gut 16 % in den Um- und Neubau von Schulen und etwa 12,5 % gehen in die Abwasserbeseitigung. Die Einschränkung kommunaler Bautätigkeit führt daher stets zu unmittelbaren Einschnitten in diesen Bereichen.

Welche Auswirkungen Kürzungen der Investitionen gerade in kleineren Städten und Gemeinden haben, zeigt ein differenzierter Blick auf die Entwicklung der Investitionsausgaben der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden. Bundesweit tätigten im Jahr 2001 die kreisangehörigen Gemeinden 65 % aller kommunalen Baumaßnahmen; auf die kreisfreien Städte entfiel ein Anteil von 21 %; die Landkreise trugen 14 % der kommunalen Bauinvestitionen. Kritisch sind angesichts dieser Relationen die Investitionskürzungen der kreisangehörigen Gemeinden zu beobachten. Diese gingen bundesweit um -2,2 % zurück, während die Investitionsausgaben der kreisfreien Städte etwa auf Vorjahresniveau stagnierten (-0,1 %). Geht man noch tiefer in die Struktur der Bauinvestitionen hinein, so wird deutlich, dass gerade die kleineren Städte und Gemeinden eine große Rolle spielen: Etwa 75 % aller kommunalen Baumaßnahmen werden von den Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern sowie von den in Ämtern, Samt- und Verbandsgemeinden zusammengeschlossenen Gemeinden und den Landkreisen getätigt. Finanzielle Nöte gerade der kleineren Gemeinden wirken sich damit vergleichsweise stark unmittelbar auf die Qualität des Angebots an öffentlicher Infrastruktur aus und damit mittelbar auf die Attraktivität des „Standortes Deutschland“.

## 16 Soziale Leistungen

Die Ausgaben für soziale Leistungen stellen einen beachtlichen „Fixkostenblock“ für die Kommunen dar, dessen ausufernde Entwicklung ihre Konsolidierungserfolge immer wieder zunichte macht. Auch im Jahr 2001 nahmen die sozialen Leistungen erneut zu (bundesweit um +2,7 % nach +2,0 % im Jahr 2000). Mit +6,9 % fiel auch im Jahr 2001 der Anstieg der Sozialausgaben in den neuen Ländern stärker aus als in den Kommunen der alten Länder (+2,1 %).

Höhere Ausgaben im Bereich Jugendhilfe sowie bei den Sozialhilfeleistungen innerhalb von Einrichtungen waren die wichtigsten Ursachen für diesen neuerlichen Ausgabenzuwachs. Erneut machten die steigenden Aufwendungen für Pflegeleistungen den Kommunen in Ost und West zu schaffen. Erhebliches Gefährdungspotential für die künftige Entwicklung der kommunalen Haushalte liegt in der Entwicklung der Pflegekosten (siehe Punkt 16.2, Seite 31). Daneben spiegelte sich in den neuen Ländern die angespannte Arbeitsmarktlage in hohen Zuwächsen der laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt („Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen“) wider.

Die Ausgaben für soziale Leistungen in den Kommunen der fünf neuen Länder wurden und werden in hohem Maße beeinflusst von der kritischen Situation am Arbeitsmarkt. Noch immer wird der Arbeitsmarkt in Ostdeutschland relativ stark entlastet durch ABM- und Weiterbildungsprogramme, was zu einer hohen „verdeckten Arbeitslosigkeit“ führt; die „tatsächlichen Arbeitslosenzahlen“ werden erheblich „kaschiert“. Für die Kommunen der neuen Länder ist dieser Zusammenhang von erheblicher Bedeutung, da sie deshalb auch künftig mit Zuwächsen ihrer laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt („Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen“) rechnen müssen.

Die Quote der „verdeckten Arbeitslosigkeit“ infolge von ABM und Weiterbildungsmaßnahmen lag im Jahr 2001 in den neuen Ländern bei gut 23 % der registrierten Arbeitslosigkeit („offene Arbeitslosigkeit“) <sup>18</sup>. Das heißt, auf etwa vier Arbeitslose, die im Jahr 2001 bei den Arbeitsämtern der neuen Länder als arbeitssuchend registriert waren, kam eine weitere Person, die sich in Arbeitsbeschaffungs- und Weiterbildungsmaßnahmen befand. In den alten Ländern lag das Verhältnis der Personen in ABM und Weiterbildung zu den „registrierten Arbeitslosen“ bei gut 11 %, d.h. auf 9 „registriert Arbeitslose“ kam ein „verdeckt Arbeitsloser“, der sich in ABM oder Weiterbildung befand. Anders ausgedrückt: Im Dezember 2001 waren in den fünf neuen Ländern (einschließlich Berlin-Ost) etwa 1.379.550 Menschen als arbeitslos registriert; dies ergibt eine offizielle Arbeitslosenquote von 17,6 % <sup>19</sup>. Rechnet man nun die etwa 321.000 Menschen hinzu, die im Jahr 2001 an ABM und Weiterbildungsmaßnahmen teilnahmen, so ergibt sich sogar eine Arbeitslosenquote von knapp 22 %. Während der Anteil der Bevölkerung in den fünf neuen Ländern an der Gesamtbevölkerung Deutschlands bei 17 % liegt, waren jedoch fast 32 % der Arbeitslosen hier registriert <sup>20</sup>. Diese Relationen zeigen die strukturellen Schwierigkeiten, in denen der ostdeutsche Arbeitsmarkt auch zehn Jahre nach der Wiedervereinigung steckt. Enorme Haushaltsrisiken infolge weiterer Zuwächse bei den sozialen Leistungen für die ostdeutschen Städte und Gemeinden zeichnen sich ab.

Die Sprengkraft der „verdeckten Arbeitslosigkeit“ und des Abbaus von ABM und Weiterbildungsmaßnahmen für die Sozialkassen der Kommunen ist im Westen geringer als im Osten. In den alten Ländern ging im Jahr 2000 die Anzahl derjenigen, die in ABM und Weiterbildungsmaßnahmen beschäftigt waren, im Vergleich zum Jahr 1999 um etwa 5 % auf 282.000 zurück. Im Laufe des Jahres 2001 nahm die Zahl noch einmal um gut 2 % ab; es waren dann ca. 276.000 Personen in ABM und Weiterbildungsmaßnahmen tätig und damit „verdeckt arbeitslos“. Auf dem Arbeitsmarkt der neuen Länder verlief die Entwicklung etwas steiler: Während im Verlaufe des Jahres 2000 die Zahl der Personen in ABM und Weiterbildung bereits um gut 21 % auf

---

<sup>18</sup> Diese und die folgenden Berechnungen zur „verdeckten Arbeitslosigkeit“ basieren auf einer Schätzung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vgl. Jahrgutachten 2001/2002.

<sup>19</sup> Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

<sup>20</sup> Jeweils ohne Berlin-Ost.

386.000 zurückging, wurden im Jahr 2001 die ABM- und Weiterbildungsstellen noch einmal um weitere 17 % auf 321.000 zurückgefahren.

Diese Entwicklung stellte den ostdeutschen Arbeitsmarkt – und damit zeitverzögert die Sozialämter der Kommunen – vor enorme Herausforderungen. Der Arbeitsmarkt konnte zahlreiche Personen, deren Maßnahmen in den Jahren 1999 und 2000 ausliefen, nicht auffangen. Dies führte dazu, dass die Betroffenen – nach Auslaufen der Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz – im Jahr 2001 verstärkt auf Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe zurückgreifen mussten. Erkennbar ist dieser Zusammenhang am Verlauf der Ausgaben für Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen, die im Jahr 2001 um weitere +4,3 % zunahmen (nach +3,3 % im Jahr 2000).

## 16.1 Soziale Leistungen je Einwohner

Ein Ländervergleich der Ausgaben für soziale Leistungen zeigt, dass die Aufwendungen je Einwohner sowohl im Jahr 2001 als auch bereits im Jahr 2000 in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen am höchsten waren. Die geringsten Beträge je Einwohner wandten in beiden Jahren die Kommunen in Thüringen, Sachsen und Baden-Württemberg auf.

Im Durchschnitt gaben die Kommunen der alten Länder im Jahr 2001 je Einwohner 378 Euro für soziale Leistungen aus, während die Kommunen der neuen Länder mit 266 Euro um 112 Euro geringere Aufwendungen zu verzeichnen hatten. Im Jahr 2000 war diese Differenz mit 124 Euro noch etwas größer.

Eine Ursache für die unterschiedlichen Pro-Kopf-Aufwendungen für soziale Leistungen in den alten und neuen Ländern liegt in der hohen Zahl der Hilfeempfänger in Ostdeutschland, die nicht den „vollen Satz“ Sozialhilfe bekommen, sondern nur ergänzende Leistungen. Dies betrifft vor allem die Personen in Ostdeutschland, die sich bspw. in ABM und Weiterbildungsmaßnahmen befinden. Die „verdeckt Arbeitslosen“ haben primäre Ansprüche auf Leistungen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes; da diese jedoch oftmals zur Sicherung des Lebensunterhalts nicht ausreichen, beziehen sie gleichzeitig zur Sicherung ihres Existenzminimums ergänzende Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe. Für die mittel- und langfristige Entwicklung der sozialen Leistungen in den neuen Ländern birgt die hohe Zahl derjenigen, die heute nur ergänzende Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe beziehen, ein großes Haushaltsrisiko. So besteht die Gefahr, dass die Betroffenen nach Auslaufen der Ansprüche im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes Sozialleistungen „in voller Höhe“ beziehen werden.

Gemessen in Euro je Einwohner sind die Ausgaben für soziale Leistungen im Jahr 2001 bundesweit in den Flächenländern um 9 Euro gestiegen, wobei der Anstieg in den neuen Ländern mit 19 Euro vergleichsweise stärker war als in den alten Ländern (+7 Euro), was vor allem auf die gestiegenen Fallzahlen in der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen zurückzuführen ist.

Berücksichtigt man zudem, dass die Einwohnerzahl der fünf neuen Länder im Verlaufe des Jahres 2000 – das hier den Berechnungen zugrunde gelegt wurde – zurückging, stiegen die „Pro-Kopf-Ausgaben“ für soziale Leistungen in den neuen Ländern sogar um +7,7 % und nicht nur – wie die Kommunalfinanzstatistik ausweist – um +6,9 % an!

Hinsichtlich des Ländervergleichs der Ausgaben für soziale Leistungen ist zu beachten, dass der Umfang der von den Kommunen im Sozialbereich zu erledigenden Aufgaben von Land zu Land unterschiedlich ist. Insofern können sich hinter den beziffernten Pro-Kopf-Beträgen in den einzelnen Ländern unterschiedliche „Aufgabenbündel“ verbergen, die einen sicheren Ländervergleich nicht erlauben. Wenn auch der Länder-



vergleich nur eingeschränkt möglich ist, so ist doch die Entwicklung innerhalb eines Landes im Zeitvergleich sehr aufschlussreich.

## 16.2 Struktur der Ausgaben für soziale Leistungen

Die beiden wichtigsten Ausgabekategorien im Bereich der sozialen Leistungen sind die Sozialhilfe innerhalb von (Pflege-)Einrichtungen und außerhalb von Einrichtungen.

Bedeutsam für die Entwicklung der *Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen* ist die Lage am Arbeitsmarkt und – zeitverzögert – die Anzahl der Arbeitslosen. Wichtige Determinanten für die *Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen* sind die Anzahl der in Pflegeeinrichtungen zu betreuenden Personen sowie die Kosten der Pflege.

In den letzten Jahren entwickelte sich die *Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen* zum größten Kostenblock innerhalb der sozialen Leistungen. Steigende Pflegekosten in Kombination mit einer größeren Anzahl pflegebedürftiger Menschen wirkten sich ungünstig auf die *Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen* aus. So gab es bundesweit im Jahr 1999 etwa 32.000 stationär Pflegebedürftige mehr als noch im Jahr 1998; dies entspricht einem Anstieg um 22,6 %. Ausgehend von dieser bereits hohen Basis erhöhte sich die Anzahl der pflegebedürftigen Menschen in Einrichtungen im Jahr 2000 noch einmal um 7,0 %. Diese Entwicklung prägte entscheidend den Verlauf der kommunalen Ausgaben für Pflege im Jahr 2001, wobei davon auszugehen ist, dass auch im Jahr 2001 die Anzahl der stationär Pflegebedürftigen erneut zugenommen hat.

Problematisch ist aber nicht nur die zunehmende Zahl pflegebedürftiger Menschen, sondern auch die Entwicklung der Pflegekosten. Kostensteigerungen im Pflegebereich schlagen sich jetzt wieder unmittelbar auf die Sozialhilfe nieder, denn die Leistungen der Pflegeversicherung sind „gedeckelt“, d.h. die Kostenübernahme durch die Pflegeversicherung ist in der Höhe beschränkt. Über den maximalen Erstattungsbetrag hinausgehende Ausgaben sind von den Betroffenen selbst bzw. – in finanziellen Notlagen – von den Sozialämtern zu tragen. Nachdem es für die Kommunen durch die Einführung der Pflegeversicherung zunächst einen entlastenden Effekt gab, steigen die Ausgaben für soziale Leistungen innerhalb von Einrichtungen nun wieder an, woran deutlich wird, dass der Entlastungseffekt infolge der Pflegeversicherung „aufgebraucht“ ist.

Erneut stieg deshalb auch im Jahr 2001 der Anteil der *Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen* an den gesamten sozialen Leistungen (um 1,2 Prozentpunkte auf 38,8 % nach einem Anstieg von 1,1 Prozentpunkten im Jahr 2000 auf 37,6 %). Die demografische Entwicklung – immer mehr ältere Menschen – in Kombination mit einer immer teurer werdenden stationären Pflege lässt ernste Gefahren für die kommunalen Haushalte erkennen.

Da der Arbeitsmarkt in den alten Ländern weniger angespannt ist als in den neuen Ländern entwickelte sich die *Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen* nicht so explosiv wie in den neuen Ländern, was erheblich positiv auf das gesamtdeutsche Ergebnis der Ausgaben für soziale Leistungen außerhalb von Einrichtung einwirkte. Dennoch gab es – entgegen dem Trend des Vorjahres – bundesweit am Ende des Jahres 2001 mehr Menschen, die auf laufende Hilfen zum Lebensunterhalt angewiesen waren. In den Kommunen der Flächenländer erhöhte sich die Anzahl der Sozialhilfeempfänger per 31.12.2001 um +1,4 %<sup>21</sup>. Dies waren 30.620 Menschen mehr als im Jahr zuvor.

---

<sup>21</sup> Bundesweit, also unter Einbeziehung der Stadtstaaten, erhöhte sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger um +0,8 % und liegt damit unter dem Durchschnitt der Flächenländer (+1,4 %). Zurückzuführen

Geschönt wird dieses Ergebnis durch die Entwicklung in den alten Ländern. Hier bewegte sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger am Ende des Jahres etwa auf Vorjahresniveau (+0,2 %) <sup>22</sup>. Die Kommunen im Westen Deutschlands profitierten damit im Jahr 2001 (noch) von der geringen Entspannung am Arbeitsmarkt, die es in den Jahren 1999 und 2000 gab.

Keine Entspannung am Arbeitsmarkt gab es hingegen im Osten Deutschlands, was sich in einem erneuten Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger niederschlug. Am Ende des Jahres 2001 gab es 26.390 Menschen mehr, die von den Sozialämtern laufende Hilfen zum Lebensunterhalt bekamen. Dies entspricht einem Zuwachs von +7,5 %, der für die Lage im Osten besonders problematisch ist angesichts der von Jahr zu Jahr stetig steigenden Zahl von Menschen die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Das Plus von 7,5 % im Jahr 2001 reiht sich ein in die Serie an Zuwächsen der vergangenen Jahre bei den Fallzahlen in der Sozialhilfe – 1996: +6,2 %, 1997: +25,0 %, 1998: +8,3 %, 1999: +1,3 %, 2000: +2,7 % und schließlich 2001: +7,5 % – und verdeutlicht anschaulich die schwierige soziale Lage in Ostdeutschland. Betroffen sind die Kommunen vom stetigen Zuwachs der Sozialhilfeempfänger nicht nur auf der Ausgabenseite über die Höhe der Sozialausgaben, sondern auch auf der Einnahmenseite. Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, zahlen keine oder nur wenig Lohn- und Einkommensteuer, was sich dämpfend auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Osten auswirkt und zusammen mit dem geringeren Lohnniveau und den Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen eine Ursache für die Schwäche des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in den neuen Ländern ist (siehe Punkt 6.3, Seite 19).

Da das statistische Gesamtergebnis dominiert wird von der – etwas positiveren – Entwicklung in den alten Ländern, stagnierten die Ausgaben für soziale Leistungen außerhalb von Einrichtungen bundesweit auf dem Niveau des Jahres 2000. Aus diesem Grunde – und wegen der gestiegenen finanziellen Bedeutung des Pflegebereichs – sank der Anteil der *Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen* an den gesamten sozialen Leistungen im Bundesdurchschnitt um 0,9 Prozentpunkte auf 34,7 %.

Gestiegen ist der Anteil der Ausgaben für *Jugendhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen*. So gaben die Kommunen bundesweit im Jahr 2001 9,9 % ihrer sozialen Leistungen für Zahlungen im Rahmen der *Jugendhilfe innerhalb von Einrichtungen* aus (2000: 9,7 %, 1999: 9,4 %). Auch die Bedeutung der *Jugendhilfeleistungen außerhalb von Einrichtungen* stieg gegenüber 2000 um 0,2 Prozentpunkte auf 6,1 % (2000: 5,9 %, 1999: 5,6 %). Zurückzuführen sind die Ausgabenzuwächse im Bereich der Jugendhilfe erneut auf gestiegene Leistungen der Kommunen in den Kindertagesbetreuungsstätten (Erhöhung der Fallzahlen und Ausweitung der Betreuungsmöglichkeiten) sowie auf höhere Zahlungen bei den Hilfen zur Erziehung in Kinder- und Jugendheimen.

Konstant geblieben ist der Anteil der *Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz* (5,3 %).

Die Struktur der Ausgaben für soziale Leistungen der alten Länder und neuen Länder ist nahezu identisch. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben in den neuen Ländern eine vergleichsweise geringere Bedeutung. Dagegen ist der Anteil der

---

ist dies darauf, dass die drei Stadtstaaten per 31.12.2001 an knapp 9.000 weniger Menschen Sozialhilfe auszahlten als noch am Ende des Jahres 2000.

<sup>22</sup> Nur Flächenländer des früheren Bundesgebiets ohne Stadtstaaten.

Jugendhilfeleistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen an den gesamten sozialen Leistungen etwas höher als in den alten Ländern.

### 16.3 Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen

Auf Vorjahresniveau stagnierten im Jahr 2001 im Bundesdurchschnitt die *Sozialhilfeleistungen außerhalb von Einrichtungen* (+0,1 %). In nahezu allen Ländern des früheren Bundesgebiets haben die Kommunen in dieser Leistungskategorie weniger ausgegeben als im Vorjahr. Dagegen hatten die Kommunen der neuen Länder erneut einen Anstieg ihrer Sozialhilfeausgaben zu verkräften (+ 4,3 % nach +3,3 % im Jahr 2000 und +0,2 % im Jahr 1999).

Zurückzuführen ist die unterschiedliche Entwicklung in den alten und neuen Ländern in dieser Ausgabenkategorie auf die unterschiedliche Lage am Arbeitsmarkt in beiden Teilen Deutschlands. Gestiegene Fallzahlen bei der Sozialhilfe nach dem Auslaufen zahlreicher ABM und Weiterbildungsprogramme bewirkten in den neuen Ländern erneut einen Anstieg der sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen (siehe Punkt 16.2, Seite 31).

In den alten Ländern ging die Anzahl derjenigen, die auf laufende Hilfen zum Lebensunterhalt durch die Sozialämter angewiesen waren, zurück. Erheblich dazu beigetragen haben zahlreiche arbeitsmarktpolitische Initiativen der Kommunen, die das Ziel hatten, Sozialhilfeempfänger in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt einzugliedern.

### 16.4 Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen

Eine deutlich schlechtere Entwicklung als bei der *Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen* ergab sich per Saldo bei der *Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen*. Bundesdurchschnittlich nahmen die Ausgaben für Sozialhilfeleistungen innerhalb von Einrichtungen um +6,1 % zu (nach +4,9 % im Jahr 2000 und +1,5 % im Jahr 1999).

Relativ gleichmäßig waren die Kommunen in den alten und neuen Ländern von dieser Entwicklung betroffen (alte Länder: +6,0 %, neue Länder: +6,6 %).

Vor allem vor dem Hintergrund der Vorjahresentwicklung (+4,9 %) ist der erneute Ausgabenanstieg in den Pflegeeinrichtungen kritisch zu beurteilen. Deutlich zeigt sich an der Entwicklung im Zeitablauf, dass sich die Entlastungseffekte infolge der Einführung der Pflegeversicherung „aufgebraucht“ haben und den Kommunen künftig weitere Kostensteigerungen für Leistungen der stationären Pflege drohen, die insbesondere in Kombination mit gestiegenen Fallzahlen ernste Haushaltsrisiken für die Kommunen bergen.

Die Ausgaben die im Rahmen der sogenannten Eingliederungshilfe für Behinderte innerhalb von Einrichtungen gezahlt wurden, stiegen im Jahr 2000 gegenüber dem Jahr 1999 um +7,0 % bundesweit an (alte Länder: +7,2 %, neue Länder: +5,4 %) und prägten damit die kommunalen Sozialausgaben im Jahr 2001. Kritisch ist diese Entwicklung im Hinblick auf die Haushaltssituation der Kommunen zu werten, als es bereits 1999 einen Anstieg bei der Eingliederungshilfe um +6,7 % gab (alte Länder: +6,5 %, neue Länder: +7,9 %) nach einem vorausgegangenen Zuwachs im Jahr 1998 von +5,3 % (alte Länder: +5,6 %, neue Länder: +3,5 %) und sich dieser Trend fortzusetzen scheint<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Um den Vergleich der Sozialhilfe- mit der kommunalen Finanzstatistik zu ermöglichen, beziehen sich die Angaben nur auf die Flächenländer.

## 16.5 Sozialhilfe an Kriegsoffer und ähnliche Anspruchsberechtigte

Die Leistungen für Sozialhilfe an Kriegsoffer und ähnliche Anspruchsberechtigte stiegen bundesdurchschnittlich um +4,3 %, wobei es in den neuen Ländern einen Rückgang (-12,2 %) und in den alten Ländern einen Anstieg (+4,5 %) gab.

Insgesamt spielten die *Sozialhilfeleistungen an Kriegsoffer und ähnliche Anspruchsberechtigte* mit einem Anteil von bundesdurchschnittlich 2,1 % an den gesamten Ausgaben für soziale Leistungen eine nur untergeordnete Rolle, so dass sich Änderungen in dieser Kategorie nicht wesentlich auf das Gesamtniveau der sozialen Leistungen auswirken.

## 16.6 Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen

In fast allen Bundesländern – bis auf Thüringen – verzeichneten die Kommunen Zuwächse in der Ausgabenkategorie *Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen*. Bundesdurchschnittlich ergab sich im Jahr 2001 ein Zuwachs von +5,4 % (nach +7,7 % im Jahr 2000 und +4,2 % im Jahr 1999). Dabei fällt der Zuwachs in den Kommunen der alten Länder mit +6,5 % – wie auch im Vorjahr – etwas höher aus als in den neuen Ländern (+0,4 %).

## 16.7 Jugendhilfe innerhalb von Einrichtungen

Bundesweit stiegen im Jahr 2001 die *Jugendhilfeleistungen in Einrichtungen* um +5,0 %, wobei der Zuwachs in den alten und neuen Ländern nahezu identisch war. Auch die Entwicklung dieser Ausgabenkategorie ist vor dem Hintergrund des Anstiegs in den Vorjahren (+ 4,5 % im Jahr 2000 nach +3,2 % im Jahr 1999) kritisch zu sehen. Insgesamt steigt die Bedeutung der Jugendhilfe an den gesamten kommunalen Sozialleistungen.

## 16.8 Ausgaben für sonstige soziale Leistungen

In der Kategorie *sonstige soziale Leistungen* ergibt sich im Ländervergleich ein kaum aussagefähiges Bild, was insbesondere daran liegt, dass länderweise unterschiedliche Leistungen in dieser Kategorie erfasst werden. Bundesweit stiegen die Ausgaben für sonstige soziale Leistungen im Jahr 2001 um +5,0 %.

## 16.9 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Bundesweit gingen die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Jahr 2001 um -12,6 % zurück, wobei sich – anders als im Vorjahr – eine gleichgerichtete Entwicklung in den alten und neuen Ländern ergab. Zurückzuführen ist die Entwicklung auf eine geringere Zahl der Antragsteller. Außerdem können Asylbewerber unter bestimmten Voraussetzungen (bspw. Aufenthaltsdauer länger als 3 Jahre) seit Mitte des Jahres 2000 erstmals Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe beziehen, so dass sich im Jahr 2001 ein „Umschichtungseffekt“ der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu Lasten der Sozialhilfe ergab, der sich in den Folgejahren noch verstärken wird.

## Anhang

### Übersicht über die Länderbezeichnungen in den Tabellenblättern

<b>BW</b>	<b>Baden-Württemberg</b>
<b>BY</b>	<b>Bayern</b>
<b>BE</b>	<b>Berlin</b>
<b>BB</b>	<b>Brandenburg</b>
<b>HB</b>	<b>Bremen</b>
<b>HH</b>	<b>Hamburg</b>
<b>HE</b>	<b>Hessen</b>
<b>MV</b>	<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>
<b>NI</b>	<b>Niedersachsen</b>
<b>NW</b>	<b>Nordrhein-Westfalen</b>
<b>RP</b>	<b>Rheinland-Pfalz</b>
<b>SL</b>	<b>Saarland</b>
<b>SN</b>	<b>Sachsen</b>
<b>ST</b>	<b>Sachsen-Anhalt</b>
<b>SH</b>	<b>Schleswig-Holstein</b>
<b>TH</b>	<b>Thüringen</b>

### Gemeindestrukturen und Einwohnerverhältnisse

Bundesweit gab es im Jahr 2000 13.837 Gemeinden – 3 Stadtstaaten, 114 kreisfreie Städte und 13.720 kreisangehörige Gemeinden, die insgesamt 323 Landkreisen angehörten. Per 31.12.2000 waren 82.259.540 Einwohner in Deutschland registriert. Davon lebten 7 % in den Stadtstaaten, 25 % in den kreisfreien Städten und 68 % in den kreisangehörigen Gemeinden.

Im früheren Bundesgebiet (einschließlich der drei Stadtstaaten mit Berlin-Ost) gab es im Jahr 2000 8.513 Gemeinden – 88 kreisfreie Städte und 8.422 kreisangehörige Gemeinden, die insgesamt 237 Landkreisen angehörten. Per 31.12.2000 waren 68.409.664 Einwohner im früheren Bundesgebiet (einschl. Berlin-Ost) registriert. Es lebten knapp 9 % der Bevölkerung in den Stadtstaaten, knapp 24 % in den kreisfreien Städten und etwa 68 % in den kreisangehörigen Gemeinden.

In den neuen Ländern (ohne Berlin-Ost) gab es im Jahr 2000 5.324 Gemeinden, davon hatten 26 den Status „kreisfrei“, 5.298 Gemeinden gehörten 86 Landkreisen an. In den neuen Ländern lebten am Jahresende insgesamt 13.849.876 Menschen, davon knapp 24 % in den kreisfreien Städten und gut 76 % in den kreisangehörigen Gemeinden.

Die größten Gemeinden haben das Saarland, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Thüringen und Schleswig-Holstein weisen mit mehr als 90 % aller Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern den höchsten Anteil kleinerer Gemeinden auf. Im Bundesdurchschnitt haben 78 % aller Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner; im Westen Deutschlands liegt dieser Anteil bei 72 %, im Osten ist er mit 91 % deutlich höher (siehe Abbildung 7 im Tabellenanhang).

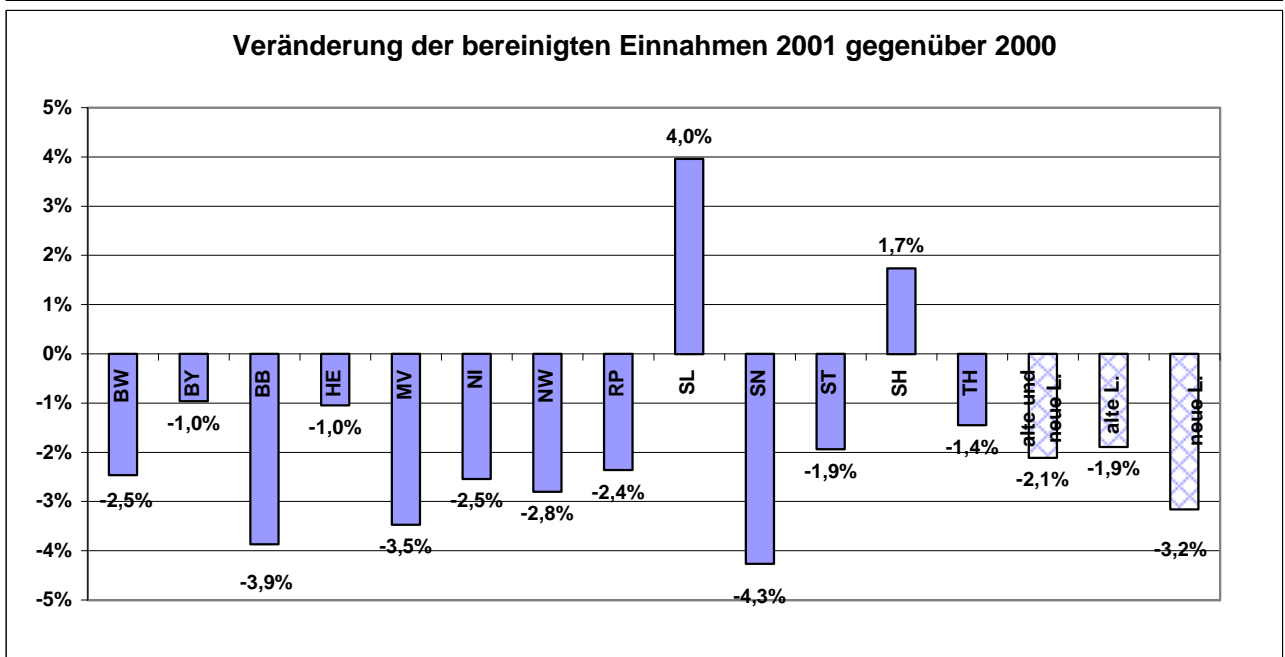
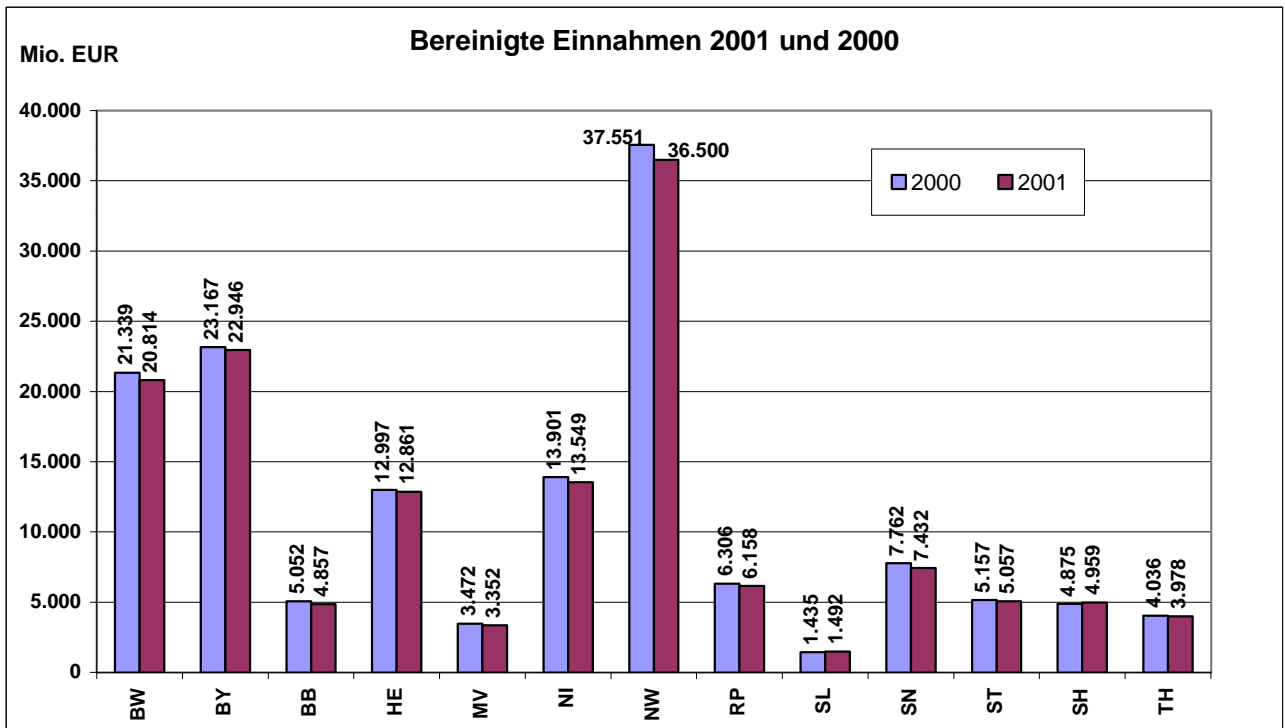
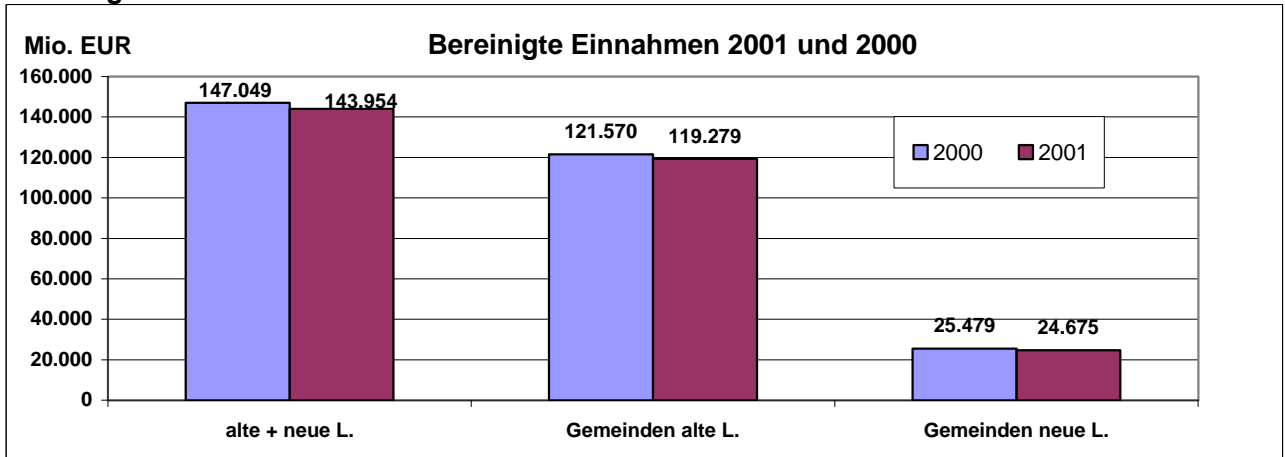
## Bevölkerungsentwicklung

Die Zahl der Einwohner die am 31.12.2000 in den Flächenländern Deutschlands lebten, erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um +0,12 % (+92.746 auf 76.502.000). Während in den alten Ländern die Einwohnerzahl zunahm (+0,31 % oder +190.904 auf 62.652.000), lebten in den neuen Ländern am Ende des Jahres 2000 weniger Menschen als noch im Jahr zuvor (-0,7 % oder -98.158 auf 13.850.000).

Insgesamt ist die Bevölkerung im Laufe des Jahres 2001 erneut in allen neuen Ländern – bis auf Brandenburg (+0,03 %) – zurückgegangen. Die höchsten Rückgänge hatte wiederholt Sachsen-Anhalt (-1,26 %) zu verzeichnen, gefolgt von Sachsen (-0,76 %) und Mecklenburg-Vorpommern (-0,76 %) sowie Thüringen (-0,73 %).

Die Bevölkerungsentwicklung der alten Länder im Jahr 2000 verlief ähnlich wie schon im Jahr 1999. Zuwächse gab es in allen Bundesländern – außer im Saarland (-0,26 %). Die höchsten Zuwächse verzeichneten Bayern (+0,62 %) und Baden-Württemberg (+0,46 %), gefolgt von Schleswig-Holstein (+0,45 %), Niedersachsen (+0,35 %), Hessen (+0,27 %), Rheinland-Pfalz (+0,09 %) und Nordrhein-Westfalen (+0,06 %).

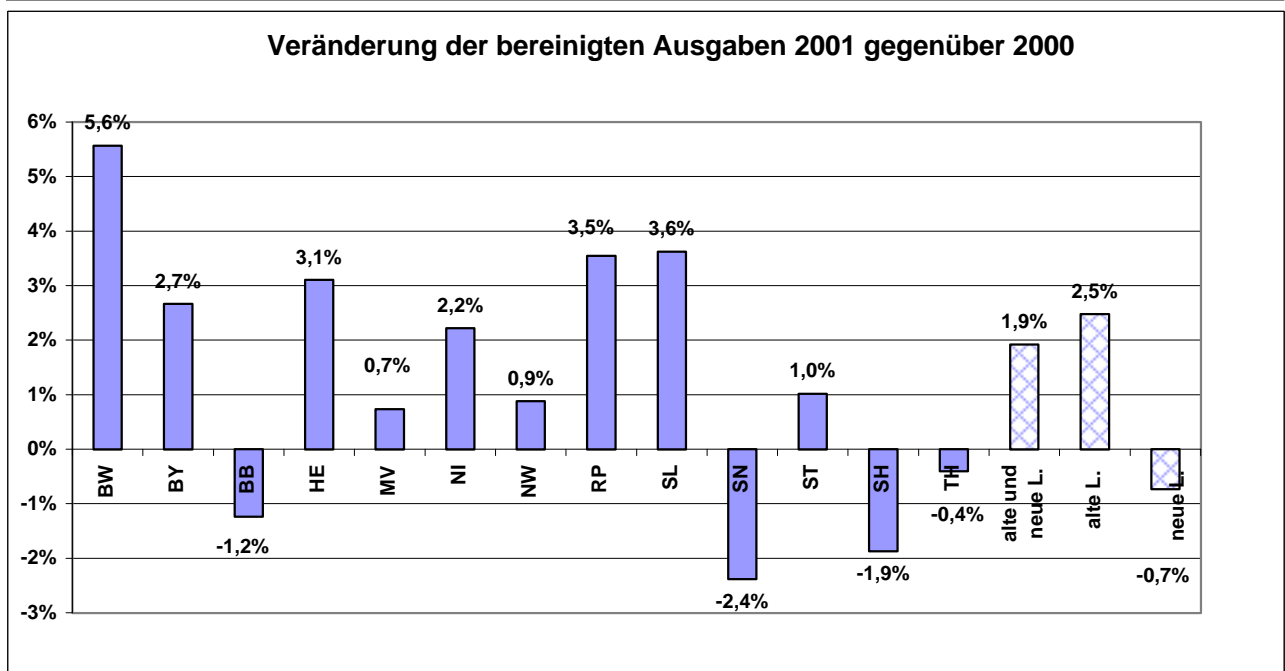
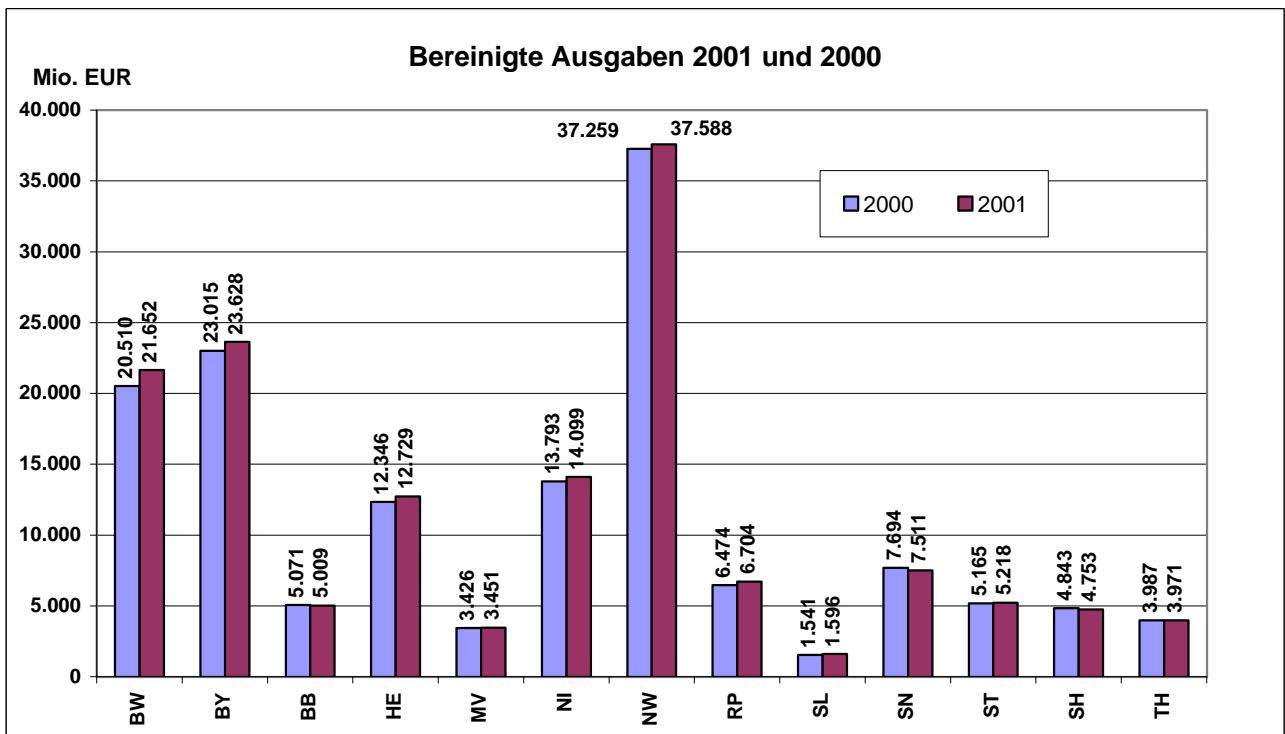
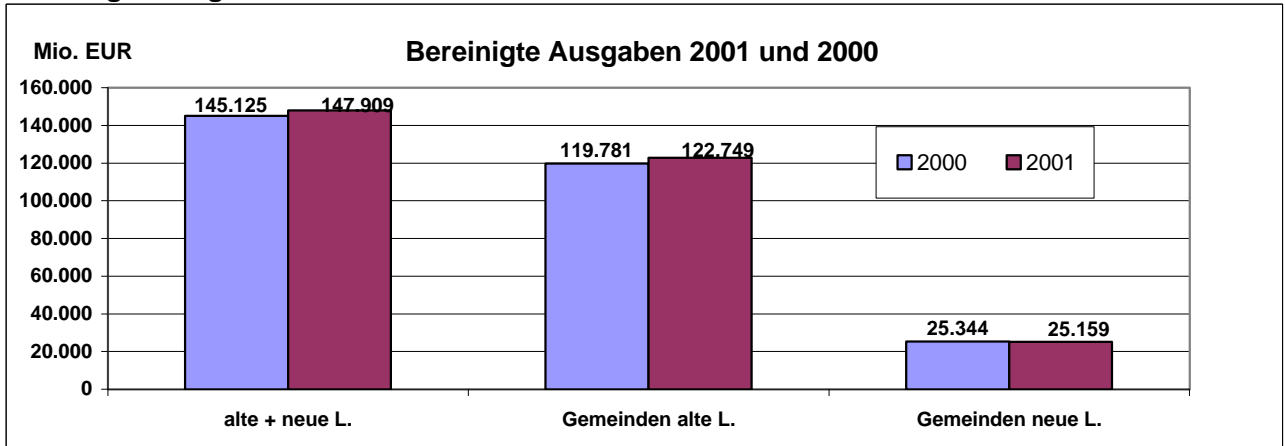
**Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte\*  
2001 und 2000  
Bereinigte Einnahmen**



\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte\*  
2001 und 2000  
Bereinigte Ausgaben**

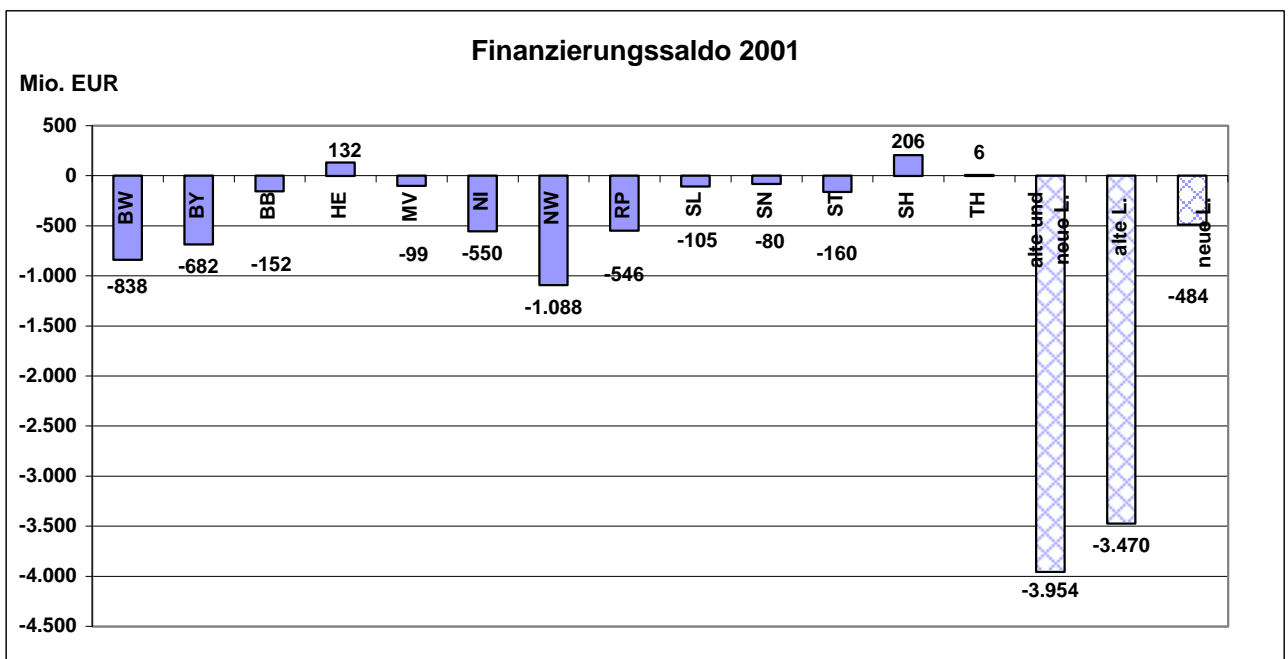
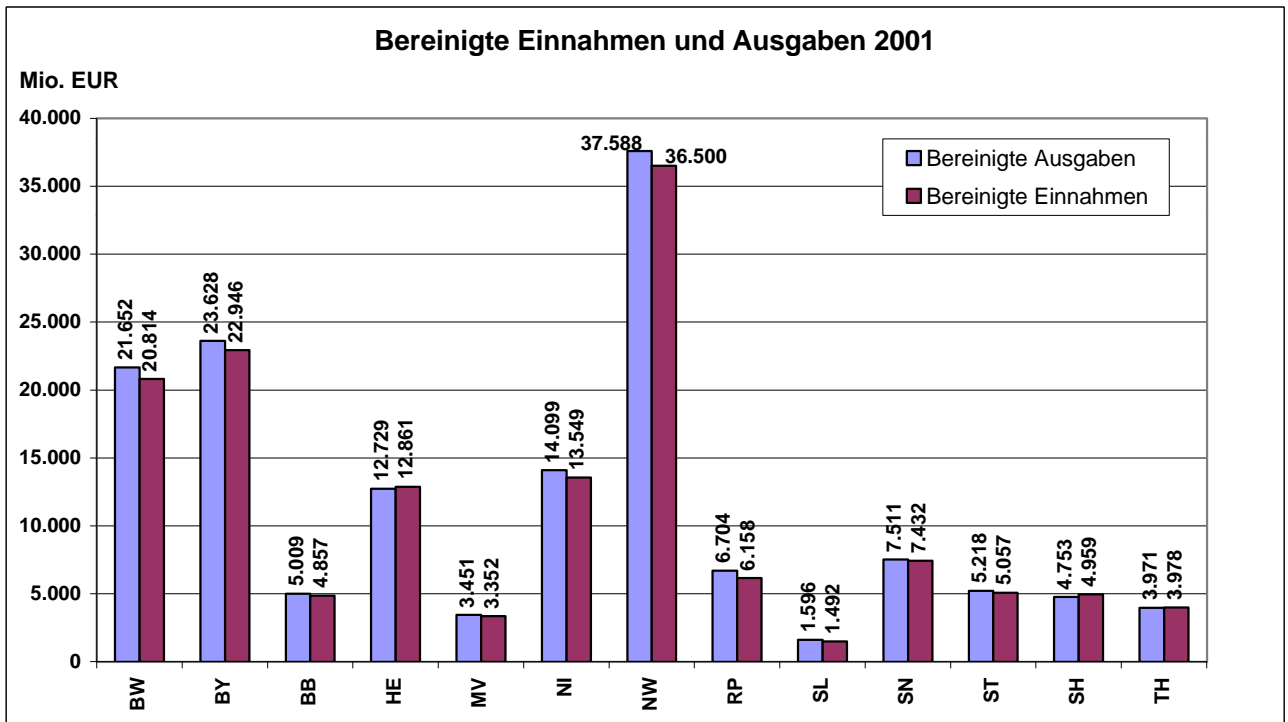
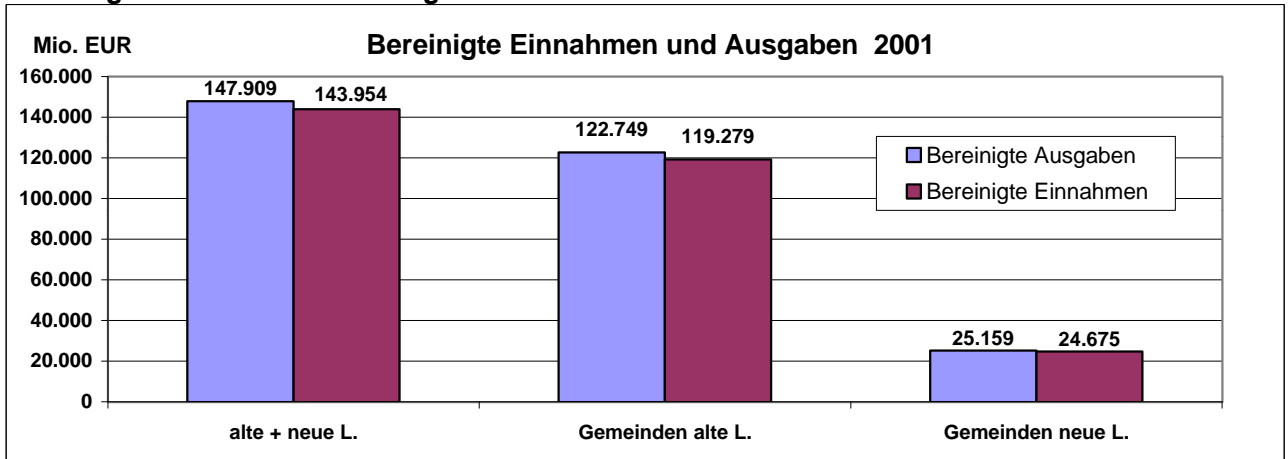


\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.



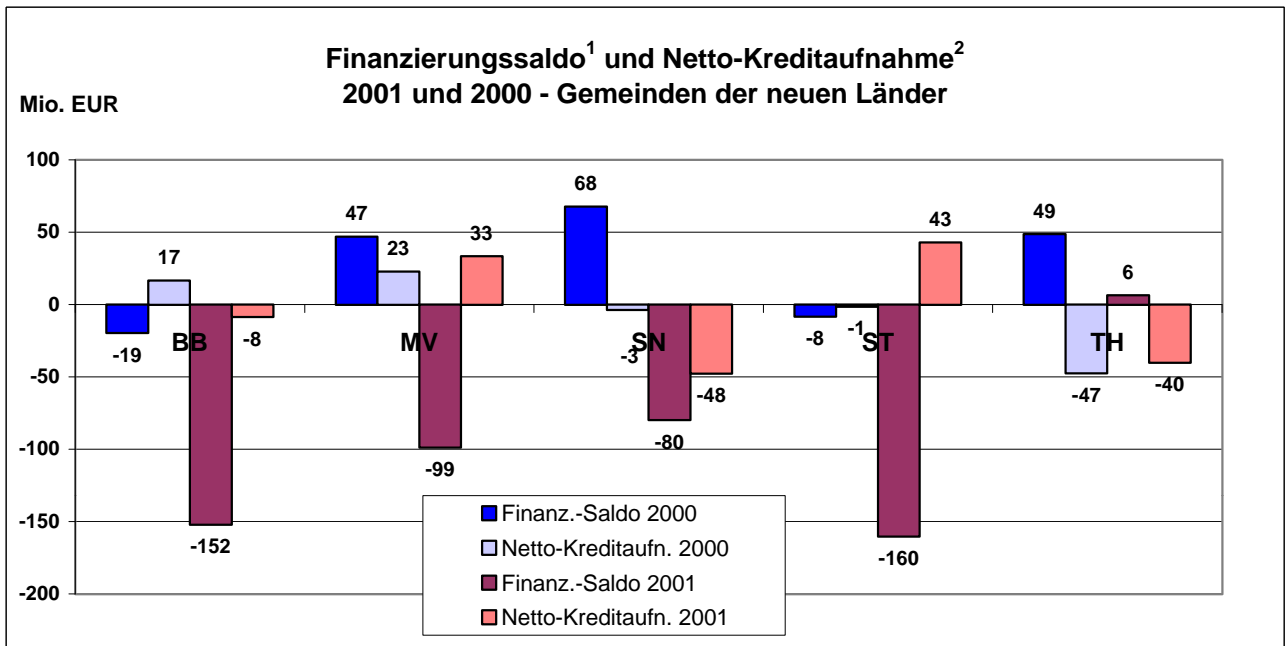
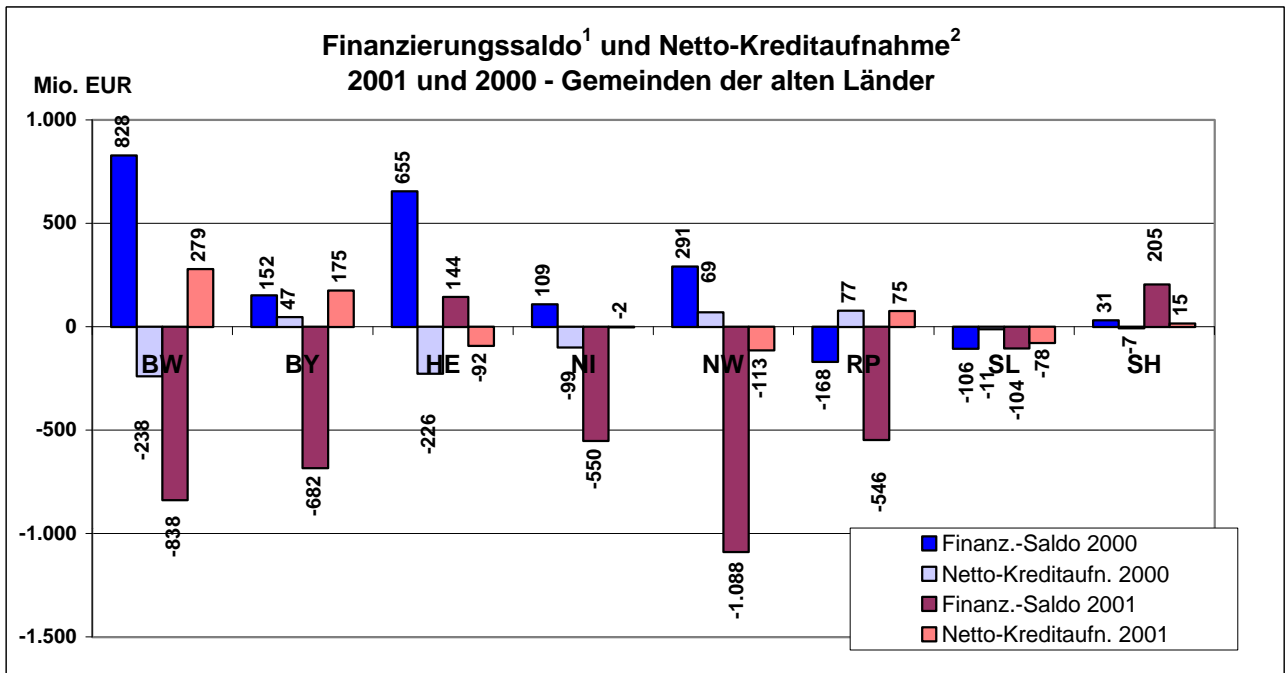
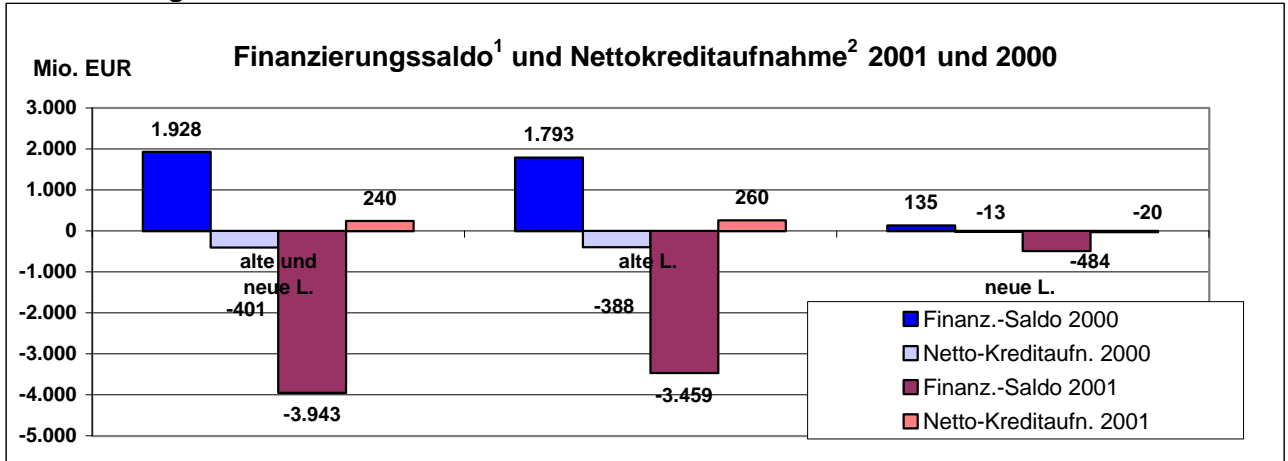
Bereinigte Einnahmen und Ausgaben



\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Finanzierungssaldo<sup>1</sup> und Nettokreditaufnahme<sup>2</sup>



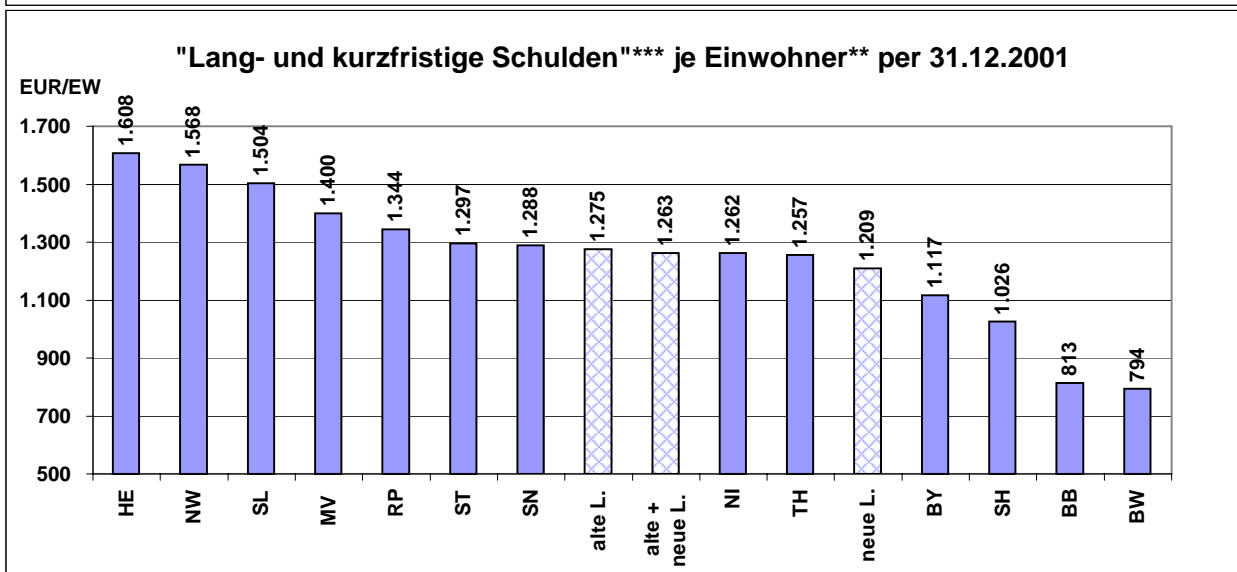
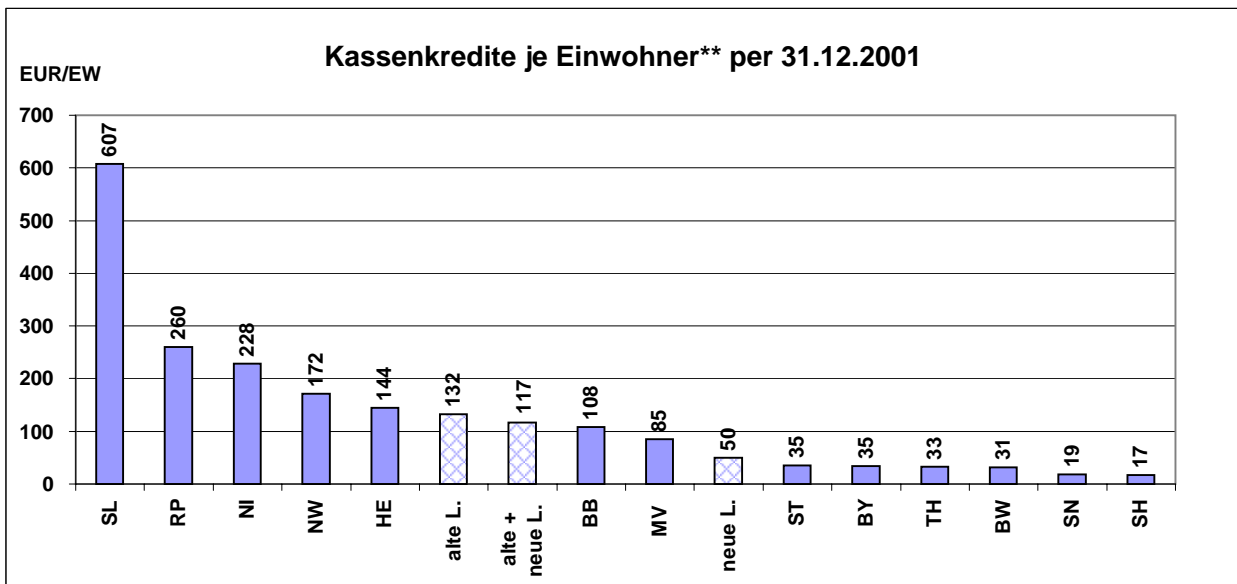
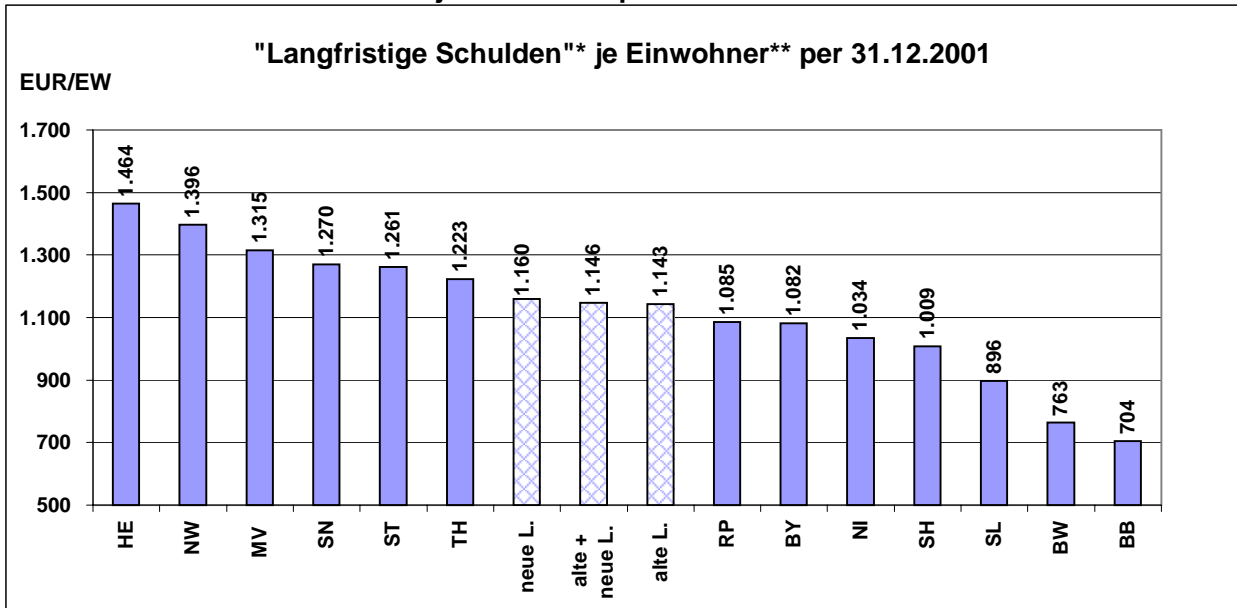
\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

<sup>1</sup> Einschl. Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen.

<sup>2</sup> Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Schuldenstand der Kommunen je Einwohner per 31.12.2001



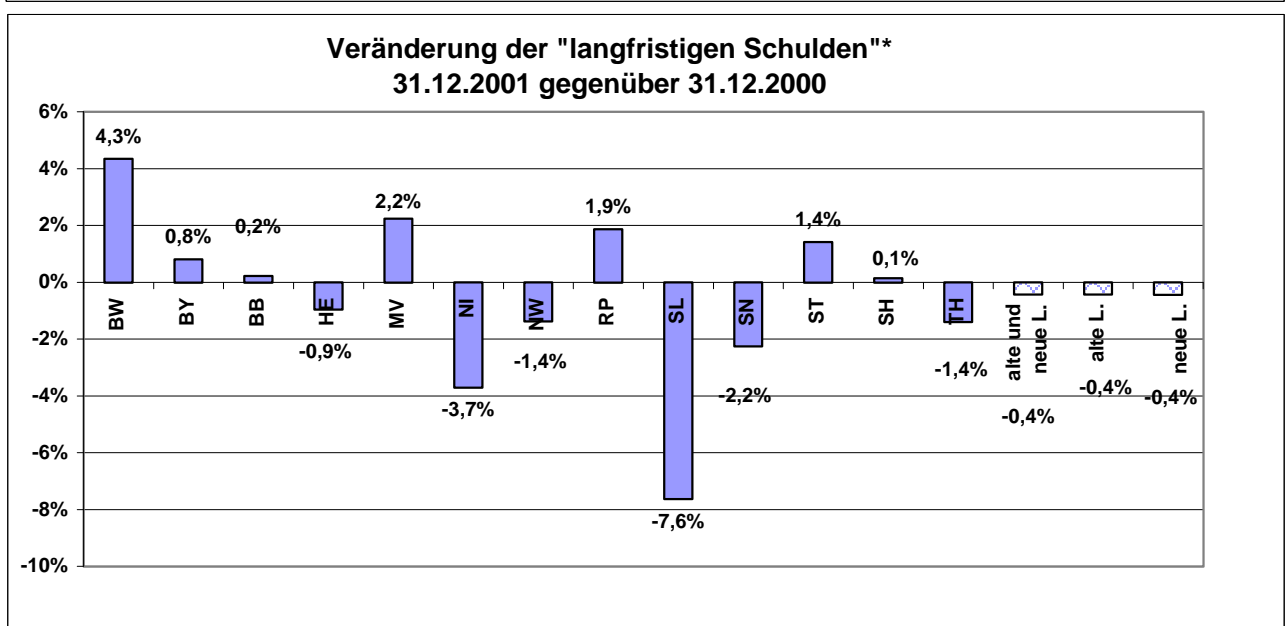
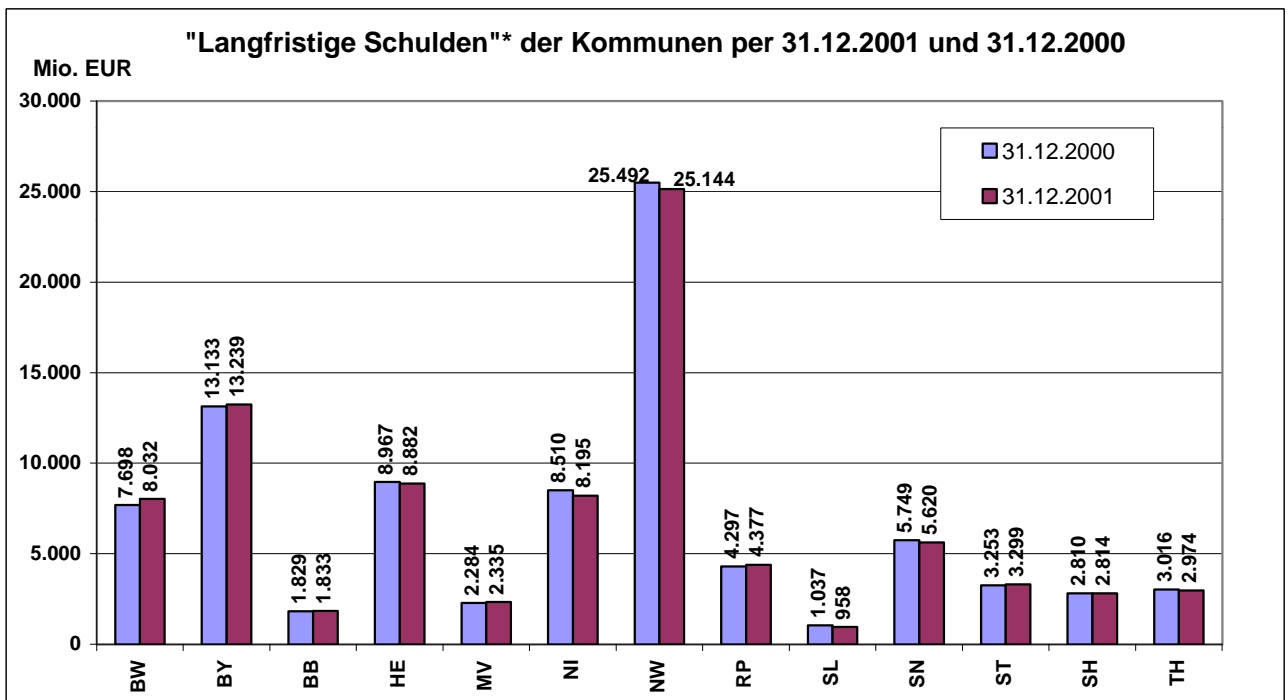
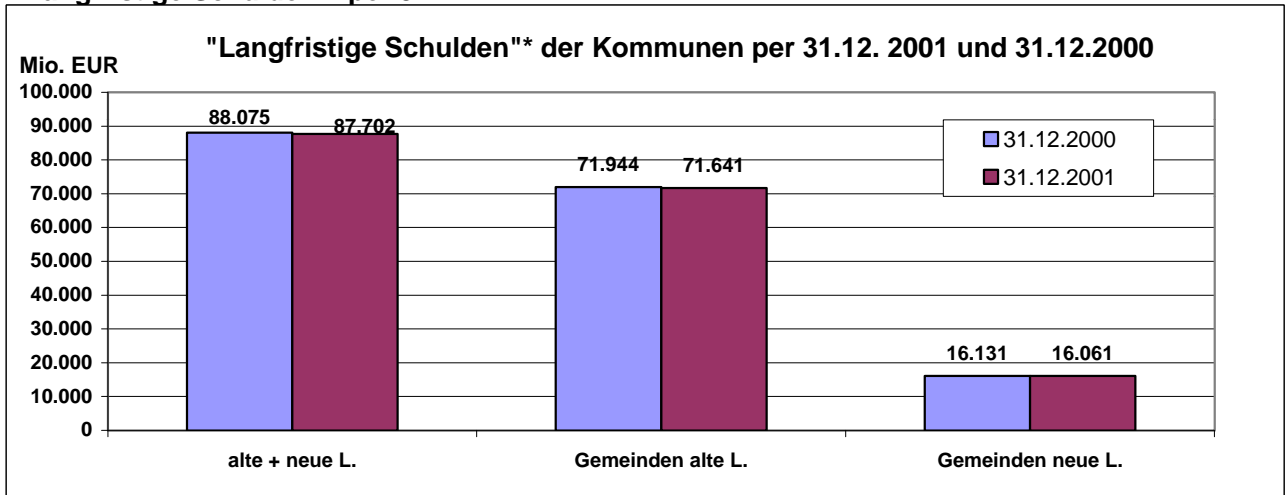
\* Kredite am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten sowie innere Darlehen.

\*\* Berechnet auf der Basis des Einwohnerstandes per 31.12.2000.

\*\*\* Kredite am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten sowie innere Darlehen und Kassenkredite.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

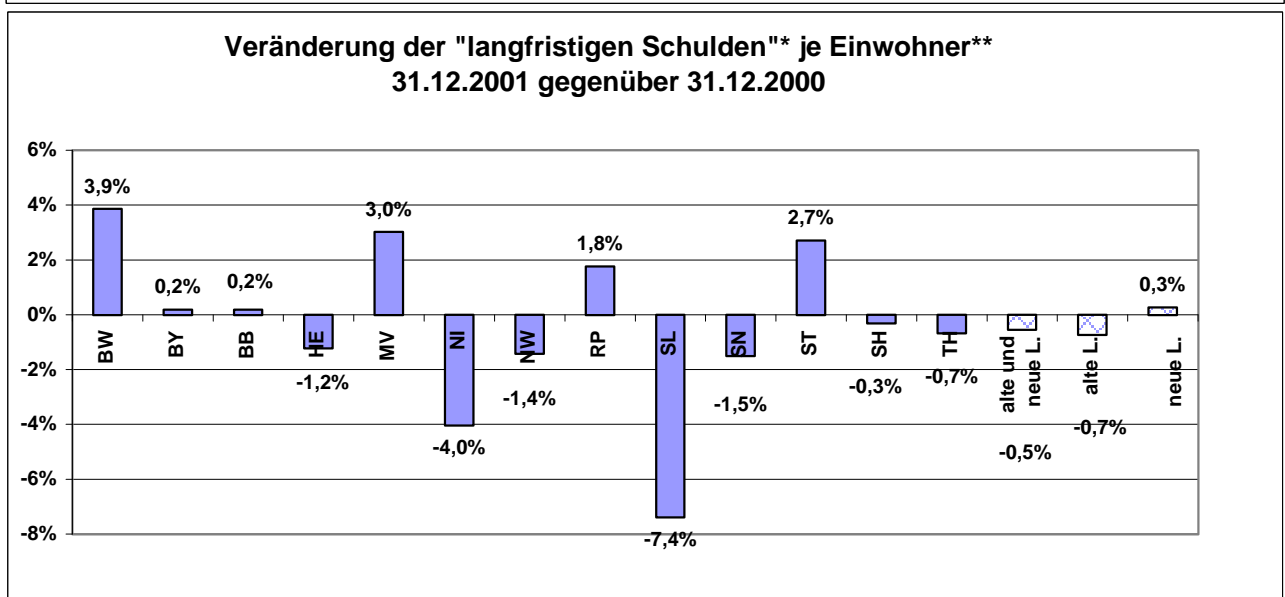
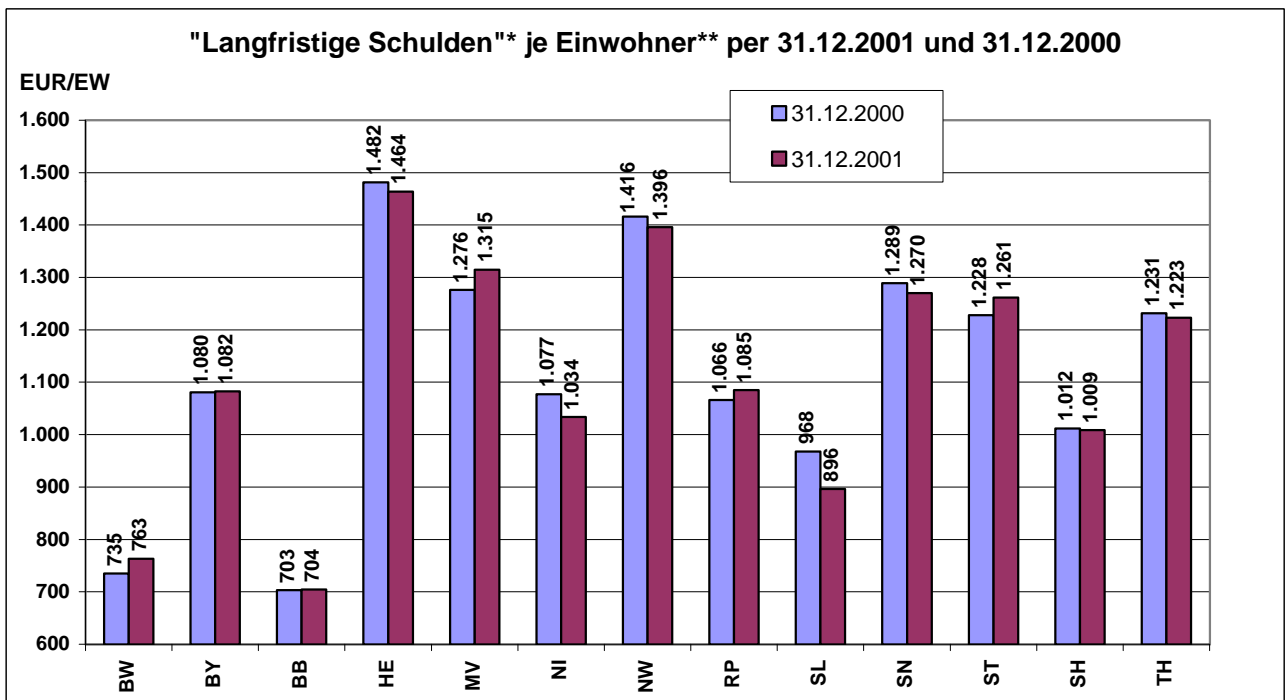
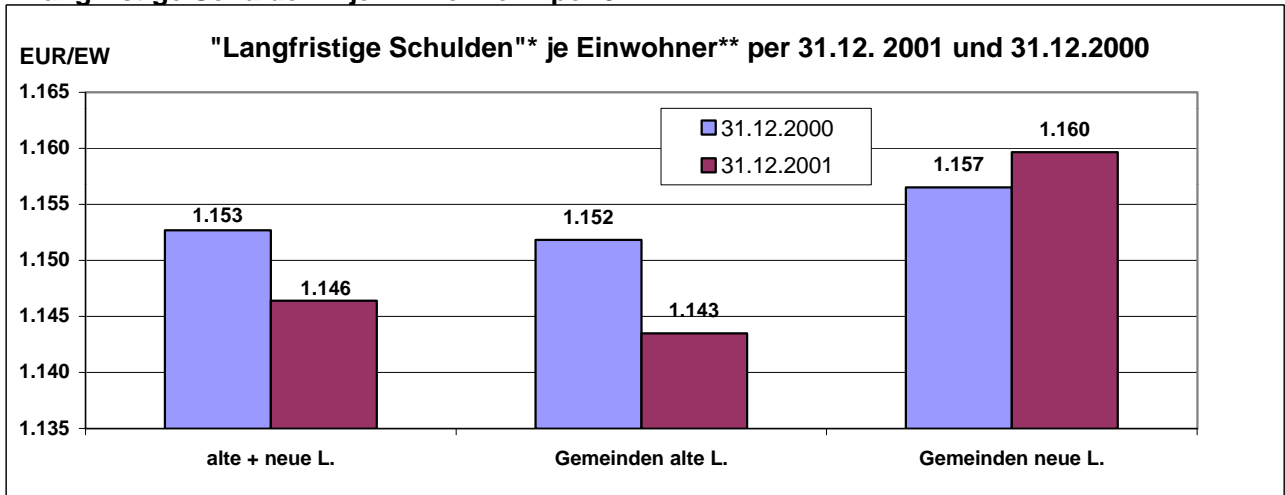
"Langfristige Schulden"\* per 31.12.



\* Kredite am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten sowie innere Darlehen.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

"Langfristige Schulden"\* je Einwohner\*\* per 31.12.

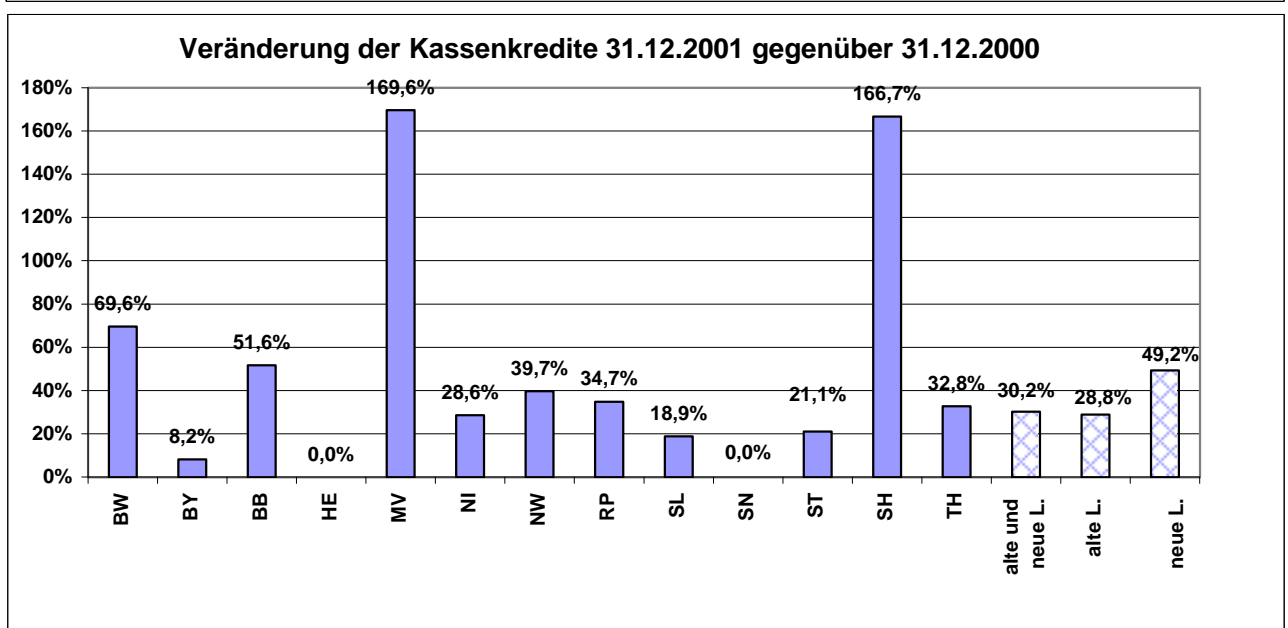
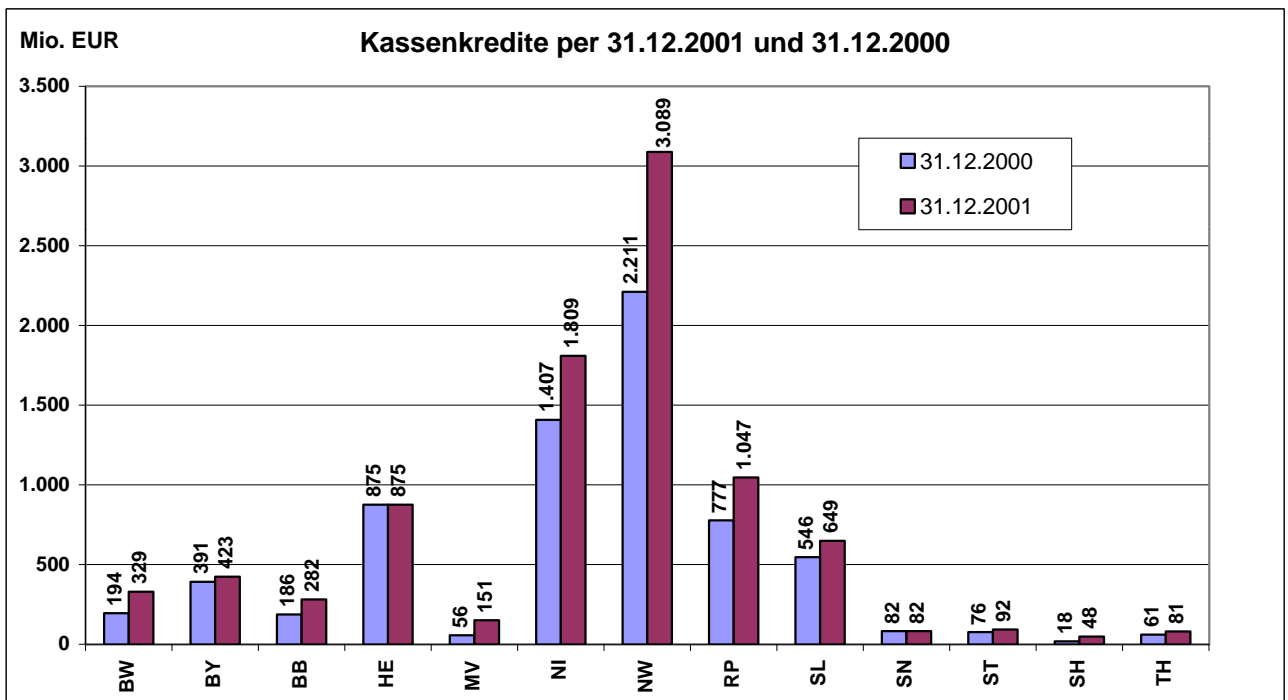
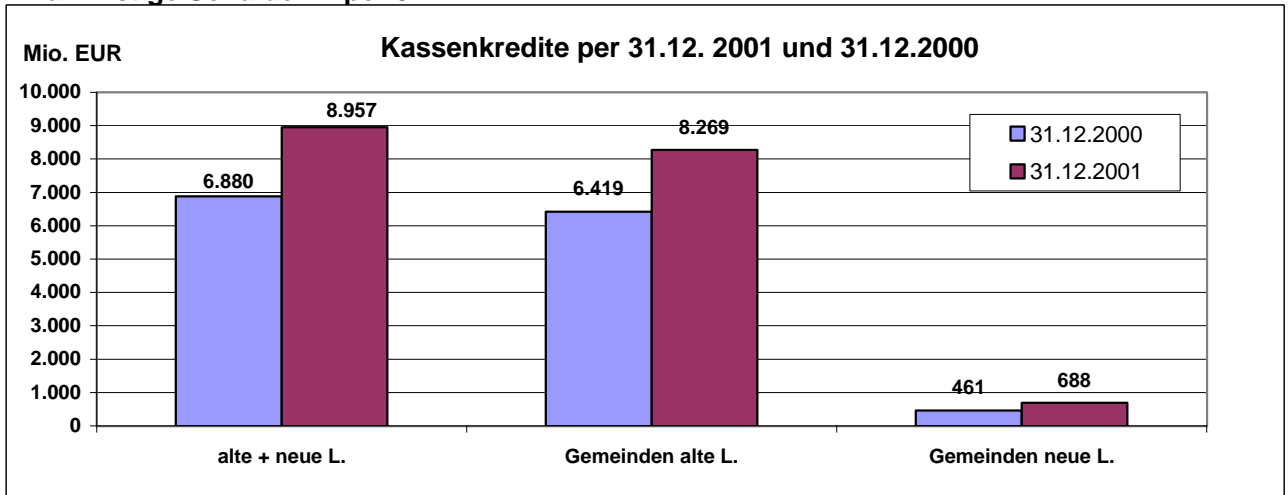


\* Kredite am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten sowie innere Darlehen.

\*\* Die Berechnungen zum 31.12.2000 u. 31.12.2001 basieren jeweils auf d. Einwohnerstand per 31.12.1999 bzw. 31.12.2000.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

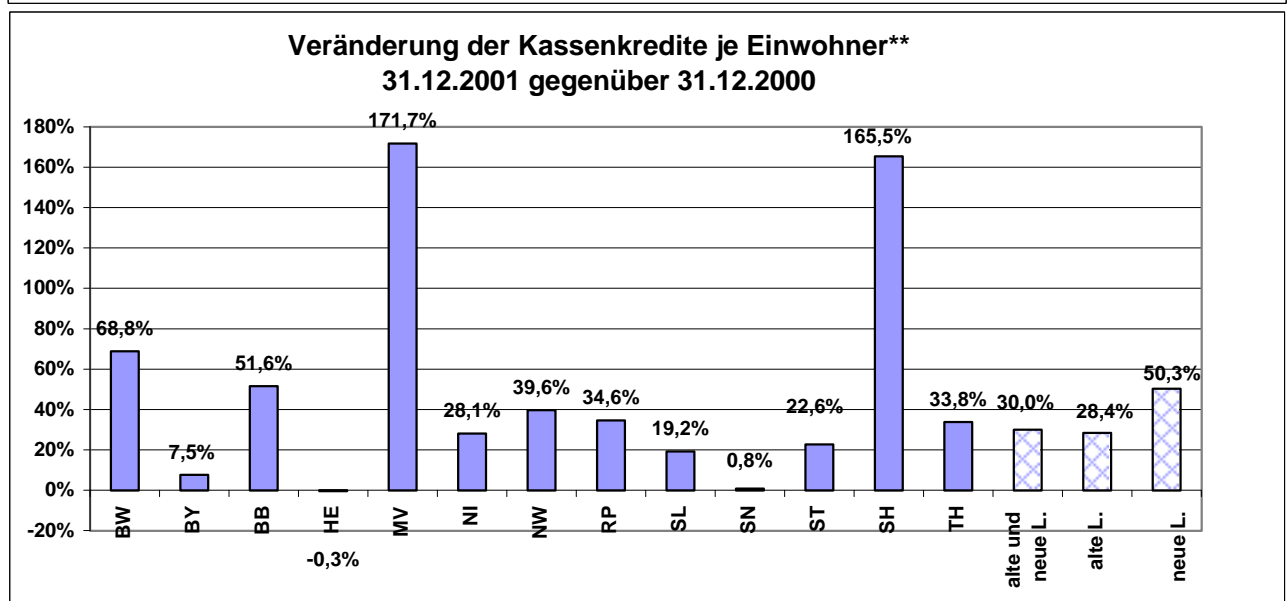
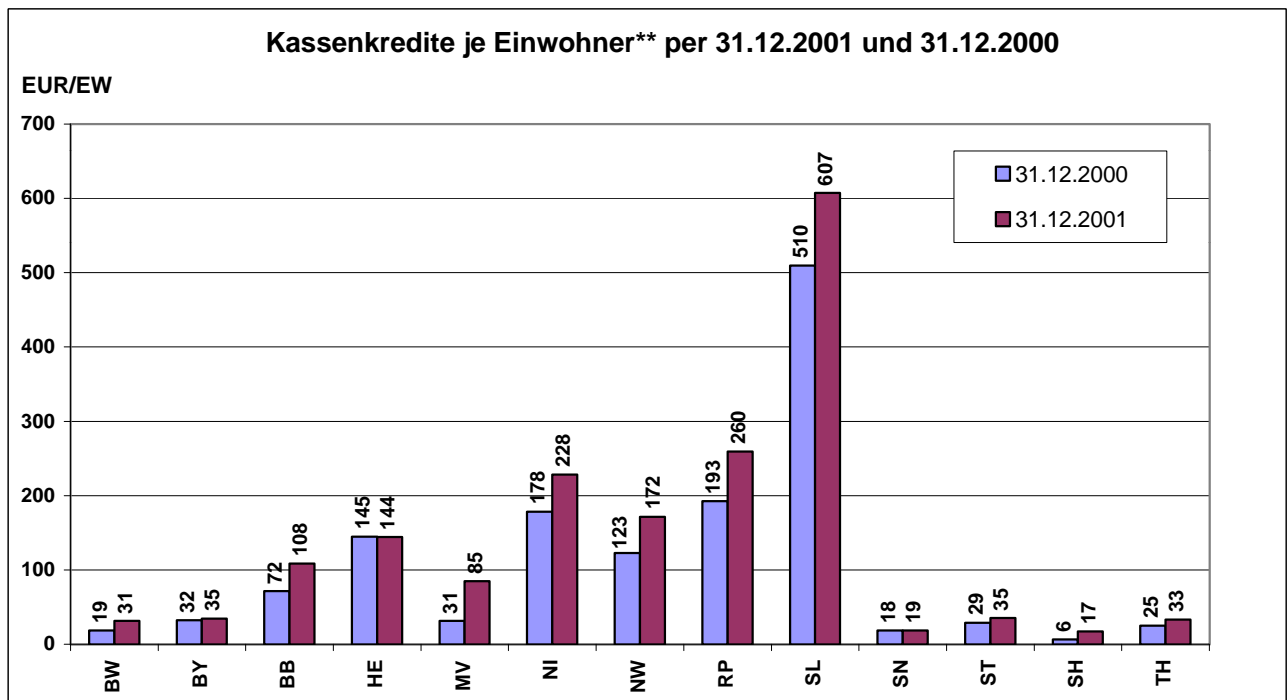
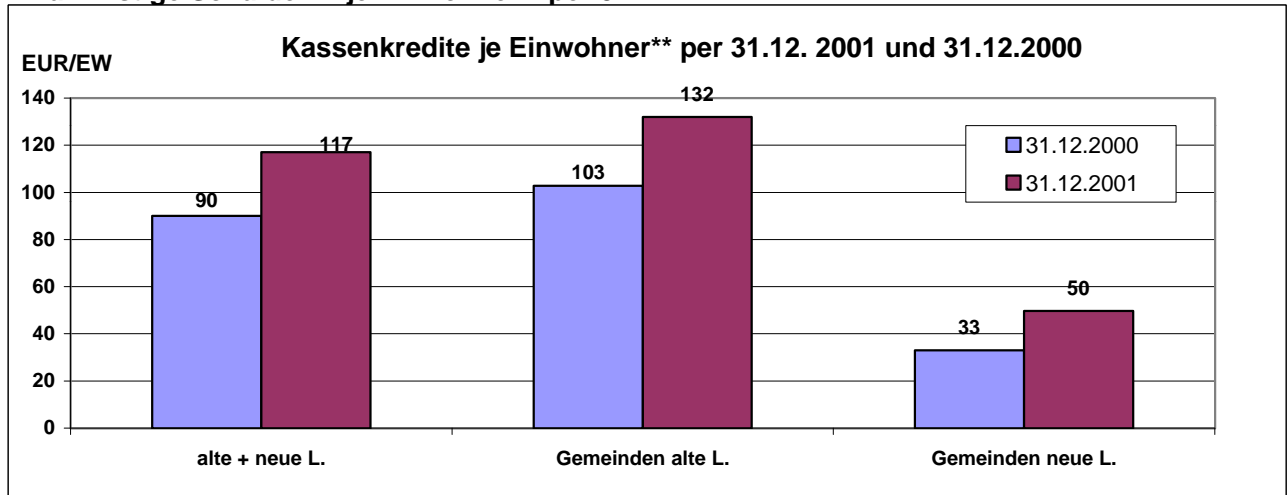
"Kurzfristige Schulden"\* per 31.12.



\* Kassenverstärkungskredite.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

"Kurzfristige Schulden" je Einwohner\*\* per 31.12.

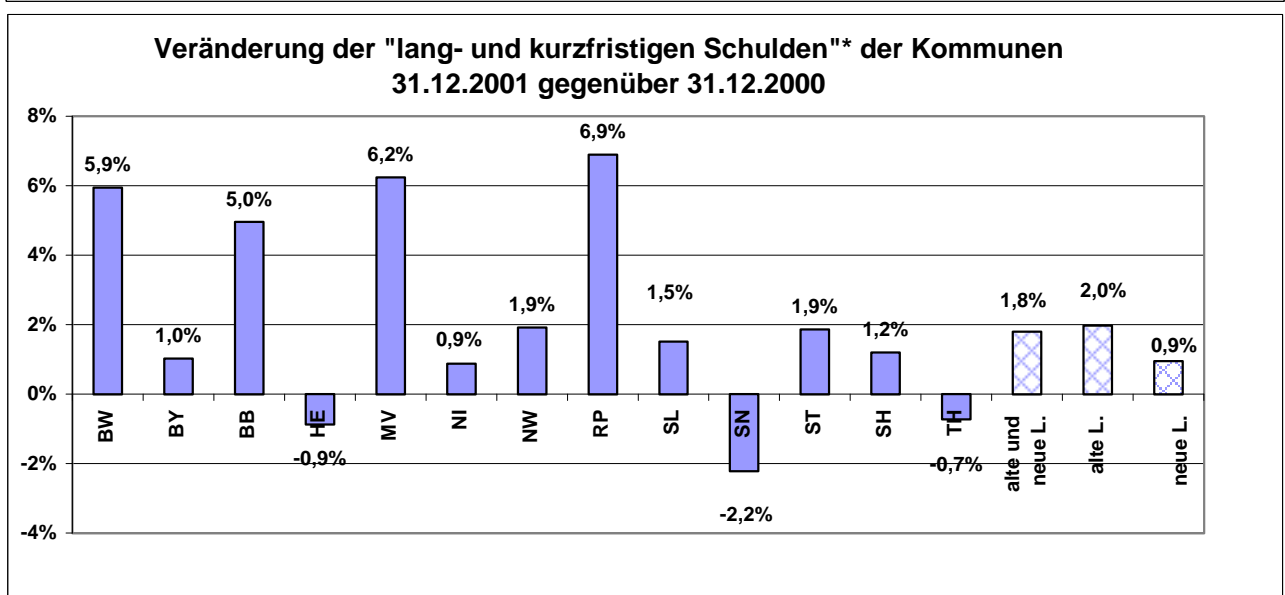
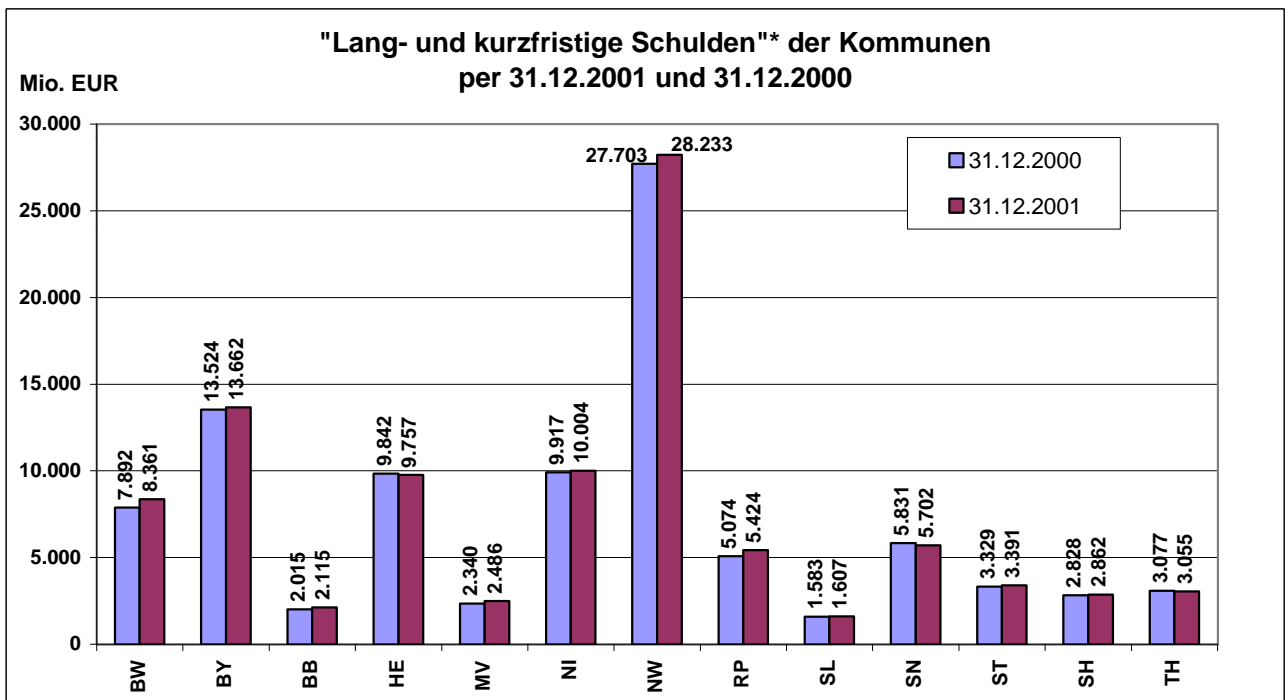
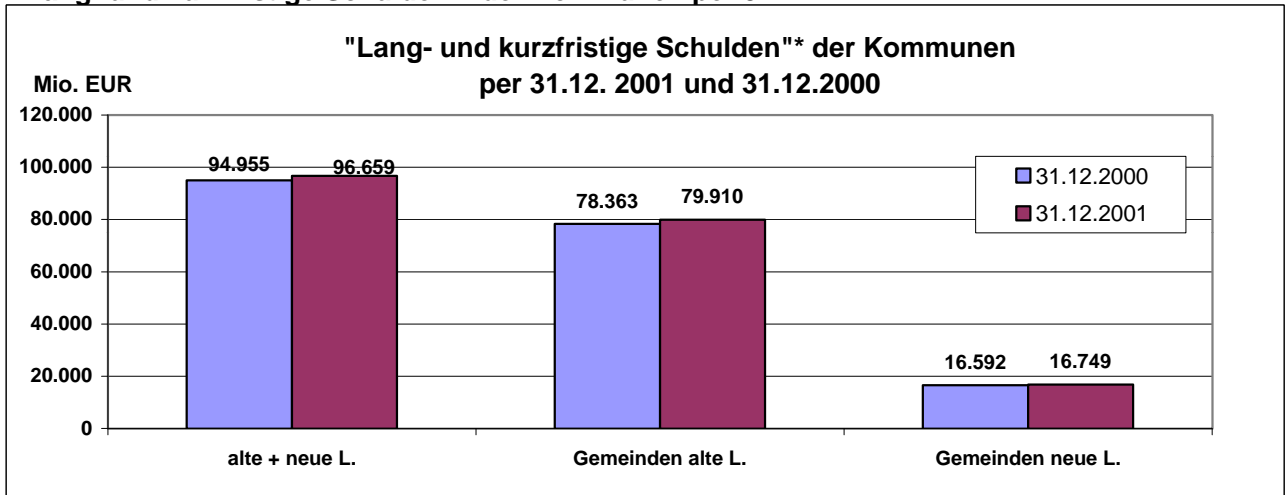


\* Kassenverstärkungskredite.

\*\* Die Berechnungen zum 31.12.2000 u. 31.12.2001 basieren jeweils auf d. Einwohnerstand per 31.12.1999 bzw. 31.12.2000.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

"Lang- und kurzfristige Schulden"\* der Kommunen per 31.12.

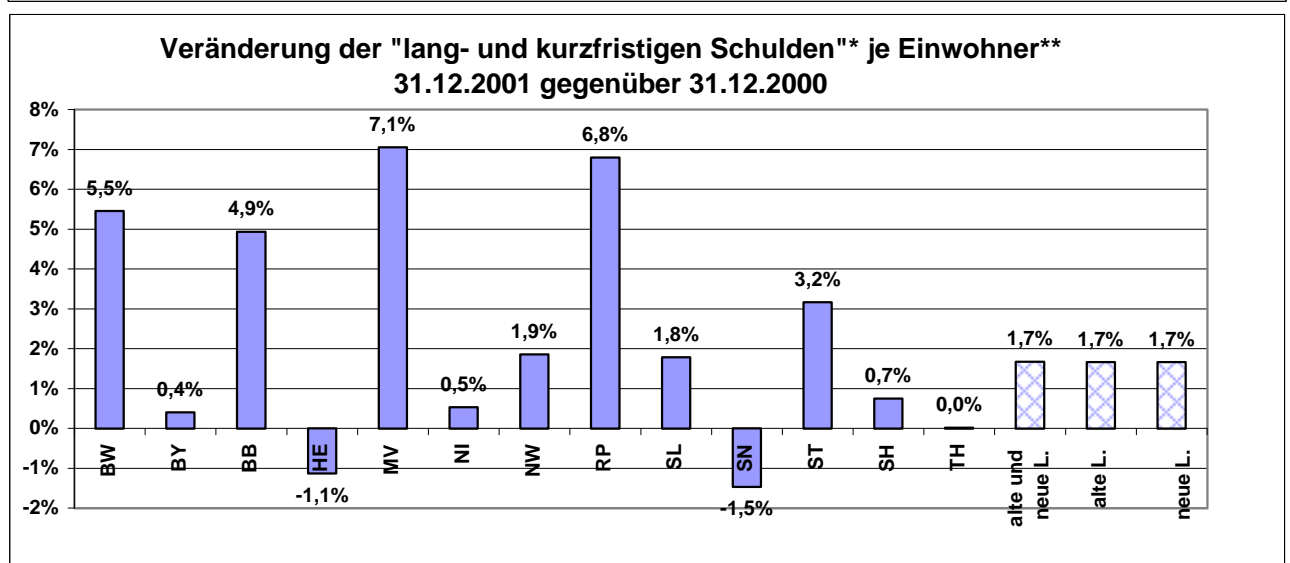
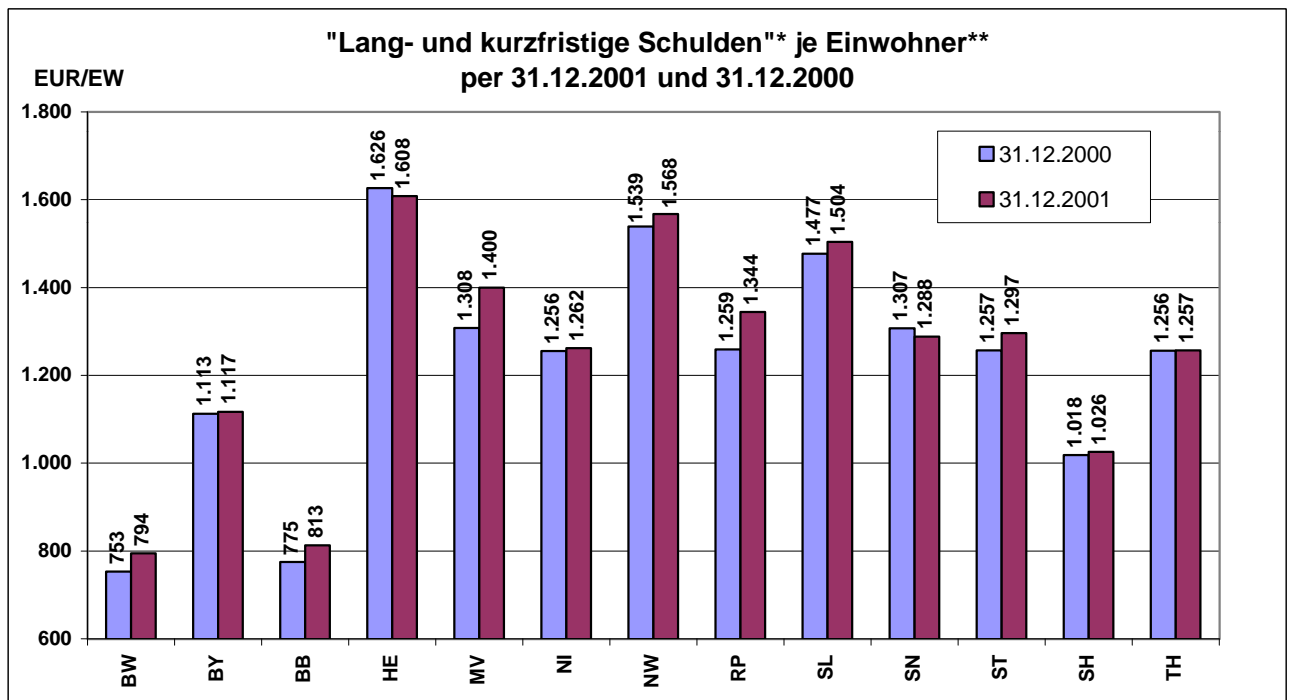
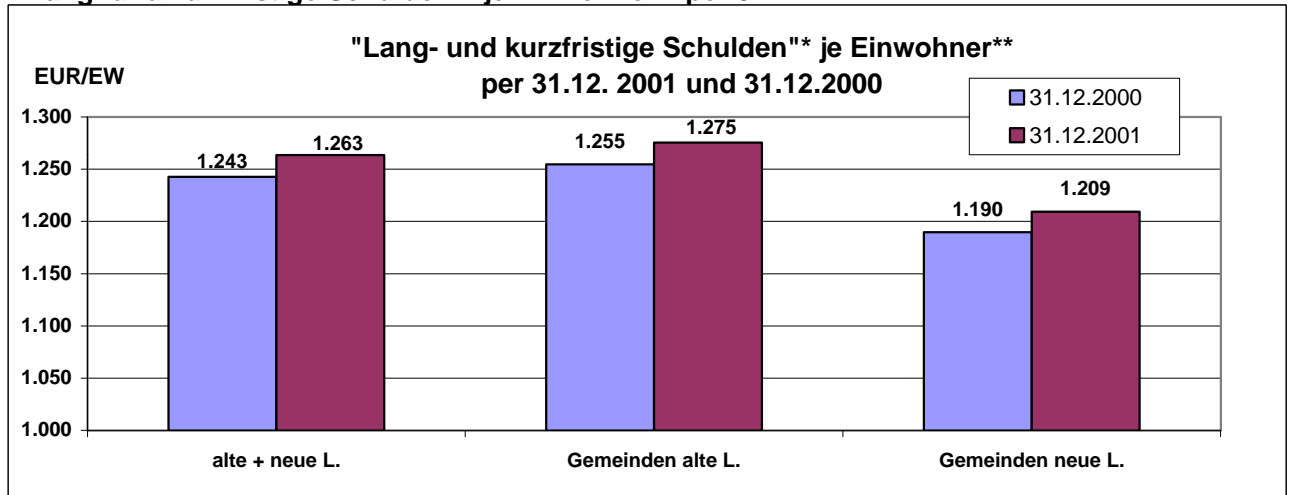


\* Kredite am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten sowie innere Darlehen und Kassenkredite.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.



"Lang- und kurzfristige Schulden"\* je Einwohner\*\* per 31.12.

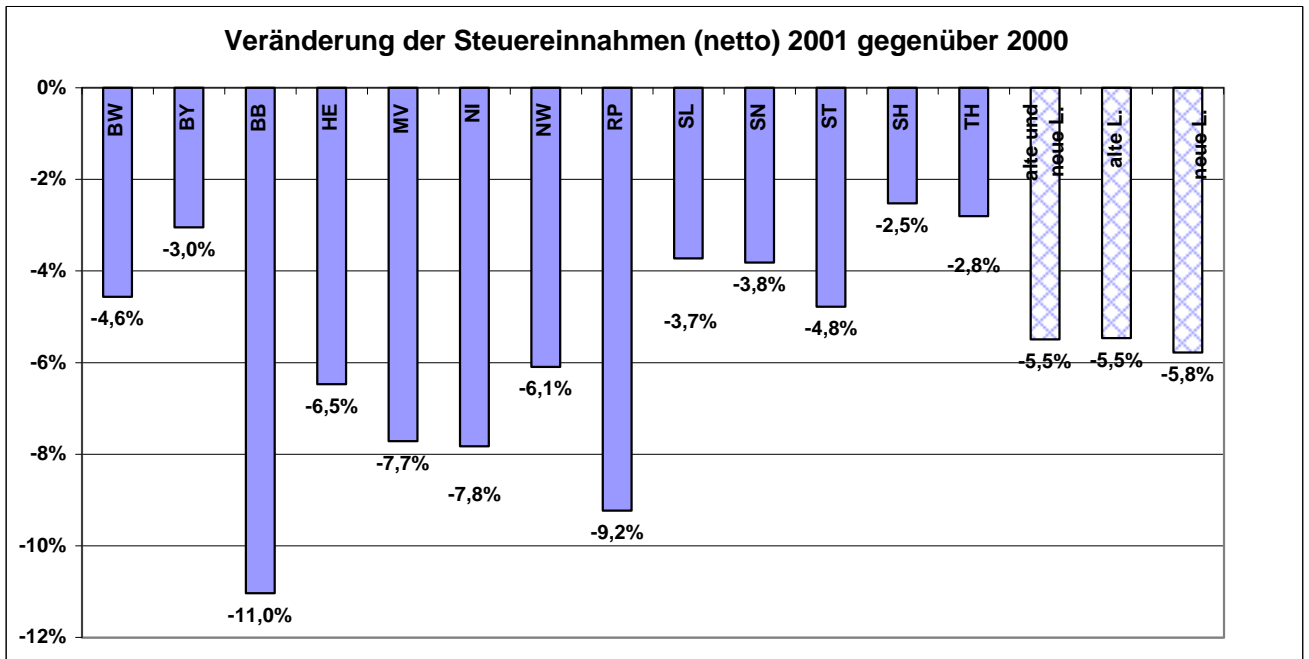
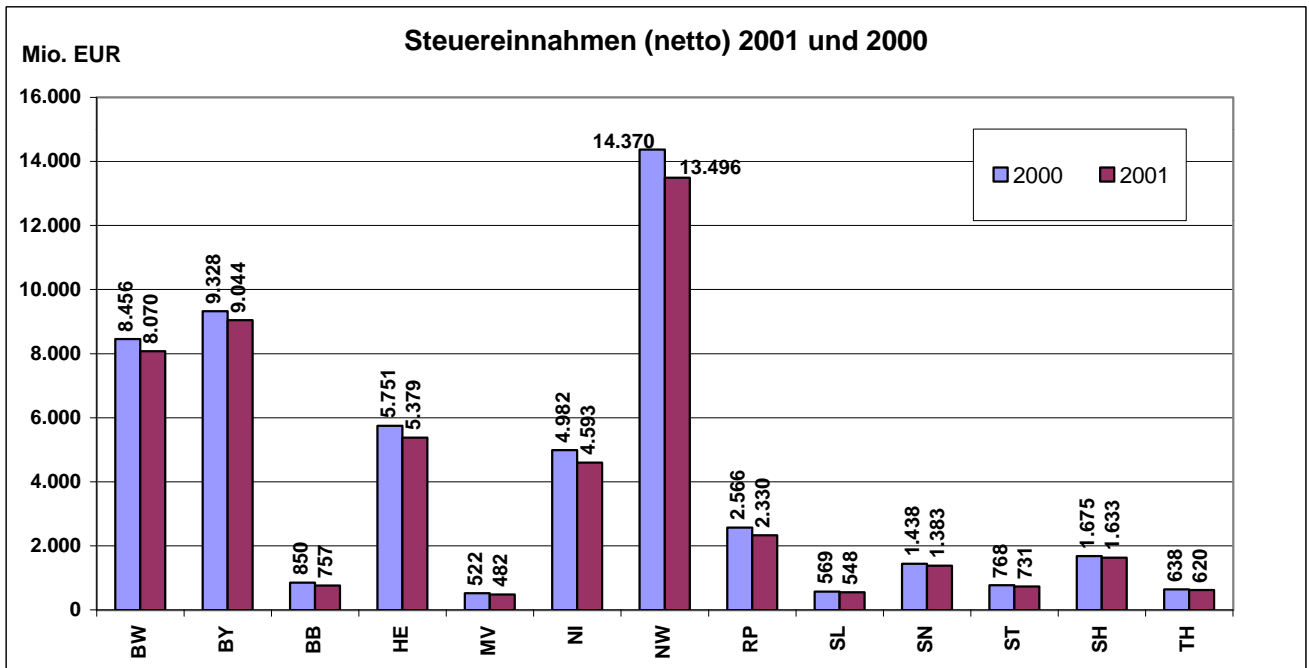
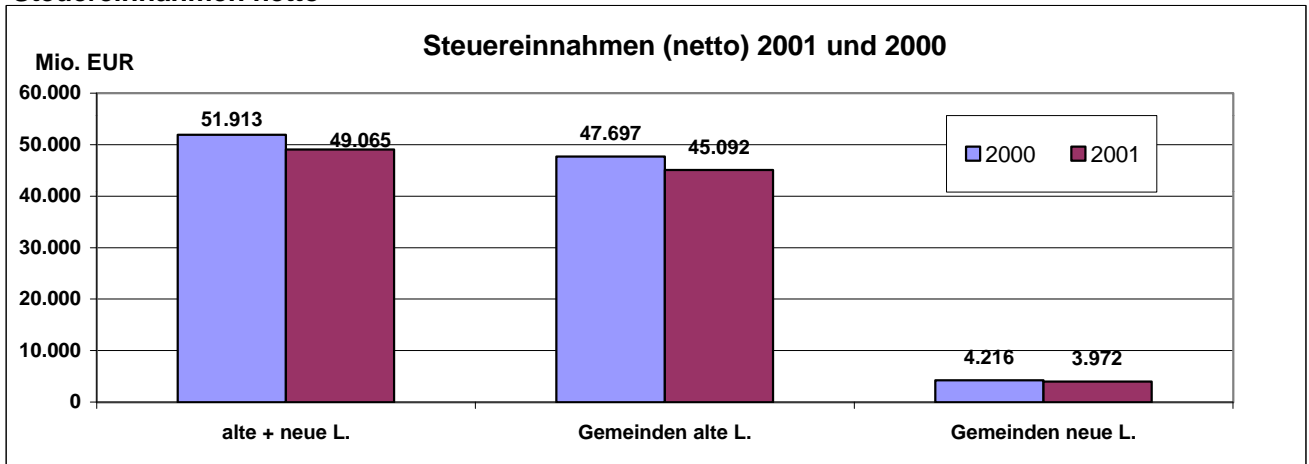


\* Kredite am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten sowie innere Darlehen und Kassenkredite.

\*\* Die Berechnungen zum 31.12.2000 u. 31.12.2001 basieren jeweils auf d. Einwohnerstand per 31.12.1999 bzw. 31.12.2000.

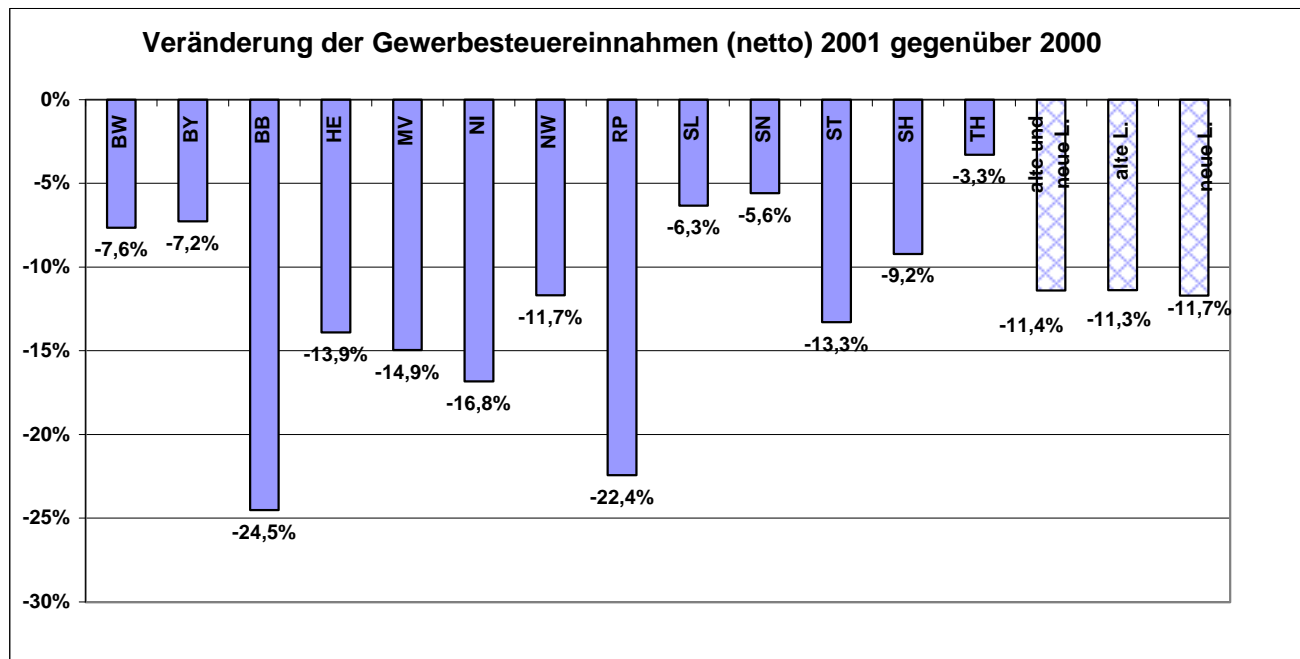
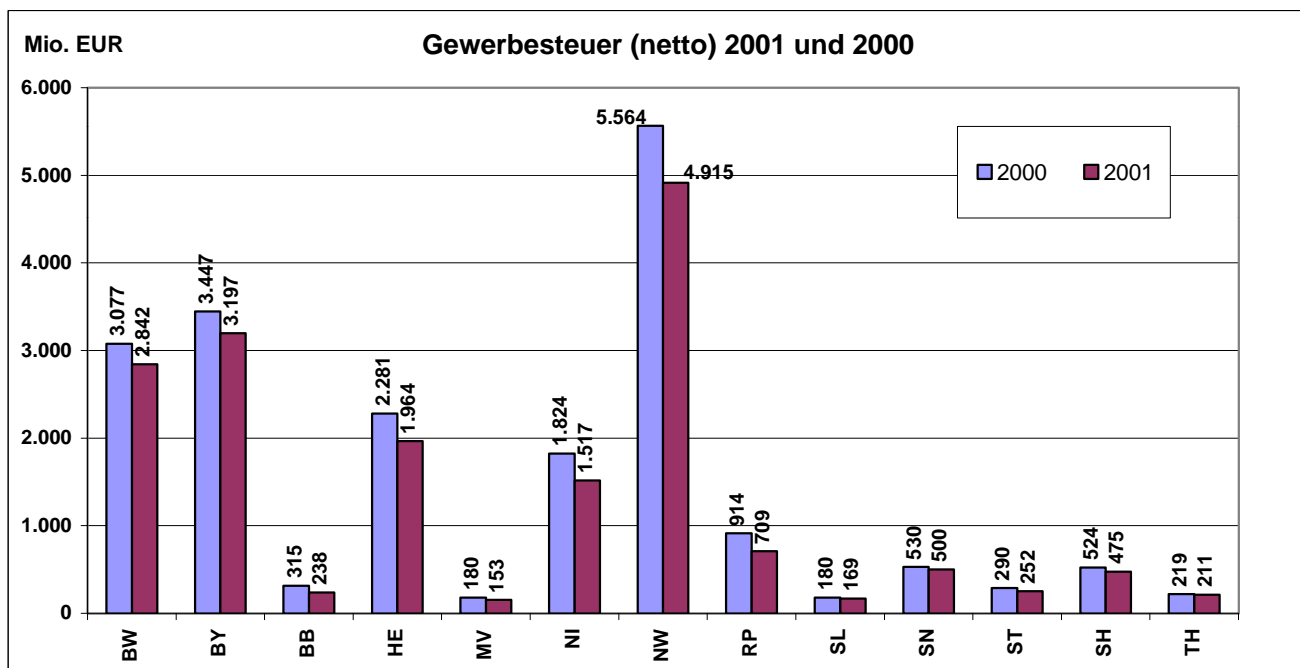
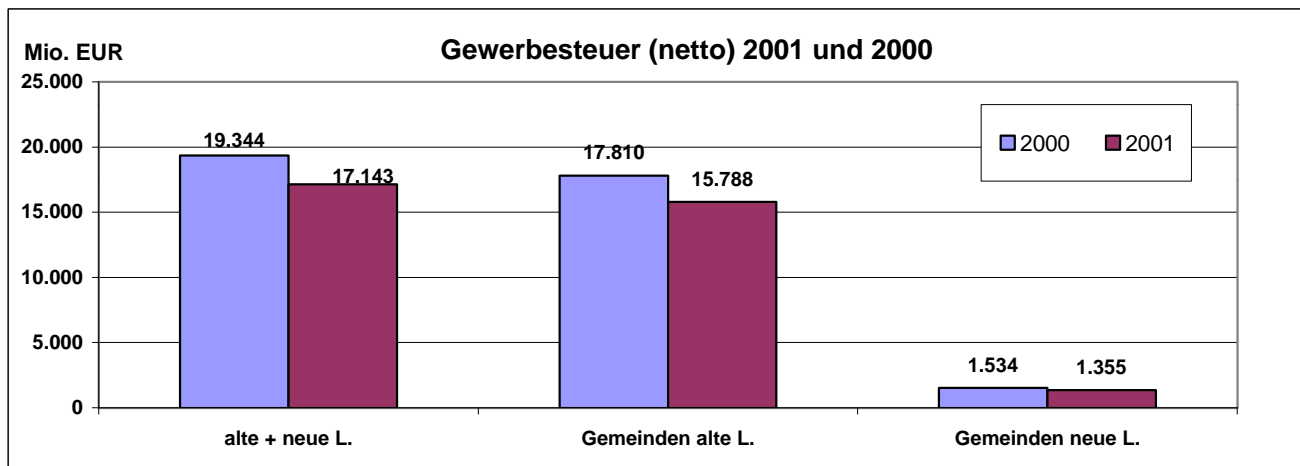
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Steuereinnahmen netto



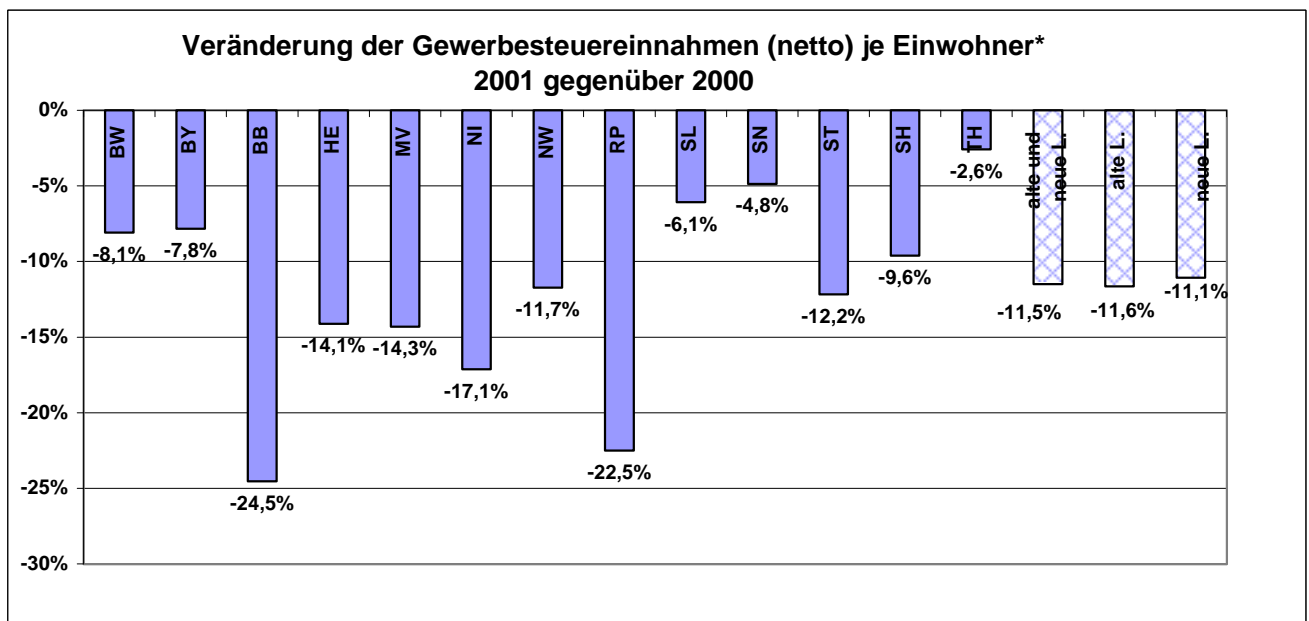
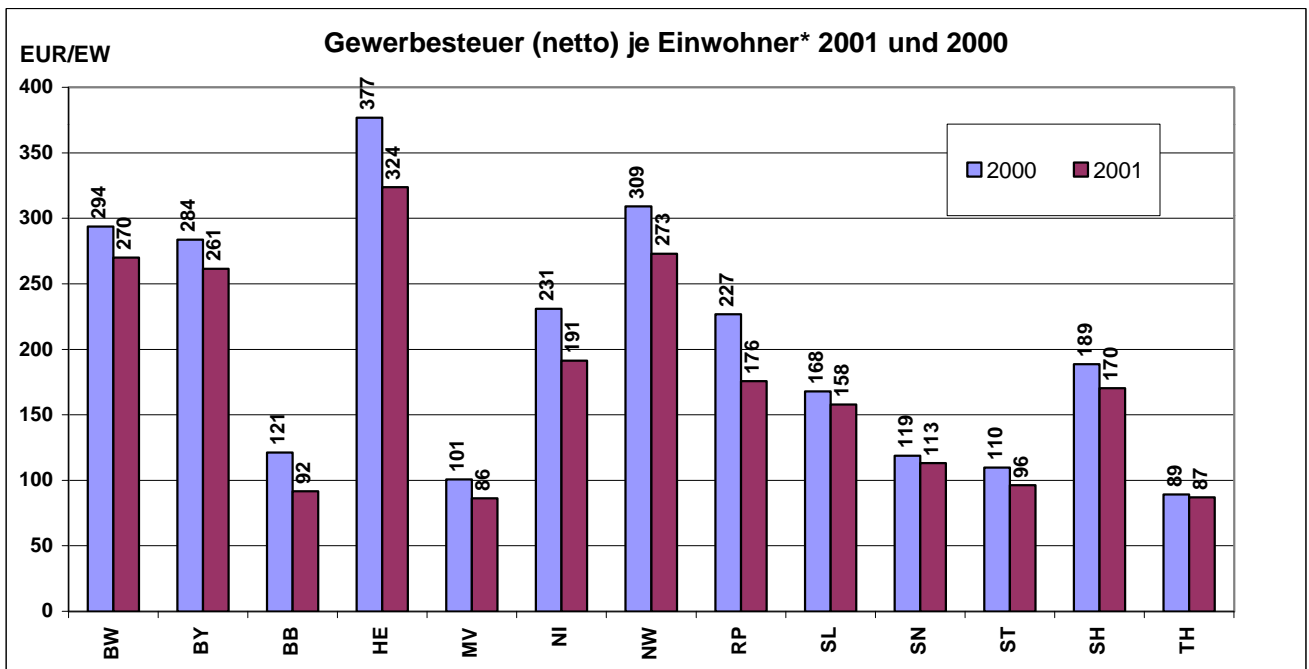
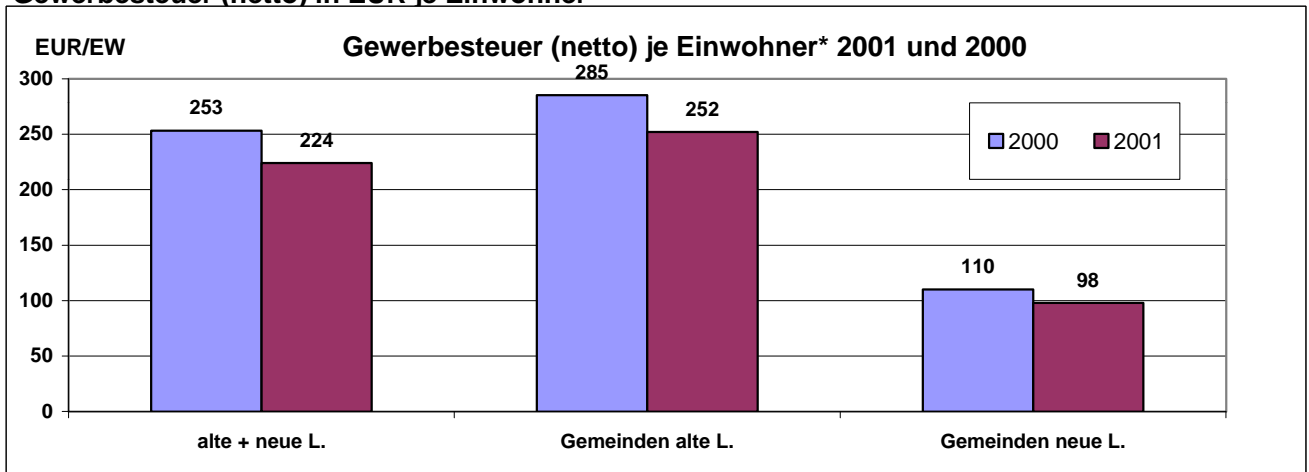
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Gewerbesteuer netto



Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

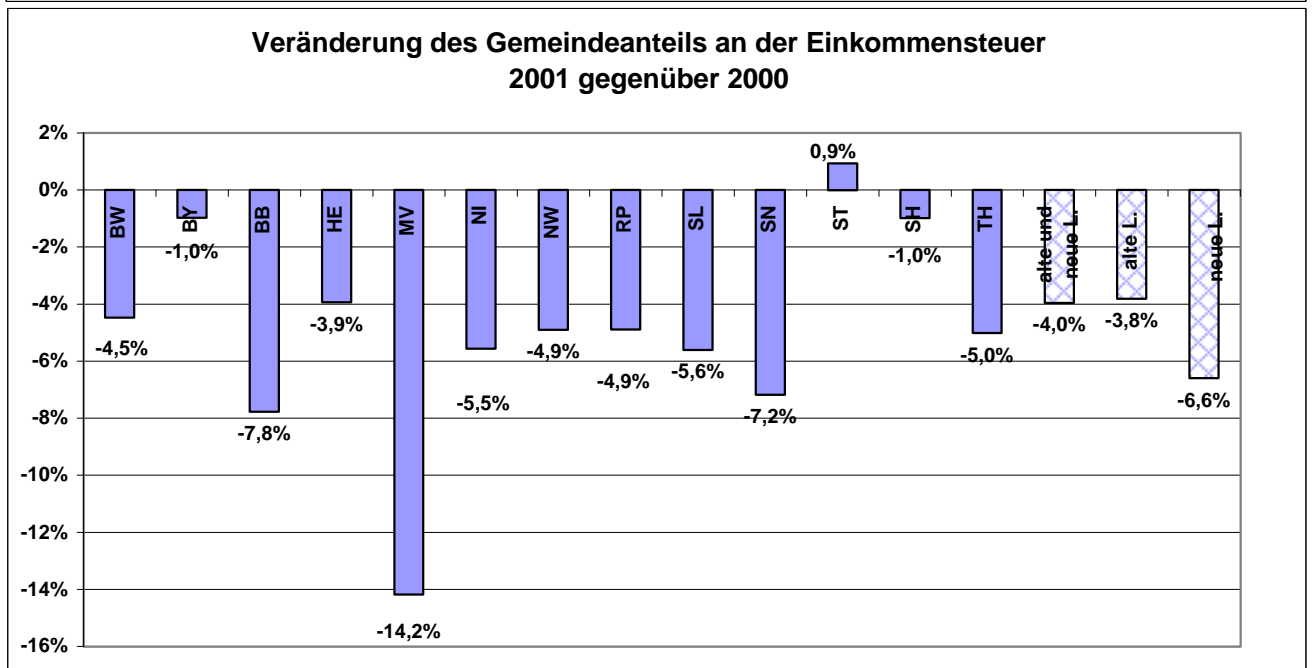
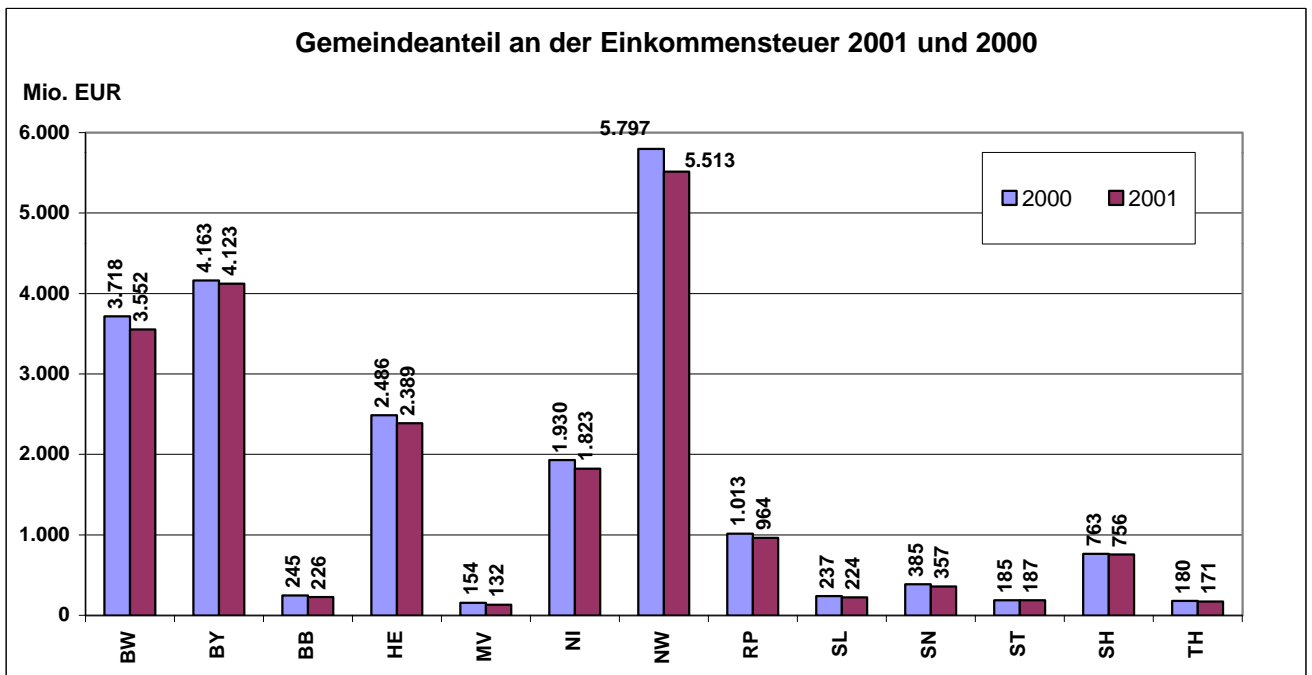
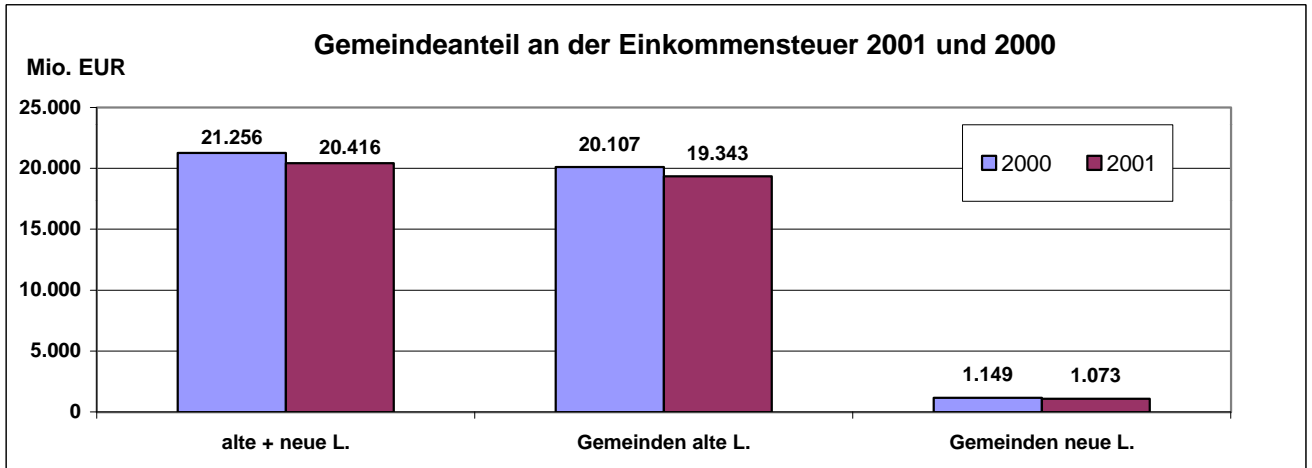
Gewerbsteuer (netto) in EUR je Einwohner



\* Die Berechnungen für 2000 und 2001 basieren jeweils auf dem Einwohnerstand per 31.12.1999 bzw. 31.12.2000.

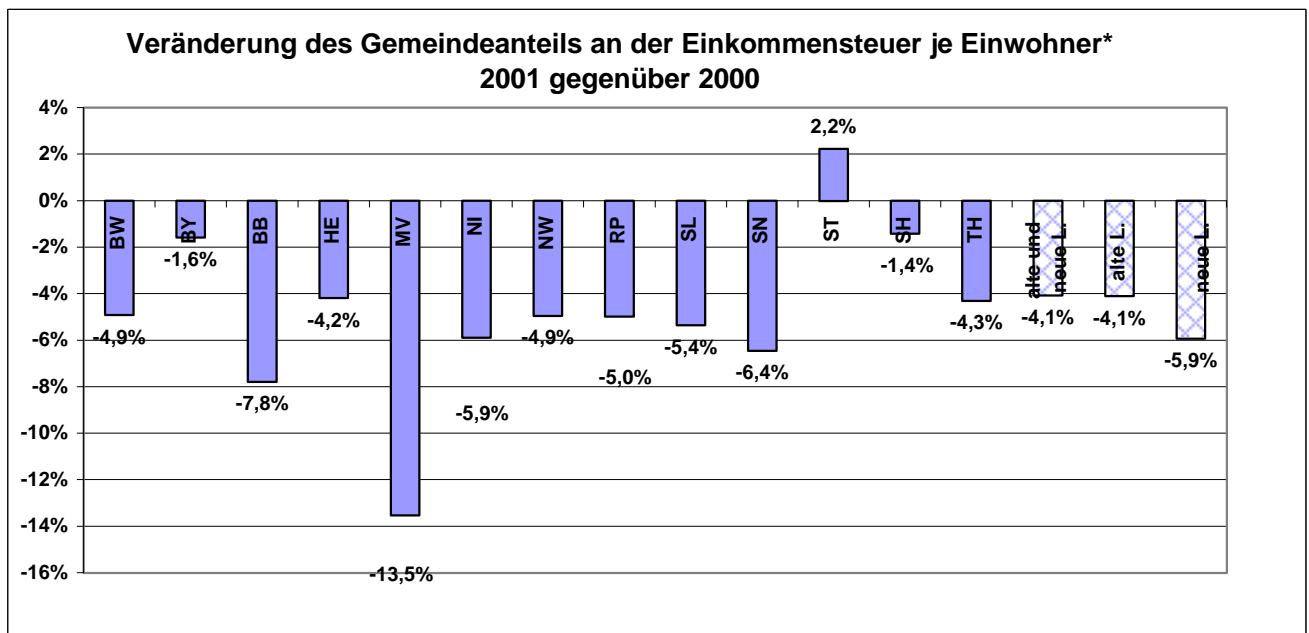
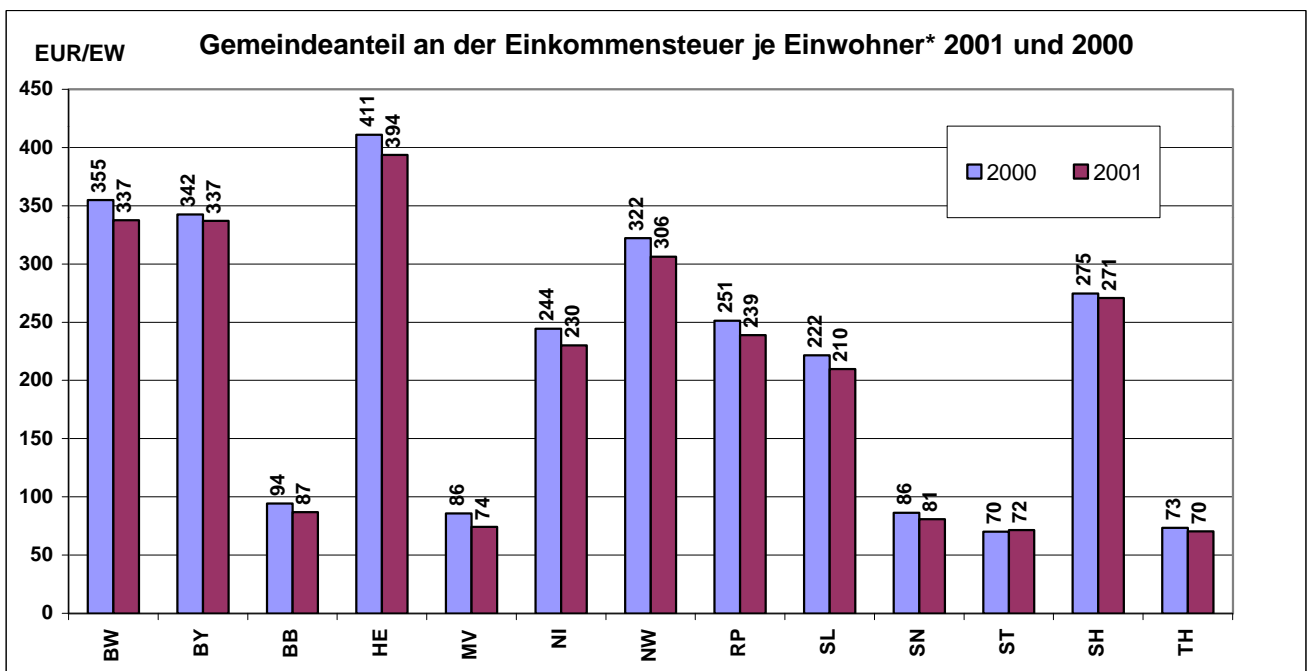
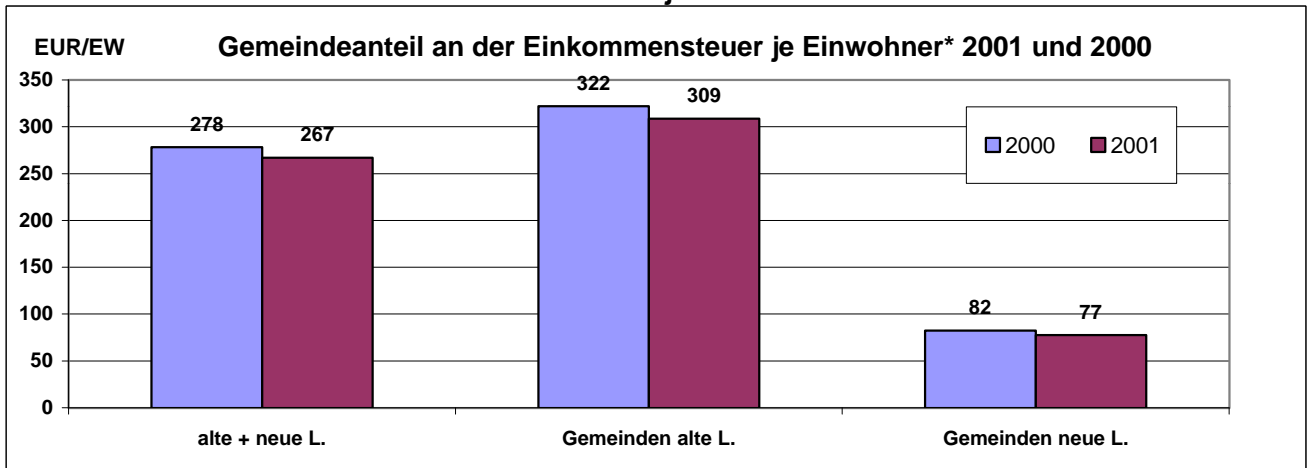
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer



Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

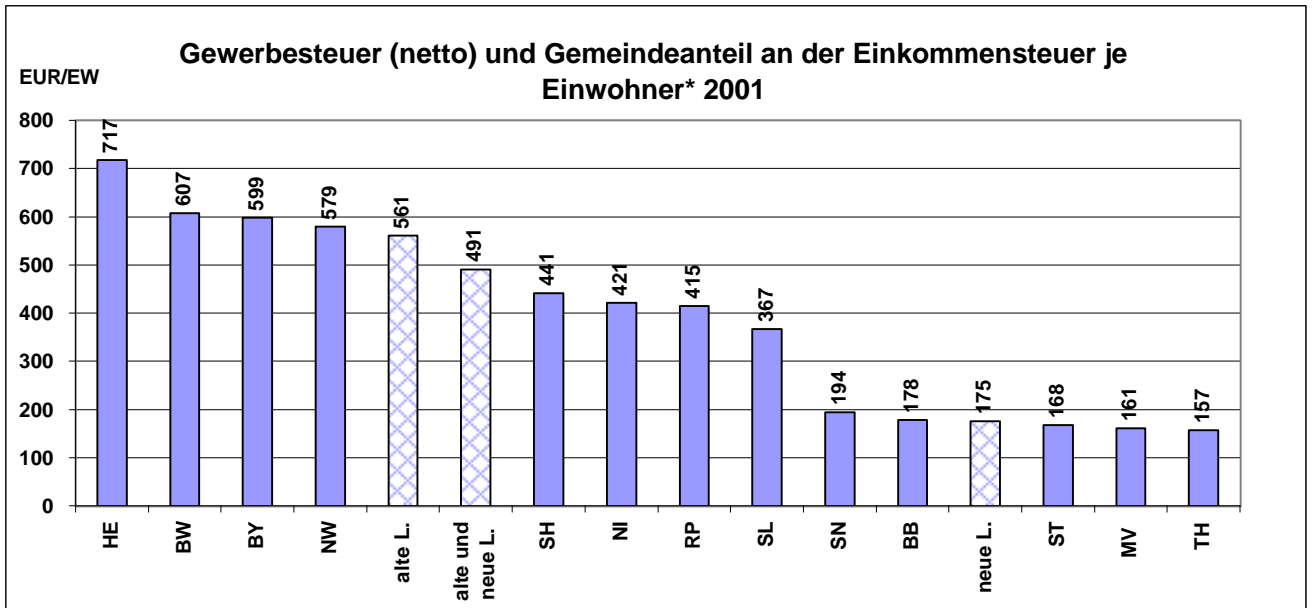
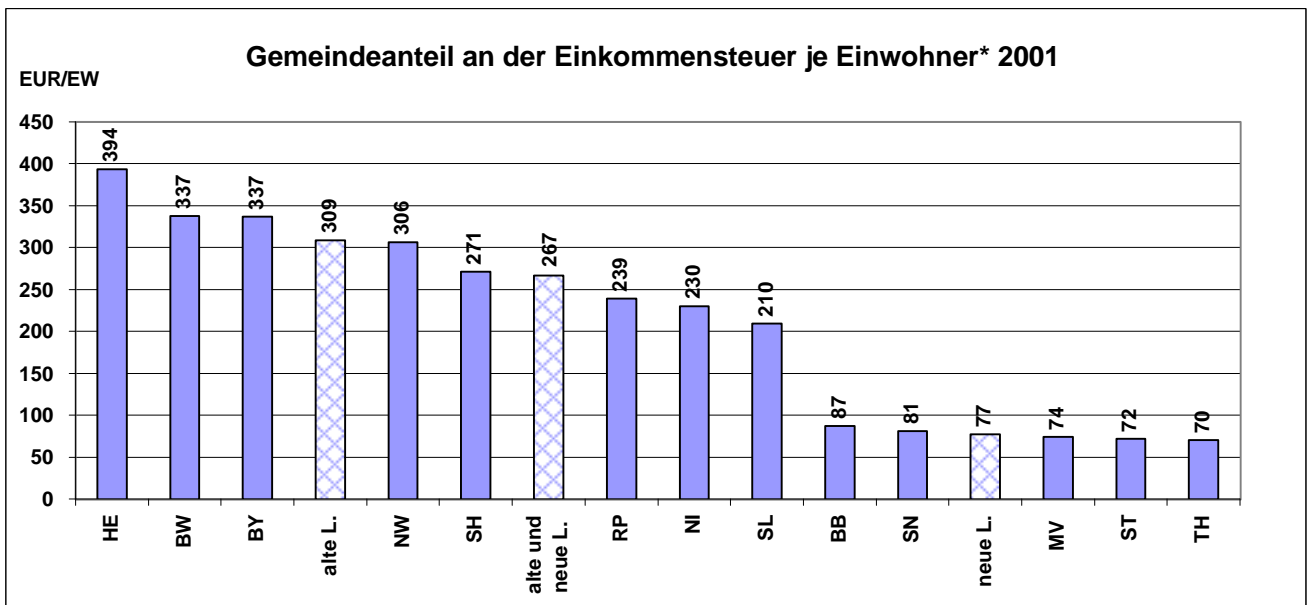
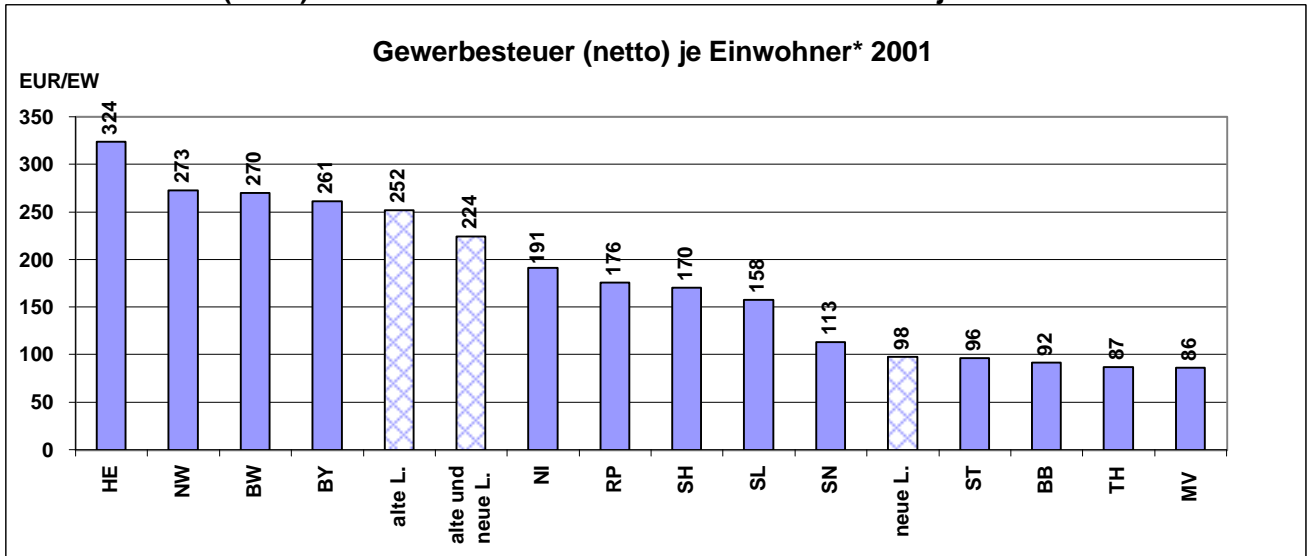
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in EUR je Einwohner



\* Die Berechnungen für 2000 und 2001 basieren jeweils auf dem Einwohnerstand per 31.12.1999 bzw. 31.12.2000.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

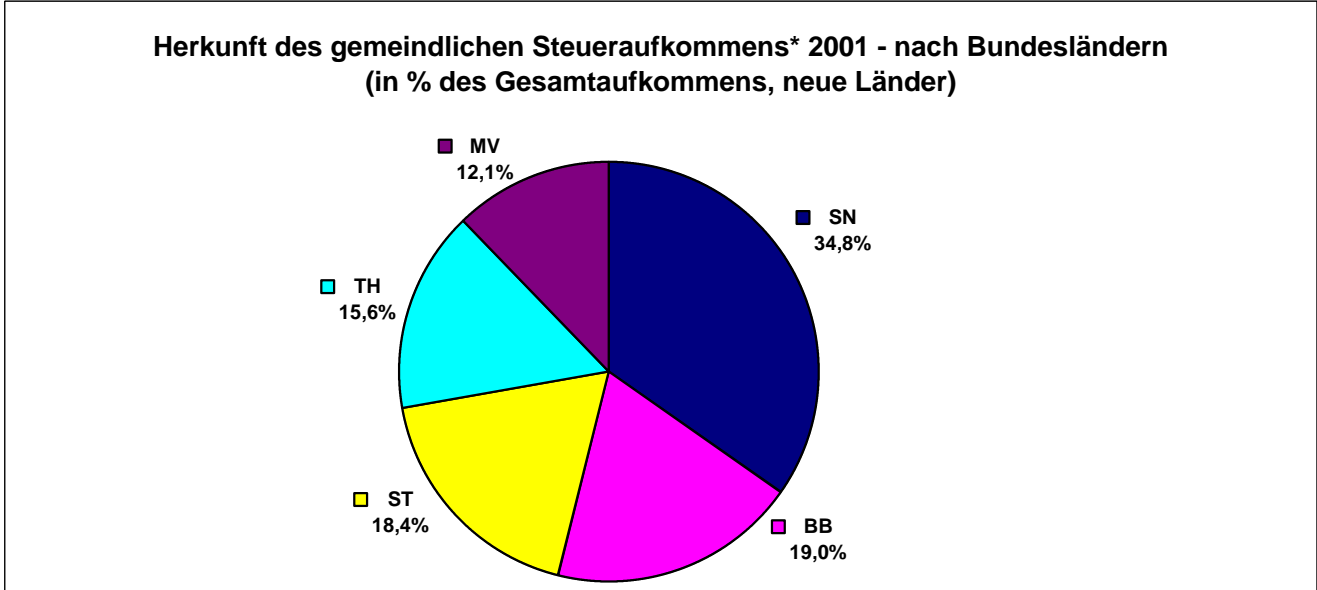
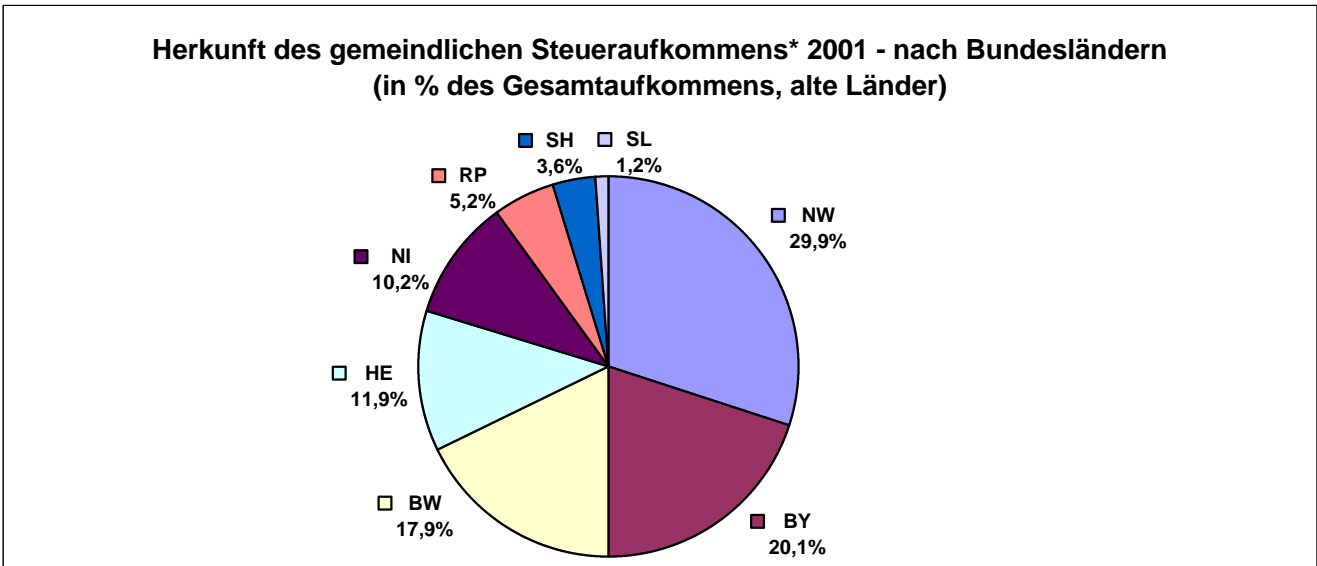
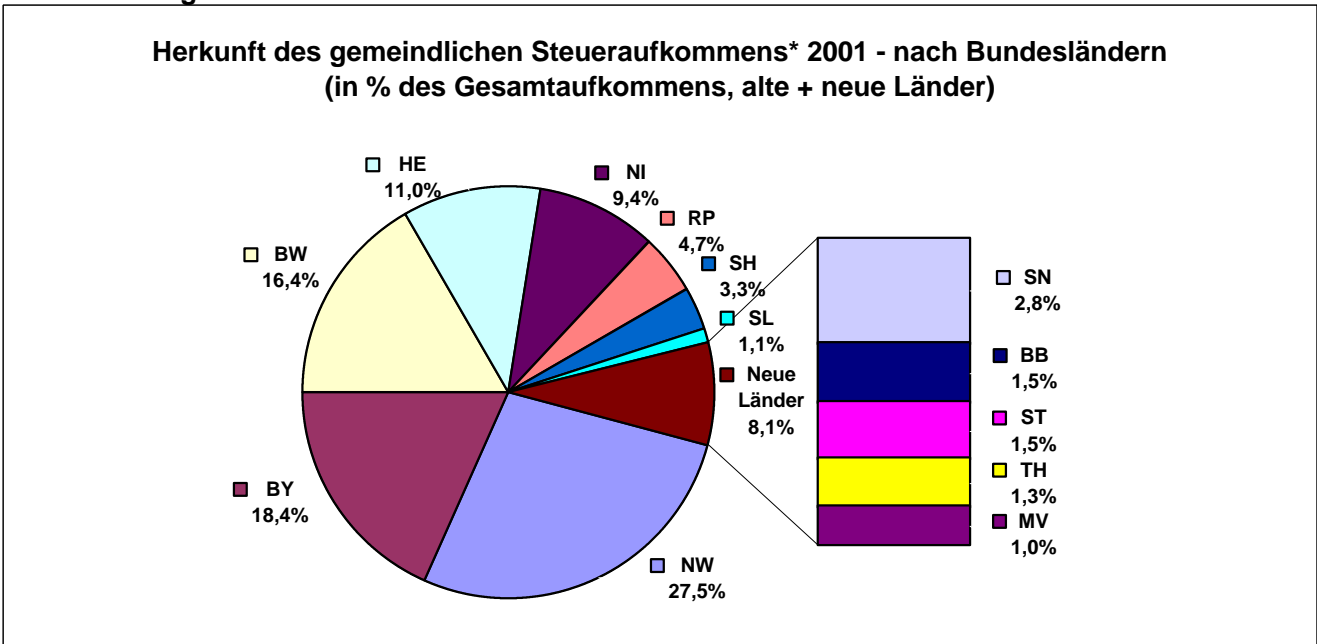
Gewerbsteuer (netto) und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner



\* Einwohnerstand per 31.12.2000.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Struktur des gemeindlichen Steueraufkommens der Flächenländer 2001 - nach Bundesländern

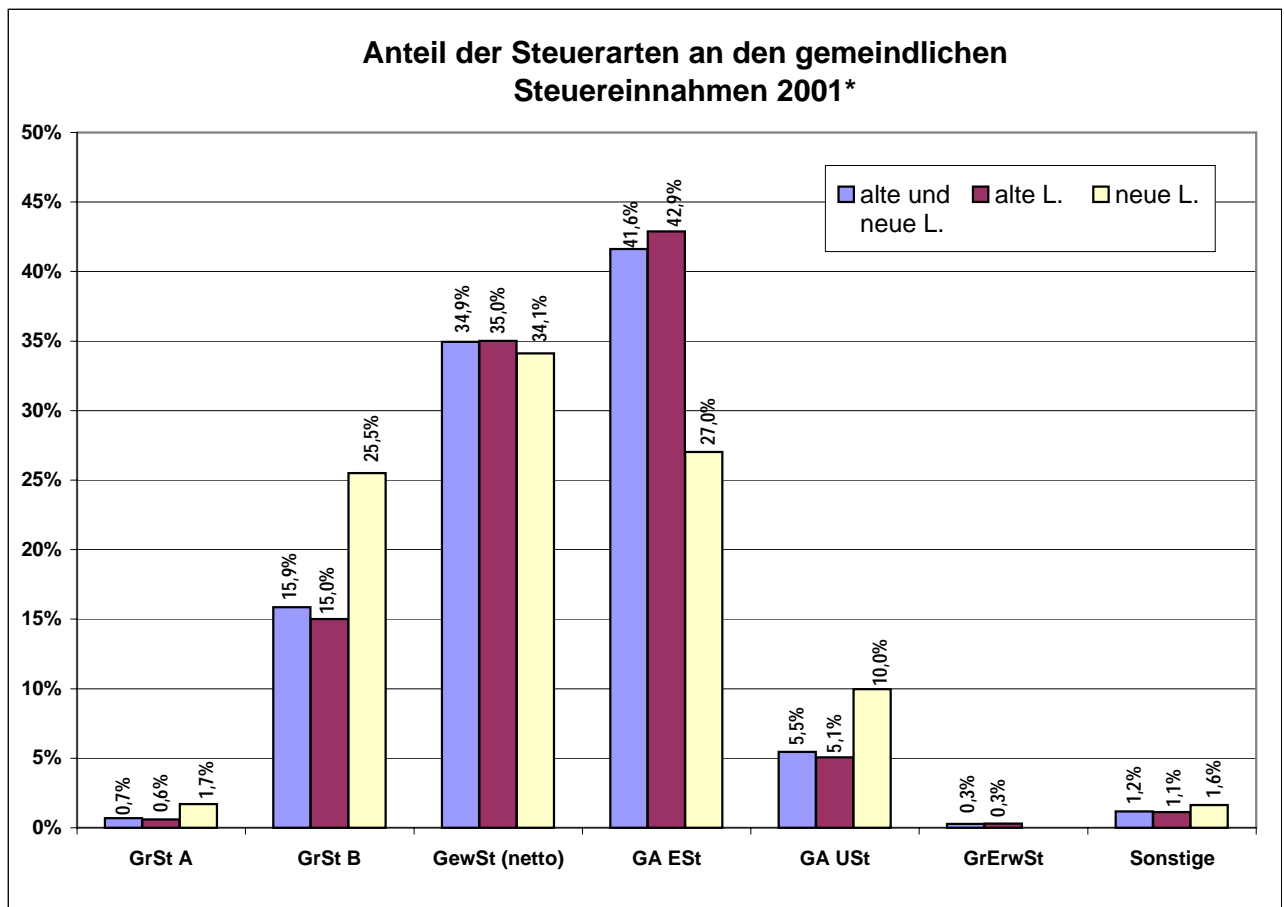
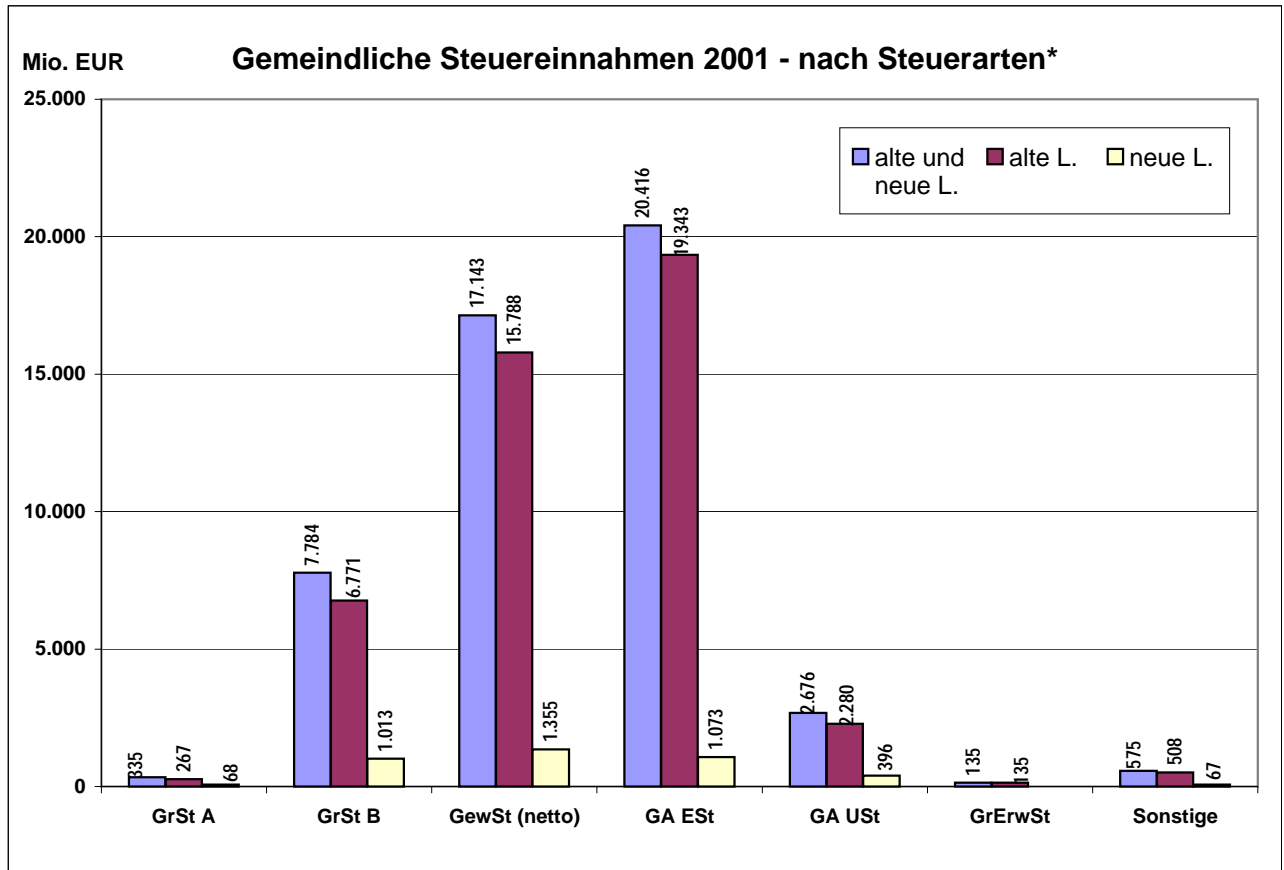


\* Anteil der Gemeinden in d. jeweiligen Ländern am gemeindlichen Steueraufkommen d. Flächenländer (ohne Stadtstaaten).

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.



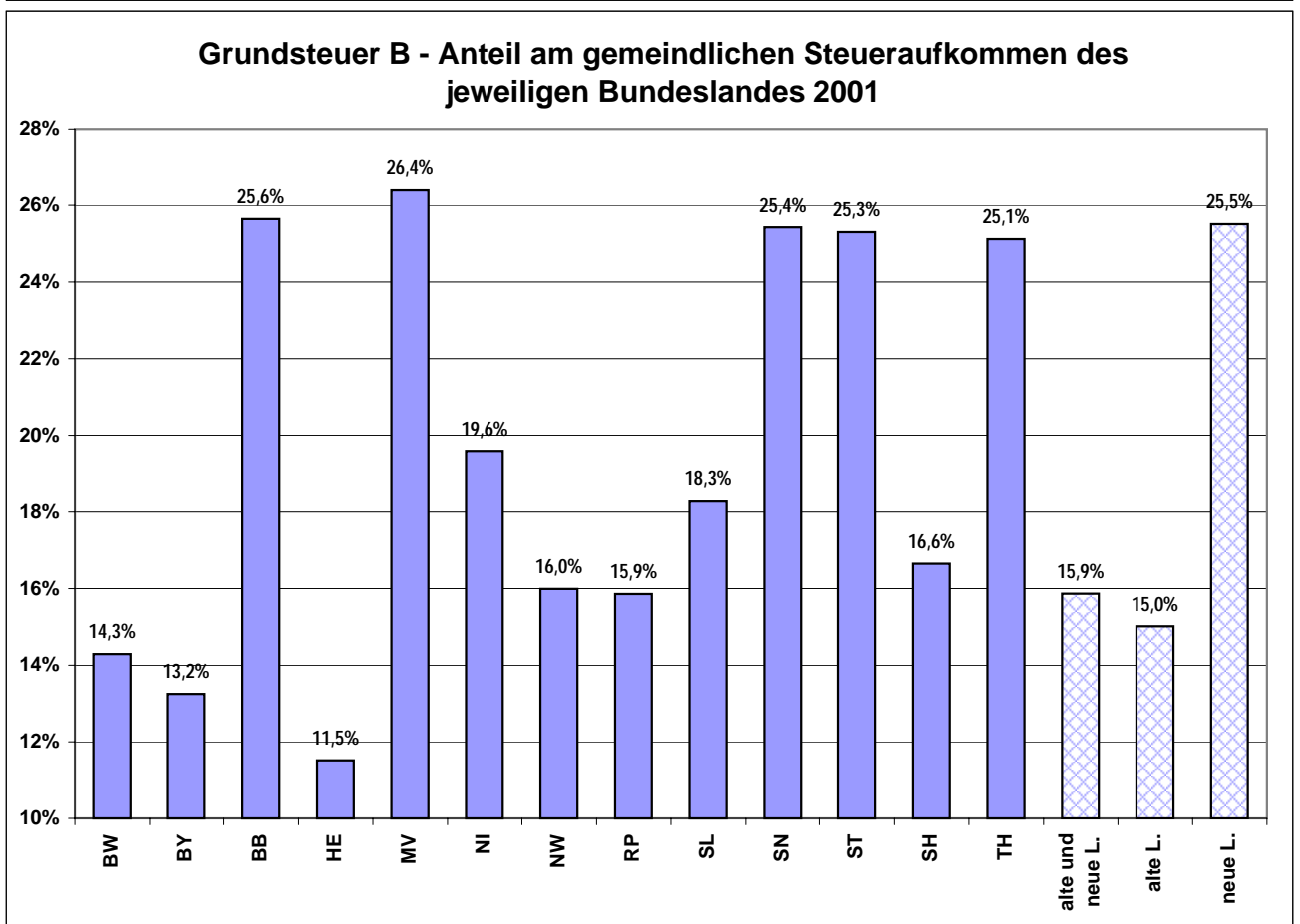
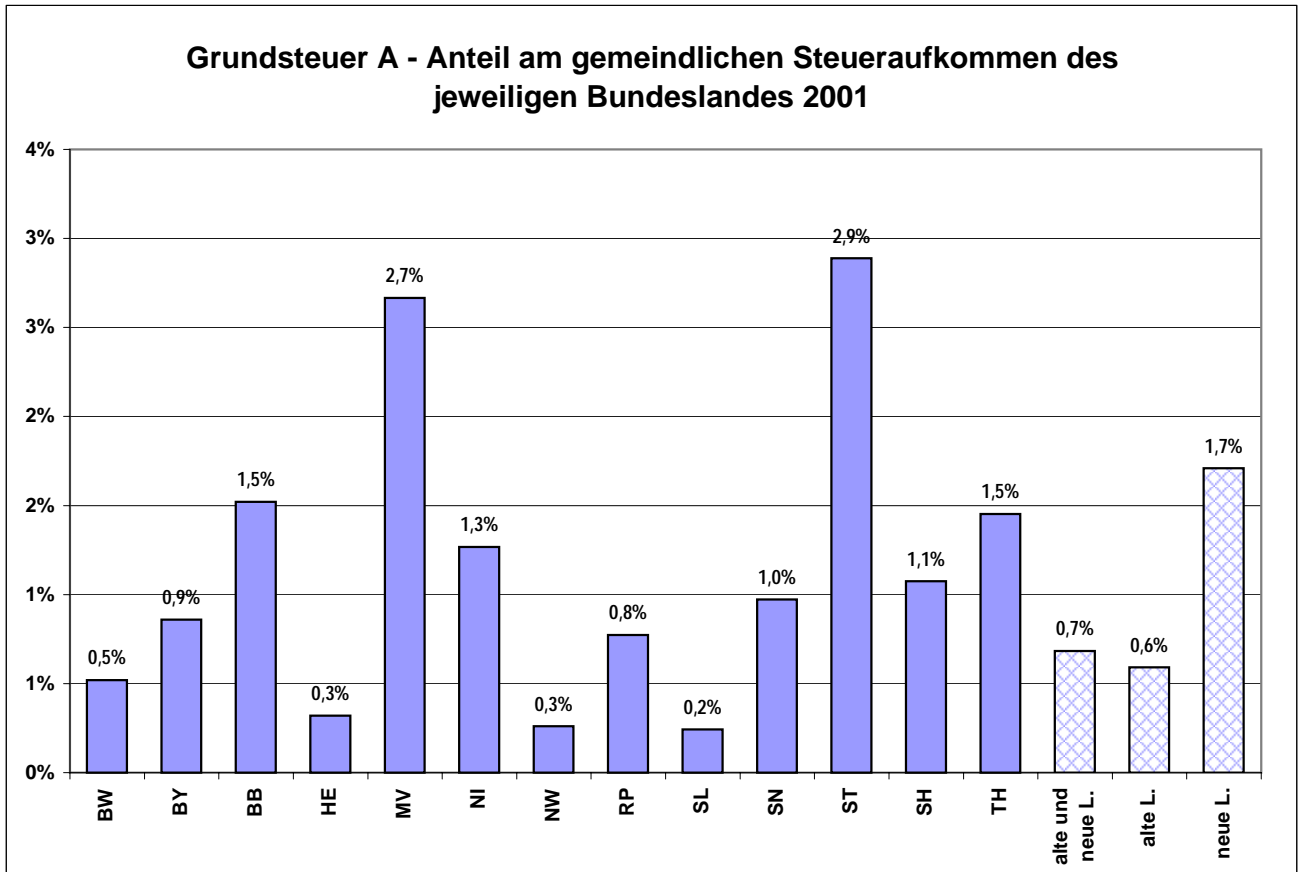
Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte  
 Struktur des gemeindlichen Steueraufkommens 2001 - nach Steuerarten\*  
 (in Mio. EUR und in v.H. des gemeindlichen Gesamtsteueraufkommens)



\* Ohne Stadtstaaten.

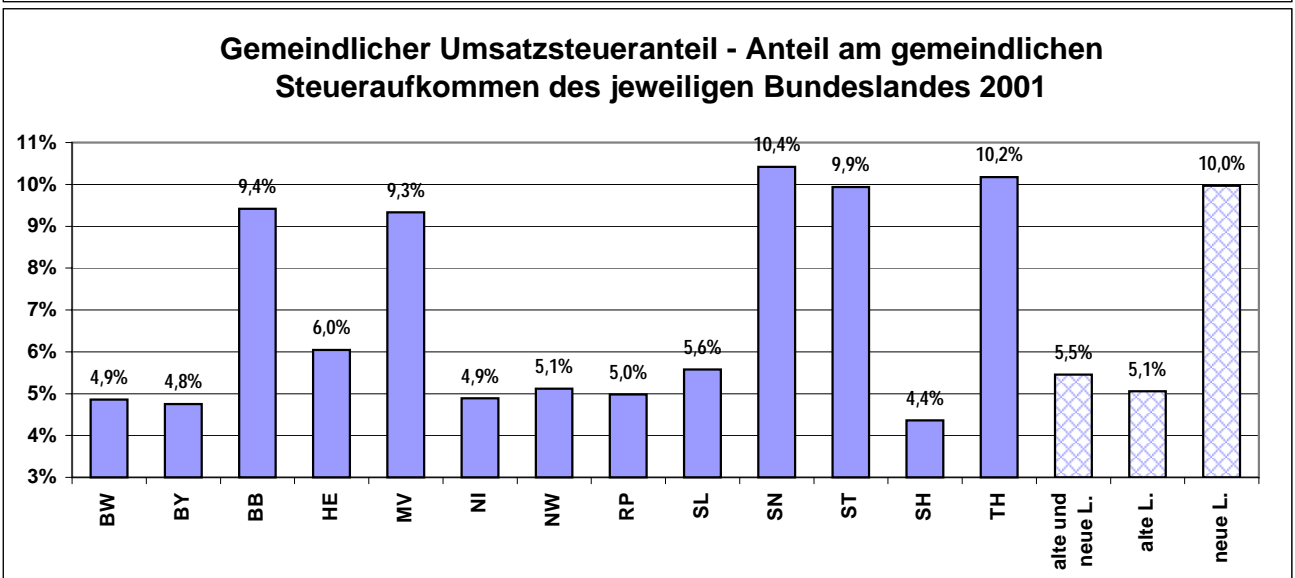
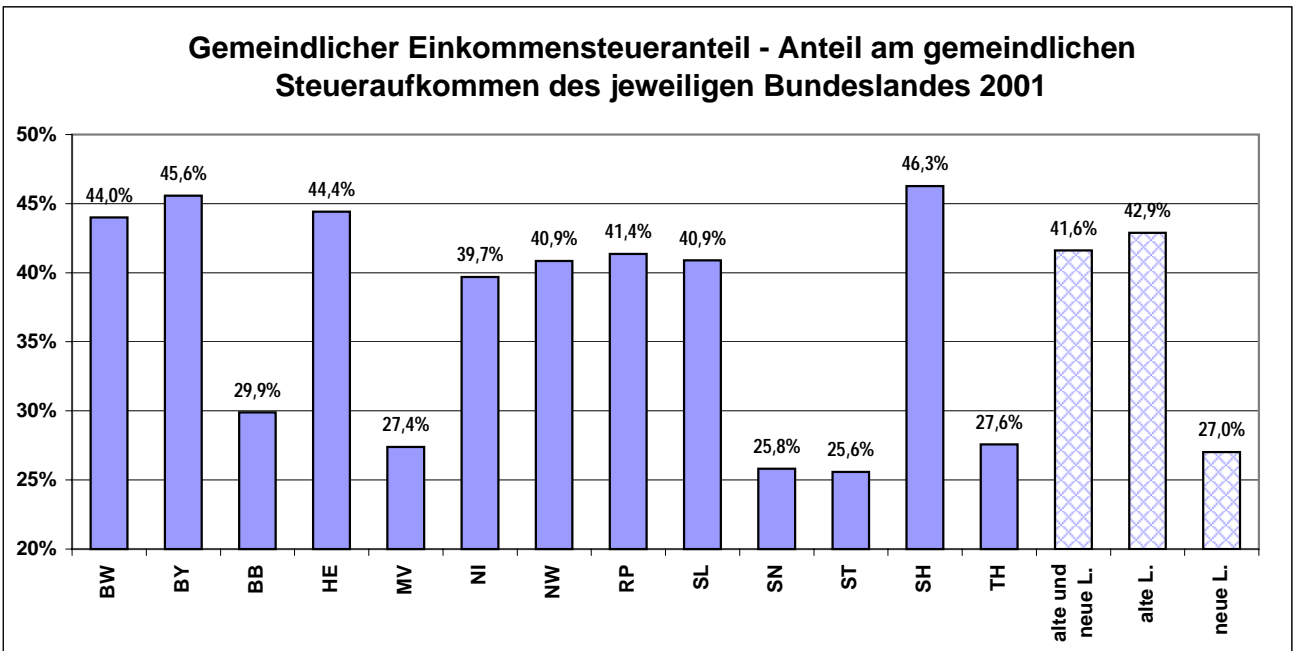
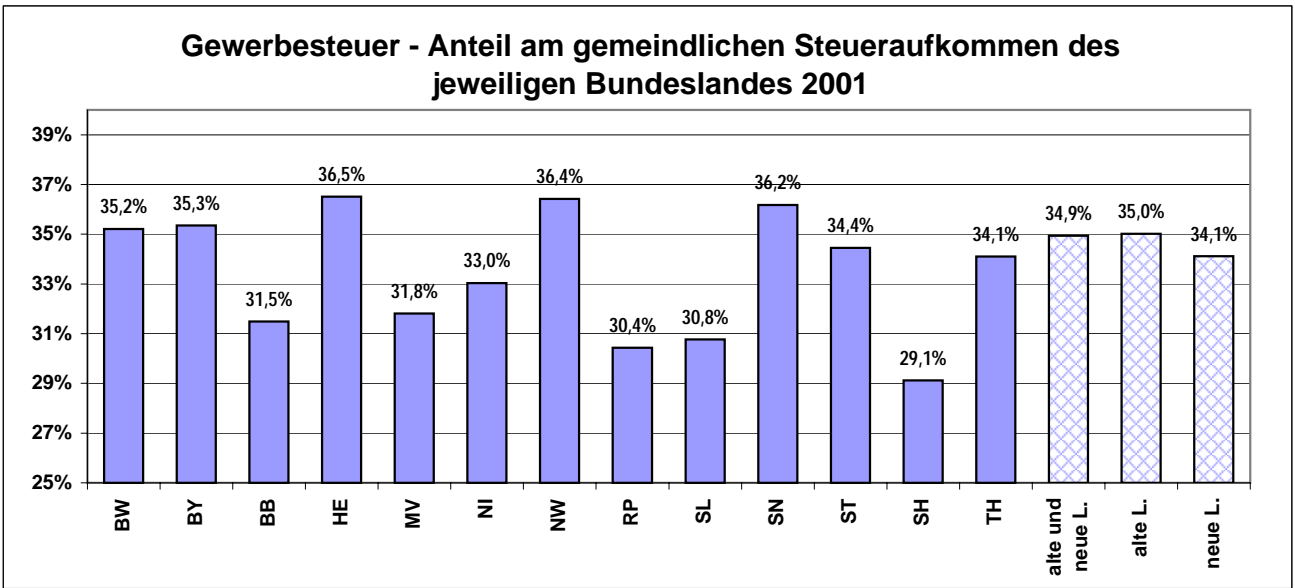
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anteil der Steuerart am Steueraufkommen der Gemeinden des jeweiligen Bundeslandes  
 Grundsteuer A, Grundsteuer B



Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

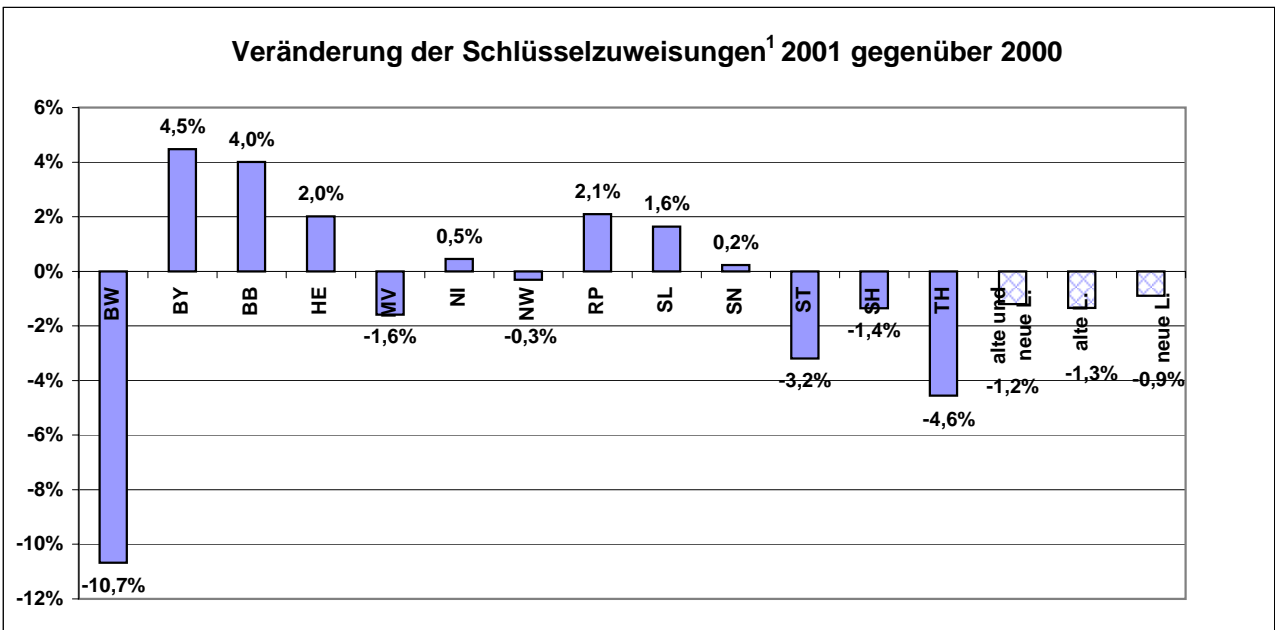
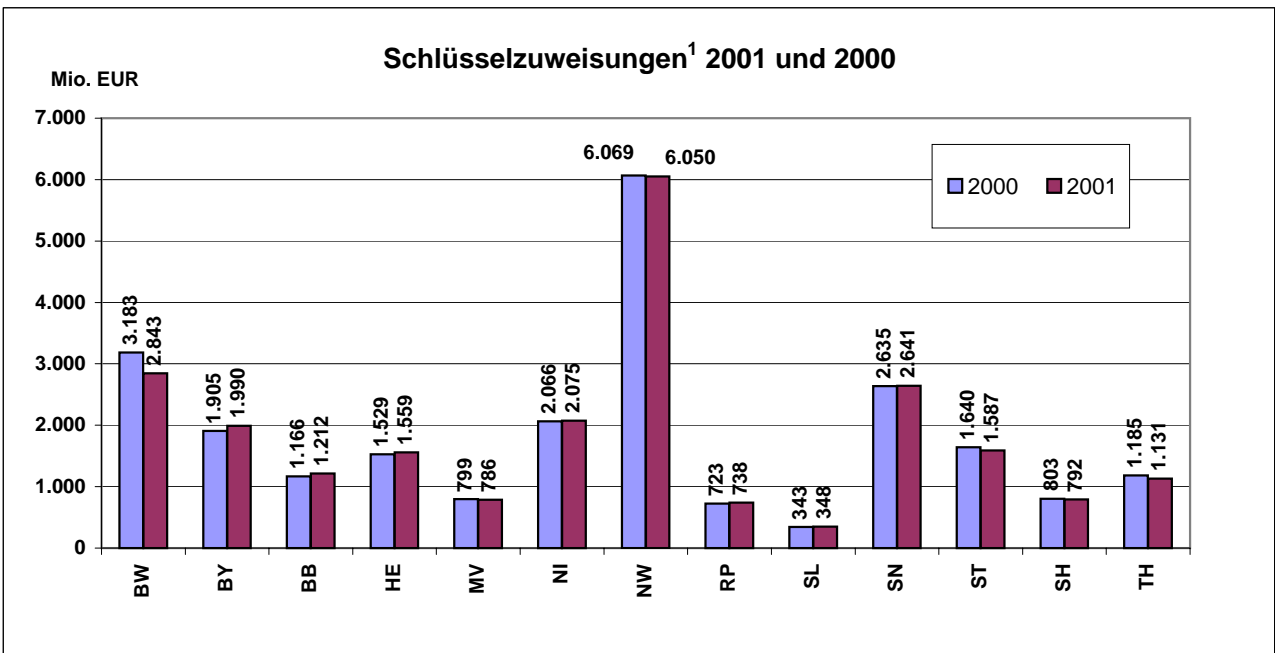
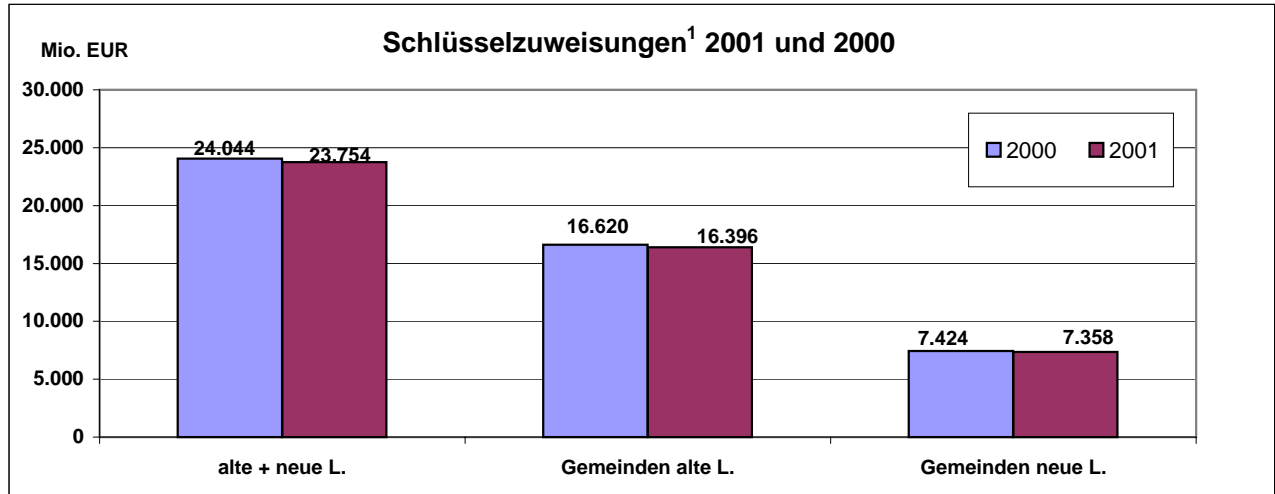
Anteil der Steuerart am Steueraufkommen der Gemeinden des jeweiligen Bundeslandes  
 Gewerbesteuer, Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer



Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

2001 und 2000

Schlüsselzuweisungen<sup>1</sup>

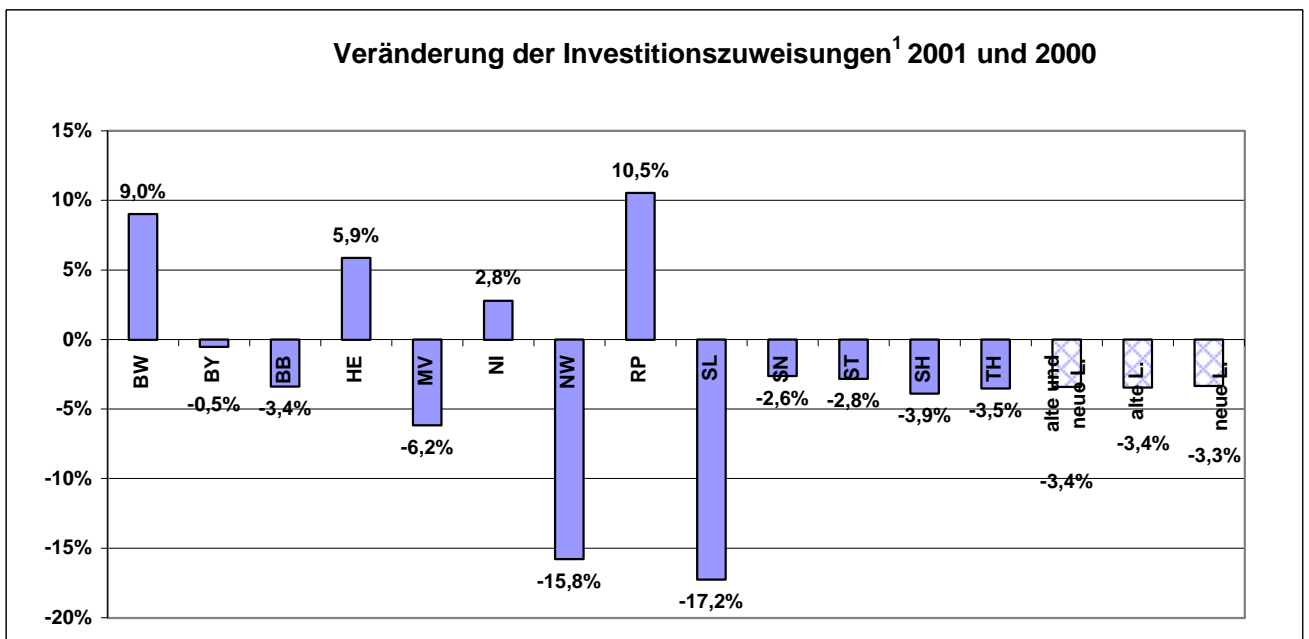
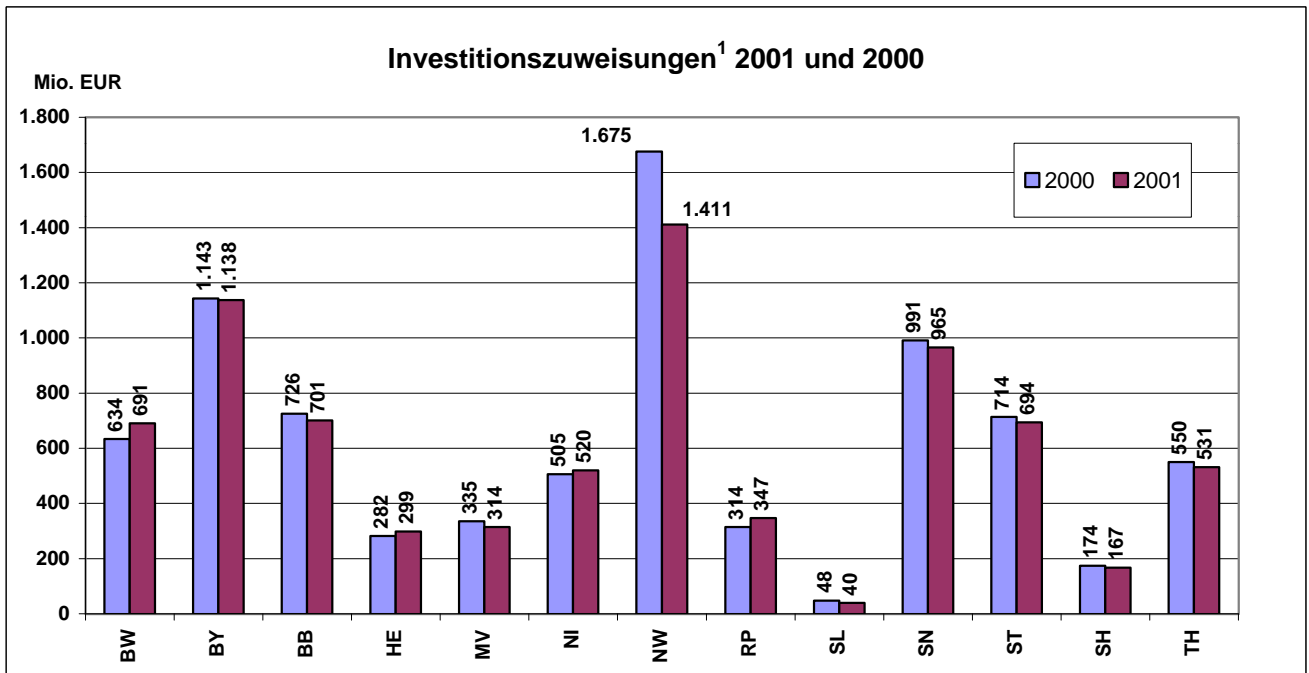
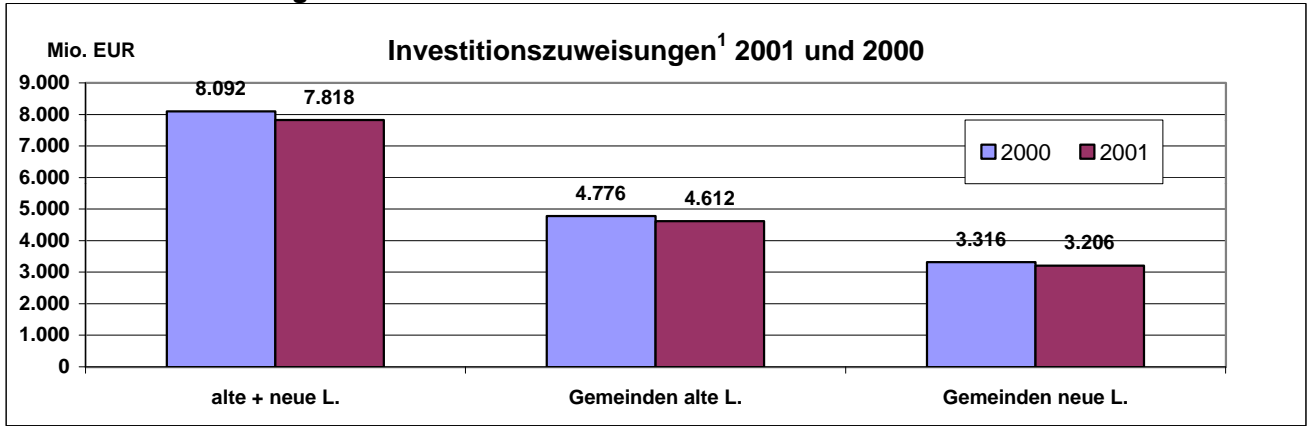


\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

<sup>1</sup> Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern einschließlich Familienleistungsausgleich.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Investitionszuweisungen<sup>1</sup>

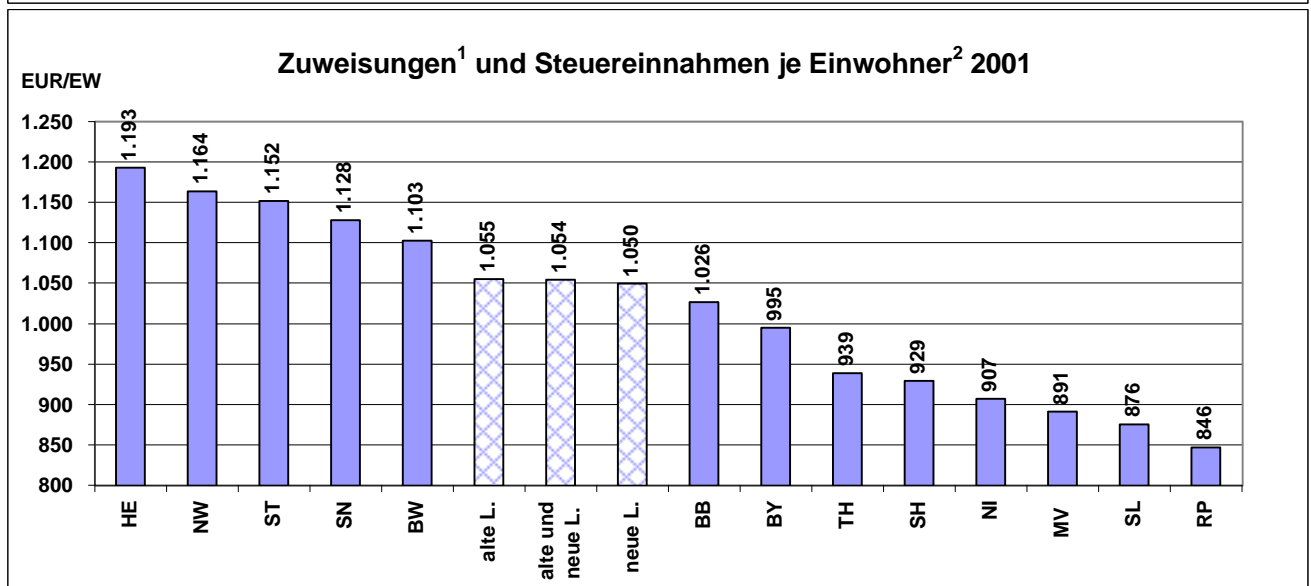
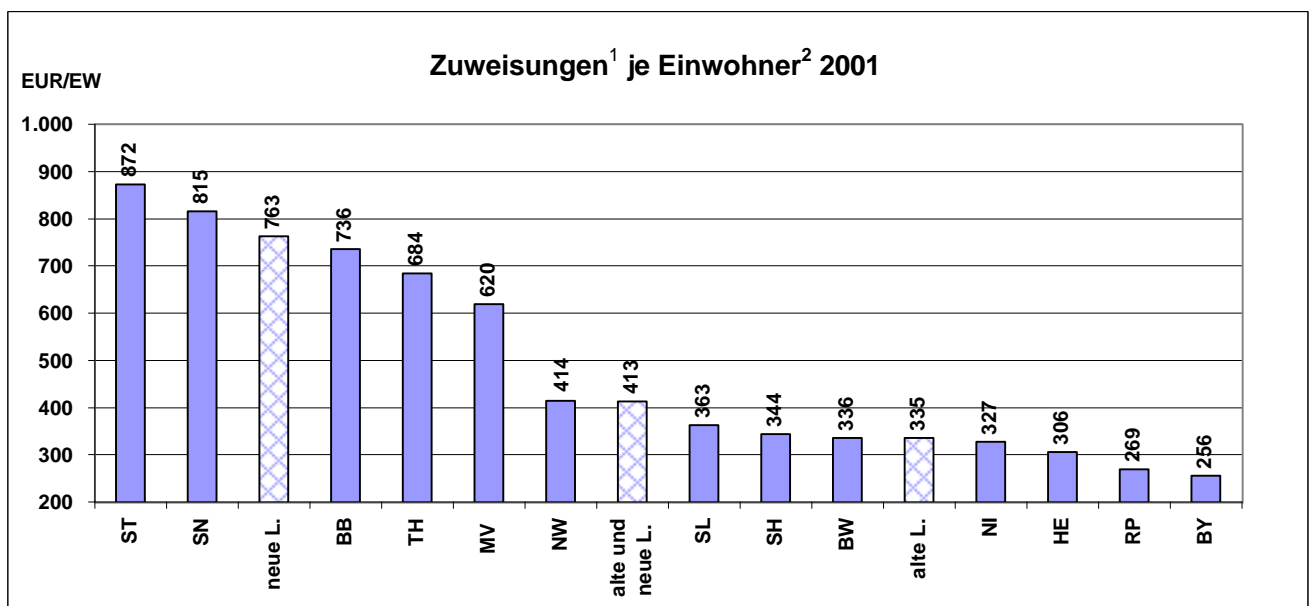
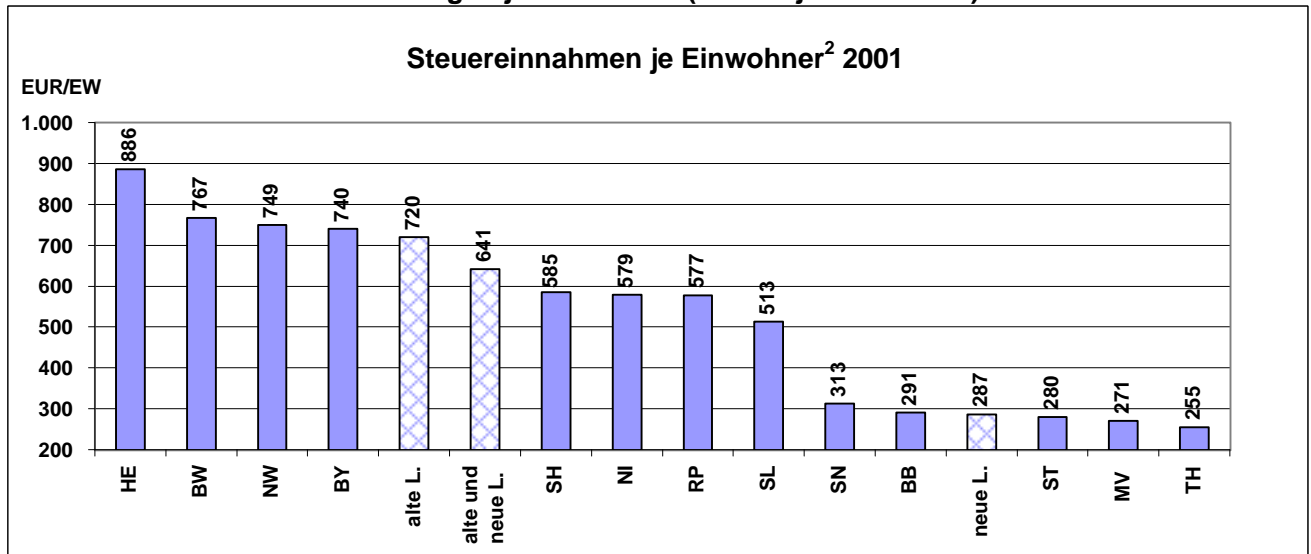


\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

<sup>1</sup> Zuweisungen für Investitionen vom Land.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Steuereinnahmen und Zuweisungen je Einwohner (in EUR je Einwohner)

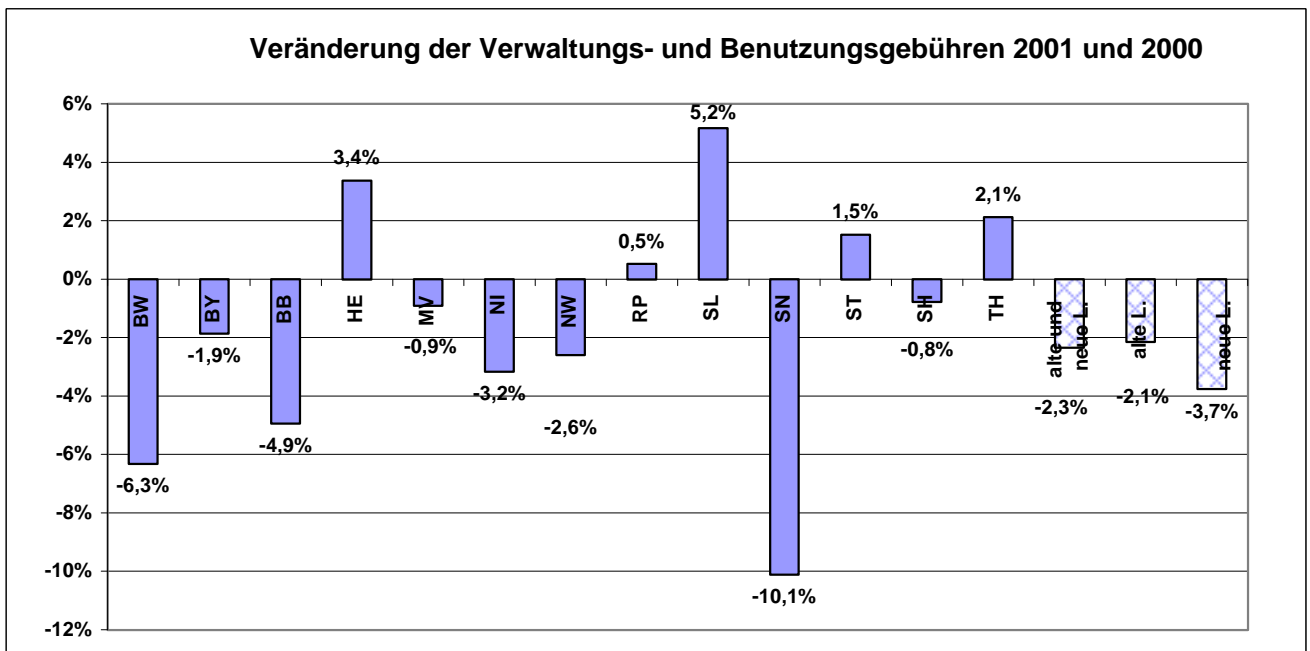
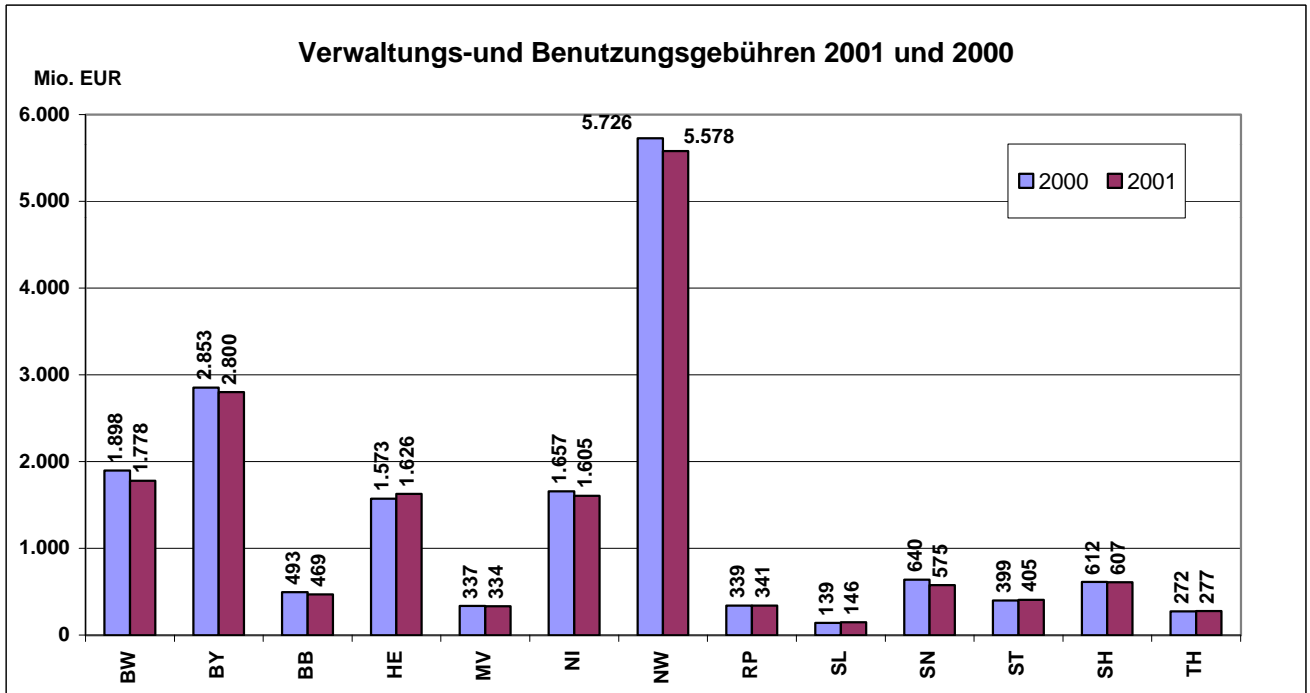
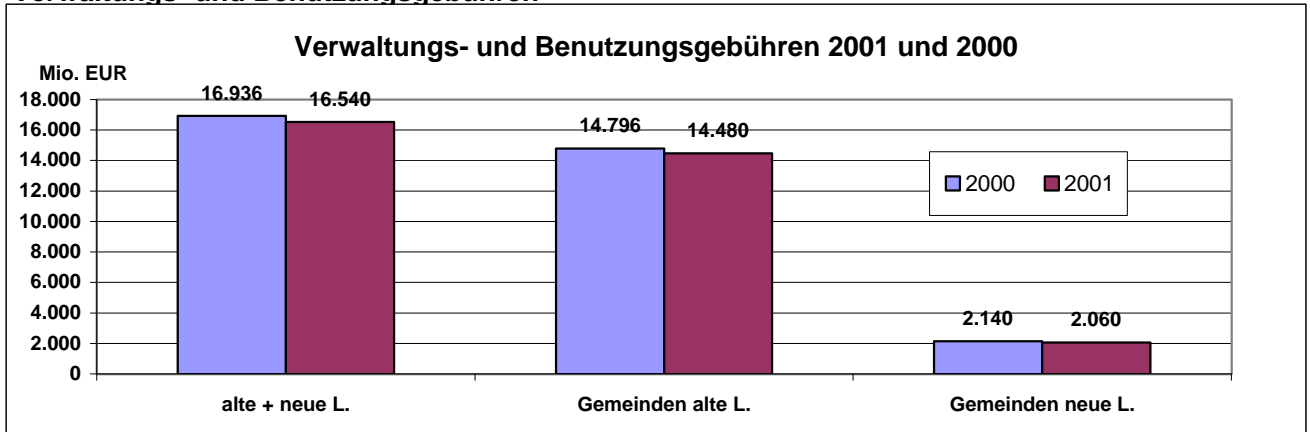


<sup>1</sup> Summe der Schlüssel- und Investitionszuweisungen; Brbg., Sachsen und Meckl.-Vorp. einschl. Familienleistungsausgleich.

<sup>2</sup> Einwohnerstand per 31.12.2000.

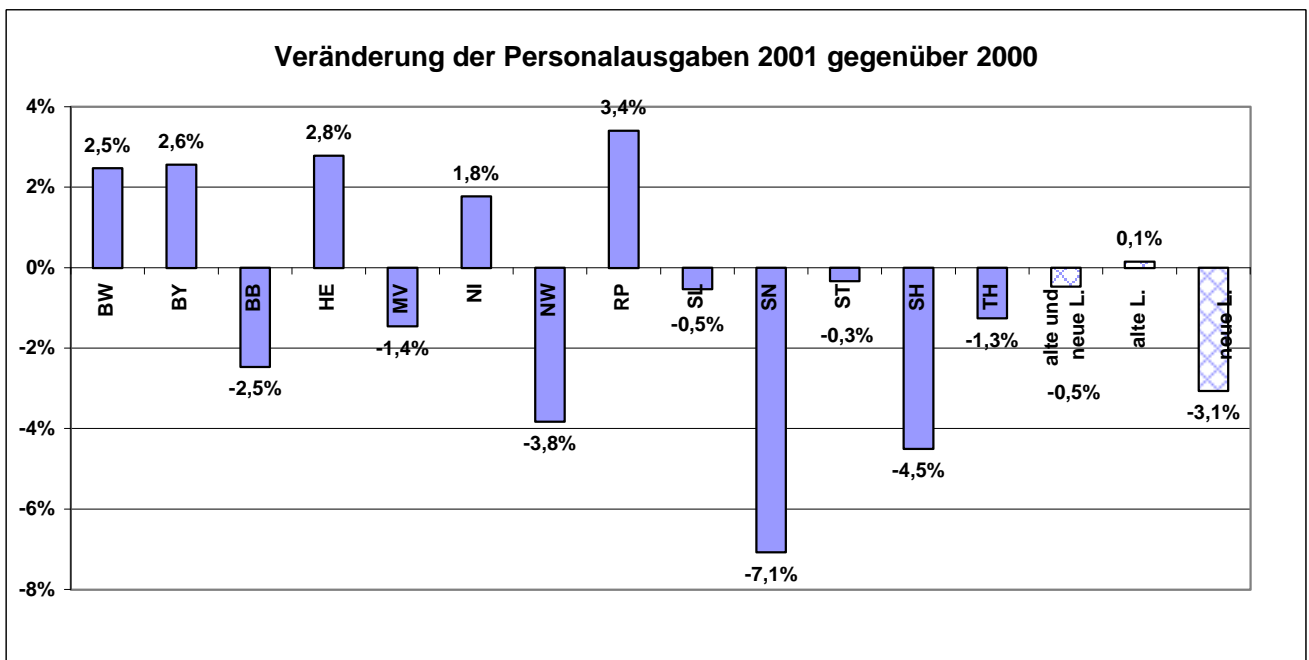
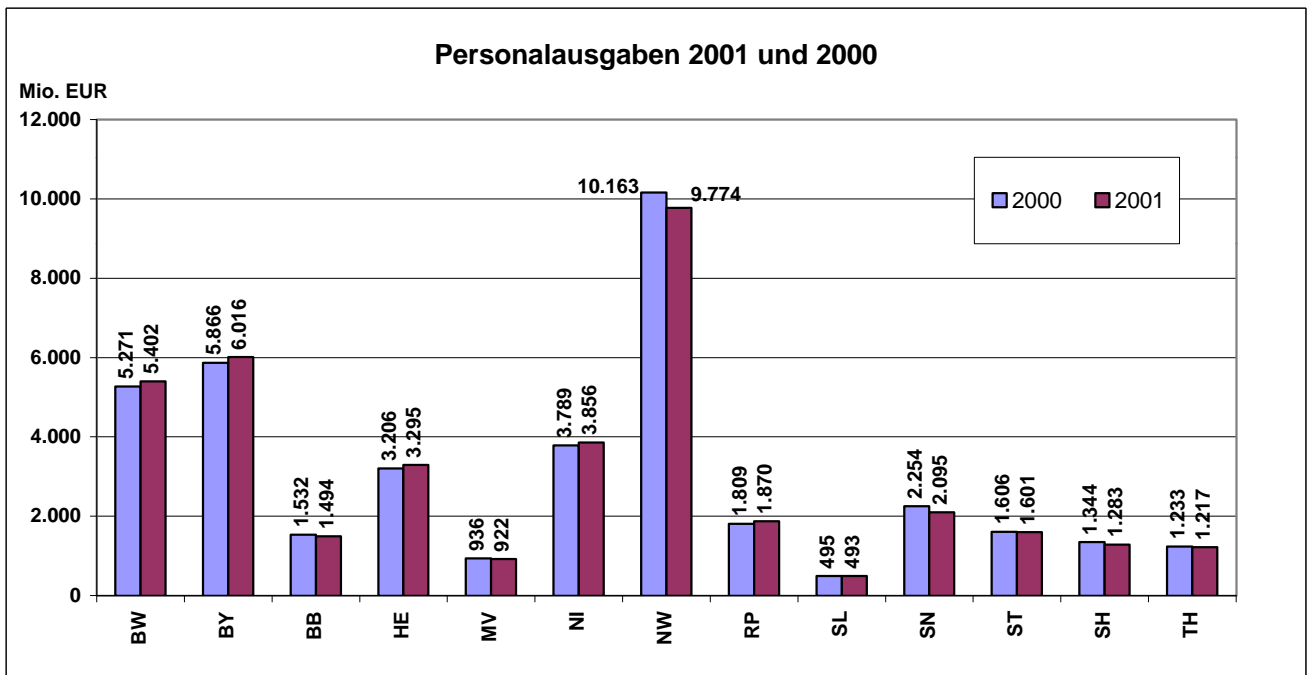
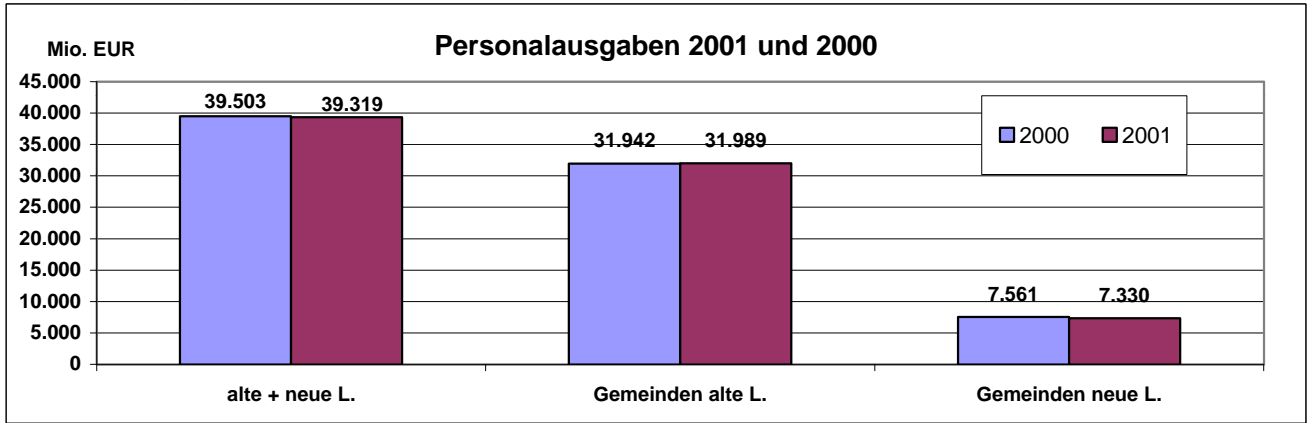
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Verwaltungs- und Benutzungsgebühren



\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

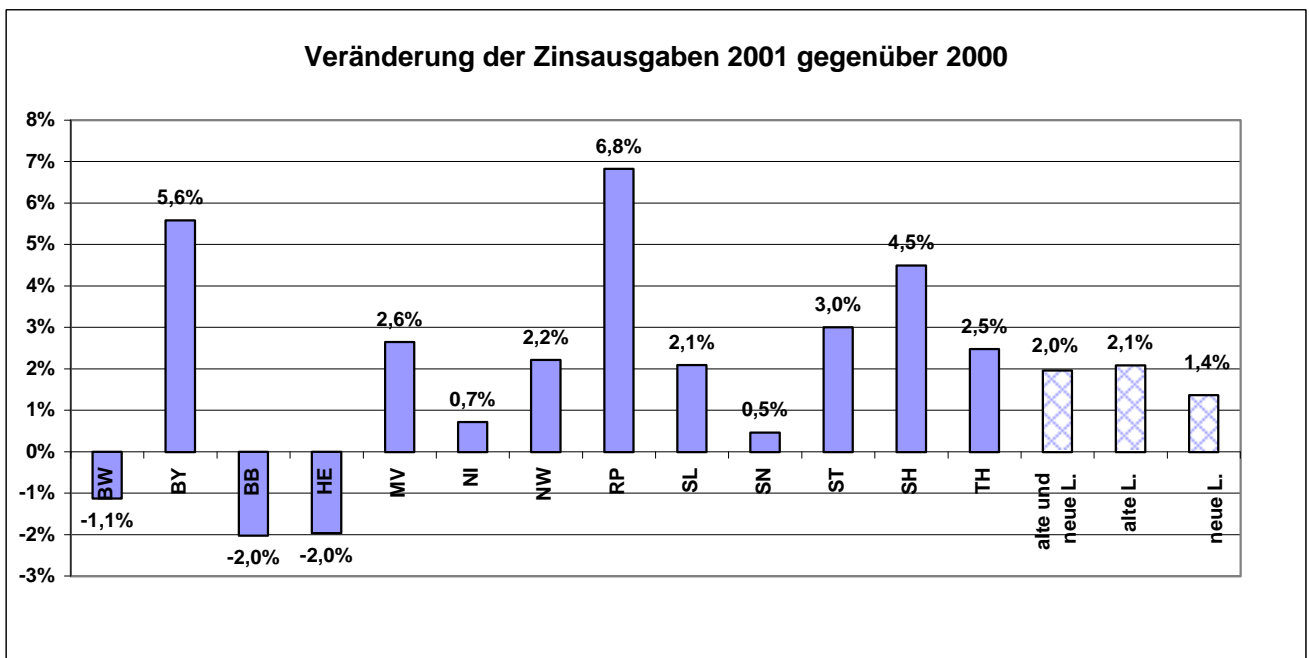
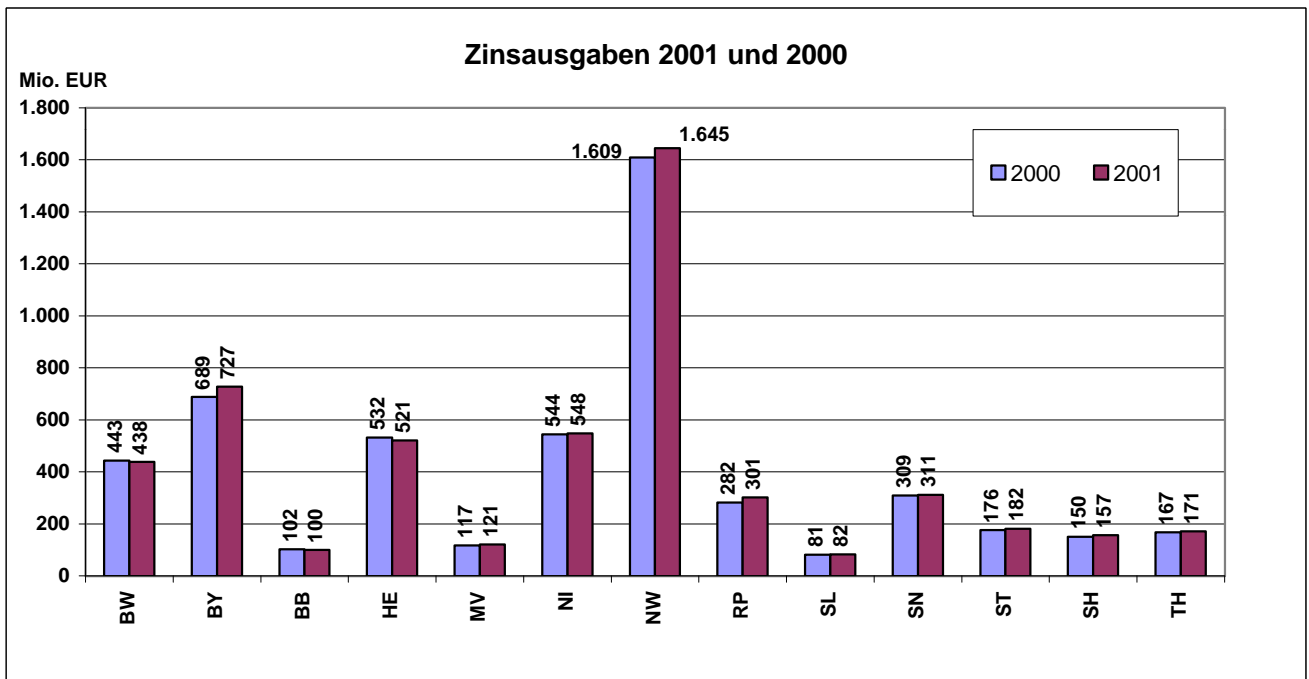
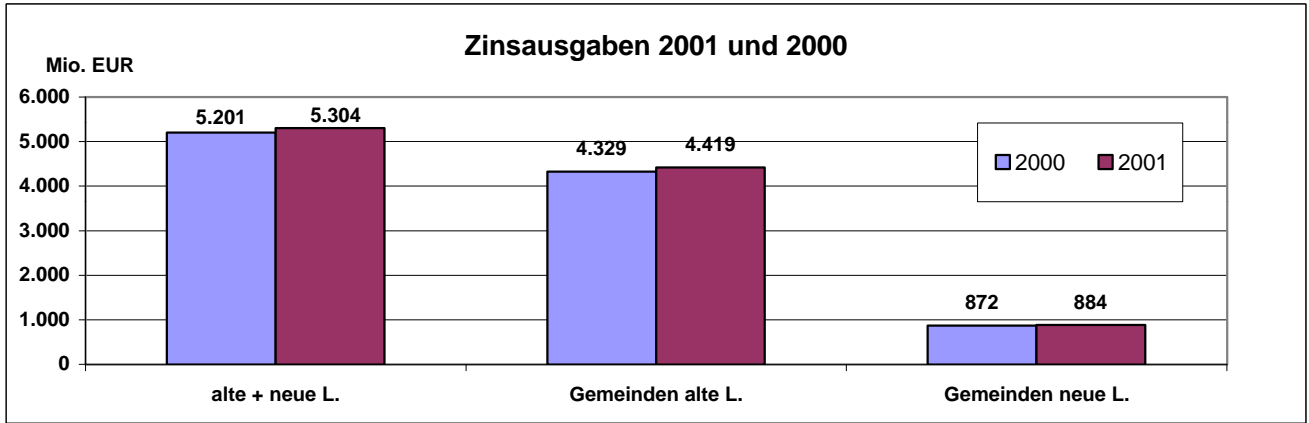
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.



\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

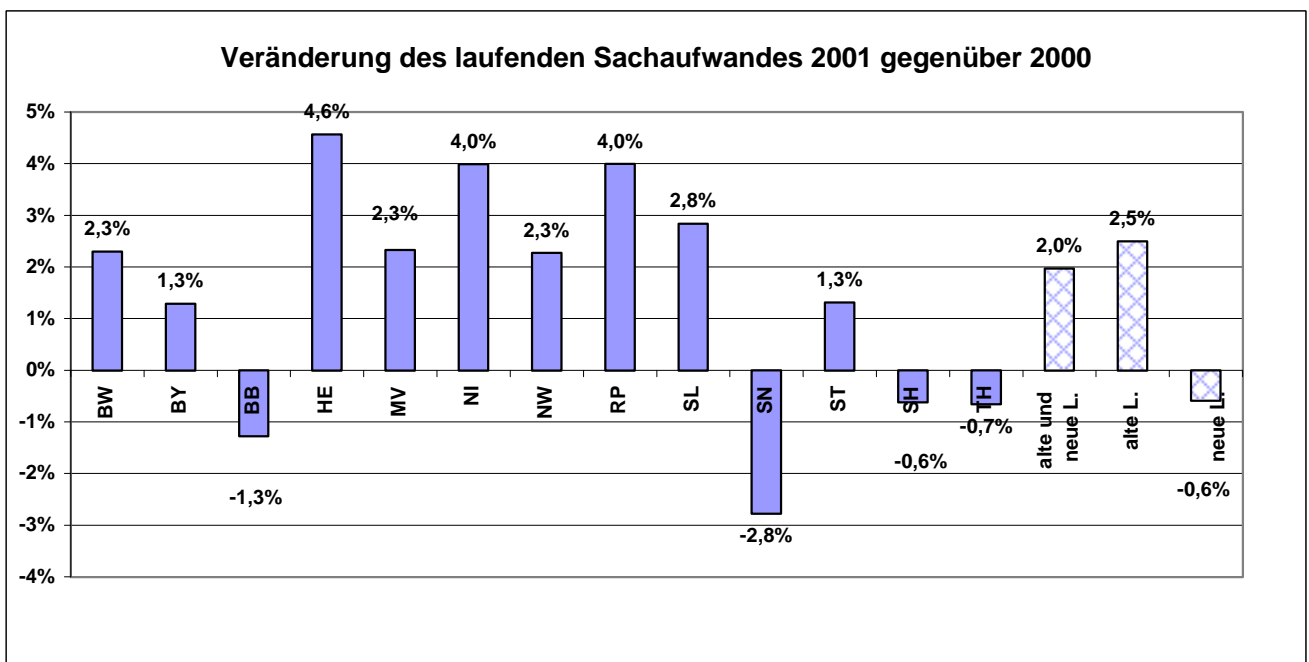
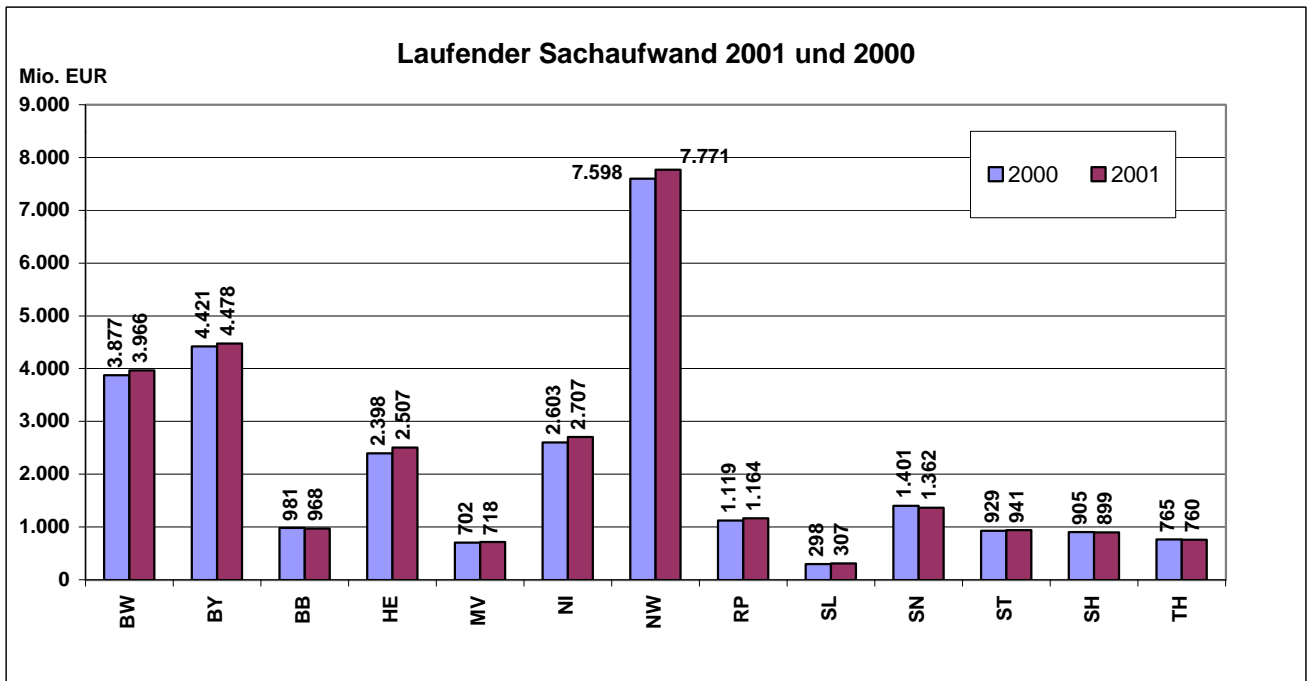
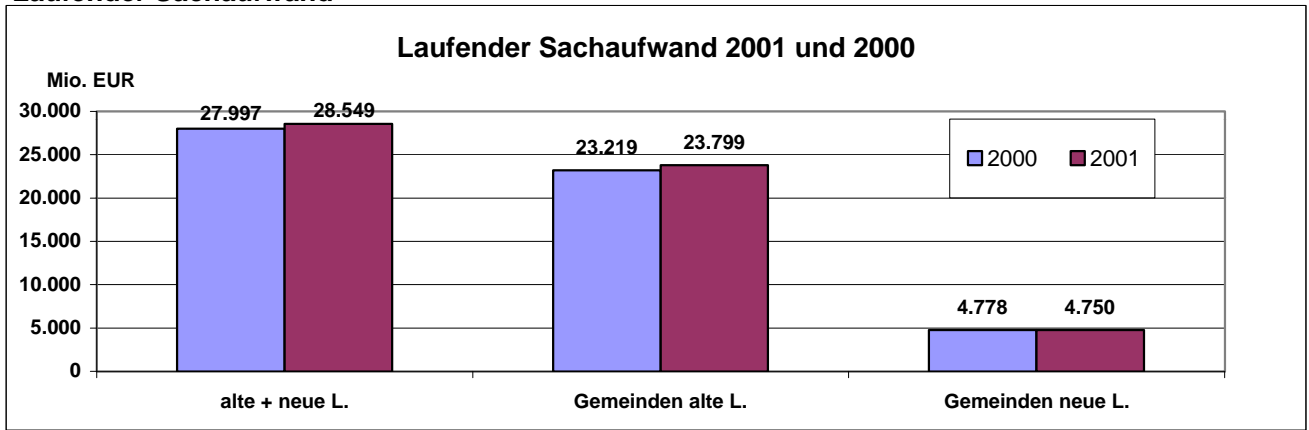
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.





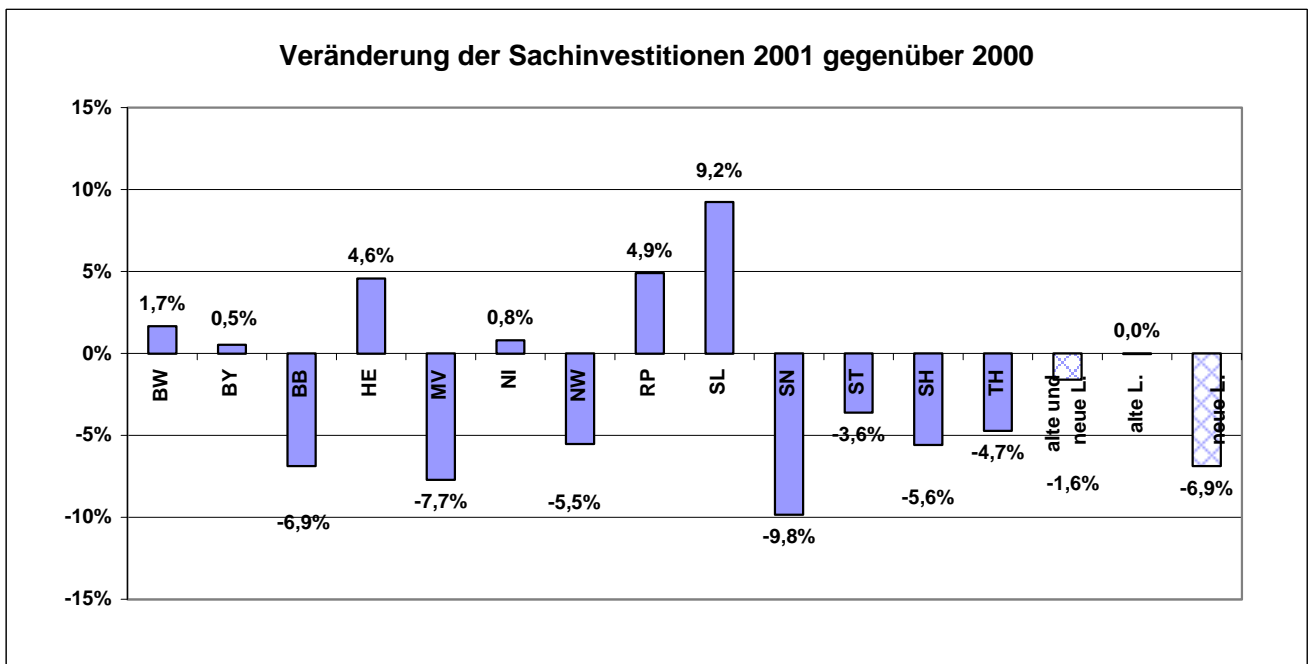
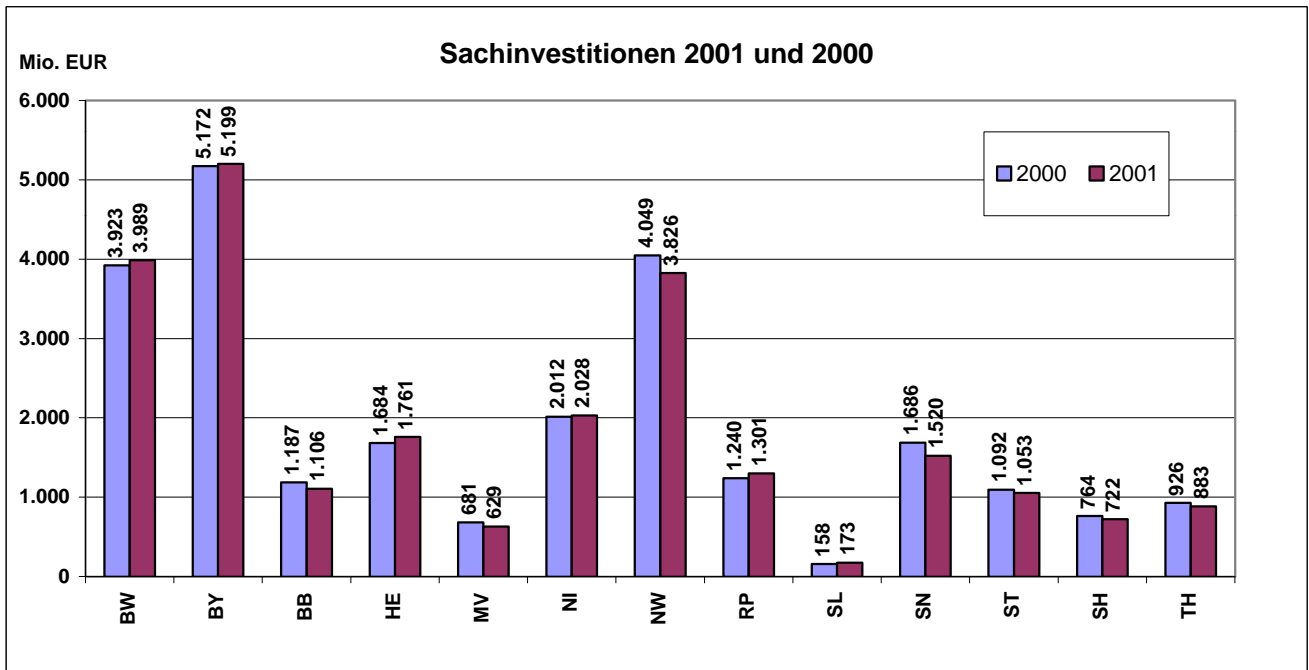
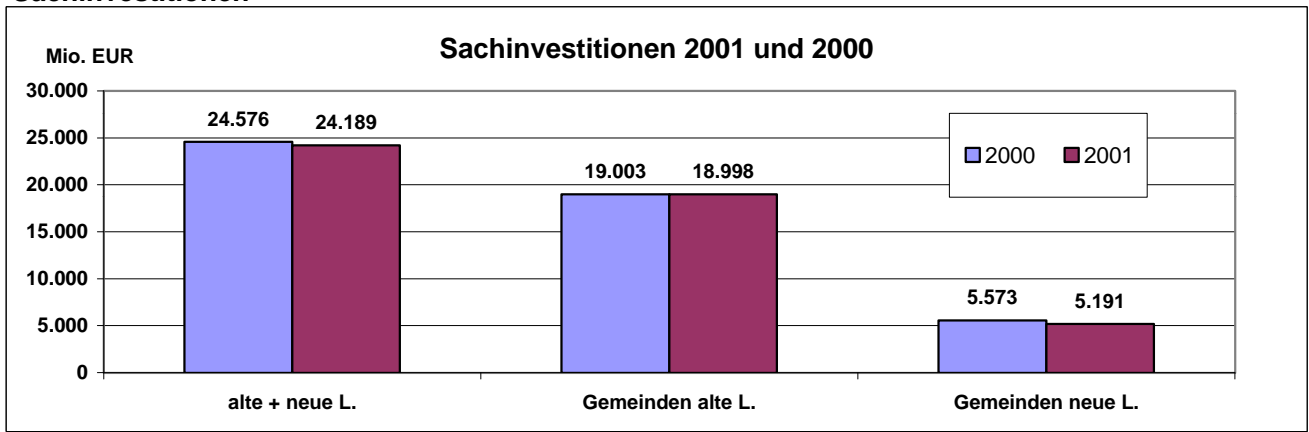
\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.



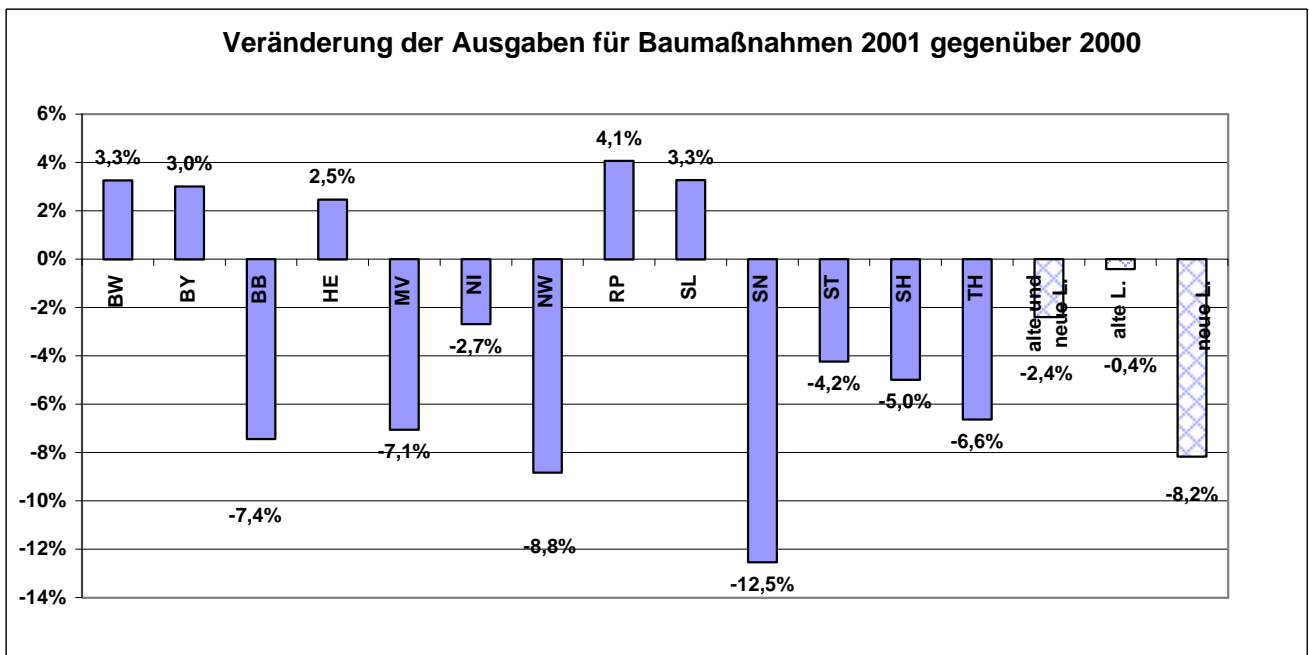
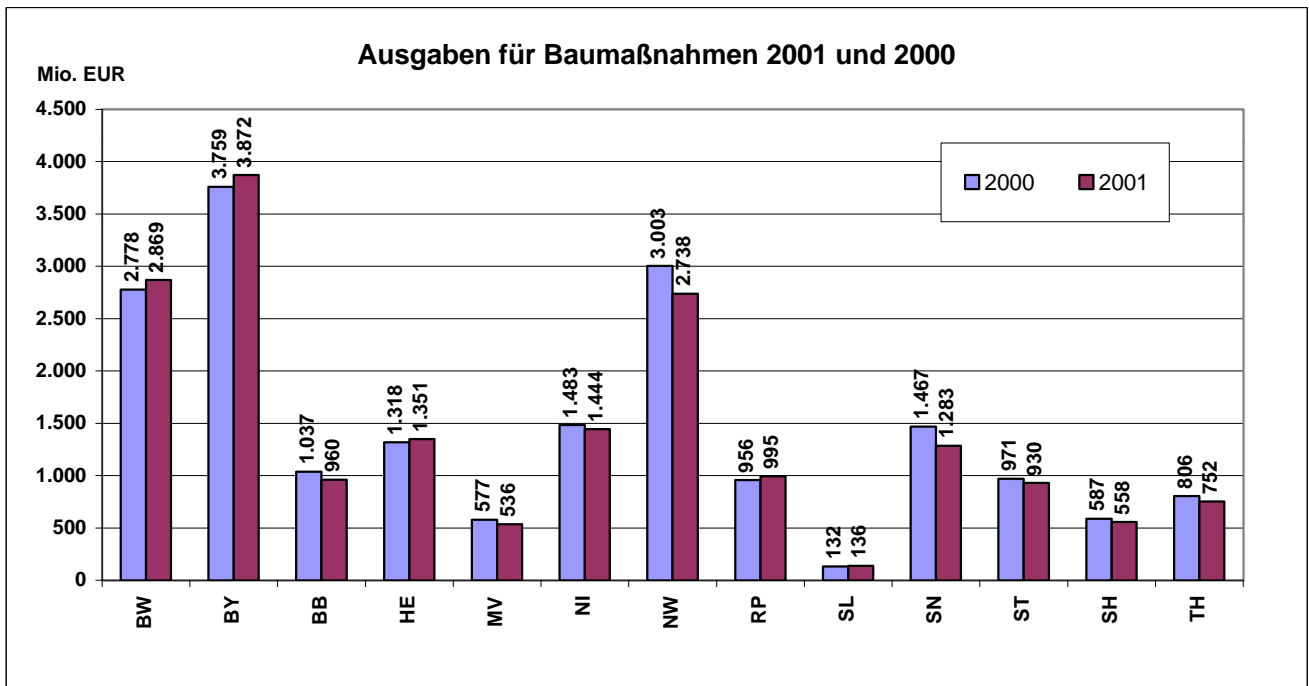
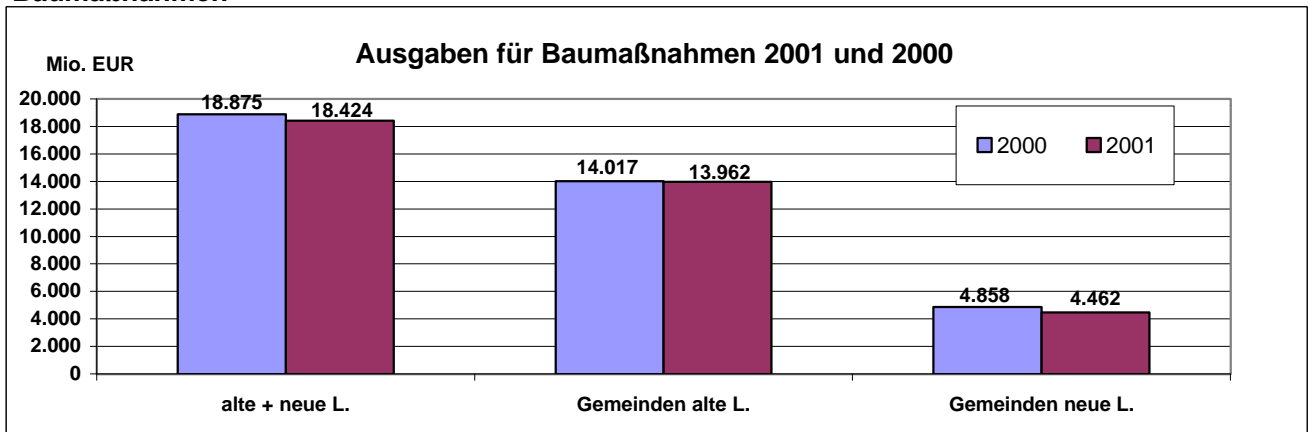
\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.



\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

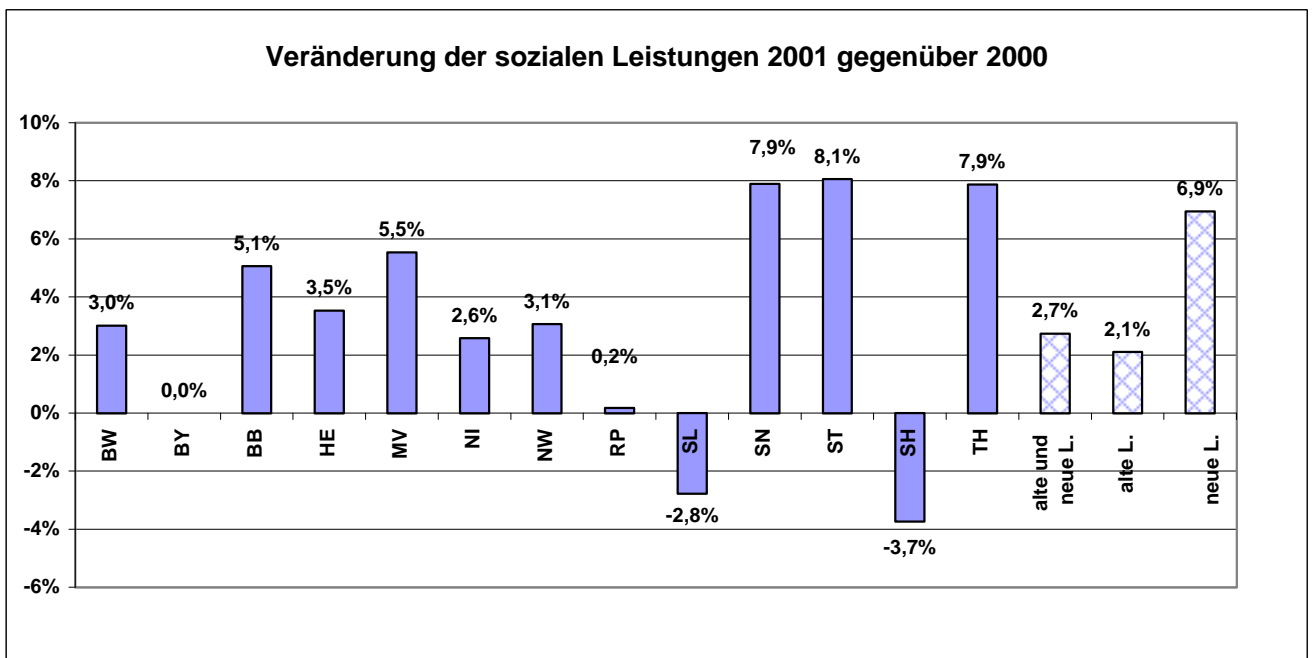
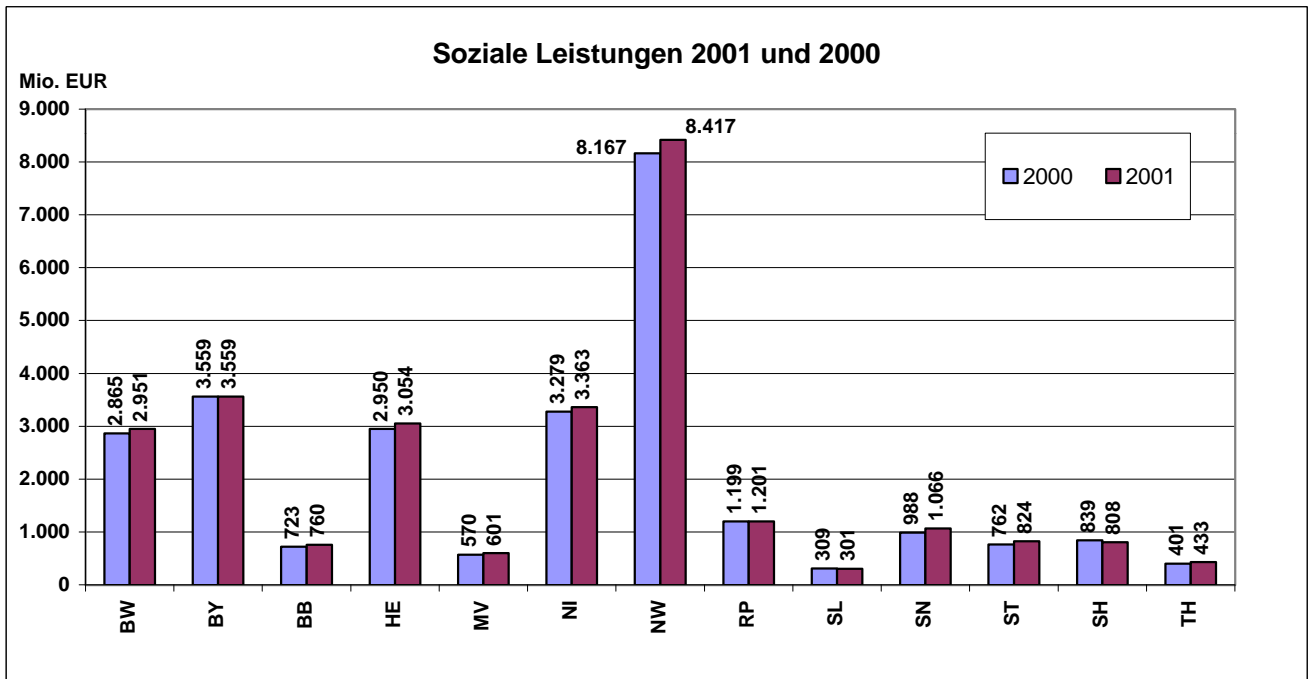
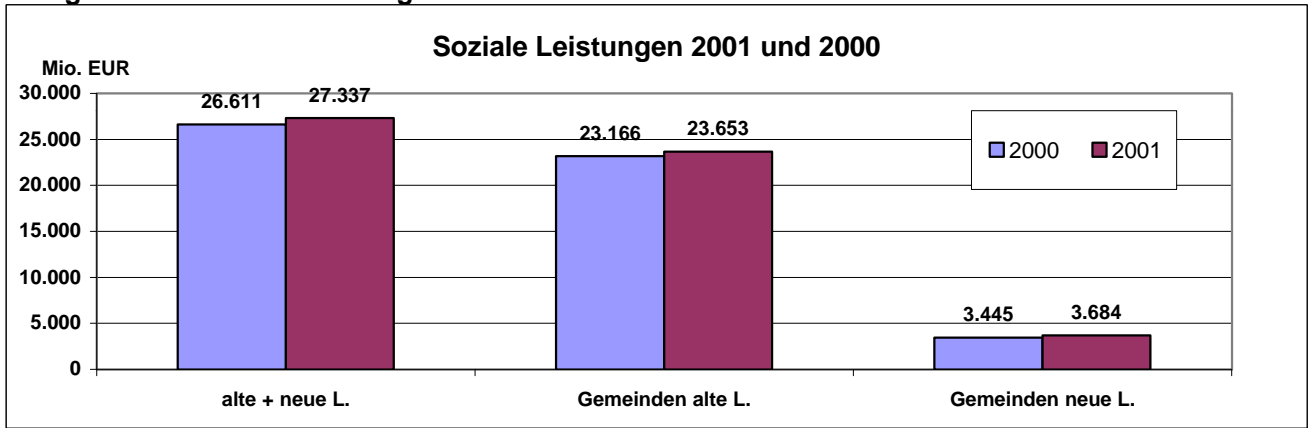
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.



\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

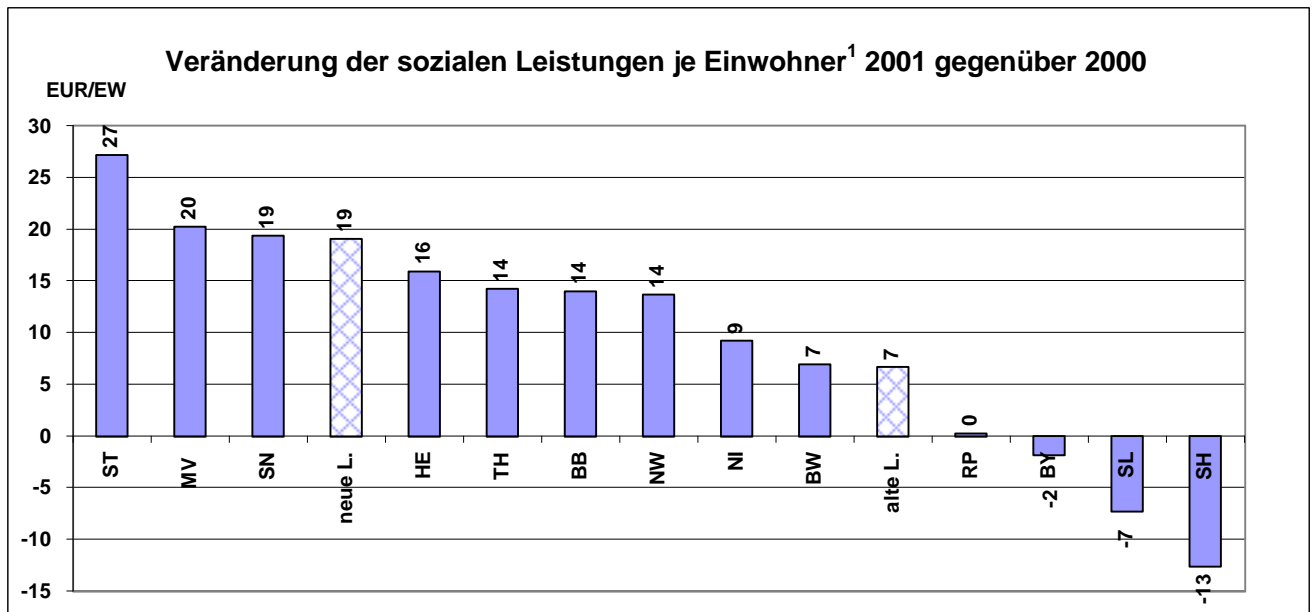
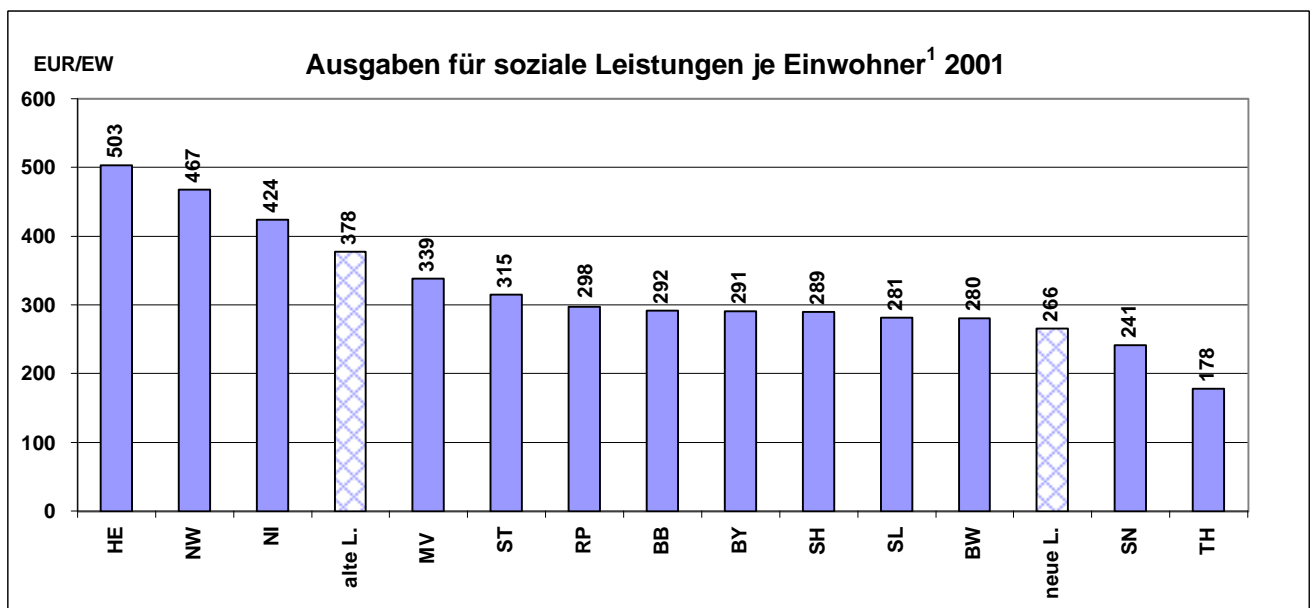
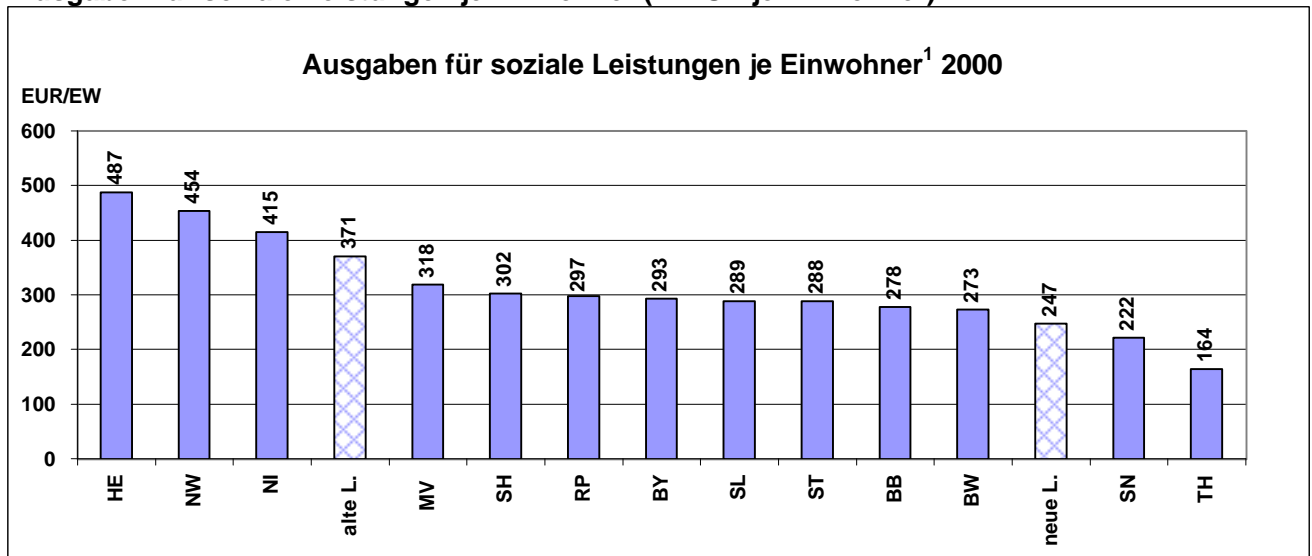
Ausgaben für soziale Leistungen



\* Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

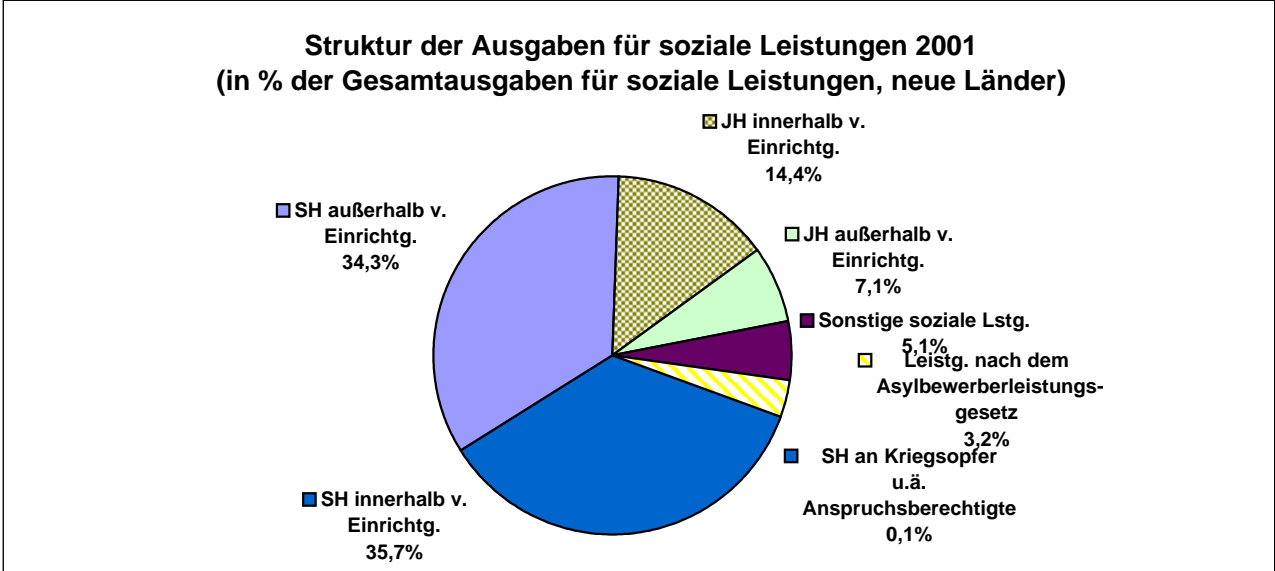
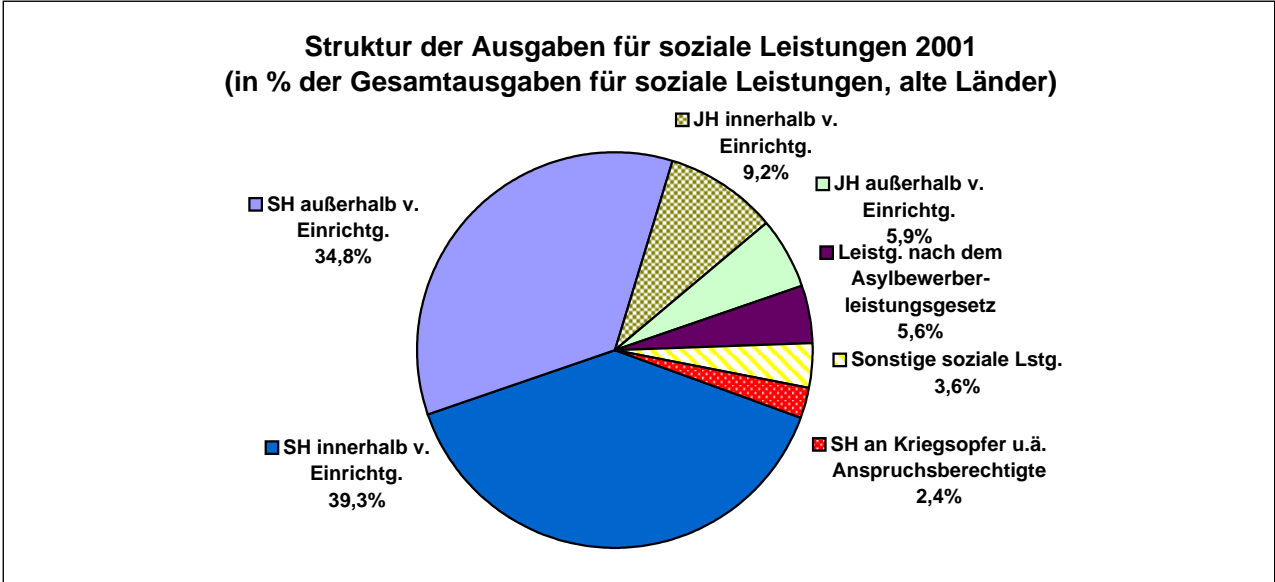
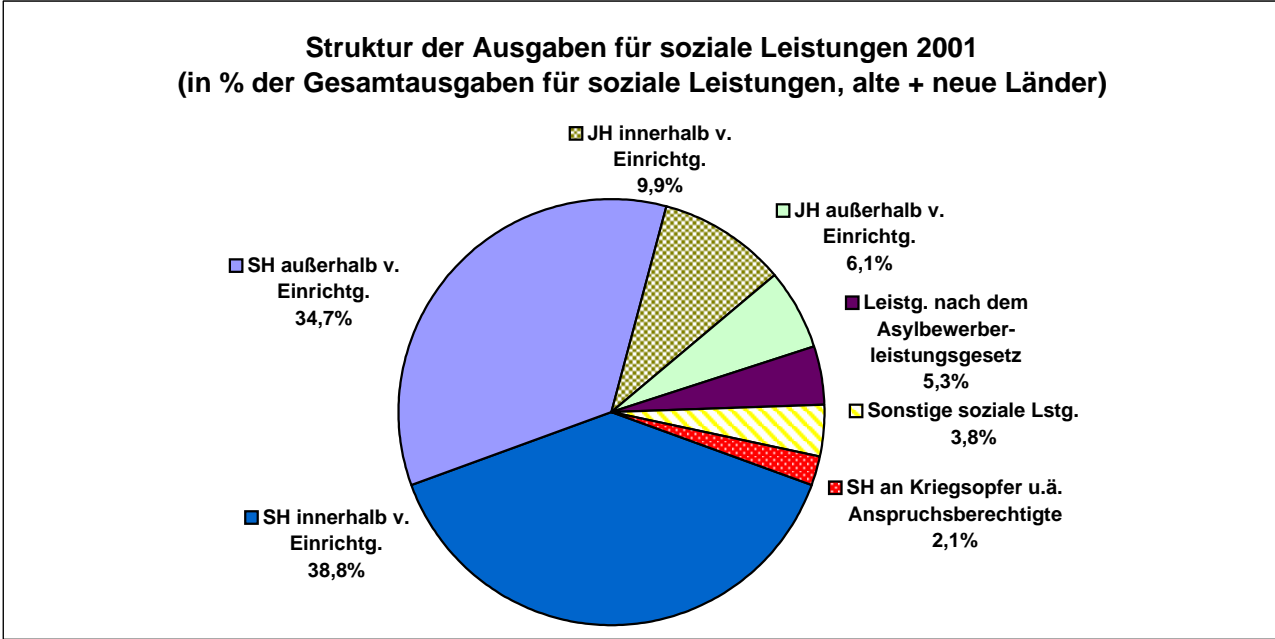
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Ausgaben für soziale Leistungen je Einwohner (in EUR je Einwohner)



<sup>1</sup> Einwohnerstand per 31.12.2000.

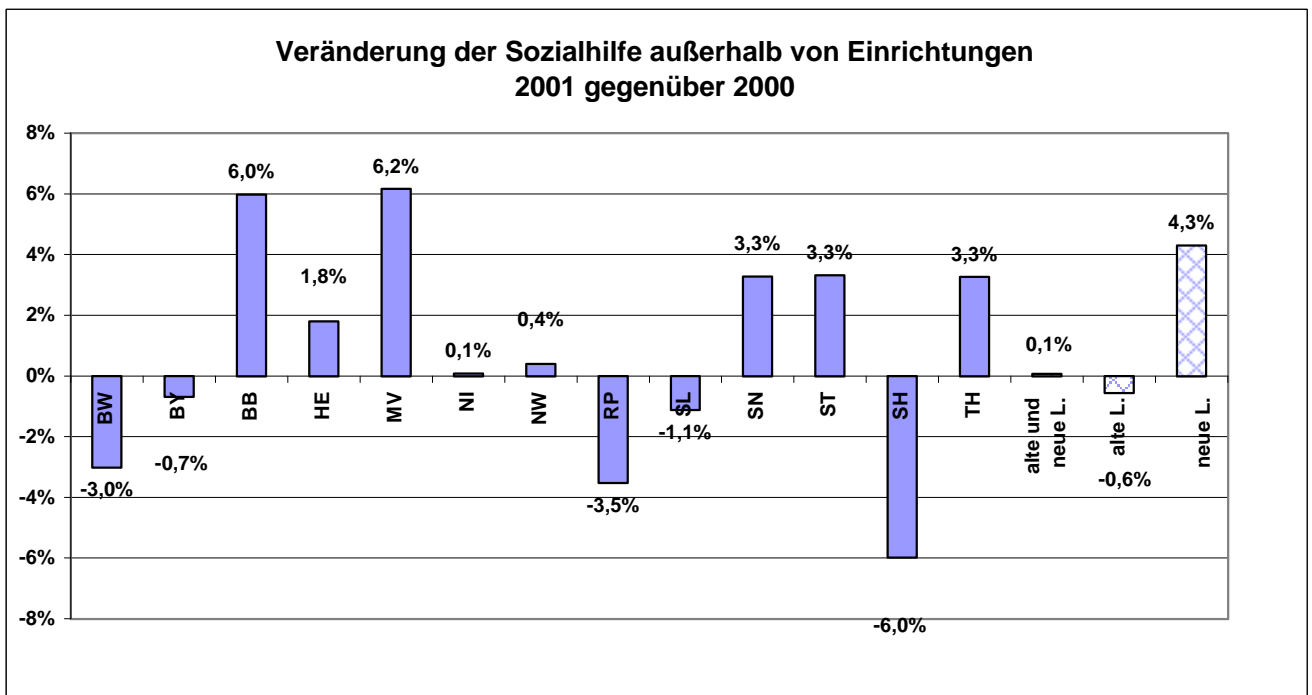
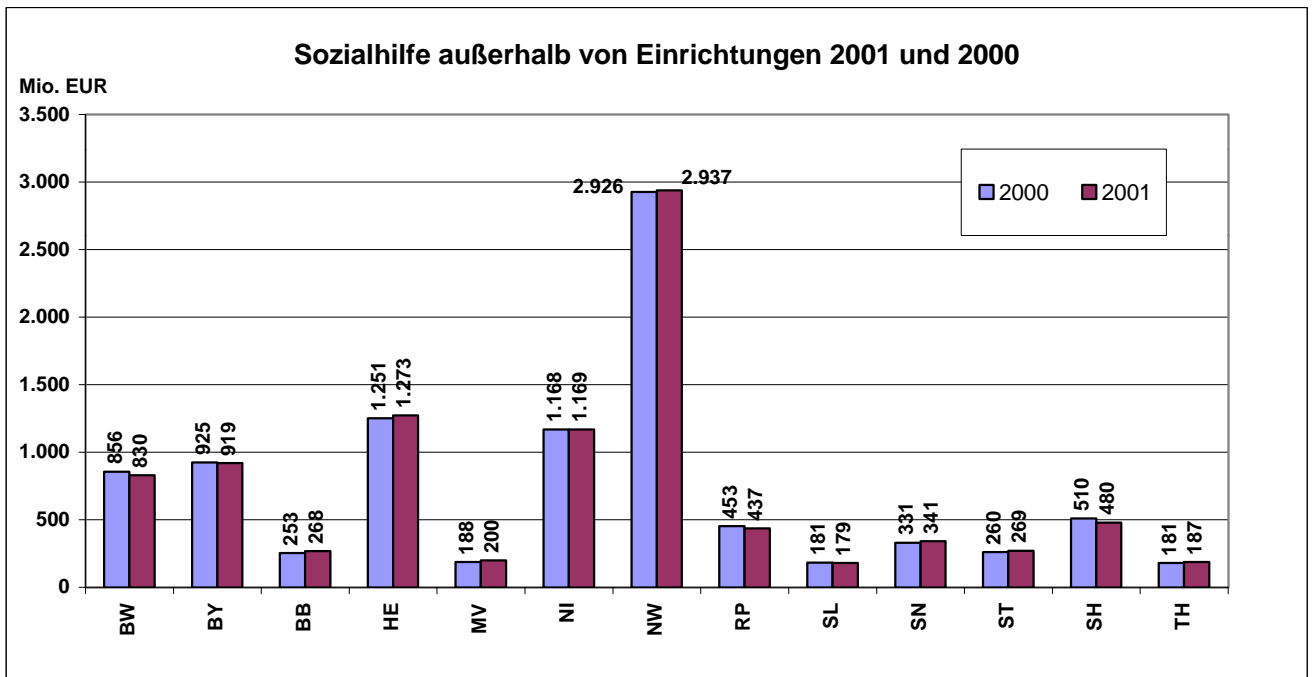
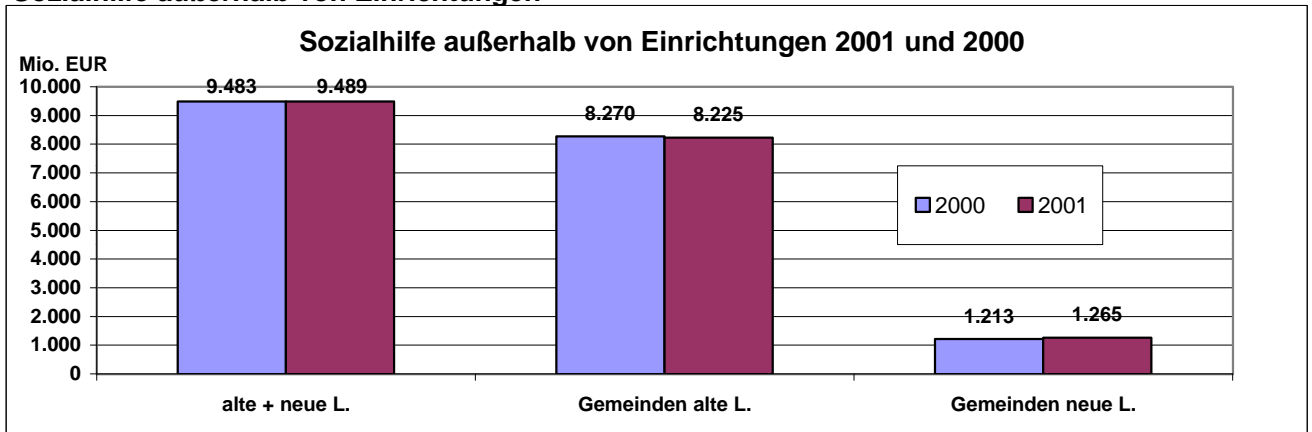
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.



JH: Jugendhilfe, SH: Sozialhilfe.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

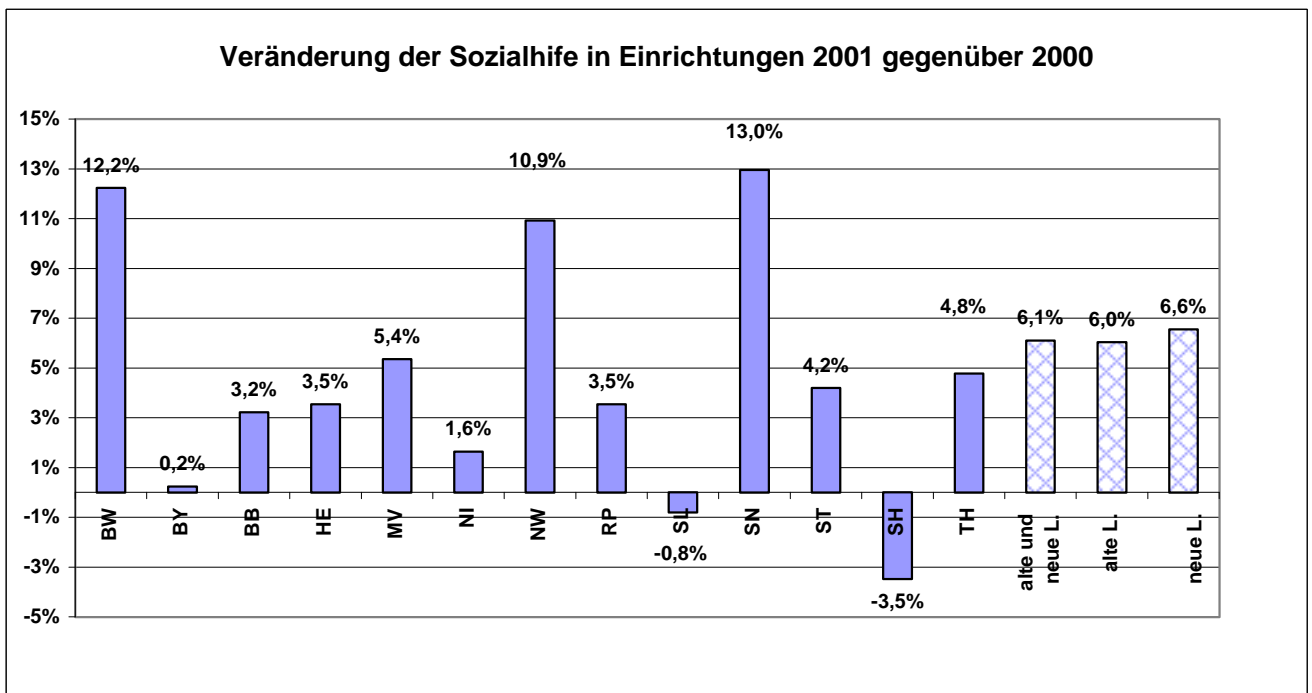
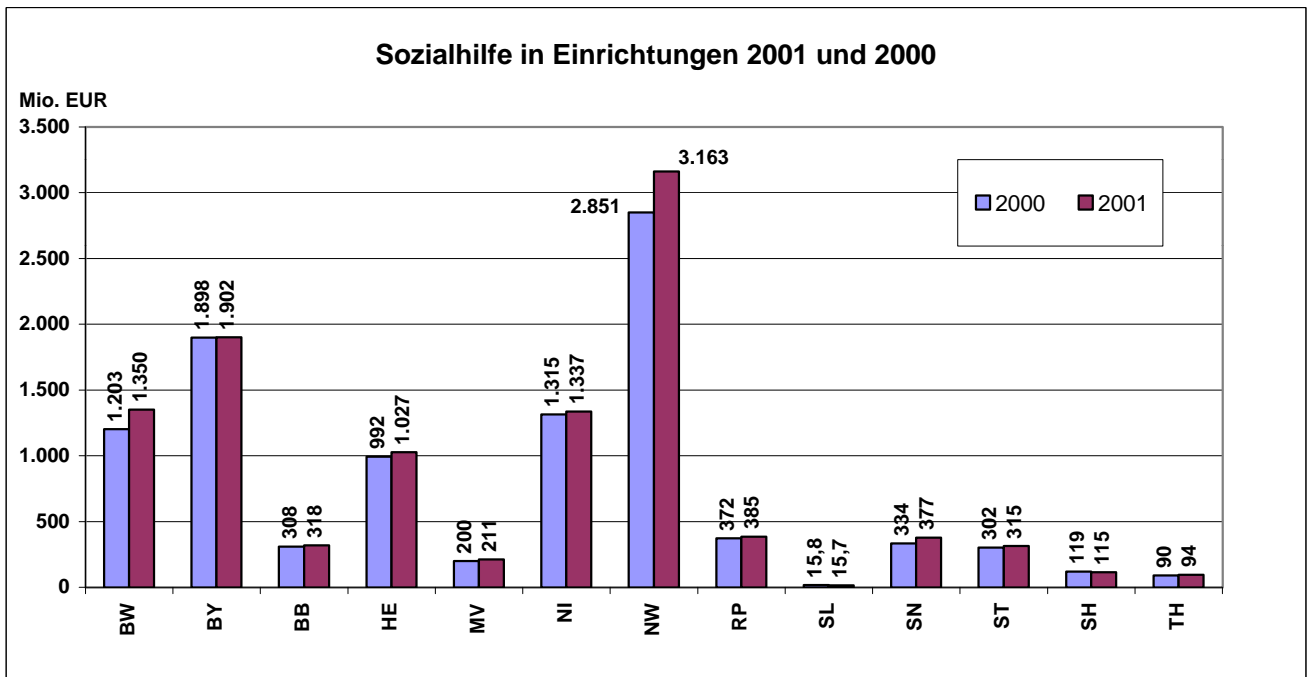
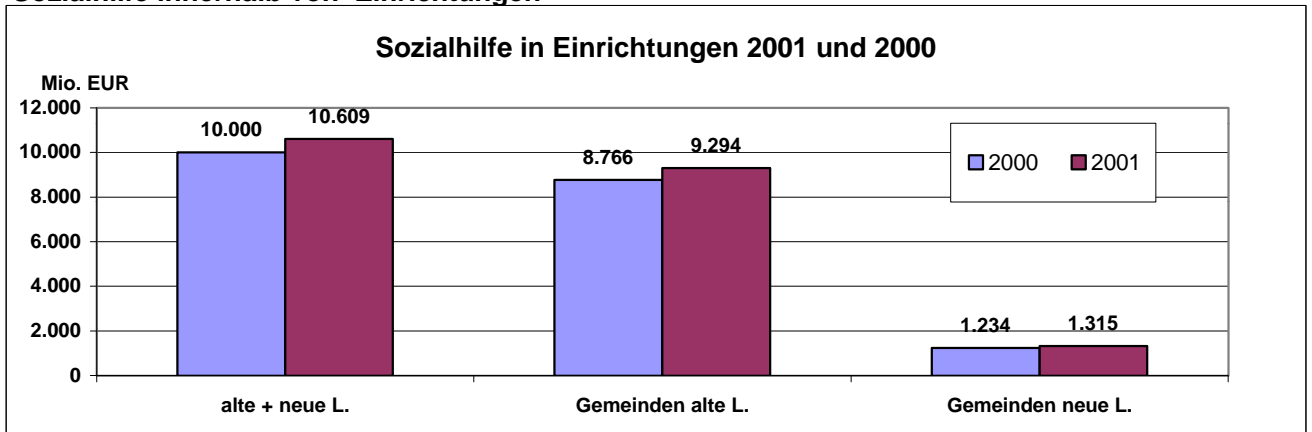
Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen



Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

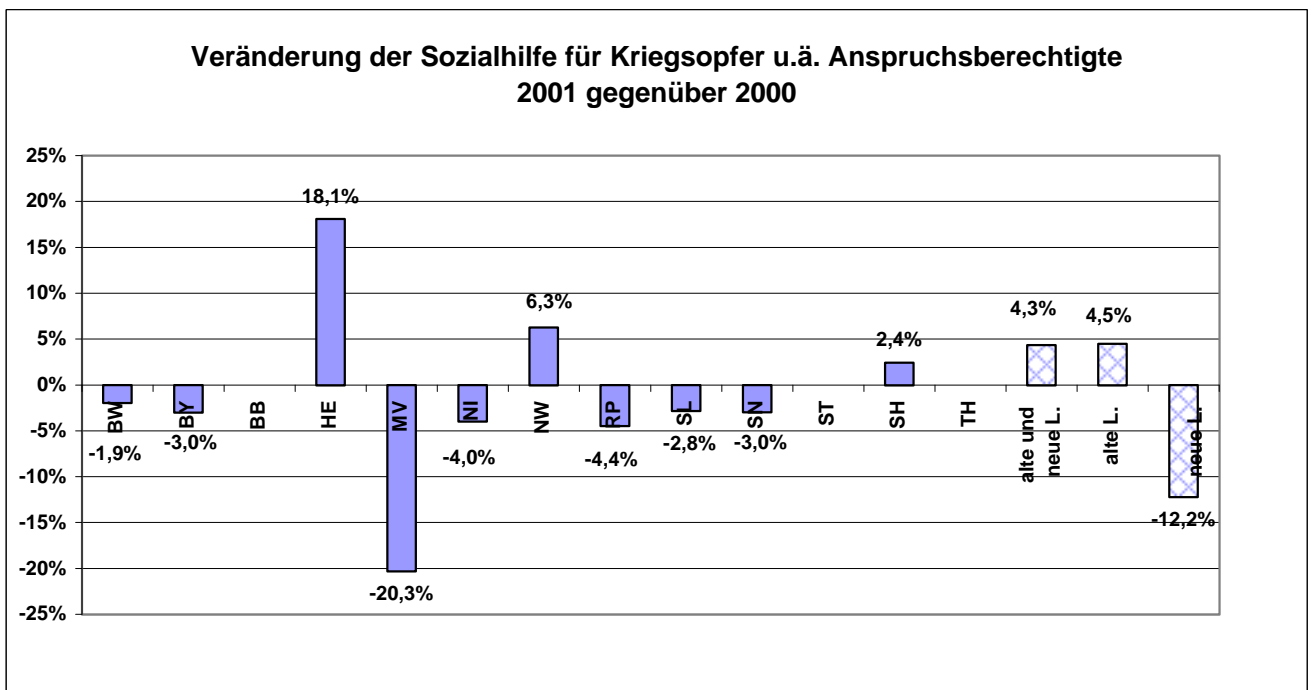
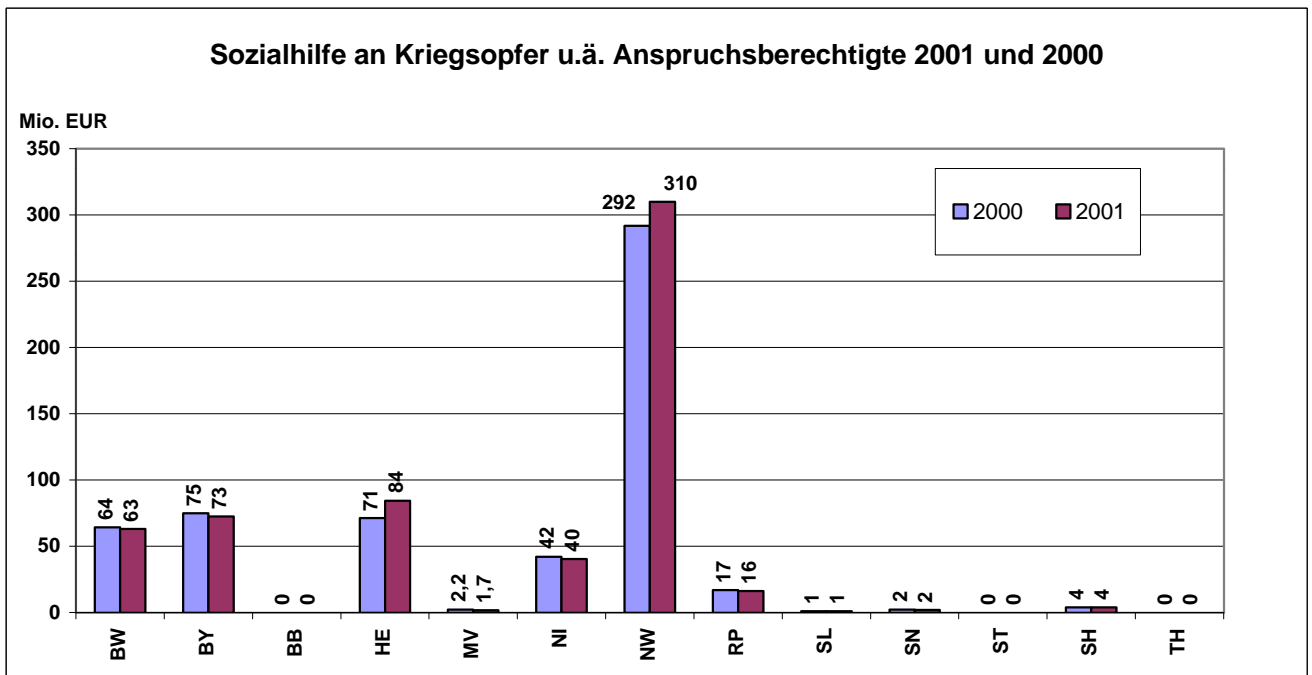
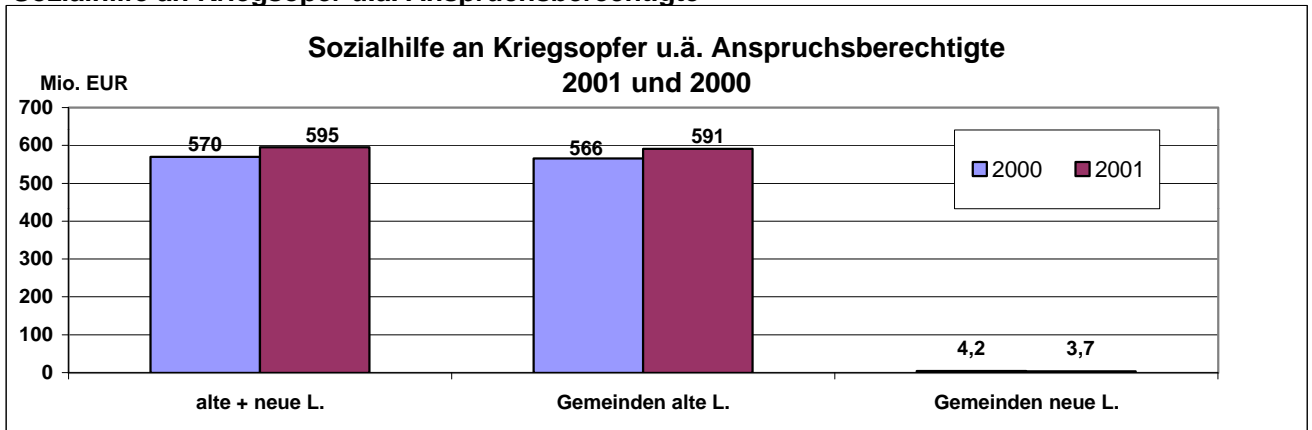


Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen



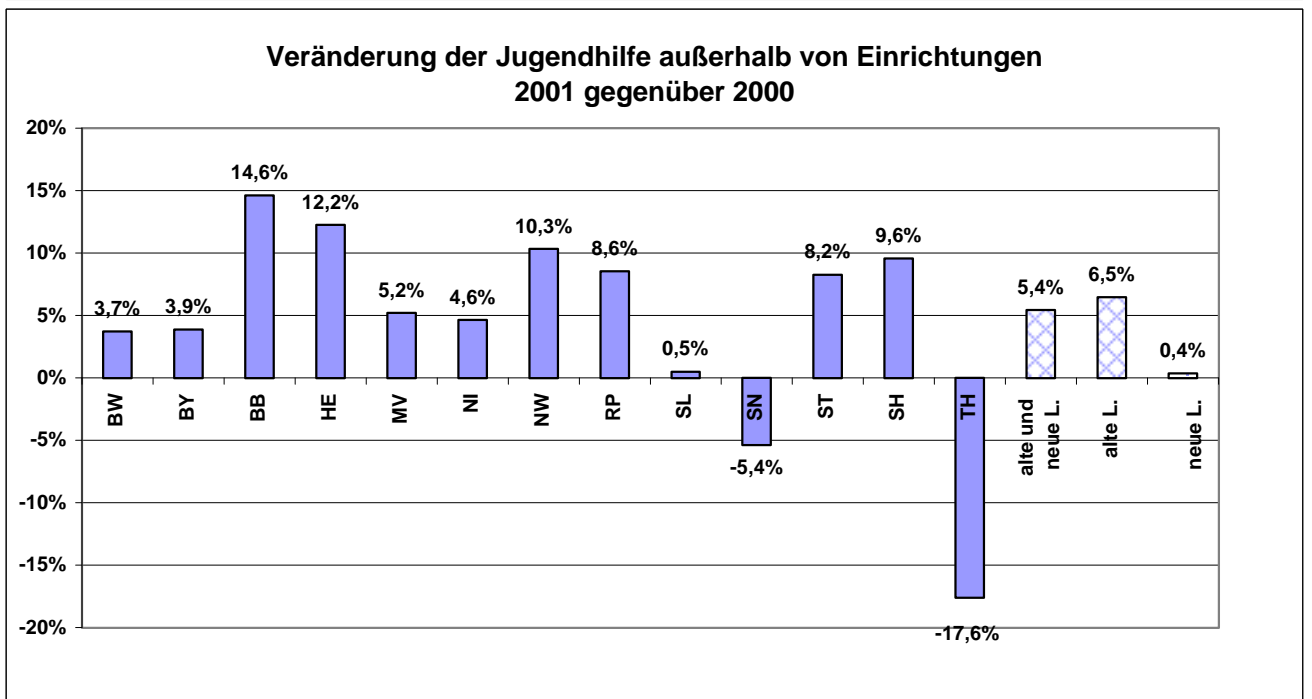
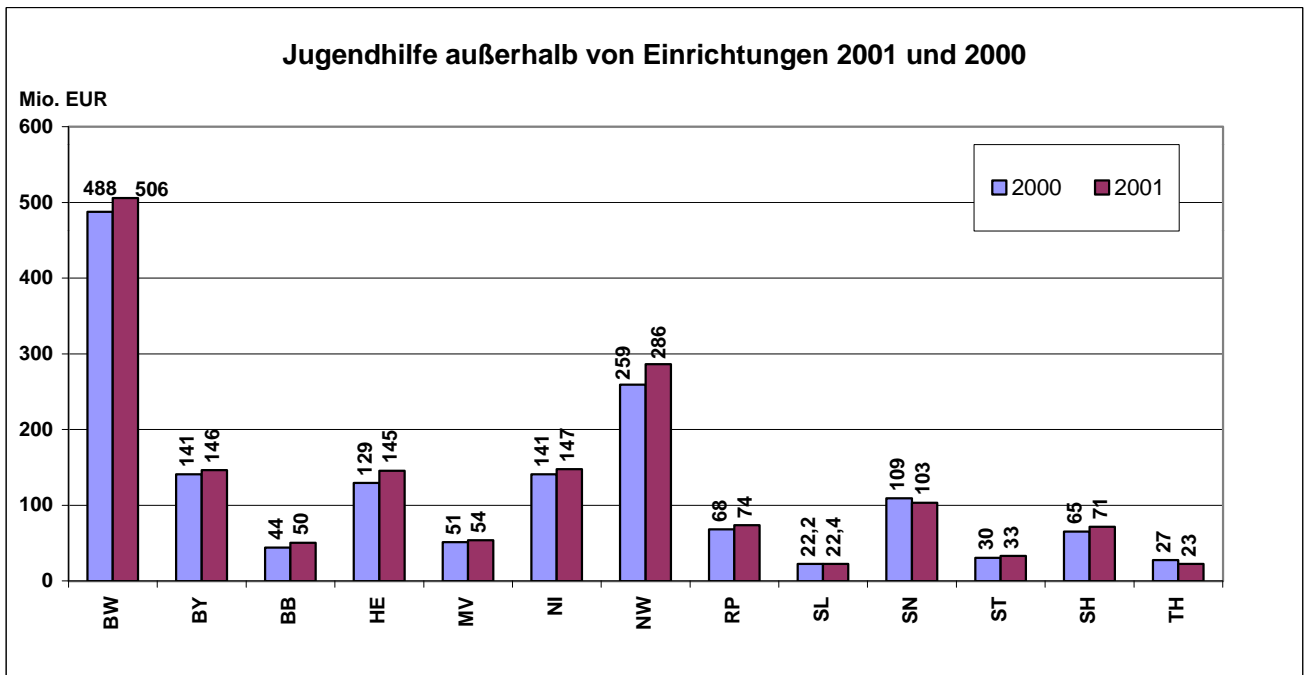
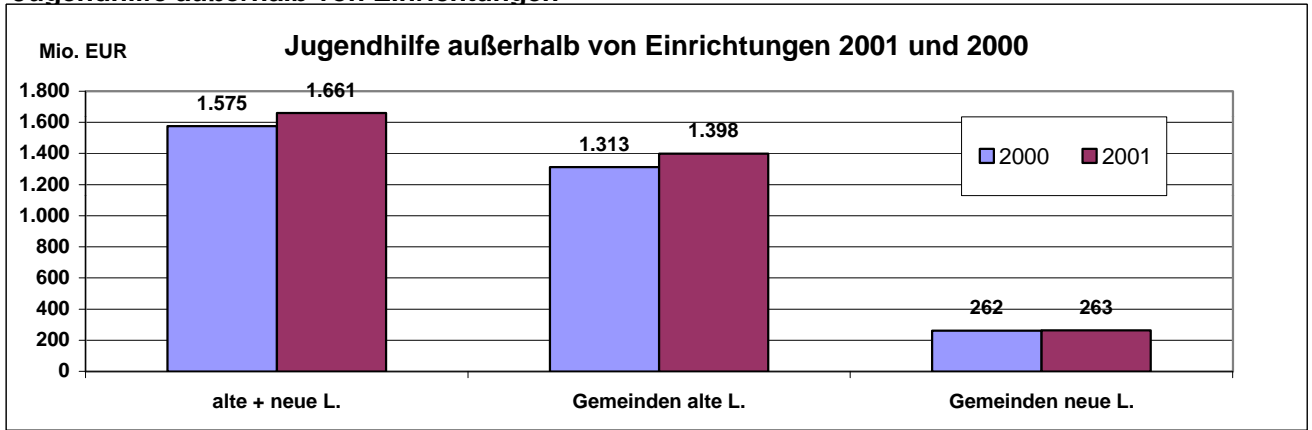
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Sozialhilfe an Kriegssopfer u.ä. Anspruchsberechtigte



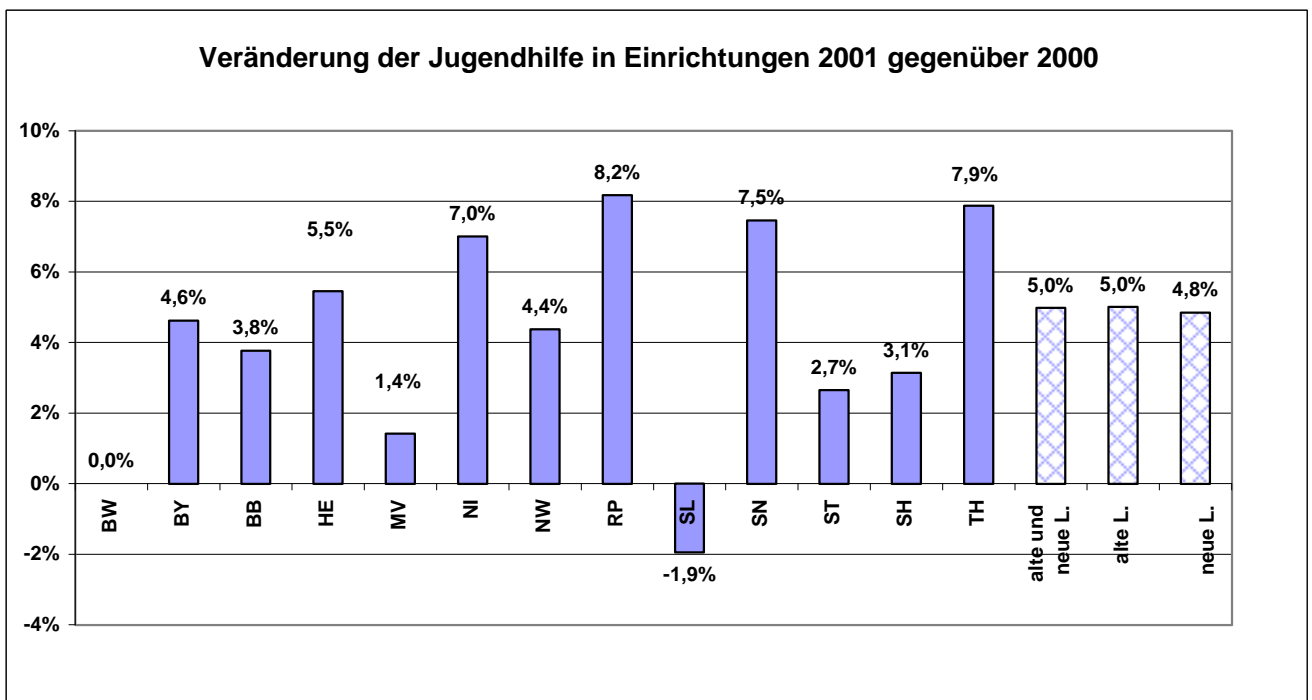
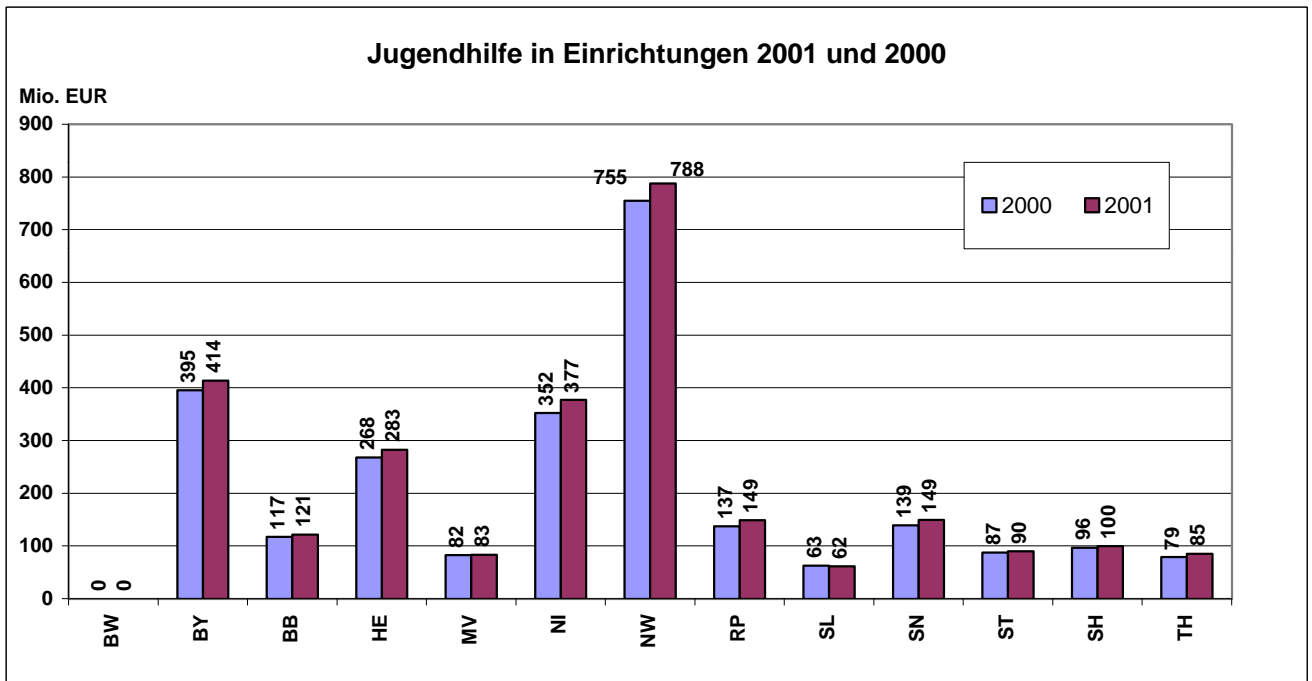
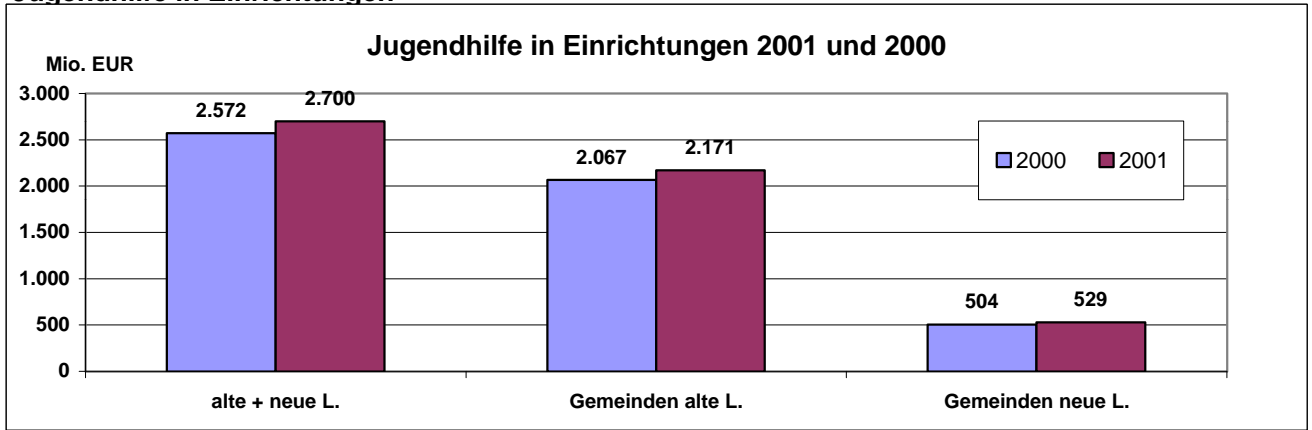
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen



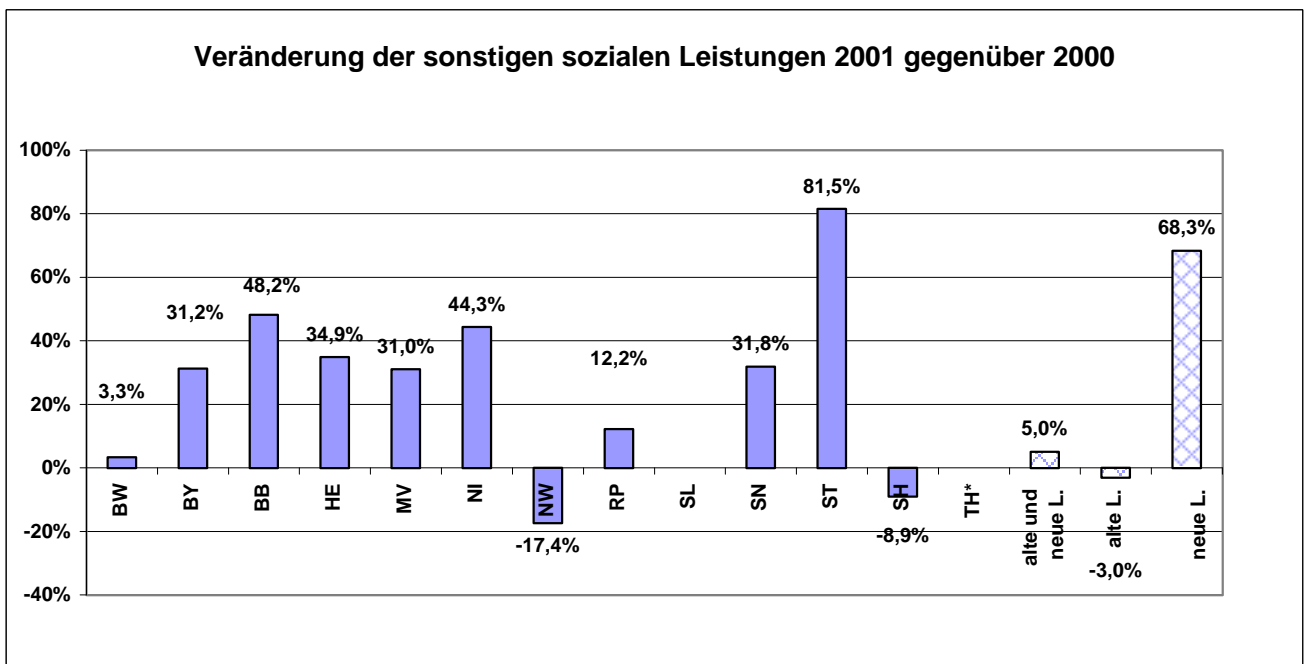
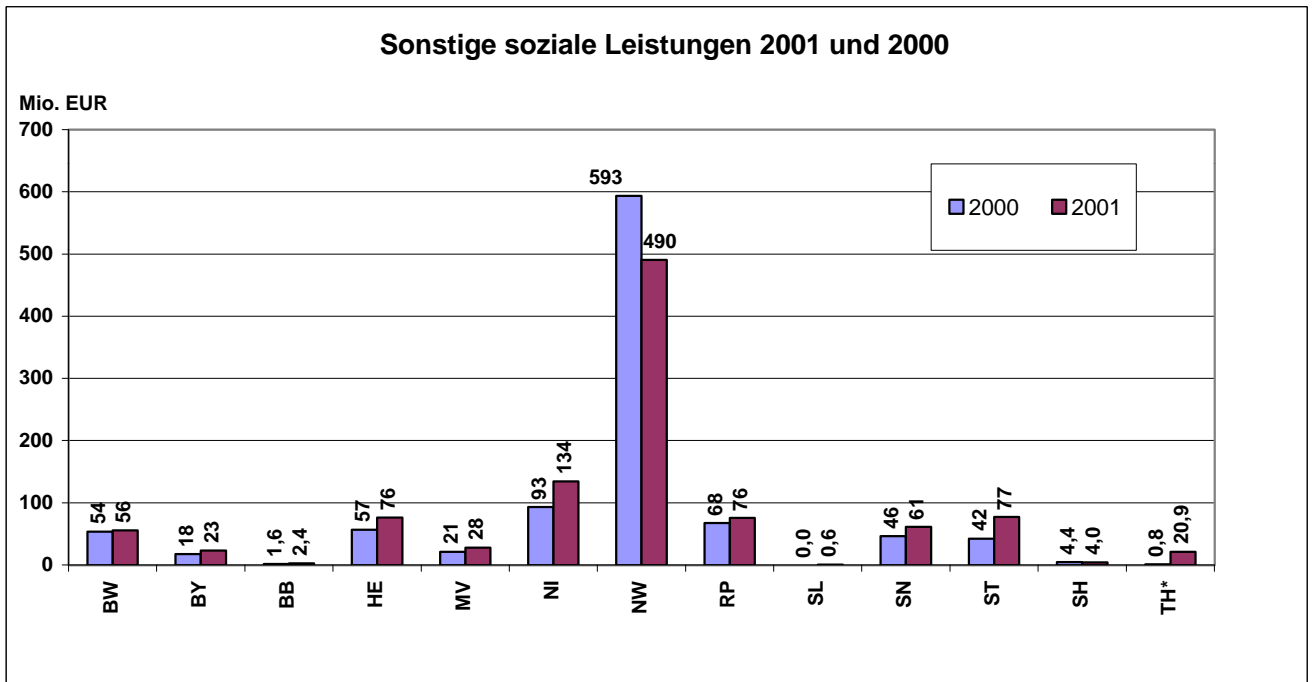
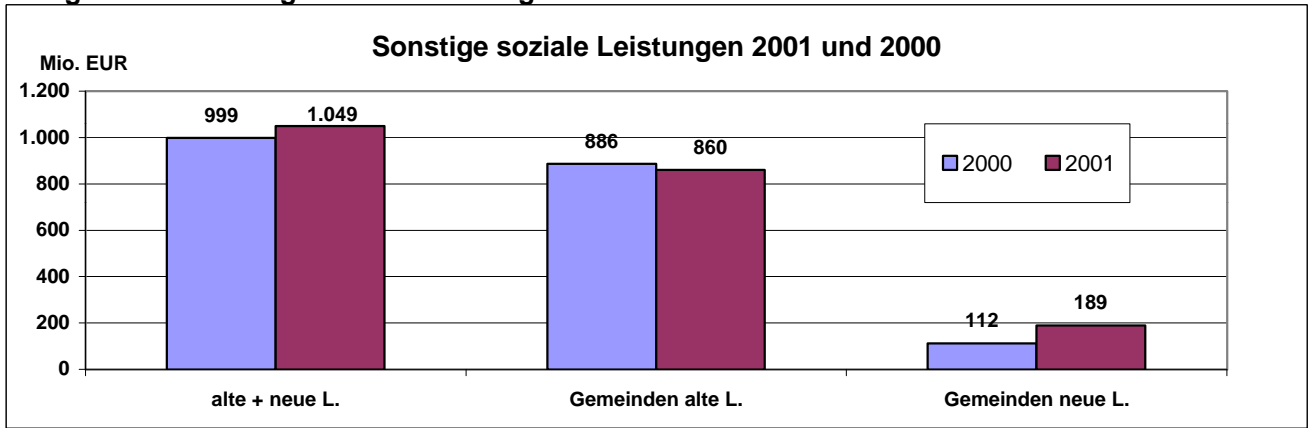
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Jugendhilfe in Einrichtungen



Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

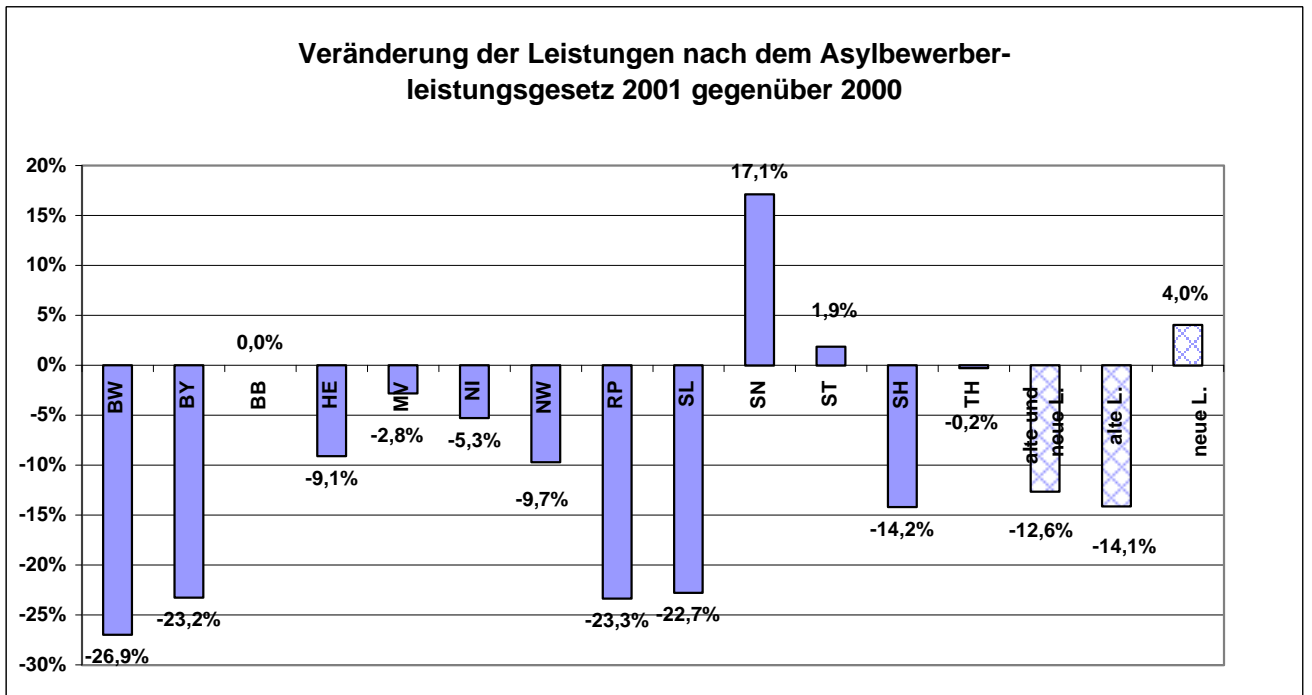
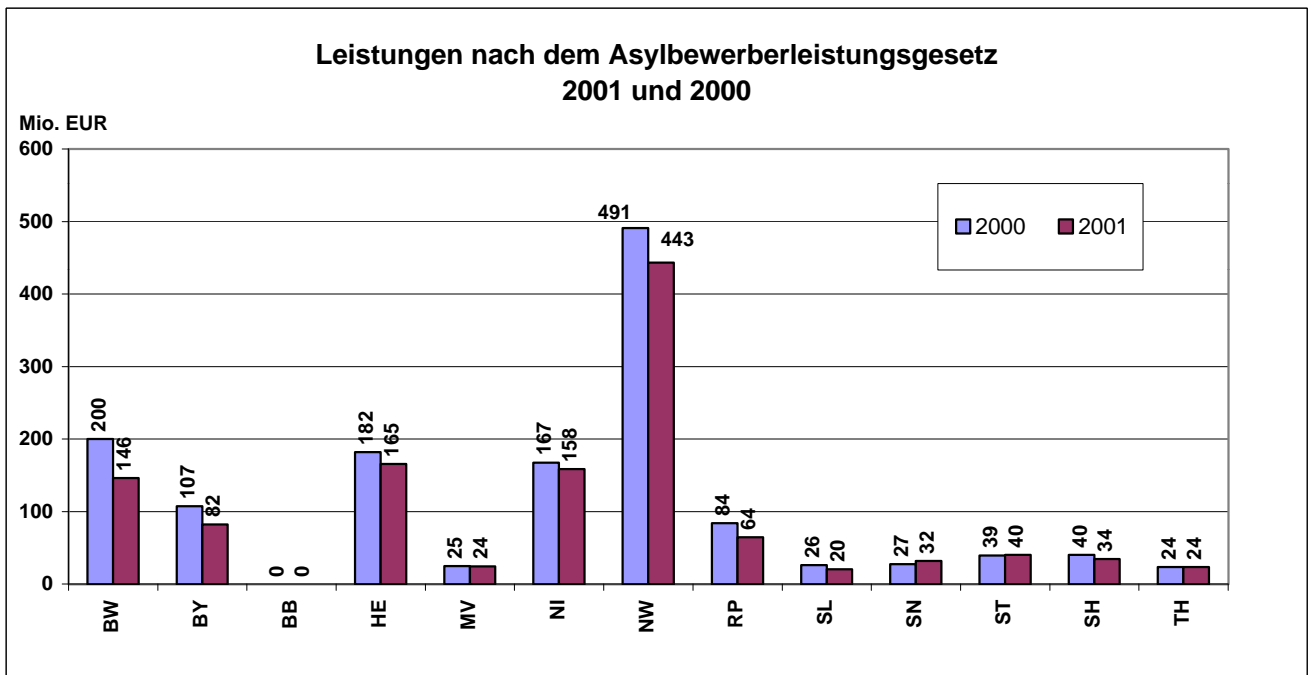
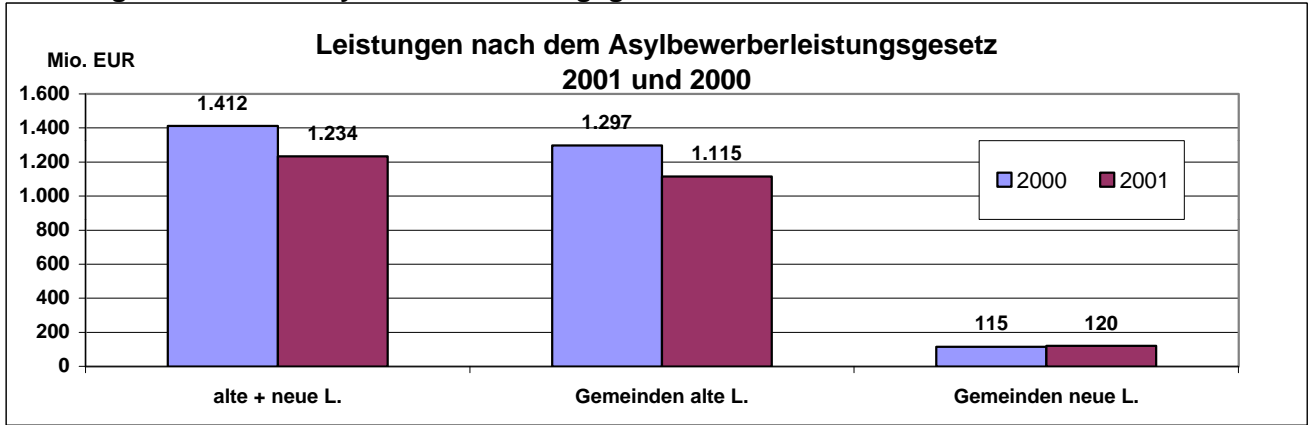
Ausgaben für sonstige soziale Leistungen



\* Der Zuwachs von +2.374 Prozent ist grafisch hier nicht darstellbar.

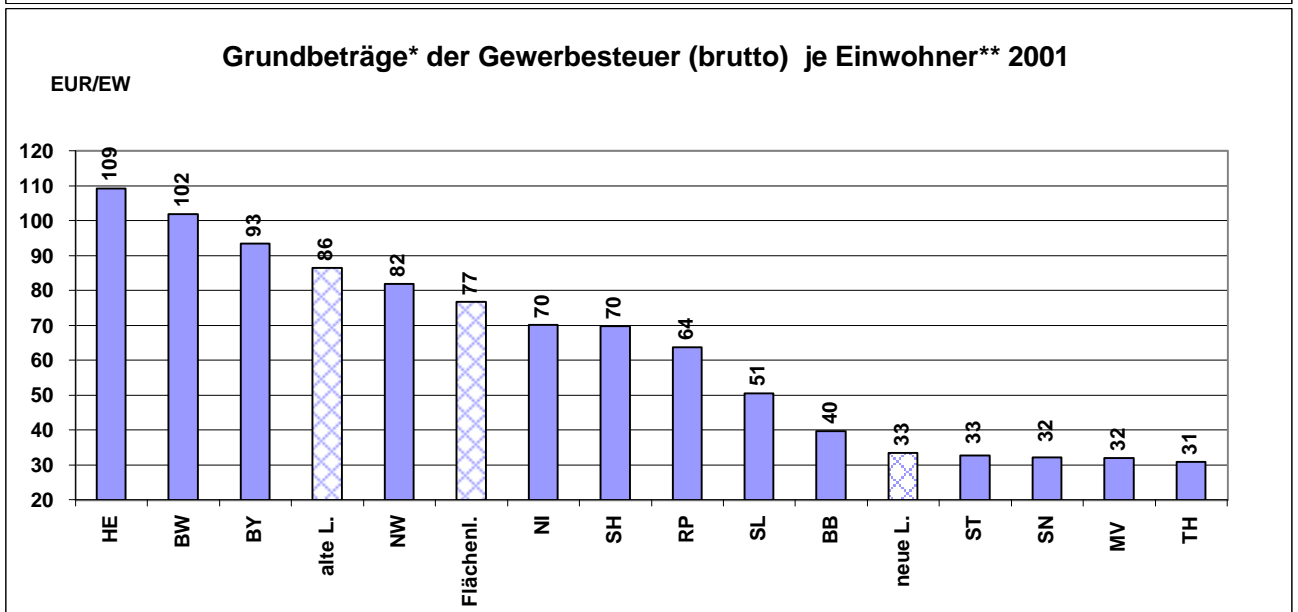
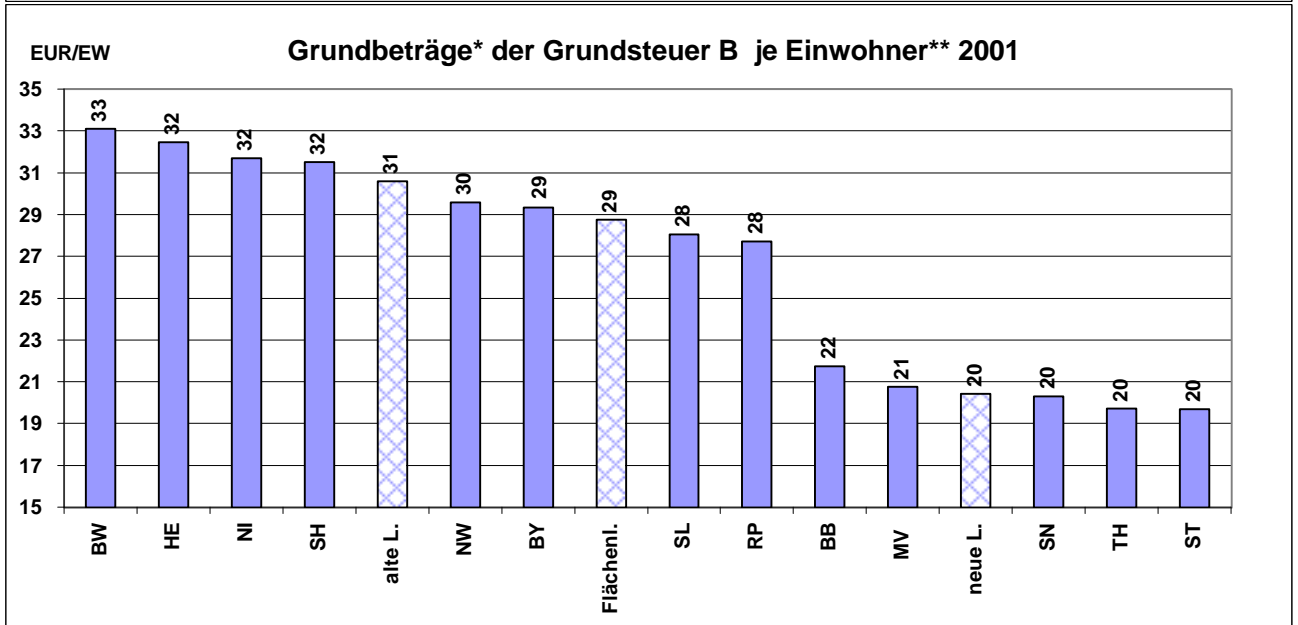
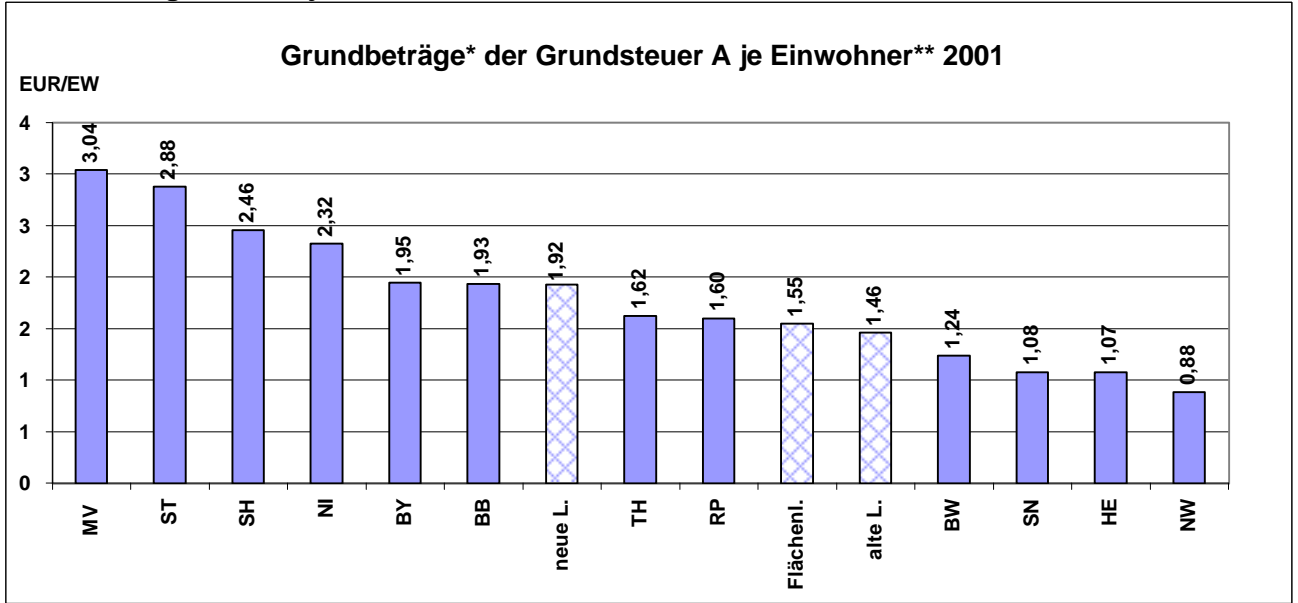
Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz



Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

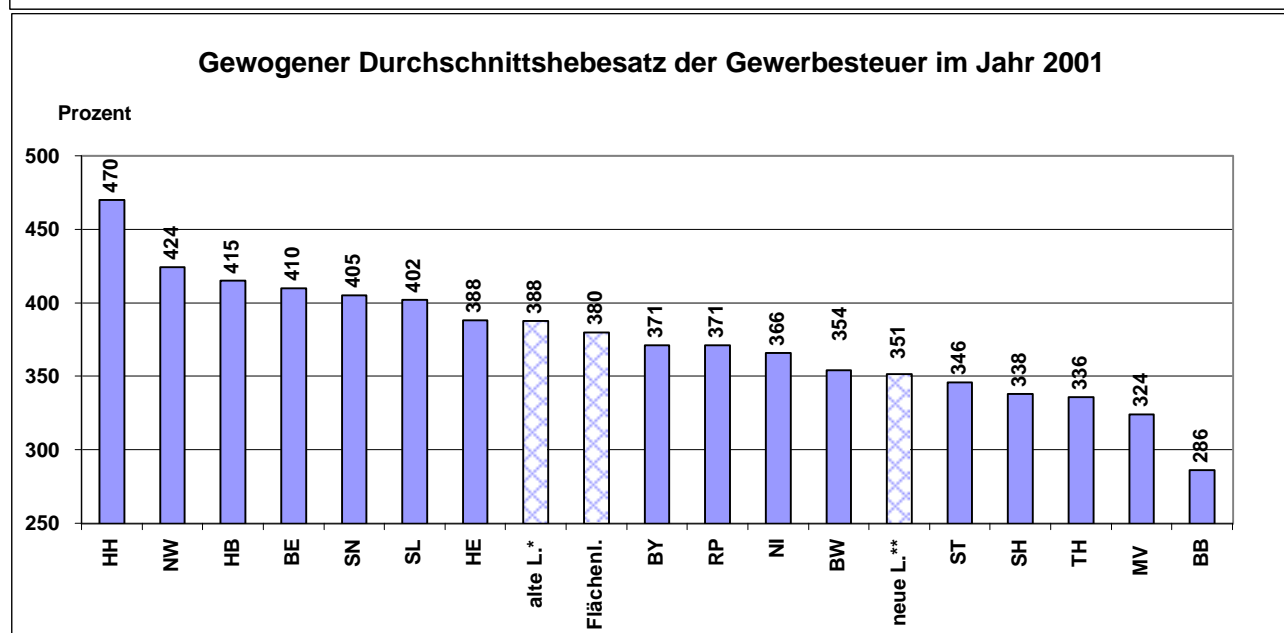
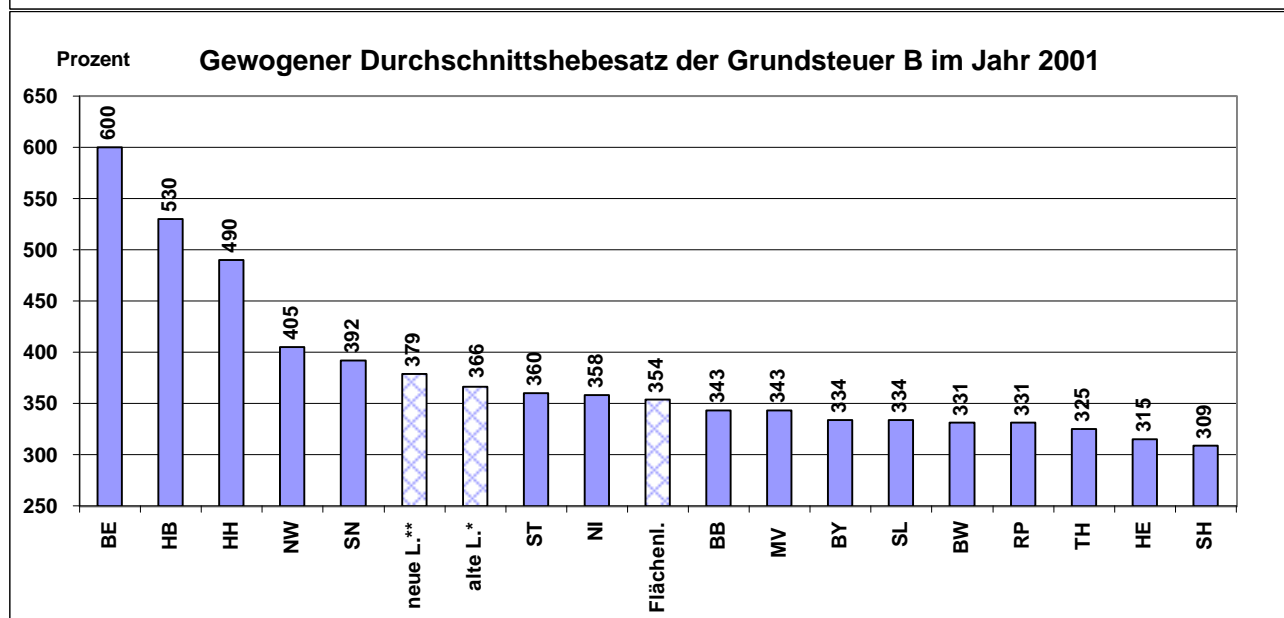
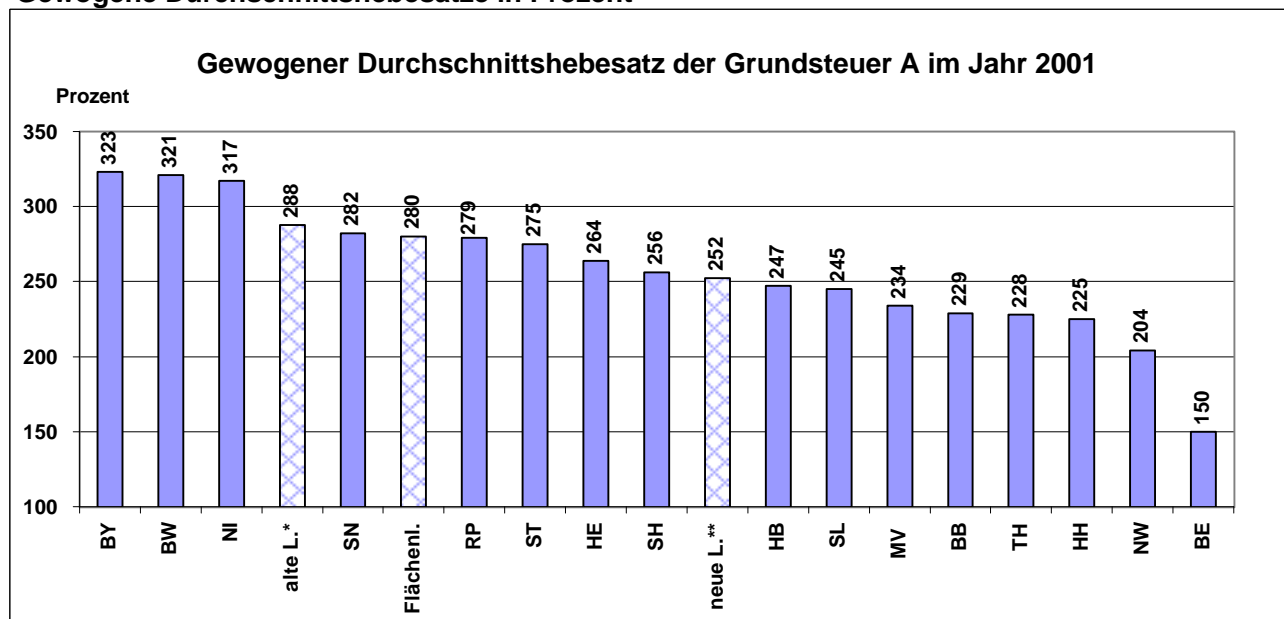
Grundbeträge in Euro je Einwohner



\* Ohne Hebesätze, d.h. das Istaufkommen wurde um die Hebesätze "bereinigt", \*\* Einwohnerstand per 31.12.2000.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auf der Basis eigener Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Gewogene Durchschnittshebesätze in Prozent

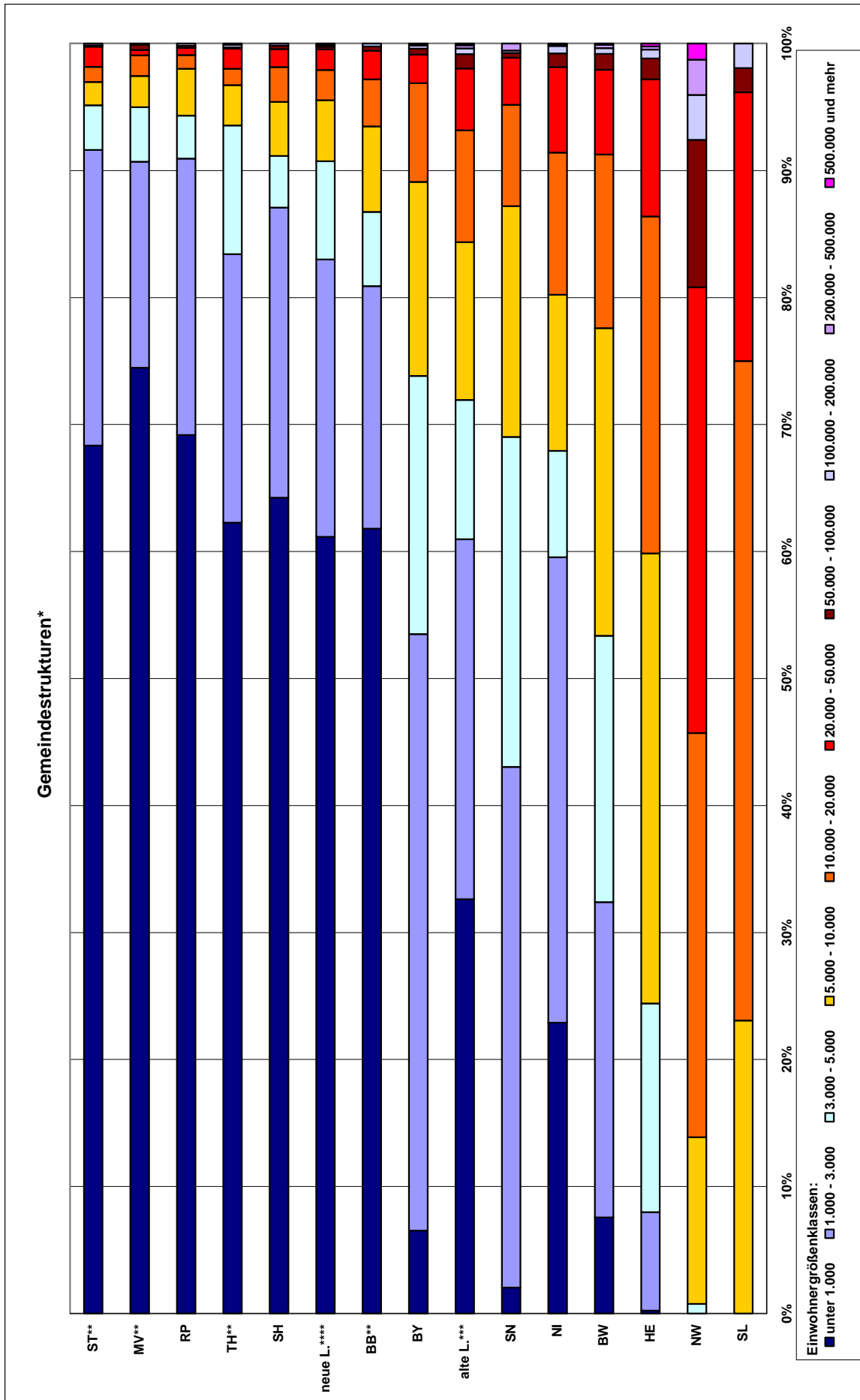


\* Einschließlich Stadtstaaten und Berlin-West, \*\* einschließlich Berlin-Ost.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.



2001



\* Anzahl der Gemeinden in den jeweiligen Einwohnergrößenklassen in Prozent der Gesamtzahl der Gemeinden eines Bundeslandes, Angaben für das Jahr 2001.

\*\* vorläufige Angaben für das Jahr 2002, \*\*\* alte Länder einschl. Stadtstaaten, \*\*\*\* neue Länder ohne Berlin-Ost.

Quelle: Darstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter.



## Bisher in dieser Reihe erschienen

Nº 25	Planungsrechtliche Steuerung von Windenergieanlagen durch Städte und Gemeinden	7-8/2002
Nº 24	Erwartungen der Städte und Gemeinden an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung	6/2002
Nº 23	Der Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB	4/2002
Nº 22	Bilanz 2001 und Ausblick 2002: Daten – Fakten – Hintergründe	1-2/2002
Nº 21	eVergabe öffentlicher Aufträge Chancen, Verfahren und Lösungen	11/2001
Nº 20	Mit Familien die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland	8/2001
Nº 19	Kommunale Finanzen 2000 Eine Übersicht der Haushaltsdaten der Kommunen in den einzelnen Bundesländern (Nur Online-Version)	7/2001
Nº 18	Vergabe kommunaler Entsorgungsleistungen Verfahren, aktuelle Probleme und Antworten	6/2001
Nº 17	Kommunen und Bundeswehr Standortschließungen - Folgen - Konversionslösungen (Nur Online-Version)	2/2001
Nº 16	Städte und Gemeinden in Deutschland Bilanz 2000 und Ausblick 2001: Daten - Fakten - Hintergründe	1-2/2001
Nº 15	Das gibt's nur einmal... das kommt nie wieder Wettbewerb „Mit Ihrer Stadt/Gemeinde zur EXPO 2000“	8/2000
Nº 14	DStGB-Analyse zu Kommunal финанzen (Nur Online-Version)	7/2000
Nº 13	Fragen und Antworten zu Konzessionsabgabe und Konzessionsverträgen in der Elektrizitätsversorgung	6/2000
Nº 12	Auswirkungen des Steuerentkennungsgesetzes auf die Haushalte der Städte und Gemeinden	4/2000
Nº 11	Städte und Gemeinden in Deutschland Bilanz '99 und Ausblick 2000: Daten – Fakten – Hintergründe	1-2/2000
Nº 10	„Jahrtausend-Alleen“ für Bürger und Umwelt Pflanzaktion der Städte und Gemeinden zur Jahrtausendwende	10-11/1999



Deutscher  
Städte- und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin  
Telefon 030.773 07.0 · Telefax 030.773 07.200  
eMail [dstgb@dstgb.de](mailto:dstgb@dstgb.de)  
[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH  
Postfach 1207 · 30928 Burgwedel  
Telefon 05139.8999.0 · Telefax 05139.8999.50  
eMail [info@winkler-stenzel.de](mailto:info@winkler-stenzel.de)  
[www.winkler-stenzel.de](http://www.winkler-stenzel.de)