

Sabine Teige, Brigitta Töpfer

Jahresrechnungsstatistik 1997 - Schwerpunkt der Finanzstatistik

Vorbemerkungen

In Zeiten der immer knapper werdenden öffentlichen Kassen sind tiefer gehende Informationen darüber, welche Einnahmen der öffentlichen Hand aus welchen Quellen stammen und welche Ausgaben in welcher Höhe und für welchen Zweck getätigt werden, von immer größerer Bedeutung.

Das Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst [1] bildet die rechtliche Grundlage dafür, die entsprechenden Informationen sammeln zu können. Auf Basis dieses Gesetzes werden die Haushaltsansatzstatistik, die vierteljährliche Kassenstatistik, die Schuldenstandsstatistik, die Jahresrechnungsstatistik und die Personalstandsstatistik neben weiteren Statistiken durchgeführt.

Während die vierteljährliche Kassenstatistik die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben entsprechend dem kommunalen Gruppierungsplan nach Einnahme- und Ausgabenarten erfasst, bildet die Jahresrechnungsstatistik insofern einen besonderen Schwerpunkt, weil hier darüber hinausgehend die Einnahme- und Ausgabearten auch in der Gliederung nach Aufgabenbereichen nachzuweisen sind. Die Grundlage dafür stellen sowohl die sächsische Verwaltungsvorschrift über die Gliederung und Gruppierung der Haushalte, die Finanzplanung und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden im Freistaat Sachsen (VwV Gliederung und Gruppierung) [2] als auch die durch das Statistische Bundesamt vorgegebenen bundeseinheitlichen Erhebungsmerkmale dar.

Bedingt durch diesen wesentlich umfangreicheren Inhalt der Jahresrechnungsstatistik müssen jedoch Einschränkungen bei der Aktualität der Daten in Kauf genommen werden. Der Aufwand der zur Erstellung der Jahresrechnung durch die kommunalen Haushalte erforderlich ist, wird durch den Gesetzgeber berücksichtigt. Entsprechend § 88 Abs. 2 der sächsischen Gemeindeordnung [3] ist die Jahresrechnung innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Deshalb kann die Jahresrechnungsstatistik auch erst im Juli jeden Jahres für das vorangegangene Haushaltsjahr erhoben werden. Berichtspflicht zu dieser Statistik besteht für die Gemeinden, die Landkreisverwaltungen, die Verwaltungsverbände, den Landeswohlfahrtsverband und die Zweckverbände mit kameralistischer Buchführung. Aufgrund des umfangreichen Materials dauert die Prüfung und Bearbeitung dieser Daten durch das Statistische Landesamt bis zur Erstellung eines endgültigen Landesergebnisses meist bis zum Februar des zweiten Folgejahres.

Im Unterschied dazu liefert die Kassenstatistik zwar vierteljährlich Ergebnisse über die Entwicklung der Einnahme- und Ausgabearten der Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreisverwal-

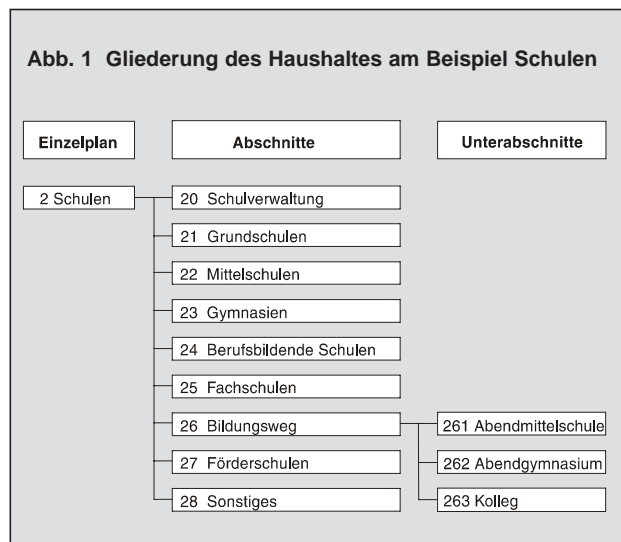
tungen, Verwaltungsverbände, Landeswohlfahrtsverband), jedoch ohne dabei differenzieren zu können, wie viel finanzielle Mittel bei welchem Aufgabenbereich eingenommen und ausgegeben wurden.

Das Ergebnis der Jahresrechnungsstatistik ermöglicht Auswertungen zu allen Gliederungen und Gruppierungen gemäß der VwV Gliederung und Gruppierung. Die kommunalen Haushalte werden entsprechend dieser Verwaltungsvorschrift nach Aufgabenbereichen gegliedert, was zu einer Systematik mit zehn Einzelplänen geführt hat:

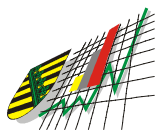
- 0 Allgemeine Verwaltung
- 1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- 2 Schulen
- 3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege
- 4 Soziale Angelegenheiten
- 5 Gesundheit, Sport, Erholung
- 6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr
- 7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
- 8 Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen
- 9 Allgemeine Finanzwirtschaft

Jeder dieser Pläne gliedert sich in einzelne Aufgabenbereiche, die im Gliederungsplan als Abschnitte und Unterabschnitte vorgegeben sind (vgl. Abb. 1).

Abb. 1 Gliederung des Haushaltes am Beispiel Schulen



Die für den einzelnen Aufgabenbereich anfallenden Einnahmen und Ausgaben werden entsprechend einem in der Verwaltungsvorschrift vorgegebenen Gruppierungsplan eingeordnet.



Dabei sind folgende Hauptgruppen festgelegt:

- Einnahmen: 0 Steuern, allgemeine Zuweisungen
 1 Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb
 2 Sonstige Finanzeinnahmen
 3 Einnahmen des Vermögenshaushalts

- Ausgaben 4 Personalausgaben
 5/6 Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand
 7 Zuweisungen und Zuschüsse (nicht für Investitionen)
 8 Sonstige Finanzausgaben
 9 Ausgaben des Vermögenshaushalts

Diese Hauptgruppen werden weiter in Gruppen und Untergruppen unterteilt, wie das Beispiel der Abbildung 2 verdeutlicht.

Jede Einnahme bzw. Ausgabe muss entsprechend einem Aufgabenbereich (Abschnitt, Unterabschnitt) und einer Einnahme- bzw. Ausgabenart (Gruppe, Untergruppe) zugeordnet werden. Im statistischen Sprachgebrauch werden die Begriffe "Abschnitt" und "Unterabschnitt" als Gliederung bzw. auch als Aufgabenbereich bezeichnet. Gleiches gilt für die Begriffe "Hauptgruppe", "Gruppe" und "Untergruppe", welche die Finanzstatistiken als Gruppierung benennt. Mit der Zuordnung erhält jede Einnahme bzw. Ausgabe demzufolge sowohl eine Gliederungs- als auch eine Gruppierungsnummer. Beide zusammen bezeichnet man als Haushaltsstelle.

Ein Beispiel dafür: Gehalt einer Kindergärtnerin
 Gliederung: 464 Tageseinrichtungen für Kinder
 Gruppierung: 414 Personalausgaben für Angestellte

Ergebnisse

Das Jahr 1997 war in den Kommunen des Freistaates Sachsen geprägt von einem weiteren Rückgang des Finanzvolumens der

öffentlichen Haushalte. Sowohl die bereinigten Einnahmen als auch die bereinigten Ausgaben gingen im Vergleich zu den Vorjahren zurück. Das Finanzierungssaldo fiel um fast zwei Drittel geringer aus als im Vorjahr, da durch die Sparbemühungen der Kommunen die Ausgaben schneller sanken als die Einnahmen (Tabelle 1).

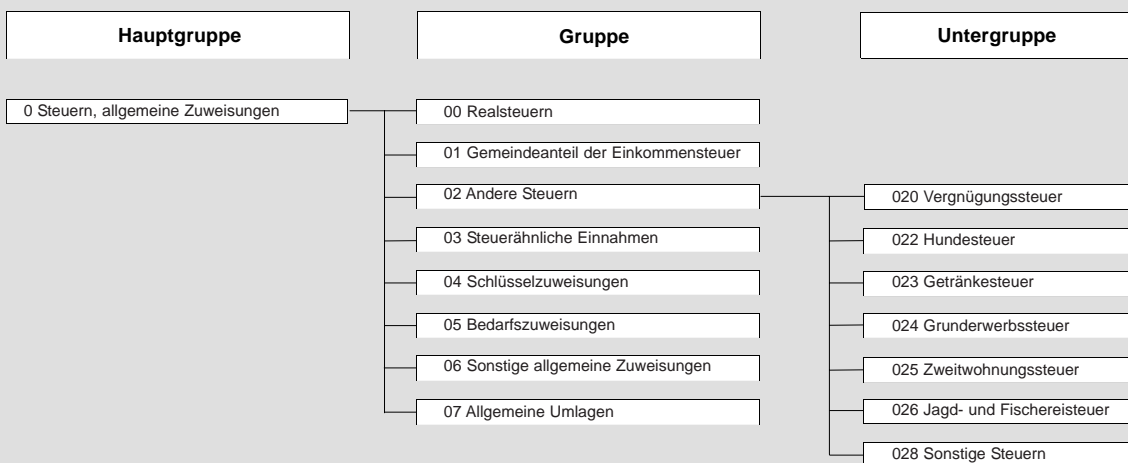
Das Ausgabevolumen 1997 der Gemeinden und Gemeindeverbände betrug 17,5 Milliarden DM und war um 8,9 Prozent geringer als 1996 und 18,2 Prozent niedriger als 1995. Auch bei den Gesamteinnahmen zeigte sich die gleiche Tendenz. 1997 hatten die Kommunen 17,0 Milliarden DM eingenommen. Das waren 4,7 Prozent weniger als 1996 und 16,7 Prozent weniger als 1995. Das daraus resultierende Finanzierungsdefizit betrug 1997 noch 502,4 Millionen DM nach 1 376,1 Millionen DM 1996 und 970,6 Millionen DM 1995.

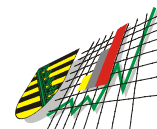
Einsparungen wurden in nahezu allen Ausgabebereichen, besonders jedoch bei den Sachinvestitionen, den sozialen Leistungen, den Personalausgaben und den sonstigen Ausgaben der laufenden Rechnung verzeichnet. Nur bei den Zinsausgaben und den sonstigen Ausgaben der Kapitalrechnung war eine steigende Tendenz zu erkennen.

Der Rotstift wurde vor allem bei den Investitionen angesetzt, die in den Jahren 1996 und 1997 jeweils um ca. eine Milliarde DM niedriger als im entsprechenden Vorjahr lagen. Das traf im besonderen die Baumaßnahmen, die über vier Fünftel aller Investitionen ausmachten. 1997 wurden noch 3 615,0 Millionen DM dafür ausgegeben, 1995 waren es 5 404,5 Millionen DM.

Ebenfalls stark zurückgegangen sind die Ausgaben für soziale Leistungen. Sie betragen mit 1 900,0 Millionen DM 1997 noch knapp 70 Prozent der Ausgaben des Jahres 1996 und nur etwa die Hälfte des Jahres 1995. Eine wesentliche Ursache dafür war die Einführung der Pflegeversicherung, die zu einem drastischen Rückgang der Ausgaben für Personen in Einrichtungen führte.

Abb. 2 Gliederung des Haushaltes am Beispiel Steuern

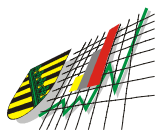



Tab. 1 Gesamtübersicht Jahresrechnung

Art der Einnahmen/Ausgaben	1995	1996	Veränderung 1996/1995		1997	Veränderung 1997/1996	
	1 000 DM		%		1 000 DM		%
Bereinigte Einnahmen	20 441 535	17 854 241	-2 587 294	-12,7	17 017 714	-836 527	-4,7
Bereinigte Ausgaben	21 412 143	19 230 368	-2 181 775	-10,2	17 520 145	-1 710 223	-8,9
Finanzierungssaldo	-970 608	-1 376 127	-405 519	x	-502 431	873 696	x
Besondere Finanzierungsvorgänge							
Schuldenaufnahme	2 088 225	1 334 497	-753 728	-36,1	1 640 337	305 840	22,9
Entnahmen aus Rücklagen	569 431	594 438	25 007	4,4	609 053	14 615	2,5
Schuldentilgungen	711 123	766 512	55 389	7,8	825 010	58 498	7,6
Zuführung von Rücklagen	1 055 532	506 579	-548 953	-52,0	475 906	-30 673	-6,1
Deckung von Fehlbeträgen	160 476	167 301	6 825	4,3	113 754	-53 547	-32,0
Mehrausgaben(-), Mehreinnahmen	-240 083	-887 584	-647 501	x	332 289	1 219 873	x

Tab. 2 Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Kommunalhaushalte des Freistaates Sachsen 1995 bis 1997

Art der Einnahmen/Ausgaben	1995	1996	1997	Veränderung	
				1996/1995	1997/1996
				%	
Bereinigte Einnahmen	20 441 535	17 854 241	17 017 714	-12,7	-4,7
davon					
Einnahmen der laufenden Rechnung	16 090 509	13 748 653	12 147 641	-14,6	-11,6
davon					
Steuern (netto)	2 615 357	2 275 603	2 324 477	-13,0	2,1
darunter					
Gemeindeanteil an d. Eink.-Steuer	1 397 543	901 247	717 148	-35,5	-20,4
Gewerbesteuer (netto)	674 871	754 085	958 309	11,7	27,1
Grundsteuer A und B	519 557	594 661	619 375	14,5	4,2
Schlüsselzuweisungen vom Land	6 410 230	5 484 275	4 892 772	-14,4	-10,8
Bedarfs- und sonst. allgem. Zuweis. v. Land	306 196	95 650	96 593	-68,8	1,0
Erstattungen und laufende Zuweis. v. Land	1 511 443	1 101 372	1 044 610	-27,1	-5,2
Erstattungen und laufende Zuweis. v. Bund	117 486	71 605	38 931	-39,1	-45,6
Gebühren, zweckgebundene Abgaben	1 917 090	1 717 426	1 497 198	-10,4	-12,8
sonstige Einnahmen	4 889 515	4 545 693	3 579 544	-7,0	-21,3
abzüglich: Zahlungen von gleicher Ebene	1 676 808	1 542 971	1 326 484	-8,0	-14,0
Einnahmen der Kapitalrechnung	4 351 026	4 105 588	4 870 072	-5,6	18,6
davon					
Zuweisungen für Investitionen vom Land	2 533 901	2 357 327	2 299 974	-7,0	-2,4
Schuldenaufnahme bei Verwaltungen	20 241	8 649	9 656	-57,3	11,6
sonstige Einnahmen	1 845 525	1 778 702	2 583 916	-3,6	45,3
abzüglich: Zahlungen von gleicher Ebene	48 639	39 090	23 474	-19,6	-39,9
Bereinigte Ausgaben	21 412 143	19 230 368	17 520 145	-10,2	-8,9
davon					
Ausgaben der laufenden Rechnung	14 482 219	13 288 334	11 679 340	-8,2	-12,1
davon					
Personalausgaben	5 788 601	5 386 172	4 862 816	-7,0	-9,7
laufender Sachaufwand	3 539 924	3 248 947	3 079 151	-8,2	-5,2
soziale Leistungen	3 520 492	2 735 899	1 899 963	-22,3	-30,6
Zinsausgaben	537 410	619 748	634 261	15,3	2,3
sonstige Ausgaben	2 772 599	2 840 538	2 529 632	2,5	-10,9
abzüglich: Zahlungen von gleicher Ebene	1 676 808	1 542 971	1 326 484	-8,0	-14,0
Ausgaben der Kapitalrechnung	6 929 924	5 942 034	5 840 805	-14,3	-1,7
davon					
Sachinvestitionen	6 143 251	5 052 860	4 239 434	-17,7	-16,1
darunter: Baumaßnahmen	5 404 508	4 402 497	3 614 962	-18,5	-17,9
Schuldentilgungen bei Verwaltungen	5 791	18 694	6 323	222,8	-66,2
sonstige Ausgaben	829 522	909 570	1 618 523	9,6	77,9
abzüglich: Zahlungen von gleicher Ebene	48 639	39 090	23 474	-19,6	-39,9
Finanzierungssaldo	-970 608	-1 376 127	-502 431	x	x



Ursache für den anhaltenden Druck zum Sparen in den Gemeinden und Gemeindeverbänden waren die sinkenden Einnahmen in den Jahren 1996 und 1997. Bei den Einnahmen aus Steuern war nach einem enormen Rückgang von 1996 gegenüber 1995 (-13,0 Prozent) im Jahr 1997 mit +2,1 Prozent ein leichter Anstieg gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Trotzdem lagen die Steuereinnahmen 1997 aber noch um 290,9 Millionen DM unter dem Niveau von 1995.

Die Schlüsselzuweisungen vom Land gingen in den Jahren 1996 und 1997 kontinuierlich zurück. 1997 waren es mit 4 892,8 Millionen DM fast ein Viertel weniger Zuweisungen als 1995. Auch die Zuweisungen für Investitionen vom Land zeigten in den Jahren 1996 und 1997 eine sinkende Tendenz. Nach einer Senkung um 7,0 Prozent 1996 kamen 1997 mit 2 300,0 Millionen DM 9,2 Prozent weniger Investitionszuweisungen vom Land als 1995. Einen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben der Jahre 1995 bis 1997 gibt die Tabelle 2 (s. vorige Seite).

Finanzstatistische Kennziffern sind unentbehrlich

Bei der Analyse der Finanzsituation der kommunalen Haushalte leisten eine Vielzahl von finanzstatistischen Kennziffern wertvolle Hilfe. Unterteilt werden diese Kennziffern in Ausgabenquoten, Einnahmequoten, Finanzierungsquoten, Belastungsquoten, sonstige Quoten sowie in Salden. Werden derartige Quoten genutzt, ist es notwendig die entsprechenden Definitionen dafür anzugeben. Das ist erforderlich, weil es für die einzelnen Quoten unterschiedliche Berechnungsvorschriften bzw. Herangehensweisen bei gleicher Quotenbezeichnung gibt (siehe Text im Kasten).

Von den Ausgabenquoten zeigten die Sachaufwands- und die Zinsausgabenquoten der sächsischen kommunalen Haushalte eine steigende Tendenz, während sich ihre Sozialleistungsquote und ihre Sachinvestitionsquote in den Jahren 1996 und 1997 verringerte. Die Personalausgabenquote zeigte keine eindeutige Tendenz, obwohl die absoluten Ausgaben in diesem Bereich stetig sanken. Da jedoch auch die Gesamtausgaben stark vermindert wurden und 1996 sogar stärker sanken als die Personalausgaben, kam bei dieser Quote eine wechselnde Entwicklung zum Ausdruck (vgl. Tab. 3).

Bei den Einnahmequoten war bei der Steuereinnahmequote ein leichter Aufwärtstrend zu erkennen. Im Gegensatz dazu wiesen die Zuweisungsquote vom Land wie auch die Gebühreneinnahmequote einen Abwärtstrend aus. Die Steuerdeckungsquote zeigte, dass nur ein reichliches Zehntel der Gemeindeausgaben durch Steuereinnahmen finanziert werden konnte und deshalb etwa die Hälfte der Ausgaben mit den Zuweisungen und Erstattungen vom Land bezahlt wurde. Die Zinslastquote und die Schuldendienstbelastungsquote zeigten einen stetigen Anstieg.

Die freie Spitze, die finanzielle Mittel kennzeichnet, die im Haushalt zur freien Verfügung stehen, sank 1996 und 1997 rapide. Die Finanzierungsquote der freien Spitze reduzierte sich von 19,7 Prozent im Jahr 1995 auf 2,1 Prozent im Jahr 1997. Diese Kennziffer und auch das Sinken der Selbstfinanzierungsquote widerspiegelten damit besonders die gewachsenen finanziellen

Tab. 3 Finanzstatistische Kennzahlen 1995 bis 1997

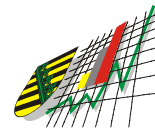
Merkmal	Einheit	1995	1996	1997
Ausgabenquoten ¹⁾				
Personalausgabenquote	%	27,0	28,0	27,8
Sachaufwandsquote	%	16,5	16,9	17,6
Zinsausgabenquote	%	2,5	3,2	3,6
Sozialleistungsquote	%	16,4	14,2	10,8
Sachinvestitionsquote	%	28,7	26,3	24,2
Einnahmenquoten ²⁾				
Steuereinnahmequote	%	12,8	12,7	13,7
Anteil der allgemeinen Zuweisungen vom Land	%	32,8	31,2	29,3
Schlüsselzuweisungsquote	%	31,3	30,7	28,8
Gebühreneinnahmenquote	%	9,4	9,6	8,8
Finanzierungsquoten				
Steuerdeckungsquote	%	12,2	11,8	13,3
Deckungsquote der Zuweisungen und Erstattungen vom Land	%	50,3	47,0	47,6
Finanzierungsanteil d. Investitionen durch Investitionszuweisungen vom Land	%	41,2	46,6	54,2
Finanzierungsanteil d. Investitionen durch Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	%	27,9	19,5	28,6
Finanzierungsanteil d. Investitionen durch Rücklagenentnahme	%	9,3	11,8	14,4
Belastungsquoten				
Zinslastquote	%	2,6	3,5	3,7
Schuldendienstbelastungsquote	%	4,1	5,5	5,9
Salden				
Allgemeine Deckungsmittel	Mill. DM	9 621	8 233	7 654
Nettokreditaufnahme	Mill. DM	1 423	645	849
Überschuss des Verwaltungshaushaltes	Mill. DM	1 402	312	468
Freie Spitze	Mill. DM	1 212	123	88
Sonstige Quoten				
Kreditfinanzierungsquote	%	23,2	12,8	20,0
Selbstfinanzierungsquote	%	22,8	6,2	11,0
Finanzierungsquote der freien Spitze	%	19,7	2,4	2,1
Anteil des Überschusses im Verwaltungshaushalt	%	7,9	2,0	3,5

1) Bezogen auf die Gesamtausgaben (gesamtwirtschaftlich)

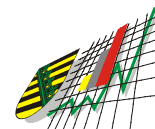
2) Bezogen auf die Gesamteinnahmen (gesamtwirtschaftlich)

Probleme der Kommunen in den hier betrachteten Berichtsjahren.

Die Jahresrechnung der kommunalen Haushalte gibt uns die Möglichkeit, die finanzielle Situation der Kommunen in den einzelnen Aufgabenbereichen näher zu beleuchten. Dabei entstand für



Definition finanzstatistischer Kennzahlen für die Kommunalhaushalte		
Kennzahl	Gruppierungsnummern	Bezugsgröße (gesamtwirtschaftlich)
Ausgabenquoten		
Personalausgabenquote	40-46	Bereinigte Gesamtausgaben
Sachaufwandsquote	50-66, 675-677, 717,84	999
Zinsausgabenquote	800-808	./ 679, 68, 809, 810, 86, 90
Anteil der Sozialhilfeleistungen u.ä.	73-78+79	./ 892, 91, 974-979, 992,
Investitionsausgabenquote	92, 93, 94-96, 98	232, 322, 362, 372
Sachinvestitionsquote	932, 935, 94-96	
Einnahmequoten		
Steuereinnahmenquote	00-03./810	Bereinigte Gesamteinnahmen
Anteil der allgemeinen Zuweisung vom Land		399
Gebühreneinnahmenquote	041, 051, 060, 061 10, 11, 12	./ 169, 209, 27, 28, 30, 810 ./ 31, 374-379 ./ 062, 072, 162, 172, 202, 232, 322, 362, 372
Finanzierungsquoten		
Steuerdeckungsquote	00-03 ./810	Bereinigte Gesamtausgaben
Deckungsquote der Zuweisungen und Erstattungen vom Land	041, 051, 060, 061, 160, 161 170, 171, 230, 231, 360, 361	(Gruppierungsnummern s. o.)
Finanzierungsanteil der Investitionen durch Investitionszuweisungen vom Land	360, 361	Investitionen und Investitionsförderung (bereinigt)
Finanzierungsanteil der Investitionen durch Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	374, 377	92, 93, 94-96, 98 ./ 362, 372
Finanzierungsanteil der Investitionen durch Rücklagenentnahme	31	
Belastungsquoten		
Zinslastquote	800-808	Bereinigte Gesamteinnahmen
Schuldendienstbelastungsquote	800-808, 970-977, 979	(Gruppierungsnummern s.o.)
Haushaltssalden und davon abgeleitete Quoten	Rechenvorgang	Gruppierungsnummern
Salden		
Allgemeine Deckungsmittel	Steuereinnahmen (netto) und Saldo aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	00-03, 041, 051, 060-062, 072./810, 822, 823, 832,833
Nettokreditaufnahme	Schuldenaufnahme ./ Schuldentilgung am Kreditmarkt	374, 377 ./ 974,977
Überschuss des Verwaltungshaushalts	Einnahmen ./ Ausgaben des Verwaltungshaushalts (ohne Zuführungen)	299 (ohne 28) ./ 899 (ohne 86)
Freie Spitze	Überschuss des Verwaltungshaushalts ./ Tilgung von Krediten, Rückzahlung von inneren Darlehen und Kreditbeschaffungskosten	86 ./ 28, 970-977, 979, 990
Sonstige Quoten		
Kreditfinanzierungsquote	Nettokreditaufnahme in % der Ausgaben der Investitionen und Investitionsförderung	(374, 377 ./ 974, 977) : (92, 93, 94-96, 98)
Selbstfinanzierungsquote	Überschuss des Verwaltungshaushalts in % der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderung	(299, 86 ./ 899, 28) : (92, 93, 94-96, 98)
Finanzierungsquote der freien Spitze	Freie Spitze in % der Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderung	(86 ./ 28, 970-977, 979, 990) (92, 93, 94-96, 98)
Anteil des Überschusses im Verwaltungshaushalt	Überschuss des Verwaltungshaushalts in % der Einnahmesumme im Verwaltungshaushalt (ohne Verrechnungen),	(299, 86 ./ 899, 28) : (299 ./ 169 209, 27, 28, 810)



das Jahr 1997 folgendes Bild.

Ausgaben für Personal stetig gesunken

Die Personalausgaben machten mit mehr als 40 Prozent den größten Einzelposten der Ausgaben der laufenden Rechnung aus. Die höchsten Personalkosten hatten 1997 der Aufgabenbereich 4 "Soziale Sicherung", der Bereich 0 "Allgemeine Verwaltung", der Bereich 6 "Bau- und Wohnungswesen, Verkehr" sowie der Bereich 2 "Schulen". Trotz der Lohnsteigerung und der Anpassung der Gehälter nach BAT-O auf 85 Prozent der Gehälter nach BAT fielen die Personalausgaben absolut jedoch erheblich geringer aus. Diese Einsparungen waren im Vergleich zu 1995 in allen einzelnen Aufgabenbereichen zu erkennen. Zur Reduzierung der Personalkosten trug aber auch die Ausgliederung von Aufgaben aus dem Gemeindehaushalt bei. Das betraf zum Beispiel den Trägerwechsel von Kindertagesstätten oder die Übergabe der Essenversorgung und Reinigung in den Schulen an Fremdfirmen genauso wie die Übertragung von Aufgaben der Wohnungswirtschaft, des Verkehrs, der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung an eigene wirtschaftliche Unternehmen (vgl. Abb. 3).

Sachausgaben reduziert

Trotz der dadurch entstehenden Kostenverlagerung hin zu den Sachausgaben war auch bei dieser Ausgabebeziehung in den Jahren 1996 und 1997 ein kontinuierlicher Rückgang der absoluten Werte zu verzeichnen. Die Sachausgaben sanken absolut in zwei Jahren um 13,0 Prozent. Demgegenüber stieg die Sachaufwandsquote von 16,5 Prozent 1995 über 16,9 Prozent 1996 auf 17,6 Prozent im Jahr 1997. Diese Entwicklung kam durch die Tatsache zustande, dass die Gesamtausgaben stärker sanken als die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand.

Fast ein Viertel der Sachaufwendungen wurden im Aufgabenbereich 2 "Schulen" getätigt, gefolgt von 18,8 Prozent für den Be-

reich 7 "Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung" und 14,2 Prozent für den Bereich 6 "Bau- und Wohnungswesen, Verkehr".

Pflegeversicherung führt zu niedrigeren Sozialleistungsausgaben

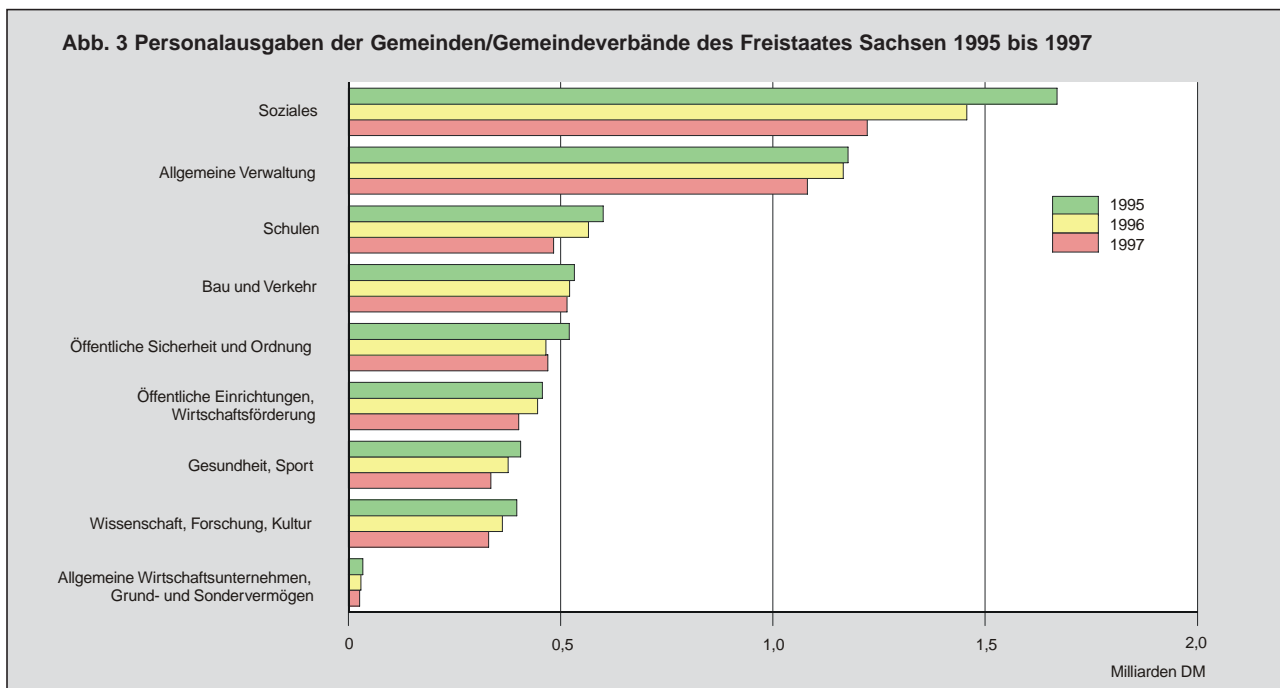
Während die Ausgaben für soziale Leistungen 1995 noch die drittgrößte Ausgabebeziehung waren, nahmen sie 1997 bedingt durch den erheblichen Rückgang ihres Umfanges den vierten Platz in der Rangfolge ein. Dementsprechend sank auch die Sozialleistungsquote von 16,4 Prozent im Jahr 1995 über 14,2 Prozent 1996 auf nur noch 10,8 Prozent im Jahr 1997. Die Einführung der Pflegeversicherung bewirkte dabei vor allem eine extreme Senkung der Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen in Einrichtungen. Sie verringerten sich von 1995 bis 1997 um 64,4 Prozent. Ein Anstieg war dagegen bei den Ausgaben für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (57,9 Prozent) und bei den Leistungen für Jugendhilfe in Einrichtungen (19,8 Prozent) zu verzeichnen (vgl. Tab. 4).

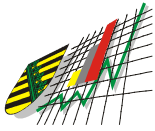
Zinsausgaben jährlich gewachsen

Die Zinsausgaben waren die einzige Position der Ausgaben der laufenden Rechnung, die eine steigende Tendenz aufwies. Von 1995 bis 1997 wuchsen die Aufwendungen dafür um 18,0 Prozent. Die Zinsausgabenquote erhöhte sich von 2,5 Prozent im Jahr 1995 über 3,2 Prozent 1996 auf 3,6 Prozent im Jahr 1997.

Immer wieder Sparmaßnahmen bei Sachinvestitionen

Ein wesentlicher Teil der Sachinvestitionen der öffentlichen Hand wird von den Kommunen getätigt. Durch die in den letzten Jahren





Tab. 4 Sozialhilfeausgaben der öffentlichen Kommunalhaushalte des Freistaates Sachsen 1995 bis 1997

Merkmal	1995	1996	1997
	1 000 DM		
Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen	537 006	424 972	540 593
Sozialhilfe innerhalb von Einrichtungen	2 319 926	1 718 404	826 185
Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	283 168	233 226	166 446
Jugendhilfe innerhalb von Einrichtungen	209 696	227 435	251 250
Sonstige soziale Leistungen	117 222	59 672	38 514
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	45 537	67 034	71 917
Leistungen an Kriegssopfer u.ä.	7 706	5 114	5 056

notwendig gewordene Sparpolitik zur Konsolidierung der Gemeindefinanzen wurden auch die Investitionen erheblich heruntergefahren. Das Investitionsvolumen sank von 1995 bis 1997 um 31,0 Prozent bzw. 1,9 Milliarden Mark. Absolut betrachtet waren davon besonders der Aufgabenbereich 6 "Bau- und Wohnungs-wesenwesen, Verkehr" (627 Millionen DM; 29,1 Prozent), der Bereich 5 "Gesundheit, Sport, Erholung" (320 Millionen DM; 36,4 Prozent) und der Bereich 2 "Schulen" (275 Millionen DM; 32,3 Prozent) betroffen. Die Investitionen in diesen drei Bereichen umfassten 1997 jedoch trotzdem noch über die Hälfte (62,7 Prozent) der Gesamtinvestitionen (1995: 63,2 Prozent). Die Sachinvestitionsquote sank von 28,7 Prozent (1995) über 26,3 Prozent 1996 auf 24,2 Prozent im Jahr 1997 (vgl. Abb. 4).

Steuereinnahmen sind bedeutende Einnahmequelle

Eine der wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen sind die

Steuereinnahmen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage). Zu

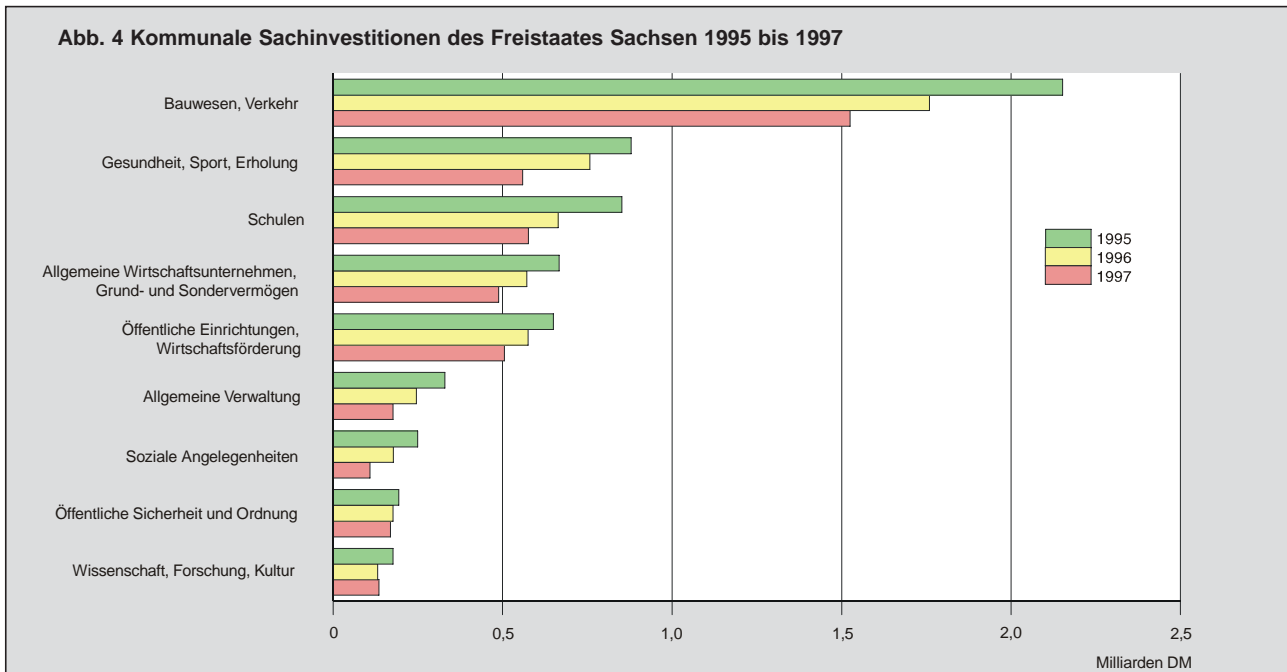
ihnen gehören die Realsteuern, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, die anderen Steuern und die steuerähnlichen Einnahmen. In den neuen Bundesländern und damit auch in Sachsen haben die Steuereinnahmen, insbesondere die eigenen aus der Gewerbesteuer und den Grundsteuern A und B, noch nicht den gleichen hohen Stellenwert wie in den alten Bundesländern erreichen können. Die Steuereinnahmequote stieg in Sachsen zwar von 12,8 Prozent (1995) auf 13,7 Prozent im Jahr 1997 an, nachdem im Jahr 1996 zunächst ein Rückgang auf 12,7 Prozent zu beobachten war. Im Vergleich mit den alten Bundesländern erreichte sie damit trotzdem nur etwa ein Drittel.

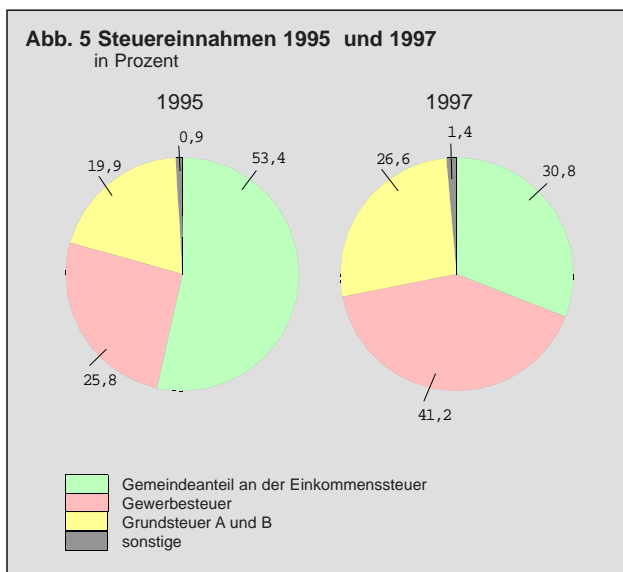
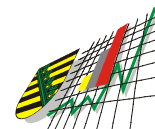
1995 war der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 53,4 Prozent Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen die wichtigste Steuerart, gefolgt von der Gewerbesteuer mit 25,8 Prozent. Im Jahr 1997 ist die Gewerbesteuer mit 41,2 Prozent Anteil die stärkste Steuerart und an zweiter Stelle erst der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 30,8 Prozent (vgl. Abb. 5).

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stark rückläufig

Dem Einnahmehoch bei den Steuern 1995, das im Wesentlichen auf die Zahlungen aufgrund der ersten Lohnsteuerzerlegungsergebnisse zurückzuführen war, die sich sehr positiv auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auswirkten, folgte 1996 ein drastischer Steuerrückgang. Auslöser dafür war wiederum der im Vergleich zum Vorjahr bedeutend geringere Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Auch 1997 setzte sich der Rückgang bei dieser Steuerart fort. So wurden in diesem Jahr nur noch 51 Prozent der Einnahmen von 1995 beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer registriert.

Abb. 4 Kommunale Sachinvestitionen des Freistaates Sachsen 1995 bis 1997





Realsteuern im Aufwärtstrend

Demgegenüber konnte bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer A und B zwar ein langsamer aber stetiger Anstieg festgestellt werden. Bei diesen auch als Realsteuerarten bezeichneten Steuern beeinflussen die Kommunen selbst das Aufkommen der jeweiligen Steuerart mit ihrer Entscheidung über die Höhe der Hebesätze. Die Gewerbesteuererinnahmen stiegen in zwei Jahren um 42 Prozent und die Grundsteuererträge um 19 Prozent.

Schlüsselzuweisungen werden dringend benötigt

An erster Stelle der Einnahmen stehen die Schlüsselzuweisungen vom Land, die auf Basis des Finanzausgleichsgesetzes fließen. Sie sind nach wie vor die kommunale Haupteinnahmequelle. Die Schlüsselzuweisungsquote belief sich 1995 auf 31,3 Prozent und ging über 30,7 Prozent 1996 auf 28,8 Prozent 1997 zurück. Im Vergleich dazu war die Schlüsselzuweisungsquote der alten Bundesländer 1997 nur halb so hoch.

Weitere wichtige Einnahmepositionen

Neben den Schlüsselzuweisungen spielen vor allem auch die Zuweisungen für Investitionen vom Land und die Erstattungen und laufenden Zuweisungen vom Land eine wesentliche Rolle bei den Einnahmen der Kommunen. Rund zwei Drittel der Erstattungen waren für den Bereich 4 "Soziale Sicherung" und dort vor allem für die Aufgabe 46 "Einrichtungen der Jugendhilfe" und die Aufgabe 43 "Soziale Einrichtungen" bestimmt. Weitere rund 16 Prozent der Erstattungen wurden für den Bereich 6 "Bau- und Wohnungswesen, Verkehr" transferiert. Die Kommunen erhielten hier vorrangig finanziellen Mittel für die Erfüllung von Aufgaben des Bereiches 63 "Gemeindestraßen" und des Bereiches 65 "Kreisstraßen" zurück.

Der Finanzierungsanteil der Investitionen durch Investitionszuwei-

sungen vom Land stieg von 41,2 Prozent im Jahr 1995 über 46,6 Prozent 1996 auf 54,2 Prozent im Jahr 1997. Demgegenüber betrug der Finanzierungsanteil der Investitionen durch Schuldenaufnahme am Kreditmarkt 27,9 Prozent im Jahr 1995, sank 1996 auf 19,5 Prozent und stieg 1997 auf 28,6 Prozent. Das zeigte, dass auf kommunaler Seite immer weniger Mittel für Investitionen vorhanden waren, denn absolut sind die Ausgaben für Investitionen gravierend gesunken.

Eine weitere Einnahmequelle der Kommunen sind die Gebühren und zweckgebundenen Abgaben, die für die Erbringung von Leistungen durch die öffentliche Hand erhoben werden. 1995 betrug der Anteil dieser Einkommensart 9,4 Prozent an den Gesamteinnahmen. 1996 stieg der Anteil auf 9,6 Prozent und 1997 sank er dann auf 8,8 Prozent. Absolut betrachtet stehen 1,9 Milliarden DM 1995 nur noch 1,5 Milliarden DM 1997 gegenüber. Diese niedrigeren Einnahmen wurden hauptsächlich durch die Ausgliederung von Aufgaben aus den kommunalen Haushalten, für die Gebühren und zweckgebundene Abgaben fällig wären, verursacht. Das betraf zum Beispiel die Aufgabenbereiche der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und der Abfallbeseitigung.

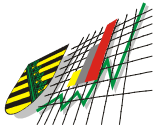
44 Prozent der Gebühren wurden im Bereich 7 "Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung" erzielt, speziell im Bereich Abfallbeseitigung, gefolgt von 14 Prozent im Bereich 4 "Soziale Sicherung", hier insbesondere für Einrichtungen der Jugendhilfe (Kindertagesstätten). Ein dritter Schwerpunkt mit einem Anteil von 13 Prozent ist der Bereich 6 "Bau- und Wohnungswesen, Verkehr", wo die Mehrzahl der Gebühren durch den Aufgabenbereich "Städteplanung, Vermessen, Bauordnung" realisiert wurden.

Zusammenfassung

Aus der Analyse der Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik der sächsischen Gemeinden und Gemeindeverbände 1997 geht hervor, dass es um die Finanzen der Kommunen nicht zum Besten steht. Obwohl von den kommunalen Haushalten eine konsequente Sparpolitik betrieben wurde und sie dadurch die Ausgaben erheblich senken konnten, reichten ihre Einnahmen in Höhe von 17,0 Milliarden DM jedoch nicht aus, um eine Ausgabendeckung zu erreichen. Das widerspiegelte sich im Finanzierungsdefizit von 502,4 Millionen DM.

Die Sparmaßnahmen der Kommunen wirkten sich dabei besonders auf die Sachinvestitionen aus. Die Ausgaben für Sachinvestitionen umfassten 1997 nur noch einen Anteil von 24,2 Prozent an den bereinigten Ausgaben, während dieser Anteil 1996 noch um 2,1 Prozentpunkte höher gelegen hatte. Gespart wurde dabei vor allem bei den Baumaßnahmen. Wie lange die Kommunen dieses Sparpotential bei den Sachinvestitionen, das vor allem zu Lasten der kommunale Infrastruktur geht, noch nutzen können bzw. müssen, ist nicht nur eine Frage der Zeit, sondern auch der weiteren Gestaltung der Kommunal- und Landespolitik.

Die kommunale Haupteinnahmequelle und damit das entscheidende Lebenselixier, waren auch 1997 die Schlüsselzuweisungen



vom Land. Mit 4 892,8 Millionen DM flossen jedoch 591,5 Millionen DM weniger in die kommunalen Kassen als im Vorjahr. Auch die Steuereinnahmen, insbesondere der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, fielen 1997 mit 717,1 Millionen DM geringer aus als in den Jahren 1995 und 1996. Im Vergleich zu 1995 nahmen die Kommunen 1997 immerhin 680,4 Millionen DM weniger ein. Diesen enormen Verlust konnten auch die Realsteuereinnahmen (Gewerbesteuer, Grundsteuern A und B) der Kommunen, trotz ihrer positiven Entwicklung, keinesfalls ausgleichen. Während die Grundsteuererträge seit 1995 um 19 Prozent stiegen, waren es bei den Gewerbesteuererträgen sogar 42 Prozent.

Die Finanzprobleme der Kommunen zeigen sich aber auch bei den Mitteln, die im Haushalt frei zur Verfügung stehen, d.h. der Finanzierungsquote der freien Spitze. Sie belief sich 1997 auf lediglich 2,1 Prozent. Im Vergleich dazu standen 1995 immerhin noch 19,7 Prozent der Mittel den Kommunen zur freien Verfügung.

Töpfer, Brigitta; Referatsleiterin Öffentliche Finanzen, Steuern;
Teige, Sabine; Referentin Öffentliche Haushalte

Literaturverzeichnis:

- [1] Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und das Personal im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG) vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2119), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2671).
- [2] Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministerium des Innern über die Gliederung und Gruppierung der Haushalte, die Finanzplanung und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden im Freistaat Sachsen (VwV Gliederung und Gruppierung) vom 26. August 1994 (Sonderdruck des Sächsischen Amtsblatt Nr. 5/1994), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministerium des Innern vom 12. Februar 1999 (Sächsisches Amtsblatt Nr. 9/1999, S. 198).
- [3] Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) vom 21. April 1993 (SächsGVBl. Nr. 18/1993, S. 301).
- [4] Emmerich, P.: Die öffentlichen Finanzen und das Personal im öffentlichen Dienst. In: Statistische Rundschau Nordrhein-Westfalen, 5/1996, S. 241-263.