

## Öffentliche Finanzen im Wandel

Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie der Kommunen im Zeitablauf



Von Rudolf Lamping

Seit Anfang der 1950er-Jahre sind die Ausgaben des Landes von 0,3 Mrd. auf 11,4 Mrd. Euro im Jahr 2005 gewachsen. Der Anstieg verlief dabei nicht kontinuierlich. Während die Ausgaben besonders in den ersten Nachkriegsjahren deutlich stiegen, nahmen sie in jüngerer Zeit, bedingt durch Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sowie die Ausgliederung von Aufgaben, nur noch geringfügig zu.

Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände lagen zuletzt bei 6,9 Mrd. Euro. Die Schwerpunkte der Aufwendungen differieren zwischen dem Land und den Kommunen. Während das Land mit 39% den größten Anteil für das Bildungswesen aufwendet, nimmt die soziale Sicherung mit 28% die Spitzenstellung bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein.

### Ausgaben und Einnahmen des Landes

Gesamtausgaben stärker gewachsen als das Bruttoinlandsprodukt

Die Gesamtausgaben des Landes stiegen zwischen 1950 und 2005 von 0,3 Mrd. auf 11,4 Mrd. Euro und damit schneller als das Bruttoinlandsprodukt. Bis zum Beginn der 1980er-Jahre wuchsen die Ausgaben sehr stark: Lag dies zunächst an den notwendigen Maßnahmen für den Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg, trieben besonders in den 1970er-Jahren inflationistische Preissteigerungen die Aufwendungen in die Höhe. Anfang der 1980er-Jahre war ein erster Konsolidierungsprozess zu beobachten, der das Wachstum der Staatsausgaben begrenzte. Ende der 1980er-Jahre bis Mitte der 1990er-Jahre kam es im Zuge der Wiedervereinigung wieder zu einer größeren Expansion der Aufwendungen. Seither stiegen die Ausgaben des Landes aufgrund von Maßnahmen zur Haushalts-

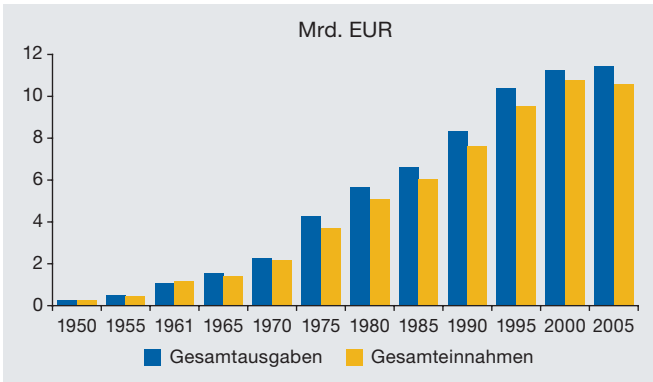
konsolidierung sowie der Auslagerung von Aufgaben aus dem Landeshaushalt nur noch geringfügig.

Den größten Ausgabenposten bilden mit knapp 41 % (4,7 Mrd. Euro) die Personalausgaben. Dieser Anteil ist seit 1970 (die Zeit davor ist wegen der Haushaltsreform nur eingeschränkt vergleichbar) nahezu konstant. Damit haben sich die personalintensiven Aufgabenbereiche (Polizei, Gerichte, Schulen und Hochschulen sowie Finanzverwaltung) im Gleichschritt mit den übrigen gesamtstaatlichen Aufgaben entwickelt.

Der zweitgrößte Ausgabenbetrag wurde 2005 aufgewendet für den laufenden Sachaufwand, die Zahlungen von Renten, Unterstützungen und Subventionen sowie für Zinsen. Mit 3,7 Mrd. Euro liegt der Anteil bei 32% der Gesamtausgaben; er hat sich damit seit 1970 kaum verändert.

Personalausgabenquote seit Jahren nahezu konstant bei 41%

**S 1** Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen des Landes 1950–2005



Gewicht der Sachinvestitionen insbesondere durch Ausgliederungen reduziert

Rückläufig sind die Ausgaben für Sachinvestitionen. Waren sie durch den Ausbau des Straßen- und Verkehrsnetzes sowie den Bau von Hochschulen bis 1990 auf 431 Mill. Euro (5,2% der Gesamtausgaben) gestiegen, so lagen sie im Jahr 2005 bei nur noch 131 Mill. Euro (1,1%). Ursächlich hierfür ist die Ausgliederung von Aufgaben. Mit der Übertragung des Straßenbaus und der Straßenunterhaltung auf den Landesbetrieb Mobilität werden die Investitionsausgaben für diesen Bereich nicht mehr im Landshaushalt dargestellt. Das gleiche gilt für den vom Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung bewirtschafteten landeseigenen Grundbesitz wie auch für die Ausgliederung des Mainzer Universitätsklinikums und des Forstbereichs.

Hohe Zuweisungen an Gemeinden

Ein weiterer bedeutender Ausgabenposten sind die Zahlungen an den öffentlichen Bereich und hier vor allem die Zuweisungen in Höhe von zuletzt 2,6 Mrd. Euro an die Gemeinden und Gemeindeverbände, die einen immer größeren Teil des Landesetats beanspruchen. Dabei hat das Land diese Zuweisungen im Laufe der Jahre stärker erhöht, als es der Zunahme der eigenen Einnahmen entsprach.

Von den staatlichen Aufgabengebieten beanspruchte der Bildungsbereich mit fast 39% den größten Teil aller Landesmittel. Für das Schulwesen gab das Land im Jahr 2005 insgesamt 2,4 Mrd. Euro aus, weitere 841 Mill. Euro für die Hochschulen. Damit ist der Anteil seit der Gründung des Landes deutlich gestiegen; 1950 lag er erst bei 18%. Überproportional expandierten auch die Ausgaben für Polizei und Gerichte, für die 2005 insgesamt 1,3 Mrd. Euro aufgewendet wurden. Dies entsprach einem Anteil von 15% an den unmittelbaren Ausgaben (1950: 26 Mill. Euro bzw. 12,4%).

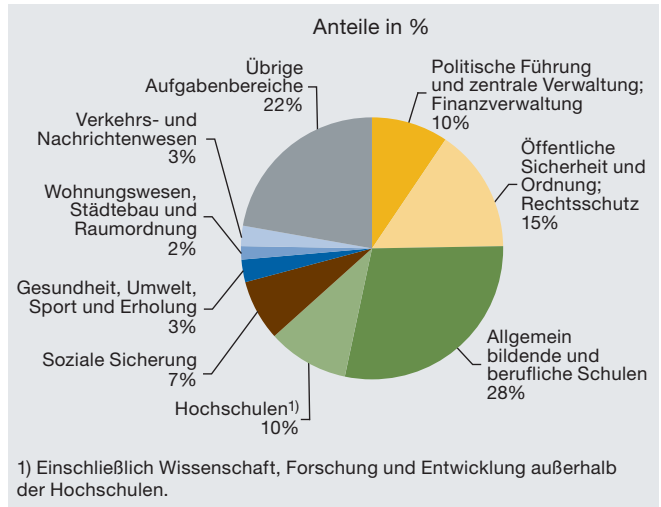
Bildungsbereich beansprucht größten Teil des Landesetats

Die Aufwendungen für die soziale Sicherung stiegen zwischen 1970 und 2001 von 363 Mill. auf 891 Mill. Euro, sind seither jedoch rückläufig und beliefen sich zuletzt 2005 auf 626 Mill. Euro. Die Abnahme dürfte maßgeblich auf die Reform der Sozialhilfe zurückzuführen sein.

Der beschriebenen Entwicklung der Ausgaben steht eine ständige Erhöhung der Einnahmen gegenüber. Diese wurde wesentlich durch eine verbesserte Steuer-

Kräftiges Wachstum der Steuereinnahmen

**S 2** Unmittelbare Ausgaben des Landes 2005 nach Aufgabenbereichen



basis erreicht: Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den Gesamteinnahmen stieg von 54% im Jahr 1965 auf 69% im Jahr 2005. Infolgedessen war das Land in einem immer geringeren Maße auf Zuweisungen des Bundes angewiesen. Der Anteil dieser Zuweisungen an den Gesamteinnahmen ging im gleichen Zeitraum von 20 auf 10% zurück.

Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Gebühren und sonstigen Entgelten erreichten im Jahr 2005 ein Volumen von 405 Mill. Euro. Sie trugen damit 4% zu den Gesamteinnahmen bei; 1950 lagen sie mit 26 Mill. Euro noch bei einem Anteil von 10,3%.

Aufgrund der Entwicklung in den vergangenen Jahren kann das Land heute 83% seiner Gesamteinnahmen aus unmittelbaren Einnahmen erzielen, während die Zahlungen vom öffentlichen Bereich 17% ausmachen; 1965 trugen die Zahlungen vom öffentlichen Bereich noch 35% zu den Gesamteinnahmen bei.

## Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände

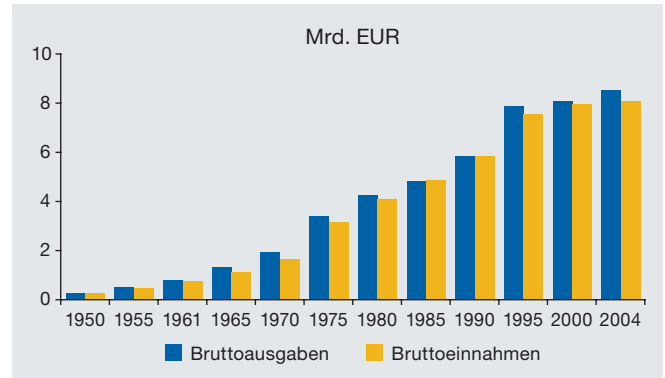
Die Gesamtausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände beliefen sich im Jahr 2004 auf 6,9 Mrd. Euro.

Personalausgabenquote nahezu konstant

Aufgrund der anders gearteten Aufgabenstellung der Gemeinden und Gemeindeverbände haben die Personalausgaben ein sehr viel geringeres Gewicht als beim Land. Während die Personalausgabenquote zu Beginn der 1950er-Jahre mit 26,3% ihren höchsten Stand hatte, betrug sie zuletzt noch 23%.

S 3

## Bruttoausgaben und Bruttoeinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände 1950–2004



Die Bedeutung der Sachinvestitionen ist seit Jahren tendenziell rückläufig. Im Jahr 2004 wurde für Sachinvestitionen 1 Mrd. Euro ausgegeben, das entsprach einem Anteil von 12% der Bruttoausgaben. In den 1960er- und Anfang der 1970er-Jahre wurden mit bis zu 40% noch wesentlich größere Teile der kommunalen Budgets in Sachanlagen investiert. Diese Entwicklung ist insbesondere auf drei Faktoren zurückzuführen:

Gewicht der Sachinvestitionen rückläufig

- (1) Infolge der umfangreichen Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Krieg hatte die lokale Infrastruktur einen hohen Ausbaustand erreicht.
- (2) Die angespannte Haushaltslage zwang zu Kürzungen der investiven Mittel.
- (3) In zunehmendem Maße wurden Aufgaben, wie z. B. Versorgung, Entsorgung oder Verkehr, für die in der Regel sehr hohe Beträge investiert werden, aus den Haushalten ausgegliedert und in Eigenbetriebe überführt.

Überdurchschnittlich zugenommen haben hingegen der laufende Sachaufwand und die Zahlungen an den nichtöffentlichen Bereich – wozu neben den Zinsausgaben für Kreditmarktmittel auch die Zahlungen

Wachsende laufende Sachaufwendungen und soziale Leistungen

von sozialen Leistungen und Subventionen gehören – die sich im Jahr 2004 auf 3,5 Mrd. Euro beliefen. Der Anteil dieses Ausgabenblocks hat sich damit von 31% auf nunmehr 41% erhöht.

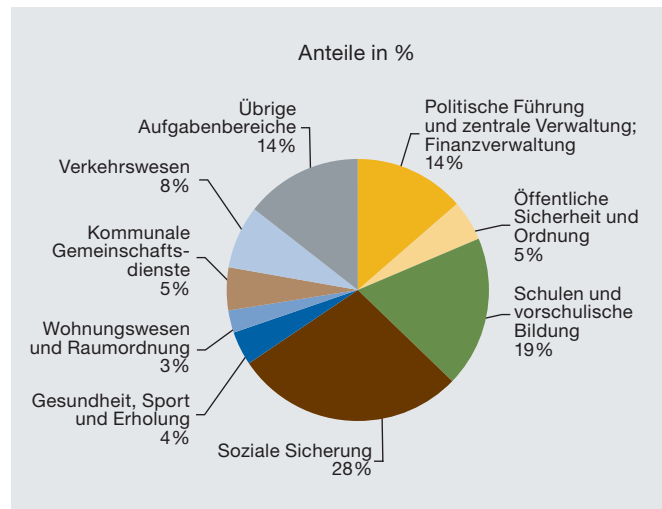
Die Verwaltungsreform im kommunalen Sektor, durch die zwischen 1968 und 1972 u. a. die Verbandsgemeinde landesweit als eine neue Verwaltungsebene eingeführt wurde, führte zu einem sprunghaften Anstieg des Anteils der Zahlungen an den öffentlichen Bereich. Da sich die Verbandsgemeinden überwiegend mit Hilfe von Umlagen bei ihren Ortsgemeinden finanzieren, hatte die Gründung der Verbandsgemeinden zwangsläufig eine erhebliche Erhöhung des Zahlungsverkehrs zwischen den kommunalen Körperschaften zur Folge. Damit stiegen diese Zahlungen von 10% der Bruttoausgaben im Jahr 1970 auf 20% im Jahr 1975. Heute werden 2 Mrd. Euro innerhalb des öffentlichen Bereichs umgeschichtet, was einem Anteil von 24% an den Kommunaletats entspricht.

Soziale Sicherung ist der bedeutendste kommunale Aufgabenbereich

Das meiste Geld gaben die Gemeinden und Gemeindeverbände für die soziale Sicherung aus. Hierfür wurden im Jahr 2004 insgesamt 1,8 Mrd. Euro gezahlt, das entsprach einem Anteil von 28% an den unmittelbaren Ausgaben. Mitte der 1970er-Jahre nahmen Gesundheit, Sport und Erholung unter den kommunalen Aufgabengebieten noch den ersten Platz ein. Mit der Ausgliederung der kommunalen Krankenanstalten aus den Haushalten ist die Bedeutung dieses Bereichs jedoch gesunken. Ähnliches gilt für die kommunalen Gemeinschaftsdienste, die bis Mitte der 1980er-Jahre erhebliche Teile der unmittelbaren Ausgaben banden, aber danach durch Ausgliederungen aus den Haushalten deutlich an Gewicht verloren.

S 4

Unmittelbare Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände 2004 nach Aufgabenbereichen



Das Bildungswesen ist heute – gemessen an den unmittelbaren Ausgaben – das zweitgrößte kommunale Aufgabengebiet. Im Jahr 2004 wurden hierfür 1,2 Mrd. Euro ausgegeben (19%). Die Aufwendungen sind damit im Zeitablauf überproportional gewachsen (1950: 19 Mill. Euro bzw. 8,7%).

Bildungswesen ist zweitwichtigstes kommunales Betätigungsfeld

Der Anteil der unmittelbaren Ausgaben für das Verkehrswesen, die in erster Linie durch den Straßenbau bestimmt werden, lag in den 1950er- und 1960er-Jahren noch bei etwa 14%. Das Verkehrswesen stellte damit zeitweise den ausgabenstärksten Aufgabenbereich dar. In der Folgezeit ging dieser Anteil jedoch aufgrund des abnehmenden Bedarfs an neuen Straßen auf heute 8% zurück.

Die unmittelbaren Ausgaben für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sind stärker gestiegen als die in allen anderen Aufgabengebieten. Mit einem Anteil von 5% im Jahr 2004 hat dieser Bereich jedoch im gesamten Spektrum der kommunalen Aufgaben nur eine relativ geringe Bedeutung.

Starkes Wachstum der Einnahmen

Die Bruttoeinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände beliefen sich im Jahr 2004 auf 8 Mrd. Euro. Obwohl sie seit 1970 stärker wuchsen als die Ausgaben, reichten sie nicht zur Finanzierung der Aufgaben aus, so dass die Aufnahme von Krediten erforderlich war.

Die Steuereinnahmen tragen heute 30% zu den Bruttoeinnahmen bei, wobei die Quote im Zeitablauf vielfältigen Schwankungen unterlag. Diese wurden sowohl durch die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst als auch von Änderungen in der Steuerverteilung und von Steuerrechtsänderungen verursacht. Anfang der 1960er-, in den 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre lag der Wert bei 35%.

Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit sowie die Gebühren und sonstigen Entgelte spielen eine geringere Rolle. Sie trugen 2004 lediglich 5 bzw. 4% zu den Bruttoeinnahmen bei.

Wachsende Bedeutung der Umlagen von Gemeinden und der Zuweisungen des Landes

Wegen der vergleichsweise schmalen Steuerbasis der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der geringen eigenen Einkünfte erreichten die unmittelbaren Einnahmen im Jahr 2004 einen Anteil an den Bruttoeinnahmen von 51%. Da die Quote bis Mitte der 1980er-Jahre zum Teil deutlich über 60% lag, sind die Kommunen in immer stärkerem Umfang auf die Zahlungen vom öffentlichen Bereich angewiesen. Dabei handelt es sich derzeit zu 20% um Zahlungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden, durch die überwiegend der Finanzbedarf der übergeordneten Gemeindeverbände abgedeckt wird, und zu 29% um Zahlungen, die hauptsächlich vom Land stammen.

## Personal des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände

Sicherheit, Bildung, Rechtsschutz, Verwaltung: Dafür waren im Jahr 2005 knapp 105 000 Vollzeit- und fast 52 000 Teilzeitbeschäftigte beim Land, den Gemeinden und den Gemeindeverbänden tätig. Im Jahr 1950 waren es rund 75 000 Vollzeitkräfte. Insbesondere der Bildungsbereich hat in den 1960er- und 1970er-Jahren für eine starke Zunahme des Personals gesorgt; steigende Schülerzahlen sowie der Ausbau der Hochschulen und der vorschulischen Betreuung schlugen sich hier nieder.

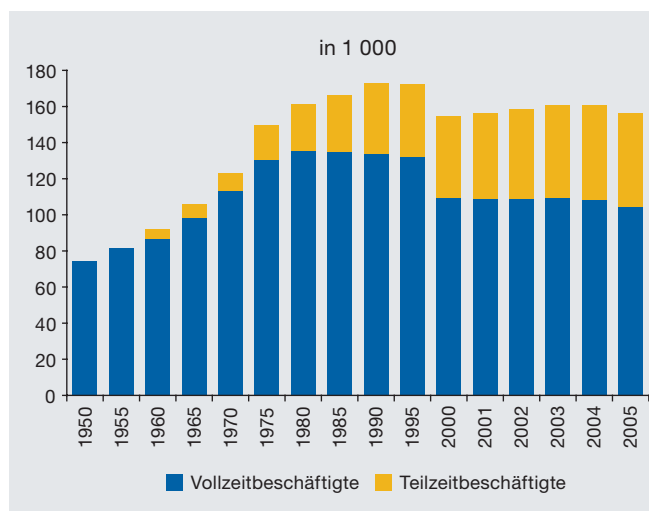
Bildungssektor sorgte für Anwachsen des Landespersonals

Beim Land sind rund zwei Drittel und bei den Kommunen rund ein Drittel der Beschäftigten angestellt. Im Landesdienst sind die Bereiche Bildung und Öffentliche Sicherheit von besonderer Bedeutung. Bei den Kommunen konzentrieren sich die Beschäftigten vor allem auf die Bereiche Soziale Sicherung, Allgemeine Verwaltung und Öffentliche Einrichtungen (z. B. Bauhof, Abwasser- und Abfallbeseitigung).

Soziale Sicherung bei Kommunen dominierend

S 5

### Personal des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände 1950–2005 nach Beschäftigungsumfang



Viele Teilzeitbeschäftigte

Der öffentliche Dienst leistet über die Teilzeitbeschäftigung seit Langem einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Der Anteil der Teilzeitkräfte lag im Jahr 2005 bei rund einem Drittel. Seit den 1980er-Jahren geht die Zahl der Vollzeitbeschäftigten zurück, während es bei den Teilzeitbeschäftigten (einschließlich Altersteilzeitbeschäftigte) nach wie vor Zuwächse gibt.

### Schulden des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände

Land und Kommunen waren Ende 2005 mit 29,9 Mrd. Euro verschuldet. Hinzu kamen die Verbindlichkeiten der ausgegliederten rechtlich unselbständigen Eigenbetriebe in Höhe von 3,9 Mrd. Euro. Jeder rheinland-pfälzische Einwohner war somit rechnerisch mit nahezu 6 200 Euro Landesschulden und weiteren 1 200 Euro Gemeindegeldern belastet.

Kreditfinanzierter Aufbau der örtlichen Infrastruktur

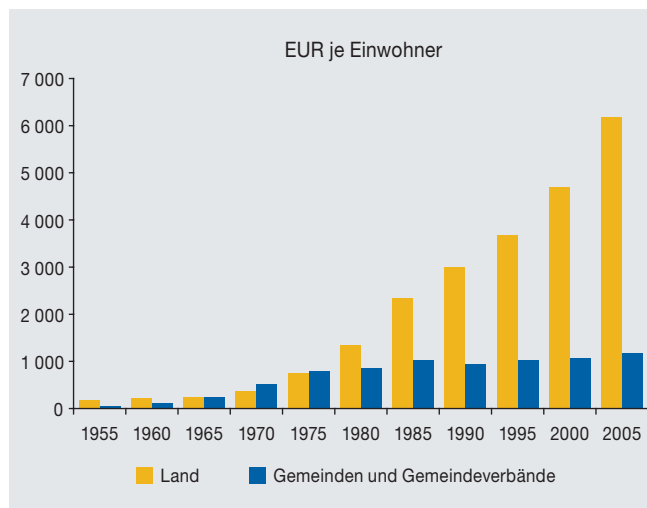
In den Anfangsjahren seines Bestehens bis 1965 erhöhte das Land seinen Schuldenstand mäßig. In dieser Zeit waren die Gemeinden und Gemeindeverbände in großem Umfang auf Fremdmittel angewiesen. Dies ist vor allem auf den Wiederaufbau der lokalen Infrastruktur nach dem Zweiten Weltkrieg zurückzuführen, der umfangreiche kreditfinanzierte Sachinvestitionen der Kommunen notwendig machte.

Zunahme der Landesschulden aufgrund staatlicher Konjunkturprogramme

Infolge der in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre immer schwieriger werdenden gesamtwirtschaftlichen Situation, der durch staatliche Konjunkturprogramme begegnet wurde, verzeichnete das Land von 1975

S 6

### Schulden des Landes sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände 1955–2005



bis 1985 eine erhebliche Zunahme des Schuldenstandes. Mitte der 1980er-Jahre war ein deutlicher Rückgang der jährlichen Zuwachsraten zu beobachten. Seit 1990 hat sich allerdings der Schuldenstand des Landes mehr als verdoppelt (+124%).

Seit Mitte der 1970er-Jahre hielten sich die Kommunen bei der Kreditaufnahme deutlich zurück; der Schuldenstand erhöhte sich seither um 62%. Dies ist neben dem geringeren Bedarf an Fremdmitteln zur Finanzierung der Ausgaben auch darauf zurückzuführen, dass Aufgaben aus den Haushalten ausgegliedert wurden. Als Folge davon wuchsen die Schulden der Eigenbetriebe beträchtlich.

Ausgliederungen bremsen Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände

Rudolf Lamping, Diplom-Volkswirt, leitet das Referat Finanzen, Steuern.