

Kommunal финанzen in Ostdeutschland – Entwicklung, strukturelle Probleme und mögliche Lösungsansätze –

Die wirtschaftliche Entwicklung der Städte und Gemeinden, ihre jeweiligen Entwicklungsstrategien sowie ihre Positionierung im nationalen wie internationalen Standortwettbewerb werden wesentlich von der Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen beeinflusst. Da die Kommunen in Deutschland die Hauptträger und -investoren im Bereich der Infrastruktur sind und – gemäß ihrer jeweiligen Größe – unverzichtbare zentralörtliche Funktionen übernehmen, ist die kommunale Finanzsituation auch von erheblicher Bedeutung für die Gesamtwirtschaft. Dies gilt in besonderem Maße mit Blick auf den wirtschaftlichen Aufholprozess im Osten Deutschlands sowie in Rückblick auf den desolaten Zustand der kommunalen Infrastruktur zum Zeitpunkt der politischen Wende und der Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung. In jüngster Zeit hat die Frage nach der Finanzausstattung der ostdeutschen Kommunen vor dem Hintergrund deutlich rückläufiger Steuereinnahmen – infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise – sowie der hierdurch veranlassten Forderungen speziell westdeutscher Städte nach mehr Finanzmitteln noch zusätzliche Relevanz erhalten.

Der vorliegende Beitrag geht anhand eines Bündels von ausgewählten Indikatoren auf der Basis der Theorie des Fiskalföderalismus¹¹⁶ zunächst den Fragen nach, inwieweit das kommunale Finanzsystem im Osten Deutschlands heute den Anforderungen entspricht, die aus ökonomischer Sicht an ein funktionsfähiges kommunales Finanzsystem zu stellen sind, welche Veränderungen im Zeitverlauf erfolgt sind und ob sich hinsichtlich des Erreichens der Anforderungen systematische Unterschiede zwischen Ost und West feststellen lassen. Anschließend wird diskutiert, welche Maßnahmen geeignet sein können, um zu einer Verbesserung

der gegenwärtigen Situation beizutragen. Die Untersuchung konzentriert sich auf eine Auswertung amtlicher Daten zu den kommunalen Kernhaushalten¹¹⁷ und knüpft an vorliegende Studien des IWH zur Analyse der Kommunal финанzen an.¹¹⁸

Ökonomische Anforderungen an die Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems

Die Einnahmen der Kommunen können grundsätzlich aus drei Quellen stammen: *Abgaben* (Steuern, Beitrags- und Gebührenzahlungen der örtlichen privaten Haushalte und Unternehmen), *Zuweisungen* („Grants-in-Aid“, Transfers von anderen öffentlichen Haushalten an eine Kommune) oder *Kreditaufnahme*. Aus der Theorie des Fiskalföderalismus sowie aus den allgemeinen ökonomischen Grundsätzen der Besteuerung¹¹⁹ lassen sich Anforderungen ableiten, die allgemein an diese Finanzierungsarten und ihre Struktur gestellt werden sollten. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf eine Reihe der wichtigsten dieser Anforderungen, die im Folgenden erläutert werden.

¹¹⁶ Hier sei nur exemplarisch verwiesen auf OATES, W. E.: *Fiscal Federalism*. New York et al. 1972. – OLSON, M.: *The Principle of „Fiscal Equivalence“ – The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, in: *American Economic Review (AER)*, Vol. 59, *Papers and Proceedings*, 1969, pp. 479-487. – BLUM, U.; DUDLEY, L.: *A Spatial Model of the State*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Journal of Institutional and Theoretical Economics)*, Vol. 147, No. 2, 1991, pp. 312-336. Vgl. auch die zusammenfassende Darstellung bei ZIMMERMANN, H.: *Kommunal финанzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*. Baden-Baden 1999, speziell S. 119 ff.

¹¹⁷ Flächendeckende und zeitnahe Angaben zu den kommunalen Nebenhaushalten, insbesondere zu den Einnahmen und Ausgaben der Schattenhaushalte in der Gestalt kommunaler Unternehmen, sind derzeit nicht verfügbar. Das IWH arbeitet daran, die kommunalen Nebenhaushalte empirisch zu erfassen sowie der ökonomischen Analyse vollständig zu erschließen, und hat hierzu vor Kurzem bereits eine Untersuchung für die Gruppe der kreisfreien Städte und die Jahre 1998-2003 vorgelegt. Es wurde u. a. gezeigt, dass die Rolle kommunaler Unternehmen im Osten wesentlich bedeutsamer als in Westdeutschland ist. Vgl. HAUG, P.: *Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte – Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus?*, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2009*, S. 220-228.

¹¹⁸ Vgl. z. B. SCHARFE, S.: *Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt*, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2006*, S. 151-156. – HAUG, P.; MICHELSEN, C.: *Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen: Zentralisierung bringt nicht nur Effizienzvorteile*, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2007*, S. 403-413. – HEIMPOLD, G.; ROSENFELD, M. T. W.: *Was bringt eine Zentralisierung gemeindlicher Verwaltungsstrukturen? – Befunde aus Fallstudien in sachsen-anhaltischen Kommunen*, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2008*, S. 45-52. – HAUG, P., a. a. O.

¹¹⁹ Vgl. hierzu z. B. SCHERF, W.: *Öffentliche Finanzen – Einführung in die Finanzwissenschaft*, Stuttgart 2009, S. 217 ff.

Steuern als primäre Quelle der Kommunalfinanzierung, Zuweisungen nur subsidiär einsetzen, Kreditaufnahme minimieren: Hinsichtlich der allgemeinen Wahl zwischen den drei zuvor genannten Finanzierungsarten sollten sich die Kommunen vorrangig aus Abgaben, speziell aus Steuererträgen, finanzieren. Kredite stellen grundsätzlich eine stets problematische Verschiebung von Lasten in die Zukunft (und auf zukünftige Generationen) dar und können eine drastische Einengung des kommunalen Handlungsspielraums bewirken, wenn der Schuldendienst große Teile der laufenden Einnahmen aufzehrt. Zuweisungen sind mit einer ganzen Reihe von Problemen verbunden. U. a. können sie auf der Seite der Bürger und der kommunalen Entscheidungsträger zu „Fiskalillusionen“¹²⁰ führen. Da die Zuweisungen (anders als Abgaben) für die Kommunen scheinbar „kostenlos“ sind, wird einer ineffizienten Mittelverwendung und einer Überdimensionierung der lokalen Infrastruktur Vorschub geleistet. Dies ist insbesondere bei Investitionszuweisungen (für den Bau oder Erhalt von kommunaler Infrastruktur) zu erwarten, die fast ausschließlich zweckgebunden vergeben werden. Hierbei spielt auch die Tendenz der kommunalen Entscheidungsträger eine Rolle, nach Möglichkeit alle „Investitionszuweisungs-Töpfe“ der Landesebene zu nutzen – ungeachtet der zumeist erforderlichen Ko-Finanzierung der Investitionen aus kommunalen Eigenmitteln sowie der möglichen Folgekosten. Hierunter leiden die politische Kultur (Tendenz zur „Fördermentalität“) sowie das bürgerschaftliche Engagement. Gerade durch die Investitionszuweisungen kommt es auf der Länderebene zu hohen Verwaltungskosten, die zusätzlich erhöht werden, wenn die Länder für die von ihnen finanziell alimentierten Bereiche der kommunalen Aufgabenerfüllung zusätzliche Regulierungen einführen. Die Vermutung liegt nahe, dass hohe Zuweisungen teilweise nicht nur Folge einer schwierigen wirtschaftlichen Lage der Empfänger sind, sondern ihrerseits auch zu einer ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung und zu Ineffizienzen bei der kommunalen Leistungserstellung beitragen.

¹²⁰ Zum Begriff der Fiskalillusion vgl. z. B. DOLLERY, B. E.; WORTHINGTON, A. C.: The Empirical Analysis of Fiscal Illusion, in: Journal of Economic Surveys, Vol. 10, 1996, pp. 261-97. – OATES, W. E.: On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey, in: G. Brennan, B. S. Grewel, P. Groenwegen (eds), Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews. Sydney 1988, pp. 65-82.

Hinzu kommt, dass Zuweisungen auf der Länderebene festgelegt werden und nur bedingt längerfristig stabil bleiben. Sie können für ihre Empfänger weder der Forderung nach kommunaler Autonomie noch dem Grundsatz der Flexibilität entsprechen, demzufolge den Kommunen eine diskretionäre Anpassung der Einnahmen an Schwankungen der Ausgaben, aber auch an Veränderungen der jeweiligen Bemessungsgrundlage von Abgaben (z. B. des Einkommens), möglich sein sollte. Dieser Aspekt verdient vor allem vor dem Hintergrund der bereits angeführten Nachteile einer zu hohen öffentlichen Verschuldung Beachtung. Denn ohne eine hinreichende Flexibilität der sonstigen Einnahmen bleibt den Kommunen kurzfristig vielfach nur die Möglichkeit, sich über den Kreditmarkt zu finanzieren. Folglich ist es wichtig, dass die Kommunen über die Möglichkeit verfügen, eigene, bewegliche Abgaben – vor allem Steuern – zu erheben.

Kommunale Steuern sollten wenig konjunkturabhängig sein und einen intrakommunalen Interessenausgleich gewährleisten können. Hinsichtlich der Frage, welche Steuerarten den Kommunen zur Verfügung stehen sollten, ist neben der Forderung nach Konjunkturalneutralität der kommunalen Einnahmen¹²¹ nicht zuletzt der Grundsatz des Interessenausgleichs¹²² von Bedeutung. Ihm zufolge sollten alle wesentlichen lokalen „Stakeholder“-Gruppen jeweils mit einer Steuerart zu den kommunalen Einnahmen beitragen. Auf der einen Seite wird hierdurch das Interesse der Stakeholder verstärkt, sich über den Einsatz der abgeführten Mittel durch die Kommunen zu informieren und eine ineffiziente Verwendung der Mittel zu sanktionieren. Auf der anderen Seite erhalten die Kommunalpolitiker durch die gruppenbezogenen Abgaben einen zusätzlichen Anreiz, die Interessen der einzelnen Stakeholder-Gruppen zu berücksichtigen und keine einseitige Bevorteilung einzelner Gruppen zu realisieren.

Einsatz von Finanzzuweisungen zur Abgeltung von räumlichen Spillovereffekten: Die Finanzie-

¹²¹ Diese Forderung wird damit begründet, dass die konjunkturpolitische Steuerung in erster Linie der Bundesebene vorbehalten sein sollte und die Kommunen keine Parallelpolitik betreiben, sondern ihrem Versorgungsauftrag unabhängig von der jeweiligen Konjunktursituation nachkommen sollten.

¹²² Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1982, S. 30.

rung der kommunalen Aufgabenerfüllung mit Hilfe von vertikalen Zuweisungen (von der Landesebene an die Kommunen)¹²³ sollte aus der Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus und speziell zur Umsetzung des von *Mancur Olson* postulierten „Prinzips der fiskalischen Äquivalenz“¹²⁴ in erster Linie erfolgen, um externe Effekte auszugleichen, die von einer Kommune infolge der Bereitstellung von zentralörtlichen Leistungen auf ihr jeweiliges Umland ausgehen. Ebenso sind Zuweisungen von der Landesebene an die Kommunen dann im Einklang mit den theoretischen Anforderungen, wenn sie für eine Finanzierung von solchen Leistungen vergeben werden, die von den Kommunen im Auftrag des Bundes, der Landesebene oder gemäß bestimmter Richtlinien des jeweiligen Landes erstellt werden. Letztere Anforderung wird vielfach auch als Grundsatz der „Konnexität“ bezeichnet.

Ausgleich von räumlichen Disparitäten in der kommunalen Finanzausstattung: Neben den bisher erläuterten, allokativen Anforderungen an das kommunale Finanzsystem wird zusätzlich darüber diskutiert, ob durch die Finanzierungsregelungen auch eine gewisse räumliche Umverteilung zwischen den Kommunen erreicht werden sollte. Hierzu gibt es in Deutschland einen parteiübergreifenden Grundkonsens dahingehend, dass eine Mindestausstattung mit kommunaler Infrastruktur (z. B. Grundschulen, Feuerwehr) in jeder Kommune vorhanden sein sollte. Dies wird auch unter dem bekannten Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ diskutiert. Sowohl die Wahl von Steuern, deren Aufkommen eine geringe räumliche Streuung aufweist, bestimmte Verfahren der Steueraufteilung (wie sie heute z. B. beim kommunalen Anteil an der Einkommensteuer praktiziert werden) als auch Regelungen im Bereich der Verteilung von Finanzzuweisungen sind für die Realisierung dieses Grundsatzes geeignet.

¹²³ Aus theoretischer Sicht wären zur Kompensation von externen Effekten der zentralen Orte eigentlich *horizontale* Finanzzuweisungen zwischen den Kommunen die richtige Lösung. In der Praxis kommen derartige Transfers aber nur in Ausnahmefällen zustande, sodass üblicherweise die Landesebene einspringen muss.

¹²⁴ Vgl. OLSON, M., a. a. O. „Fiskalische Äquivalenz“ liegt demnach dann vor, wenn eine räumliche Deckungsgleichheit zwischen der Gruppe der Nutzer und den Finanzierern einer öffentlichen Leistung sowie jener Personengruppe realisiert ist, die über die Entscheidungsrechte zur Gestaltung der betreffenden Leistung verfügt.

Anpassung der Ausgabenstruktur an den Westen – jedoch gravierende Zuweisungs-Abhängigkeit im Osten

Inwieweit entspricht das Finanzsystem der ostdeutschen Kommunen den zuvor erläuterten Anforderungen?¹²⁵ Ein Rückblick auf die Gesamtentwicklung der kommunalen Haushalte in den vergangenen zwei Jahrzehnten zeigt zunächst eine deutliche Abweichung zwischen einer Konvergenz bei den Ausgaben und Verharrungstendenzen auf der Einnahmenseite (vgl. Abbildung 1). Besonders deutlich ist der Angleichungsprozess bei den Personalausgaben festzustellen. Hier haben die ostdeutschen Kommunen die Ausgaben kontinuierlich zurückgeführt (von etwa 150% der westdeutschen Personalausgaben auf im Jahr 2007 knapp unter 100%).¹²⁶ Dies war nur mit einem drastischen Stellenabbau zu erreichen, zumal die Arbeitsentgelte im öffentlichen Dienst in der Ausgangslage deutlich unter dem westlichen Niveau lagen.

Eine Anpassung in umgekehrter Richtung vollzog sich bei den Laufenden Übertragungen an übrige Bereiche, in denen die kommunalen Sozialausgaben zum Ausdruck kommen. Infolge von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Bundes in den 1990er Jahren waren die Sozialausgaben der Kommunen im Osten zunächst deutlich niedriger als in den Alten Ländern. Der Rückbau der Arbeitsmarktpolitik war dann im Zeitverlauf mit einer deutlichen Annäherung der kommunalen Sozialausgaben im Osten an das westdeutsche Niveau verbunden.¹²⁷ Mittlerweile haben die ostdeutschen Kommunen auch ihre Sachinvestitionen weitgehend an die Verhältnisse im Westen angenähert.¹²⁸

¹²⁵ Der oben erläuterte Grundsatz der Konnexität wird bis heute bundesweit nur ansatzweise realisiert; eine Untersuchung, inwieweit es hier Ost-West-Unterschiede gibt, war im Rahmen des vorliegenden Beitrags nicht möglich.

¹²⁶ Nach Schätzungen des Deutschen Städtetags wurden für 2009 im Osten wieder etwas höhere Pro-Kopf-Personalausgaben als im Westen erwartet. Vgl. ANTON, S.; DIEMERT, D.: Gemeindefinanzbericht 2009, in: Der Städtetag, Jg. 2009, Heft 5, S. 5-85, hier: S. 7.

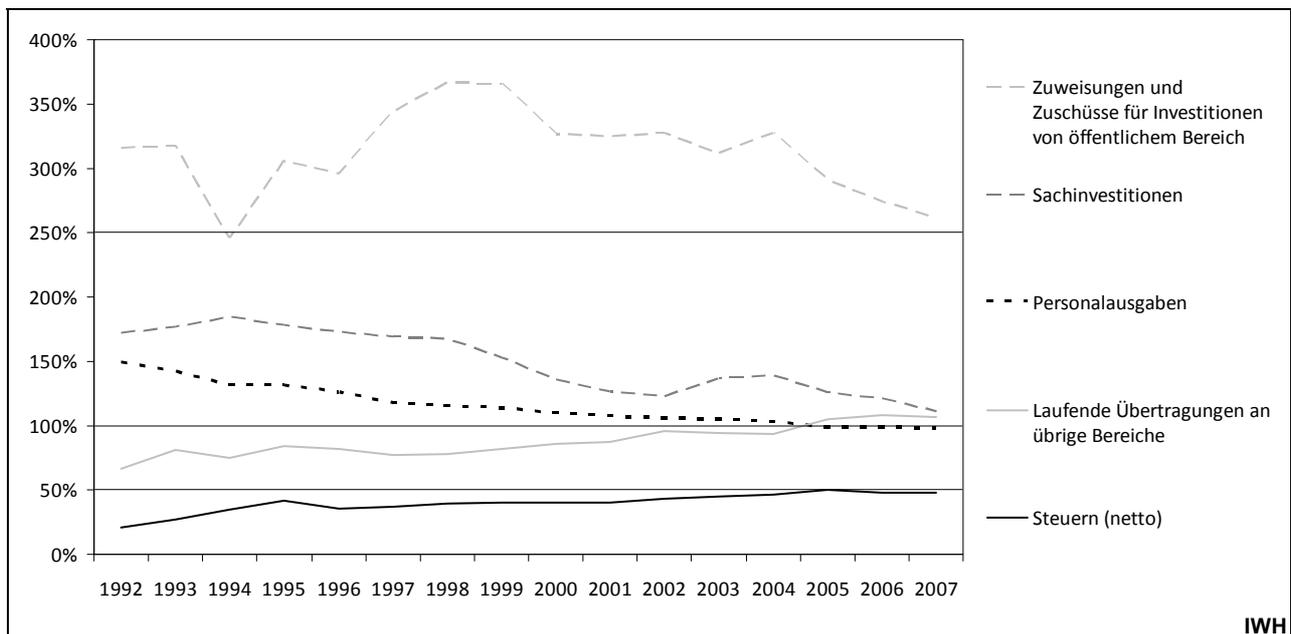
¹²⁷ Vgl. z. B. KARRENBERG, H.; MÜNSTERMANN, E.: Gemeindefinanzbericht 2002, in: Der Städtetag, Jg. 2002, Heft 4, S. 4-96, hier: S. 13.

¹²⁸ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass gemäß einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik der kommunale Investitionsbedarf pro Kopf für den Zeitraum 2006 bis 2020 in den Alten Bundesländern 8 309 Euro beträgt, in den Neuen Bundesländern und Berlin aber 9 439 Euro. Vgl. REIDENBACH, M. et al.: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen – Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Berlin 2008.

Abbildung 1:

Entwicklung ausgewählter Einnahmen- und Ausgabenarten (Euro pro Einwohner) der ostdeutschen Kommunen^a im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen (ohne Stadtstaaten)

- Werte für Westdeutschland = 100% -



^a Kreise, kreisfreie Städte plus kreisangehörige Gemeinden.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Völlig anders als bei den Ausgaben sieht es bei einem Ost-West-Vergleich auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte aus. Hier zeigen sich immer noch gravierende Unterschiede zwischen Ost und West; im Osten sind die Probleme der Steuerschwäche bzw. der Zuweisungsabhängigkeit der Kommunen wesentlich größer als im Westen. Bei den Steuereinnahmen ist es nach einer schwachen Annäherung an das westdeutsche Niveau etwa seit dem Jahr 2005 zu einer Stagnation gekommen. Die Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen verharrten seither bei einem Wert von knapp unter 50% des Westniveaus (vgl. Abbildung 1). Die Teilgruppe der kreisfreien Städte in Ostdeutschland bleibt selbst im Vergleich zu den strukturschwachen Städten des Ruhrgebiets bei den Steuereinnahmen um ein Drittel zurück, wie vorliegende Analysen des IWH zeigen.¹²⁹

Sehr deutlich ausgeprägt sind die Unterschiede ebenfalls noch immer bei den Investitionszuweisungen der Länder an die Kommunen, spiegelbildlich zum Rückstand bei den Steuereinnahmen. In Ermangelung hinreichender Eigeneinnahmen sind

die ostdeutschen Kommunen in erheblichem Maße von Zuweisungen abhängig; dies gilt natürlich nicht nur für Investitionen, sondern auch für die Finanzierung der laufenden Ausgaben mit Hilfe von Schlüsselzuweisungen. Zwar lässt sich bei den Investitionszuweisungen seit dem Ende der 1990er Jahre ein permanenter Rückgang feststellen. Gleichwohl erreichten die Investitionszuweisungen an die ostdeutschen Kommunen auch im Jahr 2007 noch mehr als 250% des entsprechenden Niveaus im Westen (vgl. Abbildung 1). Insgesamt gesehen trugen die Zuweisungen der Länderebene an die ostdeutschen Kommunen (zur Finanzierung der Verwaltungs- plus der Vermögenshaushalte) im Jahr 2007 mit nahezu 56% zu den kommunalen Gesamteinnahmen bei.¹³⁰ In den Alten Bundesländern betrug der Vergleichswert lediglich knapp 34%. Natürlich gibt es auch in den Alten Bundesländern zahlreiche Kommunen, denen es hinsichtlich ihrer Steuereinnahmen nicht besser als den meisten ostdeutschen Kommunen geht. Die Dauerhaftigkeit der Zuweisungsabhängigkeit sowie ihre nahezu flächendeckende Verbreitung im Osten

¹²⁹ Vgl. FRANZ, P.: Wo stehen die ostdeutschen Städte im gesamtdeutschen Städtesystem?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 435-444, hier: S. 443.

¹³⁰ Ohne Stadtstaaten; vgl. ANTON, S.; DIEMERT, D.: Gemeindefinanzbericht 2008, in: Der Städtetag, Jg. 2008, Heft 5, S. 5-84, hier: S. 11.

stellt allerdings ein gravierendes Strukturproblem dar.

Dabei sind die Verhältnisse innerhalb der Neuen Bundesländer keineswegs ganz einheitlich, in einigen Teilräumen ist bei den Steuern durchaus eine stärkere Annäherung an die Situation im Westen zu verzeichnen als anderswo. Dies lässt sich bereits bei einer Differenzierung der Steuereinnahmen nach den einzelnen Bundesländern verdeutlichen (vgl. Tabelle 1). Die Unterschiede in der Höhe der kommunalen Steuererträge je Einwohner dürften sich in erster Linie mit dem bekannten wirtschaftlichen Süd-Nord-Gefälle erklären lassen.

Tabelle 1:
Steuern (netto) der ostdeutschen Gemeinden im Ländervergleich, 2005-2007
- in Euro pro Einwohner -

Land	2005	2006	2007
Brandenburg	389,0	408,8	480,5
Mecklenburg-Vorpommern	332,1	367,7	359,7
Sachsen	424,2	460,1	501,6
Sachsen-Anhalt	393,2	436,6	438,5
Thüringen	351,8	387,4	409,4

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 2:
Investitionszuweisungen an die ostdeutschen Gemeinden und Gemeindeverbände^a im Ländervergleich, 2005-2007
- in Euro pro Einwohner -

Land	2005	2006	2007
Brandenburg	270,5	259,8	257,4
Mecklenburg-Vorpommern	199,2	190,4	187,2
Sachsen	213,4	193,1	230,2
Sachsen-Anhalt	238,3	228,9	210,8
Thüringen	194,9	207,8	184,1

^a Abzüglich der Investitionszuweisungen zwischen den Kommunen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Auch bei den Investitionszuweisungen lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den ostdeutschen Ländern feststellen, wie ein Blick auf Tabelle 2 zeigt.

Zum einen dürfte sich hier die unterschiedliche Steuerkraft niederschlagen; je höher die Steuerkraft einer Kommune ist, desto eher ist sie dazu in der Lage, die erforderlichen Mittel zur Ko-Finan-

zierung der Investitionszuweisungen bereitzustellen. Zum anderen gibt es aber offenbar auch unterschiedliche Regimes der Zuweisungsvergabe durch die Länder. So kann die Landesebene anstelle einer Vergabe von Investitionszuweisungen an die Kommunen in bestimmten Aufgabenbereichen selbst die Aufgabenverantwortung übernehmen und damit auch die Durchführung der erforderlichen Investitionen vollständig in Eigenregie abwickeln.

Weitgehende Angleichung der Ost-West-Unterschiede bei der kommunalen Verschuldung

Die Ausgangssituation im Jahr 1990 war für die ostdeutschen Kommunen keineswegs so, dass sie ohne vorhandene Schulden in den Standortwettbewerb innerhalb der Bundesrepublik starten konnten. Vielmehr mussten die Kommunen die Schulden der ursprünglich volkseigenen Wohnungswirtschaft übernehmen.¹³¹

Tabelle 3:
Stand der Gesamtverschuldung der Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt) in den ost- und westdeutschen Flächenländern im Jahr 2007

	in 1 000 Euro	in Euro pro Einwohner
Ostdeutschland	13 486 097	1 026,6
Westdeutschland	70 140 579	1 109,3

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Mittlerweile hat sich die Gesamtverschuldung der ostdeutschen Kommunen weitgehend an die westdeutschen Verhältnisse angeglichen, wie Tabelle 3 zeigt.¹³² Nimmt man noch die Schattenhaushalte hinzu, bei denen die Verschuldung im Osten – jedenfalls bei den kreisfreien Städten – deutlich höher ist als in Westdeutschland, so ergibt sich für die ostdeutschen Kommunen eine höhere Gesamtverschuldung pro Einwohner.¹³³ Damit ist die Kommunalverschuldung im Osten noch weit aus problematischer als in den Alten Ländern, zumal aufgrund des Auslaufens des Solidarpakts II

¹³¹ Vgl. z. B. KARREBERG, H.; MÜNSTERMANN, E.: Gemeindefinanzbericht 1991, in: Der Städtetag, Heft 2/1991, S. 80-140, hier: S. 82 f.

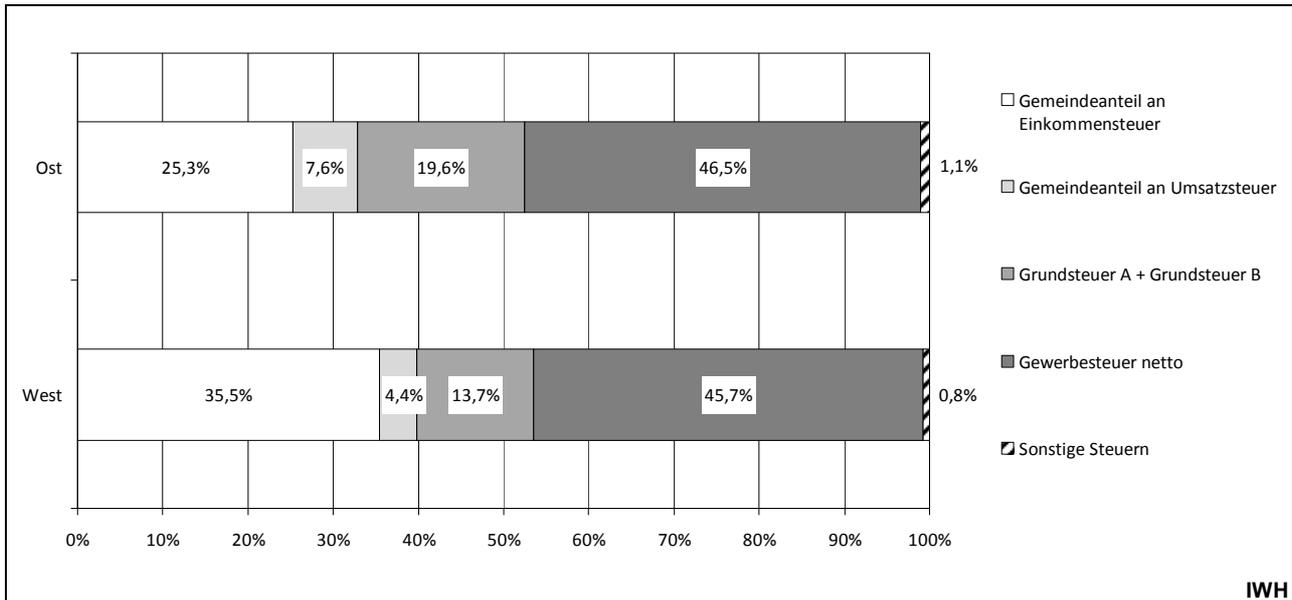
¹³² Zu unterschiedlichen Kennzahlen zur Bewertung der öffentlichen Verschuldung sowie zur Situation in Ostdeutschland – auf der Länderebene – sei auf den Beitrag von FREYE, S.: Zur Entwicklung der Verschuldung in den Neuen Ländern seit der Deutschen Einheit, in diesem Heft, S. 105-112, verwiesen.

¹³³ Vgl. HAUG, P., a. a. O., S. 226 f.

Abbildung 2:

Kommunale Steuerstruktur in Ost- und Westdeutschland (ohne Stadtstaaten)

- Anteile einzelner Steuerarten an allen Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt im Jahr 2007 -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

die verfügbaren kommunalen Finanzmittel in Ostdeutschland in den kommenden Jahren ceteris paribus abnehmen werden.

Steuerschwäche im Osten auch Folge von Mängeln im gesamtdeutschen kommunalen Steuersystem

Insgesamt gesehen, gilt das deutsche System der kommunalen Besteuerung seit langem als reformbedürftig.¹³⁴ So wird der Grundsatz des Interessenausgleichs derzeit allenfalls in Ansätzen erreicht. Die Gewerbesteuer kann aufgrund zahlreicher rechtlicher Veränderungen heute längst nicht mehr als eine Abgabe aller lokalen Unternehmen und Betriebsstätten angesehen werden. Die Grundsteuerbelastung ist so gering, dass sie kaum dazu geeignet ist, das Verhalten der Grundeigentümer oder der Mieter zu beeinflussen. Die heutige Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer sowie jene an der Einkommensteuer ähneln der Vergabe von Finanzaufweisungen. Zwar erhöht der kommunale Einkommensteueranteil das Interesse der Kommunen an Einkommensbeziehern; zwischen diesen und den Kommunen kommt aber kein unmittelbarer Zahlungsvorgang zustande, durch den

das Interesse der privaten Haushalte an der effizienten Verwendung ihrer Abgaben erhöht werden könnte. Der Grundsatz der Flexibilität wird nur bei der Gewerbe- und der Grundsteuer (durch das Recht der Kommunen, die Hebesätze autonom festzulegen) erreicht.¹³⁵ Speziell hinsichtlich der Gewerbesteuer muss zudem noch auf den Nachteil ihrer unverändert (trotz einiger Veränderungen in den letzten Jahren) hohen Konjunkturreaktivität verwiesen werden.

Abbildung 2 zeigt, dass die relativen Unterschiede bei der Ausstattung mit den zuvor genannten Abgaben zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Kommunen unverändert groß sind. Die Bedeutung der Grundsteuer für die Gesamtsteuereinnahmen ist im Osten deutlich größer als im Westen, während der Beitrag der Gewerbesteuer zum kommunalen Steueraufkommen im Osten nahezu identisch mit den Verhältnissen in den Alten Bundesländern ist. Immerhin ist damit der Anteil der beweglichen Steuern an den kommunalen Gesamtsteuereinnahmen im Osten höher als im Westen. Abbildung 2 zeigt weiterhin, dass der Anteil der Umsatzsteuer an den gesamten Steuereinnahmen der Kommunen in Ostdeutschland fast doppelt so hoch wie in den Alten Bundes-

¹³⁴ Vgl. z. B. Reform der Gemeindefinanzen – Ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung (unter Mitwirkung von G. Färber, A. Fugmann-Heesing, M. Junkernheinrich), Gütersloh 2003.

¹³⁵ Kommunale Steuerautonomie ist darüber hinaus bei den sog. Kleinen Gemeindesteuern gegeben, z. B. bei der Hundesteuer oder der Schankerlaubnissteuer.

ländern ist, wohingegen die Einkommensteuer im Vergleich zu Westdeutschland im Osten einen um zehn Prozentpunkte geringeren Beitrag zu den kommunalen Steuereinnahmen leistet.

Der niedrige Anteil der Einkommensteuer an den Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen ist in erster Linie auf die unverändert hohe Arbeitslosigkeit in weiten Teilen Ostdeutschlands zurückzuführen. Die allgemeinen Unterschiede bei der Höhe der Erwerbseinkünfte zwischen Ost und West tragen ebenfalls zum niedrigen Beitrag der Einkommensteuer für die Kommunalfinanzen bei. Dies auch deshalb, weil sich die 15%ige Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer nicht auf das Steueraufkommen in Deutschland insgesamt, sondern lediglich auf das Aufkommen innerhalb jeweils einzelner Bundesländer richtet. Während durch die heutige Regelung einer Plafondierung der Einkommen der einzelnen privaten Haushalte, die in einer Kommune ansässig sind, bei der Berechnung der Einkommensteueranteile einzelner Kommunen zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes eine Umverteilung zugunsten der einkommensschwächeren Kommunen erreicht wird,¹³⁶ kommt eine entsprechende Umverteilung nicht zustande, wenn in sämtlichen Kommunen innerhalb eines Bundeslandes nur relativ niedrige Erwerbseinkünfte zu verzeichnen sind.

Die Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen ist also auch auf die gegebenen Regelungen des kommunalen Finanzsystems zurückzuführen. Dies gilt nicht nur für die Aufteilung der Einkommensteuer. Auch weitere Regelungen, die in den Alten Ländern bereits vor 1990 existierten, mussten in Ostdeutschland aufgrund der hier gegebenen wirtschaftlichen Strukturen zu Finanzproblemen bei den Kommunen führen.¹³⁷ So knüpfen die kommunalen Steuern überwiegend am Einkommen sowie am Ertrag von Unternehmen an – Faktoren, die in strukturschwachen Kommunen systematisch eher ungünstig ausgeprägt sind. Die weniger einkommens- und ertragsabhängigen Steuern sind im gegebenen System der Steuerverteilung demgegenüber in erster Linie dem Bund und den Ländern

übertragen oder weisen – wie die Grundsteuer – veraltete Strukturen und in deren Folge nur eine relativ geringe Ergiebigkeit auf.

Ost-West-Unterschiede bei der Behandlung von Nutzenspillovers?

Die größeren und großen Städte als Anbieter zentralörtlicher Leistungen mit entsprechenden Nutzenspillovers sollten – wie oben erläutert wurde – von den Umlandkommunen einen finanziellen Ausgleich erhalten, dessen konkrete Höhe allerdings umstritten ist. Um diese Spillovers zu berücksichtigen, sollten die größeren und großen Städte durch die Regelungen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) und die im Rahmen des KFA verteilten Finanzzuweisungen besser als die übrigen Kommunen gestellt werden. In den ersten Jahren nach der Wende waren die Finanzausgleichsgesetze (FAG) in Ostdeutschland noch recht einfach konstruiert. Mittlerweile gibt es in den FAG aller ostdeutschen Flächenländer zumindest eine so genannte Einwohner-Veredelung. Mit einer wachsenden Zahl der Einwohner einer Kommune wird die reale Einwohnerzahl bei der Ermittlung des dem KFA zugrunde liegenden Finanzbedarfs der betreffenden Kommunen nicht lediglich „einfach“ (zu 100%) berücksichtigt, sondern mit Gewichtungsfaktoren multipliziert, die relativ zur Einwohnerzahl zunehmen.¹³⁸ Darüber hinaus existiert eine besondere fiskalische Behandlung der kreisfreien Städte, für die im KFA eine spezielle Schlüsselmasse zur Verfügung gestellt wird. Allerdings haben diese Regelungen nicht ausschließlich die Aufgabe, Spillovers zu berücksichtigen, sondern sollen darüber hinaus auch zur Berücksichtigung von Kosten der kommunalen Pflichtaufgaben dienen, bei denen die Politik von einem in Relation zur Gemeindegröße überproportionalen Anstieg ausgeht.¹³⁹

Eine differenzierte empirische Analyse aller Städte mit zentralörtlichen Aufgaben war im Rahmen dieses Beitrags nicht möglich.¹⁴⁰ Zur Ver-

¹³⁶ Bei der Plafondierung wird nicht das gesamte Einkommen eines Steuerzahlers für die Ermittlung der Anteile einzelner Kommunen an der Einkommensteuer herangezogen, sondern nur das Einkommen bis zu einem einheitlichen Sockelbetrag je Steuerzahler. Vgl. zu diesem Verfahren die Darstellung bei ZIMMERMANN, H., a. a. O., S. 175-179.

¹³⁷ Vgl. hierzu auch den Beitrag von VAN DEUVERDEN, K.: Auch nach 20 Jahren: Steuereinnahmen in den Neuen Ländern schwach, S. 91-104, in diesem Heft.

¹³⁸ Vgl. zu diesem Verfahren z. B. die Darstellung bei ZIMMERMANN, H., a. a. O., S. 243-254.

¹³⁹ Dies entspricht dem so genannten Brechtschen Gesetz, dessen empirischer Gehalt allerdings fraglich ist.

¹⁴⁰ Im Rahmen einer detaillierten Untersuchung auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und für die Bundesländer Sachsen-Anhalt sowie Baden-Württemberg konnte an anderer Stelle gezeigt werden, dass es durch den KFA in beiden Ländern im Untersuchungszeitraum von 1995-2004 zu einer finanziellen Besserstellung der kreisfreien Städte kam. Allerdings kam es in Baden-Württemberg – anders als in Sachsen-Anhalt – auch zu einer gewissen

einfachung und groben Herausarbeitung möglicher Ost-West-Unterschiede erfolgt lediglich ein Vergleich zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum. Tabelle 4 enthält eine Gegenüberstellung der finanziellen Position der kreisfreien Städte in Ostdeutschland und jener im Westen. Dabei wird unter der finanziellen Position die Relation zwischen den Pro-Kopf-Einnahmen in den kreisfreien Städten und den Pro-Kopf-Einnahmen aller Kommunen (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) verstanden.

Tabelle 4:

Die finanzielle Position der kreisfreien Städte in Ost- und Westdeutschland (nur Flächenländer)

- Relation der Einnahmen pro Einwohner in den kreisfreien Städten zu den Einnahmen pro Einwohner aller Kommunen^a im Jahr 2007, in %, nach ausgewählten Einnahmearten -

Region	Steuern ^b	Allgemeine/ Laufende Zuweisungen ^c	Investitions- Zuweisungen ^c	Gesamt- einnahmen der laufenden Rechnung ^d
Ost	125,6	112,1	103,5	115,2
West	136,6	106,4	95,4	125,7

^a Kreisfreie Städte plus kreisangehörige Gemeinden plus Kreise. – ^b Nettoeinnahmen. – ^c Bereinigt um Zahlungen zwischen den Kommunen. – ^d Kernhaushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Wie aus Tabelle 4 zu entnehmen ist, zeigt sich sowohl bei den laufenden Zuweisungen als auch bei den Investitionszuweisungen in Ostdeutschland eine Präferenz der Landespolitik zugunsten der kreisfreien Städte, die stärker ausgeprägt als im Westen ist. Aufgrund der Steuerschwäche der ostdeutschen kreisfreien Städte im Vergleich zu ihren westdeutschen Pendanten (vgl. Spalte 2 in Tabelle 4) kommt es bei den Gesamteinnahmen allerdings zu einer ungünstigeren Position der ostdeutschen im Vergleich zu den westdeutschen kreisfreien Städten. Die Steuerschwäche der kreisfreien Städte wird also nur bedingt kompensiert. Gleichwohl sind die Pro-Kopf-Gesamteinnahmen der kreisfreien Städte auch in Ostdeutschland höher als die

Besserstellung des peripheren, nichtstädtischen Raums. Vgl. ROSENFELD, M. T. W.; HEIMPOLD, G.: Macht Stadtluft die Kommunen reich? – Zur „Gleichwertigkeit“ der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich, in: M. T. W. Rosenfeld, D. Weiß (Hrsg.), Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 351. Hannover 2010, S. 194-219.

Pro-Kopf-Gesamteinnahmen der Kommunen insgesamt. Das Auslaufen des Solidarpakts II wird in den kommenden Jahren ceteris paribus zu einer Verschlechterung der Position der kreisfreien Städte im Osten führen, weil die zur Verteilung im KFA verfügbaren Mittel abnehmen werden.

Bei den Investitionszuweisungen zeigt sich in Tabelle 4 bei den kreisfreien Städten im Westen ein Wert von unter 100%. Dies deutet auf eine Präferenz der westdeutschen Landesregierungen hin, bei der Vergabe von Investitionszuweisungen den kreisangehörigen Raum zu bevorzugen. Aufgrund ihrer Steuerstärke sind die westdeutschen kreisfreien Städte vergleichsweise weniger als die übrigen Kommunen auf Zuweisungen aus den Landesbudgets angewiesen.¹⁴¹

Die vergleichsweise ungünstige Position der kreisfreien Städte in Ostdeutschland beim KFA ließe sich damit rechtfertigen, dass die kreisfreien Städte im Osten im Vergleich zur Gesamtheit aller kreisfreien Städte im Westen hinsichtlich ihrer durchschnittlichen Einwohnerzahl kleiner sind (136 000 Einwohner im Osten im Vergleich zu 211 000 Einwohnern im Westen, Stand 31. Dezember 2007)¹⁴² und demgemäß möglicherweise auch weniger zentralörtliche Funktionen übernehmen müssen als ihre westdeutschen Pendanten. Natürlich gibt es aber auch im Westen zahlreiche kleine Oberzentren. Zudem erscheint es fraglich, ob bei der Festlegung der Gewichtungsfaktoren solche differenzierten Überlegungen tatsächlich eine Rolle spielen. Eher wäre anzunehmen, dass in den Neuen Bundesländern insgesamt ein politisches Übergewicht der Vertreter des kreisangehörigen Raums gegeben ist und/oder eine gezielte Politik verfolgt wird, deren Anliegen eine Stärkung des kreisangehörigen Raums aufgrund vermuteter „Sonderlasten der Fläche“ oder der Folgewirkungen des demographischen Wandels (Problem der Kostenremanenz) sein könnte. Bislang enthält aber im Osten nur der brandenburgische KFA einen expliziten Flächenansatz, im Westen ist dies in Rheinland-Pfalz der Fall, in einigen westdeutschen Bundesländern (so in Hessen oder dem Saarland) wird im Rahmen des KFA eher der Einwohnerzuwachs in einer Kommune prämiert.

¹⁴¹ Wie bereits an anderer Stelle vermerkt wurde, können die interregionalen Unterschiede bei den Investitionszuweisungen auch durch unterschiedliche staatliche Regimes bei der Allokation von Zuständigkeiten zwischen der Landesebene und den Kommunen bedingt sein.

¹⁴² Berechnungen des IWH auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamts.

Im Osten – noch – geringere räumliche Disparitäten bei den kommunalen Steuereinnahmen

Wie Tabelle 5 verdeutlicht, zeigt sich in Ostdeutschland insgesamt eine geringere Streuung der kommunalen Steuereinnahmen (vgl. Spalten 3-5) als im Westen. Dies gilt sowohl für das Jahr 1995 als auch für das Jahr 2007. Dieser Befund lässt sich als Konsequenz der im Westen im Vergleich zu den Neuen Ländern unverändert größeren räumlichen Disparitäten bei den privatwirtschaftlichen Aktivitäten interpretieren. Die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Bereich der kommunalen Steuereinnahmen ist innerhalb der Neuen Länder stärker als im Westen realisiert – aber auf einem insgesamt deutlich niedrigeren Niveau als im Westen. Ein Blick auf die Spalte 6 zeigt, dass es bei den laufenden Gesamteinnahmen zwischen den Neuen Bundesländern und Westdeutschland nur geringe Unterschiede hinsichtlich der Variationskoeffizienten gab, was auch auf eine hohe Ausgleichsintensität im KFA im Westen zurückzuführen sein dürfte.

Tabelle 5:
Streuung der kommunalen Einnahmen in Ost- und Westdeutschland
- Variationskoeffizienten der Pro-Kopf-Einnahmen in den Jahren 1995 und 2007, nach ausgewählten Einnahmearten, ohne Stadtstaaten -

Jahr	Region	Ein- kommen- steuer	Gewerbe- steuer (netto)	Grund- steuer (A plus B)	Gesamt- einnahmen der laufenden Rechnung ^a
1995	Ost	0,105	0,484	0,196	0,300
	West	0,186	0,510	0,297	0,305
2007	Ost	0,184	0,377	0,153	0,334
	West	0,227	0,635	0,250	0,323

^a Einnahmen der Verwaltungshaushalte insgesamt; vierteljährliche Kassenergebnisse.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Ein nur wenig anderes Bild ergibt sich, wenn man die Aufteilung der kommunalen Finanzmittel auf unterschiedliche Raumkategorien untersucht. Bei der Einkommensteuer sowie bei der Gewerbesteuer zeigt sich sowohl für die ostdeutschen Kommunen als auch für ihre westdeutschen Pendanten ein deutliches Gefälle bei den Pro-Kopf-Einnahmen zwischen der am stärksten verdichteten Raumkategorie (Agglomerationsräume) und der am wenigsten verdichteten Raumkategorie (ländliche Räume), wie Tabelle 6 zeigt. Bei der Gewerbesteuer ist der

Abstand zwischen den Ballungszentren und den ländlichen Räumen deutlich größer als bei der Einkommensteuer, vermutlich sowohl aufgrund des bereits erläuterten Ausgleichsmechanismus bei der Verteilung der Einkommensteuer auf die Kommunen als auch aufgrund der Konzentration von gewerbesteuerpflichtigen Großbetrieben in den Ballungsräumen. Im Westen zeigt sich für die Gewerbesteuer zwischen diesen beiden Raumkategorien ein deutlich größerer Abstand als für die Neuen Bundesländer. Dies entspricht dem bereits dargelegten Befund der im Vergleich zum Westen geringeren räumlichen Disparitäten bei den Steuereinnahmen im Osten.

Tabelle 6:
Räumliche Verteilung des kommunalen Steueraufkommens in Ost- und Westdeutschland (einschließlich Stadtstaaten)
- Mittelwert der Pro-Kopf-Einnahmen in Euro im Jahr 2007, nach ausgewählten Steuerarten und raumstrukturellen Grundtypen^a -

Raumstrukturelle Grundtypen	Einkommensteuer		Gewerbesteuer (netto)	
	Ost	West	Ost	West
Agglomerationsräume	183,7	368,3	281,1	542,7
Verstädterte Räume	122,0	311,0	219,9	339,3
Ländliche Räume	114,0	293,5	164,5	288,7

^a Grundtypen gemäß der Klassifikation der Kreise und kreisfreien Städte durch das Bundesamt für Bauwesen, Stadtentwicklung und Raumordnung (BBSR) für das Jahr 2007.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH

Mögliche Wege zur Verbesserung der Finanzsituation der ostdeutschen Kommunen

Die Aussichten auf eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Aufholprozesses in Ostdeutschland werden derzeit eher zurückhaltend eingeschätzt.¹⁴³ Eine günstigere wirtschaftliche Entwicklung würde zudem zwar zu einem Anstieg der Steuereinnahmen der ostdeutschen Kommunen beitragen können, aber nichts an den strukturellen Schwächen des kommunalen Finanzsystems ändern. Gleiches gilt für Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung der vorhandenen Einnahmemöglichkeiten sowie zur weiteren Senkung der Kosten der kommunalen

¹⁴³ Vgl. z. B. SCHEUFELE, R.; LUDWIG, U.: Der lange Weg der Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 400-407.

Aufgabenerfüllung – gleichwohl sollten entsprechende Maßnahmen natürlich realisiert werden!

Eine Kostensenkung kann entweder durch eine Effizienzsteigerung im Bereich der Leistungserstellung oder durch Reduzierung des Leistungsspektrums erreicht werden. Hinsichtlich der Effizienzsteigerung haben die ostdeutschen Kommunen in den vergangenen zwei Jahrzehnten bereits viel erreicht, was nicht zuletzt im oben dargestellten Abbau der Personalausgaben zum Ausdruck kommt. In einigen Bundesländern richten sich die Hoffnungen auf eine Reduzierung kommunaler Kosten mit Hilfe einer drastischen territorialen Vergrößerung der Kommunen. Untersuchungen des IWH haben jedoch gezeigt, dass entsprechende Effekte allenfalls in einzelnen Budgetbereichen auftreten können, während es in anderen sogar zu gemeindereforminduzierten Kostensteigerungen kommt.¹⁴⁴ Ob der Verkauf kommunaler Unternehmen an private Eigentümer – wie z. B. in Dresden – aufgrund des damit verbundenen einmaligen Zuflusses an Finanzmitteln zu einer nachhaltigen Entlastung der kommunalen Budgets führen kann, wird sich noch erweisen müssen. Auf den Verkauf lediglich deshalb zu verzichten, um die kommunalen Unternehmen als „Melkkühe“ für den allgemeinen Haushalt nutzen zu können, ist jedoch sehr fragwürdig; die Gewinne kommunaler Unternehmen sollten vorrangig an die Kunden weitergegeben werden.

Hinsichtlich der Ausschöpfung der kommunalen Einnahmequellen zeigt Tabelle 7, dass die kommunalen Hebesätze bei der Gewerbesteuer zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Kommunen heute nicht mehr sehr weit voneinander entfernt sind. Viel Spielraum zu einer Erhöhung bleibt den ostdeutschen Kommunen bei Berücksichtigung ihrer Standortqualität nicht; natürlich kann sich dies für einzelne Kommunen anders darstellen.

Eine Erhöhung von Gebühren oder der Eintrittspreise für kommunale Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie die Einführung zusätzlicher kommunaler Steuern, auf deren Erhebung in den ostdeutschen Städten und Gemeinden (anders als im Westen) bislang verzichtet wurde, werden für sich genommen nicht ausreichen, um den finanziellen Handlungsspielraum der ostdeutschen Kommunen wesentlich zu erweitern. Diese Möglich-

keiten zur Verbesserung der Einnahmensituation könnten aber stärker als bisher genutzt werden.

Tabelle 7:
Gewerbesteuer-Hebesätze in Ost- und Westdeutschland

- Mittelwerte und Variationskoeffizienten in den Jahren 1995 und 2007, ohne Stadtstaaten -

Jahr	Region	Mittelwert	Variationskoeffizient
1995	Ost	332,92	0,130
	West	355,13	0,125
2007	Ost	354,26	0,147
	West	367,81	0,123

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Strukturelle Reformen der Kommunalfinanzen durch Bund und Länder können sich selektiv auf die Neuen Länder oder auf die gesamte Bundesrepublik beziehen. In den 1990er Jahren gab es Vorschläge, das kommunale Finanzsystem im Osten abweichend von den Verhältnissen im Westen zu gestalten. So wurde u. a. darüber diskutiert, bei der Verteilung der Einkommensteuer auf die Kommunen auch die örtlichen Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zu berücksichtigen.¹⁴⁵ Ein anderer Vorschlag bezog sich auf die Aussetzung der Gewerbesteuerumlage für die ostdeutschen Kommunen.¹⁴⁶ Darüber hinaus wäre es denkbar gewesen, den Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer (15% des Aufkommens) für Ostdeutschland zu erhöhen. Ebenso wäre eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils möglich gewesen. Betrachtet man exemplarisch den Vorschlag, die Gewerbesteuerumlage auszusetzen, so wären die gesamten kommunalen Steuereinnahmen in Ostdeutschland z. B. im Jahr 2007 immerhin um 5,7% höher gewesen, als dies tatsächlich der Fall war.¹⁴⁷ Es ist zu bedenken, dass die Gewerbesteuerumlage 1969/70 im Gegenzug zur Einführung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer implementiert wurde, um die Abhängigkeit der Kommunen von der Gewerbesteuer zu mildern, die sich wegen

¹⁴⁵ Vgl. zu dieser Diskussion KARRENBERG, H.; MÜNSTERMANN, E.: Gemeindefinanzbericht 1997, in: Der Städtetag, Jg. 1997, Heft 3, S. 129-209, hier: S. 150.

¹⁴⁶ Zur Kritik der Einführung der Gewerbesteuerumlage für die ostdeutschen Kommunen ab 1993 vgl. KARRENBERG, H.; MÜNSTERMANN, E.: Gemeindefinanzbericht 1994, in: Der Städtetag, Jg. 1994, Heft 3, S. 134-220, hier: S. 192.

¹⁴⁷ Nach Berechnungen des IWH auf der Basis von Angaben des Statistischen Bundesamts.

¹⁴⁴ Vgl. HAUG, P.; MICHELSEN, C, a. a. O., sowie HEIMPOLD, G.; ROSENFELD, M. T. W., a. a. O.

der starken Konjunktur-Reagibilität negativ auf die kommunale Finanzsituation auswirkt.¹⁴⁸ Allerdings zeigt sich gerade derzeit – im Verlauf der gegenwärtigen Weltfinanz- und Wirtschaftskrise – wieder einmal, dass das gegenwärtige kommunale Steuersystem nach wie vor alles andere als konjunkturneutral ist.

Die diskutierten Möglichkeiten einer Sonderregelung der Steuerverteilung für Ostdeutschland könnten dazu beitragen, das Problem der Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen zu reduzieren. Entsprechende Maßnahmen werden sich heute jedoch vermutlich nicht mehr politisch realisieren lassen. Es bleiben demnach zwei Möglichkeiten, um die Steuereinnahmen der Kommunen in den Neuen Ländern zu erhöhen. Die ostdeutschen Länder könnten auf Anteile an den Gemeinschaftssteuern zugunsten ihrer Kommunen verzichten und zur Gegenfinanzierung die Zuweisungen kürzen. Oder der Bundesgesetzgeber könnte sich zu der seit Jahren geforderten Gemeindefinanzreform entschließen, die u. a. in der Einführung einer Bürgersteuer und einer kommunalen Unternehmensteuer sowie in einer Modernisierung der heutigen Grundsteuer zum Ausdruck kommen könnte.¹⁴⁹ Damit wird – neben einer Stärkung der kommunalen Autonomie¹⁵⁰ und einer verbesserten Realisierung des intrakommunalen Interessenausgleichs¹⁵¹ – auch angestrebt, die Relevanz von gewinnunabhängigen Elementen der lokalen Wertschöpfung für die kommunalen Steuererträge zu erhöhen. Dies wäre gerade für die ostdeutschen Kommunen von Vorteil.

Durch einen ergänzenden Umbau der KFA-Systeme der Länder könnte es gelingen, eine im Vergleich zum Status quo bessere – und: stärker spürbare – Kompensation der größeren Städte und Gemeinden in Ostdeutschland für die von ihnen angebotenen zentralörtlichen Leistungen zu erreichen. Dies wäre etwa durch die Einführung von speziellen „Zentralitätstransfers“ von der Länderebene an die Kommunen mit zentralörtlichen Leistungen möglich. Darüber hinaus könnte es im

KFA auch zur Einführung einer Kategorie von speziellen „Entgelttransfers“ zur Finanzierung jener kommunalen Leistungen kommen, deren Niveau und Kosten (wesentlich) vom Bund oder vom jeweiligen Bundesland bestimmt werden. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung könnte damit dem Konnexitätsprinzip besser als bisher entsprochen werden; gerade für strukturschwache Kommunen (wie im Osten Deutschlands) mit hohen Belastungen durch Sozialausgaben könnte es hierdurch zu einer Verbesserung der finanziellen Lage kommen.

Bislang sah es nicht danach aus, dass Initiativen zur Realisierung der dargestellten Reformmaßnahmen eine Aussicht auf politische Umsetzung haben könnten. Der Umstand, dass aufgrund der gegenwärtigen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise neben den ostdeutschen Städten und Gemeinden auch mehr und mehr westdeutsche Kommunen in eine finanzielle Schieflage geraten, könnte den Reformbestrebungen aber vielleicht neuen Schwung verleihen.

Martin T. W. Rosenfeld
(*Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de*)

¹⁴⁸ Vgl. STRAUSS, F. J.: Die Finanzverfassung. München 1969, S. 93.

¹⁴⁹ Vgl. z. B. Reform der Gemeindefinanzen – Ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung, a. a. O.

¹⁵⁰ Durch das Recht der Kommunen, die Steuer- bzw. zumindest die Hebesätze für die genannten Steuerarten zu bestimmen.

¹⁵¹ U. a. durch eine unmittelbare Zahlungsverpflichtung der privaten Haushalte bei der Bürgersteuer.