gionen entstehen. Die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte wird für alle Beteiligten auch ein Lernprozeß sein müssen, da die regionalpolitischen Erfahrungshorizonte der in den Regionalisierungsprozeß involvierten Kräfte zweifellos sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Später dürfte der Druck zunehmen, auch Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen zu dezentralisieren. Noch immer bestehende kommunale Verwaltungsprobleme und ein stark ausgleichsorientiertes kommunales Finanzsystem setzen hier derzeit aber noch enge Grenzen. Mittel- und langfristig könnte an eine „echte" Dezentralisierung von Aufgaben- und Finanzverantwortung gedacht werden, die die Effizienzvorteile eines „Systems konkurrierender Regionen" erschließt. Vor jedem weiteren Schritt müssen allerdings die Bedingungen hierfür auf ihre Tragfähigkeit überprüft werden.

Gerhard Heimpold und Martin Junkernheinrich

Ostdeutsche Kommunen verbessern ihre Standortqualität durch Umweltschutzinvestitionen

Bedingt durch Anpassungszwänge an neue anspruchsvollere Umweltschutzregelungen und begünstigt durch den massiven Einsatz von Fördermitteln haben ostdeutsche Kommunen umfangreich in den Umweltschutz investiert. Das zeigten Befragungen und Untersuchungen des IWH[26]. Schwerpunkt war die Abwasserbeseitigung, für welche Städte und Gemeinden auch entsorgungspflichtig sind. Mit den Investitionen wurden Umweltentlastungen vor allem im Gewässerbereich erzielt. Weitere Investitionen sind jedoch erforderlich, um ein vergleichbares Niveau der Umweltschutzinfrastruktur wie in Westdeutschland zu erreichen. Zur Lösung der Finanzierungsprobleme dieser und anderer dringlicher Aufgaben der Kommunen ist die Fortsetzung der umfangreichen Fördermaßnahmen nicht vorteilhaft. Günstiger erscheint die Verbesserung der Finanzausstattung der kommunalen Haushalte.

Stellenwert und Umfang der Umweltschutzinvestitionen

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wurde in der DDR sträflich vernachlässigt. So lagen zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung erhebliche Umweltbelastungen und Defizite der Umweltschutzinfrastruktur vor. Dadurch wurde nach der Wende die Entwicklung und Ansiedlung von Gewerbe in vielen ostdeutschen Kommunen be- oder gar verhindert. Die Überwindung dieser Standortnachteile erfordert enorme Investitionen in den Umweltschutz. Angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte ist nach dem Stellenwert von Umweltschutzmaßnahmen zu fragen. Vor diesem Hintergrund hat das IWH die Investitionstätigkeit ostdeutscher Kommunen im Umweltschutz untersucht. Unter anderem wurden Umfang und Struktur bisheriger Umweltschutzinvestitionen ermittelt sowie begünstigende und hemmende Faktoren für die Investitionen analysiert. Die Untersuchungen stützen sich auf eine Befragung von Städten und Gemeinden, die Auswertung von umweltrelevanten Förderprogrammen und -statistiken sowie auf Gespräche in Kommunalverwaltungen.

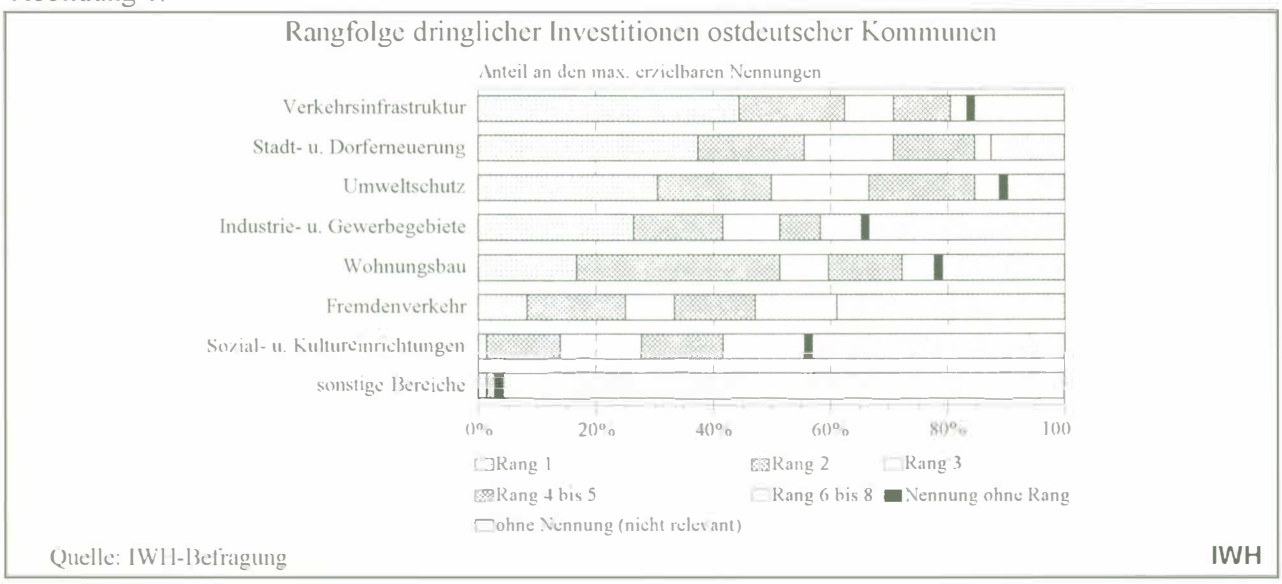
Die Erhebung[27] zeigte, daß Umweltschutzinvestitionen für die Kommunen einen hohen Stellenwert besitzen (vgl. Abbildung 1).

Die Befragten sollten nur jene Investitionsbereiche benennen und mit Rängen bewerten, die sie als dringlich ansehen (höchste Dringlichkeit mit Rang „1" usw.). Danach liegen die Umweltschutzinvestitionen in der Rangfolge zwar hinter dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie der Stadt- und Dorferneuerung, aber noch vor der Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten (vgl. Ränge „1" bis „3"). Freilich ist dabei zu beachten, daß Umweltschutzaufgaben überwiegend pflichtig sind, und daß relativ umfangreiche Fördermittel bereitgestellt wurden.

[26] Vgl. KOMAR, W.: Umweltschutzinvestitionen ostdeutscher Kommunen, Forschungsreihe des IWH, Nr. 7/94.

[27] Die Befragung wurde Ende 1993/Anfang 1994 durchgeführt. Mit dem Rücklauf wurden 145 ostdeutsche Städte und Gemeinden aller Größenklassen sowie rund 6 vH der Bevölkerung in den neuen Ländern (ohne Berlin-Ost) erfaßt. Nach den Kenngrößen der Stichprobe konnten die Erhebungsdaten für eine statistische Auswertung herangezogen werden.

Abbildung 1:



Die Bedeutung der Umweltschutzinvestitionen zeigt sich auch im Umfang der bisher getätigten Ausgaben. Nach einer einwohnerbezogenen Hochrechnung der Befragungsergebnisse haben die ostdeutschen Städte und Gemeinden (ohne Berlin-Ost) einschließlich kommunale Träger von 1991 bis 1993 schätzungsweise 20 Mrd. DM in den Umweltschutz, darunter knapp 18 Mrd. DM in die Abwasserentsorgung investiert. Der hohe Anteil der Investitionen im Abwasserbereich ist u. a. auf die abwasserrechtlich bedingten Anpassungszwänge und den Nachholbedarf im Gewässerschutz zurückzuführen. Die Differenz von rund 2 Mrd. DM zwischen den hochgerechneten Umweltschutzinvestitionen insgesamt und den Investitionen in die Abwasserentsorgung erfaßt die Investitionen in übrige Umweltschutzbereiche, wie Abfallentsorgung, Luftreinhaltung, Lärmschutz, Altlastensanierung sowie Naturschutz und Landschaftspflege[28].

Die durchgeführten Umweltschutzinvestitionen haben mit dazu beigetragen, daß sich die Umweltsituation in Ostdeutschland spürbar verbessert hat. Allerdings sind nach der Wende vor allem auch betriebswirtschaftlich notwendige und umweltschutzbedingte Stillegungen von Produktionsanlagen sowie nachfragebedingte Produktionsrückgänge umweltentlastend wirksam geworden[29].

Entsprechend der Struktur der kommunalen Umweltschutzinvestitionen wurden Verbesserungen vor allem in der Gewässerqualität erzielt[30]. Jedoch wird die Abwasserentsorgung trotz der bereits umfangreichen Investitionen weiterhin ein Schwerpunkt bleiben, u. a. wegen

- des nach wie vor deutlich geringeren Anschlußgrades der Bevölkerung an die Kanalisation und an Kläranlagen im Vergleich zu Westdeutschland sowie
- der erforderlichen Nachrüstung vorhandener Kläranlagen (biologische Reinigungsstufe, Phosphateliminierung) und der umfangreichen Sanierung der Kanalisation[31].

[28] Die Stichprobendaten ließen keine gesonderten Hochrechnungen für diese Umweltschutzbereiche zu.

[29] Vgl. HORBACH, J.; KOMAR, W.: Wirtschaftsentwicklung und Umweltsituation in den neuen Ländern, in: Wirtschaft im Systemschock (Hrsg. IWH), Berlin 1994.

[30] Zum Beispiel hat sich die Wasserqualität der Elbe in ihrem ostdeutschen Flußabschnitt von vorherrschend „stark verschmutzt" (Güteklasse III) und „kritisch belastet" (Güteklasse II bis III) auf nunmehr überwiegend „kritisch belastet" verbessert. Dazu haben auch die getätigten kommunalen Investitionen in die Abwasserentsorgung beigetragen. Allerdings erreicht die Elbe noch nicht die Gewässerqualität des Rheins, bei dem die Güteklasse „mäßig belastet" (Güteklasse II) überwiegt.

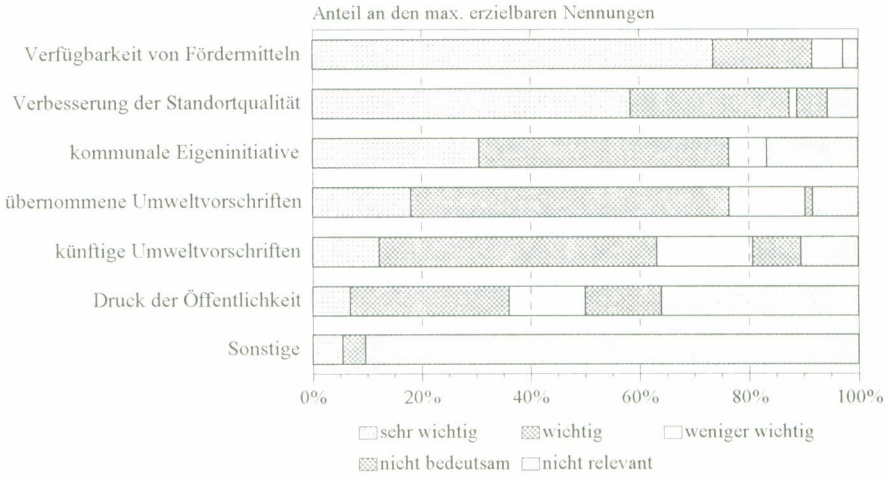
[31] Der Anschluß der Bevölkerung an die Kanalisation betrug 1991 in Westdeutschland 94 vH, an Kläranlagen mit biologischer und weitergehender Reinigungsstufe 90 vH, vgl. Umweltbundesamt: Daten zur Umwelt 1992/93, S. 327.

Sachsen hat 1993 einen Einwohneranschlußgrad an die Kanalisation von 74 vH und an öffentliche Kläranlagen von 60 vH erreicht. Rund 63 vH aller anfallenden kommunalen Abwässer werden behandelt, davon nur 30 vH biologisch, vgl. Umweltbericht 1994 des Freistaates Sachsen, S. 122.

In Thüringen werden 1993 rund 52 vH der Abwässer behandelt, davon entfallen 18 vH auf die mechanische,

Abbildung 2:

Einflußfaktoren auf das Investitionsverhalten im Umweltschutz



Quelle: IWH-Befragung

IWH

Nicht zu unterschätzen sind die wirtschaftlichen Wirkungen der Umweltschutzinvestitionen, wie die ausgelösten Nachfrage- und Beschäftigungsimpulse. Zum Beispiel entfielen 1993 circa 4 Mrd. DM des Umsatzes an Umweltschutztechnik in Deutschland auf ostdeutsche Unternehmen. Rund 60 vH der ostdeutschen Lieferungen erfolgten in die neuen Länder[32]. Dabei wurde die Nachfrage vor allem von den Kommunen gestützt. 1993 hatte die ostdeutsche umwelttechnische Industrie selbst Investitionen von immerhin rund 1,4 Mrd. DM getätigt und rund 21.400 Personen beschäftigt.

Einflußfaktoren für das Investitionsverhalten

Aufschlußreich ist, welche Faktoren das Investitionsverhalten ostdeutscher Kommunen im Bereich des Umweltschutzes beeinflußt haben (vgl. Abbildung 2). Sie wurden im Fragebogen vorgegeben und sollten mit Prädikaten („sehr wichtig", „wichtig" usw.) versehen werden. Die Nennung „sehr wichtig" bzw. „wichtig" wurde sehr häufig für die „Verfügbarkeit von Fördermitteln", das Interesse an der „Verbesserung der Standortqualität" und die Anpassungszwänge an „übernommene Umweltschutzvorschriften" vergeben. Die hohe Bewertung der „kommunalen Eigeninitiative" ist zu relativieren, da Erhebungen von den Befragten erfahrungsgemäß für eine positive Darstellung eigener Aktivitäten genutzt werden.

Der besondere Stellenwert der Fördermittel kann zum einen auf die umfangreichen und spezifischen Fördermaßnahmen des Bundes und der Länder zurückgeführt werden. Zum anderen ist die schwierige finanzielle Lage der ostdeutschen Kommunalhaushalte dafür bestimmend. Sie machte bisher externe Zuweisungen in Form von Fördermitteln für die Finanzierung der kommunalen Investitionen, darunter von Umweltschutzinvestitionen nahezu unabdingbar.

So stellten 85 vH der Befragten fest, daß die Umweltschutzinvestitionen erst durch den Einsatz von Fördermitteln realisierbar wurden, nur für 3 vH waren Fördermittel nicht investitionsrelevant. 22 vH der Kommunen gaben an, daß sie Investitionen wegen der günstigen Finanzierungshilfen vorgezogen bzw. über das sonst mögliche Volumen hinaus erweitert haben.

Nach der Analyse der wichtigsten Förderprogramme wurden von 1991 bis 1993 Finanzierungshilfen im Umfang von mindestens 13 Mrd. DM für kommunale Umweltschutzinvestitionen bewilligt[33]. Damit wurde die Investitionstätigkeit

26 vH auf die mechanisch-biologische und 8 vH auf eine weitergehende Reinigung, vgl. Umweltbericht 1993 des Freistaates Thüringen, S. 210.

Es wird davon ausgegangen, daß über 50 vH der Kanalisation in Ostdeutschland sanierungsbedürftig sind, vgl. u. a. Umweltbericht 1993 des Landes Sachsen-Anhalt, S. 92.

[32] Vgl. HALSTRICK-SCHWENK, M.; HORBACH, J.; LÖBBE, K.; WALTER, J.: Die umwelttechnische Industrie in der Bundesrepublik Deutschland, Halle 1994.

[33] Diese Angabe bezieht sich auf das zinsverbilligte Kommunalkreditprogramm, die Gemeinschaftsaufgabe zur

Tabelle:
Situation der Kommunalhaushalte
- in Mio. DM pro Einwohner -

	1992	1993	1994
Finanzierungssaldo Gesamthaushalt			
- ostdeutsche Kommunen	-517	-382	-382
- westdeutsche Kommunen	-159	-173	-156
Zuführung des Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt			
- ostdeutsche Kommunen	15	139	83
- westdeutsche Kommunen	299	250	194

Quelle: Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzierungsbericht 1994, in: der städtetag, Jg. 47 (1994), H 3.

zweifellos begünstigt. Daneben sind auch hemmende Faktoren zu beachten.

Wie die Befragung zeigte, spielt auch hier die schwierige Haushaltslage eine wichtige Rolle. So nannten sehr viele Kommunen „fehlende (begrenzte) finanzielle Mittel" als Faktor, der sie daran hindert, noch mehr in den Umweltschutz und damit in die schnelle Beseitigung von Standortnachteilen zu investieren. Besagtes Hemmnis wurde in 74 vH Kommunen mit dem Rang „1" bewertet. Dies ist im Zusammenhang mit der vergleichsweise geringen Finanz- und Investitionskraft der ostdeutschen Städte und Gemeinden (vgl. Tabelle) und mit dem ebenfalls hohen Finanzbedarf in anderen dringlichen Investitionsbereichen, wie den Ausbau der örtlichen Verkehrsinfrastruktur, die Stadt- und Dorferneuerung usw., zu sehen.

Die Befragung macht gleichzeitig deutlich, daß die Investitionen auch im Verwaltungsbereich behindert wurden. So hatten die ostdeutschen Kommunen Probleme mit den vielen und verschiedenartigen Fördermöglichkeiten sowie mit den für sie neuen und teilweise wenig transparenten Beantragungs- und Vergabeverfahren. Da in der Regel Mittel von mehreren Programmen parallel beantragt werden mußten, um die Finanzierung eines Umweltschutzprojektes zu sichern, kamen noch Koordinierungsschwierigkeiten mit den Programmträger, den Genehmigungsbehörden, der Kommunalaufsicht usw. hinzu.

Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Förderbereich „wirtschaftsnahe Infrastruktur"), die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie auf die Umweltschutzsofortprogramme des Bundes. Da Abgrenzungsprobleme in den Untersuchungen nicht gelöst werden konnten, sind die tatsächlich für Umweltschutzzwecke bewilligten Mittel höher.

Fazit

Mit den kommunalen Umweltschutzinvestitionen wurde der Aufbau der Entsorgungsinfrastruktur vorangetrieben. Damit wurde eine Basis für dauerhafte Verbesserungen der Umweltqualität in Ostdeutschland geschaffen, die es zu auszubauen gilt. Das erfordert weiterhin beträchtliche Investitionen. Wegen der auch künftig angespannten Lage der ostdeutschen Kommunalhaushalte und des hohen Finanzbedarfes für andere konkurrierende Aufgaben bleibt die Finanzierung der Investitionen nach wie vor schwierig. Vor diesem Hintergrund sollte eher die Finanzausstattung der Kommunen zweckgebunden für den Umweltschutz verbessert werden anstatt wie bisher umfangreiche Fördermittel für diese ohnehin überwiegend pflichtigen Aufgaben bereitzustellen[34]. Das würde zum einen die kommunale Autonomie stärken. Zum anderen können unerwünschte Begleiterscheinungen von Fördermaßnahmen vermieden werden, wie Mitnahmeeffekte der Begünstigten, Verschwendung öffentlicher Mittel (z. B. durch Anreize zur Überdimensionierung von Kläranlagen), übermäßig hoher Verwaltungsaufwand usw.

Sofern Fördermaßnahmen für den Umweltschutz angewandt werden, sollten sie verstärkt zur schnelleren oder vorzeitigen Anpassung an neue, anspruchsvollere Umweltschutzregelungen anreizen und dabei den vorsorgenden Umweltschutz begünstigen.

Die Kommunen können auch partiell finanzielle Entlastungen erreichen, wenn sie für Planung, Finanzierung, Bau, Ausrüstung und Betrieb von Umweltschutzinfrastrukturanlagen Kapital von privaten Betreibern einbeziehen sowie deren betriebswirtschaftliches und technisches Know-how nutzen. Wie erste Erfahrungen der Durchführung privatwirtschaftlicher Projekte der kommunalen Abwasserreinigung zeigen, ist aufgrund des Wirkens wettbewerblicher Anreize eine effizientere Erfüllung der Entsorgungsaufgaben möglich[35].

Walter Komar

[34] Die Finanzsituation der ostdeutschen Kommunen wird sich mit der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich ab 1995 zweifellos verbessern. Offen bleibt jedoch, ob damit die Finanzierungskraft soweit erhöht wird, daß sie dem hohen Finanzbedarf zur Angleichung der Lebensverhältnisse gerecht wird.

[35] Vgl. RUDOLPH, K.-U.: Privatwirtschaftliche Realisierung der Abwasserentsorgung - Erfahrungsbericht über BMU-Projekte in den neuen Bundesländern, Bonn 1993.