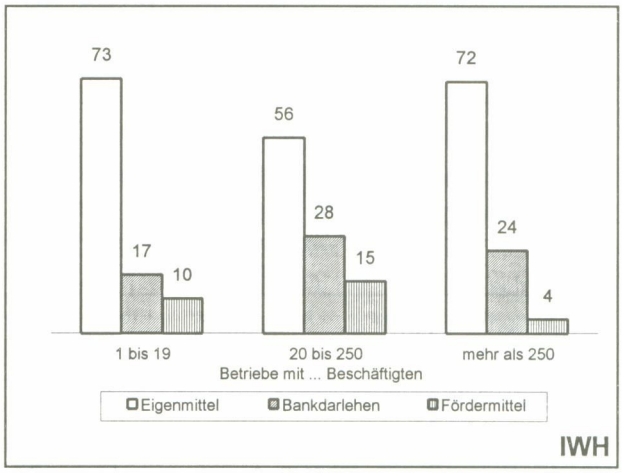
Abbildung 3:
Finanzierungsquellen der Investitionen 1995 nach Betriebsgrößengruppen
- Anteile in vH der Investitionen -



Quelle: Befragungen des IWH.

Auf vergleichsweise günstige Finanzierungsverhältnisse können die westdeutschen und ausländischen Investoren (Eigenmittelanteil um 70 vH) zurückgreifen. Dagegen weisen die MBO den niedrigsten Anteil an Selbstfinanzierung aus (um 40 vH). Aber auch Handwerksbetriebe und Neugründungen können ihre Investitionen nur zu etwa 50 vH selbst finanzieren. Demzufolge müssen diese Unternehmen die fehlenden Investitionsmittel über Bankdarlehen und Fördermittel aufbringen. Der von den Banken gewährte Kreditanteil liegt 1994 mit fast 40 vH bei den MBO besonders deutlich über dem Befragungsdurchschnitt.

Brigitte Loose
Udo Ludwig

Gemeindefinanzen im Ost-West-Vergleich

Die kommunale Finanzsituation wird regelmäßig - so auch im vereinten Deutschland - als krisenhaft beschrieben. Ausmaß und Ursachen der finanziellen Belastungssituation unterscheiden sich jedoch im Ost-West-Vergleich. Während das Defizit in Westdeutschland noch dadurch geprägt ist, daß die kommunale Ebene die einigungsbedingten Steuermehreinnahmen nicht zur Konsolidierung genutzt hat, sind die ostdeutschen Kommunen durch einen ausgeprägten investiven Nachholbedarf geprägt. Das geringe Steueraufkommen wird zwar durch hohe Zuweisungen kompensiert. Dennoch sind der hohe Personalbestand und der hohe Investitionsbedarf durch „ordentliche" Einnahmen nicht voll gedeckt und haben zu einer extrem hohen Nettokreditaufnahme geführt. Während der Personalüberbestand auf den Konsolidierungsbedarf der kommunalen Ebene verweist, sind die Kommunen einnahmeseitig in Ost und West auf die seit Jahren geforderte Reform des Gemeindefinanzsystems angewiesen.

Das kommunale Finanzierungsdefizit im vereinten Deutschland ist hoch. Die westdeutschen Kommunen haben im Jahr 1992, also in einem Jahr mit massiven einigungsbedingten Steuereinnahmezuwächsen, mit knapp 9 Mrd. DM das höchste Defizit seit 1981 realisiert. Die positive Einnahmeentwicklung wurde durch ausgeprägte Ausgabensteigerungen überkompensiert. Ein primär ausgabenseitig verursachtes Defizit läßt sich nun unter erschwerten konjunkturellen Bedingungen und der Last der Solidarpaktfinanzierung kurzfristig nur schwer abbauen. Auch die ostdeutschen Kommunen erreichten im Jahr 1992 mit 7,2 Mrd. DM ihr bislang höchstes Defizit. Die sprunghafte Erhöhung von Personalausgaben, Sozialen Leistungen und Sachinvestitionen führte zu einer Deckungslücke. Während der Finanzierungssaldo in den alten Bundesländern im Jahr 1994 bei - 114 DM/E lag, erreichte er in den neuen Bundesländern eine Höhe von - 400 DM/E (vgl. Tabelle 1). Auch wenn für das Jahr 1995 in Ost- und Westdeutschland mit einer leichten Entspannung der kommunalen Finanzsituation gerechnet wird, ist die Schieflage beträchtlich. Wird die ostdeutsche Nettokreditaufnahme nicht deutlich zurückgefahren, so wird der Schuldendienst zukünftig die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen übersteigen.

Tabelle 1:
Eckdaten zur kommunale Finanzsituation in der Bundesrepublik Deutschland 1992 - 1994

Einnahmen/Ausgaben	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	1992 DM je Einwohner	1994 DM je Einwohner	Entwicklung 1992 zu 1994 in vH	1992 DM je Einwohner	1994 DM je Einwohner	Entwicklung 1992 zu 1994 in vH
Steuern (netto)	1.344	1.305	-2,9	279	456	63,6
darunter:						
Gewerbesteuer/n (netto)	556	499	-10,3	46	133	190,5
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	623	620	-0,5	166	238	43,6
Gebühren	489	545	11,4	304	365	20,1
Zuweisung vom Bund/Land	999	1.061	6,2	2.165	2.202	1,7
davon:						
Zahlungen in Verwaltungshaushalt	794	873	10,0	1.501	1.627	8,4
Investitionszahlungen	205	188	-8,5	664	575	-13,4
Personalausgaben	952	979	2,8	1.378	1.297	-5,8
Laufender Sachaufwand	659	680	3,3	753	764	1,6
Soziale Leistungen	640	780	21,9	280	449	60,3
Sachinvestitionen	770	669	-13,2	1.298	1.297	-0,1
Bereinigte Gesamteinnahmen	3.500	3.688	5,4	3.492	3.864	10,6
Bereinigte Ausgaben	3.648	3.802	4,2	3.995	4.264	6,7
Nettokreditaufnahme	125	82	-34,8	394	281	-28,8
Finanzierungssaldo	-148	-114	x	-503	-400	x

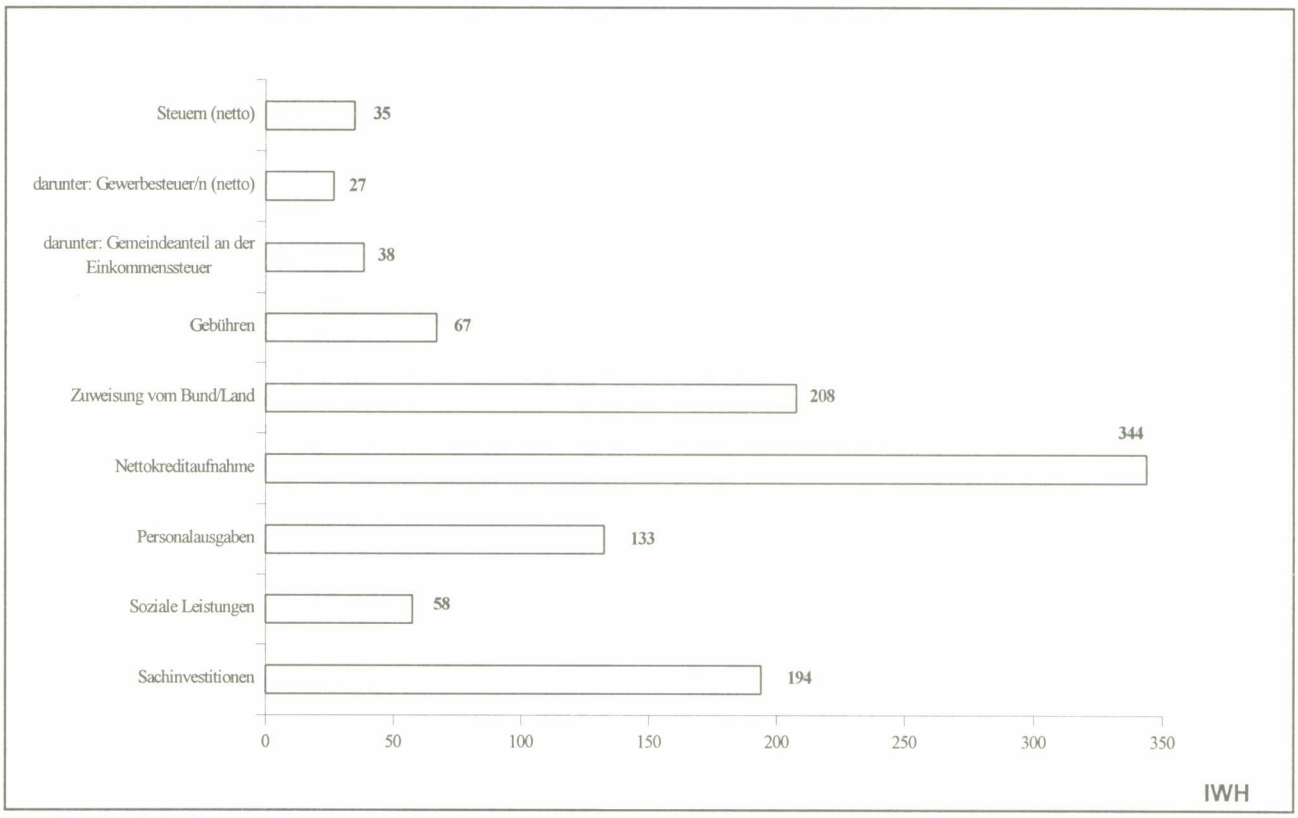
Quelle: Statistisches Bundesamt, Kommunale Spitzenverbände, Berechnungen des IWH.

Kommunale Einnahmen

Aufgrund der schwachen ökonomischen Basis liegen die originären Einnahmequellen der ostdeutschen Kommunen deutlich unter dem westdeutschen Durchschnitt. Zuweisungen und Verschuldung haben dagegen eine vergleichsweise große Bedeutung (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 1):

- Das *Gewerbesteueraufkommen* ist noch immer außerordentlich gering und durch ein extremes West-Ost-Gefälle geprägt. Im Jahr 1994 lagen die Gewerbesteuereinnahmen bei rund 133 DM/E; das sind nur 26,7 vH des Westniveaus. Allerdings hat sich die Gewerbeertragsteuer trotz hoher Abschreibungsmöglichkeiten sehr positiv entwickelt und von 1992 bis 1994 um 190 vH zugenommen. Die Erhebung der Gewerbekapitalsteuer ist in Ostdeutschland noch immer ausgesetzt.
- Der *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer* hat den größten Anteil an den ostdeutschen Kommunalsteuern. Mit Pro-Kopf-Einnahmen von 238 DM/E wurden 38 vH des Westniveaus erreicht. Die Zuwachsraten in den letzten beiden Jahren waren hier hoch, jedoch nicht so hoch wie bei der stark gewinnorientierten Gewerbesteuer.
- Das *Gebührenaufkommen* der ostdeutschen Kommunen lag 1994 bei 5,2 Mrd. DM, so daß mit 365 DM/E ca. 67 vH des westdeutschen Gebührenaufkommens realisiert werden konn-

Abbildung 1:
Kommunale Finanzausstattung in den neuen Bundesländern 1994 in vH
- DM/Einwohner, alte Bundesländer = 100 -



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kommunale Spitzenverbände, Berechnungen des IWH.

te.[16] Die Zunahme war im Jahr 1994 mit 6,3 vH eher moderat.

- Die staatlichen *Zuweisungen* für die ostdeutschen Verwaltungshaushalte lagen 1994 bei 23,2 Mrd. DM; das Niveau der investiven Zuweisungen erreichte 8,2 Mrd. DM. Die ostdeutschen Kommunen können somit im laufenden Jahr aus Zuweisungen 1.627 DM/E zur Dekkung ihrer laufenden Ausgaben und über 573 DM/E für investive Aufwendungen verausgaben. Das ist pro Einwohner knapp das 1,9fache bzw. das 3,0fache des westdeutschen Wertes.
- Die *Kreditaufnahme* war in Ostdeutschland bereits kurz nach der Wende überproportional ausgeprägt.[17] Der Höhepunkt war mit einer Schuldaufnahme von 7,3 Mrd. DM im Jahr 1993 zu beobachten. Auch im Jahr 1994 war die Nettokreditaufnahme noch sehr hoch und lag trotz leichter Rückführung auf 281 DM/E knapp 3,5mal so hoch wie im Westen.

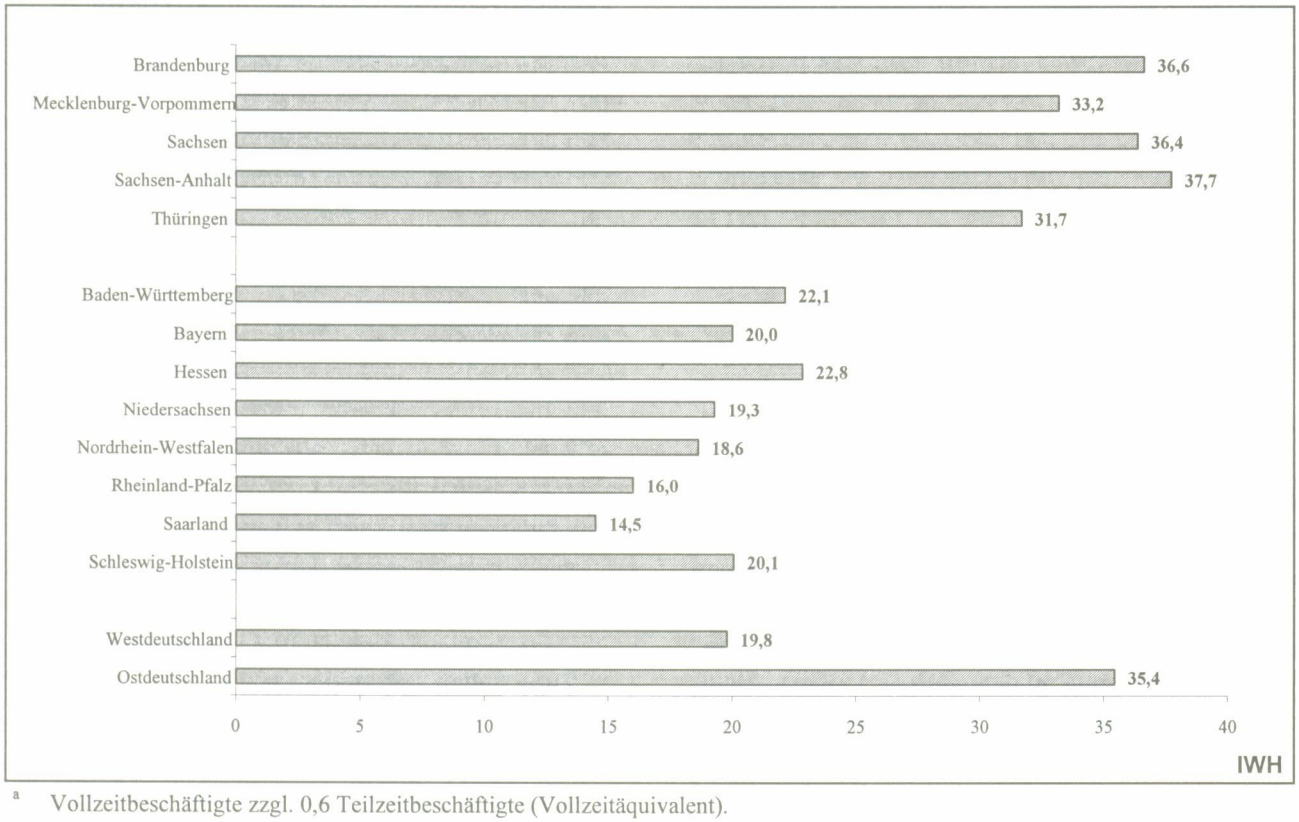
Kommunale Ausgaben

Die *Personalausgaben* der ostdeutschen Kommunen lagen im Jahr 1994 mit einen Gesamtvolumen von 18,5 Mrd. DM bei 1297 DM/E. Trotz noch deutlich unter Westniveau liegender Tarife erreichten sie knapp 133 vH des entsprechenden westdeutschen Pro-Kopf-Wertes. Aufgrund der abzusehenden Anpassung der Tarife in den neuen

[16] Wichtige Gebührenarten sind in den kommunalen Haushalten der neuen Länder fast nicht enthalten (z.B. Abwasserbeseitigungsgebühren). Vgl. zur Entwicklung politisch administrierter Preise auch FRANZ, P.: Verbraucherpreise in ost- und westdeutschen Städten. Ein Indikator für die Angleichung der Lebensverhältnisse? In: Wirtschaft im Wandel. Nr. 1/1995, S. 6-11.

[17] Dies war allerdings zunächst kein Ausdruck von Finanzierungsengpässen. Vielmehr haben sich die Kommunen mit Krediten eingedeckt, die von der Bundesregierung bzw. der Kreditanstalt für Wiederaufbau zu besonders günstigen Zins- und Tilgungskonditionen angeboten wurden. Dies hat z.T. zu hohen Kassenbeständen bzw. Ausgabenresten geführt, die für die Folgejahre zur Verfügung stehen.

Abbildung 2:
Beschäftigte des unmittelbaren öffentlichen Dienstes[a] je 1.000 Einwohner in den Gemeinden (GV) am 30. Juni 1993



[a] Vollzeitbeschäftigte zzgl. 0,6 Teilzeitbeschäftigte (Vollzeitäquivalent).
Quelle: Statistisches Bundesamt, Kommunale Spitzenverbände, Berechnungen des IWH.

Ländern ergibt sich damit - trotz des bereits vorgenommenen Personalabbaus - ein Sprengsatz für die kommunale Ausgabenseite. Wird der Personalbestand nicht weiter nachhaltig reduziert, so ist - schließt man eine weitere Steigerung von Zuweisungen und/oder Krediten aus - mit einer Verdrängung investiver Ausgaben zu rechnen.

Die Beschäftigten des unmittelbaren öffentlichen Dienstes lagen zum 30. Juni 1993 mit 35,4 Beschäftigten je 1.000 Einwohner deutlich über dem westdeutschen Vergleichswert von 19,8 Beschäftigten je 1.000 Einwohner (vgl. Abbildung 2). Auch wenn die ostdeutschen Kommunen in einigen Bereichen in stärkerem Maße personalintensive Aufgaben wahrnehmen (z.B. Kindergärten), so unterliegt der Personaletat in anderen Bereichen geringeren Belastungen (z.B. Sozialhilfe, Abwasserbeseitigung). Eine hypothetische Rechnung zeigt, daß in den ostdeutschen Kommunen bei westdeutschem Personalbesatz ein Überschuß erwirtschaftet worden wäre.

Auch die Ausgaben für den *Laufenden Sachaufwand* waren in den ostdeutschen Kommunen mit 764 DM/E höher als im Westen ausgeprägt. Dies kann als Folge der engen Koppelung von Personal- und Sachausgaben angesehen werden. Der Sachaufwand nahm im Jahr 1994 allerdings nur um 1,6 vH zu.

Die kommunalen Ausgaben für *Soziale Leistungen* (insbesondere die Leistungen nach Bundessozialhilfegesetz) lagen pro Einwohner 1994 bei knapp 58 vH des Westniveaus. Zukünftig wird die Belastung durch Sozialhilfeausgaben weiter zunehmen und den freien Finanzierungsspielraum der Kommunen einengen. Dies wird insbesondere dann eintreten, wenn Arbeitslose nur noch geringe Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe haben und verstärkt auf Sozialhilfe angewiesen sein werden. Mit dem Auslaufen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bzw. mit Finanzierungsengpässen der Bundesanstalt für Arbeit werden die Sozialstaatskosten verstärkt auf die kommunale Ebene verschoben.

Das ohnehin hohe Niveau der *Sachinvestitionen* konnte noch gesteigert werden und lag 1994 um mehr als 90 vH über dem westdeutschen Niveau. Soll die Angleichung der Infrastrukturausstattung mittelfristig erreicht werden, muß ein hohes Investitionsniveau fortgeführt werden. Dazu ist es notwendig, daß der investive Spielraum zukünftig nicht stärker durch Personal-, Sach- und Sozialausgaben eingeschränkt wird.

Würdigt man diese finanzwirtschaftlichen Trends unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Finanzautonomie,[18] so kann folgendes festgehalten werden: Die ostdeutschen Städte und Gemeinden haben durch den politischen Systemwechsel einen Gewinn an Selbstverwaltungsspielraum und Finanzkraft erhalten. Das zur Verfügung stehende Einnahmevolumen liegt mittlerweile - aufbaupolitisch motiviert - je Einwohner sogar leicht über dem der westdeutschen Kommunen. Dies ist von zentraler Bedeutung für die politisch-administrative Flankierung des Strukturwandels "vor Ort" und die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Angesichts der schwachen Steuerbasis kann ein rascher Nachholprozeß nur durch ein hohes Zuweisungsvolumen finanziert werden. Die Kehrseite ist, daß die kommunale Finanzautonomie angesichts des geringen Anteils an originären und von den Kommunen selbst zu beeinflussenden Einnahmen bzw. der großen Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen noch nicht hinreichend entwickelt ist. Es wird eines längeren Anpassungsprozesses bedürfen, bis die Transferabhängigkeit abgebaut ist. Dabei ist es wichtig, daß das Gemeindesteuersystem nicht in dem Sinne „selektiv" wirkt, daß es die wiedergewonnene Wirtschaftskraft aufgrund einer sehr engen Bemessungsgrundlage nur unzureichend in kommunale Einnahmen "überführt". Die Gewerbesteuereinnahmedisparitäten sind derzeit erheblich ausgeprägter als die Wirtschaftskraftdisparitäten. Mit der schrittweisen Stärkung der Steuereinnahmen muß die fiskalische Aufstockungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs zugunsten einer anreizorientierten Ausgestaltung zurückgeführt werden. Ausgabenseitig müssen sich die Kommunen weiter dem notwendigen Konsolidierungsbedarf im Personalbereich stellen.

Perspektiven einer Gemeindefinanzreform

Neben den kommunalen Eigenanstrengungen sind einige seit längerem diskutierte Vorschläge zur Reform des Gemeindefinanzsystems auch für die Kommunalfinanzierung in den neuen Ländern von großer Bedeutung. Besonders hervorzuheben sind die Überlegungen zur Neuordnung der Gemeindesteuern und zur Finanzierung von stark staatlich geprägten Ausgaben. Hier ist jeweils zu fragen, ob die für die westdeutsche Problemsituation erarbeiteten Reformvorschläge auch im vereinten Deutschland noch zu überzeugen vermögen:

- Bei einer Reform des *Gewerbesteuersystems* ist eine möglichst breit angelegte wertschöpfungsorientierte Steuer mit Hebesatzrecht sinnvoll.[19] Diese Steuer ist eine ergiebige Gemeindesteuer, die das Interesse der Kommunen am ortsansässigen und ansiedlungswilligen Gewerbe sichert. Zwar ließen sich durch eine Beteiligung an der Umsatzsteuer (z.B. nach Einwohner oder Beschäftigten) für strukturschwache Kommunen, und dazu zählen praktisch alle ostdeutschen Kommunen, Umverteilungsgewinne realisieren. Dies würde jedoch den Zuweisungscharakter des Gemeindefinanzsystems stärken. Die Kommunen brauchen jedoch aus allokativen Gründen höhere „eigene" Einnahmen zur Mitfinanzierung der notwendigen Maßnahmen. Erst eine merkliche Eigenverantwortung schafft hinreichende Anreize zur Pflege der Steuerquellen. Angesichts der Ertragsschwäche ostdeutscher Unternehmen könnte man gegen eine wertschöpfungsorientierte Steuer einwenden, daß eine Steuer mit einer stärker ertragsunabhängigen Bemessungsgrundlage derzeit noch eine unzumutbare Belastung darstellt.[20] Diese

[18] Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./KALICH, P.: Kommunale Finanzautonomie in Ostdeutschland, in: Wirtschaft im Systemschock. Die schwierige Realität der ostdeutschen Transformation. Berlin 1994, S. 171 ff.

[19] Vgl. z.B. PEFFEKOVEN, R.: Gemeindesteuersystem und kommunale Selbstverwaltung. In: Junkernheinrich, M., Klemmer, P. (Hrsg.): Neuordnung des Gemeindefinanzsystems. Berlin 1995.

[20] Zwar spricht einiges dafür, daß die Anpassungslasten konjunkturell verstärkter Finanzierungsprobleme (z.B. aufgrund günstigerer Kreditfinanzierungskonditionen) vom Staatssektor besser als vom Unternehmensektor getragen werden können. Insofern sollten die ertragsunabhängigen Komponenten des Gesamtsteuersystems im Sinne der kommunalspezifischen Besteuerungspostulate der Ge-

Argumentation ist jedoch nicht stark genug, um damit eine dann für Gesamtdeutschland schlechtere Reformalternative zu begründen. Sofern Ostdeutschland weiter eine Sonderbehandlung benötigt, so kann und sollte dies im Rahmen von - zeitlich befristeten - Ausnahmeregelegungen erfolgen.

- Die *Finanzierung von stark staatlich geprägten Aufgaben* (z.B. Sozialhilfeleistungen, Bereitstellung von Kindergartenplätzen) muß im Rahmen eines föderalen Staatsaufbaus nicht allein an die Durchführungskompetenz geknüpft werden. Sofern Bund und/oder Land über ihre Gesetzgebung sowohl Art wie auch Umfang der kommunalen Leistungen wesentlich bestimmen, ist dies bei der Finanzierungslösung zu berücksichtigen. Bei einer Aufgabenausweitung ist zu prüfen, ob die bestehende Finanzausstattung zur Deckung der Ausgaben ausreicht. Wenn dies nicht der Fall ist, muß politisch diskutiert werden, ob die Einnahmen erhöht werden bzw. welche Ausgaben auf welcher Ebene „verdrängt" werden sollen. Eine Konnexität von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungskompetenz würde den sparsamen Umfang mit öffentlichen Mitteln stärken.[21]

Insgesamt ergibt sich damit ein komplexer und für Bund, Länder und Kommunen nur schwer durchsetzbarer Reformbedarf. Zukünftige Entwicklungschancen hängen aber nicht zuletzt davon ab, inwieweit durch die finanzpolitischen Rahmenbedingungen auch auf kommunaler Ebene die richtigen Anreize gesetzt werden. Die vielfach geäußerte Präferenz für dezentrale Problemlösungen weist nicht nur im ökonomischen, sondern auch im politischen Bereich Vorteile auf. Die Selbstverwaltungsgarantie der Städte und Gemeinden erfordert in West- und insbesondere in Ostdeutschland eine Stärkung und nicht eine Einschränkung der kommunalen Finanzautonomie.

Martin Junkernheinrich

meindeebene (mit ihren eingeschränkten Verschuldungsmöglichkeiten) vorbehalten sein.

[21] Vgl. zur neueren Diskussion BIEHL, D.: Zum Problem der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung am Beispiel der Sozialhilfe. In: Junkernheinrich, M., Klemmer, P. (Hrsg.): Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, a.a.O.