

Fester, Thomas; Seitz, Helmut

**Article**

## Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fester, Thomas; Seitz, Helmut (2005) : Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 12, Iss. 2, pp. 19-32

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/169751>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen

Thomas Fester und Helmut Seitz<sup>1</sup>

Die zukünftige Ausgestaltung des Aufbaus Ost beschäftigt weiter die Politik. Auf einer Konferenz der fünf ostdeutschen Ministerpräsidenten sicherten sowohl die ostdeutschen Länder wie auch der Bund nochmals zu, dass sie zu ihren im Solidarpakt II festgelegten Verpflichtungen stehen. Demnach sollen die neuen Bundesländer weiterhin überproportional aus dem Bundeshaushalt gefördert werden, andererseits sollen diese die Mittel aber auch gezielt zum Abbau der Infrastrukturlücke nutzen [Bundesregierung (2005)]. Angesichts dieser Ankündigungen muss der in den letzten Jahren beobachtete Rückgang der kommunalen Investitionsaktivität kritisch hinterfragt werden, insbesondere da in Ostdeutschland im Jahr 2001 noch über 70 % der Sachinvestitionen innerhalb der Länder auf die Kommunen entfielen. Demzufolge müssten die Länder und Kommunen in ihrer Haushaltspolitik von einer zunehmend konsumtiven Verwendung der Mittel abkommen und wieder verstärkt Mittel für notwendige Investitionen zur Verfügung stellen.

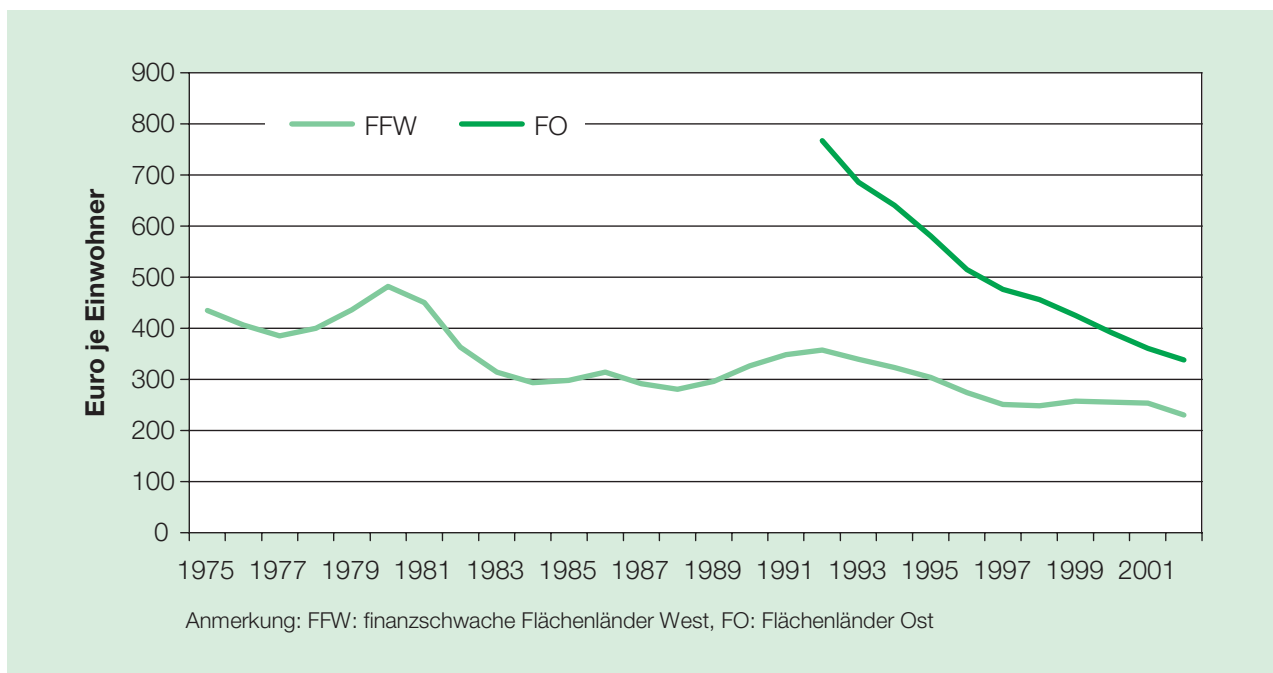
In Abbildung 1 sind die realen Pro-Kopf-Sachinvestitionsausgaben des kommunalen Sektors in Ost- und Westdeutschland dargestellt. Im Zeitraum von 1991–2002 wurden insgesamt Sachinvestitionen in Höhe von 6350 € pro Einwohner getätigt. Dies entspricht in etwa den realen

Sachinvestitionen in den Kommunen der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (FFW) im Zeitraum von 1982 bis 2002. Das bedeutet, dass die Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern (FO) in 10 Jahren so viele Investitionen getätigt haben wie die westdeutschen Flächenländer in 20 Jahren. Seit der Wiedervereinigung wurden somit rund 10 „Investitionsjahre“ aufgeholt. Wie jedoch auch deutlich zu erkennen ist, nähern sich die Pro-Kopf-Sachinvestitionen der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern denen in Westdeutschland an, was den Aufholprozess zum Erliegen bringen würde.

Betrachtet man hingegen die Ebene der Länder ändert sich dieses Bild (vgl. Abb. 2). So liegen in Ostdeutschland die Pro-Kopf-Sachinvestitionen noch doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Diese beiden Befunde deuten auf eine akute Investitionsschwäche speziell der ostdeutschen Kommunen hin, die im Folgenden näher untersucht werden soll.

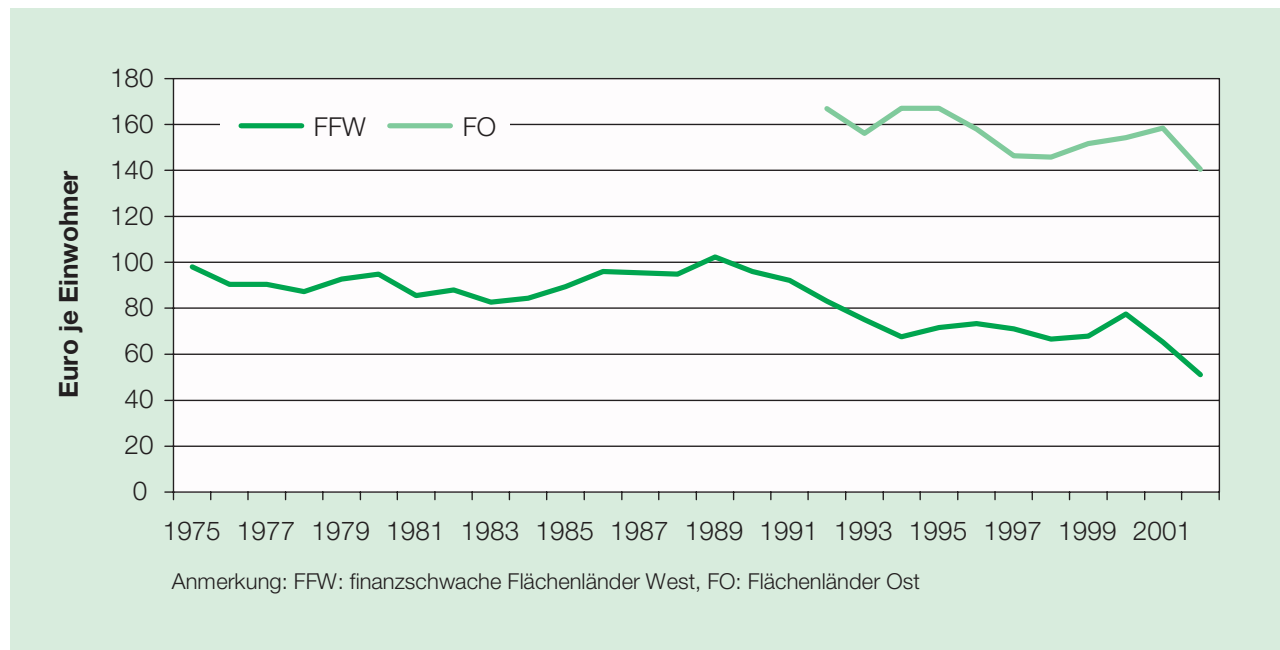
<sup>1</sup> Thomas Fester ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der ifo Niederlassung Dresden, Helmut Seitz ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik an der TU Dresden.

Abbildung 1: Reale Pro-Kopf-Sachinvestitionen des kommunalen Sektors (Preisbasis 1995)



Quelle: berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Abbildung 2: Reale Pro-Kopf-Sachinvestitionen auf Länderebene (Preisbasis 1995)



Quelle: berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Im ersten Abschnitt wird hierfür ein Überblick über die kommunale Finanzsituation gegeben. Im Anschluss werden die Kommunen anhand ökonomischer und struktureller Gesichtspunkte klassifiziert. Mit dieser Differenzierung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Kommunen sehr heterogen verläuft und somit in verschiedenen „Regionstypen“ verschiedene Entwicklungen bei den Investitionen möglich sind. Im Anschluss werden die Kommunen unter Berücksichtigung der vorgenommenen Klassifizierung analysiert.

Hierbei wird gezeigt, dass die Höhe der Investitionen in den ostdeutschen Kommunen fast ausschließlich durch das Volumen der Zuweisungen an die Kommunen erklärt werden kann und nahezu keinen Bezug zur Wirtschaftskraft der jeweiligen Region existiert. Im Gegenzug ist bei den laufenden Ausgaben, und hierbei insbesondere bei den Personalausgaben, im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen noch ein deutlicher Überhang erkennbar.

### Die Entwicklung der Kommunalfinanzen

Vergleicht man die Entwicklung in den ost- und westdeutschen Kommunen, so zeigen sich bei Betrachtung der finanzwirtschaftlichen Kennziffern noch deutliche Unterschiede. In Tabelle 1 wurden als Vergleichsmaßstab für die finanziellen Eckwerte der ostdeutschen Kommunen

die Kommunen in den finanzschwachen Flächenländern herangezogen.<sup>2</sup>

Die bereinigten Gesamtausgaben in den ostdeutschen Kommunen lagen in beiden betrachteten Jahren über denen in Westdeutschland. Betrag der Unterschied jedoch 1996 noch knapp 20 %, so reduzierte er sich bis zum Jahr 2002 auf rund 4,5 %, was auf einen Rückgang der bereinigten Gesamtausgaben in Ostdeutschland um über 12 % zurückzuführen ist.

Rund 70 % des Rückgangs sind jedoch allein auf den Einbruch der investiven Ausgaben und hier insbesondere auf den in Abbildung 1 dargestellten Rückgang der Sachinvestitionen zurückzuführen. In dieser Kategorie gingen die Ausgaben um rund 32 % zurück.

Auch im Personalbereich ist in Ostdeutschland im betrachteten Zeitraum ein Rückgang von über 12 % zu verzeichnen. Somit kam es zu einer Annäherung an das Niveau der westdeutschen Flächenländer. Allerdings geben die Kommunen in Ostdeutschland pro Kopf noch immer 11 % mehr für Personal aus als in den finanzschwachen

<sup>2</sup> Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die neuen Länder gegenwärtig keinesfalls finanzschwach sind, da die Osttransfers den neuen Ländern sogar ein wesentlich höheres Einnahmenvolumen – je Einwohner gerechnet – sichern als den finanzstarken Westflächenländern. Langfristig werden die neuen Länder aber unzweifelhaft finanzschwach sein, d. h. über geringere Pro-Kopf-Einnahmen verfügen als die finanzstarken und sogar die finanzschwachen Westflächenländer.

**Tabelle 1: Finanzwirtschaftliche Kerndaten der Kommunen in den ostdeutschen Ländern (FO) und in den westdeutschen finanzschwachen Flächenländern (FFW) 1996 und 2002 in € je Einwohner und prozentuale Veränderung im Zeitraum von 1996 bis 2002**

		FO			FFW		
		1996	2002	Δ%	1996	2002	Δ%
A.	bereinigte Ausgaben insgesamt	2.075	1.817	-12,4	1.731	1.738	0,4
B.	laufende Ausgaben	1.477	1.399	-5,3	1.406	1.447	2,9
B.1	Personalausgaben, darunter:	613	536	-4,2	460	484	5,2
	Pensionsausgaben	2	11	450,0	43	52	20,9
	Ausgaben für aktives Personal	611	525	-12,6	417	432	3,6
B.2	laufender Sachaufwand	369	350	-5,2	298	335	12,4
B.3	Zinsausgaben	62	62	-0,8	75	65	-13,3
B.4	Sozialausgaben	286	281	-1,7	398	373	-6,3
B.5	Zuweisungen an soziale u. ä. Einrichtungen	48	68	42,0	56	79	41,1
C.	investive Ausgaben	598	418	-30,1	325	291	-10,5
C.1	Sachinvestitionen	520	354	-31,9	278	245	-11,9
C.2	Vermögensübertragungen an andere Bereiche	43	44	3,4	24	23	-4,2
E.	bereinigte Einnahmen insgesamt	1.983	1.798	-9,3	1.690	1.695	0,3
E.1	Steuereinnahmen	232	296	27,6	566	581	2,7
E.2	Zahlungen vom Land	1.169	1.047	-10,4	557	569	2,2
E.3	Gebühren	178	146	-18,0	205	168	-18,0
E.4	Vermögensveräußerungen	106	67	-36,8	75	78	4,0
E.5	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	87	90	3,4	83	111	33,7
F.	Finanzierungssaldo	-91	-16	-82,0	-41	-43	4,9

Quelle: berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Westflächenländern. Hier ist jedoch Vorsicht geboten, da über 10 % der westdeutschen Personalausgaben durch Pensionsverpflichtungen determiniert sind, die in Ostdeutschland nicht bzw. noch nicht anfallen. Betrachtet man nur das aktive Personal für das Jahr 2002, so liegen die Pro-Kopf-Kosten in Ostdeutschland trotz der erreichten Konsolidierungsfortschritte noch über 20 % über dem vergleichbaren Niveau in Westdeutschland. Gleichzeitig ist bei einem Vergleich der ost- mit den westdeutschen Personalausgaben zu berücksichtigen, dass das Tarifniveau in Ostdeutschland unter dem in Westdeutschland liegt. So lag die Besoldung in Ostdeutschland im Jahr 2002 bei 90 % des Westniveaus.

Aussagefähiger ist daher die Betrachtung des tatsächlichen Bestandes an Beschäftigten (vgl. Tab. 2). Obwohl die Kommunen in den letzten Jahren bereits deutlich Personal abgebaut haben, betrug der Unterschied gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)<sup>3</sup> je 100.000 Einwohner 1999 noch 900 Beschäftigte. In nahezu allen Bereichen ist ein deutlich höherer Personalbestand in den ostdeutschen Kommunen feststellbar.

<sup>3</sup> Bei den Vollzeitäquivalenten werden die Beschäftigtenzahlen so umgerechnet, dass Teilzeitbeschäftigung und Vollzeitbeschäftigung vergleichbar gemacht werden (durch Umrechnung der Teilzeitbeschäftigten in Vollzeitbeschäftigte mittels der effektiven Arbeitszeit). Diese Berechnungen werden vom Statistischen Bundesamt durchgeführt.

**Tabelle 2: Bestand an Beschäftigten in den Kommunen in Ost- und Westdeutschland am 30. 06. 2002 nach Aufgabenbereichen bzw. Einzelplänen (EP) (umgerechnet in Vollzeitäquivalenten, je 100.000 Einwohner)**

	FFW	FO	FO – FFW
Kernhaushalt und Sonderrechnungen	1.425	1.906	481
Kernhaushalt	1.101	1.486	385
darunter			
allgemeine Verwaltung (EP 0)	254	347	93
öffentliche Sicherheit und Ordnung (EP 1)	128	178	50
Schulen (EP 2)	103	127	24
Kultur (EP 3)	48	101	53
Soziale Sicherung (EP 4)	250	342	92
darunter			
Einrichtungen der Jugendhilfe (EP 4, Abschnitt 46)	129	228	99
Gesundheit/Sport (EP 5)	76	101	25
Bau-/Wohnungswesen/Verkehr (EP 6)	129	161	32
Öffentliche Einrichtungen (EP 7)	102	123	21
Wirtschaftliche Unternehmen (EP 8)	10	6	-4
Sonderrechnungen	324	420	96
Anmerkung: FFW: finanzschwache Flächenländer West, FO: Flächenländer Ost.			

Quelle: Statistisches Bundesamt – Personal des öffentlichen Dienstes.

Zu dem höheren Personalbestand tragen auch einige historisch bedingte Besonderheiten in Ostdeutschland bei, wie z. B. der immer noch hohe Anteil an Kindertageseinrichtungen (Kita) in kommunaler Hand. So geht aus der Tabelle 2 hervor, dass die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2002 je 100.000 Einwohner ca. 480 Vollzeitäquivalente mehr beschäftigt haben, wobei allerdings nahezu 100 VZÄ allein auf den Kita-Bereich entfallen und damit zumindest zum Teil auf Unterschiede in der Organisationsstruktur zurückzuführen sind.<sup>4</sup>

Auf der Einnahmenseite mussten die Ostkommunen im Vergleich der Jahre 1996 und 2002 Verluste in Höhe von über 9 % hinnehmen. Der größte Teil dieses Rückgangs wird dabei durch sinkende Zuweisungen von Seiten der Länder erklärt. Besonders auffällig sind die noch hohe Abhängigkeit der ostdeutschen Kommunen von den Zuweisungen der Länder und die relativ geringe Bedeutung der Steuereinnahmen. So lag der Anteil der Zahlungen der Länder an die Kommunen bei den bereinigten Gesamteinnahmen bei über 58 % (in Westdeutschland bei rund 30 %). Bei den Steuereinnahmen je Einwohner ist es genau umgekehrt: Hier betrug das absolute

kommunale Pro-Kopf-Aufkommen in Westdeutschland mehr als doppelt so viel wie in Ostdeutschland.

Die kommunalen Haushaltsstrukturen in Ost- und Westdeutschland unterscheiden sich somit noch in bedeutendem Umfang. Während sich die Investitionen in den ostdeutschen Kommunen immer mehr dem westdeutschen Niveau annähern, sind die im Vergleich zu Westdeutschland immer noch höheren laufenden Ausgaben – insbesondere im Personalbereich – auffällig. Auf der Einnahmenseite ist für die ostdeutschen Kommunen eine sehr hohe Abhängigkeit von den Zahlungen der Länder in Verbindung mit vergleichsweise geringen Steuereinnahmen festzuhalten. Angesichts der Bedeutung der Zuweisungen an die ostdeutschen Kommunen sollen diese im Folgenden näher untersucht werden.

<sup>4</sup> Allerdings zeigen Mikrozensus-Daten, dass in den neuen Ländern auch das Angebot an Kita-Plätzen deutlich höher ist als in den alten Ländern.

### Die Verwendung der empfangenen Aufbautransfers

Basierend auf einem von SEITZ (2003) entwickelten Prinzip lassen sich die von den Kommunen empfangenen Zuweisungen in folgende Komponenten zerlegen:

- Zuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft,
- „Basiszuweisungen“ auf dem Niveau der finanzschwachen Westflächenländer,
- „Aufbautransfers“ zur Finanzierung überproportionaler kommunaler Investitionen.

Die Zuweisungen zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft werden dabei als Differenz der Pro-Kopf-Steuererinnahmen von ostdeutschen Kommunen und solchen in finanzschwachen Westflächenländern definiert. Die Mittel dafür stehen den Ländern aus den Sonderbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) sowie aus dem Länderfinanzausgleich zur Verfügung.

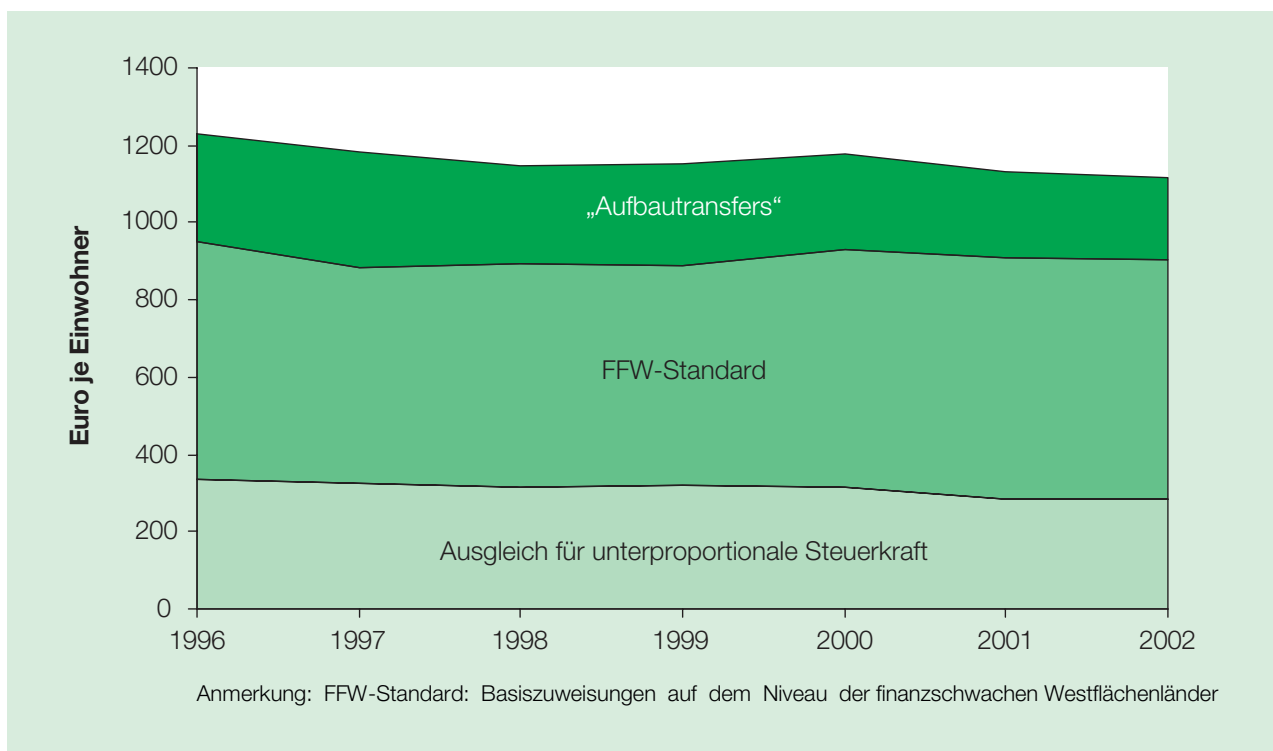
Die zweite Komponente, die Basiszuweisungen auf dem Niveau der finanzschwachen Westflächenländer, orientieren sich an den laufenden Zuweisungen, welche die Westflächenländer ihren Kommunen gewähren. Somit soll gewährleistet werden, dass die ostdeutschen Kommunen in

der Lage sind, ein den westdeutschen Kommunen vergleichbares Güterangebot zu erstellen. Die restlichen Mittel stellen die „Aufbautransfers“ zur Finanzierung überproportionaler kommunaler Investitionen dar und tragen zur Schließung der Infrastrukturlücke in Ostdeutschland bei.

Abbildung 3 zeigt das Ergebnis der Berechnungen für die Gesamtheit der ostdeutschen Kommunen. Die Aufbautransfers sind sowohl absolut (in Euro je Einwohner) als auch relativ (als Anteil an den Gesamtzuweisungen) seit 1996 gesunken. In den Jahren 1996 bis 1997 lagen diese bei ca. 290 € je Einwohner und bei ca. 25 % der Gesamtzuweisungen. In den beiden letzten betrachteten Jahren betragen diese nur noch ca. 220 € je Einwohner und ca. 19 % der Gesamttransfers.

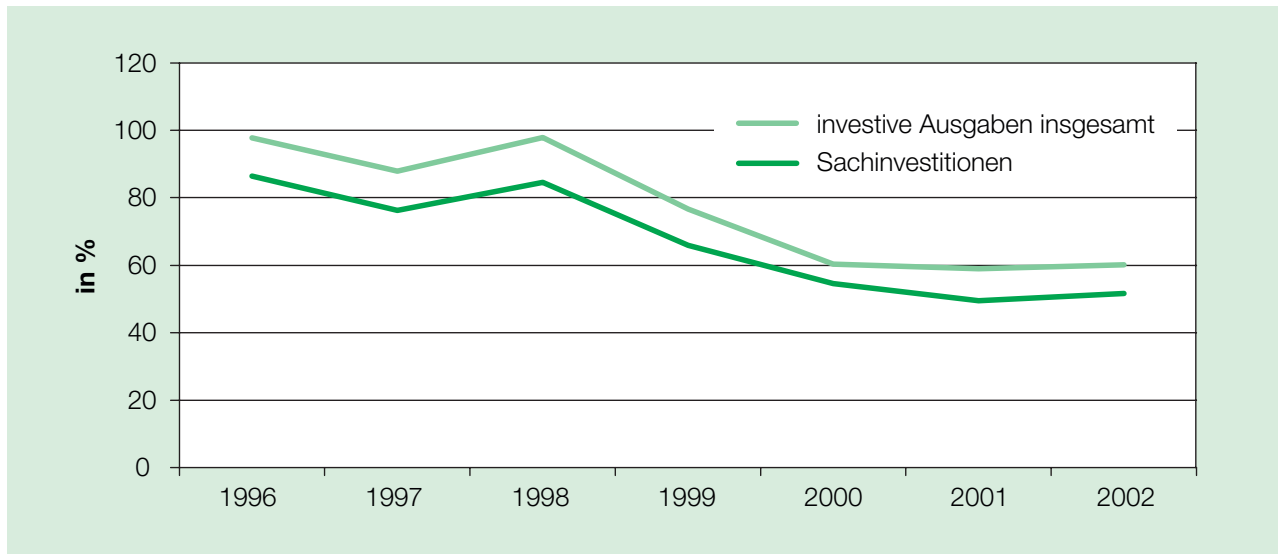
Mit Hilfe dieser Zerlegung ist es nun möglich, die Verwendung der Zuweisungen zu überprüfen. In Abbildung 4 wurden zu diesem Zweck die Aufbautransfers den überproportionalen Gesamtinvestitionsausgaben bzw. den Sachinvestitionsausgaben gegenübergestellt. Die überproportionalen Ausgaben ergeben sich dabei aus der Differenz der getätigten kommunalen Investitionsausgaben in Ostdeutschland und den finanzschwachen Westflächenländern.

**Abbildung 3: Höhe und Struktur der Zuweisungen der ostdeutschen Länder an die Kommunen von 1996 bis 2002**



Quelle: eigene Berechnungen.

**Abbildung 4: Anteil der für investive Zwecke verwendeten „Aufbautransfers“ in den ostdeutschen Kommunen von 1996 bis 2002**



Quelle: berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Wie zu erkennen ist, wurden 1996 noch nahezu alle Aufbautransfers zur Finanzierung überproportionaler Investitionen eingesetzt, während im Jahr 2002 lediglich ca. 60 % in die investiven Ausgaben und sogar nur ca. 51 % in die Sachinvestitionsausgaben geflossen sind. Diese Befunde zeigen, dass die Aufbautransfers von den Kommunen in zunehmenden Umfang nicht zweckentsprechend, d. h. zum Abbau der Infrastrukturlücke, eingesetzt wurden.

Eine analoge Betrachtung lässt sich auch für die Gesamtheit der ostdeutschen Länder anstellen. Obwohl das Volumen der zur Verfügung stehenden Pro-Kopf-Aufbautransfers seit 1996 im Gegensatz zur kommunalen Ebene um 12 % gestiegen ist, zeigt sich auch hier, dass inzwischen weniger als 50 % der Aufbaumittel für überproportionale investive Maßnahmen verwendet wurden.<sup>5</sup> Hierbei sind jedoch massive Unterschiede zwischen den neuen Ländern zu verzeichnen. So kann beispielsweise für Sachsen festgehalten werden, dass die Mittel überwiegend korrekt verwendet wurden [SEITZ et al. (2005, S. 35)].

Die festgestellte unterschiedliche Entwicklung bei den Aufbautransfers schlägt auch auf die Einnahmenentwicklung der Kommunen durch. Hierbei wurden die Einnahmen nach 2 verschiedenen Schemata berechnet:

- Vergleich der Einnahmenentwicklung in einer „breiten Abgrenzung“: Hierzu berechnen wir in den finanzschwachen Westflächenländern sowie in den ostdeutschen Ländern die Differenz der bereinigten Gesamteinnahmen der Länder abzüglich der Zahlungen der Länder an die Kommunen, der

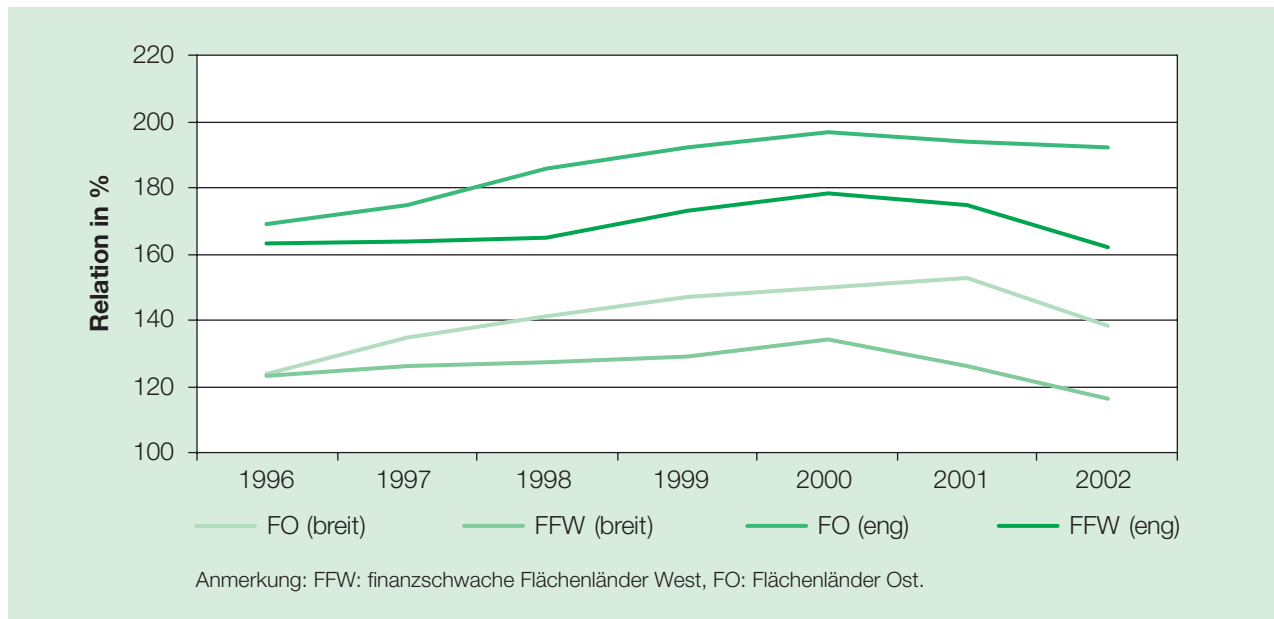
Gebühreneinnahmen und der Erlöse aus Vermögensveräußerungen. Diese Einnahmengrößen auf der Länderebene werden jeweils in Relation zu den Gesamteinnahmen der Kommunen gesetzt, wobei auch die Einnahmen der Kommunen um die Gebühreneinnahmen und die Erlöse aus Vermögensveräußerungen korrigiert werden.

- Vergleich der Einnahmenentwicklung in einer „engen Abgrenzung“: Hier werden auf Länderebene die Einnahmen als Steuereinnahmen zuzüglich Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich zuzüglich SoBEZ und Fehlbetrags-BEZ definiert. Diese Einnahmen werden in Relation zu den Einnahmen aus Steuern und Zahlungen der Länder auf kommunaler Ebene gesetzt.

In Abbildung 5 ist das Ergebnis der Berechnungen grafisch dargestellt. Seit 1996 haben sich in Ostdeutschland die Einnahmenrelationen massiv zu Gunsten der Länder verschoben. Obwohl die Frage nach einer optimalen Verteilung der Mittel zwischen Ländern und Kommunen offen ist, kommen erhebliche Verdachtsmomente dahingehend auf, dass die ostdeutschen – und in geringerem Umfang auch die westdeutschen – Länder in den vergangenen Jahren ihre Anteile an den den neuen Ländern zur Verfügung stehenden Ressourcen zu Lasten der Kommunen ausgeweitet haben.

<sup>5</sup> Ein Teil dieses Anstiegs dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Sonderbundesergänzungszuweisungen nominell fixiert sind, was bei sinkenden Bevölkerungszahlen zu steigenden Pro-Kopf-Beträgen führt.

Abbildung 5: Einnahmenrelation zwischen Ländern und Kommunen



Quelle: berechnet aus Angaben der Kassenstatistik.

Die Ursachen für diese Entwicklung können vielfältig sein. Zum einen sind die Verteilungsmechanismen zwischen Ländern und ihren Kommunen teilweise fixiert wie beispielsweise in Finanzausgleichssystemen.<sup>6</sup> Zum anderen ist ein großer Teil der Mittel in ressortspezifischen Förderprogrammen gebunden, die außerhalb des Steuerverbundes liegen und bei Finanzierungsempässen im Landeshaushalt oder in den Fachressorts besonders kürzungsanfällig sind. Eine Ursache hierfür ist, dass der Gesamtfluss an Mitteln aus den Landeshaushalten in die Kommunen i. d. R. recht intransparent ist.

### Die regionale Untergliederung der Kommunen

Um eine differenziertere Analyse der für die Investitionsschwäche verantwortlichen Einflussfaktoren vornehmen zu können, werden die Kommunen im Folgenden nach ihrer Strukturstärke klassifiziert. Diese Differenzierung wird jeweils getrennt für die Gruppe der kreisfreien Städte sowie der Landkreise durchgeführt. Eine weitere Unterteilung wurde nach Ost- und Westdeutschland vorgenommen, da strukturstarke Regionen in Westdeutschland aufgrund der enormen wirtschaftlichen Unterschiede nicht mit strukturstarken Kommunen in Ostdeutschland verglichen werden können. Dabei werden 3 Gruppen bei den kreisfreien Städten und 5 Gruppen bei den Landkreisen gebildet.<sup>7</sup>

Diese Strukturstärke wird hierbei durch folgende 5 Performance-Variablen bestimmt:

- die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum von 1991 bis 2001,
- die Arbeitslosenquote im Jahr 2001,
- die Produktivität (Bruttowertschöpfung in 1.000 € je Erwerbstätigen) im Jahr 2001,
- die Jobdichte (Erwerbstätige je 100 Einwohner) und
- die Entwicklung der Erwerbstätigkeit im Zeitraum von 1995 bis 2001.

Die Stadtstaaten wurden wegen ihrer föderalen Sonderstellung nicht in die Betrachtung einbezogen. In einem ersten Schritt werden die betrachteten Kommunen nun nach der Ausprägung der jeweiligen Variable geordnet. Jeder Region wird somit in jeder Kategorie ein Rang zugeordnet, wobei die „beste“ Region den Rang 1 erhält. In einem zweiten Schritt werden die so ermittelten Rangziffern ungewichtet addiert. Die so ermittelte Summe stellt den Performance-Indikator dar. Die kreisfreien Städte werden nun in drei Performancegruppen verteilt, wobei auf eine möglichst gleichmäßige Besetzung der Gruppen geachtet wurde:

- unterdurchschnittliche Performance,
- durchschnittliche Performance und
- überdurchschnittliche Performance.

<sup>6</sup> Die Verteilungsmechanismen differieren zwischen den Ländern sehr stark. So hat beispielsweise Sachsen einen Gleichmäßigkeitsgrundsatz implementiert, der ein Auseinanderdriften der Einnahmenentwicklung von Land und Kommunen verhindern soll.

<sup>7</sup> Die unterschiedliche Anzahl der Gruppen ist der im Vergleich zur Anzahl der Landkreise viel geringeren Anzahl der kreisfreien Städte geschuldet.



Äquivalent werden die Landkreise in fünf Kategorien untergliedert:

- deutlich unterdurchschnittliche Performance,
- unterdurchschnittliche Performance,
- durchschnittliche Performance,
- überdurchschnittliche Performance und
- deutlich überdurchschnittliche Performance.

In den Tabellen 3 und 4 werden die Ausprägungen der Variablen für die einzelnen Performancekategorien dargestellt. Bei allen betrachteten Variablen ist eine streng monotone Beziehung zwischen deren Ausprägung und der Klassifikation bzw. der Performancegruppe ersichtlich, was für die Qualität und die Verwendbarkeit der verwandten Strukturclusterung spricht.

### Analyse der Kommunalen Finanzentwicklung auf der Kreisebene

Basierend auf der entwickelten Performancessstruktur können nun gezielt das Investitionsverhalten und in diesem Zusammenhang die Ausgaben in den Bereichen Personal, Sachaufwand, Verschuldung, Soziales sowie

die Einnahmen auf gegenseitige Wechselwirkungen untersucht werden.

Besonders interessant sind natürlich die Investitionsausgaben. Wie Tabelle 5 zeigt, sind in den ostdeutschen kreisfreien Städten im Durchschnitt die Sachinvestitionsausgaben im Zeitraum von 1995 bis 2001 um ca. 14,3 % gesunken. Im kreisangehörigen Raum (kreisangehörige Gemeinden plus Landkreise) betrug der Rückgang sogar mehr als 35 % (vgl. Tab. 6). In Westdeutschland gibt es hingegen bei der Entwicklung in den kreisfreien Städten und den Landkreisen deutlich geringere Unterschiede. Hier sind die Sachinvestitionsausgaben im kreisfreien Raum um ca. 9,6 % und in den kreisfreien Städten um ca. 3 % gesunken.

Betrachtet man die Entwicklung der Sachinvestitionsausgaben differenziert nach dem Performance-Indikator, so ergibt sich in Westdeutschland sowohl auf der Ebene der kreisfreien Städte als auch der kreisangehörigen Gemeinden ein streng monotoner Zusammenhang: Je schwächer die Performance, desto stärker ist der Rückgang der Investitionsaktivität. Für die Investitionen der Landkreise (ohne kreisangehörige Gemeinden) ist ein solcher Zusammenhang nicht zu erkennen. In Ostdeutschland

**Tabelle 3: Durchschnittswert der Performance-Variablen in den ost- und westdeutschen kreisfreien Städten, differenziert nach dem Performance-Indikator**

	Ausprägung des Performanceindikators			
	Durchschnitt <sup>a</sup>	Überdurchschnittlich	durchschnittlich	Unterdurchschnittlich
<b>ostdeutsche kreisfreie Städte</b>				
Bevölkerungswachstum	-13,9	-9,0	-15,4	-18,4
Jobdichte	57,5	60,3	59,4	52,6
Arbeitslosenquote	18,1	17,0	17,9	19,8
Produktivität	36,9	37,4	35,9	37,0
Jobwachstum	-4,1	2,6	-7,4	-10,4
<b>westdeutsche kreisfreie Städte</b>				
Bevölkerungswachstum	-0,7	1,0	0,4	-2,9
Jobdichte	64,5	78,7	69,3	50,1
Arbeitslosenquote	9,7	6,6	9,4	12,2
Produktivität	54,7	62,2	55	49,4
Jobwachstum	5,2	8,3	5,5	2,7
Anmerkung: a) hier wurde der Durchschnitt über alle Regionen, d. h. unabhängig von der Ausprägung ihres Performanceindikators gebildet.				

Quelle: eigene Berechnungen.

**Tabelle 4: Durchschnittswert der Performance-Variablen in den ost- und westdeutschen Landkreisen, differenziert nach dem Performance-Indikator**

	Ausprägung des Performanceindicators					
	Durchschnitt <sup>a</sup>	deutlich überdurchschnittlich	überdurchschnittlich	durchschnittlich	unterdurchschnittlich	deutlich unterdurchschnittlich
<b>ostdeutsche Landkreise</b>						
Bevölkerungswachstum	-1,2	8,4	1,4	-1,8	-5,7	-9,5
Jobdichte	37,3	38,4	38,2	38,1	36,1	35,3
Arbeitslosenquote	18,4	15,4	16,0	18,1	20,5	22,4
Produktivität	36,6	38,9	35,9	35,9	35,9	35,8
Jobwachstum	-2,6	5,8	-0,2	-2,8	-6,7	-10,1
<b>westdeutsche Landkreise</b>						
Bevölkerungswachstum	7,5	10,4	9,0	7,2	6,7	2,4
Jobdichte	41,4	45,2	41,7	40,8	40,2	38,5
Arbeitslosenquote	6,8	4,7	6,1	6,6	7,8	9,7
Produktivität	49,0	54,7	50,0	48,4	45,8	44,3
Jobwachstum	7,2	11,5	9,2	7,0	4,6	1,5
Anmerkung: a) Gewichteter Durchschnitt mit der Bevölkerungszahl als GewichtungsvARIABLE.						

Quelle: eigene Berechnungen.

**Tabelle 5: Entwicklung der Pro-Kopf-Sachinvestitionsausgaben der kreisfreien Städte im Zeitraum von 1995 bis 2001 in € je Einwohner, differenziert nach dem Performance-Indikator**

	Performance-Typ: Westdeutsche kreisfreie Städte				Performance-Typ: Ostdeutsche kreisfreie Städte			
	K =1	K=2	K=3	alle	K =1	K=2	K=3	alle
1995	258,1	265,1	210,7	243,3	480,1	403,9	394,9	431,8
1996	277,7	245,1	201,6	237,0	405,5	419,9	353,3	390,8
1997	246,0	248,1	194,9	228,1	378,0	425,7	365,2	385,2
1998	261,0	235,1	192,6	226,1	391,0	453,5	406,4	411,5
1999	342,6	237,9	162,7	235,8	376,2	427,4	351,3	380,1
2000	302,3	233,3	167,7	226,3	419,8	351,2	338,9	375,9
2001	314,9	245,8	167,8	236,4	399,2	359,0	341,6	370,2
<b>Änderung der Pro-Kopf-Investitionsausgaben im Zeitraum von 1995 bis 2001 in %</b>								
Δ%	+22,0	-7,3	-20,3	-2,8	-16,9	-11,1	-13,5	-14,3

Quelle: berechnet aus Angaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.

gibt es, wie Tabelle 5 und 6 zeigen, sowohl bei den Landkreisen als auch bei den kreisfreien Städten kaum einen systematischen Zusammenhang zwischen dem Performance-Indikator und der Veränderung der Sachinvestitionsausgaben.

Bei Betrachtung der Personalausgaben in Westdeutschland sind auf der Landkreisebene mit zunehmender Strukturschwäche (gemessen am Performance-Indikator) steigende Pro-Kopf-Personalausgaben zu beobachten, wobei sich zwischen der Kategorie 1 und 5 immerhin ein Abstand von mehr als 60 € je Einwohner ergibt (Tab. 7). Ein genau umgekehrtes Bild zeigt sich bei den kreisfreien Städten, da hier die strukturstärkeren Städte deutlich höhere Personalausgaben tätigen als die struktur-

schwachen Städte. In Ostdeutschland liegen in der Tendenz sowohl auf Landkreisebene als auch auf Ebene der kreisfreien Städte die Personalausgaben der strukturschwächeren Kreise recht deutlich über den Ausgaben der strukturstärkeren Gemeinden.

Ein weiterer interessanter Aspekt ergibt sich bei Betrachtung der Beschäftigten nach der Größenklasse der Gebietskörperschaften. Insgesamt liegt die Anzahl der Beschäftigten in Ostdeutschland ca. 400 Beschäftigte je 100.000 Einwohner höher als in Westdeutschland (Tab. 8).

Die relativ größten Unterschiede ergeben sich beim Personalbesatz der Kleinstgemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern. Hier liegt der Personalbesatz in

**Tabelle 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Sachinvestitionsausgaben der kreisangehörigen Gemeinden (I<sub>G</sub>) sowie der Landkreise (I<sub>K</sub>) im Zeitraum von 1995 bis 2001 in € je Einwohner, differenziert nach dem Performance-Indikator**

	I <sub>G</sub>	I <sub>K</sub>	I <sub>G</sub>	I <sub>K</sub>	I <sub>G</sub>	I <sub>K</sub>	I <sub>G</sub>	I <sub>K</sub>	I <sub>G</sub>	I <sub>K</sub>	I <sub>G</sub>	I <sub>K</sub>
	Performance-Typ											
	K=1		K=2		K=3		K=4		K=5		alle	
<b>westdeutsche Landkreise</b>												
1995	385,6	42,1	312,6	33,7	293,7	35,1	320,2	40,9	271,1	40,3	317,7	38,0
1996	351,4	39,5	296,8	32,0	269,4	33,3	294,4	37,0	239,6	35,2	292,3	35,2
1997	342,7	36,8	282,3	34,8	256,6	30,1	277,4	36,5	217,0	35,0	277,7	34,4
1998	337,3	34,1	274,4	33,8	250,7	26,8	263,7	33,7	213,5	31,9	270,4	31,9
1999	361,4	35,3	279,9	32,4	264,2	34,4	265,8	36,4	216,0	29,8	280,5	33,8
2000	377,5	41,4	294,5	35,1	264,9	34,2	269,5	38,0	216,2	31,3	281,1	36,1
2001	383,9	49,2	288,8	40,8	269,2	40,2	254,9	43,6	213,7	33,0	287,1	41,8
<b>Veränderung in % 1995–2001</b>												
Δ%	-0,4	16,7	-7,6	21,0	-8,3	14,5	-20,3	6,6	-21,3	-18,1	-9,6	10,0
<b>ostdeutsche Landkreise</b>												
1995	505,4	140,4	447,9	146,5	494,3	161,0	492,1	137,3	414,0	129,4	472,3	143,3
1996	460,1	129,9	421,5	126,0	436,6	144,7	446,7	135,8	391,4	130,5	432,2	133,7
1997	437,9	106,1	394,0	125,0	383,0	146,1	388,0	128,3	363,6	116,7	393,8	124,8
1998	415,4	97,6	381,2	124,0	363,4	116,9	366,7	115,7	364,4	107,4	378,5	112,2
1999	380,9	93,2	365,8	94,8	336,8	93,4	368,0	102,2	371,4	98,8	364,2	96,4
2000	355,9	85,1	324,3	93,8	310,6	89,6	321,1	69,4	330,5	76,7	325,6	83,0
2001	341,8	81,9	311,3	83,0	288,9	75,0	302,2	60,4	285,3	70,5	306,5	74,2
<b>Veränderung in % 1995–2001</b>												
Δ%	-32,3	-41,7	-30,4	-43,5	-41,6	-53,4	-38,6	-56,0	-31,1	-45,5	-35,1	-48,2

Quelle: berechnet aus Angaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.

**Tabelle 7: Personalausgaben und laufender Sachaufwand auf der Kreisebene in Ost- und Westdeutschland im Jahr 2001 in € je Einwohner sowie deren Wachstumsraten im Zeitraum von 1995 bis 2001**

Performance-Indikator		Personal- ausgaben in Euro je Einwohner im Jahr 2001	$\Delta\%$ 1995/2001	laufender Sachaufwand in Euro je Einwohner im Jahr 2001	$\Delta\%$ 1995/2001
Landkreise	kreisfreie Städte				
<b>Westdeutschland</b>					
1		419	7,0	345	9,8
2		434	4,8	331	6,5
3		444	6,6	338	7,1
4		450	5,5	332	8,9
5		478	7,2	337	9,8
alle		442	5,6	336	8,2
	1	814	3,2	558	13,0
	2	652	-4,8	455	11,6
	3	558	-6,6	446	26,0
	alle	661	-3,3	473	14,1
<b>Ostdeutschland</b>					
1		500	-19,6	329	-7,3
2		496	-16,3	343	-7,2
3		496	-17,9	348	-6,8
4		509	-20,3	333	-6,7
5		536	-15,8	346	-4,3
alle		507	-18,1	340	-6,4
	1	562	-27,7	348	-10,2
	2	642	-14,7	378	-9,5
	3	646	-5,7	364	1,4
	alle	609	-17,2	365	-5,5

Quellen: berechnet aus Angaben der laufenden Raumbewertung und des Statistischen Bundesamtes (Statistik Regional).

Ostdeutschland nahezu doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Angesichts des Umstandes, dass in Ostdeutschland ca. 24 %, in Westdeutschland aber nur ca. 10 % der Einwohner in solchen Kleingemeinden leben, führt dies zu einem erheblichen Personalüberhang. Dies scheint auch auf erhebliche „diseconomies of scale“ beim Personalbesatz hinzudeuten und unterstreicht damit die Notwendigkeit in Ostdeutschland weiterhin offensiv Gemeinde- und Gebietsreformen durchzuführen sowie Verwaltungen und andere öffentliche Leistungsbereiche in Kleingemeinden abzubauen und regional zu konzentrieren.

Die Pro-Kopf-Ausgaben für den laufenden Sachaufwand differieren auf Landkreisebene zwischen Ost- und Westdeutschland kaum und auch die Unterschiede in den Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Performance-Kategorien sind recht gering (Tab. 7). Letztere Aussage gilt in Ostdeutschland auch für die kreisfreien Städte, wohingegen in Westdeutschland die strukturstarke Städte deutlich höhere Ausgaben tätigen als die strukturschwächeren Städte. Während in Westdeutschland die laufenden Sachaufwendungen im Zeitraum von 1995 bis 2001 stark gestiegen sind, ist in Ostdeutschland – mit Ausnahme der kreisfreien Städte in der Performance-Kategorie 1 –

**Tabelle 8: Beschäftigte (Voll- und Teilzeit) je 100.000 Einwohner auf kommunaler Ebene am 30. 06. 2001, differenziert nach den kommunalen Gebietskörperschaften**

	Ostdeutschland	Westdeutschland
1. alle Ebenen (2+3+4)	2.240	1.850
2. Kreisfreie Städte insgesamt, darunter:	2.860	1.670
unter 50.000 Einwohner	2.650	2.620
50.000 bis 100.000 Einwohner	2.990	2.510
100.000 bis 200.000 Einwohner	2.860	2.180
über 200.000 Einwohner	2.840	2.240
3. kreisangehöriger Raum insgesamt, darunter:	2.020	1.690
3a. Landkreise	640	500
3b. kreisangehörige Gemeinden, darunter:	1.210	1.010
unter 1.000 Einwohner	709	280
1.000 bis 3.000 Einwohner	920	480
3.000 bis 5.000 Einwohner	1.090	680
5.000 bis 10.000 Einwohner	1.250	860
10.000 bis 20.000 Einwohner	1.320	1.000
über 20.000 Einwohner	1.750	1.320
3c. Ämter und Verbandsgemeinden	620	570
4. Bezirksverbände	10	120
nachrichtlich: Teilzeitquote	37,8 %	32,3 %

Quelle: Statistisches Bundesamt – Personal des öffentlichen Dienstes.

der laufende Sachaufwand deutlich gesunken. Diese Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland dürften auf den hohen Personalabbau in Ostdeutschland zurückzuführen sein, da mit steigendem Personaleinsatz in der Tendenz auch viele Komponenten der laufenden Sachaufwendungen ansteigen.

In Tabelle 9 werden die Einnahmen der Kommunen differenziert nach ihrem Performancetyp betrachtet. Wie nicht anders zu erwarten, sind diese hoch korreliert mit der Strukturstärke der Kommunen, wobei die Differenzierung bei der Grund- und der Umsatzsteuer weniger deutlich ausgeprägt ist. Obwohl sich die Hebesätze in Ostdeutschland nur noch gering von denen in Westdeutschland unterscheiden, sind die Aufkommensunterschiede immens. So erreichen die ostdeutschen Kreise nur rund 40 % des Westvergleichswertes.

Insgesamt gesehen kann bei Betrachtung des Steueraufkommens festgestellt werden, dass die relativen

Unterschiede zwischen strukturstarken und -schwachen Regionen in Westdeutschland wesentlich größer sind als in Ostdeutschland. Auf Basis dieser Befunde liegt der Verdacht nahe, dass in Ostdeutschland – wohl insbesondere bedingt durch die hohe Investitionszuweisungintensität – der Zusammenhang zwischen dem Steueraufkommen und der kommunalen Investitionsaktivität nur schwach ausgeprägt ist, während in Westdeutschland solche Zusammenhänge deutlich erkennbar sind. Dieses wird durch die Betrachtung der lokalen Wirtschaftskraft (vgl. Abb. 7) bestätigt. Hier zeigt sich, dass die Streuung bei der Bruttowertschöpfung zwischen den verschiedenen Strukturtypen in Ostdeutschland gering ist, während sie in Westdeutschland bedeutend stärker ausgeprägt ist. Letzteres impliziert, dass es in Ostdeutschland weitgehend an sehr strukturstarken Regionen fehlt, die im Hinblick auf die interregionale Ausstrahlung eine „Lokomotiven-“ oder „Wachstumspolfunktion“ übernehmen können.

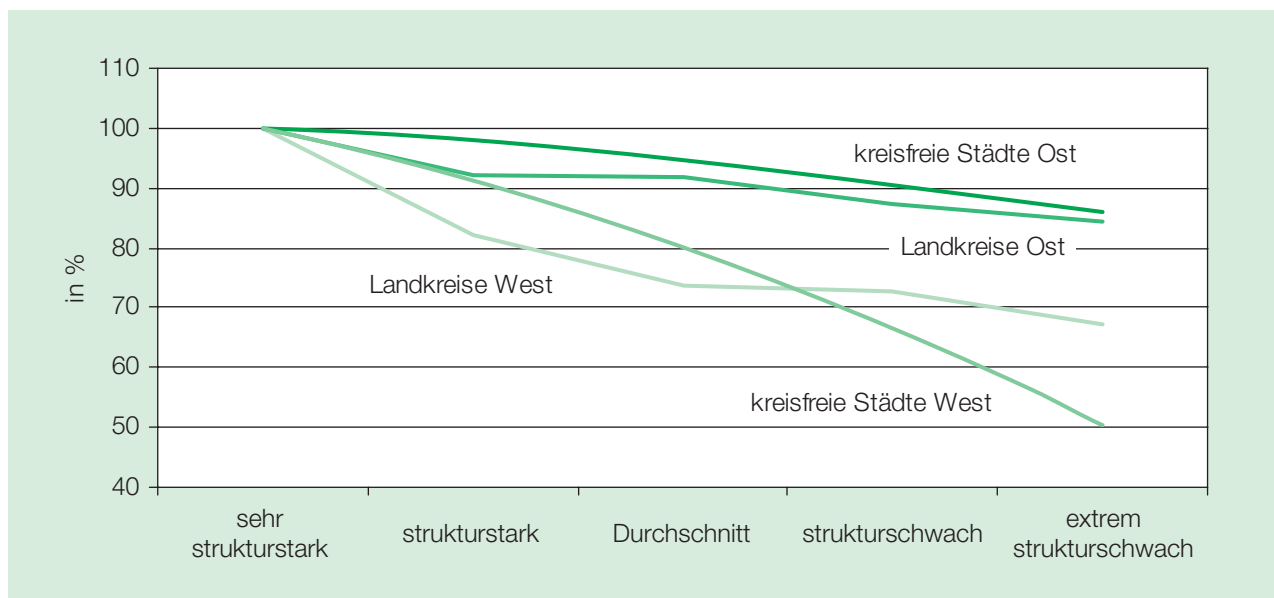
Tabelle 9: Steueraufkommen im Jahr 2001 auf Kreisebene in Ost- und Westdeutschland (in € je Einwohner)

	Westländer				Ostländer			
	Grundsteuern	GewSt.	EkSt.	USt.	Grundsteuern	GewSt.	EkSt.	USt.
<b>Landkreise</b>								
1	97	271	342	32	76	110	80	26
2	95	213	318	27	73	84	75	23
3	94	188	300	27	73	76	71	23
4	93	160	264	23	74	79	69	23
5	96	134	250	23	68	63	69	21
alle	94	198	298	27	73	83	73	23
<b>kreisfreie Städte</b>								
1	175	592	397	82	101	176	106	50
2	175	412	350	63	96	125	109	43
3	134	240	289	40	88	113	104	38
alle	160	394	340	59	95	143	106	44

Anmerkung: Grundsteuern: Grundsteuer A + B; GewSt.: Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage, EkSt.: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, USt.: Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

Quelle: berechnet aus Angaben der laufenden Raumbefragung und des Statistischen Bundesamtes (Statistik Regional).

Abbildung 6: Bruttowertschöpfung je Einwohner der Stadt- und Landkreise in Ost- und Westdeutschland in Prozent des Wertes der strukturstärksten Kategorie



Quelle: eigene Berechnungen.

**Zusammenfassung**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Rückgang der Investitionen in den ostdeutschen Kommunen

in engem Zusammenhang mit dem Rückgang der Zuweisungen der Länder an die Kommunen betrachtet werden muss. Die Wirtschaftskraft der kommunalen Gebietskörperschaften spielt hier nahezu keine Rolle. Der massive

Rückgang der Pro-Kopf-Sachinvestitionsausgaben konnte in allen Landkreis- und Gemeindetypen beobachtet werden. Kritisch sind weiterhin der hohe Stand der laufenden Ausgaben und der überhöhte Personalbestand in den neuen Bundesländern einzuschätzen.

In einem Umfeld, in dem sich die Länder- und Kommunalhaushalte angesichts weiter sinkender Zuweisungen konsolidieren müssen, ist hier weiterhin dringender Handlungsbedarf gegeben.

### Literatur

- BUNDESREGIERUNG (2005): „Aufbau Ost: Wirtschaft stärken – Arbeitsplätze schaffen“, <http://www.bundesregierung.de/-,413.782293/artikel/Aufbau-Ost-Wirtschaft-Staerken.htm>, abgerufen am 15. 02. 2005
- SEITZ, H. (2003): Die langfristige Entwicklung der Einnahmen der Kommunen im Land Brandenburg vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Solidarpakt-Verhandlungen unter besonderer Berücksichtigung der Zuweisungen des Landes, Arbeitspapier, <http://www.makro.euv-frankfurt-o.de/longrun.pdf>, abgerufen am 15. 02. 2005.
- SEITZ et al. (2005): Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen, ifo Dresden Studien 37, München.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2004) (Hrsg.): Statistik regional, Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (div. Jahrgänge): Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14 Finanzen und Steuern Reihe 6.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (div. Jahrgänge): Kasernenstatistik., Fachserie 14 Finanzen und Steuern Reihe 2.