

Vesper, Dieter

Article — Digitized Version

Kommunale Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Vesper, Dieter (1991) : Kommunale Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 60, Iss. 1/2, pp. 5-18

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141007>

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.

Kommunale Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland

von Dieter Vesper

Zur Verteilung der staatlichen Aufgaben im Föderalismus

Im föderativen System der Bundesrepublik sind die Kompetenzen von Bund, Ländern und Gemeinden in der Finanzverfassung geregelt. Mit der Verteilung der Aufgaben und Ausgaben auf die verschiedenen Haushaltsebenen — der Lastenverteilungsgrundsatz nach Art. 104a Abs. 1 GG postuliert eine Deckungsgleichheit von Aufgaben und Ausgaben — stellt sich die Frage der Finanzmittelverteilung. In der Aufteilung der Steuererträge auf Bund, Länder und Gemeinden nach Art. 106 GG finden sich Elemente des Trennsystems — der volle Ertrag einer Steuerart steht einer Körperschaft zu — ebenso wie Elemente des Mischsystems, das eine Beteiligung aller Ebenen an einer oder mehreren Steuern vorsieht („Gemeinschaftssteuern“). Auch die prinzipielle Deckungsgleichheit von Aufgaben und Ausgaben bzw. die strikte Trennung der Aufgaben nach Haushaltsebenen wird an mehreren Stellen durchbrochen. Hierbei handelt es sich um die sog. „Mischfinanzierungstatbestände“: die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG (z.B. Wohngeld), Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG (z.B. die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) sowie Finanzhilfen für „besonders bedeutsame Investitionen“ von Ländern und Gemeinden nach Art. 104a Abs. 4 GG (z.B. Stadtansanierung und -entwicklung, Ausbau der Gemeindeverkehrswege und des öffentlichen Personennahverkehrs). Der Bund beteiligt sich an diesen Maßnahmen, die komplementären Mittel müssen die Länder aufbringen.

Bund und Länder sind in ihrer Haushaltsführung unabhängig. Die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung unterscheidet sich von der des Bundes und der Länder dadurch, daß sie keine eigenständige staatliche Ebene, sondern Teile der Länder sind. Die Gemeinden erhalten zwar im Sinne des vom Grundgesetz garantierten Selbstverwaltungsrechts eigene Steuereinnahmen — vor allem die Gewerbe- und Grundsteuern sowie einen Anteil an der Einkommensteuer —; sie und die Einnahmen aus Gebühren decken aber nicht ihren Finanzbedarf. Vielmehr ist es Aufgabe der Länder, den Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ausreichende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen und Unterschiede in der Steuerkraft zu verringern. Hieraus resul-

Tabelle 1
Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften

	1980	1989	1989/80
	Mrd. DM		Veränderung in vH
Ausgaben			
Bund	216	290	34,4
Länder	205	270	31,5
Gemeinden ¹⁾	146	193	32,6
Einnahmen			
Bund	188	270	43,4
Länder	183	262	43,6
Gemeinden	140	195	39,6
dar. Steuereinnahmen			
Bund	176	247	40,2
Länder	129	194	50,2
Gemeinden	47	68	44,2

1) Einschließlich kaufmännisch buchender Krankenhäuser.
Quellen: Bundesminister der Finanzen, Berechnungen des DIW.

tieren Abhängigkeiten, und nicht selten kommt es deshalb zu Spannungen. Sie werden noch dadurch verstärkt, daß die Gesetzgebungszuständigkeit im Steuerrecht beim Bund liegt und dieser die Steuerpolitik häufig zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele einsetzt. Werden z.B. die Einkommensteuern gesenkt, so wird der Handlungsspielraum von Ländern und Kommunen eingeschränkt.

Vergleicht man Niveau und Entwicklung der Ausgaben auf den einzelnen Haushaltsebenen (Tabelle 1), so zeigt sich, daß Ende der 80er Jahre die Bundesausgaben nur wenig höher waren als die Ausgaben der Länder. Im Entwicklungstempo zeigen sich für die 80er Jahre nur geringe Differenzen, am stärksten haben die Ausgaben des Bundes zugenommen. Die Einnahmen von Bund und Ländern entwickelten sich parallel, etwas schwächer fiel der Anstieg der kommunalen Einnahmen aus. Die Struktur der Einnahmen ist sehr verschieden. Während die Einnahmen des Bundes zu mehr als 90 vH und die der Länder zu rund drei Viertel aus Steuern bestanden, waren es bei den Gemeinden nur 35 vH. In den 80er

Jahren hat bei Ländern und Gemeinden das Gewicht der Steuereinnahmen etwas zugenommen. Rund ein Siebentel aller Ländereinnahmen sind Zuweisungen und Darlehen vom Bund, bei den Gemeinden entfallen über ein Viertel der Einnahmen auf Zuweisungen vom Land bzw. Bund. Ein weiteres Viertel der kommunalen Einnahmen stammt aus Gebühren und ähnlichen Entgelten.

Stark zugenommen hat die Staatsverschuldung. Mit Abstand am höchsten verschuldet ist der Bund, nicht zuletzt auch Ausdruck der Tatsache, daß sein Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Steuerung überproportional ist. Er stand Ende 1989 mit 7 920 DM je Einwohner in der Kreide, während die Länder im Durchschnitt mit 4 900 DM und die Gemeinden mit 1 930 DM je Einwohner verschuldet waren.

Der kommunale Anteil an der Einkommensteuer

Seit der Finanzreform von 1969 sind Bund und Länder durch eine Umlage am Gewerbesteueraufkommen und im Gegenzug die Gemeinden an den Einkommensteuern (Lohn- und veranlagte Einkommensteuer) beteiligt. Mit diesem Austausch wurde das Übergewicht, das die Gewerbesteuer bis dahin für die kommunalen Haushalte besaß, vermindert, die Konjunkturereagibilität der Gemeindefinanzen gedämpft und Steuerkraftunterschiede zwischen industriellen und nichtindustriellen Kommunen gemildert.

Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden in den Bundesländern hängt ab von der Entwicklung und der Streuung der zu versteuernden Einkommen — entsprechend den Ergebnissen der Statistiken über die Lohn- und über die veranlagte Einkommensteuer — sowie von den sog. *Höchstbeträgen*. Durch die Festlegung von Einkommensobergrenzen werden Aufkommensunterschiede zwischen den Gemeinden nivelliert: Je niedriger die Höchstbeträge, um so weniger streut die örtliche Verteilung der Steuerzahlungen. Von einer Anhebung der Höchstbeträge profitieren die Großstädte, weil dort relativ mehr Steuerzahler leben, deren Einkommen über der Grenze liegt. Gegenwärtig sind die Höchstbeträge auf 32 000 DM bei Nicht-Zusammenveranlagten und 64 000 DM bei Zusammenveranlagten festgesetzt; 1979 bis 1984 beliefen sie sich auf 25 000/50 000 DM, davor auf 16 000/32 000 DM.

Ein Steuerkraftgefälle zwischen großen und kleinen Gemeinden ist vom Gesetzgeber gewollt, weil größere Gemeinden zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, die einen höheren Finanzbedarf begründen. Nicht gewollt sind Unterschiede zwischen Gemeinden gleicher Größenklasse. Sie sind immer Ausfluß der unterschiedlichen Wirtschaftskraft bzw. Reflex der unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur.

In den vergangenen Jahren sind für die Großstädte die Gewinne aus der Anhebung der Höchstbeträge dadurch

Tabelle 2

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach Gemeindegrößenklassen und Bundesländern DM je Einwohner

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	1980	1988	1988/80 Veränderung in vH
unter 3000 ...	235	402	71,3
3000 — 5000 ...	274	461	68,4
5000 — 10000 ...	302	492	62,8
10000 — 20000 ...	328	519	58,1
20000 — 50000 ...	367	549	49,8
50000 — 100000 ...	392	554	41,5
100000 — 200000 ...	422	557	32,1
200000 — 500000 ...	430	570	32,6
500000 und mehr ...	440	587	33,6
Gemeinden insgesamt	361	529	46,4
Schleswig-Holstein	341	488	43,2
Niedersachsen	317	448	41,4
Nordrhein-Westfalen	378	545	44,2
Hessen	371	588	58,4
Rheinland-Pfalz	330	462	40,1
Baden-Württemberg	406	596	46,9
Bayern	342	528	54,5
Saarland	271	389	43,5
Hamburg	526	741	40,9
Bremen	422	543	28,8
Berlin (West)	221	291	31,7

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

überkompensiert worden, daß sie Verluste durch den Wegzug von Einwohnern in die Umlandgemeinden hinnehmen mußten. Das Einkommensteueraufkommen wird nach dem Wohnsitzprinzip aufgeschlüsselt („zerlegt“), fließt also nicht in die Gemeinde, in der sich die Betriebsstätte befindet, sondern dorthin, wo der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat. Verluste traten auch auf als Folge der unterdurchschnittlichen Einkommensentwicklung in den alten industriellen Ballungsgebieten (Ruhrgebiet, Saarland). Im Zeitablauf hat sich der Ausschöpfungsgrad der Höchstbeträge in den kleinen und mittleren Gemeinden dem der Großstädte angepaßt. Schließlich muß berücksichtigt werden, daß der Anteil der Steuerpflichtigen an der Wohnbevölkerung in den kleineren Gemeinden bzw. Umlandgemeinden größer ist als in den Großstädten, in denen relativ mehr Studenten, Rentner und auch Arbeitslose leben.

Tabelle 2 zeigt die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer nach Gemeindegrößenklassen und Bundesländern. Insgesamt betrug der Anteil der Gemeinden 1989 knapp 31 Mrd. DM und war damit etwas größer als das den Kommunen zufließende Aufkommen an Gewerbesteuern (29 Mrd. DM). In den Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern war der Betrag im Durchschnitt um die Hälfte höher als in den kleinsten Gemeinden. Vergleicht man die Entwicklung in den 80er

Jahren, so treten die Unterschiede zwischen den kleineren Gemeinden und den Großstädten sehr deutlich zutage: Die an die kleineren Gemeinden verteilte Einkommensteuer hat doppelt so stark expandiert wie der den Großstädten zustehende Betrag. Die Unterschiede in den einzelnen Bundesländern sind einmal Ausdruck des Einkommensgefälles, aber auch und vor allem Ausdruck der Siedlungsdichte. In den eher ländlich strukturierten Ländern wie Schleswig-Holstein und Niedersachsen liegt der Steueranteil merklich niedriger als in Nordrhein-Westfalen. Die sehr hohen Beträge in Baden-Württemberg oder Hessen sind auch Indiz für den Einfluß der Wirtschaftskraft. Dieser Einfluß zeigt sich auch exemplarisch bei ähnlich großen Städten: Dortmund (515 DM je Einw.), Duisburg (526 DM je Einw.) und Hannover (545 DM je Einw.) sind eher wirtschaftsschwache, Stuttgart (744 DM je Einw.) und Frankfurt (688 DM je Einw.) wirtschaftsstarke Kommunen. Auffällig sind die Diskrepanzen zwischen den beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin, obwohl die Einwohnerzahl in Berlin höher ist; hier machen sich die Steuerausfälle aufgrund des Berlinförderungsgesetzes bemerkbar. München wiederum wies 1989 mit 756 DM je Einwohner einen höheren Einkommensteueranteil als Hamburg auf.

Die Gewerbesteuer

Im Gegensatz zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kann das Aufkommen an Gewerbesteuer durch das Hebesatzrecht von den Gemeinden gestaltet werden. Damit haben die Gemeinden auch ein steuerliches Mittel in der Hand, um die Standortwahl von Betrieben zu beeinflussen. Vor allem aber wird der Gedanke des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 Abs. 2 GG) gestärkt.

Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer sind Gewerbeertrag und Gewerbekapital. Bis 1980 konnte als dritte Besteuerungsgrundlage die Lohnsumme gewählt werden (Lohnsummensteuer). Den Gemeinden war es freigestellt, die Lohnsumme von den Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer auszunehmen. Aus arbeitsmarktpolitischen Gründen wurde diese Steuer suspendiert.

Die Bedeutung der Gewerbesteuer als kommunale Finanzierungsquelle hat in den beiden letzten Jahrzehnten abgenommen, wobei natürlich die Abschaffung der Lohnsummensteuer ins Gewicht fiel. Aber auch mehrfache Anhebungen der Freibeträge und Kürzungen bei Positionen, die in die Bemessungsgrundlage eingehen, haben diese und den Kreis der Steuerpflichtigen — landwirtschaftliche Betriebe und freie Berufe sind nicht steuerpflichtig — eingeschränkt; in der Mehrzahl handelt es sich dabei um Großbetriebe. Dennoch ist die Gewerbesteuer netto — d.h. nach Abzug der Gewerbesteuerumlage — von 1980 bis 1989 um 47 vH und damit im gleichen Umfang wie das

gesamte Steueraufkommen gestiegen. Im Durchschnitt sind die Hebesätze in dieser Zeit um 10 vH — von 330 auf 362 Punkte — angehoben worden, d.h. der Anstieg des Aufkommens ist zu einem Fünftel auf die Erhöhung der Hebesätze und zu vier Fünfteln auf die wachsende Bemessungsgrundlage zurückzuführen.

Die Gewerbesteuer wird mit dem *Äquivalenzprinzip* begründet. Den Gemeinden entstehen, so wird argumentiert, durch die Produktionstätigkeit der örtlichen Betriebe besondere Belastungen. Da die Kommune diese den Betrieben zumeist nicht verursachungsgerecht anlasten kann, erfolgt die Kostendeckung über eine pauschale Besteuerung. Dennoch ist die Begründung problematisch, weil die kommunale Infrastruktur von den Betrieben unterschiedlich in Anspruch genommen wird, und auch die Belästigung der Bürger durch die Produktionstätigkeit ungleich ist. Zudem müssen kleinere Gewerbebetriebe aufgrund der zahlreichen Freibetragsregelungen keine Gewerbesteuer zahlen. Schließlich ist zu bedenken, daß nur der Umsatz aus gewerblicher Tätigkeit steuerpflichtig ist, nicht jedoch der aus selbständiger Tätigkeit oder die Produktion öffentlicher Güter. Für die Betriebe wiederum ist die Gewerbesteuer eine Kostensteuer, die als Betriebsausgabe abziehbar ist. Gelingt die Überwälzung auf den Preis der Produkte, wird nicht der Gewerbebetrieb, sondern letztlich das Produkt besteuert — die Steuer könnte auch als eine zusätzliche Verbrauchsteuer interpretiert werden.

Die Gewerbesteuer belastet das in einem Gewerbebetrieb arbeitende Kapital (Gewerbekapital) sowie die mit diesem Kapital erzielten Erträge (Gewerbeertrag). Der *Gewerbeertrag* ist der Ertrag des arbeitenden Kapitals, unabhängig davon, ob es sich um Eigen- oder Fremdkapital handelt. Deshalb werden zur Ermittlung des Gewerbeertrags Zinsen für langfristiges Fremdkapital sowie Miet- und Pachtzinsen, und zwar zur Hälfte, hinzurechnet. Es unterliegt also der gesamte Zinsertrag des Betriebes — unabhängig ob mit Fremd- oder Eigenkapital erwirtschaftet — der Besteuerung. Damit wird betrieblicher Aufwand zu einem steuerlichen Ertrag gemacht. Bei Verlusten, aber positivem Gewerbeertrag muß die Steuerschuld aus der Substanz beglichen werden.

Für die Berechnung der Gewerbeertragsteuer wird eine Steuermeßzahl zugrunde gelegt, die im Normalfall 5 vH beträgt. Sie wird mit dem jeweiligen Hebesatz der Gemeinde multipliziert, bei einem Hebesatz von z.B. 300 vH — 300 vH der Steuermeßzahl von 5 vH — beträgt die Gewerbeertragsteuer 15 vH. Da die Gewerbesteuer eine abzugsfähige Betriebsausgabe ist, wird der Gewerbeertrag erst berechnet, nachdem die Gewerbesteuer vom Gewinn abgezogen worden ist. Zu berücksichtigen ist ferner ein Freibetrag für natürliche Personen und Personengesellschaften von 36 000 DM.

Grundlage der Besteuerung des *Gewerbekapitals* ist der um Hinzurechnungen und Kürzungen korrigierte Einheitswert. Im Prinzip entspricht dieser Wert dem Gesamt-

Tabelle 3

Realsteuerkraft nach Gemeindegrößenklassen und Ländern
DM je Einwohner

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	1980				1989				Veränderung in vH 1989/80			
	Grundsteuer		Gewerbe- steuer	zu- sammen	Grundsteuer		Gewerbe- steuer	zu- sammen	Grundsteuer		Gewerbe- steuer	zu- sammen
	A	B			A	B			A	B		
unter 3000 ...	17	39	145	200	18	58	170	246	6,9	50,5	17,1	22,8
3000 — 5000 ...	11	48	207	266	11	69	259	339	7,2	44,2	25,0	27,7
5000 — 10000 ...	8	54	242	305	9	77	307	392	6,5	40,9	26,7	28,7
10000 — 20000 ...	6	58	278	342	6	82	342	430	4,0	40,5	23,0	25,6
20000 — 50000 ...	4	67	342	413	4	93	422	519	4,0	37,3	23,5	25,6
50000 — 100000 ...	2	72	399	473	2	96	459	556	5,2	32,3	15,0	17,6
100000 — 200000 ...	1	77	407	485	1	101	520	622	9,4	31,0	27,8	28,3
200000 — 500000 ...	1	78	376	455	1	100	440	541	2,7	28,0	17,0	18,8
500000 und mehr ...	0	90	484	574	0	109	611	720	-15,2	20,8	26,3	25,4
Gemeinden insgesamt	5	67	334	406	5	89	409	504	6,1	33,0	22,7	24,2
Schleswig-Holstein	9	60	254	323	10	90	289	389	8,2	51,0	13,7	20,4
Niedersachsen	8	61	286	356	9	85	311	406	14,0	39,0	8,7	14,0
Nordrhein-Westfalen	3	68	335	407	3	89	417	509	4,5	30,5	24,3	25,1
Hessen	4	70	339	413	4	94	468	567	4,9	35,7	38,1	37,4
Rheinland-Pfalz	6	60	297	363	6	80	377	463	0,8	32,9	27,2	27,7
Baden-Württemberg	5	72	401	477	5	96	479	579	2,4	32,5	19,5	21,3
Bayern	7	63	310	380	7	86	386	479	6,3	35,6	24,4	26,0
Saarland	2	74	219	295	2	88	233	323	-6,6	18,7	6,5	9,5
Hamburg	1	95	560	656	1	120	613	734	-17,0	26,2	9,5	11,9
Bremen	1	85	387	472	1	112	397	509	0,0	31,1	2,6	7,7
Berlin (West)	0	56	322	378	0	63	484	547	-11,1	13,1	50,4	44,9

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

vermögen nach Abzug der Schulden. Deshalb werden die mit langfristigem Fremdkapital finanzierten Vermögens- teile hinzugerechnet, ebenso gemietete Wirtschaftsgüter, wenn sie nicht beim Vermieter der Gewerbesteuer unter- liegen. Die Berechnung der Steuer erfolgt ebenfalls an- hand einer Steuermeßzahl — im Normalfall $2 \sqrt{V}$ —, wobei das Gewerbekapital um den Freibetrag von 120 000 DM gekürzt wird. Das Gewerbekapital wird mit der Steuer- meßzahl multipliziert, und es ergibt sich der Steuermeß- betrag.

Trotz aller Einschränkungen ist das Gewerbesteuerauf- kommen noch immer das Spiegelbild des örtlichen Wirt- schaftspotentials. Tabelle 3 verdeutlicht zudem das Ge- fälle zwischen hochverdichteten und ländlichen Regionen. Unterdurchschnittlich ausgeprägt ist das Aufkommen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen bzw. in den kleinen Gemeinden, überdurchschnittlich hoch im wirt- schaftsstarken Baden-Württemberg und Hessen bzw. in den großen Städten. In Bayern zeigt sich ein stark ausdif- ferenziertes Bild: Auf der einen Seite sehr wirtschafts- starke Gebiete (Großraum München und Nürnberg), auf der anderen Seite strukturschwache und ländlich ge- prägte Regionen (Oberfranken, Oberpfalz). Während 1989 in München das Aufkommen 1 330 DM je Einwohner

und in Nürnberg 980 DM je Einwohner betrug, lag es in Oberfranken und in der Oberpfalz bei nur 290 DM bzw. 320 DM je Einwohner. Die Großstädte des wirtschaf- tsschwachen Ruhrgebiets verzeichneten Einnahmen aus der Gewerbesteuer von rund 550 DM je Einwohner. Für den Durchschnitt aller Städte mit mehr als 500 000 Ein- wohnern errechnet sich ein Aufkommen von 610 DM und in der Summe aller Gemeinden eines von 410 DM je Ein- wohner. Die Entwicklungsunterschiede in den 80er Jahren zeigen — in der Unterteilung nach Gemeindegrö- ßenklassen — kein einheitliches Bild. Die Aufkommens- unterschiede sind nur zum geringeren Teil Reflex der ver- schieden hohen Hebesätze, wie auch aus Tabelle 4 er- sichtlich ist.

In den letzten Jahren hat es im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer eine Fülle von Reformvorschlägen gegeben¹. Als Ersatz für die Gewerbesteuer wird vieler- orts eine kommunale Wertschöpfungsteuer empfohlen. Mit dieser Steuer würden Löhne, Gewinne und der Kapi- talverzehr (in Form von Abschreibungen) besteuert. Das

¹ Vgl. auch Zur Finanzlage der Gemeinden. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 37/1986.

Tabelle 4

**Hebesatzbereiche nach Gemeindegrößenklassen
Gewerbsteuer 1989**

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Gemeinden, die die Steuer erheben	Hebesatzbereich von ... bis ... vH							
		bis 225	226 — 250	251 — 275	276 — 300	301 — 325	326 — 350	351 — 400	401 und mehr
	Zahl								
unter 3000 ...	5 461	0,7	3,0	5,6	37,6	41,4	10,5	1,1	0,2
3000 — 5000 ...	902	0,2	0,8	3,1	42,8	35,5	15,9	1,8	—
5000 — 10000 ...	980	—	0,4	3,0	39,2	35,5	18,6	3,4	—
10000 — 20000 ...	652	—	0,5	2,6	28,2	31,1	26,8	10,0	0,8
20000 — 50000 ...	352	—	—	2,3	10,8	25,6	40,1	19,9	1,4
50000 — 100000 ...	83	—	—	—	1,2	4,8	41,0	45,8	7,2
100000 und mehr ...	69	1,5	—	—	—	—	11,6	31,9	55,1
Gemeinden insgesamt	8 499	0,5	2,1	4,5	35,8	38,0	14,8	3,6	0,8

Quelle: Statistisches Bundesamt.

produktionsbezogene Element — als Äquivalent für die Vorleistungen, die die Kommunen für die örtliche Wirtschaft erbringen — bliebe dabei erhalten, und das Recht auf eigenes Steueraufkommen (Art. 106 Abs. 6 GG) und auf die Bestimmung des Hebesatzes blieben gewahrt — im Gegensatz zu Lösungen, die eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer anstreben. Da alle Unternehmen vom kommunalen Infrastrukturangebot profitieren, sollte die Steuerpflicht in Anlehnung an das Umsatzsteuerrecht abgegrenzt werden, das den Umsatz nicht nur aus der gewerblichen, sondern aus jeder selbständigen beruflichen Tätigkeit steuerpflichtig macht. Um die Streubreite der Steuer zu vergrößern, sollten zudem die zahlreichen Freibetragsregelungen reduziert werden. Durch die Verteilung der Steuerlast auf eine größere Zahl von Steuerpflichtigen würden zugleich viele Gemeinden von der Abhängigkeit von den Großbetrieben befreit.

Die Grundsteuern

Die Grundsteuer gehört zu den ältesten Formen der direkten Besteuerung. Sie fließt in voller Höhe den Gemeinden zu. Das Aufkommen betrug 1989 rund 8 Mrd. DM, das waren 11 vH der kommunalen Steuereinnahmen und fast die Hälfte mehr als 1980. Ähnlich wie bei der Gewerbesteuer „erklärt“ auch bei der Grundsteuer die Anhebung der Hebesätze reichlich ein Fünftel ihrer Zunahme. Steuerpflichtig sind Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und Grundstücke (Grundsteuer B). Von der Steuer befreit sind die öffentliche Hand und gemeinnützige Institutionen. Als Besteuerungsgrundlage dienen die Einheitswerte nach den Wertverhältnissen 1964. Zusammen mit dem Einheitswert setzt das Finanzamt den Steuermeßbetrag fest. Die Gemeinde

wiederum wendet auf den Steuermeßbetrag den vom Kommunalparlament beschlossenen Hebesatz an. Die Steuermeßzahlen, die zur Berechnung des Steuermeßbetrags auf den Einheitswert anzuwenden sind, betragen für

- Land- und Forstwirtschaft 6,0 vT
- Einfamilienhäuser 2,6 vT
- Zweifamilienhäuser 3,1 vT
- sonstige Grundstücke 3,5 vT.

Auch diese Hebesätze streuen in Abhängigkeit von den Gemeindegrößenklassen (Tabelle 5). Ebenso variiert das Aufkommen, wobei die Grundsteuer A naturgemäß nur für die kleinen Gemeinden von Bedeutung ist (Tabelle 3). In den großen Städten ist das Aufkommen an Grundsteuer B fast doppelt so hoch wie in den kleinen Gemeinden, wo die Einnahmen in den kleinen Kommunen aber in den 80er Jahren sehr viel stärker gestiegen sind.

Zuweisungen von den Ländern

Zur Deckung des Finanzbedarfs erhalten die Gemeinden von den Ländern allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen. Bei den allgemeinen Zuweisungen handelt es sich vor allem um Schlüsselzuweisungen. Dies sind Zuweisungen ohne Zweckbindung, die der allgemeinen Aufstockung der Kommunalfinanzen dienen und gleichzeitig die interkommunalen Steuerkraftunterschiede mildern sollen (kommunaler Finanzausgleich i.e.S.), damit alle Gemeinden — unabhängig von ihrer eigenen Steuerkraft — eine ähnliche „Mindestversorgung“ an öffentlichen Gütern bereitstellen können. Mit den zweckgebundenen Zuweisungen sollen spezifische Aufgaben finanziert werden, sie umfassen Investitionshilfen, Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten u.ä. Im

Tabelle 5

**Hebesatzbereiche nach Gemeindegrößenklassen
Grundsteuer B 1989**

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Gemeinden, die die Steuer erheben	Hebesatzbereich von ... bis ... vH							
		bis 200	201 — 225	226 — 250	251 — 275	276 — 300	301 — 350	351 — 400	401 und mehr
	Zahl								
unter 3000 ...	5 462	4,6	5,0	35,0	15,7	26,5	9,4	2,8	0,9
3000 — 5000 ...	902	4,8	5,4	33,0	15,3	28,6	10,9	2,0	—
5000 — 10000 ...	980	10,8	8,9	32,4	19,5	19,0	8,7	0,7	—
10000 — 20000 ...	652	11,5	11,3	28,4	17,6	23,0	7,1	1,1	—
20000 — 50000 ...	352	6,3	6,8	24,1	19,0	31,5	11,4	0,9	—
50000 — 100000 ...	83	—	1,2	9,6	12,0	39,8	31,3	6,0	—
100000 und mehr ...	69	—	—	2,9	4,3	10,1	31,9	40,6	10,1
Gemeinden insgesamt	8 500	5,9	6,0	33,0	16,3	25,8	9,8	2,6	0,7

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Jahre 1989 erhielten die Gemeinden von den Ländern Zuweisungen in Höhe von 49 Mrd. DM, hinzu kamen Bundesmittel in Höhe von 1½ Mrd. DM. Von den Landesmitteln flossen 27 Mrd. DM in Form von allgemeinen und 22 Mrd. DM als zweckgebundene Zuweisungen zu. Diese verteilten sich wie folgt:

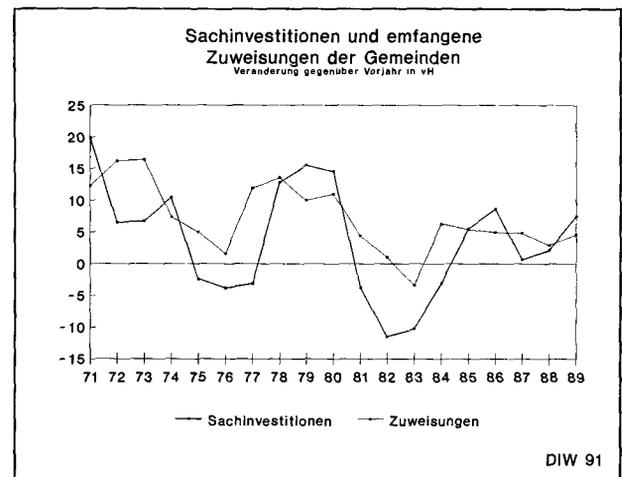
<i>Allgemeine Zuweisungen</i>	27 Mrd. DM
— Schlüsselzuweisungen	22 Mrd. DM
— Sonstige	5 Mrd. DM
<i>Zweckgebundene Zuweisungen</i>	22 Mrd. DM
— Erstattungen für staatl. Aufgaben	5 Mrd. DM
— Zuweisungen für lfd. Zwecke	5 Mrd. DM
— Investitionszuweisungen	12 Mrd. DM

Die Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs werden nach speziellen, von Land zu Land differierenden Bedarfs- und Steuerkraftkriterien verteilt, wobei die Mittel dem obligatorischen und fakultativen Steuerverbund zwischen Land und Gemeinden entstammen: Im obligatorischen Verbund wird ein bestimmter Anteil („Verbundquote“) der dem Land zustehenden gemeinschaftlichen Steuern an die Kommunen verteilt; im fakultativen Verbund werden die Gemeinden in einzelnen Ländern an weiteren Landessteuern beteiligt. Die Verteilung der übrigen Zuweisungen ist teils in Finanzausgleichsgesetzen, teils in Sonderbestimmungen geregelt. Die Ausgleichsregelungen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Verbundquoten und der Unterteilung nach allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen, sondern auch durch die Höhe des Ausgleichssatzes als Differenz zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft. Zwar wird überall unterstellt, daß der Finanzbedarf mit wachsender Gemeindegröße überproportional zunimmt („Hauptansatz“). In den „Nebenansätzen“ werden aber in unterschiedlichem Maße weitere bedarfserhöhende Faktoren berücksichtig

tigt, wie zentralörtliche Funktionen, Grenzlandlage, Bevölkerungsstruktur.

Der kommunale Finanzausgleich ist ein äußerst komplexes, aber auch umstrittenes System, insbesondere was die Bedarfsberechnungen im Zusammenhang mit der Einwohnergewichtung betrifft. Der Ansatz, daß der Finanzbedarf einer Gemeinde pro Einwohner mit zunehmender Gemeindegröße steigt, gilt seit den 50er Jahren und wurde der Höhe nach nie begründet. Grundsätzlich wird jedem Einwohner im Prinzip der gleiche Finanzbedarf zugerechnet. Durch die Einwohner„veredelung“ werden nur die Kosten der Agglomeration berücksichtigt, Kosten der „Kleinheit“ gehen indes nicht in die Berechnung ein, obwohl in Verdichtungsräumen eine Reihe von kommunalen Aufgaben vermutlich kostengünstiger erstellt werden können.

Die Zuweisungen der Länder weisen im Zeitablauf einen verzögert prozyklischen Verlauf auf (Schaubild). Je



günstiger die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und je höher die Steuereinnahmen, desto höher waren auch die Zuweisungen an die Gemeinden, und umgekehrt. Eine solche Politik wirkt letztlich kontraproduktiv, zumal durch die Konstruktion des kommunalen Haushaltsrechts die Gemeinden ohnedies kein antizyklisches Investitionsverhalten an den Tag legen können, denn die kommunale Investitionstätigkeit wird vor allem von der „freien Spitze“ — dem Überschuß im Verwaltungshaushalt nach Abzug der Tilgungsausgaben — bestimmt.

Zwischen Bund und Gemeinden bestehen keine unmittelbaren Finanzbeziehungen. Eine Ausnahme bildet der Ausgleich des Bundes für kommunale Sonderlasten, die den Gemeinden durch Einrichtungen des Bundes (insbesondere im militärischen Bereich) entstehen. Mittelbar hat der Bund Einflußmöglichkeiten, da er den Ländern Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Gemeinden gewährt (Art. 104a, Abs. 4 GG) oder sich an den sog. Gemeinschaftsaufgaben beteiligt (Art. 91a GG). Unmittelbar wirkt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Steuerrecht aus, vor allem bei Änderungen der Einkommensbesteuerung, die das gemeindliche Aufkommen aus der Einkommensteuer verändern.

Gebühren

Dritte Finanzierungsquelle der Kommunen ist der Gebührenhaushalt. Immerhin flossen 1989 fast 41 Mrd. DM an Gebühren und 3½ Mrd. DM in Form von Beiträgen in die kommunalen Kassen, rund ein Fünftel aller Einnahmen. Auch die Finanzierung über Gebühren knüpft an das Äquivalenzprinzip an. Sie wird meist für solche Leistungen gewählt, die in individuell meßbaren Quantitäten nachgefragt werden. Häufig sind die Gebührensätze Ausdruck verteilungspolitischer Ziele, auch wenn in den letzten Jahren die kommunalen Aufsichtsbehörden verstärkt darauf geachtet haben, daß sich die Gebühren stärker an den tatsächlichen Kosten orientieren. Überschüsse zur Finanzierung anderer Haushaltsaufgaben dürfen aber nicht erzielt werden; die Benutzer kommunaler Einrichtungen sollen nicht stärker mit Gebühren belastet werden als sie Kosten verursacht haben.

Tabelle 6 gibt für ausgewählte Aufgabenbereiche die Kostendeckungsgrade an. Sie sind am höchsten für die Abfall- und Abwasserbeseitigung, während in Theatern, Museen und Büchereien nur ein geringer Teil der Kosten über Gebühren gedeckt wird.

Kommunale Kreditaufnahme

Die Verschuldungsmöglichkeiten der Gemeinden unterliegen im Gegensatz zu Bund und Ländern engen gesetzlichen Bestimmungen.

— Bei den staatlichen Haushalten werden gesamtwirt-

Tabelle 6

Kostendeckung¹⁾ in ausgewählten kommunalen Einrichtungen

	1980	1988
Museen	9,4	9,8
Theater	16,2	15,2
Volkshochschulen	23,8	28,9
Bibliotheken	1,1	2,0
Kindergärten	17,8	.
Badeanstalten	18,0	21,4
Straßenreinigung	49,2	52,2
Abwasserbeseitigung	79,6	83,9
Abfallbeseitigung	96,2	97,3
Schlachthöfe	71,9	62,5
Bestattungswesen	57,8	61,2
Versorgungsunternehmen	76,8	79,9

¹⁾ Gebühren und Einnahmen aus Verkauf in vH der Ausgaben des Verwaltungshaushalts.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

schaftliche Aspekte sehr viel stärker beachtet. Zur Abwehr einer Störung können Bund und Länder mehr Kredite aufnehmen als ihrem Investitionsvolumen entspricht; dies können die Kommunen nicht.

- Für Bund und Länder gilt das Prinzip der „Gesamtddeckung“, d.h. auch Verwaltungsausgaben können mit Krediten finanziert werden. Gemeinden dürfen nur für Investitionsausgaben Kredite aufnehmen.
- Die Kreditmöglichkeiten der Gemeinden richten sich nach ihrer „dauernden Leistungsfähigkeit“, also ihrer Einnahmenentwicklung. Je höher ihre Steuereinnahmen und Zuweisungen der Länder, um so höher ist im Prinzip ihr Kreditspielraum; je geringer die Einnahmen, um so kleiner ist ihr Kreditspielraum. Bei rückläufiger Wirtschaftsentwicklung verringern sich auch die Verschuldungsmöglichkeiten. Gerade in einer solchen Phase müßten die Gemeinden verstärkt investieren und damit mehr Kredit aufnehmen.

Der Schuldenstand der Gemeinden hat sich seit 1980 viel weniger erhöht als der von Bund und Ländern. Nach der Rezession 1981/82 bildeten die Gemeinden sogar teilweise Überschüsse. Freilich verdeckt die globale Finanzentwicklung strukturelle Unterschiede, denn seit Mitte der 70er Jahre, vor allem aber in den 80er Jahren hat sich die Finanzausstattung in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland auseinander entwickelt². Typisch für wirtschaftsschwächere Gebiete ist, daß ihre Kommunen hoch verschuldet sind und die Schuldendienstleistungen den Handlungsspielraum einschränken. Die Situation am Ende der 80er Jahre war dadurch gekennzeichnet, daß die Großstädte, in denen auch der Anteil der Transfereinkommensbezieher besonders groß ist und sie zudem Ein-

² Vgl. Regionales Gefälle in der öffentlichen Finanzkraft verlangt nach umfassenden Lösungen. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 3/1989.

wohnerverluste hinnehmen mußten, weitaus mehr verschuldet waren als die kleineren Gemeinden. Auch das Tempo der Verschuldung war in den großen Städten sehr viel höher als in den kleinen Kommunen (Schuldenstand je Einwohner in DM):

Gemeinden mit	1981	1989	1989/1981 Veränderung in vH
über 500 000 Einwohnern	2 306	3 570	54,8
200 000 - 500 000 "	1 958	2 592	32,4
100 000 - 200 000 "	2 088	2 420	15,9
50 000 - 100 000 "	1 606	2 045	27,3
20 000 - 50 000 "	1 365	1 532	12,2
10 000 - 20 000 "	1 184	1 230	3,9
unter 10 000 Einwohnern	836	883	5,6

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die kommunalen Aufgaben

Die im Grundgesetz vorgesehene Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden spiegelt sich in den Schwerpunkten auf der Ausgabenseite der Haushalte wider.

Das Schwergewicht der kommunalen Ausgaben liegt bei den sozialen Aufwendungen (Tabelle 7). Sie sind in der Vergangenheit überdurchschnittlich expandiert. Dahinter spiegelt sich die Tatsache wider, daß die Sozialhilfe als unterstes Netz im System der sozialen Sicherung zunehmend beansprucht wurde, weil die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der anderen Sicherungssysteme in den 80er Jahren erschwert worden sind. Fast ähnlich hoch wie die Ausgaben für soziale Zwecke sind die kommunalen Ausgaben für Gesundheit, Sport und Erholung. Von den Ausgaben in Höhe von 29 Mrd. DM im Jahre 1987 entfielen 21 Mrd. DM auf die Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft. Von großer Bedeutung sind auch der Verkehrsbereich und die kommunalen Gemeinschaftsdienste. Die schulische Bildung ist primär Länderaufgabe, doch sind die Gemeinden für die Errichtung der Schulgebäude und ihre Unterhaltung zuständig.

Die Sozialhilfe gliedert sich — institutionell betrachtet — in zwei große Blöcke, einmal in Hilfen in Einrichtungen wie z.B. in Altenheimen oder Werkstätten für Behinderte, zum anderen in Hilfen außerhalb von Einrichtungen. Nach Hilfearten ist zu unterscheiden zwischen Hilfen zum Lebensunterhalt und Hilfen in besonderen Lebenslagen. Letztere entstehen überwiegend in Einrichtungen, Hilfen zum Lebensunterhalt werden vor allem außerhalb von Einrichtungen gewährt (Tabelle 8). Die Ausgaben für Leistungen außerhalb von Einrichtungen haben in den 80er Jahren fast doppelt so stark wie die Hilfen in Einrichtungen expandiert, weil die Zahl der Empfänger sehr stark zugenommen hat; darunter waren sehr viele im jüngeren und mittleren Lebensalter³. Hilfen zum Lebensunterhalt

sind in erster Linie laufende Leistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs.

Für die Beurteilung der Belastung der kommunalen Haushalte durch soziale Aufwendungen sind jedoch nicht die Bruttoausgaben, sondern die Nettoausgaben maßgebend. Die Nettoausgaben geben an, wie hoch die „eigene“ Belastung der jeweiligen Kommune ist. Nach dem Sozialhilferecht fließen den Kommunen regelmäßig auch Einnahmen von anderen Institutionen als sog. „Ersatzleistungen“ zu (Kostenbeiträge der Hilfeempfänger selbst oder Erstattungen anderer Träger). Gemessen an den Nettoausgaben mußten die Kommunen 1988 fast ein Viertel aller Ausgaben für soziale Zwecke ausgeben; 1980 waren es nur 18 vH. Die Gemeindeanteile an den Sozialhilfeleistungen streuen relativ stark⁴, am niedrigsten sind sie in Niedersachsen, im Saarland und auch in Rheinland-Pfalz, wo die Kosten der überörtlichen Träger vom Land ganz oder teilweise — in Rheinland-Pfalz haben sich die Gemeinden zur Hälfte an diesen Aufwendungen zu beteiligen — getragen werden (Tabelle 9).

In der Unterteilung nach Ausgabearten zeigt sich, daß die Gemeinden zuletzt fast 30 vH ihrer Gesamtaufwendungen für Personal ausgaben (Tabelle 10). Im Jahre 1989 waren fast 1,3 Mill. Arbeitnehmer im kommunalen Bereich beschäftigt, d.h. auf 1 000 Einwohner kamen knapp 21 Gemeindebedienstete (Tabelle 11). Davon waren 930 000 in der Verwaltung, die übrigen in rechtlich unselbständigen Wirtschaftsunternehmen und Krankenhäusern mit kaufmännischem Rechnungswesen tätig. Die meisten Arbeitnehmer sind im Bereich Gesundheit, Sport und Erholung, gefolgt von der politischen Führung und zentralen Verwaltung, beschäftigt. In Tabelle 11 ist allerdings nur die Zahl der Vollzeitbeschäftigten wiedergegeben; eine funktionale Gliederung der Teilzeitkräfte weist die Statistik nicht aus. 1989 waren rund 200 000 Arbeitnehmer im kommunalen Bereich teilzeitbeschäftigt.

Knapp ein Fünftel der kommunalen Ausgaben waren laufende Sachaufwendungen und nahezu ein Viertel entfiel auf die Investitionen. Die Kommunen sind Hauptinvestor der öffentlichen Hand. Im Jahre 1989 investierte der Staat rund 55 Mrd. DM, das waren 12 vH der gesamten Investitionen. Auf die Gemeinden entfiel ein Betrag von 35 Mrd. DM, was einem Anteil am Haushaltsvolumen von reichlich einem Fünftel entsprach. Die Schwerpunkte der kommunalen Investitionsaktivitäten (siehe Tabelle 12) liegen im Ausbau der Gemeinde- und Kreisstraßen, bei den kommunalen Gemeinschaftsdiensten (Abwasserbeseitigung), im Bau von Krankenhäusern und Schulen sowie in der Stadtentwicklung.

³ Vgl. D. Deininger: Sozialhilfeaufwand 1989. In: Wirtschaft und Statistik, Nr. 11/1990.

⁴ Vgl. auch Aspekte der Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland. Bearb.: Kornelia Hagen und Volker Meinhardt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 50/1988.

Tabelle 7

Ausgaben der Gemeinden nach Aufgabenbereichen

	Bruttoausgaben		Nettoausgaben ¹⁾	
	1980	1988	1980	1988
	DM je Einwohner			
Allgemeine Verwaltung	193	257	181	243
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	83	118	76	107
Schulen	286	269	221	216
Kulturpflege	75	117	65	101
Soziale Sicherung	431	708	358	610
Gesundheit, Sport, Erholung	443	567	398	520
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	413	440	302	342
Öff. Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	281	365	248	329
Wirtschaftsunternehmen, allgemeines				
Grund- und Sondervermögen	191	202	163	176
Allgemeine Finanzwirtschaft ²⁾	341	448	-27	-70
Insgesamt	2 737	3 490	1 984	2 574
	Struktur in vH			
Allgemeine Verwaltung	7,0	7,4	9,1	9,4
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	3,0	3,4	3,8	4,2
Schulen	10,5	7,7	11,1	8,4
Kulturpflege	2,7	3,3	3,3	3,9
Soziale Sicherung	15,7	20,3	18,1	23,7
Gesundheit, Sport, Erholung	16,2	16,3	20,0	20,2
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	15,1	12,6	15,2	13,3
Öff. Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	10,3	10,5	12,5	12,8
Wirtschaftsunternehmen, allgemeines				
Grund- und Sondervermögen	7,0	5,8	8,2	6,8
Allgemeine Finanzwirtschaft ²⁾	12,5	12,8	-1,4	-2,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
	Jahresdurchschn. Veränderung in vH			
		1988/80		1988/80
Allgemeine Verwaltung		3,6		3,8
Öffentliche Sicherheit und Ordnung		4,5		4,4
Schulen		-0,8		-0,3
Kulturpflege		5,8		5,7
Soziale Sicherung		6,4		6,9
Gesundheit, Sport, Erholung		3,1		3,4
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr		0,8		1,6
Öff. Einrichtungen, Wirtschaftsförderung		3,3		3,6
Wirtschaftsunternehmen, allgemeines				
Grund- und Sondervermögen		0,7		0,9
Allgemeine Finanzwirtschaft ²⁾		3,5		12,5
Insgesamt		3,1		3,3
¹⁾ Ausgaben nach Abzug der von anderen Ebenen empfangenen Zahlungen. Die Nettoausgaben geben an, wie hoch die eigene Belastung bzw. das eigene Mittelaufkommen sind. — ²⁾ — = Mehreinnahmen. <i>Quellen:</i> Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.				

Im Zeitablauf hat sich die kommunale Investitionstätigkeit nachhaltig verringert. Nur selten war das kommunale Investitionsverhalten Ausdruck einer bedarfsorientierten Infrastrukturpolitik, im Gegenteil. Dabei besteht nach wie vor Einigkeit darüber, daß öffentliche Investitionen notwendige Voraussetzungen für ein ausgewogenes Wirt-

schaftswachstum sind. Unstrittig ist die Forderung nach einem verstärkten Ausbau des staatlichen Infrastrukturmögens, wenn der komplementäre Charakter — sei es in Form von Vorleistungen für die private Güterproduktion, sei es zur Beseitigung von Folgeschäden der privaten Produktion — offenkundig ist. Allerdings wäre es eine ein-

Tabelle 8

Sozialhilfeausgaben

Jahr	Ins- gesamt	Und zwar					
		außer- halb von Einrichtungen	in	Hilfe zum Lebens- unterhalt	Hilfe in be- sonderen Lebens- lagen	Ein- nahmen	Reine Aus- gaben
Mrd. DM							
1980	13,27	4,97	8,30	4,34	8,93	3,11	10,15
1981	14,78	5,51	9,28	4,80	9,99	3,39	11,40
1982	16,33	6,08	10,24	5,52	10,81	3,78	12,55
1983	17,57	6,65	10,92	6,12	11,45	4,12	13,45
1984	18,78	7,27	11,52	6,75	12,03	4,30	14,48
1985	20,85	8,58	12,27	8,02	12,82	4,55	16,29
1986	23,20	10,08	13,11	9,40	13,80	5,07	18,12
1987	25,20	11,15	14,05	10,27	14,93	5,50	19,69
1988	27,01	12,02	14,99	10,96	16,05	5,87	21,14
1989	28,77	13,03	15,74	11,81	16,96	6,19	22,59
Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH							
1980	9,4	9,7	9,2	10,7	8,8	9,7	9,3
1981	11,4	10,8	11,8	10,5	11,9	8,7	12,3
1982	10,5	10,5	10,4	15,1	8,2	11,7	10,1
1983	7,6	9,3	6,6	10,9	5,9	8,9	7,2
1984	6,9	9,3	5,5	10,3	5,1	4,4	7,7
1985	11,0	18,0	6,5	18,9	6,6	5,9	12,5
1986	11,3	17,6	6,9	17,1	7,6	11,4	11,2
1987	8,6	10,6	7,1	9,3	8,2	8,5	8,7
1988	7,2	7,8	6,7	6,7	7,5	6,6	7,4
1989	6,5	8,4	5,0	7,7	5,7	5,5	6,8

Quelle: Statistisches Bundesamt.

seitige Sicht, würden staatliche Investitionen allein dadurch legitimiert, daß sie zur Sicherung bzw. Erhöhung der privatwirtschaftlichen Rentabilität beitragen.

Auch aus konjunkturpolitischer Sicht wird den öffentlichen Investitionen vielfach ein hoher Stellenwert beigemessen. In rezessiven Phasen, die meist die Bauwirtschaft stark treffen, stützen zusätzliche öffentliche Investitionen die Nachfrage, die Produktion und die Beschäftigung. Als expansive Maßnahme sind sie deshalb geeignet, weil Kapazitätseffekte — auf kurze Sicht — meistens vernachlässigt werden können und die multiplikativen Wirkungen bei Unterauslastung der Kapazitäten höher zu veranschlagen sind als die anderer finanzpolitischer Aktionsparameter. Im Falle stark ausgelasteter Kapazitäten dagegen schafft staatliche Zurückhaltung Raum für unmittelbar kapazitätswirksame Investitionen der Unternehmen. Freilich dürfen die Möglichkeiten, durch Variation der kommunalen Investitionsausgaben das gesamtwirtschaftliche Aktivitätsniveau zu beeinflussen, nicht überschätzt werden. Ihr Anteil am Sozialprodukt liegt bei lediglich 1,5 vH. Hinzu kommt, daß rund 85 vH der staatlichen Investitionen Baumaßnahmen sind, die selbst ein Drittel der gesamten Bautätigkeit ausmachen: Eine konjunkturpolitisch motivierte Änderung des

öffentlichen Investitionsvolumens setzt einen Gleichlauf von Gesamtkonjunktur und Baukonjunktur voraus.

Die Unterteilung der Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen (Tabelle 10) zeigt das starke Gefälle der Aus-

Tabelle 9

Sozialhilfeausgaben der Gemeinden
nach Bundesländern 1988

	Nettoaus- gaben in vH der Bruttoaus- gaben	Nettoaus- gaben minus -einnahmen
Schleswig-Holstein	87,4	62,2
Niedersachsen	49,3	36,0
Nordrhein-Westfalen	70,9	54,6
Hessen	84,2	63,3
Rheinland-Pfalz	72,4	52,8
Baden-Württemberg	96,1	74,9
Bayern	82,8	64,5
Saarland	45,3	30,6
Zusammen	72,9	55,4

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

Tabelle 10

Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Arten und Einwohnergrößenklassen¹⁾
DM je Einwohner 1988

	Ins- gesamt	Kreisfreie Städte					Kreisangehörige Gemeinden						
		500000 und mehr Ein- wohner	200000 bis unter 500000 Ein- wohner	100000 bis unter 200000 Ein- wohner	50000 bis unter 100000 Ein- wohner	20000 bis unter 50000 Ein- wohner	100000 bis unter 200000 Ein- wohner	50000 bis unter 100000 Ein- wohner	20000 bis unter 50000 Ein- wohner	10000 bis unter 20000 Ein- wohner	5000 bis unter 10000 Ein- wohner	3000 bis unter 5000 Ein- wohner	weniger als 3000 Ein- wohner
Personalausgaben	791	1 169	1 097	1 023	917	958	857	733	558	442	368	207	120
Laufender Sachaufwand	516	745	522	525	450	511	450	425	380	344	321	208	142
Zinsausgaben	127	214	175	154	149	116	173	113	94	76	63	60	40
Lfd. Übertr. an öff. Bereich	121	321	206	232	120	165	306	436	425	402	409	280	313
Lfd. Übertr. an sonst. Bereiche	568	708	689	565	470	417	410	217	127	74	49	20	13
Ausgaben der lfd. Rechnung	2 123	3 157	2 689	2 500	2 106	2 167	2 196	1 923	1 583	1 337	1 209	775	628
Sachinvestitionen	625	695	453	486	488	842	394	500	481	537	607	608	483
Zuweis. u. Zuschüsse f. Invest. an öffentlichen Bereich	25	24	22	17	44	38	0	6	-5	-6	-3	7	0
Sonst. Ausgaben d. Kapitalrechn.	73	210	66	68	72	129	48	50	48	42	36	18	14
Ausgaben der Kapitalrechnung	724	929	541	571	604	1 009	443	557	525	573	640	633	497
Bereinigte Ausgaben	2 847	4 086	3 230	3 071	2 710	3 177	2 638	2 480	2 108	1 910	1 849	1 408	1 125
Steuern u. steuerähn. Einnahmen	1 115	1 912	1 347	1 399	1 149	1 258	1 171	1 192	1 083	933	871	543	446
Gebühren	356	552	477	402	368	351	409	320	264	213	205	128	60
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	146	252	196	187	176	201	172	156	116	92	86	73	70
Zinseinnahmen	19	39	11	27	14	25	8	13	11	13	13	11	9
Lfd. Übertr. v. öff. Bereich	677	553	690	617	491	495	521	389	345	341	319	248	231
Sonst. Einnahmen d. lfd. Rechnung	170	226	194	163	206	227	142	76	63	56	56	35	24
Einnahmen der laufenden Rechnung	2 483	3 534	2 915	2 794	2 404	2 557	2 423	2 147	1 882	1 648	1 549	1 039	840
Zuweis. u. Zuschüsse f. Invest. vom öffentlichen Bereich	181	221	154	135	161	292	115	126	115	127	144	141	125
Sonst. Einnahmen d. Kapitalrechn.	195	261	147	167	195	250	170	149	167	168	205	199	164
Einnahmen der Kapitalrechnung	376	482	301	303	356	542	285	275	281	295	349	340	289
Bereinigte Einnahmen	2 859	4 016	3 216	3 096	2 760	3 099	2 708	2 422	2 163	1 943	1 898	1 379	1 129

¹⁾ Ohne Sondervermögen „Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen“.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DiW.

gaben: In den großen Städten sind sie drei- bis viermal so hoch wie in den kleinen Gemeinden. Besonders kraß sind die Unterschiede bei den Personalausgaben und den Transferausgaben an Dritte (Sozialleistungen), relativ gering sind sie bei den Sachinvestitionen. Gegenüber 1980 (Tabelle 10a) sind die Ausgaben in den großen Städten rascher als in den kleineren Gemeinden gestiegen.

Kommunalfinanzen in Ostdeutschland

Die Anpassungskrise in Ostdeutschland hat zur Folge, daß die Einnahmen der Gemeinden nur spärlich fließen. Die Misere der Kommunen wird auf absehbare Zeit weder

durch die Übernahme der westdeutschen Regelungen zur kommunalen Finanzausstattung noch durch die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ zu beseitigen sein, obwohl dieser 1991/92 die wichtigste Einnahmequelle ist. Das Steueraufkommen schlägt kaum zu Buche und der geplante Umfang des kommunalen Finanzausgleichs ist bescheiden dimensioniert: Die im Einigungsvertrag festgelegte Mindestbeteiligung der Kommunen von 20 vH an den Steuereinnahmen der Länder liefe auf einen Betrag von 4 Mrd. DM hinaus. Addiert man alle Einnahmen, so reicht die Summe längst nicht aus, die laufenden Ausgaben der Gemeinden zu decken.

Zweifelsohne ist durch die finanzpolitischen Beschlüsse vom Februar/März 1991 die Finanzproblematik

Tabelle 10a

Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Arten und Einwohnergrößenklassen¹⁾
DM je Einwohner — Veränderung in vH 1988 gegenüber 1980

	Ins- gesamt	Kreisfreie Städte					Kreisangehörige Gemeinden						
		500000 und mehr Ein- wohner	200000 bis unter 500000 Ein- wohner	100000 bis unter 200000 Ein- wohner	50000 bis unter 100000 Ein- wohner	20000 bis unter 50000 Ein- wohner	100000 bis unter 200000 Ein- wohner	50000 bis unter 100000 Ein- wohner	20000 bis unter 50000 Ein- wohner	10000 bis unter 20000 Ein- wohner	5000 bis unter 10000 Ein- wohner	3000 bis unter 5000 Ein- wohner	weniger als 3000 Ein- wohner
Personalausgaben	35,5	35,2	34,0	33,6	33,3	41,2	38,1	34,8	37,7	40,8	45,4	-30,0	-34,4
Laufender Sachaufwand	33,9	40,6	31,2	29,1	25,9	52,8	34,5	27,3	33,2	35,6	39,3	-26,0	-28,7
Zinsausgaben	14,7	34,5	41,3	14,2	20,8	27,4	26,1	12,5	7,4	0,3	-4,9	11,6	8,4
Lfd. Übertr. an öff. Bereich	58,1	90,5	54,5	78,1	65,7	61,7	104,4	106,2	71,5	60,5	50,8	-30,0	-29,5
Lfd. Übertr. an sonst. Bereiche	68,6	64,0	111,2	80,1	62,7	102,6	61,1	34,1	58,9	62,7	63,7	-35,1	-37,8
Ausgaben der lfd. Rechnung	42,1	46,6	49,4	42,7	37,6	53,5	46,7	42,4	43,2	42,4	42,2	-27,0	-29,0
Sachinvestitionen	-11,7	-3,0	-24,6	-17,6	-35,5	19,2	-28,3	-14,6	-15,2	-4,8	2,9	-8,7	-9,0
Sonst. Ausgaben d. Kapitalrechn.	18,5	90,8	8,8	17,4	15,4	48,9	65,8	22,8	28,3	33,8	48,2	-31,7	-33,9
Ausgaben der Kapitalrechnung	-7,0	11,1	-18,8	-11,7	-27,0	26,4	-24,4	-10,5	-12,4	-2,9	4,6	-8,6	-9,2
Bereinigte Ausgaben	25,3	36,6	31,0	28,0	15,0	43,7	26,7	25,7	23,7	24,9	26,5	-19,7	-21,4
Steuern u. steuerähn. Einnahmen	33,6	39,2	28,2	26,2	16,1	39,4	33,3	33,3	40,3	42,2	45,1	-29,7	-31,7
Gebühren	57,3	63,0	62,6	46,3	37,5	38,3	84,3	63,1	68,2	61,9	61,2	-29,1	-38,6
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	40,8	59,0	58,0	40,7	34,5	38,6	59,4	49,8	46,8	37,1	27,7	-8,3	-12,0
Lfd. Übertr. v. öff. Bereich	35,9	36,0	53,3	58,0	55,4	46,0	43,7	30,9	29,2	25,4	25,2	-20,0	-19,5
Sonst. Einnahmen d. lfd. Rechnung	57,3	80,1	84,5	61,5	57,2	66,6	76,0	18,6	41,2	35,1	41,0	-22,9	-20,2
Einnahmen der laufenden Rechnung	38,3	44,0	42,4	37,4	29,2	41,7	45,7	36,3	41,1	39,5	40,7	-25,8	-27,4
Zuweis. u. Zuschüsse f. Invest. vom öffentlichen Bereich	-13,6	-6,3	-24,2	-9,5	-31,2	61,8	-22,1	-10,5	-17,4	1,7	15,2	-19,2	-12,0
Sonst. Einnahmen d. Kapitalrechn.	10,2	71,1	14,9	16,7	9,4	32,7	59,6	7,3	8,1	-5,5	0,5	-3,2	-0,1
Einnahmen der Kapitalrechnung	-2,7	24,1	-9,2	3,3	-13,7	46,9	12,1	-1,6	-4,0	-2,5	6,1	-10,5	-5,6
Bereinigte Einnahmen	31,0	41,3	35,2	33,1	21,4	42,6	41,3	30,6	33,0	30,9	32,7	-22,5	-22,9

1) Ohne Sondervermögen „Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen“.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

der ostdeutschen Kommunen entschärft worden. Diese Feststellung gilt für 1991, aber nur bedingt für 1992 und schon gar nicht auf mittlere Sicht. Zwar wird das Steueraufkommen kräftig steigen, doch bleibt das Volumen gering, vergleicht man das aktuelle Pro-Kopf-Aufkommen der west- und ostdeutschen Gemeinden und ihre geschätzte Entwicklung bis 1995 (in DM):

	1991	1992	1995
Gemeinden West	1 300	1 400	1 650
Gemeinden Ost	150	300	800

Der Kern des Problems liegt darin, daß 1995 keine Mittel mehr aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ fließen und in den Jahren zuvor die Mittelzuteilung in fallenden Raten erfolgte. Für die Jahre 1991 bis 1994 können die ost-

deutschen Gemeinden mit folgenden Beträgen rechnen (DM je Einwohner):

	1991	1992	1993	1994
Gemeinden Ost	750	600	450	250

Selbst wenn andere Finanzierungsquellen erschlossen werden — vor allem die Gebühren dürften rasch an Bedeutung gewinnen —, reichen die Mittel vermutlich längst nicht aus, die öffentlichen Aufgaben zu finanzieren. Zudem verursacht der Verzicht auf die Gewerbesteuer weitere Steuerausfälle.

Eine Bestandsaufnahme der Finanzlage der Gemeinden kommt unter den gegebenen Bedingungen zu einem sehr ungünstigen Ergebnis. Mittel für den Ausbau und die Modernisierung der kommunalen Infrastruktur

Tabelle 11

Vollzeitbeschäftigte der Gemeinden/Gv. nach Aufgabenbereichen

	1980	1988	1989	1980	1988	1989	1980	1988	1989
	1000 Personen			Struktur in vH			Beschäftigte je 1000 Einw.		
Verwaltung ¹⁾									
Politische Führung und zentrale Verwaltung	189	197	196	20,5	19,9	19,8	3,1	3,2	3,1
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	58	64	65	6,3	6,4	6,6	0,9	1,0	1,0
Bildung, Wissenschaft, Forschung ²⁾	101	109	109	11,0	11,0	11,0	1,6	1,8	1,7
dar. Schulen und vorschulische Bildung ³⁾	71	71	71	7,7	7,1	7,2	1,1	1,1	1,1
Soziale Sicherung	72	87	87	7,8	8,7	8,8	1,2	1,4	1,4
Gesundheit, Sport und Erholung	264	283	283	28,7	28,5	28,6	4,3	4,6	4,5
Wohnungswesen, komm. Gemeinschaftsdienste	121	135	133	13,1	13,6	13,4	2,0	2,2	2,1
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	3	2	2	0,4	0,2	0,2	0,1	.	.
Energie- und Wasserwirtschaft	5	6	6	0,6	0,6	0,6	0,1	0,1	0,1
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	39	40	38	4,2	4,0	3,8	0,6	0,6	0,6
Insgesamt	920	992	987	100,0	100,0	100,0	14,9	16,1	15,8

1) Einschließlich Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. — 2) Einschließlich kulturelle Angelegenheiten. — 3) Einschließlich Verwaltung.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

sind — jedenfalls mittelfristig — knapp, und es besteht weiterhin die Gefahr, daß der schlechte Infrastrukturbestand zum Engpaß für die wirtschaftliche Entwicklung wird. Es sind auch in Ostdeutschland die Kommunen, die den größten Teil der öffentlichen Investitionsausgaben tätigen.

Wie sich die Umstrukturierung der öffentlichen (kommunalen) Aufgaben in den Bundesländern auf die Haushalte der Gemeinden auswirken wird, ist nur schwierig abzuschätzen. Eine Anpassung an westdeutsche Maßstäbe ist wahrscheinlich. Nach Erhebungen des Instituts für An-

gewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Berlin und des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) Kiel kann davon ausgegangen werden, daß der Neuaufbau der kommunalen Verwaltung rasche Fortschritte macht⁵ und daß — insbesondere in größeren Gemeinden — nun arbeitsfähige Verwaltungsstrukturen bestehen. Die personellen Voraussetzungen wurden durch umfangreiche Personalrotation ge-

⁵ Vgl. Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Zweiter Bericht. Gutachten des DIW und des IfW, Kiel, im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 24/1991.

Tabelle 12

Bruttoinvestitionen der Gemeinden nach Aufgabenbereichen

	1980	1985	1988	1980	1985	1988	1988/1980
	Mill. DM			Struktur in vH			Jahresdurchschn. Veränderung in vH
Allgemeine Verwaltung	1 220	1 040	1 340	3,4	4,0	4,3	1,2
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	880	780	1 010	2,4	3,0	3,2	1,7
Schulen und vorschulische Erziehung	6 310	3 130	3 600	17,5	12,0	11,5	-6,8
Sonstiges Unterrichtswesen	220	120	160	0,6	0,5	0,5	-3,9
Gesundheitswesen	2 360	2 360	2 540	6,5	9,0	8,1	0,9
Soziale Sicherung	580	500	520	1,6	1,9	1,7	-1,4
Stadtentwicklung	1 410	1 220	1 900	3,9	4,7	6,1	3,8
Gemeinschaftsdienste, Umweltschutz	9 190	7 270	9 200	25,5	27,8	29,5	0,0
Erholung und Kultur	3 210	2 180	2 870	8,9	8,3	9,2	-1,4
Verkehr	9 500	6 790	7 300	26,3	26,0	23,4	-3,2
Sonstige	1 220	770	790	3,4	2,9	2,5	-5,3
Insgesamt	36 100	26 160	31 230	100,0	100,0	100,0	-1,8

1) Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

Tabelle 13

Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden in Ostdeutschland¹⁾
in Mrd. DM

	1991	1992	1993	1994	1995
Einnahmen	33	30	32	33	33
Steuern	3	4	6	8	9
Fonds „Deutsche Einheit“	12	10	7	3	—
Gebühren, Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit u.ä. von Gebietskörperschaften	5 13	7 9	9 10	11 11	12 12
Ausgaben	42	44	47	53	60
Personalausgaben ²⁾	10	12	14	17	20
Sachaufwendungen	7	8	9	10	11
Übertragungen an Dritte	18	16	15	16	17
Sachinvestitionen	7	7	8	8	9
Zinsausgaben ³⁾	—	1	1	2	3
Defizit	—9	—14	—15	—20	—27

1) Einschließlich Ostberlin. — 2) Unterstellt ist, daß die Personalausgaben 1994 rund 75 vH des westdeutschen Niveaus erreicht haben werden. 1990 waren es 35 vH; 1991/92 wird der Personalstand reduziert. — 3) Ohne Zinsen für Altschulden aus der Wohnungswirtschaft.
Quelle: Schätzungen des DIW.

schaffen: Neueinstellungen, Umsetzungen, vorzeitige Verrentung, Entlassungen. Teilweise ist es schwierig, offene Stellen mit qualifizierten Bewerbern zu besetzen.

In der Projektion der kommunalen Ausgaben in Ostdeutschland vom Frühjahr 1991 war davon ausgegangen worden⁶⁾, daß die Kommunen rund 400 000 Arbeitnehmer beschäftigen und 1995 das westdeutsche Einkommensniveau im öffentlichen Dienst nahezu erreicht sein wird — Unterschiede werden sich vor allem in der Stellenstruktur niederschlagen.

Die große Unbekannte in der Projektion ist das Subventionsvolumen. Die Gemeinden sind gemäß Einigungsvertrag für die Wohnungsbestandspolitik und die Neubauförderung zuständig. Sie müssen etwa 3/5 des hochsubventionierten Mietwohnungsbestandes übernehmen. Die Lücke zwischen Mieterträgen und tatsächlichem Aufwand ist gewaltig, nur ein Fünftel der Kosten wird aus den Mieten gedeckt. Wegen des hohen Instandsetzungsbedarfs werden selbst kräftige Mietanhebungen das Subventionsvolumen nur wenig mindern. Der jährliche Fehlbetrag beim kommunalen Wohnungsbestand wird, einschließlich des Kapitaldienstes für Altkredite, auf rund 9 Mrd. DM geschätzt; Fördermittel für den Wohnungsneubau sind nicht eingerechnet. Auch der Energie- und Verkehrssektor wird zunächst noch stark subventioniert werden. Der Bedarf wird in den nächsten Jahren aber kleiner, da die kommunalen Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen ihre Gebühren kräftig heraufsetzen werden.

Die ostdeutschen Kommunen werden zunächst nicht mit einer explosiven Zunahme der Aufwendungen an Sozialhilfe konfrontiert: Das Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld liegt in der Regel über der Grenze für den Bezug von Sozialhilfe. Wohl aber werden die ostdeutschen Kommunen Leistungen für Hilfen in besonderen Lebenslagen aufbringen müssen. Längerfristig werden auf die Kommunen auch im Zusammenhang mit der hohen Arbeitslosigkeit Belastungen zukommen. Kurzfristig müssen die Kommunen für die Fehlbeträge in der ambulanten Krankenversorgung einspringen.

Vermutlich werden sich die Länder an dem hohen kommunalen Subventionsaufwand beteiligen, indem sie den Gemeinden Finanzhilfen gewähren. Hinzu kommen Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Den hier vorgelegten Berechnungen liegt eine „Verbundquote“ von 40 vH zugrunde. Danach könnten die ostdeutschen Kommunen 1991 Zuweisungen in Höhe von 7 Mrd. DM erwarten, 1995 wären es 11 Mrd. DM.

Stellt man projizierte Ausgaben und Einnahmen der ostdeutschen Kommunen gegenüber, so errechnen sich erhebliche Fehlbeträge (Tabelle 13). Sie steigen unter den skizzierten Annahmen von 9 auf 25 Mrd. DM — eine Größenordnung, die von der Politik nicht hingenommen werden kann und wohl auch nicht hingenommen werden dürfte.

⁶⁾ Eine Infrastrukturoffensive für Ostdeutschland: Finanzierungsaspekte und gesamtwirtschaftliche Wirkungen. Bearb.: Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 10/1991.