

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Kommunale Finanzen und Haushalte — ein großes Problem für die Entwicklung in der DDR

Der Zusammenschluß mit der DDR hat eine Vielzahl von Problemen in die Diskussion gebracht. Bislang fanden vor allem die Probleme der strukturellen Anpassung der Wirtschaft der DDR, der unzulänglichen oder fehlenden Infrastruktur, der Altlasten sowie die Demokratisierung mit ihren großen gesellschaftlichen Veränderungen Aufmerksamkeit. Nachdem nun der erste Staatsvertrag abgeschlossen ist und zu wirken beginnt, könnten jedoch sehr schnell Finanz- und Haushaltsprobleme in den Vordergrund rücken. Nur bei ausreichender finanzieller Ausstattung und richtiger Handhabung des Instrumentariums kommunaler Haushaltsführung können die jetzt demokratisch legitimierten eigenständigen Kommunen auch reale Handlungskompetenz ausüben. In dieser Hinsicht könnten sich erhebliche Probleme stellen, Probleme, die infolge der niedrigen Einnahmen bei gleichzeitig hohen Ausgaben und Schwierigkeiten in der Haushaltsführung eine Gefährdung der eigenständigen Funktion der kommunalen Gebietskörperschaften bewirken könnten.

Zur Perspektive der kommunalen Finanzen in der DDR

Die kommunalen Gebietskörperschaften werden der Bundesrepublik bezüglich der Finanzausstattung und der Zuständigkeit in der Aufgabenwahrnehmung angegliedert. Daraus ergeben sich für die Kommunen der DDR nahezu völlige Veränderungen. Von daher liegen keine Erfahrungen bezüglich der Finanzen dieser Kommunen vor. Aus diesem Grunde bietet es sich an, die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der bundesdeutschen Kommunen zu betrachten, um daraus Rückschlüsse hinsichtlich der Entwicklung in der DDR zu ziehen.

Zur Entwicklung kommunaler Einnahmen in der DDR

Im statistischen Durchschnitt setzen sich die Einnahmen der bundesdeutschen Kommunen wie folgt zusammen¹:

Steuereinnahmen = 30 %
davon 43 % Lohn- und Einkommensteuer
42 % Gewerbesteuer
12 % Grundsteuer
3 % Bagatellsteuer

Zuweisungen = 25 %
Gebühren und Beiträge ... = 23 %
Sonstiges = 22 %
(insbesondere Kreditaufnahme)

Die wichtigsten Einnahmepositionen sind also die hohen Einkommensteuern, Gewerbesteuern, Zuweisungen, Gebühren und Beiträge sowie die Kreditaufnahme. Für die DDR ergeben sich ungünstige Perspektiven:

Die Lohn- und Einkommensteuern werden niedrig ausfallen. Bei den durchschnittlichen Lohnhöhen von 1 000 bis

1 500 DM/Monat sind verhältnismäßig niedrige Steuern zu entrichten, und die erwartete hohe Zahl der Arbeitslosen zahlt ohnehin keine Steuern. Deshalb wird das Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuern im Vergleich zur Bundesrepublik sehr niedrig ausfallen. Eine Besserung hängt von der Angleichung der Lohnhöhe und der Bewältigung des Arbeitslosenproblems ab.

Hinsichtlich des Gewerbesteueraufkommens ergeben sich ähnlich ungünstige Perspektiven. Die Betriebe der DDR müssen die sehr großen Probleme ihrer strukturellen Anpassung bewältigen. Es wird viele Konkurse geben, und auch bei den Betrieben, die sich halten können, werden in den ersten Jahren kaum Gewinne anfallen. Und dort, wo Betriebe noch Gewinne erzielen, werden diese dringlichst für Investitionen zur strukturellen Anpassung benötigt. Unter diesen Bedingungen werden die Betriebe der DDR nur minimale Größenordnungen an zu versteuernden Gewinnen aufweisen.

Neuansiedler müssen zunächst ebenfalls sehr hohe Investitionen tätigen; deshalb werden diese Betriebe in den ersten Jahren gleichfalls kaum zu versteuernde Gewinne ausweisen. Zudem ist damit zu rechnen, daß nach der Wiedervereinigung besondere Steuerabschreibungen in den dann ehemaligen DDR-Gebieten gelten, um Industrie- und Gewerbeansiedlungen dort hinzubekommen. In diesem Fall würde damit in diesen Gebieten auch längerfristig die Höhe des Gewerbesteueraufkommens reduziert werden.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sowohl das Gewerbesteueraufkommen von den bestehenden Betrieben und von Neuansiedlungen als auch das Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuern zunächst sehr niedrig ausfallen wird, d.h. daß diejenigen Steuerquellen, die in der Bundesrepublik 85 % der kommunalen Steuereinnahmen ausmachen, nur eine geringe Größenordnung erreichen.

Auch hinsichtlich der Zuweisungen, der zweitwichtigsten Finanzquelle bundesdeutscher Kommunen, ergeben sich für die DDR ungünstige Ausblicke. Die Zuweisungen werden schließlich weitgehend aus dem Aufkommen an Lohn-, Einkommen- und Gewerbesteuern finanziert. Wenn dieses Aufkommen sehr niedrig ist, stehen entsprechend geringe Mittel für den Finanzausgleich zur Verfügung. Da aber allein schon zur Sicherung der staatlichen Existenz der sich bildenden Länder eine bestimmte Höhe an Mitteln unverzichtbar ist, dürfte der größte Teil der niedrigen Steuereinnahmen erst einmal für diese Zwecke eingesetzt werden. Somit ist anzunehmen, daß für den kommunalen Finanzausgleich kaum noch Mittel in nennenswerter Größenordnung zur Verfügung stehen.

Auch bei den möglichen Einnahmen durch Gebühren und Beiträge bestehen Probleme: Es fehlen die Rechtsgrundlagen, derartige Zahlungsverpflichtungen auszusprechen. In den Gemeinden der DDR muß erst einmal ein entsprechendes Instrumentarium wie Beitragssatzungen, Gebührenordnungen und dgl. entwickelt werden. Das kostet aber Zeit, und unausgereifte Regelungen könnten von zahlungsunwilligen

Bürgern sehr schnell auf gerichtlichem Wege ausgehebelt werden. Zusätzlich besteht noch das Problem der Verfahrenunsicherheit der Verwaltung, der ja in dieser Hinsicht weitgehend die Erfahrungen fehlen. Von daher dürften auch diese Einnahmen in der DDR zunächst eher nur spärlich fließen.

Die sonstigen Einnahmen können ebenfalls niedrig ausfallen. Die für diese Einnahmeart wichtige Kreditaufnahme ist den Kommunen gemäß der Regelung im Staatsvertrag untersagt. Dort wurde vereinbart, daß die Kommunen nicht eigenständig Kredite aufnehmen dürfen. Nach bundesdeutschem Recht könnten die DDR-Kommunen ohnehin keine größeren Kredite erhalten. In Anbetracht ihrer niedrigen Finanzkraft würde hier die zuständige obere Verwaltungsbehörde den zulässigen Kreditrahmen sehr niedrig festsetzen. Die in jüngster Zeit für einige ostdeutsche Großstädte wegen schwerwiegender Finanzprobleme zugelassene Kreditaufnahme kann nicht verallgemeinert werden, da es sich um Sonderregelungen mit Staatsbürgschaften handelte.

Zur Entwicklung der kommunalen Ausgaben in der DDR

Im statistischen Durchschnitt setzen sich die Ausgaben der bundesdeutschen Kommunen wie folgt zusammen²:

Personalausgaben	= 31,8 %
laufender Sachaufwand ..	= 19,3 %
soziale Leistungen	= 12,8 %
Zinsen	= 5,5 %
Sachinvestitionen	= 20,8 %
davon 16,3 % Baumaßnahmen	
Sonstiges	= 9,8 %

Diese Ausgabenarten werden in der DDR auch anfallen, aber vermutlich in deutlich veränderter struktureller Zusammensetzung. Die Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand und sonstige Leistungen fallen zukünftig auch in den ostdeutschen Kommunen an. Wegen der geringen Lohnhöhen, der knappen personellen Verwaltungsausstattung und knappen Sachmittelausstattung werden sie jedoch vermutlich um einiges niedriger liegen. Dagegen dürften die Sozialausgaben und die Sachmittelinvestitionen, insbesondere Bauausgaben, weitaus höher liegen.

Die hohe Arbeitslosigkeit, die in der DDR erwartet wird, spricht für hohe Anforderungen an kommunale Sozialleistungen. Bei den niedrigen Lohnhöhen in der DDR werden die Zahlungen an Arbeitslose i.d.R. deutlich unter 1 000 DM/Monat liegen. Noch niedriger fallen die Renten aus, die trotz der jüngsten Erhöhung meistens lediglich 400 bis 600 DM/Monat betragen. Bei den infolge der Angleichung wahrscheinlich schnell steigenden Lebenshaltungskosten dürften sowohl die Renten als auch das Arbeitslosengeld sehr bald die Lebenshaltungskosten nicht mehr abdecken. Die Sozialhilfe wird deshalb eine tragende Rolle des Ausgleichs bekommen. Die Entwicklung läßt daher hohe Belastungen für die Kommunen erwarten, denn diese Hilfeleistungen sind wegen der existentiellen Bedeutung unverzichtbar.

Eine hohe Bürde für die Kommunen in Anbetracht der ungünstigen Einnahmeerwartungen, die evtl. in einigen Gemeinden nicht einmal durch die Einnahmen abgedeckt werden kann. Die Soziallasten werden somit die ohnehin sehr kleinen kommunalen Investitionsspielräume nachhaltig einengen. Daraus ergibt sich ein großes Problem, denn die andere große Ausgabenposition sind die dringend benötigten Sachinvestitionen, d.h. vor allem Bauinvestitionen, die hohe Mittelbe-

träge erfordern. Bei dem schlechten Zustand der technischen Infrastruktur, insbesondere der Straßen, und dem enorm großen Instandsetzungsbedarf bei Wohnfolgeeinrichtungen sowie den Verwaltungsgebäuden werden riesige Beträge von den Kommunen benötigt. Bei den Wohngebäuden sieht es ähnlich aus, aber infolge der wahrscheinlichen Privatisierung können diese kommunalen Belastungen entfallen.

Infolge der Altlasten kommen zusätzlich riesige Belastungen auf die ostdeutschen Kommunen zu. Da dort die Verursacher, i.d.R. waren es Staatsbetriebe, entweder Konkurs anmelden mußten oder müssen und die noch bestehenden Betriebe keine Mittel dafür bereitstellen können, ohne ebenfalls ihre Existenz zu gefährden, können die DDR-Kommunen nicht nach dem Verursacherprinzip Haftungsansprüche bei anderen durchsetzen. Daher werden auch diese Lasten weitgehend von den Kommunen zu tragen sein.

Für diese hohen Leistungen fehlen aber in der DDR den Kommunen bei weitem die Mittel. Viele Gemeinden werden für den Infrastrukturauf- und -ausbau und die Altlastenentsorgung überhaupt keine eigenen Mittel aufbringen können. Daraus ist zu folgern, daß die meisten Kommunen nicht in der Lage sein werden, die dringend notwendigen Voraussetzungen für die Ansiedlung neuer Unternehmen zu schaffen. Ohne Ansiedler, die Arbeitsplätze bringen und mittelfristig auch Gewerbesteuern zahlen, fehlen jedoch die Voraussetzungen, um die Sozialbelastungen abzubauen und die Einnahmen zu erhöhen, d.h. es fehlen auch die Voraussetzungen, den Haushalt auszugleichen.

Zur kommunalen Haushaltsführung in der DDR

In den Kommunen der DDR sind die Bedingungen für die Haushaltsführung äußerst ungünstig. Sehr hohen und ebenso sehr dringlichen Ausgabenanforderungen stehen sehr wenige, d.h. viel zu geringe Einnahmen gegenüber. Eine Situation, an der in der Bundesrepublik nahezu jeder Stadtkämmerer zweifeln würde, denn selbst bei langjähriger Erfahrung und größter Routine ist diese Situation nahezu nicht zu bewältigen.

Diese Erfahrungen sind aber in der DDR überhaupt nicht gegeben. Als nach der Gründung der Bundesrepublik zum ersten Mal Haushaltspläne aufgestellt wurden, hatten diese nur ein kleines Volumen, und die Gemeinden konnten an die Erfahrungen aus dem Zeitraum vor 1945 anknüpfen. Seitdem werden die kommunalen Haushaltspläne weitgehend durch eine modifizierte Fortschreibung der Ansätze des Vorjahres aufgestellt. Entsprechend der realen Entwicklung dieser Ansätze und der erwarteten zukünftigen Entwicklung werden die Ansätze bei den Ausgaben und Einnahmen des letzten Haushaltsplans bei der Aufstellung des neuen Haushaltsplans modifiziert. Die Haushaltsplanung der Gemeinden beruht daher in hohem Maße auf ortsspezifischen Erfahrungen.

Diese Erfahrungen können in der DDR nicht vorliegen, denn dort werden die Haushaltspläne zum ersten Mal von den Gemeinden aufgestellt. Das Finanzvolumen dürfte zudem aufgrund der inzwischen erheblich ausgeweiteten staatlichen Leistungen weitaus größer sein als zum Zeitpunkt der ersten bundesdeutschen Kommunalhaushalte. Die Haushaltsplanung ist dadurch viel schwieriger und komplizierter geworden. An frühere Erfahrungen kann zudem in der DDR nicht angeknüpft werden, denn der Zeitraum seit 1945 war viel zu lange. Die Kommunen in der DDR stehen deshalb vor der Situation, bei nahezu nicht lösbaren finanziellen Problemen

und ohne Erfahrungen ihre Haushaltsplanung quasi durch Laien bewerkstelligen zu müssen. Ein erschreckender Ausblick!

Die Politiker werden damit rechnen, daß die notwendigen kameralistischen Kenntnisse, ähnlich wie im Banken- und Sparkassenwesen, per Schnellverfahren der Verwaltung in der DDR vermittelt werden können. Diese Hoffnung könnte trügen. Im Gegensatz zum Haushaltswesen verfügen die Banken und Sparkassen über eine sehr große Anzahl an Fachkräften, womit dort gute Voraussetzungen für eine breite, intensive Schulung und einen Personalaustausch in die DDR gegeben sind. Bezüglich des kommunalen Finanzwesens fehlen jedoch diese Kräfte. Nach meinen eigenen Erfahrungen kennt sich in den Gemeinden nur eine sehr kleine Anzahl Personen in der Haushaltsplanung aus. In der Regel sind das nur der Stadtkämmerer, seine engeren Mitarbeiter und die wenigen Finanzexperten der Fraktionen. Die Kenntnisse der übrigen Verwaltung, die ja mit jeder Ausgabe haushaltswirksam wird, sind hinsichtlich der Haushaltsplanung i.d.R. minimal.

Als Beispiel sei auf die schlechten Kenntnisse der Folgeaufwendungen von Investitionen oder die mangelhafte zeitliche Abstimmung des Kostenverlaufs von Investitionen mit der Haushaltsplanung verwiesen. Die Fachressorts denken i.d.R. noch immer in Investitionskostengrößen, ohne die Finanzierungsaspekte und die in der Realität gegebene zeitliche Streckung von Investitionen zu berücksichtigen. Fachplanungen, die bei einzelnen Investitionen Angaben zur zeitlichen Verteilung der Mittel (z.B. mehrere Investitionsraten mit Zeitangaben für das laufende Haushaltsjahr und Verpflichtungsermächtigungen für das folgende Jahr) machen, stellen eher noch eine Seltenheit dar.

Die Beispiele sollen verdeutlichen, obwohl in der Bundesrepublik die Kommunen über 40jährige Erfahrungen in der Haushaltsplanung verfügen, werden noch immer viele Fehler begangen, die dann letztlich zu höheren Aufwendungen führen. Wenn in der Bundesrepublik bezüglich der Haushaltsplanung diese Mängel trotz langjähriger Erfahrungen bestehen, wie müssen dann erst die Fehler in der DDR aussehen, in der nur flüchtig angelernte Kräfte die Haushalte bei größtem Problemdruck führen müssen? Hier erscheint mir ein zusätzliches, bisher wenig beachtetes großes Problem zu entstehen, das das Problem des hohen Ausgabendrucks bei leeren Kassen noch nachhaltig verschärfen könnte.

Folgerungen

In der DDR muß den Kommunen dringend Hilfe im personellen Bereich, hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung und in der Mittelausstattung zuteil werden. In Anbetracht der fehlenden Fachkräfte werden bereits reaktivierte Ruheständler als Berater in die DDR geschickt. Ein sehr sinnvoller Weg, der noch durch Intensivierung des Ausbildungsangebots zu erweitern ist.

Bezüglich der Wirtschaftsentwicklung sind bereits große Bemühungen vorhanden. Der Erfolg ist jedoch eher nur mäßig, denn die bundesdeutschen Produktionskapazitäten erfordern kaum zusätzliche Produktionsstätten in der DDR, um dort den Markt mit abzudecken. In diesem Bereich müssen die Bemühungen noch mehr verstärkt werden, evtl. sind auch neue Wege zu beschreiten (z.B. Verlagerung von Verwaltungseinrichtungen oder Forschungseinrichtungen aus den wachstumsstarken bundesdeutschen Verdichtungsräumen in die DDR).

Das Problem der Finanzknappheit ist bereits Realität geworden. Die Kommunen beginnen z.T. ihre Sachwerte, insbesondere das Grundvermögen, zu veräußern, um Mittel zu erhalten, damit sie handlungsfähig bleiben. Ein verständlicher, aber bedenklicher Weg, da diese Sachwerte derzeit meistens weit unter dem Wert veräußert werden müssen, den sie in wenigen Jahren erhalten. Außerdem verlieren die Kommunen dadurch wichtige langfristig benötigte Handlungsmöglichkeiten. Aus diesem Grund bedarf es dringend der Hilfe von außen, denn aus eigener Kraft können es die Kommunen in der DDR nicht schaffen.

Deshalb ist die Überlegung, die DDR erst Mitte der 90er Jahre voll am Finanzausgleich zu beteiligen, falsch. Die Probleme der knappen Mittel bestehen in der DDR vor allem jetzt und in den nächsten Jahren. Daher ist eine volle Beteiligung der DDR am Finanzausgleich kurzfristig erforderlich.

Die Bedenken der Länder gegen eine derartige Regelung sind verständlich, da dann die Mittel zum eigenen Nachteil übermäßig in die DDR fließen. Die Länder und im Rahmen des Landesfinanzausgleichs auch ihre Kommunen werden dadurch einseitig mit den Kosten der Wiedervereinigung belastet. Von daher muß sich der Bund an diesen Kosten beteiligen, d.h. er muß durch Aufstockung der Mittel einen entsprechend größeren Anteil im Länderfinanzausgleich übernehmen.

Anmerkungen

- 1 Siehe: Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden. — Mannheim 1986, S. 35
- 2 Ebenda, S. 149

*Dr. Rainer Winkel
Privatdozent, TU Berlin
Humboldtstraße 7
6200 Wiesbaden*