

THOMAS DÖRING/WALTER MÜLLER

Kommunale Infrastruktur in den neuen Bundesländern: Ursachen des unzureichenden Erhaltungszustandes im Ost-West-Vergleich und Anknüpfungspunkte zur Gegensteuerung*

Kurzfassung

Der Erhaltungszustand der kommunalen Infrastruktur in den neuen Bundesländern ist desolat. Die zu ergreifenden Maßnahmen zur Verbesserung des Erhaltungszustandes sollten, vor allem im Hinblick auf eine langfristige Qualitätssicherung und eine effiziente Mittelverwendung, einer ursachengerechten Strategie folgen. Vor diesem Hintergrund analysiert der vorliegende Beitrag die bestehenden Struktur- und Intensitätsunterschiede im Gefüge der Ursachen des unzureichenden Erhaltungszustandes der materiellen kommunalen Infrastruktureinrichtungen in Ost und West. Daran anknüpfend wird versucht, orientiert an den besonderen Rahmenbedingungen in Ostdeutschland und vor dem Hintergrund westdeutscher Erfahrungswerte, Empfehlungen für die Ausgestaltung einer infrastrukturellen Qualitätssicherung in den neuen Bundesländern zu geben. Es zeigt sich dabei, daß nur in einer gesamthaften Perspektive, die neben den Kommunen auch Bund und Länder umfaßt, die Anknüpfungspunkte für notwendige Gegenmaßnahmen aufgezeigt werden können. Trotz der zahlreichen Unterschiede in den Determinantenstrukturen Ost- und Westdeutschlands passen viele Konzepte, die ursprünglich für westdeutsche Kommunen entworfen wurden, auch auf die Situation der Gemeinden in den neuen Bundesländern.

I. Einleitung und Problemstellung

Die öffentliche Infrastruktur bildet eine wesentliche Grundlage für die ökonomische Entwicklung von Regionen und damit der wirtschaftlichen Prosperität eines Landes insgesamt. Sie ist eine wichtige Voraussetzung für einen effizienten Einsatz betrieblicher Ressourcen und stellt dadurch einen Anziehungsfaktor für neue Investitionen und Gewerbeansiedlungen dar. Deshalb wird die öffentliche Infrastruktur auch als "Werbeinstrument" im Standortwettbewerb von Gemeinden, Regionen und Staaten eingesetzt. Diese Einschätzung trifft neben bundes- und landesspezifischen Infrastruktureinrichtungen in ähnlicher Weise auf die materielle kommunale Infrastruktur zu. Um so mehr muß überraschen, daß diese Einsicht in der Vergangenheit einseitig auf den Umfang an Infrastrukturausstattung als solcher bzw. auf mögliche Lücken im Infrastrukturangebot beschränkt war. Der Erhaltungszustand dieses Bestandes hingegen und mithin die Frage nach den laufenden Erhaltungsausgaben und Erneuerungsmaßnahmen tritt im Be-

wußtsein von Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern offensichtlich deutlich zurück. Erst die alarmierenden Meldungen über die zumeist mangelhafte Infrastrukturqualität in den neuen Bundesländern führten zu einer der Problematik angemessenen Sensibilisierung. Parallel dazu hat der Bedarf an differenzierten Analysen zur Frage des Erhaltungszustandes der materiellen kommunalen Infrastruktur in den vergangenen zwei Jahren erheblich zugenommen. Mittlerweile verfügbare Untersuchungsergebnisse zeigen, daß der Erhaltungszustand kommunaler Infrastruktureinrichtungen in Ostdeutschland den aktuellen und zukünftigen Anforderungen insgesamt bei weitem nicht genügt (1). Vor allem mit Blick auf eine möglichst langfristige Sicherung eines einmal erreichten infrastrukturellen Qualitätsniveaus muß eine konsequente Politik der Infrastrukturerhaltung verfolgt werden.

Inwieweit eine solche Politik von den Erfahrungen in den westdeutschen Kommunen profitieren kann, hängt zum großen Teil davon ab, ob die Determinanten des Erhaltungszustandes der kommunalen Infrastruktur in Ost und West eine gewisse Kongruenz aufweisen. Aufgrund der erheblichen Differenzen in den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in beiden Teilen Deutschlands während der zurückliegenden 40 Jahre ist aber zu vermuten, daß sich die Determinantenstruktur in Ostdeutschland nicht unwesentlich von derjenigen im Westen unterscheidet. Einerseits muß diesen Besonderheiten bei der Entwicklung von Handlungsempfehlungen Rechnung getragen werden. Andererseits würden etwaige Ähnlichkeiten in der Struktur der Bestimmungsgründe unzureichender Infrastrukturqualität es ermöglichen, die für westdeutsche Kommunen bereits entwickelten Konzepte kostengünstig und schnell auf die ostdeutschen Gemeinden zu übertragen. Daher sollen im folgenden aus einer vergleichenden Analyse der Bestimmungsgründe eines unzureichenden Erhaltungszustandes der kommunalen Infrastruktur in Ost- und Westdeutschland (Kap. II) Ansatzpunkte für eine ursachengerechte Politik der Infrastrukturerhaltung in den neuen Bundesländern abgeleitet werden (Kap. III).

Dabei ist die Kritik am Erhaltungszustand einzelner Infrastruktureobjekte von der Problematik der unzureichenden Infrastrukturkapazität bzw. des Fehlens bestimmter Infrastrukturangebote gerade in Ostdeutschland nur schwer zu trennen. Dies liegt im wesentlichen daran, daß in vielen Fällen Infrastruktureinrichtungen prinzipiell zur Verfügung stehen, jedoch aufgrund ihres mangelhaften Zustandes nicht oder nur teilweise genutzt werden können. In diesen Fällen

werden auch reine Erhaltungsmaßnahmen, zu denen hier die Erneuerung, Sanierung und Instandhaltungsarbeiten zählen (2), gleichzeitig eine Ausweitung der Kapazitäten bedeuten. Andererseits sind bei vielen Erweiterungsbauten eventuell gleichzeitig durchgeführte Erhaltungsmaßnahmen an der alten Bausubstanz nicht eindeutig abzugrenzen. Diese Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen Erhaltungsmaßnahmen und Erweiterungsbauten müssen im folgenden ausgeklammert bleiben. Es bleibt aber festzuhalten, daß sich im vorliegenden Beitrag das Interesse vorwiegend auf die Infrastrukturhaltung i.e.S. (vgl. Anm. 2) konzentriert.

II. Bestimmungsgründe eines unzureichenden Erhaltungszustandes kommunaler Infrastruktur – ein Vergleich zwischen alten und neuen Bundesländern

Einen ersten Anknüpfungspunkt für eine vergleichende Analyse von Gründen des unzureichenden Erhaltungszustandes der materiellen Infrastruktur in Ost und West liefert der Tatbestand, daß als Hauptursache der ungenügenden Erhaltung die unzureichende Bereitstellung von finanziellen Mitteln für Erhaltungsausgaben in beiden Teilen Deutschlands angesehen werden muß. Diese Feststellung allein wäre jedoch insofern eindimensional, als sie lediglich erlaubt, Unterschiede in der Höhe der aufgewendeten Mittel zu erfassen. Es muß also weitergehend die Frage gestellt werden nach den Ursachen dafür, daß sowohl in den neuen wie auch in den alten Bundesländern finanzielle Erhaltungsmittel nicht in ausreichendem Umfang, gemessen am langfristigen Kostenverlauf, bereitgestellt wurden und werden.

Zunächst wird im folgenden mit Blick auf die alten Bundesländer ein grobes Raster zur systematischen Darstellung der maßgeblichen Bestimmungsgründe des Erhaltungszustandes kommunaler Infrastruktur vorgestellt. Um einen Vergleich der Determinanten in Ost- und Westdeutschland zu ermöglichen, wird daran anschließend versucht, die für den Erhaltungszustand ostdeutscher Gemeindeinfrastruktur entscheidenden Einflußgrößen in dieses Raster zu integrieren.

1. Erfahrungen in westdeutschen Gemeinden

Für die systematische Darstellung der Bestimmungsgründe der unzureichenden Bereitstellung von Erhaltungsausgaben wird eine Aufteilung nach exogenen und endogenen Determinanten gewählt. Aus kommunaler Sicht heißen jene Determinanten exogen, die nicht im Entscheidungs- und Handlungsbereich der Gemeinden liegen, von ihnen also kaum zu beeinflussen sind. Demgegenüber sind die endogenen Bestimmungsgründe in den jeweiligen Kommunen verwurzelt und könnten durch gemeindliche Entscheidungen verändert werden (3). Diese Einteilung in exogene und endogene Ursachen wird sich für die Zuordnung von

Zuständigkeiten im Rahmen einer alle Gebietskörperschaftsebenen betreffenden Strategie zur langfristigen Verbesserung der Infrastrukturhaltung als hilfreich erweisen.

1.1 Exogene Determinanten des Erhaltungszustandes

Folgende Faktoren können als die wichtigsten Ursachen der unzureichenden Bereitstellung von finanziellen Mitteln zur Erhaltung kommunaler Infrastruktur und damit indirekt als Bestimmungsgründe eines schlechten Erhaltungszustandes angesehen werden (vgl. auch die Übersicht 1):

1. In vielen Gemeinden herrscht eine chronische Knappheit an finanziellen Mitteln. Diese ist dann als exogen bestimmt anzusehen, wenn sie durch besonders ungünstige Standortfaktoren und die damit zusammenhängende, ungünstige Wirtschaftsstruktur (geringes Steuer- und Gebührenaufkommen) bei einem gleichzeitig hohen Niveau von gemeindlichen Pflichtaufgaben bzw. -ausgaben verursacht wird.
2. Die herrschende Zuweisungspraxis der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs fördert bei der Festlegung des Verwendungszwecks einseitig Neuinvestitionen unter Vernachlässigung von Erhaltungsaufgaben und den damit verbundenen Folgekosten. Dieser Aspekt weist zwei Stoßrichtungen auf. Zum einen werden Zweckzuweisungen viel häufiger mit der Auflage von Neuinvestitionen verbunden, als sie an Erhaltungsmaßnahmen gebunden sind, so daß eine Gemeinde viel eher durch einen Objektneubau zusätzliche Finanzmittel erhält als durch die Planung von Erhaltungsmaßnahmen. Zweitens entsteht für die einmal zu Neuinvestitionen angereizten Gemeinden in der Folge zusätzlicher Erhaltungsbedarf.
3. Wenn in der Vergangenheit zu geringe Erhaltungsmittel verausgabt worden sind, staut sich ein Erhaltungsbedarf an, der aufgrund eines im Bereich der Infrastrukturhaltung progressiven Kostenverlaufs überproportional hoch ist. Die in der durchschnittlichen Höhe bereitgestellten Erhaltungsmittel reichen in diesen Fällen nicht aus. Von einem neu gewählten Oberbürgermeister wäre eine solche Situation nicht zu verantworten und wird hier deshalb zu den exogenen Faktoren gezählt.

1.2 Endogene Determinanten des Erhaltungszustandes

Neben den exogenen Restriktionen existieren in den westdeutschen Kommunen eine Anzahl von Faktoren, die in ihrem unmittelbaren Handlungsfeld liegen und damit einer direkten Veränderung prinzipiell zugänglich sind. Zu jenen "hausgemachten" Ursachen infrastruktureller Erhaltungsmängel sind zu zählen (vgl. auch die Übersicht 1):

1. In zahlreichen Gemeinden reicht der Informationsstand über den tatsächlichen Erhaltungszustand der Infrastruktur gar nicht aus, um die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen zur rechten Zeit einleiten zu können.
2. Das Planungs- und Entscheidungsverhalten der Kommunalpolitiker ist vornehmlich durch die Länge der

Legislaturperiode und die politischen Multiplikatorwirkungen gegebener Handlungsalternativen vorbestimmt. Da die Vorteile einer langfristig ausgerichteten Erhaltungsstrategie erst in wahltaktisch uninteressanten zukünftigen Legislaturperioden zu erwarten sind, muß davon ausgegangen werden, daß politische Handlungsalternativen, deren Erfolge zeitlich mit der nächsten Wahl übereinstimmen, eher realisiert werden. Zudem ist die Öffentlichkeitswirksamkeit von Erhaltungsmaßnahmen prinzipiell geringer einzuschätzen als diejenige von Neubauten ("politische Sichtbarkeit"). Dies trifft vor allem auf Erhaltungsarbeiten an den für die Öffentlichkeit uneinsehbaren Infrastruktureinrichtungen (Kanalisation) zu.

3. Das Problembewußtsein der Wähler und das Protestverhalten der Infrastrukturnutzer erwies sich in Umfragen als nicht ausreichend und trägt zur Vernachlässigung der Erhaltungsmaßnahmen bei.
4. Das jeweils angestrebte Gemeinde-Image bleibt im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen auch für die infrastrukturelle Qualitätssicherung nicht ohne Konsequenzen: Wo der Außenwirkung einer Gemeinde kein hoher Stellenwert beigemessen wird, genießen Erhaltungsmaßnahmen erfahrungsgemäß ebenfalls keine hohe Priorität.

Insgesamt läßt sich in der Determinantenstruktur für den Erhaltungszustand der kommunalen Infrastruktur in den alten Bundesländern beim Vergleich der endogenen mit den exogenen Determinanten hinsichtlich der Einflußstärke keine eindeutige Dominanz erkennen. Tendenziell scheinen aber die endogenen Bestimmungsgrößen eine etwas größere Bedeutung in Westdeutschland zu haben. Für einen Vergleich der Determinantenstruktur in Ost- und Westdeutschland muß darüber hinaus bereits an dieser Stelle festgehalten werden, daß einige der genannten endogenen Einflußgrößen (wie z.B. das Verhalten der Kommunalpolitiker als Stimmenmaximierer, vgl. auch Übersicht 1) notwendigerweise nur in einem föderativen, demokratischen Staat wirksam werden können. Diese Determinanten, deren Existenz von einem bestimmten Gesellschafts- oder Wirtschaftssystem abhängig ist, seien hier als systemtypisch oder systemimmanent bezeichnet.

2. Bestimmungsfaktoren des Infrastrukturzustandes in ostdeutschen Kommunen

Der Erhaltungszustand ostdeutscher Infrastruktur wird als bei weitem schlechter beurteilt als derjenige in den alten Bundesländern. Dies wird im allgemeinen mit dem sozialistischen Wirtschaftssystem begründet. Demnach ist anzunehmen, daß sich der Katalog von Bestimmungsgründen des Erhaltungszustandes der Infrastruktur in den neuen Bundesländern der Art nach wesentlich von demjenigen in Westdeutschland unterscheidet. Es zeigt sich aber, daß die Determinantenstrukturen beider Teile Deutschlands weit mehr Ähnlichkeiten aufweisen als die Unterschiedlichkeit der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme erwarten läßt.

Deshalb gibt es neben den hier als systemtypisch oder systemimmanent bezeichneten Bestimmungsgründen auch einige Faktoren, die sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland von Bedeutung sind. Diese Faktoren werden hier in der Rubrik systemindifferente Determinanten zusammengefaßt.

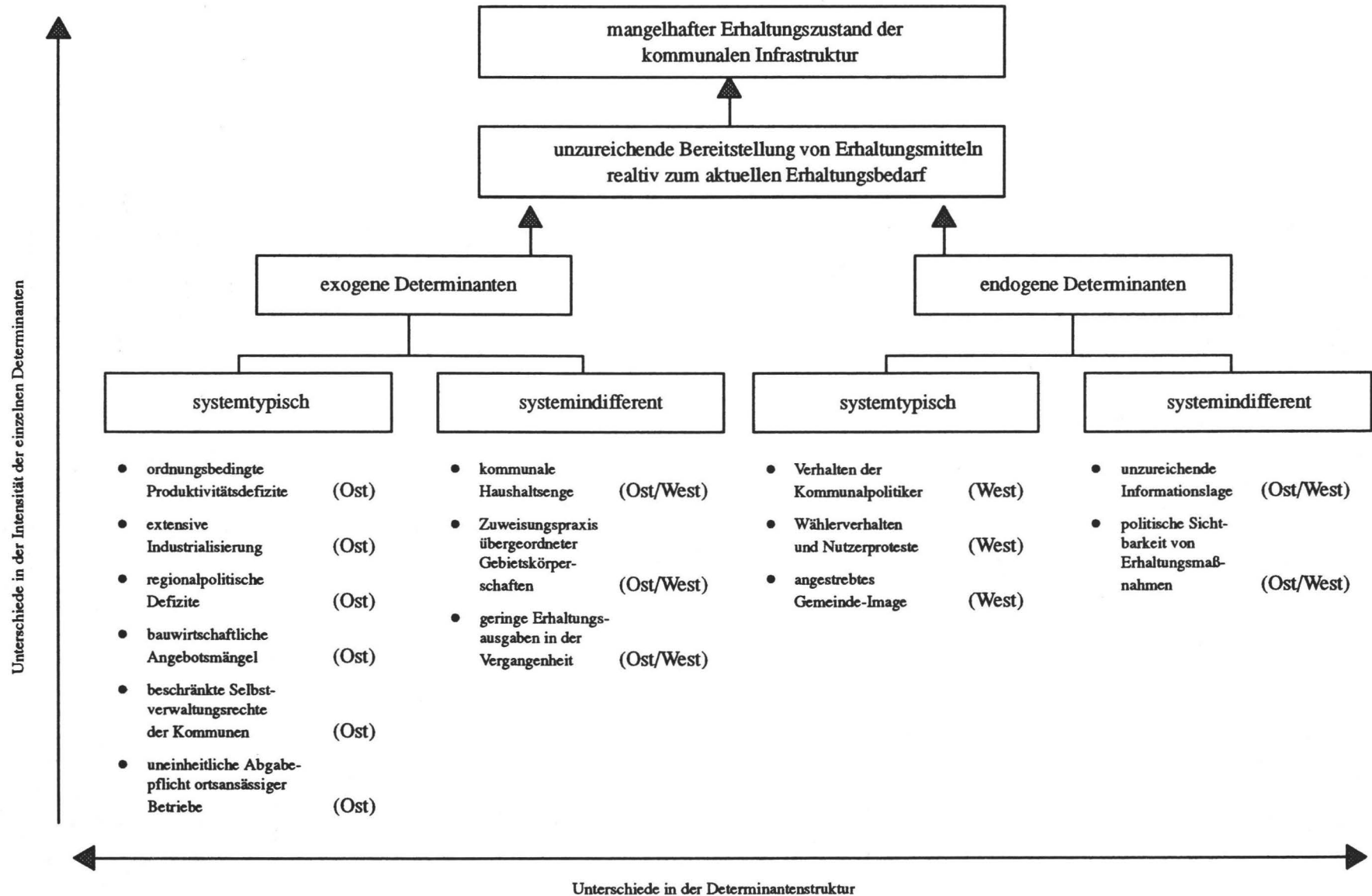
2.1 Systemimmanente Einflußfaktoren

Überträgt man die für die alten Bundesländer zuvor dargestellte Differenzierung in exogene und endogene Bestimmungsgründe auf die Situation in der ehemaligen DDR, so läßt sich feststellen, daß für die Westkommunen so bedeutsame endogene Determinanten wie der unter dem Druck von Wahlen begrenzte zeitliche Planungshorizont der Kommunalpolitiker, das Wählerverhalten oder auch das angestrebte Gemeinde-Image unter den politischen und ökonomischen Bedingungen der DDR eine marginale bzw. überhaupt keine Rolle spielten (vgl. die Übersicht 1). Das Fehlen einer pluralistisch ausgerichteten, von demokratischen Grundsätzen geprägten politischen Kultur weist solche Faktoren bekanntlich als systemfremde Elemente aus. Erst durch die gegenwärtige Umwandlung in ein föderatives und demokratisches System könnten sich die mit Blick auf die Westkommunen genannten systemtypischen endogenen Einflußgrößen ebenso in den neuen Bundesländern zu beachtenswerten Determinanten der Infrastrukturqualität entwickeln.

Demgegenüber sind mit Blick auf die Vergangenheit die systembedingten Bestimmungsfaktoren unzureichender Erhaltungsmaßnahmen weitgehend außerhalb des unmittelbaren Gestaltungsbereichs der Ostkommunen anzusiedeln. Zu nennen sind hier insbesondere folgende Ursachen (vgl. die Übersicht 1):

1. Einer der wichtigsten exogenen und für Ostdeutschland als systemtypisch zu bezeichnenden Determinanten ist die Einbindung der Städte und Gemeinden in eine ineffiziente Wirtschaftsordnung, deren Leistungskraft nicht ausreichte, um einen im Vergleich zum Westen annähernd identischen Umfang an Erhaltungsmitteln relativ zum Infrastrukturbestand bereitzustellen.
2. Eine weitere wirtschaftssystembedingte Ursache für den mangelhaften Infrastrukturzustand ist die zentralistisch betriebene extensive Industriepolitik der ehemaligen DDR: Zur Überwindung der ökonomischen Konsequenzen der Teilung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg, wie z.B. die Abschneidung von wichtigen Rohstoffen und der Verlust eigener Grundstoffindustrie, wurden unter Vernachlässigung der infrastrukturellen Erhaltungsmaßnahmen große Teile der wirtschaftlichen Kräfte und finanziellen Mittel im Ausbau der Schwerindustrie gebunden.
3. Die ohnehin bereits in den 50er und 60er Jahren sich abzeichnenden sozioökonomischen und infrastrukturellen Disparitäten zwischen den Bezirken der ehemaligen DDR wurden durch die einseitig sektoral ausgerichtete Strukturpolitik noch verschärft. Während ähnliche regionale Ungleichgewichte in Westdeutschland durch

Übersicht 1:
Systematisierung der Bestimmungsgründe des infrastrukturellen Erhaltungszustandes in Ost und West



regionalpolitische und raumordnerische Maßnahmen weitgehend verhindert werden konnten, fehlten in Ostdeutschland regionalpolitische Konzepte mit ausgleichspolitischen Zielen. Die wirtschaftlich wenig begünstigten Regionen hatten deshalb keine ausreichenden Mittel, die Qualität ihrer noch vorhandenen Infrastruktur zu erhalten.

4. In zahlreichen Gemeinden, die nicht von der allgemeinen Politik der regionalen Konzentration von Wirtschaftseinheiten profitierten, waren die Kapazitäten der Bauwirtschaft sowohl hinsichtlich der Geräteausstattung als auch bezüglich des Ausbildungsstandes im Bereich der Erhaltungs- und Modernisierungsaufgaben nicht ausreichend. Vor allem fehlten häufig die notwendigen Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe für die Baufirmen.
5. Durch die feste Einbindung des kommunalen Etatrechts in das Gesamtsystem des zentralen Staatshaushalts der ehemaligen DDR und die im Zentralplan festgesetzten Prioritäten wurde der Handlungsspielraum gemeindlicher Entscheidungsträger und die Einflußmöglichkeiten der Bürger sehr stark eingeschränkt. Eine Verabschiedung infrastruktureller Sanierungsprogramme, die dem örtlichen Bedarf entsprechen würden, war unter diesen Bedingungen unwahrscheinlich.
6. Die aus allokativer Sicht im allgemeinen erstrebenswerte fiskalische Äquivalenz, also die möglichst weitgehende Übereinstimmung des Personenkreises der Nutzer staatlicher Leistungen und der Gruppe der Steuer- und Gebührenzahler, wurde in den Gemeinden der ehemaligen DDR nicht realisiert: Während alle Bürger und regional angesiedelten Betriebe aus der örtlichen Infrastruktur Nutzen ziehen konnten, bestanden die gemeindeeigenen Einnahmen hauptsächlich aus den Pflichtabgaben einiger kleiner ortsansässiger Betriebe, die der Gemeinde direkt unterstellt waren. Der Ausbau und die Erhaltung der gemeindlichen Infrastruktur weist in diesen Fällen also sehr große externe Effekte, sog. Überschwappeffekte auf, deren "Früchte" nicht von den Gemeinden in Form zukünftig höherer Einnahmen "geerntet" werden konnten. Insofern wurden den Gemeinden durch die gegebene Einnahmenstruktur keine Anreize gesetzt, die lokale Infrastruktur intensiv zu pflegen.

Von den angeführten Determinanten besitzen die beiden letztgenannte Punkte keinen ausschließlich exogenen Charakter. So war zwar die Beschränkung der Ertragsbeteiligung auf einen Teil der örtlichen Betriebe aus Sicht der Kommunen durch die Finanzordnung der ehemaligen DDR extern vorgegeben. Gleichwohl formulierte die Verfassung von 1974 und das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen von 1985 nicht dergestalt strikte kommunale Haushaltsregeln, daß beim Vorhandensein eines entsprechenden Willens zur Infrastrukturförderung Initiativen in dieser Richtung im vorhinein ausgeschlossen gewesen wären (4). Erst die Kumulation mit bereits genannten und noch zu nennenden Faktoren sorgte hier für ein weitgehendes

Desinteresse an infrastrukturellen Erhaltungsbemühungen. Demgegenüber sind die erstgenannten Faktoren zweifelsofreier exogener Natur und weisen einen sicherlich größeren Erklärungsgehalt auf. Im Unterschied zu den Kommunen im Westen Deutschlands zeigt sich damit, bezogen auf das Gefüge an Bestimmungsgründen der Infrastrukturerhaltung, ein deutlicher Strukturunterschied. Er findet seinen Ausdruck nicht allein in der Existenz von systemimmanenten Determinanten, sondern darüber hinaus liegt das Schwergewicht negativer Einflußgrößen eindeutig im Bereich außerkommunaler, also exogener Determinanten (vgl. auch Übersicht 1).

2.2 Systemindifferente Determinanten

Obwohl mit Blick auf die Ostkommunen die systembedingte Verschiebung in der Bedeutung gemeindeexterner und -interner Einflüsse charakteristisch scheint, sind neben den systemtypischen auch einige systemindifferente Determinanten, die sich also sowohl in einer sozialistischen Zentralplanwirtschaft als auch in einem demokratischen, marktwirtschaftlichen System finden lassen, für die Unterschiede im Qualitätsniveau des Infrastrukturbestandes in beiden Teilen Deutschlands verantwortlich. Dies sind vor allem solche Bestimmungsgründe, die in der Vergangenheit zu besonders großen Problemen in den neuen Bundesländern geführt haben. Wie die Übersicht 1 verdeutlicht, können dabei in erster Linie folgende systemindifferente Determinanten genannt werden:

1. Ähnlich wie in den alten Bundesländern ist auch in der ehemaligen DDR der Einfluß übergeordneter Gebietskörperschaften (hier: die Zentralbehörde) in Gestalt besonderer Modalitäten der Zuweisungsvergabe an die örtlichen Haushalte als eine der Ursachen unzureichender Bereitstellung von Erhaltungsmitteln zu nennen. Während im Westen die Zweckzuweisungen der Länder an die Gemeinden einseitig auf Neuinvestitionen ausgerichtet waren, erschwerte im Osten die Bindung der Zuschüsse an vornehmlich konsumtive Verwendungszwecke die Erhaltung kommunaler Vermögensbestände. Obwohl die Zuweisungsaufgaben unterschiedlichen Inhalts waren, führten sie in Ost und West zum gleichen Ergebnis in Form der Vernachlässigung von Erhaltungsausgaben. Darüber hinaus schmälerte der Tatbestand, daß Mehreinnahmen aus originären Quellen automatisch zu Zuweisungskürzungen in gleicher Höhe führten, das gemeindliche Interesse an der Erschließung finanzieller Ressourcen, beispielsweise zu Erhaltungszwecken.
2. Eine Parallelität in den Determinanten unzureichender Erhaltungsmaßnahmen in Ost und West zeigt sich des weiteren hinsichtlich der verfügbaren Informationen über den Erhaltungszustand bestehender Infrastruktureinrichtungen. Auch in der ehemaligen DDR war der Informationsstand über den Erhaltungszustand der Infrastruktur stark lückenhaft. Vor allem fehlte wohl die Einsicht in die Tragweite des Problems vernachlässigter Erhaltungsmaßnahmen.

3. Obwohl der "politischen Sichtbarkeit" als Bestimmungsgrund von Erhaltungsmaßnahmen in erster Linie im täglichen Parteienstreit demokratischer Systeme eine besondere Bedeutung zukommt, spielte sie aber auch in der ehemaligen DDR eine nicht unerhebliche Rolle bei der Erklärung der unzureichenden Bereitstellung von Erhaltungsmitteln: Zu viele finanzielle Mittel flossen in den Auf- und Ausbau politischer Repräsentationsobjekte, sei es zur vermeintlichen Steigerung des internationalen Renommées, sei es zur Privilegierung der politischen Klasse auf Kosten des Versorgungsniveaus der restlichen Bevölkerung.
4. Die durchgängig seit Bestehen der DDR mangelhafte Bereitstellung von Erhaltungsmitteln führte aufgrund des typischerweise progressiven Kostenanstiegs bei verschleppten Erhaltungsmaßnahmen zu einer wachsenden Diskrepanz zwischen dem jeweils aktuellen Erhaltungsbedarf und den zu dessen Befriedigung bereitgestellten finanziellen Ressourcen. Sobald aber ein bestimmter Grad der Differenz zwischen Erhaltungsbedarf und finanziellen Möglichkeiten einer Gemeinde erreicht war, reduzierten sich die Bemühungen betroffener Gemeinden um die Infrastrukturerhaltung auf ein Minimum, da sie sich nicht mehr zur Problembewältigung im Stande sahen.
2. Auch fiel der kommunale Haushaltsspielraum relativ zum Umfang der zu erfüllenden Aufgaben und damit verbundenen Ausgaben noch enger aus als in Westdeutschland. Dies war nicht zuletzt auch durch das Fehlen eines die Haushaltsflexibilität vergrößernden Hebesatzrechtes bedingt.
3. Der nach Auskunft ostdeutscher Kommunalexperten weit schlechtere Informationsstand in Ostdeutschland könnte auf der senkrechten Skala als Informationsgrad abgetragen werden.
4. Die in der ehemaligen DDR noch stärker ausgeprägte Bedeutung der Öffentlichkeitswirksamkeit bzw. der politischen Sichtbarkeit könnte ebenfalls auf dieser senkrechten Achse entsprechend markiert werden.

Hinsichtlich der Beurteilung des Intensitätsgrades einzelner Determinanten sei hier noch folgendes bemerkt: Bei der in diesem Beitrag verwendeten Kurzform zur Skizzierung der Determinanten (6) und der daraus abgeleiteten Folgerung darf nicht darüber hinweggesehen werden, daß sich hinsichtlich eines direkten Vergleichs der Determinantenstärke in Ost und West einige Einschränkungen anführen lassen. Diese Vorbehalte beziehen sich vor allem auf die verfügbaren Daten, welche aufgrund der Schwierigkeiten einer inhaltlichen Interpretation von Haushaltsposten sowie aufgrund von Problemen der Quantifizierung des Infrastrukturbestandes zu einem bestimmten Zeitpunkt, Problemen der Erfassung der technischen Substanz von Infrastrukturprojekten und Problemen bei der Umrechnung von DDR-Mark in D-Mark-Größen usw. mit Vorsicht zu interpretieren sind. Deshalb sind exakte Quantifizierungen der Stärke einzelner Determinanten nicht möglich.

Wenn auch die jeweilige Art der in diesem Abschnitt angeführten Bestimmungsgründe eines unbefriedigenden Infrastrukturbestandes als systemindifferent bezeichnet wurde, so kann die unterschiedliche Intensität dieser Determinanten allerdings nicht losgelöst von den verschiedenen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen in Ost- und Westdeutschland gedeutet werden. So läßt sich beispielsweise feststellen, daß durch die im Osten bedeutend niedrigere gesamtwirtschaftliche Produktivität (ausgedrückt in BSP-Pro-Kopf-Werten für 1988 – Osten: 16 392 DM, Westen: 34 379 DM) (7) den Kommunen in der ehemaligen DDR unabhängig von der jeweiligen Verausgabefähigkeit und -bereitschaft bereits potentiell relativ weniger Mittel für Erhaltungszwecke zur Verfügung standen. Ähnliches gilt auch für die Intensitätsunterschiede bei den übrigen systemindifferenten Determinanten.

Obwohl sich die hier genannten systemindifferenten Determinanten hinsichtlich ihrer prinzipiellen Art nicht wesentlich von ihren Gegenstücken im Westen unterscheiden, können sie dennoch einen Beitrag zur Erklärung des in Ost und West unterschiedlichen Infrastrukturzustandes leisten: Sie unterscheiden sich zum Teil in ihrer Intensität ganz wesentlich von den im Westen anzutreffenden Faktoren.

Das Phänomen der Intensitätsunterschiede zwischen den systemindifferenten Determinanten und der bereits festgestellte und weniger überraschende Strukturunterschied kann auch in der Übersicht 1 graphisch dargestellt werden. Während die Unterschiede in der Zusammensetzung der Einflußfaktoren (Strukturunterschiede) in der horizontalen Ebene der Übersicht 1 abzulesen sind, können die Unterschiede in der Determinantenintensität dort jedoch schematisch nicht vollständig erschlossen bzw. sichtbar gemacht werden. Die senkrechte Achse in Übersicht 1 sollte daher als Skala verstanden werden, auf der die unterschiedliche Intensität der Determinanten einzutragen wäre. Da Intensitätsunterschiede nur bei den systemindifferenten Determinanten festgestellt werden können, bezieht sich diese Skala allein auf diesen Determinantentyp:

1. So wirkte die Zuweisungspraxis der übergeordneten Staatsorgane noch restriktiver auf die kommunalpolitische Handlungsfreiheit, als dies der entsprechenden Determinante in Westdeutschland zuzurechnen wäre. Dies verdeutlicht auch der in der ehemaligen DDR im Durchschnitt meist höhere Anteil der zweckgebundenen Zuweisungen an den Gesamteinnahmen der Gemeinden: 40 – 60 % betrug der DDR-Wert, während der Vergleichswert im Westen bei 5 – 7 % liegt (5).

3. Zusammenfassende Auswertung des Determinantenvergleichs

Die vergleichende Gegenüberstellung der Bestimmungsgründe einer unzureichenden Infrastrukturerhaltung in Ost- und Westdeutschland hat gezeigt, daß das unterschiedliche Niveau des Erhaltungszustandes kommunaler Infrastruktur in den alten und neuen Bundesländern auf eine Mischung aus einem Struktur- und einem Intensitätseffekt zurückgeführt werden kann.

Der Strukturunterschied bezieht sich dabei auf die Zusammensetzung der Determinantenkataloge in Ost und West, also auf die Art der Bestimmungsgründe des Erhaltungszustands (unabhängig von der Intensität ihrer Ausprägung). Aus Sicht der Kommunen in den neuen Bundesländern besteht dieser Unterschied sowohl aus dem Vorhandensein einer Reihe systemeigener, im Westen so nicht anzutreffender negativer Einflußgrößen als auch aus deren Konzentration im Bereich gemeindeexogener Ursachen. Beide Aspekte sind für die im folgenden beabsichtigte Ableitung von Handlungsempfehlungen interessant.

Neben der nicht unerwarteten Existenz verschiedener systemtypischer Determinanten wurden aber auch einige Gemeinsamkeiten in der Art von Bestimmungsgründen in Ost und West vorgefunden. Bei diesen artgleichen systemindifferenten Determinanten konnte allerdings eine unterschiedliche Intensität im Ausprägungsgrad festgestellt werden. Sie ergibt sich wiederum hauptsächlich aus den verschiedenen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen. Unabhängig von den Intensitätsunterschieden können diese Gemeinsamkeiten in der Determinantenstruktur jedoch innerhalb einer Strategie zur Verbesserung des Infrastrukturzustandes und zur langfristigen Qualitätssicherung in den neuen Bundesländern genutzt werden.

III. *Ansatzpunkte für eine effektive Bestandspflege der Infrastruktur ostdeutscher Gemeinden*

Aufgrund der vorangegangenen Strukturierung von Gründen des mangelhaften Erhaltungszustandes kommunaler Infrastruktur in Ost- und Westdeutschland können im folgenden Orientierungen für die systematische Wahl von Ansatzpunkten ursachengerechter Gegenmaßnahmen abgeleitet werden. Dabei sollen die aufgezeigten Ähnlichkeiten in den Determinantenstrukturen in Ost und West auf zweierlei Art genutzt werden: Zum einen können bereits im Westen bewährte Konzepte teilweise übernommen werden, und zum anderen gilt es, bestimmte, für die Infrastrukturerhaltung negative Entwicklungen aufgrund der westdeutschen Erfahrungen vorherzusehen und zu vermeiden.

Den geschilderten systembedingten Intensitätsunterschieden sowie den systemtypischen Merkmalen der Determinantenstruktur muß durch eine darauf abgestimmte Politik Rechnung getragen werden. Sie geben aber auch Anhaltspunkte für die Abgrenzung der Zuständigkeiten auf den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen.

Entsprechend liefert eine Differenzierung des Problemfeldes in die Beseitigung systemtypischer und die Beseitigung systemindifferenten Determinanten einen brauchbaren Raster von Anknüpfungspunkten für eine effektive infrastrukturelle Qualitätssicherung. Angestrebt wird dabei lediglich die Eingrenzung von möglichen Handlungsfeldern sowie deren Zuordnung auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen und nicht die Erstellung eines detaillierten Kataloges von Einzelmaßnahmen. Die kommunalen Optionen werden hierbei im Vordergrund stehen.

1. *Beseitigung systembedingter Determinanten*

Die Beseitigung systembedingter Determinanten wurde zumindest formal mit der Transformation des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems der ehemaligen DDR in Form der schnellen Einführung der westdeutschen Währung, der Marktwirtschaft sowie der Etablierung der finanzverfassungsrechtlichen Institutionen der alten Bundesrepublik vollzogen. Die praktische Umsetzung marktwirtschaftlicher ebenso wie demokratisch-föderaler Prinzipien fällt aber offensichtlich schwerer, als dies anfänglich prognostiziert wurde. Dabei sind zur Bewältigung der Hauptproblempunkte, wie z.B. die nach wie vor nicht abschließend geklärten Eigentumsverhältnisse oder die anstehende Gebietsreform, die beide notwendige Voraussetzungen einer effizienten Organisation und Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen durch die Kommunen sind, vor allem die übergeordneten Gebietskörperschaften bzw. der Gesetzgeber gefordert. Dies kann insofern nicht überraschen, als die den systemtypischen Problemfeldern zuzuordnenden Determinanten vorwiegend als exogene Einflußgrößen ausgewiesen wurden, die ohnehin außerhalb des örtlichen Zuständigkeitsbereichs liegen. Aber auch die nicht zu unterschätzenden individuellen Folgeprobleme der Realisierung des Systemwandels, wie z.B. die Überforderung durch ein kompliziertes Rechtssystem oder die mangelnde Wahrnehmung neugewonnener Handlungsmöglichkeiten der Bürger und Kommunalpolitiker, müssen hauptsächlich durch vertrauensbildende Maßnahmen und Informationen von Bund und (alten) Ländern abgebaut werden.

Bei der Ursachenbekämpfung infrastruktureller Qualitätsdefizite im Bereich der systembedingten Determinanten sind also die Möglichkeiten auf gemeindlicher Ebene sehr begrenzt.

2. *Beseitigung systemindifferenten Determinanten*

Bei der Betrachtung systemindifferenten Determinanten ist aufgrund der vorhandenen exogenen Bestimmungsgründe davon auszugehen, daß sich in diesem Bereich auch für die Kommunen Handlungsmöglichkeiten ergeben.

Zur Ausnutzung der Ähnlichkeiten in den Determinantenkatalogen durch die Kommunen in den neuen Bundesländern zählen z.B. Maßnahmenkonzepte, die für westdeutsche Kommunen bereits entwickelt worden sind und deshalb für die Gemeinden der neuen Bundesländer nicht neu entdeckt, sondern lediglich den besonderen Verhältnissen angepaßt werden müssen. Als konkretes Beispiel läßt sich die Implementierung von Monitoring-Systemen zur Beschaffung von Informationen über den Erhaltungszustand örtlicher Infrastrukturobjekte anführen, wie sie für westliche Kommunen bereits vor einiger Zeit gefordert worden sind (8). Wo Erhaltungsmängel nicht oder nur unzureichend in ihrem Ausmaß bekannt sind, kann deren nachhaltige Beseitigung nicht angemessen in Angriff genommen werden. Eine objektbezogene Datenerfassung ist gerade dort angezeigt, wo in Bereichen wie der Kanalisation die Möglichkeit zu einer einfachen visuellen Kontrolle – wie z.B. im Straßenbereich – nicht gegeben ist. Diese Systeme

umfassen neben einer Vielzahl technischer Kennzahlen nicht nur Alterungsmodelle, die Voraussagen über zukünftig durchzuführende Erhaltungsmaßnahmen beinhalten, sondern ebenso Modelle zur Prognose von Erhaltungsausgaben auf Basis durchschnittlich zu erwartender Kosten für einzelne Infrastrukturobjekte. Im Unterschied zu den westlichen Gemeinden bietet sich gerade mit Blick auf die Personalsituation der Ostkommunen die besondere Möglichkeit, den aufgrund von Kündigungsfristen und Vereinbarungen im Einigungsvertrag bestehenden und kurzfristig nicht abbaubaren Überhang an Personal zu einem Teil zur Erstellung eines umfassenden Infrastrukturkatasters heranzuziehen.

Die Ähnlichkeiten in der Determinantenstruktur in Ost und West ermöglichen aber auch eine Präventivpolitik. Damit sind Maßnahmen gemeint, die verhindern sollen, daß sich bestimmte – in den ostdeutschen Kommunen noch nicht voll ausgebildete – Determinanten in Richtung nahezu irreversibel festgefahrener Strukturen entwickeln, wie sie teilweise in den westlichen Städten und Gemeinden vorzufinden sind. Als Beispiel auf kommunaler Ebene sei das vielerorts anzutreffende Desinteresse westlicher Gemeindeglieder am Erhaltungszustand von weniger sichtbaren Infrastrukturobjekten angeführt. Für die Länderebene kann auf das Übergewicht der an Neuinvestitionen gebundenen Zweckzuweisungen für die Kommunen verwiesen werden. So sollte man gerade auch in den neuen Bundesländern versuchen, die in der westdeutschen Praxis anzutreffende Diskriminierung von Erhaltungsmaßnahmen zugunsten von Neuinvestitionen bei der Festlegung des Verwendungszwecks zu vermeiden, selbst wenn unter den gegenwärtigen Bedingungen in Ostdeutschland angesichts des hohen Verschleißgrades der Aus- und Neubau die bloße Sanierung infrastruktureller Einrichtungen übersteigt. Mit zunehmender Anpassung an den Weststandard wird sich diese Relation verschieben. Um der dann steigenden Bedeutung von Bestandspflegemaßnahmen Rechnung zu tragen, wäre neben Auflagen für die Kommunen in Form verbindlich vorgeschriebener Erhaltungsmaßnahmen oder einer Erhöhung von Pflichtrücklagen ebenso eine bestandspflegebezogene Zweckbindung von Zuweisungen ein gangbarer Weg mit entsprechenden Erfolgsaussichten.

Die bereits angesprochenen Unterschiede in der Intensität der einzelnen systemindifferenten, artgleichen Determinanten kann als Anhaltspunkt für die Einstufung der Dringlichkeit einer gezielten Gegensteuerung herangezogen werden. An erster Stelle ist hier die kommunale Haushaltsenge zu nennen, deren Beseitigung erste Priorität genießen sollte. Hier sind durchaus andere Maßnahmen angebracht, als sie für westliche Gemeinden anzuraten wären. Dies gilt zum einen für die gegenwärtig noch mangelhafte Realisierung bestehender Handlungsmöglichkeiten: Ohne eine unverzügliche Anwendung des Haushaltsrechts in vollem Umfang werden die ostdeutschen Kommunen wesentliche Finanzhilfen aus den Fördertöpfen des Bundes aufgrund mangelnder Übertragbarkeit in zukünftige Haushaltsperioden einbüßen. Dies gilt zum anderen aber auch für einen in den nächsten Jahren anhaltenden West-Ost-Transfer finan-

zieller Mittel, der angesichts einer nur langsam wachsenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Osten und damit ebenso spärlich gefüllter Gemeindekassen in den jungen Bundesländern unvermeidlich erscheint. Da es sich bei der Mittelverwendung jedoch um keine konsumtive Verausgabung handelt, braucht nicht immer die innerdeutsche Solidarität als Begründung für den Transfer herangezogen zu werden. Es handelt sich hier eindeutig um eine langfristig wirksame Investition, deren Erträge in Zukunft auch im Westen realisiert werden.

Anmerkungen

* Die ersten Anregungen für eine eingehendere Untersuchung der Bestimmungsgründe des unzureichenden Erhaltungszustandes der kommunalen Infrastruktur in den alten und neuen Bundesländern ergaben sich im Zuge der Bearbeitung einer Studie im Auftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Vgl. Zimmermann, H.; Müller, W.; Döring, T.; Lass, W.; Lapp, S.: Der Zustand der kommunalen Infrastruktur (erscheint demnächst bei der Akademie für Raumforschung und Landesplanung).

(1) Detaillierte Angaben finden sich z.B. in: ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Baubedarf Ost – Perspektiven bis 2005. – München 1992 sowie bei Zimmermann, H. u.a.: Der Zustand der kommunalen Infrastruktur, a.a.O., Kapitel 7

(2) In der hier benutzten Begriffsabgrenzung dienen *Instandsetzungsmaßnahmen* der Behebung örtlich begrenzter Schäden. Größere Schadensbehebungsmaßnahmen, die lediglich die Substanz der Infrastruktureinrichtung erhalten, werden unter dem Begriff *Sanierung* subsumiert. Im Rahmen einer *Erneuerung* werden defekte Abschnitte eines Objekts durch Neubauten ersetzt.

(3) Vgl. hierzu und zu den folgenden beiden Unterabschnitten Debelius, R.: Der Erhaltungszustand kommunaler Infrastruktur. – Berlin: Analytica-Verlag 1992. Reihe "Schriften zur angewandten Umweltforschung", Bd. 1, Kapitel D, sowie Debelius, R.: Die Ausgaben zur Erhaltung der kommunalen Infrastruktur. – Berlin: Analytica-Verlag 1992. = Reihe "Forum öffentliche Finanzen", Bd. 2, Kapitel III. Diese Arbeiten beziehen sich auf die alten Bundesländer und dort auf die kommunalen Infrastrukturbereiche Abwasserkanalisation, Straßen, Brücken und gemeindliche Nichtwohnbauten.

(4) Rohde, E.; Siebenhaar, H.: Haushalts- und Finanzwirtschaft der Städte und Gemeinden. – Berlin 1975, sowie Knoop, P.: Demokratischer Zentralismus – Demokratie – örtliche Haushalte in der DDR. In: der gemeindehaushalt (1990) H. 5

(5) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1993. – Bonn 1992, Kap. 5.3., sowie West, C.D.: Kommunale Finanzen in der DDR. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (1985) H. 9

(6) Ausführlicher: Zimmermann, H. u.a.: Der Zustand der kommunalen Infrastruktur, a.a.O., Kap. 6 und die dort angegebene Literatur

(7)

Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband der deutschen Industrie: Ordnung muß sein. Die Organisation des Wirtschaftslebens. – Köln 1990, S. 26.

(8)

Vgl.: *Debelius, R.*: Der Erhaltungszustand der kommunalen Infrastruktur, a.a.O., Kap. B III

Dipl.-Soz., Dipl.-Volksw. Thomas Döring

Dipl.-Volksw. Walter Müller

Universität Marburg

Abteilung für Finanzwissenschaft

Am Plan 2

3550 Marburg