Der Staat als Unternehmen: Öffentlicher Dienst und Gemeindefinanzen

Kurt Geppert und Rolf-Dieter Postlep

Bund, Länder, Kreise und Gemeinden bilden die Gebietskörperschaften des deutschen Staates. Will man den Staat als Wirtschaftsunternehmen sehen und seine raumwirksame Tätigkeit analysieren, muss man die Ein- und Ausgabenseiten aller Gebietskörperschaften in ihren räumlichen Differenzierungen betrachten. Im Folgenden werden beispielhaft die Tätigkeit des Staats als Arbeitgeber sowie Finanzierung und Investitionstätigkeit auf der kommunalen Ebene dargestellt.

Der Staat als Arbeitgeber

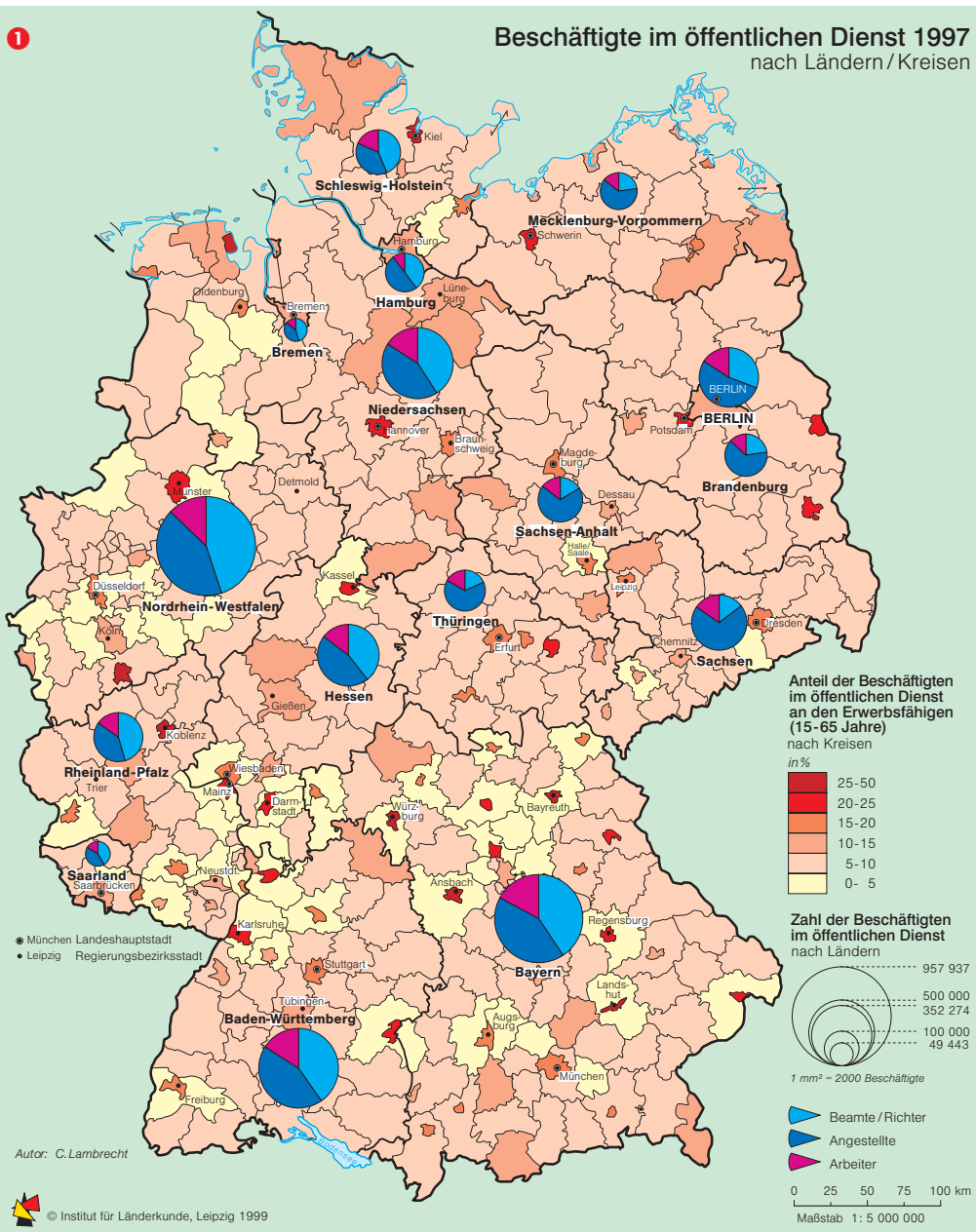
Von den insgesamt 34 Mio. Erwerbstätigen in Deutschland waren 1997 rund 5,2 Mio. Personen beim Staat – Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen – angestellt ❷; fast jeder siebente Erwerbstätige ist also bei einer öffentlichen Einrichtung beschäftigt. Mit Abstand am meisten Beschäftigte haben die Länder (2,4 Mio.); dabei schlägt das Bildungswesen stark zu Buche. Bei Gemeinden sind knapp 1,7 Mio. Arbeitnehmer tätig. Der Bund beschäftigt – einschließlich der in das Bundeseisenbahnvermögen übernommenen ehemaligen Beamten der Bundesbahn – fast 620.000 Personen.

Die Städte stellen nicht nur Zentren privater Dienstleistungen dar, sie haben dieselbe Funktion im Bereich der öffentlichen Dienste. Vor allem staatliche Verwaltungen sowie größere Einrichtungen im Gesundheitswesen und in der weiterführenden Bildung, z.B. Fachhochschulen und Universitäten, sind in Städten konzentriert, während das übrige Bildungswesen, bürgernahe Verwaltungsdienste sowie Polizei und Feuerwehr räumlich gleichmäßiger verteilt sind.

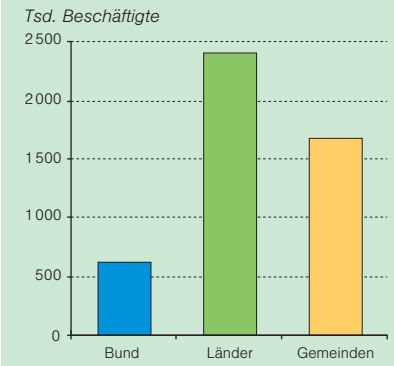
Obwohl das Personal im öffentlichen Dienst in Ostdeutschland seit 1990 stark verringert worden ist, übersteigt die Beschäftigtendichte (bezogen auf die gesamte erwerbsfähige Bevölkerung) das Niveau in Westdeutschland noch immer deutlich ❶. Dabei ist der Anteil der Beamten an allen öffentlich Beschäftigten in Ostdeutschland weniger als halb so hoch wie im Westen. Bei der restriktiven Linie in Bezug auf die Verbeamtung spielte sicher die Überlegung eine Rolle, die Chance des Neuanfangs zu nutzen und den Aufbau inflexibler Beamtenapparate möglichst zu vermeiden. Vielfach ist wohl auch davon ausgegangen worden, Beamte seien teurer als Angestellte; nach neueren Erkenntnissen ist dies aber nicht unbedingt der Fall (vgl. VESPER 1997).

Mit dem vergleichsweise hohen Personalstand trägt der öffentliche Dienst in Ostdeutschland zwar unmittelbar zur Entlastung der sehr angespannten Arbeitsmarktlage bei. Die Kehrseite der Medaille ist aber eine entsprechend starke Belastung der öffentlichen Haushalte; dadurch wird der Spielraum für Investitionen, die ebenfalls Arbeitsplätze schaffen, eingeengt. Die Bedeutung dieses Tatbestandes zeigt sich, wenn man das öffentliche Personal differenzierter betrachtet: Der Besatz mit Bundesbeschäftigten ist in Westdeutschland – bezogen auf die erwerbsfähige Bevölkerung – höher als in Ostdeutschland, und beim mittelbaren öffentlichen Dienst (im Wesentlichen Sozialversicherungsträger, Bundesbank und Bundesanstalt für Arbeit) ist die Personalausstattung in beiden Landesteilen etwa gleich. Lässt man diese Gruppen außer Acht und betrachtet nur die von den Ländern und Gemeinden selbst zu finanzierenden Beschäftigten, so zeigt sich ein viel deutlicheres Ost-West-Gefälle als beim öffentlichen Dienst insgesamt. Der Besatz mit Landes- und Gemeindebeschäftigten war 1997 in Ostdeutschland um fast ein Viertel höher als in Westdeutschland. Dies ist allerdings nur zum Teil einer Überpersonalisierung des öffentlichen Sektors in Ostdeutschland zuzuschreiben. Eine erhebliche Rolle spielen auch strukturelle Unterschiede zwischen beiden Landesteilen. So ist der Anteil der Schüler an der Gesamtbevölkerung im Osten höher als im Westen; dies erfordert entsprechend mehr Lehrer. Zudem wird in den neuen Ländern die vorschulische Erziehung weitgehend noch von staatlichen Institutionen getragen, während diese Dienste in Westdeutschland häufig von freien Trägern angeboten werden, die dafür Zuschüsse des Staates erhalten (VESPER 1998). Auch wenn man solche Unterschiede zwischen Ost und West berücksichtigt, ist doch unausweichlich, dass die Länder und vor allem die Kommunen in Ostdeutschland ihr Personal weiter reduzieren, wenn sie sich ausreichend Spielraum für investive Ausgaben erhalten wollen.

❶ **Beschäftigte im öffentlichen Dienst 1997**
nach Ländern / Kreisen



❷ **Beschäftigte im öffentlichen Dienst 1997***
nach Gebietskörperschaften



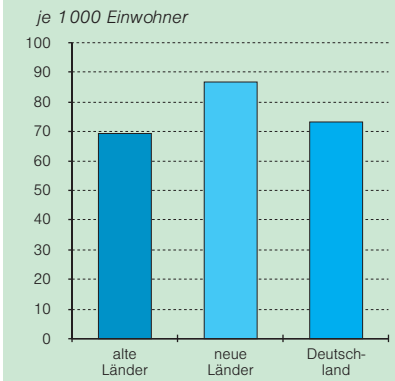
* Unmittelbarer öffentlicher Dienst, d.h.: Ämter, Behörden, Gerichte und rechtlich unselbständige Einrichtungen des Bundes (einschließlich Bundeseisenbahnvermögen), der Länder und der Gemeinden.

© Institut für Länderkunde, Leipzig 1999

Räumliche Struktur der Gemeindefinanzen

Auf der kommunalen Ebene (Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) werden etwa zwei Drittel aller Sachinvestitionen des Staates getätigt. Die kommunale Aufgabenerfüllung ist also vergleichsweise investitionsintensiv. Dominant sind dabei Baumaßnahmen. Unter dem Blickwinkel einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland ist das räumliche Muster der kommunalen Investitionstätigkeit

❸ **Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst 1997***
je 1 000 Einwohner



* siehe Abb. 2

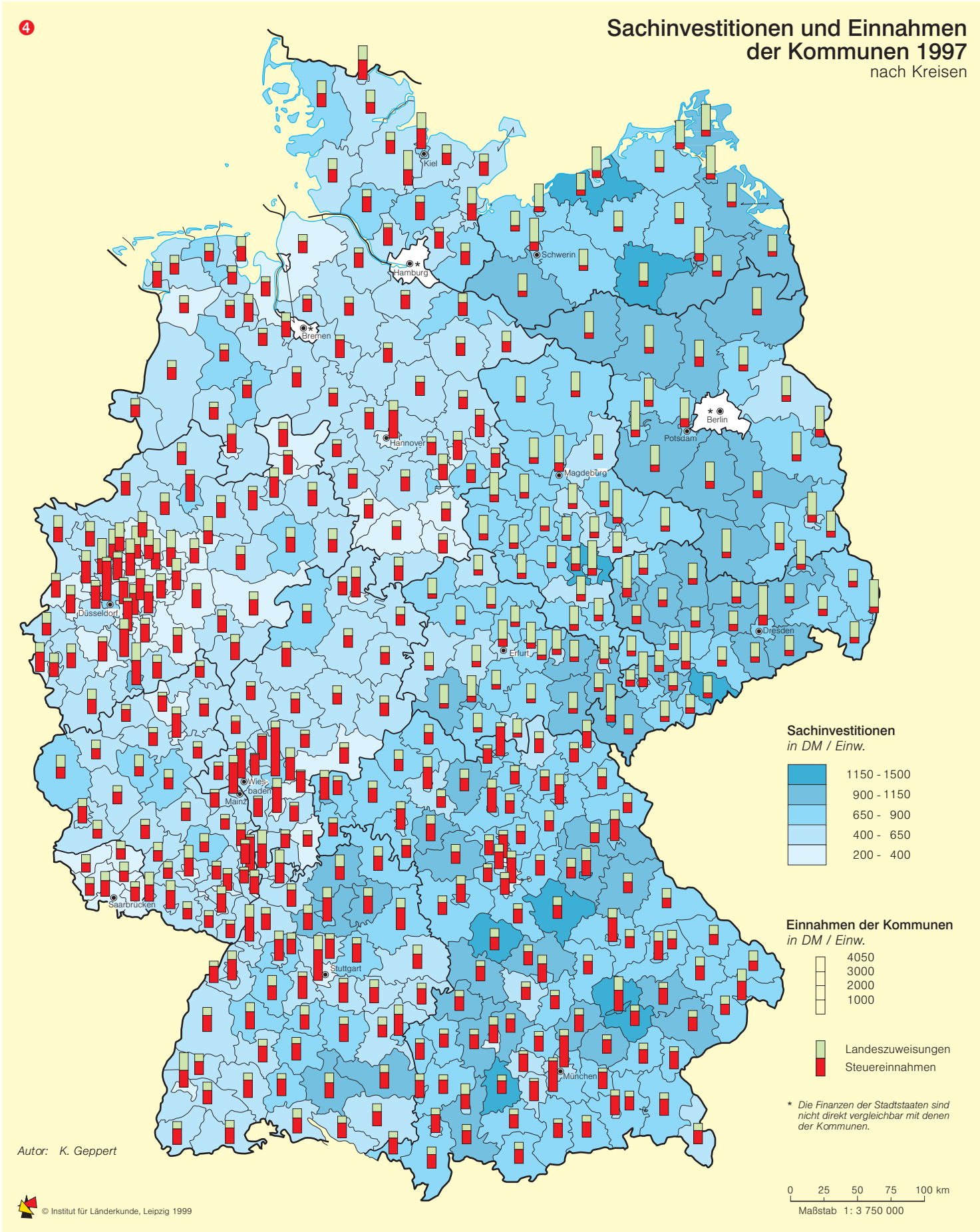
© Institut für Länderkunde, Leipzig 1999

von Interesse, gibt es doch deutliche Anhaltspunkte über die räumliche Verteilung der materiellen Infrastruktur im Bereich der sog. Daseinsvorsorge. Die Ausgaben für Sachinvestitionen, bezogen auf die Einwohnerzahl, für die kreisangehörigen Gemeinden (zusammengefasst nach Landkreisen) und die kreisfreien Städte im Jahre 1997 ❹ entspricht einem längerfristigen Trend, so dass die Darstellung auf ein Jahr beschränkt werden kann. Es zeigt sich, dass die kommunale Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland auf Ost- und auf Süddeutschland konzentriert ist. Wir können hier also ein Ost-West-Gefälle und ein Nord-Süd-Gefälle registrieren. Darin drücken sich allerdings unterschiedliche Sachverhalte aus. Während in Ostdeutschland ein erheblicher infrastruktureller Nachholbedarf besteht, der sich aus der schleichenden Dekapitalisierung auch der öffentlichen Infrastruktur in der ehemaligen DDR erklärt, ist es in Süddeutschland die allgemeine wirtschaftliche Prosperität, die den Gemeinden und Ländern vergleichsweise hohe Steuereinnahmen und damit Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen beschert. Die relativ geringen Investitionen im Norden und Westen der alten Bundesrepublik resultieren nicht etwa

Die wichtigsten **kommunalen Steuern** sind die Realsteuern (Gewerbeertragsteuer, Grundsteuer). Von etwa gleich großer Bedeutung ist die kommunale Beteiligung an der Einkommenssteuer, die zur Zeit 15% beträgt. Die kommunalen Steuereinnahmen machen in den alten Ländern etwa ein Drittel der gesamten kommunalen Einnahmen aus, in den neuen Ländern liegt der Anteil deutlich darunter.

Finanzzuweisungen des Landes (und des Bundes) an die Gemeinden können entweder als allgemeine Deckungsmittel zur Finanzierung der kommunalen Ausgaben gewährt werden (Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen) oder zweckgebunden sein, z.B. für bestimmte Investitionen ("Objektförderung").

Der **Länderfinanzausgleich** i.w.S. umfasst neben der Bestimmung des Umsatzsteueranteils der Länder und dessen Verteilung auf die einzelnen Bundesländer die horizontalen Zahlungen der Länder untereinander (Länderfinanzausgleich i.e.S.), die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf die einzelnen Länder und die Zahlungen des Bundes an die Länder im Rahmen der Mischfinanzierung, vor allem der Gemeinschaftsaufgaben.



aus Sättigungstendenzen. Hierin drückt sich – denkt man etwa an die Umstrukturierungsprobleme des Ruhrgebietes oder die Entwicklungsbarrieren in dem relativ dünn besiedelten ostfriesischen Raum – vielmehr die unzureichende Finanzausstattung dieser Regionen aus, die trotz erheblichen Bedarfs keine höheren Ausgaben zulässt. So befindet sich z.B. das Land Nordrhein-Westfalen schon seit längerer Zeit im Vergleich zu den anderen westdeutschen Bundesländern auf einem ungünstigeren Entwicklungspfad der öffentlichen Finanzen.

Das zuvor skizzierte Bild wird unterstützt durch den Tatbestand, dass die Finanzierungsstruktur – dargestellt durch das Verhältnis der kommunalen Steuereinnahmen zu den Finanzzuweisungen vor allem des Landes an seine Gemeinden –, in Ostdeutschland deutlich zuweisungslastiger ist als in den Ländern der alten Bundesrepublik. Trotz relativ niedriger kommunaler Steuereinnahmen – erklärbar durch die nicht den Erwartungen entsprechende allgemeine Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern – investieren die ostdeutschen Gemeinden vergleichsweise viel. Dazu sind sie nur in der Lage, weil die Finanzzuweisungen der Länder – gestützt durch den allgemeinen Finanztransfer von West nach Ost im Zuge des Aufbaus Ost und hier besonders durch den Länderfinanzausgleich – relativ hoch sind. Umgekehrt ist der Steuerfinanzierungsanteil in den Gemeinden der alten Länder aufgrund der besseren gesamtwirtschaftlichen Situation im Durchschnitt deutlich höher; dabei sind in Süddeutschland die günstigsten Steuerfinanzierungsrelationen zu finden, weil hier die Wirtschaftsentwicklung im Ländervergleich seit geraumer Zeit besonders positiv verläuft.◆