

# Wochenbericht

Wirtschaft Politik Wissenschaft

## Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen

Stefan Bach  
sbach@diw.de

Dieter Vesper  
dvesper@diw.de

*Seit geraumer Zeit haben die Gemeinden mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen. Allerdings kommt die chronische Unterfinanzierung der Kommunen weniger im Finanzierungssaldo zum Ausdruck als vielmehr im Verfall ihrer Investitionstätigkeit. Ein gewichtiger Grund hierfür ist die finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden von den Ländern, die insbesondere in Zeiten knapper Finanzmittel versuchen, sich zu Lasten der Gemeinden zu konsolidieren. Vor allem aber taugt die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form immer weniger als ergiebige Finanzquelle. Im Zuge der anstehenden Gemeindefinanzreform<sup>1</sup> sollte die finanzielle Eigenständigkeit der Kommunen vergrößert, d. h. ihr Anteil am Steueraufkommen erhöht werden. An einer kommunalen Unternehmenssteuer sollte in jedem Fall festgehalten werden, damit der Bezug zur örtlichen Wirtschaft gewahrt bleibt. Durch die Verbreiterung der Besteuerungsgrundlagen könnten zugleich die Steuersätze erheblich gesenkt werden. Bei der Besteuerung der Wohnbevölkerung sollte den Gemeinden bei der Einkommensteuer ein Hebesatzrecht in die Hand gegeben werden. Auch sollte die Grundsteuer auf eine aktuelle Besteuerungsbasis gestellt werden. Mit einer solchen Reform könnte der kommunale Finanzausgleich auf seine ergänzende bzw. redistributive Funktion konzentriert werden.*

Gemessen an der Entwicklung des Finanzierungssaldos gibt die finanzielle Lage der Gemeinden nur bedingt Anlass zur Besorgnis. Nachdem zu Beginn der 90er Jahre die Defizite der Kommunen in die Höhe geschwellt waren, konnten am Ende des Jahrzehnts Finanzierungsüberschüsse verbucht werden. Dies gilt selbst für Ostdeutschland. Erst im Jahre 2001 rutschten die Gemeinden als Folge der schwachen Konjunktur sowie der steuerreformbedingten Einnahmeausfälle wieder ins Minus. Dieser Befund scheint im Widerspruch zu den Äußerungen kommunaler Spitzenverbände zu stehen, die vor einem Kollaps der städtischen Finanzen warnen.<sup>2</sup> Tatsächlich sind – anders als auf der Ebene der Länder und des Bundes – weniger der Finanzierungssaldo als vielmehr die Investitionsausgaben Gradmesser für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Das kommunale Haushaltsrecht zieht sehr enge Grenzen für die Kreditaufnahme, so dass auf drohende Etatlöcher mit einem Tritt auf die Ausgabenbremse reagiert werden muss; von allen Ausgaben sind die Investitionsausgaben am flexibelsten zu handhaben. Die Verbesserung des finanziellen Status

<sup>1</sup> Im Mai 2002 hat sich die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen konstituiert. Ihr Ziel ist es, bereits bis Mitte 2003 zu drängenden Fragen des kommunalen Finanzsystems – vor allem zur Zukunft des kommunalen Steuersystems und der Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – Stellung zu nehmen.

<sup>2</sup> Vgl. Hans Karrenberg und Engelbert Münstermann: Städtische Finanzen – Kollaps oder Reformen! Gemeindefinanzbericht 2002. In: Der Städtetag, Heft 4/2002.

Königin-Luise-Straße 5  
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de  
postmaster@diw.de

**DIW** Berlin

**Nr. 31 / 2002**

69. Jahrgang / 1. August 2002

### Inhalt

Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen  
Seite 505

Kinderbetreuung in West- und Ostdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund entscheidend Seite 518

### **Unkorrigiert!**

Sperrfrist:

Mittwoch, 31. Juli 2002, 17 Uhr!

Für Agenturen:

Sendesperrfrist

Mittwoch, 31. Juli 2002, 8 Uhr,

mit Sendesperrfristvermerk:

„Freigabe zur Veröffentlichung:

Mittwoch, 31. Juli 2002, 17 Uhr“

A 22127 C

der Gemeinden bis zum Jahre 2000 ging einher mit einem dramatischen Rückgang der Investitionsausgaben.

### Schwache Stellung der Gemeinden im föderalen Gefüge

Aus ökonomischer Sicht ist eine dezentrale Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben vorteilhaft, wenn durch die räumliche Nähe und kleine lokale Nutzerkreise individuelle Bedürfnisse besser berücksichtigt und „Frustrationskosten“ vermieden werden können.<sup>3</sup> Wenn allein jene über das Angebot an öffentlichen Gütern entscheiden, die daraus auch Nutzen ziehen und die Finanzierung tragen, kann das Angebot auf diese Bedürfnisse zugeschnitten werden. Durch die „interne“ Homogenität sind zugleich geringere Produktionskosten zu erwarten. Öffentliche Aufgaben sind also dann in lokaler Regie wahrzunehmen, wenn zwischen jenen, die über das Güterangebot entscheiden, jenen, die die Kosten tragen und schließlich jenen, die das öffentliche Gut nutzen, eine weitgehende räumliche Identität besteht: Die Entscheidungsträger befinden sich nur über die Durchsetzung eigener – lokaler – Präferenzen. Typische Beispiele hierfür sind Kindergärten, Theater, Bibliotheken, die Wasserversorgung oder auch die Abwasserentsorgung.

Zumindest von ihrem Anspruch her folgt die deutsche Finanzverfassung dem Subsidiaritätsprinzip, das hinter diesen Überlegungen steht. Doch ist der „kooperative“ Föderalismus durch eine starke Vermischung von Aufgaben- und Finanzierungs-kompetenzen geprägt. Für die Gemeinden ist der Umfang fremdbestimmter Aufgaben hoch. Dies zeigt sich, wenn man ihren Aufgabenkatalog nach dem Grad der Pflichtigkeit – Weisungsaufgaben (Auftragsangelegenheiten), Pflichtaufgaben und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben – abgrenzt,<sup>4</sup> es dominieren die Pflichtaufgaben.<sup>5</sup>

Grundsätzlich besteht in diesem Mischsystem die Gefahr, dass die oberen Ebenen möglichst viele Aufgaben als Pflichtaufgaben deklarieren, jedoch nicht die hierfür notwendige Finanzausstattung der Gemeinden bereitstellen und somit versuchen, Lasten abzuwälzen; ein typisches Beispiel ist der Anspruch auf einen Kindergartenplatz, den die Gemeinden erfüllen müssen, ohne einen finanziellen Ausgleich zu erhalten. Auch die Mitfinanzierung gesamtstaatlicher Leistungen ist ein permanenter Konfliktherd; beispielhaft sei an das Familienleistungsgesetz oder die private Altersvorsorge erinnert. Weil die Gemeinden an der Einkommensteuer beteiligt sind, müssen sie auch die Finanzierung von Maßnahmen, die an einer Entlastung

der Steuerpflichtigen ansetzen, mittragen. Ähnlich verhält es sich mit Steuerentlastungen, die aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen heraus gewährt werden. Auch in diesem Falle erhalten die Gemeinden keine oder nur eine unzureichende Kompensation, und es ist unwahrscheinlich, dass die aus den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsgewinnen resultierenden Steuereinnahmen die reformbedingten Einnahmenverluste auch nur annähernd ausgleichen.

Auf der Einnahmenseite schlägt sich das Mischsystem in einem ausgeprägten Steuerverbund („Gemeinschaftssteuern“) nieder. Die Gemeinden sind zum einen mit der Beteiligung an der Einkommensteuer (15 %) und Umsatzsteuer (2,2 %), zum anderen mit der Gewerbesteuerumlage<sup>6</sup> an die Länder und den Bund in diesen Verbund einbezogen. Die Vorteile solcher Verbundsysteme liegen vor allem darin, dass die Gemeinden nicht zu stark von den Schwankungen einer einzelnen Steuerart betroffen sind und eine überregional einheitliche Steuergesetzgebung mit relativ niedrigen Erhebungskosten möglich ist. Von Nachteil ist die mangelnde Autonomie der Gemeinden in der Steuergesetzgebung. Allerdings besitzen sie im Falle der Gewerbe- und der Grundsteuer das Recht, die Hebesätze zu gestalten. Insofern bringen diese beiden Steuern die Autonomie der Gemeinden in besonderer Weise zum Ausdruck. Auch hält das Grundgesetz ein Hebesatzrecht für den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer offen. Es wird jedoch nicht in Anspruch genommen.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Sie entstehen, wenn relativ viele Bürger mit ihren Bedürfnissen nicht zum Zuge kommen.

<sup>4</sup> Bei den Weisungsaufgaben werden das „Ob“ und das „Wie“ von den Ländern vorgeschrieben, während bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben – Trägerschaft von Grundschulen und Kindertagesstätten, Gemeindestraßen, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Friedhofswesen u. a. – die Gemeinden zum Handeln verpflichtet sind, doch ihnen für das „Wie“ mehr oder weniger große Entscheidungsspielräume verbleiben. Über die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (Kultur, Sport und Erholung, Fremdenverkehr) können die Gemeinden – im Rahmen ihrer Budgetrestriktionen – frei entscheiden.

<sup>5</sup> Nach einer Untersuchung von Postlep für das Jahr 1982 wird der Anteil der zurechenbaren freiwilligen Leistungen auf 17 % geschätzt. Vgl. Rolf-Dieter Postlep: Die Einbindung der gemeindlichen Finanzwirtschaft in den föderalen Staatsaufbau. In: Horst Zimmermann, Ulrike Hardt und Rolf-Dieter Postlep (Hrsg.): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Schriftenreihe, Bd. 15, Bonn 1987. Eine neuere Untersuchung für den Kreis Mettmann schätzt den Anteil der freiwilligen Ausgaben an den Gesamtausgaben auf 5 %. Vgl. Diana Zacharias: Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben seit 1975. In: Die Öffentliche Verwaltung, Nr. 2/2000, S. 62.

<sup>6</sup> Mit der Finanzreform von 1969 wurden Bund und Länder durch eine Umlage am Gewerbesteueraufkommen und im Gegenzug die Gemeinden an den Einkommensteuern (Lohn- und veranlagte Einkommensteuer) beteiligt.

<sup>7</sup> Vielmehr wird der Anteil an der Einkommensteuer nach Maßgabe der anteiligen Einkommensteuervorleistungen der Einwohner an den Einkommensteuerleistungen auf die einzelnen Gemeinden in dem Bundesland verteilt. Allerdings werden nur Steuerleistungen bis zu bestimmten Einkommensobergrenzen berücksichtigt.

### **Das kommunale Finanzsystem: Starke Abhängigkeit von den Ländern**

Im Vergleich zum Bund und zu den Ländern finanzieren die Gemeinden nur den geringeren Teil ihrer Aufgaben aus Steuermitteln. Gemessen an den bereinigten Ausgaben<sup>8</sup> errechnet sich für 2001 eine Deckungsquote von 33 %, während sich für die Länder 75 % und für den Bund 80 % ergeben. Das Herzstück der kommunalen Einnahmen ist die Gewerbesteuer. Auch sie wird mit dem Äquivalenzprinzip im Sinne einer „gruppenmäßigen“ Äquivalenz begründet. Den Gemeinden entstehen durch die lokale Wirtschaft besondere Belastungen, vor allem im infrastrukturellen Bereich. Besteuerungsgrundlage ist allein der Gewerbeertrag, nachdem Lohnsumme und Gewerbekapital als Basis abgeschafft worden sind. Aufgrund des Freibetrags und der Messzahlstaffelung<sup>9</sup> zahlen kleinere Gewerbebetriebe keine oder nur eine geringe Gewerbesteuer, ebenso wenig Freiberufler, landwirtschaftliche Betriebe und private Vermieter. Durch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer soll das wohnsitzbezogene Element des kommunalen Steuersystems zum Ausdruck gebracht werden, indem die Kommunen einen gewichtigen Teil ihrer Aktivitäten auf die Versorgung mit „haushaltsorientierter“ Infrastruktur richten. Inzwischen hat die Einkommensteuer für die Gemeinden vom Umfang her ein größeres Gewicht als die Gewerbesteuer (nach Abzug der Umlage), d. h. das einwohnerbezogene Element spielt eine größere Rolle als das wirtschaftskraftbezogene.

Weit mehr als die Länder und der Bund finanzieren sich die Kommunen aus Gebühren und Beiträgen, die immerhin 11 % der Ausgaben ausmachen. Allerdings hatte ihr Anteil Mitte der 90er Jahre noch bei 13 % gelegen; der Rückgang ist insbesondere auf die Ausgliederung von gebührenfinanzierten Einrichtungen wie der Abwasser- und Abfallentsorgung aus den kommunalen Haushalten zurückzuführen. In dem vergleichsweise hohen Anteil der Gebührenfinanzierung kommt die größere Marktnähe kommunaler Leistungen und damit der Äquivalenzgedanke als Finanzierungsprinzip zum Ausdruck, denn sie werden in individuell messbaren Quantitäten nachgefragt, und eine Ausschließbarkeit ist weitgehend gewollt. Der stärkere Marktbezug lokaler Güter erfordert immer wieder eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Aufgaben nicht von privaten Anbietern wahrgenommen werden können oder ob die Kommune lediglich die Gewährleistung im Sinne einer Rahmensetzung übernehmen sollte.<sup>10</sup>

Weder Steuer- noch Gebühreneinnahmen reichen aus, die kommunalen Aufgaben zu finanzieren. Zusätzlich gibt es einen umfangreichen Finanz-

ausgleich zwischen Ländern und Kommunen. Zum einen geht es darum, die kommunale Finanzmasse aufzufüllen und die Zuweisungen auf die einzelnen Gemeinden nach speziellen Schlüsseln zu verteilen. Zum anderen gewähren die jeweiligen Länder zur Finanzierung bestimmter Aufgaben spezielle Zweckzuweisungen. Vielfach setzt das Land diese Zuweisungen gezielt als Steuerungsinstrument ein, z. B. um bestimmte Investitionsprojekte zu fördern. Die Höhe der Zuweisungen des Landes ist größtenteils an die Entwicklung seiner Steuereinnahmen gekoppelt (Steuerverbund).<sup>11</sup> Die Regelungen unterscheiden sich von Land zu Land, sowohl hinsichtlich der Verbundgrundlagen und -quoten, aber auch hinsichtlich des Ausgabenbedarfs, den die Gemeinden geltend machen können. In der Regel wird eine normierte durchschnittliche Ausgabenbelastung, ein „Normbedarf“, zugrunde gelegt und aufgrund von Erfahrungswerten unterstellt, dass der Finanzbedarf mit wachsender Gemeindegröße überproportional zunimmt. In vielen Bundesländern wird der Finanzbedarf durch die so genannte Hauptansatzstaffel ausgedrückt, die auf einer künstlichen „Veredelung“ der Einwohnerzahl beruht.<sup>12</sup> Daneben werden spezifische Bedarfe in Nebenansätzen berücksichtigt, beispielsweise Schülerlasten, Sozialhilfelaisten oder die Belastungen im Zusammenhang mit zentralörtlichen Funktionen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Festlegung der Ausgabenbedarfe strittig ist,<sup>13</sup> denn weder existiert ein allgemein gültiger Aufgabenkatalog der Kommunen, noch kann ihnen vorgegeben werden, auf welche Art und Weise sie ihre Aufgaben zu erfüllen haben.

Hoher Zuweisungsanteil bei den kommunalen Einnahmen

<sup>8</sup> Ausgaben nach Abzug der Zahlungen von der gleichen Ebene, z. B. Zuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden an die Landkreise.

<sup>9</sup> Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist bundeseinheitlich geregelt; über das Hebesatzrecht können die Gemeinden die Tarifbelastung festlegen. Dazu stellen die Finanzbehörden einen Steuermessbetrag fest, der sich aus der Multiplikation des steuerpflichtigen Gewerbeertrags mit einer Steuermesszahl ergibt, die im Regelfall 5 % beträgt. Auf diesen Messbetrag wendet die Gemeinde ihren Hebesatz an. Unterhält das gewerbesteuerpflichtige Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden oder erstreckt sich der Betrieb auf das Gebiet mehrerer Gemeinden, wird der Messbetrag auf die beteiligten Gemeinden zerlegt; die Zerlegung erfolgt anhand der Arbeitslöhne, bei Einzelhandelsunternehmen je zur Hälfte nach Arbeitslöhnen und Betriebseinnahmen. Bei Einzelunternehmern und Personengesellschaften wird ein Freibetrag von 24 500 Euro vom steuerpflichtigen Gewerbeertrag abgezogen; für den übersteigenden Gewerbeertrag wird die Steuermesszahl gestaffelt in fünf Stufen für jeweils 12 000 Euro um 1 % erhöht, so dass bei diesen Unternehmen die Messzahl von 5 % erst ab einem steuerpflichtigen Gewerbeertrag von 72 500 Euro gilt. Kapitalgesellschaften erhalten keinen Freibetrag, bei ihnen gilt die Messzahl von 5 % von Anfang an.

<sup>10</sup> Vgl. Horst Zimmermann: Kommunal финанzen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 163, Baden-Baden 1999, S. 133.

<sup>11</sup> In Ostdeutschland sind wegen der niedrigen kommunalen Steuerkraft auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie die Ergänzungszuweisungen des Bundes in diesen Verbund einbezogen.

<sup>12</sup> Dabei wird die Einwohnerveredelung aus dem so genannten Zuschussbedarf abgeleitet, der sich vereinfacht als Differenz zwischen den laufenden Ausgaben und den allgemeinen Deckungsmitteln (Steuern und Schlüsselzuweisungen) ergibt.

<sup>13</sup> Vgl. im Einzelnen Dieter Vesper: Kommunal финанzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg. DIW-Beiträge zur Strukturfor-schung, Heft 185, Berlin 2000, S. 31 ff.

Tabelle 1

**Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden nach Arten**

In Mill. Euro

	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung in %	
									1995/ 1992	2001/ 1995
Personalausgaben	39 919	40 332	39 778	39 112	38 940	39 316	39 504	39 319	1,0	-2,5
Laufender Sachaufwand	25 667	26 348	26 320	26 412	26 274	27 514	27 997	28 549	2,7	8,4
Zinsausgaben an andere Bereiche	4 921	5 626	5 720	5 592	5 474	5 226	5 084	5 183	14,3	-7,9
Laufende Zuweisungen an	11 015	14 098	14 498	15 030	15 397	15 513	12 596	17 162	28,0	21,7
Länder	3 041	3 836	3 696	3 630	3 676	3 467	3 638	3 822	26,1	-0,4
Zweckverbände	1 970	2 382	2 340	2 355	2 262	2 192	2 201	2 243	20,9	-5,8
Bund	120	110	172	161	153	171	150	152	-7,7	38,0
Unternehmen	2 461	3 021	3 103	3 309	3 503	3 576	100	4 064	22,8	34,5
soziale Einrichtungen	3 424	4 749	5 187	5 576	5 803	6 106	6 507	6 881	38,7	44,9
Soziale Leistungen u. Ä.	22 076	30 163	28 856	26 570	26 178	26 098	26 611	27 337	36,6	-9,4
Sachinvestitionen	33 140	28 426	26 468	25 091	24 402	24 744	24 576	24 189	-14,2	-14,9
Zuweisungen für Investitionen	2 200	2 729	2 849	2 779	2 647	2 653	2 584	2 663	24,0	-2,4
an Länder	257	339	343	339	338	323	325	278	32,1	-18,0
an andere Bereiche	1 943	2 390	2 506	2 440	2 309	2 330	2 258	2 385	23,0	-0,2
Darlehen an andere Bereiche	939	860	725	609	471	652	441	419	-8,4	-51,3
Erwerb von Beteiligungen	1 089	1 009	945	865	1 062	1 124	1 076	1 942	-7,3	92,4
Sonstige Ausgaben	1 345	1 617	1 603	1 029	1 035	1 253	4 658	1 147	20,2	-29,0
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>142 311</b>	<b>151 208</b>	<b>147 762</b>	<b>143 091</b>	<b>141 881</b>	<b>144 093</b>	<b>145 125</b>	<b>147 909</b>	<b>6,3</b>	<b>-2,2</b>
Steuern u. Ä.	43 685	43 903	44 118	44 840	48 602	51 031	51 913	49 065	0,5	11,8
darunter:										
Gewerbesteuer netto	17 551	15 538	17 143	18 521	18 544	19 486	19 344	17 144	-11,5	10,3
Anteil an der Lohn-/veranlagten Einkommensteuer	20 533	21 420	19 374	18 449	19 604	20 447	21 256	20 416	4,3	-4,7
Anteil an der Umsatzsteuer	-	-	-	-	2 326	2 639	2 687	2 676	-	-
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	6 188	7 015	7 219	7 424	7 610	7 887	7 668	8 162	13,4	16,3
Laufende Zuweisungen	35 588	39 935	39 900	38 140	38 293	39 026	40 745	40 459	12,2	1,3
von Ländern	34 475	38 954	39 256	37 665	37 800	38 561	40 268	40 046	13,0	2,8
vom Bund	1 113	981	644	475	492	465	477	413	-11,9	-57,9
Gebühren	17 267	19 585	18 891	18 052	17 521	17 058	16 936	16 540	13,4	-15,5
Zuweisungen für Investitionen	11 216	9 600	10 015	9 491	8 931	8 592	8 439	8 135	-14,4	-15,3
von Ländern	10 195	8 967	9 438	8 997	8 505	8 183	8 092	7 818	-12,1	-12,8
vom Bund	1 021	633	577	494	426	409	347	317	-37,9	-50,0
Veräußerung von Vermögen	4 627	6 602	6 962	6 789	8 313	7 879	6 878	6 927	42,7	4,9
Darlehensrückflüsse von anderen Bereichen	334	591	624	588	624	849	559	527	76,9	-10,7
Sonstige Einnahmen	14 664	16 836	16 659	14 725	14 418	14 077	13 910	14 139	14,8	-16,0
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>133 569</b>	<b>144 067</b>	<b>144 389</b>	<b>140 050</b>	<b>144 312</b>	<b>146 398</b>	<b>147 049</b>	<b>143 954</b>	<b>7,9</b>	<b>-0,1</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-8 742</b>	<b>-7 141</b>	<b>-3 373</b>	<b>-3 041</b>	<b>2 431</b>	<b>2 305</b>	<b>1 923</b>	<b>-3 955</b>	<b>-18,3</b>	<b>-44,6</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

**Entwicklungstendenzen der Gemeindefinanzen: Verbesserung der Finanzsituation bis 2000 – Verfall der Investitionstätigkeit**

Die Entwicklung der Kommunalhaushalte seit der Wiedervereinigung lässt sich in zwei Phasen einteilen. Bis Mitte der 90er Jahre waren die Haushalte in hohem Maße defizitär; im Durchschnitt schlossen die Gemeinden mit einem Minus von jährlich 7 Mrd. Euro ab (Tabelle 1). In Ostdeutschland gerieten die Gemeindehaushalte rasch ins Minus, weil die Mittel nicht ausreichten, den administrativen Transformationsprozess wie auch den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur zu finanzieren. Auch trotz der Hoffnung, dass die ostdeutsche Wirtschaft rasch aufholen

und dieser Prozess den Gemeinden entsprechende Steuereinnahmen bescheren würde. In Westdeutschland füllte der Vereinigungsboom die Kassen und veranlasste die Gemeinden zu einer allzu sorglosen Ausgabenpolitik. Nach 1995 wurde in West wie in Ost die Konsolidierung eingeleitet, die zur Folge hatte, dass in den Jahren 1998 bis 2000 die Gemeinden Überschüsse von 2 Mrd. Euro pro Jahr verbuchen konnten. Dabei war die Entwicklung in Ostdeutschland etwas ungünstiger als in Westdeutschland. Im Jahre 2001 mussten die Kommunen aufgrund der schwachen Wirtschaftsentwicklung sowie der steuerreformbedingten Einnahmeausfälle allerdings Fehlbeträge von 4 Mrd. Euro hinnehmen. Auch in diesem Jahr drohen hohe Defizite.

Die Verbesserung der Finanzierungsposition der Gemeinden bis zum Jahre 2000 lässt sich nicht mit einem günstigen Verlauf der Einnahmen erklären, denn gegenüber 1995 sind die Einnahmen nicht mehr gestiegen. Vielmehr wurden die Ausgaben gesenkt, immerhin um fast 5 Mrd. Euro auf 148 Mrd. Euro. Dies ging überwiegend zu Lasten der Investitionsausgaben, die in dieser Zeit von 29 Mrd. Euro auf 24 Mrd. Euro zurückgegangen sind. Aber auch die Einsparungen bei den Personalausgaben der Gemeinden haben erheblich zur Entspannung der Finanzlage beigetragen. Trotz der Tarifanhebungen im öffentlichen Dienst – seit 1995 um insgesamt 14 % – sind sie im vergangenen Jahrzehnt nicht gestiegen, sondern sogar geringfügig gesunken. Dies lag daran, dass die Zahl der Beschäftigten in diesem Zeitraum von 1,74 Mill. auf 1,47 Mill. abgenommen hat. Zum Teil spiegelt diese Entwicklung den Modernisierungsprozess auf der kommunalen Ebene wider, der in den 90er Jahren nicht zuletzt als Folge der Finanzkrise in Gang gekommen war. Noch stärker war freilich der Einfluss von Sonderfaktoren: Zum einen sind eine Vielzahl von Einrichtungen aus den Kernhaushalten ausgegliedert worden, über deren Umfang allerdings nur spekuliert werden kann.<sup>14</sup> Zum anderen haben die ostdeutschen Gemeinden ihren – gemessen an westdeutschen Standards – überhöhten Personalstand abgebaut.

Nachdem die sozialen Leistungen bis Mitte der 90er Jahre überaus kräftig expandiert waren, sind sie seitdem nur noch moderat gestiegen. Mit ihrer Einführung übernahm die Pflegeversicherung Hilfen zur ambulanten und stationären Pflege und entlastete damit die Kommunen. Auch die rückläufige Zahl von Asylbewerbern sowie die Kürzung von Leistungen für diese dämpften die Entwicklung. In jüngerer Zeit haben wohl auch die verstärkten Bemühungen der Gemeinden, arbeitslose Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, den Ausgabenanstieg gebremst.

Als unmittelbare Folge des Defizitabbaus bzw. der Finanzierungsüberschüsse sind die Zinsausgaben seit 1996 zurückgegangen; erst 2001 nahmen sie geringfügig zu. Natürlich wirkten sich auch die rückläufigen Kapitalmarktzinsen günstig aus, zumal die Gemeinden hochverzinsliche Altschulden in der Phase fallender Zinsen durch niedriger verzinsliche Kredite ersetzen konnten.

Über mehrere Jahre hatten sich im letzten Jahrzehnt die kommunalen Steuereinnahmen nur sehr schwach entwickelt. Dies gilt insbesondere für die Einnahmen aus der Einkommensteuer, die aufgrund von reformbedingten Einnahmeausfällen und infolge der massiven Steuervergünstigungen

im Zusammenhang mit dem „Aufbau Ost“ hinter dem Anstieg der Bemessungsgrundlagen zurückgeblieben sind. Aber auch das Gewerbesteueraufkommen lag 1996 noch unter dem Wert von 1992. Im Zuge des jüngsten Aufschwungs waren die kommunalen Steuereinnahmen merklich gestiegen; hinzu kamen die Mehreinnahmen aus der Beteiligung an der Umsatzsteuer. Im Vorjahr mussten die Gemeinden jedoch ein kräftiges Minus hinnehmen. Bei der Einkommensteuer war es die Steuerreform, die erhebliche Verluste bescherte; bei der Gewerbesteuer – hier war es mit einem Rückgang von 11% zu einem Einbruch gekommen – spielten mehrere Faktoren eine Rolle. Zum Teil waren die Verluste Reflex der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, zum Teil Folge der Steuerreform. Sie waren aber auch darauf zurückzuführen, dass konzernangehörige Unternehmen durch die Bildung steuerlicher Organschaften ihre Gewinne und Verluste – mehr als früher – miteinander verrechneten. Auch wird vermutet, dass im Vorjahr große Unternehmen, die über entsprechend hohe Beteiligungen verfügen, versucht haben, durch das Vorziehen von betrieblichen Aufwendungen nach 2001 ihre Ertragssituation im Jahre 2002 zu verbessern, weil die höheren Veräußerungsgewinne von 2002 an nicht mehr besteuert werden; davon ist auch die Gewerbesteuer betroffen.<sup>15</sup> Auch in diesem Jahr haben die Gemeinden bei der Gewerbesteuer voraussichtlich hohe Ausfälle zu verkraften.

Im Unterschied zum ohnedies nur moderaten Zuwachs der kommunalen Steuereinnahmen haben die Zuweisungen der Länder an ihre Gemeinden seit Mitte der 90er Jahre nahezu stagniert, nachdem sie von 1992 bis 1995 von knapp 45 Mrd. Euro auf fast 48 Mrd. Euro, also um 7 %, erhöht worden waren. Vergleicht man diese Entwicklung mit den Steuereinnahmen der Länder, die von 1992 bis 1995 um 17 % und danach bis 2001 um 8 % gestiegen sind, drängt sich der Schluss auf, dass sich die Länder auf Kosten der Kommunalhaushalte konsolidiert, d. h. sich in Teilen aus ihrer Finanzverantwortung für die Gemeinden zurückgezogen haben.

Mit 373 Euro je Einwohner investierten die ostdeutschen Kommunen im Jahre 2001 knapp ein Viertel mehr in Bauten und Ausrüstungen als in Westdeutschland; Mitte der 90er Jahre hatte der Unterschied noch 70 % betragen, d. h. die rückläu-

Schwache Steuereinnahmen der Gemeinden

<sup>14</sup> Als ein Indiz können die rückläufigen Gebühren – von 1995 bis 2001 sind sie immerhin um 17 % gesunken – gewertet werden. Wenig wahrscheinlich ist, dass die Gebühren auf breiter Front gesenkt worden sind; doch auch für nennenswerte Gebührenerhöhungen dürfte wenig Raum geblieben sein. Zu Beginn der 90er Jahre waren die Gebühreinnahmen der Gemeinden um fast 5 % pro Jahr gestiegen.

<sup>15</sup> Vgl. Hans Karrenberg und Engelbert Münstermann, 2002, a. a. O., S. 18.

Tabelle 2a

### Ausgaben und Einnahmen der westdeutschen Gemeinden nach Arten

Euro je Einwohner

	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung in %	
									1995/ 1992	2001/ 1995
Personalausgaben	493	508	502	500	501	506	511	512	3,1	0,7
Laufender Sachaufwand	338	342	340	344	343	362	371	381	0,9	11,4
Zinsausgaben an andere Bereiche	77	79	78	76	74	70	67	69	2,2	-12,8
Laufende Zuweisungen an										
öffentlichen Bereich	82	99	96	94	93	88	91	94	20,6	-4,4
Unternehmen	29	35	36	39	41	42	45	48	19,3	37,8
soziale Einrichtungen	51	67	73	78	81	85	90	95	31,9	41,6
Soziale Leistungen u. Ä.	331	419	400	374	368	365	371	378	721,3	-9,8
Sachinvestitionen	394	331	308	294	286	299	304	304	-16,0	-8,2
Zuweisungen für Investitionen	32	33	34	31	30	30	30	32	3,3	-3,5
Darlehen an andere Bereiche	15	12	10	9	6	9	6	6	-16,5	-51,5
Sonstige Ausgaben	35	36	33	24	30	35	29	44	2,5	22,1
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>1 878</b>	<b>1 961</b>	<b>1 911</b>	<b>1 864</b>	<b>1 853</b>	<b>1 891</b>	<b>1 916</b>	<b>1 963</b>	<b>4,4</b>	<b>0,1</b>
Steuern u. Ä.	690	650	659	666	718	751	763	721	-5,8	10,9
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	86	95	97	100	103	107	104	111	10,6	17,0
Laufende Zuweisungen	408	442	449	433	442	453	474	471	8,4	6,5
von Ländern	396	429	439	426	435	446	467	465	8,3	8,3
vom Bund	12	13	9	7	7	7	7	6	12,2	-53,0
Gebühren	251	276	264	253	246	238	237	232	10,1	-16,0
Zuweisungen für Investitionen	106	91	97	86	80	78	80	77	-14,5	-15,0
Veräußerung von Vermögen	65	82	88	87	108	104	92	96	25,4	17,7
Sonstige Einnahmen	191	225	224	205	202	200	195	200	17,9	-11,3
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>1 796</b>	<b>1 861</b>	<b>1 877</b>	<b>1 828</b>	<b>1 899</b>	<b>1 932</b>	<b>1 944</b>	<b>1 908</b>	<b>3,6</b>	<b>2,5</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-82</b>	<b>-101</b>	<b>-34</b>	<b>-35</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>29</b>	<b>-56</b>	<b>23,0</b>	<b>-44,9</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

figen Zuweisungen der Länder hatten sinkende Investitionsausgaben zur Folge. Bei den Personalausgaben sind – pro Kopf der Bevölkerung gerechnet – die Unterschiede nahezu verschwunden (Tabellen 2a und 2b). Dies ist auf den starken Personalabbau zurückzuführen. In Ostdeutschland wurden zuletzt 14 Kommunalbedienstete je 1 000 Einwohner gezählt, in Westdeutschland waren es 11; Mitte der 90er Jahre war die Relation in Ostdeutschland noch doppelt so hoch.

Alles in allem kontrastiert die Stellung der Kommunen im „kooperativen Föderalismus“ mit dem allokativ begründeten Subsidiaritätsprinzip sowie mit der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG. Problematisch ist insbesondere die schleichende Aushöhlung des kommunalen Finanzsystems. Die Kommunen sind – im Durchschnitt betrachtet – chronisch unterfinanziert, obwohl sie einen harten Konsolidierungskurs hinter sich haben. Dieser wiederum ging einher mit einem dramatischen Verfall der kommunalen Investitionstätigkeit. Ein gewichtiger Grund hierfür ist die finanzielle Abhängigkeit der Gemeinden von den Ländern – in Ostdeutschland noch mehr als in Westdeutschland –, die sich

insbesondere in Zeiten knapper Finanzmittel zu Lasten der Gemeinden konsolidieren. Ein anderer Grund ist die fehlende Konnexität: immer wieder wurden den Gemeinden Aufgaben vom Bund und von den Ländern übertragen, ohne dass zugleich Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben bereitgestellt wurden. Auch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer ist nicht unproblematisch, da steuerpolitische Entscheidungen in der Regel aus gesamtwirtschaftlichen Gründen, d. h. ohne einen lokalen Bezug, gefällt werden. Vor allem aber taugt die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form immer weniger als ergiebige Finanzquelle der Kommunen. Letztlich wird sich die Finanz- und Investitionskrise nur im Rahmen einer grundlegenden Gemeindefinanzreform lösen lassen. Eine solche Reform muss die finanzielle Eigenständigkeit der Kommunen vergrößern, d. h. ihr Anteil am Steueraufkommen muss erhöht werden.

#### Zur Reform der Gemeindefinanzen

Das Spektrum der Optionen für eine Reform der Gemeindefinanzen reicht weit. Eine der kurzfristig realisierbaren Möglichkeiten wäre, den Ge-

Gemeinden unterfinanziert

Tabelle 2b

**Ausgaben und Einnahmen der ostdeutschen Gemeinden nach Arten**

Euro je Einwohner

	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung in %	
									1995/ 1992	2001/ 1995
Personalausgaben	706	638	613	570	556	555	544	527	-9,7	-17,3
Laufender Sachaufwand	364	374	369	355	350	353	344	342	2,7	-8,7
Zinsausgaben an andere Bereiche	18	54	62	62	63	63	62	63	195,1	17,4
Laufende Zuweisungen an										
öffentlichen Bereich	14	18	19	21	21	22	23	23	31,1	29,0
Unternehmen	48	62	63	62	70	70	70	77	27,6	23,9
soziale Einrichtungen	24	42	48	51	54	60	65	66	77,9	55,4
Soziale Leistungen u. Ä.	145	306	286	235	234	238	248	265	110,7	-13,3
Sachinvestitionen	648	566	520	484	469	439	401	373	-12,7	-34,0
Zuweisungen für Investitionen	19	49	52	62	56	55	49	48	162,5	-1,7
Darlehen an andere Bereiche	3	7	9	2	7	5	2	3	137,2	-54,2
Sonstige Ausgaben	20	27	35	31	18	14	15	22	32,9	-16,8
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>2 010</b>	<b>2 142</b>	<b>2 076</b>	<b>1 936</b>	<b>1 898</b>	<b>1 873</b>	<b>1 823</b>	<b>1 809</b>	<b>6,6</b>	<b>-15,5</b>
Steuern u. Ä.	143	271	232	247	282	301	303	286	90,1	5,3
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	71	84	87	87	85	86	86	89	17,5	6,3
Laufende Zuweisungen	762	895	856	797	769	773	798	792	17,5	-11,5
von Ländern	734	883	851	794	766	770	796	790	20,3	-10,5
vom Bund	28	12	4	3	3	2	2	2	-56,8	-84,4
Gebühren	149	183	179	167	159	159	154	148	22,7	-19,2
Zuweisungen für Investitionen	334	283	284	293	280	267	248	239	-15,2	-15,6
Veräußerung von Vermögen	47	109	106	100	114	98	80	64	131,6	-41,1
Sonstige Einnahmen	240	250	241	184	178	174	163	156	3,9	-37,4
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>1 746</b>	<b>2 076</b>	<b>1 984</b>	<b>1 876</b>	<b>1 868</b>	<b>1 858</b>	<b>1 832</b>	<b>1 775</b>	<b>18,8</b>	<b>-14,5</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-263</b>	<b>-66</b>	<b>-91</b>	<b>-61</b>	<b>-30</b>	<b>-15</b>	<b>10</b>	<b>-35</b>	<b>-74,9</b>	<b>-47,4</b>

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

meinden einen höheren Anteil als bisher an der Umsatzsteuer zu verschaffen. Von Vorteil wäre dabei, dass die Umsatzsteuer weniger stark auf konjunkturelle Schwankungen reagiert als die Einkommen- und Gewerbesteuer; zudem werden die Steuersätze nicht – wie dies bei der Einkommensteuer immer wieder der Fall ist – gesenkt. Voraussetzung ist freilich, dass sich Bund und Länder über eine „faire“ Lastenteilung einigen, denn ein höherer Anteil der Kommunen muss von ihnen finanziert werden. Ein höherer Anteil macht für die Gemeinden natürlich nur Sinn, wenn sie nicht mit Kompensationen beim Finanzausgleich rechnen müssen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Gewerbesteuerumlage zu senken. Möglicherweise würde dies auf weniger Widerstand bei Bund und Ländern stoßen, hätte aber den Nachteil, dass die Gewerbesteuer sehr konjunkturell anfällig ist und so der Entlastungseffekt für die Kommunen stark schwankt. Die ostdeutschen Kommunen wären bei einer Erhöhung des Umsatzsteueranteils im Vergleich zur Herabsetzung der Gewerbesteuerumlage wohl besser gestellt, da die Umsatzsteuer regional sehr viel gleichmäßiger verteilt ist – nämlich entsprechend der Bevölkerungszahl – als die wirtschaftskraftbezogene Gewerbesteuer.

Aus allokativer Perspektive könnten beide Lösungen aber nur ein Zwischenschritt sein. Langfristig müsste ein tiefer greifender Wandel im Gemeindefinanzsystem angestrebt werden.

**Gewerbesteuerreform seit langem überfällig**

„Nach Auffassung der Kommission hat die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form so schwerwiegende Mängel, dass sie zu den Hauptproblemen der Steuerreform gehört“, schrieb eine Steuerreformkommission der Bundesregierung im Jahre 1971.<sup>16</sup> Seit 30 Jahren steht die Gewerbesteuer ganz oben auf der Agenda der Steuerpolitik, alle Reformen gingen jedoch in die entgegengesetzte Richtung: Sie wurde in ihrer Rolle als kommunaler Unternehmenssteuer mit Äquivalenzbezug zuneh-

Kurzfristig realisierbar: Kürzung der Gewerbesteuerumlage, Erhöhung des Umsatzsteueranteils

<sup>16</sup> Gutachten der Steuerreformkommission 1971. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971, S. 915. Die Kommission empfahl seinerzeit, die Gewerbesteuer auf ein Drittel ihres damaligen Niveaus zu senken und ihre Gewinnabhängigkeit zu lösen, indem die Gewerbeertragsteuer beseitigt und die Messzahlen so gewichtet werden sollten, dass 70% des Aufkommens aus der Gewerbesteuer und 30% aus der Lohnsummensteuer entstehen (sic!).

Tabelle 3

**Gewerbsteuerpflichtige, Gewerbeertrag und Steuermessbeträge 1995**

Gewerbeertrag von ... bis unter ... DM	Steuerpflichtige			Steuermessbetrag nach dem Gewerbeertrag		
	Zahl	%	% kumuliert	Mill. DM	%	% kumuliert
<b>Gewerbebetriebe mit Steuermessbetrag</b>						
mit negativem Gewerbeertrag	52 984	5,6	5,6	0,0	0,0	0,0
ohne Gewerbeertrag	18 940	2,0	7,6	0,0	0,0	0,0
0 – 7 600	42 851	4,5	12,1	6,4	0,1	0,1
7 600 – 24 100	51 451	5,4	17,5	32,8	0,3	0,4
24 100 – 48 100	44 700	4,7	22,2	57,9	0,6	1,0
48 100 – 96 100	398 778	41,9	64,1	195,0	2,1	3,1
96 100 – 144 100	144 153	15,2	79,3	268,2	2,9	6,0
144 100 – 250 000	101 088	10,6	89,9	531,9	5,7	11,6
250 000 – 500 000	51 370	5,4	95,3	703,0	7,5	19,1
500 000 – 1 Mill.	22 084	2,3	97,6	699,5	7,4	26,5
1 Mill. – 5 Mill.	17 893	1,9	99,5	1 776,6	18,9	45,4
5 Mill. – 10 Mill.	2 363	0,2	99,8	813,3	8,7	54,1
10 Mill. – 20 Mill.	1 207	0,1	99,9	839,6	8,9	63,0
20 Mill. – 50 Mill.	727	0,1	100,0	1 084,8	11,5	74,6
50 Mill. – 100 Mill.	207	0,0	100,0	715,5	7,6	82,2
100 Mill. und mehr	136	0,0	100,0	1 676,5	17,8	100,0
<b>Insgesamt</b>	<b>950 932</b>	<b>100,0</b>	<b>x</b>	<b>9 400,9</b>	<b>100,0</b>	<b>x</b>
Gini-Koeffizient	90,3 %					
<i>Nachrichtlich:</i>						
Gewerbebetriebe ohne Steuermessbetrag	1 186 467	124,8	x			
Gewerbebetriebe insgesamt	2 137 399	224,8	x			

Quellen: Statistisches Bundesamt, Gewerbesteuer 1995; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Aushöhlung der Gewerbesteuer

mend demontiert. So wurden die Lohnsummensteuer abgeschafft (1980) und die Hinzurechnung der Fremdkapitalzinsen beim Gewerbeertrag sowie des Fremdkapitals beim Gewerbekapital auf 50 % beschränkt (1983). Für Einzelunternehmer und Personengesellschaften wurden die Freibeträge erhöht (1978, 1980 und 1993) sowie eine Staffelung der Steuermesszahl bei der Gewerbeertragsteuer eingeführt (1991). Die Gewerbekapitalsteuer gibt es seit 1998 nicht mehr. Einzelne Branchen sind ohnehin seit jeher nicht gewerbesteuerpflichtig (freie Berufe, Landwirtschaft, private Wohnungsvermietung).

Dieser fortschreitende Aushöhlungsprozess konzentrierte die Steuereinnahmen auf die ertragsstarken Großunternehmen (Tabelle 3). Laut Gewerbesteuerstatistik 1995 (neuere Ergebnisse liegen noch nicht vor) wurde für 1,1 der 2,1 Mill. Gewerbebetriebe erst gar kein Steuermessbetrag festgestellt. Bei den Gewerbebetrieben mit Steuermessbetrag konzentrierte sich die Steuerbelastung auf sehr wenige Unternehmen: Auf knapp 5 % dieser Unternehmen entfielen mehr als 80 % der Steuereinnahmen. Von den Hebesatzerhöhungen wurden immer weniger Steuerpflichtige getroffen, dies aber um den Preis einer umso höheren Belastung für die steuerzahlenden Betriebe. Diese Entwick-

lung unterminiert die Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz bzw. des Interessenausgleichs.

Die Abhängigkeit der Gemeinden von den Steuereinnahmen weniger Großbetriebe setzt problematische Anreize für die kommunale Wirtschaftspolitik. Aus steuerlichen Gründen sind die Kommunen primär an der Ansiedelung von Großbetrieben interessiert. Generell bedeutet der hohe Gewinnanteil an der Bemessungsgrundlage eine starke Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung. Zudem hat die Gewerbesteuer eine nicht bedarfsgerechte Finanzausstattung der Gemeinden zur Folge, die in einer Abkopplung strukturschwacher Räume und in der verstärkten Streuung der Steuerkraft zwischen Kommunen gleicher Größe und Funktion zum Ausdruck kommt.<sup>17</sup> Umso stärker muss der kommunale Finanzausgleich die Unterschiede in der Steuerkraft kompensieren.

Mit der pauschalierten Gewerbesteueranrechnung auf die Einkommensteuer von maximal dem 1,8-

<sup>17</sup> Vgl. Martin Junkernheinrich und Thomas Notheis: Bausteine einer Gemeindefinanzreform: Gewerbesteuer und Sozialhilfe. Gutachten des IWH im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Halle (Saale) 1996, Tz. 22; Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Statistische Informationen – Kommunale Finanzsituation der Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 8/9, 1995, S. 647 ff.



fachen Gewerbesteuer-Messbetrag (§ 35 EStG), der von 2001 an im Zuge der Unternehmenssteuerreform eingeführt wurde, wird die Stellung der Gewerbesteuer im Steuersystem vollends in Frage gestellt. Für Einzelunternehmen und Personengesellschaften wird die Gewerbesteuer damit faktisch zu einem durchlaufenden Posten. Ein Äquivalenzbezug zur Inanspruchnahme der kommunalen Infrastruktur ist nicht mehr zu erkennen.<sup>18</sup>

Für eine grundlegende Reform der kommunalen Unternehmensbesteuerung kommen im Wesentlichen drei Modelle in Frage: die Wertschöpfungssteuer, die Umsatzsteuerbeteiligung sowie eine kommunale Einkommen- und Gewinnbesteuerung.<sup>19</sup>

### Wertschöpfungssteuer – der Klassiker

Vorgeschlagen wird seit langem eine Art „Revitalisierung“ der Gewerbesteuer in Richtung einer Wertschöpfungssteuer.<sup>20</sup> Die Belastungen sollen gleichmäßiger auf alle Unternehmen und Wirtschaftsbereiche verteilt werden, indem

- der Kreis der Steuerpflichtigen möglichst auf alle Produktionsbetriebe erweitert wird, also auf freie Berufe, Land- und Forstwirtschaft, Wohnungswirtschaft, gewerbliche Betriebe von Personen des öffentlichen Rechts, eventuell auch auf die öffentlich-rechtlichen Verwaltungseinrichtungen,
- Freibeträge lediglich zur Verwaltungsvereinfachung für Kleinunternehmer gewährt werden und die Messzahl-Staffelung für Personennunternehmen entfällt,
- die Bemessungsgrundlagen in Richtung der gesamten (Netto-)Wertschöpfung verbreitert werden, berechnet aus den Gewinnen (abzüglich der Beteiligungserträge), den Zinsaufwendungen (abzüglich der Zinserträge), den Miet- und Pacht aufwendungen (abzüglich der Miet- und Pächterträge) sowie der Lohnsumme.

Dies würde eine erhebliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen bedeuten; im Gegenzug ließen sich die Steuersätze massiv senken (siehe Kasten). Die negativen Gestaltungs- und Allokationsanreize der gegenwärtigen Gewerbesteuer würden nahezu vollständig beseitigt, die Abhängigkeit von nur wenigen Großbetrieben deutlich verringert sowie die Gewinnabhängigkeit und damit die Konjunkturresistenz des Steueraufkommens erheblich reduziert – bei gleichzeitig guter Wachstumsergiebigkeit. Aus Sicht des kommunalen Finanzausgleichs dürfte sich eine erheblich gleich-

mäßigere Verteilung des Steueraufkommens über die Gemeinden einstellen, d.h. der kommunale Finanzausgleich könnte sich stärker auf seine subsidiäre Funktion beschränken. Vor allem aber würde eine Wertschöpfungssteuer dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entsprechen: Mehr Steuerzahler und die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage würden im Zusammenwirken mit dem kommunalen Hebesatzrecht das lose gewordene Band zwischen kommunaler Wirtschaft und der Gemeinde wieder enger knüpfen.

Allerdings hat die Wertschöpfungssteuer in der steuerpolitischen Willensbildung bisher kaum Resonanz gefunden: Die Wirtschaftsverbände votieren dagegen, weil dadurch das ertragsunabhängige Element der Unternehmensbesteuerung ein zu großes Gewicht erhalte; an der Wiedereinführung der Lohnsummensteuer wird die verstärkte Belastung des Faktors Arbeit kritisiert. Diese Kritik bezieht sich allerdings auf gesamtwirtschaftliche Anforderungen der Besteuerung, die bei den Bundes- und Landessteuern sowie den Sozialabgaben berücksichtigt werden sollten, nicht aber bei der Kommunalbesteuerung.<sup>21</sup> Ein Kompromiss könnte darin bestehen, das Gewicht der Lohnsumme in der Bemessungsgrundlage zu verringern.

Nach einem anderen Vorschlag sollen bei der Besteuerung der Wertschöpfung die Fremdkapitalzinsen sowie eine kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung steuerfrei bleiben, um den mobilen Faktor Kapital im internationalen Standortwettbewerb zu schonen.<sup>22</sup> Nimmt man die Idee der fiskalischen Äquivalenz ernst, überzeugt dieses Argument aber nur bedingt, denn gute Standortqualitäten, die maßgeblich durch die öffentliche Infrastruktur mitbestimmt werden, lassen Raum für eine Besteuerung des Faktors Kapital. Außerdem würden mit diesem Vorschlag wesentliche stetige Elemente aus der Bemessungsgrundlage herausgenommen, so dass das Steueraufkommen stärker schwanken würde.

Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen, Senkung der Steuersätze

<sup>18</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten 2001/2002, Tz. 374.

<sup>19</sup> Vgl. Michael Broer: Ersatzvorschläge für die Gewerbesteuer: Darstellung und Vergleich einiger häufig genannter Ansätze. In: Wirtschaftsdienst 2001, S. 713 ff.; SVR, Jahresgutachten 2001/2002, a. a. O., Tz. 374 ff.; Martin Kinkel: Die Abschaffung der Gewerbesteuer und ihre Kompensation. Auswirkungen alternativer Vorschläge auf die Gemeinden. In: Wirtschaftsdienst 1995, S. 250 ff.

<sup>20</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982, S. 52 ff.; SVR, Jahresgutachten 1983/84, Tz. 399 ff.; SVR, Jahresgutachten 1995/96, Tz. 342. Inzwischen hat sich der Sachverständigenrat von der Wertschöpfungssteuer distanziert, er spricht sich nunmehr für eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer aus; vgl. SVR, Jahresgutachten 2001/2002, Tz. 383. Auch das DIW Berlin hatte sich seinerzeit für eine Revitalisierung ausgesprochen. Vgl.: Zur Finanzlage der Gemeinden. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 37/1986.

<sup>21</sup> Vgl. SVR, Jahresgutachten 1989/90, Tz. 344.

<sup>22</sup> Stefan Homburg: Reform der Gewerbesteuer. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Nr. 39/2000, S. 52 f.

Kasten

### Auswirkungen einer Umgestaltung der Gewerbesteuer zu einer Wertschöpfungsteuer

Das DIW Berlin schlägt folgende Reform der Gewerbesteuer vor:

- Umwandlung der Gewerbesteuer in eine Wertschöpfungsteuer, der grundsätzlich alle Unternehmen unterliegen.
- Dabei wird ein Aufkommen von 22 Mrd. Euro angestrebt. Die Gewerbesteuerumlage zugunsten von Bund und Ländern wird abgeschafft. Dies bedeutet, dass die Gemeinden (einschließlich des Anteils der Stadtstaaten) gegenüber dem Status quo um 3 Mrd. Euro besser gestellt werden.

Die potentielle Bemessungsgrundlage einer Wertschöpfungsteuer sowie die Steuersätze, die sich beim vorgegebenen Aufkommen ergeben, sind – bezogen auf das Jahr 2001 – in Tabelle 1 ausgewiesen. Dazu wird auf die im Inland entstandenen Einkommensaggregate der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) zurückgegriffen:

- *Betriebsüberschuss/Selbständigeneinkommen*, also die im Inland entstandenen Gewinne und Zinseinkommen der Unternehmen,
- *Arbeitnehmerentgelte der Unternehmen*, also die Bruttolöhne einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung; die Arbeitnehmerentgelte für Beschäftigte beim Staat sowie bei privaten Haushalten und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck bleiben unberücksichtigt.

Tabelle 1

#### Bemessungsgrundlage und Steuersätze einer Wertschöpfungsteuer 2001

Vorschlag Wertschöpfungsteuer	Mill. Euro	22 000	
Bemessungsgrundlage Wertschöpfungsteuer (VGR)			
Betriebsüberschuss/Selbständigeneinkommen <sup>1</sup>	Mill. Euro	422 990	
Arbeitnehmerentgelt (Inland) ohne Staat und private Haushalte <sup>2</sup>	Mill. Euro	905 530	
<b>Gewichtung Lohnsumme</b>		<b>100 %</b>	<b>50 %</b>
Bemessungsgrundlage Lohnsumme	Mill. Euro	905 530	452 770
Bemessungsgrundlage insgesamt	Mill. Euro	1 328 520	875 760
Bemessungsgrundlage nach pauschalem Abschlag von 10 %	Mill. Euro	1 195 670	788 180
Durchschnittlicher Steuersatz <sup>3</sup>		1,81 %	2,72 %
Messzahl bei durchschnittlichem Hebesatz von 390 %		0,46 %	0,70 %

**1** Im Inland entstandene Gewinne und Zinseinkommen der Unternehmen. **3** Unter Berücksichtigung der Abziehbarkeit der Wertschöpfungsteuer bei eigener Bemessungsgrundlage.  
**2** Beschäftigung in privaten Haushalten und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Es werden zwei Varianten gerechnet, bei denen die Lohnsumme mit 100 % bzw. 50 % in die Bemessungsgrundlage der Wertschöpfungsteuer einbezogen wird. Als pauschaler Abschlag für Steuerbefreiungen, Freibeträge usw. werden 10 % von der Bemessungsgrundlage angesetzt.

Bei voller Einbeziehung der Lohnsumme ergibt sich ein durchschnittlicher Steuersatz von 1,8 %, bei hälftiger Einbeziehung der Lohnsumme ein Steuersatz von 2,7 % – jeweils unter Berücksichtigung der Abziehbarkeit der Wertschöpfungsteuer von der individuellen Bemessungsgrundlage (entsprechend der gegenwärtigen Regelung bei der Gewerbesteuer)<sup>1</sup>. Demgegenüber beträgt die Grenzbelastung der gegenwärtigen Gewerbesteuer 16,3 % bezogen auf den steuerpflichtigen Gewerbeertrag (bei einer Messzahl von 5 % und einem durchschnittlichen Hebesatz von 390 %).

<sup>1</sup> Sei W die Bemessungsgrundlage der Wertschöpfungsteuer, m die Messzahl und h der kommunale Hebesatz, so ergibt sich die Steuerbelastung  $T_w$  nach der Formel:

$$T_w = (W - T_w) * m * h.$$

Nach  $T_w$  aufgelöst ergibt sich:

$$T_w = W * m * h / (1 + m * h).$$

Tabelle 2

**Finanzielle Wirkungen einer Wertschöpfungssteuer 2001**

In Mill. Euro

Gewerbesteueraufkommen	
Gewerbesteuer brutto	24 533
Gewerbesteuer-Umlage <sup>1</sup>	5 509
Gewerbesteuer netto <sup>1</sup>	19 024
Vorschlag Wertschöpfungssteuer <sup>2</sup>	22 000
Mindereinnahmen Wertschöpfung-/Gewerbesteuer <sup>3</sup>	-2 530
Mehreinnahmen Einkommen- und Körperschaftsteuer, Solidarzuschlag <sup>4</sup>	1 540
darunter:	
Gemeinden (Einkommensteueranteil)	160
Finanzielle Wirkungen insgesamt	-990
Gemeinden	3 140
Bund und Länder	-4 130

**1** Einschließlich Stadtstaaten.

**2** Für Gemeinden; Abschaffung der Gewerbesteuerumlage unterstellt.

**3** Gewerbesteuer brutto abzüglich Vorschlag Aufkommen Wertschöpfungssteuer.

**4** Bund, Länder und Gemeinden insgesamt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Die finanziellen Wirkungen des Reformvorschlages sind in Tabelle 2 dargestellt. Die Gemeinden gewinnen insgesamt 3,1 Mrd. Euro an Steuereinnahmen, die sich aus den Mehreinnahmen der Wertschöpfungssteuer gegenüber der Gewerbesteuer (netto) sowie dem Gemeindeanteil am erhöhten Einkommensteueraufkommen ergeben. Bund und Länder tragen Mindereinnahmen aus der Abschaffung der Gewerbesteuerumlage, die jedoch um Mehreinnahmen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Solidaritätszuschlag verringert werden. Insgesamt wird der staatliche Gesamthaushalt mit knapp 1 Mrd. Euro belastet; in dieser Größenordnung wird die Wirtschaft entlastet.

**Umsatzsteuerbeteiligung nur als Ergänzung**

Zunehmend hat sich in den letzten Jahren die Vorstellung verbreitet, die Gewerbesteuer sukzessive abzubauen und die damit verbundenen Steuerausfälle der Gemeinden durch eine Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen zu kompensieren.<sup>23</sup> So wurde bereits bei der Abschaffung der Gewerbesteuerkapitalsteuer verfahren.<sup>24</sup> Die Umsatzsteuer gewährleistet eine vergleichbar stetige Einnahmentwicklung. Der vorgesehene wirtschaftsbezogene Verteilungsschlüssel führt zu einer bedarfsgerechteren Finanzausstattung und trägt auch dem Ansiedlungsinteresse der Gemeinden grundsätzlich Rechnung. Aus Sicht der Gemeinde stellt die Umsatzsteuerbeteiligung aber letztlich eine Zuweisung dar; die kommunale Finanzautonomie wird erheblich eingeschränkt, da das Hebesatzrecht wegfällt. Einer vollständigen Abschaffung der Gewerbesteuer steht inzwischen auch die Verfassung entgegen. Die Finanzautonomie der Gemeinden wird seit 1998 ausdrücklich in Form einer eigenständigen, wirtschaftskraftbezogenen und mit Hebesatzrecht ausgestatteten Besteuerung im Grundgesetz garantiert (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG).

Die Umsatzsteuerbeteiligung sollte – wie bisher – nur als ergänzendes Finanzierungsinstrument ins Auge gefasst werden. Zudem stellt sich die Frage der Gegenfinanzierung. Nach überschlägigen Schätzungen des DIW Berlin wäre eine Abschaffung der Gewerbesteuer und deren Kompensation über die Umsatzsteuerbeteiligung mit einer deut-

lichen Erhöhung des Anteils der Gemeinden an der Umsatzsteuer – von 2,2 % auf 19,7 % – verbunden. Angesichts anhaltend knapper Kassen werden Bund und Länder nicht bereit sein, diese Umsatzsteueranteile abzugeben – die Umsatzsteuer müsste angehoben werden. Unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer würde dies eine Anhebung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um 1,4 Prozentpunkte erfordern. Doch würde damit die Steuerbelastung weg von der unternehmerischen Wertschöpfung hin zum privaten Konsum verschoben.

**Kommunales Hebesatzrecht auf Einkommensteuer sinnvoll**

Zur Stärkung der kommunalen Finanzautonomie ist ein eigenständiges kommunales Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer denkbar.<sup>25</sup> Beim Ersatz für die Gewerbesteuer würde indes der wirt-

**23** Vorschläge dazu werden schon seit längerem von Seiten der Wirtschaftsverbände vorgebracht; vgl. Wolfgang Ritter: Abbau der Gewerbesteuer. Ein Beitrag zur überfälligen Reform der Gemeindefinanzen und der Unternehmensbesteuerung. In: Betriebs-Berater 1983, S. 389 ff.; Lothar Schemmel und Wolfgang Krahwinkel: Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer. Schriften des Karl-Bräuer-Instituts, Nr. 57, Wiesbaden 1984; Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI): Zukunftsorientierte Steuerpolitik – Reform der Unternehmensbesteuerung, Köln 1985, S. 14 ff.

**24** Von 1998 an sind die Gemeinden mit 2,2 % am Umsatzsteueraufkommen beteiligt.

**25** Im Rahmen der Finanzreform von 1969 wurde ausdrücklich die Möglichkeit eines Hebesatzrechts auf den kommunalen Einkommensteueranteil vorgesehen; siehe Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG. Der Gesetzgeber hat davon bisher keinen Gebrauch gemacht.

Umsatzsteuerbeteiligung vermindert kommunale Finanzautonomie

Kommunale Einkommensteuer  
nicht als Ersatz für Gewerbe-  
steuer ...

schaftsbezogene Anteil der Gemeindebesteuerung vermindert, da die Einkommensteuer natürliche Personen und damit überwiegend Arbeitseinkommen belastet. Zu beachten ist ferner, dass die Einkommensteuer nach dem Wohnsitzprinzip erhoben wird. Arbeitnehmer arbeiten aber häufig in anderen Gemeinden, Selbständige haben ihren Betrieb oder ihre Betriebsstätten in anderen Gemeinden. So gibt es eine alte Diskussion, den kommunalen Einkommensteueranteil zwischen Wohnort und Arbeitsort zu zerlegen, um die Kernstädte der Agglomerationen steuerlich zu stärken.<sup>26</sup> In Analogie dazu wäre auch für die betrieblichen Einkunftsarten (Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständige Arbeit) eine Zerlegung nach Betriebsstätten denkbar. Diesen Gedanken greift ein Vorschlag zweier Wirtschaftsverbände (BDI, VCI) auf, der die Gewbesteuer und den 15-prozentigen kommunalen Einkommensteueranteil durch ein kommunales Hebesatzrecht auf Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzen will.<sup>27</sup>

Neben dem Abbau des wirtschaftsbezogenen Elements der Gemeindebesteuerung hat ein solches Konzept jedoch den gravierenden Nachteil, dass die Gewinne stark schwanken. Daher sollte insbesondere auf ein kommunales Zuschlagsrecht für die Körperschaftsteuer verzichtet werden. Auch die kommunale Einkommensbesteuerung sollte nicht als Ersatz für die Gewbesteuer, sondern im Sinne einer Stärkung der wohnbevölkerungsbezogenen Kommunalbesteuerung diskutiert werden.

### Besteuerung der Wohnbevölkerung aktiver gestalten

Ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer macht für die kommunale Besteuerung der Wohnbevölkerung durchaus Sinn.<sup>28</sup> Die kommunale Finanzautonomie würde gestärkt und der fiskalischen Äquivalenz besser entsprochen – die Bürger sehen dann jeden Monat auf dem Lohnzettel, wie viel Steuern sie an ihre Gemeinde zahlen. Allerdings würden die Aufkommensunterschiede zwischen den Kommunen erheblich zunehmen; vor allem die Städte befürchten Nachteile im Steuerwettbewerb um zahlungskräftige Bürger. Tatsächlich bestehen schon heute beim kommunalen Einkommensteueranteil erhebliche Finanzkraftunterschiede zwischen „armen“ Kernstädten und „reichen“ Umlandgemeinden. Diese Unterschiede könnten jedoch durch den kommunalen Finanzausgleich austariert werden.

Dringend reformbedürftig ist schließlich auch die Grundsteuer, die in Westdeutschland immer noch nach den alten Einheitswerten von 1964, in den

neuen Bundesländern sogar in Anlehnung an die Einheitswerte von 1935 erhoben wird. Grundsätzlich ist die Grundsteuer eine „gute“ Kommunalsteuer, da sie die örtliche Wirtschaft und Bevölkerung gleichermaßen belastet. Nicht zuletzt schlägt sich die Qualität des kommunalen Leistungsangebots in den Bodenpreisen nieder.<sup>29</sup>

Eine Neugestaltung der Grundsteuer würde jedoch regelmäßig aktualisierte Grundstücksbewertungen für die etwa 30 Mill. Objekte erfordern. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand hat bisher eine neue Einheitsbewertung verhindert. Andere Länder zeigen, dass dies durchaus machbar ist, wenn man sich der Sache pragmatisch nähert. Vorstellbar wäre ein vereinfachtes „Sachwertverfahren“, bei dem die Bodenwerte nach den Richtwerten der kommunalen Gutachterausschüsse festgelegt werden; für die Aufbauten können typisierte Gebäudewerte nach einfach zu erhebenden bautechnischen Merkmalen verwendet werden (Wohn-/Nutzfläche, Bruttogrundflächen der Geschosse oder fortgeschriebene Normalherstellungskosten, jeweils differenziert nach Gebäudetypen).<sup>30</sup> Alternativ könnte man sich auf eine reine Bodenwertsteuer beschränken, wie sie etwa Dänemark praktiziert.

Schließlich ließe sich die Kfz-Steuer mit kommunalen Zuschlägen anreichern, da sie als direkte Abgabe vom Halter zu entrichten ist. Einige Länder (Spanien, Frankreich, Niederlande, Schweiz) praktizieren dies. Je nach Reichweite der Besteuerungskompetenz erhielten die Kommunen dann

... sondern zur Besteuerung der  
Wohnbevölkerung

<sup>26</sup> Vgl. dazu Michael Broer, 2001, a. a. O., S. 715; Matthias Sander: Ersatz der Gewbesteuer durch eine Gemeindeeinkommensteuer. In: Wirtschaftsdienst, Nr. 8/2001, S. 452 f.

<sup>27</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und Verband der Chemischen Industrie (VCI) (Hrsg.): Verfassungskonforme Reform der Gewbesteuer – Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer. Köln 2001. <http://www.bdi-online.de>  
Das Konzept besteht aus den folgenden Elementen:

- Abschaffung der Gewbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer;
  - Senkung des Eingangssatzes bei der Einkommensteuer auf 11,5 % statt der für 2005 vorgesehenen 15 %;
  - Verminderung des Spitzensteuersatzes auf 32,2 % statt 42 %;
  - Anhebung des Körperschaftsteuersatzes von 25 % auf 28,6 %.
- Bei einem durchschnittlichen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer in Höhe von 30,3 % würde dies den Tarifbelastungen bei der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer von 2005 an entsprechen. Bei Betriebsstätten eines Unternehmens in mehreren Gemeinden soll die Einkommen- oder Körperschaftsteuer als Bemessungsgrundlage nach den Regeln der heutigen Zerlegung für die Gewbesteuer aufgeteilt werden. Bezieht eine natürliche Person betriebliche und andere Einkünfte, so soll die Einkommensteuer zur Bemessung der Zuschläge auf Betriebs- und Wohnsitzgemeinde gemäß dem Anteil dieser Einkünfte an der Summe der Einkünfte aufgeteilt werden (in Entsprechung zu § 34c Abs. 1 Satz 2 EStG).

<sup>28</sup> Karl-Heinrich Hansmeyer und Horst Zimmermann: Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechtes beim gemeindlichen Einkommensteueranteil. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 1993, S. 221 ff.

<sup>29</sup> SVR, Jahresgutachten 2001/2002, Tz. 378; Stefan Homburg, 2000, a. a. O., S. 44.

<sup>30</sup> Vgl. Michael Reidenbach: Die reformierte Grundsteuer: Ein neues Instrument für die kommunale Bodenpolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 8/1999, S. 565–576; Wolf-Dietrich Drosdzol: Grundsteuer – Möglichkeiten einer Neuregelung. In: Deutsche Steuer-Zeitung 1999, S. 831–837; Frank Stein: Reform der Grundsteuer. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 2000, S. 74–80.

auch ein ergänzendes verkehrs- und umweltpolitisches Instrument.

### Was tun?

Eine grundlegende Reform des Gemeindesteuersystems ist dringlich. Vor allem die Gewerbesteuerreform ruft Widerstände hervor, weil die damit verbundenen Umverteilungseffekte zwischen Branchen und Regionen auf zum Teil sehr komplexe Interessengegensätze stoßen. Angesprochen sind nicht nur die verschiedenen Betroffenen innerhalb der Wirtschaft; auch im föderalen Gefüge sind die Interessen heterogen. Naturgemäß gilt dies insbesondere auf kommunaler Ebene, wo eine Vielzahl von Akteuren unterschiedliche Ziele verfolgt: Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden, Kernstadt versus Umland, Agglomerationen versus ländliche Räume. Dies alles hat bisher eine systematische und zukunftsfähige Reform praktisch unmöglich gemacht.

Der Kern einer Gemeindefinanzreform muss darin bestehen, die Finanzkraft der Gemeinden zu stärken, indem ihre Steuerkraft erhöht wird. Höhere Einnahmen sind unumgänglich, um die Investitionsfähigkeit der Gemeinden zu verbessern. Hierbei sollte ein Volumen von 5 Mrd. Euro jährlich ins Auge gefasst werden; dies entspricht in etwa dem Rückgang der kommunalen Investitionen seit Mitte der 90er Jahre. Mit 3 Mrd. Euro könnte hierzu die Wertschöpfungsteuer beitragen; weitere 2 Mrd. Euro könnten durch die reformierte Grundsteuer erzielt werden. Die Gewerbesteuerumlage sollte abgeschafft werden, Bund und Länder würden entsprechend belastet (Kasten).

Zugleich geht es darum, das kommunale Steuerertragsaufkommen weniger konjunkturanfällig zu gestalten, damit die Gemeinden ihre lokalen Aufgaben stetig erfüllen können. Verfügen sie über höhere Einnahmen, so besteht auch wieder mehr Spielraum zur Wahrnehmung freiwilliger Selbstver-

waltungsaufgaben. Dabei sollte die etwa hälftige Aufteilung der kommunalen Besteuerung auf Wirtschaft und Wohnbevölkerung beibehalten werden; sie hat sich alles in allem bewährt. Allerdings sollte den Kommunen auch bei der Besteuerung der Wohnbevölkerung ein Hebesatzrecht in die Hand gegeben werden; die Option, die das Grundgesetz für die Einkommensteuer bereitstellt, sollte genutzt werden. Dringend erforderlich ist zudem, die Grundsteuer auf eine aktuellere Besteuerungsbasis zu stellen und sie im Aufkommen zu stärken; hier bietet sich ein vereinfachtes „Sachwertverfahren“ an.

An einer kommunalen Unternehmensteuer sollte festgehalten werden, um den Bezug zur örtlichen Wirtschaft zu wahren, die umgekehrt vom kommunalen Infrastrukturangebot profitiert. Letztlich kann dies nur eine an der Wertschöpfung orientierte Steuer sein. Damit würde auch zum Ausdruck gebracht, dass der zu besteuerte Erfolg eines Unternehmens das Ergebnis einer Kombination der verschiedenen Produktionsfaktoren ist. Durch die Verbreiterung der Besteuerungsgrundlagen könnten die Steuersätze erheblich gesenkt werden – diese kommunale Unternehmensteuer wäre dann keine „Großbetriebsteuer“ mehr, sondern eine Steuer, die alle Unternehmen, jedoch mit niedrigen Sätzen, treffen würde.

Bezieht sich das Hebesatzrecht der Gemeinden nicht nur auf die kommunale Unternehmensbesteuerung, sondern auch auf die Einkommensteuer, so verfügen die Kommunen über eine größere Handlungsfreiheit in ihrer Steuerpolitik. Sie können dann, in Abhängigkeit von den Präferenzen der Steuerbürger, darüber entscheiden, ob sie stärker die wirtschafts- oder die einwohnerbezogenen Steuerquellen ausschöpfen. Wird durch diese Reform das interkommunale Gefälle bei den Steuereinnahmen zu groß – reichere Gemeinden können sich durch eine Senkung der Hebesätze zusätzliche Vorteile verschaffen –, kann dies durch den kommunalen Finanzausgleich gemildert werden.

Steuerkraft der Kommunen stärken

Kommunale Unternehmensteuer beibehalten

Hebesatzrecht für Einkommensteuer sinnvoll

# Kinderbetreuung in West- und Ostdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund entscheidend

C. Katharina Spieß  
kspiess@diw.de

Felix Büchel  
buechel@mpib-berlin.mpg.de

Joachim R. Frick  
jfrick@diw.de

*Für die Form und den Umfang der Betreuung hat bei den Vorschulkindern der sozio-ökonomische Hintergrund eine größere Bedeutung als bei Schulkindern. So nimmt in Westdeutschland die Wahrscheinlichkeit des Besuchs einer Kindertageseinrichtung mit steigendem Einkommen der Eltern zu. In Ostdeutschland trifft dieser Einkommenszusammenhang auf die Inanspruchnahme einer ganztägigen Betreuung zu. Die wenigen Ganztagsplätze in Westdeutschland werden vorrangig von Akademikerinnen für ihre Kinder in Anspruch genommen. Lediglich bei der informellen Betreuung, vor allem durch Großmütter, gibt es keine großen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Dies zeigen die Ergebnisse des vom DIW Berlin zusammen mit Infratest Sozialforschung erhobenen Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Sie sind von hoher sozialpolitischer Relevanz, da Kindertageseinrichtungen insbesondere für Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern und finanziell schlechter gestellten Familien eine wichtige Bildungs- und Betreuungsfunktion haben. Deshalb sollten verstärkt finanzielle Ressourcen in diesen Bereich gelenkt werden.*

Bei der Frage nach den Ursachen für das schlechte Abschneiden Deutschlands bei der PISA-Studie<sup>1</sup> wird gegenwärtig eine intensive Debatte um Defizite in der vor- und außerschulischen Kinderbetreuung geführt. Die Kinderbetreuung ist aber auch deswegen von großem öffentlichen Interesse, weil auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für die Gesellschaft eine wichtige Rolle spielt, vor allem dann, wenn es um den von der Wirtschaft beklagten Fachkräftemangel und die Alterung der deutschen Gesellschaft geht.<sup>2</sup>

Im gegenwärtigen Bundestagswahlkampf werden von allen politischen Parteien Vorschläge zur Verbesserung der Kinderbetreuung in Deutschland gemacht. Konsens besteht darüber, dass das Angebot hierzulande unzureichend ist. Die Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen liegt in Westdeutschland weit unter dem Niveau in anderen westeuropäischen Ländern. In Ostdeutschland liegt das Versorgungsniveau hingegen über dem europäischen Durchschnitt.<sup>3</sup>

Mängel im deutschen Kinderbetreuungssystem werden bisher weitgehend auf Angebotsaspekte zurückgeführt. Seltener geht es um die Frage, welche Kinder mit welchem sozioökonomischen Hintergrund Zugang zu den teilweise knappen Plätzen finden und in welchem Ausmaß andere Betreuungsformen genutzt werden.<sup>4</sup> Diese Fragen können mit der Datenbasis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)<sup>5</sup> beantwortet werden.<sup>6</sup>

## Betreuungssituation nach Altersgruppen

Nur knapp 4 % der westdeutschen Kinder im Krippenalter (bis unter 3 Jahren) besuchen eine Tageseinrichtung, während es in Ostdeutschland mit 14 % fast viermal so viel sind (Tabelle 1). Gut drei von vier westdeutschen Kindern im Kindergartenalter (3 Jahre bis Schuleintritt) besuchen einen Kindergarten oder eine ähnliche Einrichtung; in

<sup>1</sup> Vgl. Jürgen Baumert et al. (Hrsg.): PISA 2000: Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001.

<sup>2</sup> Da jüngere Frauen, die sich beruflich entfalten wollen, bei einem unzureichenden Betreuungsangebot weniger Kinder bekommen, gibt es einen Zusammenhang zwischen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie der Geburtenrate eines Landes.

<sup>3</sup> Für eine Darstellung der deutschen Angebotssituation vgl. Statistisches Bundesamt: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe 1998, Fachserie 13, Reihe 6.3, Wiesbaden 2002. Für den europäischen Vergleich siehe z. B. OECD: Starting Strong. Early Childhood Education and Care. Paris 2001.

<sup>4</sup> Ein Beispiel für die wenigen empirischen Arbeiten, die sich mit der Nutzung von Kindertageseinrichtungen beschäftigen, ist Michaela Kreyenfeld, C. Katharina Spieß und Gert G. Wagner: Finanzierungs- und Organisationsmodelle für institutionelle Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Neuwied 2001.

<sup>5</sup> Das SOEP ist eine repräsentative jährliche Befragung privater Haushalte in Deutschland. Seit der Einführung einer zusätzlichen Stichprobe im Jahre 2000 werden in Westdeutschland und Ostdeutschland über 13 000 Haushalte befragt. Vgl. SOEP Group: The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after more than 15 years – Overview. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1/2001, S. 7–14, oder die Homepage der SOEP-Gruppe: <http://www.diw.de/deutsch/sop/>.

<sup>6</sup> Basis der Analysen ist die aktuelle Erhebung des SOEP aus dem Jahre 2000. Betrachtet werden alle Kinder im Alter von bis zu zwölf Jahren, die in Haushalten mit einem deutschen Haushaltsvorstand leben. Das Konzept der Untersuchung basiert auf einem umfangreichen Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zu diesen Fragestellungen. Vgl. Felix Büchel und C. Katharina Spieß: Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland, Bd. 220 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart 2002. Diese Studie ist beim BMFSFJ kostenfrei zu beziehen. Für Ergebnisse, die Ausländerkinder mit einschließen, vgl. auch diese Studie.

Hohe Bedeutung institutioneller Kinderbetreuung

Nutzung von Kinderbetreuung bisher weniger untersucht

Tabelle 1

**Betreuungssituation von Kindern in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand in West- und Ostdeutschland im Jahre 2000 nach Altersgruppen**

In % aller Kinder in der jeweiligen Altersgruppe

	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Krippenalter	Kindergartenalter	Schulalter	Krippenalter	Kindergartenalter	Schulalter
Institutionelle Betreuungseinrichtung <sup>1</sup>						
Kinderkrippe, -garten, -hort/Schulhort	3,6	77,2	2,9	14,4	85,4	15,8
Tagesmutter	1,6	2,7	1,0	5,0	2,1	0
Zeitliche Lage der institutionellen Betreuung						
vormittags	44,8	79,3	94,7	36,2	29,4	75,3
nachmittags	15,3	4,2	–	0	0	–
ganztags	40,0	16,5	5,3	63,8	70,6	24,7
Regelmäßige Betreuung durch Personen außerhalb des Haushalts <sup>1</sup>						
Verwandte	31,6	36,0	23,0	31,3	35,7	29,3
Freunde	7,5	6,7	3,8	5,6	6,6	2,9
Bezahlte Betreuungspersonen	2,2	2,8	3,3	1,1	2,3	1,6
Fallzahl (ungewichtet)	507	1 023	1 557	121	218	436

Krippenalter: von der Geburt bis 2 Jahre; Kindergartenalter: von 3 Jahren an bis Schuleintritt; Schulalter: ab Schuleintritt bis 12 Jahre. **1** Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: SOEP 2000; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Ostdeutschland liegt der Anteil etwas höher (85%). In Westdeutschland besuchen nur 3% der Schulkinder einen Hort im Gegensatz zu 16% in Ostdeutschland. Überraschend ist der Befund zur Tagespflege. Häufig wird vermutet, dass insbesondere Eltern von Kleinkindern diese Form der Betreuung einem Krippenplatz vorziehen. Tatsächlich aber sind nur knapp 2% der westdeutschen Kinder im Krippenalter bei einer Tagesmutter; in Ostdeutschland sind es 5%.<sup>7</sup> Erwartungsgemäß nimmt die Häufigkeit der Inanspruchnahme von Tagesmüttern mit dem Alter des Kindes tendenziell ab.

In Westdeutschland werden bei der Kinderbetreuung überwiegend Halbtagesplätze genutzt, während in Ostdeutschland die Ganztagsbetreuung dominiert. Westdeutsche Kinder besuchen den Kindergarten überwiegend (knapp 80%) nur am Vormittag. Ein ganz anderes Bild zeigt sich in Ostdeutschland. Dort nutzen 71% der Kinder einen ganztägigen Kindergartenplatz, und ein Viertel der Schulkinder besucht eine Ganztagschule oder einen Hort. In Westdeutschland sind es hingegen nur 5% der Schulkinder.

Neben solchen institutionellen Betreuungsarrangements spielt auch eine Vielzahl von so genannten informellen Betreuungsarrangements eine Rolle. Die größte Bedeutung hat die Betreuung durch Verwandte, besonders durch Großmütter.<sup>8</sup> Bemerkenswert ist, dass die Inanspruchnahme einer Verwandtenbetreuung über alle Altersgruppen in West- und Ostdeutschland hinweg ähnlich

hoch ausfällt. Für etwa ein Drittel der Kinder wird diese Betreuung genutzt; deutlich weniger werden von Freunden und noch weniger von bezahlten Personen betreut. Dieses Ergebnis ist sozialpolitisch bedeutsam. Informelle Betreuungspersonen, z. B. Großmütter, werden künftig in einem geringeren Ausmaß für Betreuungsaufgaben zur Verfügung stehen. Dies hat seine Gründe darin, dass erwartungsgemäß die Frauenerwerbsquote weiter steigen, das Renteneintrittsalter angehoben und die regionale Mobilität junger Familien zunehmen wird.<sup>9</sup> Die Großmütter von morgen werden somit häufiger und länger erwerbstätig sein und – in einem noch größeren Maße als heute – in räumlicher Distanz zu ihren Kindern und Enkeln leben. Dies lässt erwarten, dass die Nachfrage nach institutionellen Betreuungsformen in Zukunft steigen wird.

Informelle Betreuungsarrangements in West- wie auch in Ostdeutschland bedeutsam

**7** Bei diesem Ergebnis muss allerdings beachtet werden, dass im SOEP die Frage nach der Inanspruchnahme einer Tagesmutter im Kontext von institutionellen Betreuungsformen gestellt wird. Sofern Eltern den Kontakt zu einer Tagesmutter nicht als institutionelles Arrangement betrachten, könnte die Nutzung dieser Betreuungsform entsprechend untererfasst sein. Allerdings dürfte dieser Effekt nicht allzu stark ausfallen, da im SOEP als Alternativantwort die kaum besetzte Kategorie „Bezahlte Betreuungsperson“ angeboten wird.

**8** Die Frage nach der Art der Verwandten wird im SOEP nicht erfasst. Aus anderen Untersuchungen ist jedoch bekannt, dass es sich dabei vorrangig um Großmütter handelt. Vgl. z. B. Gerhard Engelbrech und Maria Jungkunst: Erwerbsbeteiligung von Frauen und Kinderbetreuung in ost- und westdeutschen Familien. In: IAB-Werkstattbericht, Nr. 2 vom 16.1.1998.

**9** Vgl. z. B. Wolfgang Tietze, Hans Günther Roßbach und Karin Roitsch: Betreuungsangebote für Kinder im vorschulischen Alter. Ergebnisse einer Befragung von Jugendämtern in den alten Bundesländern, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend. Stuttgart u. a. 1993.

Tabelle 2a

**Westdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund von Kindern in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand im Jahre 2000 nach Betreuungsform**

	Krippenalter		Kindergartenalter						Schulalter			Insge- samt
	Mit insti- tutionel- ler/infor- meller Betreu- ung	Nur Eltern- betreu- ung	Ganztags- betreu- ung plus informelle Betreu- ung	Ganztags- betreu- ung ohne informelle Betreu- ung	Halbtags- betreu- ung plus informelle Betreu- ung	Halbtags- betreu- ung ohne informelle Betreu- ung	Mit informel- ler Be- treuung	Nur Eltern- betreu- ung	Ganztags- schule bzw. Schule plus insti- tutionelle Betreu- ung	Schule plus informelle Betreu- ung	Schule ohne informelle Betreu- ung	
Haushaltstyp <sup>1</sup>												
Allein erziehend	6,0	4,7	21,7	12,0	14,0	8,4	2,9	3,9	32,1	17,8	7,9	9,9
Paarhaushalt	92,4	93,8	77,2	86,1	81,7	89,7	94,1	95,4	65,7	81,7	90,2	88,2
Mehrgenerationen-Haushalt	1,7	1,4	1,1	2,0	4,3	2,0	3,0	0,7	2,2	0,5	1,8	1,9
Geschwisterkombination im Haushalt <sup>1</sup>												
Geschwister	55,8	57,7	63,4	61,6	70,6	79,5	72,1	72,6	51,3	71,3	81,5	72,0
Keine Geschwister	44,2	42,3	36,6	38,4	29,4	20,5	27,9	27,4	48,7	28,7	18,5	28,0
Bildungsniveau der Mutter <sup>1</sup>												
Ohne beruflichen Abschluss	17,3	12,0	7,6	15,5	9,1	11,9	29,6	20,0	18,8	11,8	13,5	13,8
Mit beruflichem Abschluss	70,3	80,3	65,0	68,0	78,7	77,9	67,4	64,6	70,4	73,7	69,0	72,6
Universitäts-/FHS-Abschluss	12,4	7,6	27,4	16,5	12,2	10,2	3,1	15,4	10,9	14,4	17,5	13,6
Erwerbsstatus der Mutter <sup>1</sup>												
Vollzeit	5,7	1,0	16,9	17,2	7,0	2,4	6,6	3,5	19,9	16,6	9,8	8,4
Teilzeit	12,6	3,0	42,1	22,8	33,7	24,3	7,5	7,5	50,1	52,9	37,9	29,7
Geringfügig	1,8	1,5	13,9	7,3	9,3	7,1	5,9	2,7	6,0	9,9	13,3	8,6
In Mutterschutz/Erziehungsurlaub	70,9	80,2	9,5	25,2	21,5	28,5	65,4	55,0	3,7	5,1	3,7	27,1
Arbeitslos gemeldet	0,3	1,2	3,2	7,6	2,3	3,0	4,2	4,2	6,2	2,4	2,4	2,6
Aus sonstigen Gründen nicht erwerbstätig	8,7	13,1	14,4	20,0	26,2	34,7	10,3	27,2	14,1	13,1	32,8	23,7
Haushalts-Äquivalenzeinkommen netto (in Euro/Monat)	1 269	1 204	1 448	1 286	1 299	1 312	1 136	1 130	1 444	1 429	1 309	1 301
Relative Äquivalenz-Einkommensposition (Mittelwert = 100)	97,6	92,6	111,4	98,9	99,8	100,9	87,3	86,9	111,1	109,9	100,7	100,0
Haushalts-Äquivalenzeinkommen netto > Median (Anteil in %)	43,5	41,3	65,0	51,6	49,1	49,2	28,4	37,7	49,8	60,4	54,7	50,0
Fallzahl (ungewichtet)	206	301	59	83	246	409	92	134	108	359	1 090	3 087

Krippenalter: von der Geburt bis 2 Jahre; Kindergartenalter: von 3 Jahren an bis Schuleintritt; Schulalter: ab Schuleintritt bis 12 Jahre.

<sup>1</sup> Anteil der Kinder an der jeweiligen Betreuungsform in %.

Quellen: SOEP 2000; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

**Betreuungsform der Kinder und sozio-ökonomischer Hintergrund**

Die Tabellen 2a und 2b zeigen den Zusammenhang von Betreuungsform und dem sozioökonomischen Hintergrund der Kinder.<sup>10</sup>

*Haushaltstyp.* In Westdeutschland gibt es bei Kindern im Krippenalter nur einen schwachen Zusammenhang zwischen Form der Kinderbetreuung und dem Typ des Haushalts, in dem sie aufwachsen (bei einem allein erziehenden Elternteil, in einem Paarhaushalt oder einem Mehrgenerationenhaushalt). In Ostdeutschland ergibt sich ein anderes Bild. Dort betreuen allein erziehende Mütter ihre Kleinkinder überproportional häufig ausschließlich selbst. Bei Kindern im Kindergartenalter zeigt sich dagegen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland das Muster, dass Alleinerziehende besonders häufig intensivere institutio-

nelle Betreuungsarrangements für ihre Kinder in Anspruch nehmen. Der Anteil der Kinder von Alleinerziehenden ist bei der Ganztagsbetreuung besonders hoch. Dieser Zusammenhang kann auch bei Schulkindern beobachtet werden. Die Ergebnisse weisen darauf hin, wie wichtig ganztägige Betreuungsangebote für die wachsende Bevölkerungsgruppe der Alleinerziehenden sind. Gerade allein erziehende Mütter haben ein überdurchschnittlich hohes Armutsrisiko;<sup>11</sup> für sie ist eine Erwerbstätigkeit deshalb besonders wichtig. Ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertageseinrichtungen würde dazu beitragen, die häufig drohende

<sup>10</sup> Fallzahlbedingt unterscheiden sich die Betreuungskategorien in Ost- und Westdeutschland.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Joachim Frick, Felix Büchel und Peter Krause: Public Transfers, Income Distribution, and Poverty in Germany and in the United States. In: Richard Hauser und Irene Becker (Hrsg.): The Personal Distribution of Income in an International Perspective. Berlin, Heidelberg, New York 2000, S. 176–204.



Tabelle 2b

**Ostdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund von Kindern in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand im Jahre 2000 nach Betreuungsform**

	Krippenalter		Kindergartenalter			Schulalter			Insgesamt
	Mit institutioneller/informeller Betreuung	Nur Elternbetreuung	Ganztagsbetreuung	Halbtagsbetreuung	Ohne institutionelle Betreuung	Ganztags-schule bzw. Schule plus institutionelle Betreuung	Schule plus informelle Betreuung	Schule ohne informelle Betreuung	
Haushaltstyp <sup>1</sup>									
Allein erziehend	8,4	14,8	19,0	3,8	(30,9)	22,9	20,3	16,4	17,3
Paarhaushalt	90,4	82,7	78,4	96,2	(69,1)	77,0	79,0	81,6	81,5
Mehrgenerationen-Haushalt	1,2	2,5	2,6	0	(0)	0,2	0,7	2,0	1,4
Geschwisterkombination im Haushalt <sup>1</sup>									
Geschwister	50,1	58,2	57,9	80,6	95,9	61,3	59,3	61,7	62,6
Keine Geschwister	49,9	41,8	42,1	19,4	(4,1)	38,7	40,7	38,3	37,4
Bildungsniveau der Mutter <sup>1</sup>									
Ohne beruflichen Abschluss	7,2	27,9	11,2	11,9	(7,9)	1,4	1,1	6,1	8,5
Mit beruflichem Abschluss	70,8	58,1	74,2	55,3	(85,2)	69,5	72,5	66,1	68,0
Universitäts-/FHS-Abschluss	22,0	14,0	14,7	32,7	(6,7)	29,1	26,5	27,8	23,5
Erwerbsstatus der Mutter <sup>1</sup>									
Vollzeit	19,6	2,0	33,0	11,3	(0)	42,9	55,1	37,9	31,2
Teilzeit	18,8	6,9	23,1	17,6	(8,3)	22,9	25,2	17,1	18,7
Geringfügig	0,0	0,0	0,0	5,6	(0)	3,3	0,9	0,9	1,3
In Mutterschutz/Erziehungsurlaub	57,7	84,7	15,3	38,1	(44,2)	6,8	3,5	8,2	23,4
Arbeitslos gemeldet	1,8	2,0	26,3	24,7	(10,7)	16,8	15,3	31,0	20,3
Aus sonstigen Gründen nicht erwerbstätig	2,1	4,4	2,3	2,6	(36,8)	7,3	0	4,8	5,1
Haushalts-Äquivalenzeinkommen netto (in Euro/Monat)	1 097	897	1 067	1 041	826	1 098	1 016	991	1 020
Relative Äquivalenz-Einkommensposition (Mittelwert = 100)	107,6	87,9	104,6	102,0	(80,9)	107,6	99,6	97,2	100,0
Haushalts-Äquivalenzeinkommen netto > Median (Anteil in %)	52,1	28,4	57,9	41,0	(36,9)	61,3	62,8	46,2	50,0
Fallzahl (ungewichtet)	49	72	120	69	29	124	91	221	775

(...): Fallzahl 10 bis 30.

<sup>1</sup> Anteil der Kinder an der jeweiligen Betreuungsform in %.

Krippenalter: von der Geburt bis 2 Jahre; Kindergartenalter: von 3 Jahren an bis Schuleintritt; Schulalter: ab Schuleintritt bis 12 Jahre.

Quellen: SOEP 2000; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

oder bereits manifeste Abhängigkeit Alleinerziehender von privaten und staatlichen Transfers signifikant zu senken.

*Geschwisterkombination.* Westdeutsche Kinder, die institutionell umfassender betreut werden, sind überdurchschnittlich häufig Einzelkinder. Dieses Muster ist bei Schulkindern besonders ausgeprägt. In Ostdeutschland ist ein solcher Zusammenhang dagegen nur bei Kindern im Vorschulalter zu beobachten. Wenn sich künftig immer mehr Paare für nur ein Kind entscheiden, weist dieser Befund auf eine steigende Nachfrage nach umfassenden Betreuungsformen hin.

*Bildungsniveau der Mutter.* Die Betreuungsform von Kindern hängt stark vom Bildungsniveau ihrer Mütter ab. Dies trifft insbesondere auf den vorschulischen Bereich zu. Bei Kindern im Krippenalter sind jene von Akademikerinnen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland bei den umfas-

send außerhalb der Familie betreuten Kindern deutlich überrepräsentiert. Von den westdeutschen Kindern im Kindergartenalter mit der längsten Betreuung außerhalb der Familie (ganztägige institutionelle Betreuung plus zusätzliche informelle Betreuung) haben 27% eine Mutter mit einem Hochschulabschluss; in den anderen Betreuungsgruppen ist dieser Anteil deutlich geringer.<sup>12</sup>

Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund der neuesten PISA-Ergebnisse von großer Bedeutung. Da ein zeitlich intensiver Besuch einer Kindertageseinrichtung besonders für Kinder aus einem bildungsfernen Elternhaus förderungswürdig erscheint, muss kritisiert werden, dass gerade diese Gruppe ganztägige institutionelle Betreuungsformen selten nutzt.

<sup>12</sup> In Ostdeutschland ist der für Westdeutschland ermittelte Zusammenhang nur bei Kindern im Krippenalter zu beobachten; im Kindergartenalter ist dagegen eine halbtägige Betreuung charakteristisch für Kinder von Akademikerinnen.

*Erwerbsstatus der Mutter.* In beiden Teilen Deutschlands und in allen Altersgruppen werden Kinder von erwerbstätigen Müttern umfassender betreut als Kinder von geringfügig oder gar nicht erwerbstätigen Müttern. Ohne eine umfassende Kinderbetreuung können Mütter nicht oder nur in geringem Umfang erwerbstätig sein.<sup>13</sup>

*Einkommenssituation.* In allen Altersgruppen sowie in beiden untersuchten Gebieten Deutschlands zeigt sich, dass Kinder, die in finanziell besser gestellten Haushalten aufwachsen, tendenziell umfassend betreut werden. So liegt beispielsweise in Westdeutschland bei Kindern im Kindergartenalter, die am umfassendsten betreut werden (ganztägige institutionelle Betreuung plus zusätzliche informelle Betreuung), das mittlere monatliche Haushaltsnetto-Äquivalenzeinkommen<sup>14</sup> mit 1 448 Euro deutlich höher als bei Kindern, die ausschließlich von den Eltern betreut werden (1 130 Euro).<sup>15</sup>

Bei dem Versuch, den Zusammenhang zwischen finanziellem Hintergrund der Kinder und Betreuungsumfang zu interpretieren, liegt es nahe, eine Erklärung im unterschiedlichen Erwerbsverhalten der Mütter zu suchen. Eine umfassende Kinderbetreuung geht einher mit einer Erwerbstätigkeit der Mutter. Diese wiederum führt zu einem höheren Haushaltseinkommen. Ob dieser Erklärungsansatz der richtige ist oder ob auch das Erwerbseinkommen der Väter oder sonstige Einkommensquellen mit der Nutzung einer umfassenderen institutionellen Betreuung in Verbindung stehen, lässt sich nur in einer multivariaten Analyse klären, in der mehr als nur zwei Bestimmungsfaktoren für die Wahrscheinlichkeit eines Besuchs einer Kinderbetreuungseinrichtung miteinander in Verbindung gebracht werden.

### Multivariate Analyse für Kinder im Kindergartenalter

Die folgenden multivariaten Analysen (Tabelle 3) beschränken sich auf Kinder im Kindergartenalter. Zunächst wird für Westdeutschland die Wahrscheinlichkeit eines Kindergartenbesuchs bestimmt (Modell 1). Dabei bestätigen sich weitgehend die in der bivariaten Analyse festgestellten Effekte (Tabelle 2a). Dies betrifft die Zusammenhänge zwischen der Betreuungsform und dem Haushaltstyp, der Geschwisterkombination und dem Erwerbsstatus der Mutter. Ferner steigt auch mit zusätzlichem Haushaltseinkommen (d. h. dem über das Erwerbseinkommen der Mutter hinausgehenden Einkommen) die Wahrscheinlichkeit eines Kindergartenbesuchs. Die in Tabelle 2a dargestellten Zusammenhänge zwischen Haushalts-

einkommen und Form der Kinderbetreuung sind demnach nicht allein auf Erwerbseffekte der Mütter, sondern auch auf andere Einkommenskomponenten – insbesondere das Einkommen des Vaters – zurückzuführen. Außerdem haben Kinder in städtischen Regionen eine höhere Wahrscheinlichkeit, einen Kindergarten zu besuchen, als Kinder, die in dünner besiedelten Regionen leben. Dies spiegelt wohl das bessere Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Städten wider.<sup>16</sup>

In einem weiteren Modell wurde für alle westdeutschen Kinder, die eine institutionelle Betreuung nutzen, die Wahrscheinlichkeit bestimmt, dass es sich dabei um eine ganztägige Betreuung handelt (Modell 2). Hier erweist sich der bereits bivariat ermittelte Bildungseffekt als signifikant: Kinder mit akademisch gebildeten Müttern haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, ganztägig betreut zu werden, als Kinder von Müttern mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Auch der Effekt einer Vollzeit-Erwerbstätigkeit der Mutter ist hoch signifikant. Hinzu kommt, dass Kinder, die in Städten leben, eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, ganztägig betreut zu werden, als Kinder, die in dünner besiedelten Gebieten aufwachsen. Bemerkenswert ist der Befund, dass Kinder von Alleinerziehenden nicht signifikant häufiger Zugang zu Ganztagesangeboten finden als andere. Angesichts der Tatsache, dass allein erziehende Mütter in den meisten Fällen aus finanziellen Gründen auf eine Vollzeit-Erwerbstätigkeit angewiesen sind, könnte dieses Ergebnis auf politischen Handlungsbedarf hindeuten.<sup>17</sup>

Für Ostdeutschland (Modell 3) ergeben sich signifikante Bildungseffekte, Einkommenseffekte und

Um Einkommenseffekte zu isolieren, sind multivariate Analysen notwendig

Ergebnisse bivariater Analysen weitgehend bestätigt

<sup>13</sup> Wenn zudem bedacht wird, dass in Westdeutschland knapp 70 % der nicht erwerbstätigen Mütter (in Ostdeutschland sind es gar fast 90 %) einen Erwerbswunsch äußern (vgl. Büchel und Spieß: Form der Kinderbetreuung ..., a. a. O.), dann weist dieser Zusammenhang auf einen erheblichen Bedarf an umfassenden Betreuungsangeboten hin.

<sup>14</sup> Um die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wird das monatliche Einkommen nicht durch die Anzahl der im Haushalt lebenden Personen geteilt, sondern durch ein so genanntes Äquivalenzgewicht. Dies trägt dem Einkommensvorteil des gemeinsamen Wirtschaftens und Zusammenlebens mehrerer Personen Rechnung. In der hier vorliegenden Analyse wird die Personenzahl mit einer Elastizität von 0,5 gewichtet – das Äquivalenzeinkommen entspricht also dem Haushaltseinkommen, dividiert durch die Quadratwurzel der Haushaltsgröße.

<sup>15</sup> Dieses Ergebnis kann auch über die Betrachtung der relativen Äquivalenz-Einkommensposition der Haushalte (die relative Einkommensposition bezogen auf den Mittelwert aller Äquivalenzeinkommen), eines alternativen Einkommensindikators, erzielt werden. Das Gleiche gilt bei der Verwendung eines einfachen Einkommensmaßes, das nur berücksichtigt, ob ein Haushalt in der oberen oder in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung liegt (d. h. ein Einkommen über dem Median erzielt oder nicht).

<sup>16</sup> Es wird darauf verzichtet, dieses erste Modell für Ostdeutschland zu replizieren, da dort nahezu alle Kinder im Kindergartenalter eine entsprechende Institution nutzen.

<sup>17</sup> Allerdings ist nicht auszuschließen, dass es – wie bei Frauen, die mit einem Partner zusammenleben – auch unter den Alleinerziehenden Mütter gibt, die sich bewusst gegen eine Ganztagsbetreuung ihrer Kinder entscheiden, um so mehr Zeit für ihre Kinder zu haben.

Tabelle 3

**Modelle zur Schätzung der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme einer institutionellen Betreuung durch Kinder im Kindergartenalter in West- und Ostdeutschland im Jahre 2000**

Kinder in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand (Marginale Effekte eines Probit-Modells mit robusten Standardfehlern)

	Westdeutschland		Ostdeutschland
	Institutionelle Betreuung (Modell 1)	Ganztagsbetreuung, falls institutionell betreut (Modell 2)	Ganztagsbetreuung, falls institutionell betreut (Modell 3)
Alter des Kindes in Jahren	0,161 ** (0,011)	0,011 (0,013)	-0,014 (0,031)
Zahl der Geschwister	-0,043 * (0,018)	-0,026 (0,023)	-0,059 (0,072)
Informelle Betreuung (Verwandte, Freunde, bezahlte Personen)	-0,023 (0,024)	-0,027 (0,031)	-0,014 (0,086)
Mutter ohne beruflichen Abschluss <sup>1</sup>	-0,035 (0,042)	-0,048 (0,046)	-0,015 (0,151)
Mutter mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss <sup>1</sup>	0,035 (0,035)	0,146 * (0,058)	-0,245 * (0,123)
Alter der Mutter in Jahren	-0,001 (0,003)	-0,008 * (0,003)	-0,015 (0,010)
Allein erziehende Mutter	0,100 ** (0,025)	0,080 (0,066)	0,291 ** (0,085)
Mutter in Vollzeit erwerbstätig <sup>2</sup>	0,011 (0,060)	0,265 ** (0,077)	0,287 ** (0,086)
Mutter in Teilzeit oder geringfügig erwerbstätig <sup>2</sup>	0,075 ** (0,028)	0,034 (0,038)	0,137 (0,103)
Mutter im Mutterschutz oder Erziehungsurlaub <sup>2</sup>	-0,054 + (0,032)	0,032 (0,051)	-0,215 (0,131)
Haushaltseinkommen abzüglich eventuellem Erwerbseinkommen der Mutter (dividiert durch 1 000)	0,020 ** (0,007)	-0,010 (0,007)	0,039 + (0,023)
Wohnort in Stadtregion (hohe Bevölkerungsdichte)	0,040 + (0,023)	0,084 ** (0,030)	0,085 (0,084)
Pseudo-R <sup>2</sup>	0,3399	0,0833	0,1586
Fallzahl	962	745	175

\*\* Signifikant auf 1 %-Niveau; \* auf 5 %-Niveau; + auf 10 %-Niveau.

**1** Referenzkategorie: Mutter mit beruflichem Abschluss.

**2** Referenzkategorie: Mutter nicht erwerbstätig.

Quellen: SOEP 2000; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Effekte der Haushaltstypologie.<sup>18</sup> Wie im westdeutschen Modell ist der Effekt einer Vollzeit-Erwerbstätigkeit der Mutter erheblich. Diese für West- und Ostdeutschland analoge Struktur des Zusammenhangs zwischen einer Vollzeit-Erwerbstätigkeit der Mutter und einer institutionell umfassenden Betreuung des Kindes erscheint umso bemerkenswerter, als ansonsten bei einem Vergleich der multivariaten west- und ostdeutschen Ergebnisse deutlich mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten zu beobachten sind.

**Fazit**

Der Bedarf an institutionellen Betreuungsformen wird in Zukunft besonders in Westdeutschland steigen: Immer mehr Kinder wachsen ohne Geschwister auf, der Anteil allein erziehender Eltern nimmt zu, und immer mehr Mütter gehen

einer Erwerbstätigkeit nach bzw. streben eine solche an.

Unter bildungspolitischen Gesichtspunkten ist bemerkenswert, dass Kinder aus einkommensstarken Haushalten – unabhängig vom Erwerbsstatus und Bildungsniveau der Mutter – eher einen Kindergarten besuchen als andere Kinder. Dies gilt in Ostdeutschland für die Inanspruchnahme eines Ganztagsplatzes. In Westdeutschland werden die knappen Ganztagsplätze überdurchschnittlich häufig von Kindern von Akademikerinnen und weniger von sozioökonomisch benachteiligten Kindern besetzt. Dies ist insofern diskussionswürdig, als schon im Kindergartenalter wichtige Grundlagen

**18** Der dem analogen westdeutschen Ergebnis entgegengesetzte Bildungseffekt könnte durch – oft unfreiwillig – nicht erwerbstätige Akademikerinnen in Ostdeutschland zustande kommen. Vgl. Büchel und Spieß: Form der Kinderbetreuung ..., a. a. O., Tabelle 6b.

für den späteren Schulerfolg gelegt werden, wovon – bei einer qualitativ guten Betreuung – insbesondere Kinder aus bildungsfernen und/oder einkommensschwachen Elternhäusern profitieren.<sup>19</sup> Demnach zeigen die Ergebnisse die Notwendigkeit, dass besonders in Westdeutschland mehr Kinder von sozial schwächeren Eltern Kindertageseinrichtungen besuchen sollten. Dazu wäre ein Ausbau qualitativ guter Angebote im Ganztagsbereich erforderlich.

Insbesondere Ressourcen für  
vorschulische Kinderbetreuung  
wichtig

Die Bundesregierung hat mit der Ankündigung, von 2003 an über einen Zeitraum von vier Jahren insgesamt 4 Mrd. Euro für die Ganztagsbetreuung von Kindern bereitzustellen, einen großen Schritt in die richtige Richtung getan.<sup>20</sup> Unter bildungspolitischen Gesichtspunkten sollten diese Mittel verstärkt für die vorschulische Ganztagsbetreuung

genutzt werden und nicht – wie derzeit geplant<sup>21</sup> – allein der Ganztagsbetreuung von Schulkindern zugute kommen. Noch besser wäre der Einsatz finanzieller Mittel aus dem Bildungsressort für die Vorschulerziehung. Herkunftsbedingte Benachteiligungen gilt es schon in einer möglichst frühen Lebensphase auszugleichen.

**19** Als ein Beispiel der zahlreichen Studien zu diesem Zusammenhang vgl. z. B. C. Katharina Spieß: Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung, Frankfurt und New York 1998, S. 47–52, oder J. Currie: Early Childhood Education Programs. In: *Journal of Economic Perspectives*, Nr. 2/2001, S. 213–238. Die Analysen konnten außerdem qualitative Aspekte der Betreuung nicht berücksichtigen; vgl. dazu z. B. C. Katharina Spieß und Wolfgang Tietze: Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen – Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen für ein Gütesiegel. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaften*, Jg. 5, Nr. 1/2002, S. 139–162.

**20** Vgl. Regierungserklärung von Gerhard Schröder zur Familienpolitik am 18. April 2002 im Deutschen Bundestag.

**21** Vgl.: Bessere Kinderbetreuung wird Schwerpunkt der Familienpolitik. Mitteilung des Bundeskanzleramts vom 31. Mai 2002.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin  
**Diskussionspapiere**

Erscheinen seit 1989

Nr. 287

**How to Finance Eastern Enlargement of the EU**

Von Christian Weise

Juni 2002

Nr. 288

**Modelling Low Income Transitions**

Von Lorenzo Cappellari und Stephen P. Jenkins

Juni 2002

Nr. 289

**The Effect of Maternity Leave on Women's Pay in Germany 1984–1994**

Von Jan Ondrich, C. Katharina Spiess und Qing Yang

Juli 2002

Nr. 290

**A Multilevel Analysis of Child Care and the Transition to Motherhood in Western Germany**

Von Karsten Hank und Michaela Kreyenfeld

Juli 2002

Nr. 291

**Alternative Measures of the Explanatory Power of Multivariate Probit Models with Continuous or Ordinal Responses**

Von Martin Spiess und Gerhard Tutz

Juli 2002

Nr. 292

**The Covariance Structure of East and West German Incomes and its Implications for the Persistence of Poverty and Inequality**

Von Martin Biewen

Juli 2002

Nr. 293

**Long-Term Effects of Unpaid Overtime: Evidence for West Germany**

Von Markus Pannenberg

Juli 2002

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als Pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere)).



## Nachruf

### Rüdiger Dornbusch

starb am 25. Juli 2002 im Alter von 60 Jahren

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat mit großer Betroffenheit vom frühen Tod Rüdiger Dornbuschs erfahren, der am 25. Juli im Alter von nur 60 Jahren starb. Rüdiger Dornbusch war einer der herausragenden, international anerkannten Ökonomen, insbesondere auch auf dem Gebiet der Politikberatung. Er war von 1994 bis 1997 Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des DIW Berlin.

Rüdiger Dornbusch wurde am 8. Juni 1942 in Krefeld geboren. Nach seinem Grundstudium an der Universität Genf verließ er Europa und erwarb den M. A. und den Ph. D. in Economics an der Universität von Chicago. Er begann seinen akademischen Werdegang an den Universitäten von Chicago und Rochester. Im Jahre 1975 kam er zum Massachusetts Institute of Technology, wo er 1984 als *Ford Professor of International Economics* berufen wurde. Am MIT hatte er Lehrstühle sowohl im Department of Economics als auch an der Sloan School of Management inne. Ihm wurden zahlreiche Ehrungen zuteil; so ernannte ihn die American Economic Association zum *Distinguished Fellow*. Ferner war er auch *Fellow* der American Academy of Arts and Sciences sowie der Econometric Society.

Als in der keynesianischen Tradition ausgebildeter Makroökonom spezialisierte sich Rüdiger Dornbusch sehr früh auf Fragestellungen im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, zu einer Zeit, als Fragen der Globalisierung noch wenig Aufmerksamkeit bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik einnahmen. Sein besonderes Interesse galt dabei der Gestaltung und Wahrung einer stabilen Weltwirtschaftsordnung. Insbesondere seine theoretische Erfassung des Phänomens des Überschiebens der Wechselkurse und der davon verursachten Störungen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zählt zu seinen herausragenden Leistungen. Die Suche von Lösungsmöglichkeiten und die Formulierung von Politikempfehlungen, wie solche internationalen Krisen gelöst oder sogar vermieden werden können, waren für ihn immer ein Schwerpunkt der Forschungsarbeiten.

Neben der Forschungstätigkeit war Rüdiger Dornbusch seinen Studierenden ein herausragender Lehrer. Zusammen mit Stanley Fischer schrieb er ein Standardlehrbuch der Makroökonomie mit besonderer Betonung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Er war ein früher Kritiker der *Bail Outs* von Ländern durch den IWF auf der Grundlage der dadurch induzierten Anreize eines vorsätzlichen Fehlverhaltens. Er empfahl daher die Errichtung effizienter weltweiter Frühwarnsysteme, um die Identifikation nicht nachhaltiger Positionen einzelner Länder hinsichtlich ihrer Zahlungsbilanzposition zu ermöglichen und damit Wechselkursschocks aufgrund verspäteter Anpassungsreaktionen zu verhindern. Nach dem ersten Ölpreisschock und dem Ende des Bretton-Woods-Systems wurde die Schaffung einer stabileren Weltwirtschaftsordnung ein zentrales Thema der internationalen Wirtschaftspolitik, zu dem Rüdiger Dornbusch als ebenso gefragter wie kompetenter Ratgeber der politisch verantwortlichen Institutionen einen besonderen Beitrag leistete.

Auch das DIW Berlin hat in vielfältiger Weise von seinem wissenschaftlichen Rat profitiert. Wir trauern um einen geschätzten Kollegen und engagierten Beiratsvorsitzenden und gedenken Rüdiger Dornbuschs in Dankbarkeit.

Für das DIW Berlin

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann  
Präsident des DIW Berlin

Für den Wissenschaftlichen Beirat des DIW Berlin

Prof. Dr. Antony B. Atkinson  
Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats

#### Impressum

##### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
PD Dr. Gustav A. Horn  
Dr. Kurt Hornschild  
Wolfram Schrettl, Ph. D.  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Dr. Hans-Joachim Ziesing

##### Redaktion

Dörte Höppner  
Jochen Schmidt  
Dieter Teichmann

##### Pressestelle

Dörte Höppner  
Tel. +49-30-897 89-249  
presse@diw.de

##### Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH  
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9  
12165 Berlin  
Tel. +49-30-790 00 60

##### Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-  
Einzelnnummer Euro 10,-/sFR 18,-  
Zuzüglich Versandkosten  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [www.diw.de](http://www.diw.de)

##### Druck

Druckerei Conrad GmbH  
Oranienburger Str. 172  
13437 Berlin