

Kommunalhaushalte: Finanzprobleme sind nur mittelfristig zu lösen	439
Russische Energiewirtschaft: Zögerliche Neuorientierung	449

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 26/94

Berlin

30. Juni 1994

61. Jahrgang

Kommunalhaushalte: Finanzprobleme sind nur mittelfristig zu lösen

Die Finanzlage der Gemeinden hat sich in den neunziger Jahren stetig verschlechtert. Nachdem es den westdeutschen Kommunen in den achtziger Jahren gelungen war, ihre Haushalte zu konsolidieren und zeitweise sogar Überschüsse zu erwirtschaften, haben sie seit 1990 wieder steigende Defizite hinnehmen müssen. Sehr angespannt ist auch die Situation in den ostdeutschen Gemeinden; bisher konnten sie ihre Aufgaben nur aufgrund massiver Unterstützung von Bund und Ländern erfüllen. Besorgnis erregt, daß die ostdeutschen Gemeinden noch sehr lange auf solche Hilfen angewiesen sein werden und daß die westdeutschen Gemeinden bereits in einem gesamtwirtschaftlich günstigen Umfeld ins Minus gerutscht sind. Deshalb ist es unwahrscheinlich, daß sich die kommunalen Finanzprobleme im Konjunkturaufschwung quasi-automatisch lösen werden. Zunächst werden die Gemeinden in Ost- wie in Westdeutschland durch eigene Anstrengungen zur Konsolidierung ihrer Haushalte beitragen müssen. Auf mittlere Sicht geht es darum, die längst überfällige Reform des Gemeindefinanzsystems voranzutreiben und den Gemeinden eine solidere Finanzausstattung zu verschaffen.

In den achtziger Jahren entspannte sich die Finanzlage der westdeutschen Gemeinden nachhaltig (Tabelle 1). Zum einen war dies Reflex des relativ günstigen Konjunkturverlaufs, zum anderen setzten die Gemeinden den Rotstift bei den Investitionsausgaben an. Damals erlebte die kommunale Investitionstätigkeit einen bis dahin beispiellosen Rückgang: Innerhalb von drei Jahren wurde das Investitionsvolumen (in jeweiligen Preisen) um über ein Viertel gekürzt; erst 1990 wurde das Niveau von 1980 wieder erreicht. Immerhin sind die Gemeinden Hauptinvestor der öffentlichen Hand, und sie tragen erhebliche Verantwortung für einen bedarfsgerechten Ausbau der Infrastruktur.

Wenn die Kommunen dieser Verantwortung im vergangenen Jahrzehnt nur bedingt nachgekommen sind, so lag das auch an den Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts zur Verschuldung. Zwar ist es den Gemeinden grundsätzlich erlaubt, ihre Investitionsprojekte über Kredite zu finanzieren¹. Ihre Kreditmöglichkeiten richten sich aber nach ihrer „dauernden Leistungsfähigkeit“, d.h. der Einnahmenentwicklung: Je höher die Einnahmen sind, um so höher ist der Kreditspielraum und umgekehrt; bei

rückläufiger Wirtschaftsentwicklung verringern sich auch die Verschuldungsmöglichkeiten, so daß die Investitionsausgaben eingeschränkt werden müssen. Die Bedeutung der Schuldenaufnahme für einzelne Gemeinden liegt weniger in der konjunkturpolitischen Stabilisierungsaufgabe als darin, mittels Kredite diskontinuierliche Ausgabenverläufe zu finanzieren sowie spätere Generationen an der Finanzierungslast von langlebigen Investitionsprojekten zu beteiligen. Verstärkt wird das prozyklische Verhalten durch die Zuweisungspraxis der Länder (Schaubild).

Ein immer größerer Teil der kommunalen Ausgaben entfällt auf die sozialen Leistungen, insbesondere die Sozialhilfe. Diese sind von 1982 bis 1993 fast doppelt so schnell gestiegen wie die Gesamtausgaben der Gemeinden, die um 72 vH zugenommen haben (Tabelle 1). Darin

¹ Nach kommunalem Haushaltsrecht dürfen Gemeinden Kredite für Sachinvestitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und Umschuldungen vornehmen. Der Gesamtbetrag der Kreditaufnahme muß von der Aufsichtsbehörde des Landes genehmigt werden.

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden

	Westdeutschland ¹⁾												Ostdeutschland ²⁾		
	1980	1982	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 ³⁾	1993 ³⁾	1991	1992	1993	
Mrd. DM															
Einnahmen	139,9	145,8	163,6	170,8	176,7	185,1	196,0	205,8	222,9	242,0	254,4	44,8	49,3	54,5	
Steuern u.ä.	47,3	47,0	56,4	58,8	59,9	63,7	68,1	69,2	75,7	81,4	82,1	2,2	4,0	5,2	
Gebühren und Beiträge	29,4	33,7	37,1	38,9	40,9	42,7	44,5	48,2	53,4	60,4	63,9	2,9	4,4	4,9	
Lfd. Zuweisungen v. Bund/Land	28,4	29,9	32,4	34,0	35,7	36,7	38,2	41,1	44,7	48,8	52,7	23,6	21,5	22,9	
Inv. Zuweisungen v. Bund/Land	13,2	11,8	11,1	11,2	11,8	11,8	12,2	13,1	13,6	14,4	14,8	10,0	9,4	9,6	
Sonstige	21,6	23,4	26,7	27,9	28,4	30,1	32,9	34,2	35,4	37,0	40,9	6,1	9,9	11,9	
Ausgaben	145,6	153,0	162,9	172,5	179,2	184,4	194,3	209,9	228,9	251,7	263,2	43,3	56,8	59,0	
Personalausgaben	42,9	47,0	51,4	54,5	57,4	58,8	60,7	65,2	71,6	76,9	79,1	15,4	20,0	19,4	
Lfd. Sachaufwand	26,4	28,8	33,4	34,6	35,4	36,0	38,2	41,4	44,8	48,9	50,3	9,5	10,3	10,5	
Zinsausgaben	6,3	8,8	8,0	7,7	7,5	7,4	7,6	8,1	8,9	9,7	10,2	0,2	0,5	1,0	
Soziale Leistungen	15,4	18,6	22,2	24,2	25,7	27,5	29,8	32,2	34,7	39,1	44,0	1,9	4,1	5,8	
Lfd. Zahlungen an Bund/Land	4,5	5,1	5,5	5,9	6,1	6,5	6,9	7,3	8,8	9,8	10,3	0,8	0,7	0,7	
Sachinvestitionen	41,2	35,1	32,2	35,0	35,8	36,5	39,3	42,4	45,7	51,6	49,6	12,1	18,3	18,0	
Sonstige	8,9	9,6	10,3	10,5	11,3	11,6	11,9	13,3	14,3	15,7	19,8	3,5	2,9	3,7	
Finanzierungssaldo	-5,7	-7,3	0,7	-1,7	-2,6	0,6	1,7	-4,2	-6,0	-9,7	-8,8	1,5	-7,4	-4,5	
Veränderungen gegenüber Vorperiode in vH															
Einnahmen		4,2	12,2	4,4	3,5	4,8	5,9	5,0	8,3	8,6	5,1		10,1	10,5	
Steuern u.ä.		-0,8	20,0	4,3	1,8	6,4	6,9	1,5	9,5	7,5	0,9		81,5	28,5	
Gebühren und Beiträge		14,5	10,3	4,8	5,1	4,5	4,3	8,1	11,0	13,1	5,8		52,2	10,4	
Lfd. Zuweisungen v. Bund/Land		5,5	8,1	5,0	5,2	2,7	3,9	7,8	8,7	9,2	7,9		-8,7	6,5	
Inv. Zuweisungen v. Bund/Land		-11,0	-5,9	1,2	5,3	0,2	3,2	7,5	3,7	5,7	3,3		-5,9	2,2	
Sonstige		8,8	13,9	4,3	1,8	6,2	9,4	3,9	3,5	4,5	10,5		63,1	19,9	
Ausgaben		5,1	6,5	5,9	3,9	2,9	5,4	8,0	9,0	9,9	4,6		31,1	3,9	
Personalausgaben		9,6	9,3	6,0	5,4	2,4	3,2	7,5	9,8	7,4	2,8		29,9	-2,9	
Lfd. Sachaufwand		9,2	15,7	3,7	2,4	1,7	5,9	8,4	8,4	9,0	2,9		8,7	1,7	
Zinsausgaben		40,1	-9,5	-3,5	-2,8	-1,2	2,3	7,3	9,8	8,5	5,2		170,0	81,9	
Soziale Leistungen		20,9	19,7	9,1	6,1	7,0	8,2	8,0	7,9	12,6	12,7		114,7	42,2	
Lfd. Zahlungen an Bund/Land		12,6	8,2	7,2	3,7	6,2	6,4	5,3	20,5	10,8	5,0		-13,3	2,3	
Sachinvestitionen		-14,8	-8,3	8,6	2,1	2,2	7,4	8,1	7,7	13,0	-3,9		51,7	-1,7	
Sonstige		8,1	7,1	2,8	6,9	2,8	2,6	11,7	7,5	9,8	26,3		-17,5	25,5	

¹⁾ Einschließlich Krankenhäuser. — ²⁾ Ohne Krankenhäuser, Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. — ³⁾ Ergebnisse der Haushaltsrechnung, fortgeschrieben mit den Jahresergebnissen der Vierteljahresstatistik.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

¹⁾ Einschließlich Krankenhäuser. — ²⁾ Ohne Krankenhäuser, Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. — ³⁾ Ergebnisse der Haushaltsrechnung, fortgeschrieben mit den Jahresergebnissen der Vierteljahresstatistik.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

spiegelt sich vor allem die Tatsache, daß die Sozialhilfe als unterstes Netz im System der sozialen Sicherung zunehmend beansprucht wurde, weil die Inanspruchnahme der anderen Sicherungssysteme in den achtziger Jahren erschwert worden ist. In den letzten Jahren haben zudem die Sozialhilfeleistungen für Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge an Bedeutung gewonnen.

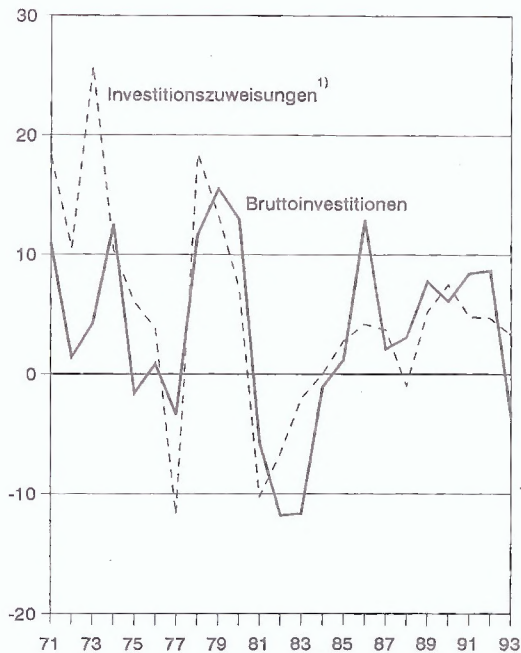
Hingegen hat sich die Dynamik der Personalausgaben abgeschwächt, sie sind von 1982 bis 1993 etwas langsamer als die kommunalen Gesamtausgaben gestiegen. Maßgeblich haben hierzu die moderaten Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst beigetragen. Mehrbelastungen resultierten aus den Personalaufstockungen vor allem im Betreuungs- und Pflegebereich sowie aus den Einkommensverbesserungen für die in diesen Bereichen tätigen

Berufsgruppen. Die Gesamtzahl der in den Gemeindeverwaltungen Beschäftigten hat sich in diesem Zeitraum um 15 vH erhöht, besonders zugenommen hat die Zahl der Teilzeitbeschäftigten. Der Personalanstieg war damit weit stärker als in den Länderverwaltungen (4 vH) oder beim Bund (-2 vH). Wie stark die Tatsache, daß in den letzten Jahren verstärkt kommunale Einrichtungen aus den Haushalten ausgegliedert worden sind, einen längerfristigen Vergleich beeinträchtigt, läßt sich nicht abschätzen.

Die Entwicklung in den neunziger Jahren zeigt, daß die westdeutschen Gemeinden in dieser Zeit aus dem Vollen schöpften. Zunächst reagierten die Kommunen nicht auf die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle im Jahre 1990 — im Gegenteil. Im Gefolge des Einigungsbooms flossen die Einnahmen kräftig, noch stärker wurden freilich

Kommunale Investitionen und Investitionszuweisungen (altes Bundesgebiet)

Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH



1) Empfangene Zuweisungen für Investitionen von den Ländern.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

DIW 94

die Ausgaben erhöht. Nicht nur die Sozialhilfe schoß in die Höhe, sondern alle Ausgabearten — auch die Investitionen — wurden beträchtlich ausgeweitet. Vorsorge für schlechtere Zeiten wurde nicht getroffen, so daß sich trotz guter Konjunktur die Finanzierungsposition der Gemeinden nachhaltig verschlechterte. Freilich verdeckt die globale Finanzentwicklung erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeinden: Wirtschaftskraft, Finanzkraft und Ausgaben sind eng miteinander verzahnt und spiegeln sich in der kommunalen Verschuldung. Diese streut beträchtlich, sowohl regional als auch in Abhängigkeit von der Gemeindegröße.

Ungleich schlechter stellt sich die Finanzlage der *ostdeutschen* Kommunen dar. Zwar erzielten diese 1991 infolge der massiven Transfers aus Westdeutschland Überschüsse, doch bereits 1992 gerieten sie tief ins Minus. Auch 1993 mußten sie in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen, obgleich sich der Ausgabenzuwachs merklich abgeschwächt hatte. Allerdings stehen den Defiziten vergleichsweise hohe Investitionsausgaben gegenüber. Belastet werden die ostdeutschen Kommunalhaushalte durch hohe Personalausgaben. Noch immer ist der Personalbestand weit höher als in den westdeutschen Kommunen: Während dort 21 Bedienstete auf 1 000 Einwohner entfallen, sind es in Ostdeutschland doppelt so viele. Freilich liegen die Einkommen noch deutlich unter dem Niveau in

Westdeutschland, und der leicht rückläufige Personalaufwand im Jahre 1993 deutet darauf hin, daß Personal abgebaut wurde.

Elemente des kommunalen Finanzsystems

Von den Gemeinden werden insbesondere Aufgaben mit lokal begrenzter Wirkung erfüllt. Dabei handelt es sich um Aufgaben, die die Gemeinden nach eigenem Ermessen („freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben“) oder aufgrund gesetzlicher Vorgaben innerhalb eines gewissen Entscheidungsspielraums („pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben“) oder auf Weisung durch die Bundesländer („Pflichtaufgaben“) wahrnehmen.

Die Gemeinden bieten vielfach Leistungen an, deren Nutzung individuell zurechenbar ist und die somit über Gebühren und Beiträge finanziert werden können. Deshalb kommt den Gebühren und Beiträgen in den kommunalen Haushalten eine ungleich größere Bedeutung zu als auf Landes- oder gar Bundesebene. Auch die Ausgestaltung des gemeindlichen Steuersystems orientiert sich stärker am Äquivalenzgedanken. Angesprochen ist — neben den Grundsteuern — vor allem die Gewerbesteuer²: Als Komplement zur Produktionstätigkeit der örtlichen Betriebe müssen die Gemeinden spezifische Infrastrukturausgaben tätigen, die aber häufig nicht „verursachergerecht“ den einzelnen Betrieben angelastet werden können, so daß eine Gebührenfinanzierung nicht in Frage kommt. Deshalb wird im Sinne der „gruppenmäßigen Äquivalenz“ verfahren, indem Steuern von den örtlich ansässigen Unternehmen, die Nutzen aus dem Infrastrukturangebot ziehen, zu zahlen sind. Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer sind der Gewerbeertrag und das Gewerbekapital³, in Ostdeutschland wird die Gewerbekapitalsteuer vorerst nicht erhoben. Mit dem Hebesatz verfügen die Gemeinden über ein Instrument, auf die Höhe des Gewerbesteueraufkommens Einfluß zu nehmen und die Standortwahl der Unternehmen zu beeinflussen. Ein niedriger Hebesatz gibt für sich allein allerdings noch nicht hinreichend Auskunft über die Standortqualität einer Gemeinde: Neben allen anderen Standortfaktoren spielt eben auch eine Rolle, wie gut die kommunale Infrastruktur ausgebaut ist.

Die quantitativ bedeutendste Steuerquelle der Gemeinden ist die Einkommensteuer, an deren Aufkommen sie mit 15 vH beteiligt sind. Die Verteilung auf die Gemeinden erfolgt dabei auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner (Art. 106 Abs. 5 GG). Allerdings werden die Steuerleistungen nur bis zu bestimmten Ein-

² Den Gemeinden stehen nicht die gesamten Gewerbesteuer-einnahmen zur Verfügung: Seit der Finanzreform 1969 sind Bund und Länder durch eine Umlage am Gewerbesteueraufkommen und im Gegenzug die Gemeinden an den Einkommensteuern beteiligt.

³ Die Lohnsummensteuer als Teil der Gewerbesteuer wurde 1978 abgeschafft.

kommensobergrenzen (Höchstbeträgen) berücksichtigt, die im mehrjährigen Turnus festgelegt werden. Je niedriger diese Grenze ist, um so stärker werden Aufkommensunterschiede nivelliert und um so ausgewogener ist also die örtliche Verteilung.

Die Festlegung der Höchstbeträge ist ein Prozeß, in dem die unterschiedlichen Interessen der Kommunen ausbalanciert werden müssen. Von einer Anhebung der Einkommensgrenzen profitieren in der Regel die größeren Städte, weil dort relativ mehr Steuerzahler leben, deren Einkommen über der bisherigen Grenze liegt; dies gilt allerdings nicht für die wirtschafts- und steuerschwachen Großstädte in den Problemregionen wie dem Ruhrgebiet. Während mit Ausnahme dieser Städte viele der großen Kommunen an einer Anhebung interessiert sind, votieren die meisten der kleineren Gemeinden dagegen, weil deren Einwohner im Durchschnitt über geringere Einkommen verfügen und sich deshalb die Verteilung zu ihren Ungunsten verändern würde. Befürworter einer Anhebung sind auch die kleineren Gemeinden im Umland der Kernstädte: Sie sind nicht nur dadurch begünstigt, daß immer mehr Bewohner, die noch dazu gut verdienen, ihren Wohnsitz aus den Kernstädten ins Umland verlegt haben. Die relativ hohen Einnahmen aus der Einkommensteuer gestatten es den Umlandgemeinden zudem, sich mit niedrigeren Hebesätzen bei der Gewerbe- und Grundsteuer zufriedenzugeben; umgekehrt sehen sich die Kernstädte gezwungen, zur Kompensation der wanderungsbedingten Einkommensverluste die Hebesätze noch stärker anzuheben, wodurch ihre Standortqualität tendenziell beeinträchtigt wird.

Je stärker die Steuerkraft von Gemeinde zu Gemeinde schwankt, um so größer sind die Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich. Durch ihn sollen die Steuerkraftunterschiede zwischen Kommunen gleicher Größe verringert werden; ein Finanzkraftgefälle zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größe ist gewollt. Anders als im Länderfinanzausgleich werden im kommunalen Finanzausgleich auch Bedarfsaspekte berücksichtigt: Generell wird unterstellt, daß der Finanzbedarf mit wachsender Gemeindegröße überproportional zunimmt; dieser sog. „Hauptansatz“ wird durch „Nebenansätze“ ergänzt, in denen spezifische Bedarfsfaktoren, wie zentralörtliche Funktionen oder Besonderheiten der Bevölkerungsstruktur, berücksichtigt werden. Sodann werden Bedarf und Steuerkraft der Gemeinden einander gegenübergestellt. Ist die Bedarfsmeßzahl höher als die Steuerkraftmeßzahl, erhält die Gemeinde vom Land „Schlüsselzuweisungen“, d.h. Zuweisungen ohne Zweckbindung. Zweckgebundene Zuweisungen dienen zur Finanzierung spezifischer Aufgaben.

Es ist der alleinigen Entscheidung jedes Bundeslandes überlassen, den Umfang des kommunalen Finanzausgleichs, also den Anteil der Gemeinden an den Landeseinnahmen („Verbundmasse“) festzulegen. Auch die Entscheidung über die Struktur der Zuweisungen — welcher Anteil ist allgemeiner Art, welcher zweckgebunden? — ist

Tabelle 2
Steuerkraft der westdeutschen Gemeinden
nach Gemeindegrößen

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Grundsteuer	Gewerbesteuer ¹⁾	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	Gemeindliche Steuerkraft
DM je Einwohner 1982				
unter 3 000	59	95	266	420
3 000 - 5 000	63	136	305	504
5 000 - 10 000	67	152	332	551
10 000 - 20 000	70	177	351	598
20 000 - 50 000	76	215	385	677
50 000 - 100 000	79	252	397	728
100 000 - 200 000	85	246	409	741
200 000 - 500 000	81	227	413	721
500 000 und mehr	93	325	447	866
Gemeinden insgesamt	76	212	375	663
1992				
unter 3 000	81	162	484	727
3 000 - 5 000	85	240	548	872
5 000 - 10 000	91	269	576	936
10 000 - 20 000	95	308	614	1 017
20 000 - 50 000	103	382	645	1 129
50 000 - 100 000	103	381	647	1 132
100 000 - 200 000	107	386	651	1 143
200 000 - 500 000	104	377	660	1 141
500 000 und mehr	113	526	713	1 351
Gemeinden insgesamt	100	355	626	1 081
Veränderungen 1992 gegenüber 1982 in vH				
unter 3 000	36,3	71,3	81,9	73,1
3 000 - 5 000	35,5	76,5	79,4	73,2
5 000 - 10 000	36,0	76,8	73,4	69,8
10 000 - 20 000	36,0	74,2	74,9	70,1
20 000 - 50 000	35,2	77,2	67,3	66,8
50 000 - 100 000	30,9	51,5	63,0	55,5
100 000 - 200 000	25,8	56,7	58,9	54,4
200 000 - 500 000	28,3	66,3	59,6	58,2
500 000 und mehr	21,2	61,5	59,3	56,0
Gemeinden insgesamt	30,8	67,1	67,1	62,9
Struktur in vH 1982				
unter 3 000	14,1	22,5	63,3	100,0
3 000 - 5 000	12,4	27,0	60,6	100,0
5 000 - 10 000	12,1	27,6	60,3	100,0
10 000 - 20 000	11,7	29,6	58,7	100,0
20 000 - 50 000	11,2	31,8	56,9	100,0
50 000 - 100 000	10,8	34,6	54,6	100,0
100 000 - 200 000	11,4	33,3	55,3	100,0
200 000 - 500 000	11,3	31,4	57,3	100,0
500 000 und mehr	10,8	37,6	51,7	100,0
Gemeinden insgesamt	11,5	32,0	56,5	100,0
1992				
unter 3 000	11,1	22,3	66,6	100,0
3 000 - 5 000	9,7	27,5	62,8	100,0
5 000 - 10 000	9,7	28,8	61,5	100,0
10 000 - 20 000	9,3	30,3	60,4	100,0
20 000 - 50 000	9,1	33,8	57,1	100,0
50 000 - 100 000	9,1	33,7	57,2	100,0
100 000 - 200 000	9,3	33,8	56,9	100,0
200 000 - 500 000	9,1	33,0	57,8	100,0
500 000 und mehr	8,4	38,9	52,7	100,0
Gemeinden insgesamt	9,2	32,8	57,9	100,0

¹⁾ Abzüglich Gewerbesteuerumlage.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

letztlich Sache der Länder. Somit haben sie einen großen Einfluß auf den Handlungsspielraum der Gemeinden.

Entwicklung der gemeindlichen Steuerkraft nach Größenklassen

Vergleicht man die gemeindliche Steuerkraft⁴ nach Gemeindegrößenklassen, so zeigt sich, daß die Steuerkraft in den größten westdeutschen Städten beinahe doppelt so hoch war wie in den sehr kleinen Gemeinden (Tabelle 2): In den Großstädten mit über 500 000 Einwohnern betrug sie im Jahre 1992 rund 1 350 DM je Einwohner, während sie in den Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern bei 730 DM lag. Mit zunehmender Gemeindegröße steigt nicht nur die Steuerkraft, sondern es verschiebt sich auch die Struktur der Steuereinnahmen. Während in den Haushalten der sehr kleinen Gemeinden zwei Drittel der Steuereinnahmen aus Einkommensteuern bestehen und in den etwas größeren Gemeinden dieser Anteil bei etwa 60 vH liegt, ist es in den sehr großen Städten nur gut die Hälfte. Dort hat die Gewerbesteuer mit fast 40 vH der Steuereinnahmen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) ein viel größeres Gewicht. Überall hat die Bedeutung der Einkommensteuer zugenommen, in den kleineren Gemeinden stärker als in den Großstädten.

Im zeitlichen Vergleich werden zum Teil beträchtliche Unterschiede sichtbar. In den kleineren Gemeinden ist die Steuerkraft von 1982 bis 1992 um über 70 vH gestiegen, während sie im Durchschnitt der Großstädte nur um 55 vH zugenommen hat. Markant waren die Diskrepanzen bei der Einkommensteuer: Für die kleineren Gemeinden errechnen sich Zuwächse von 75 vH bis 80 vH, für die größeren Städte aber nur Raten von etwa 60 vH; in den Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern betrug der Zuwachs sogar nur 40 vH. Diese Unterschiede konnten nicht durch eine höhere Gewerbesteuerkraft der großen Gemeinden ausgeglichen werden. Im Gegenteil — auch die Gewerbesteuerkraft der kleineren Gemeinden entwickelte sich viel besser. Eine weniger bedeutsame Rolle spielt die Grundsteuer, die nur 9 vH der gemeindlichen Steuerkraft ausmacht. Zudem hat sich ihre Bedeutung verringert. Sie ist für die kleineren Gemeinden von größerem Gewicht als in den übrigen Gemeinden.

Der Einfluß der regionalen bzw. lokalen Wirtschaftskraft auf die gemeindlichen Steuereinnahmen wird deutlich, wenn man ähnlich große Gemeinden vergleicht. Bei den Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern ragen Frankfurt/Main mit 1 841 DM je Einwohner, Düsseldorf (1 747 DM) und München (1 636 DM) heraus, während Dortmund (969 DM) und Duisburg (936 DM) das Schlußlicht bilden. Ähnlich sind die Diskrepanzen bei den mittleren Städten. Hier liegen Leverkusen (1 613 DM), Aschaffenburg (1 535 DM), Heilbronn (1 451 DM) und Ingolstadt (1 422 DM) an der Spitze, während Städte in strukturschwachen Regionen wie Osnabrück, Emden, Bottrop, Hamm und Herne oder auch Kiel, Lübeck und Bremerhaven eine

Steuerkraft von kaum mehr als 900 DM, teilweise sogar noch weniger, aufweisen. Auch die Steuerkraft von kreisangehörigen Gemeinden streut zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen beträchtlich: In den Landkreisen um Stuttgart, in Teilen von Südhessen und um Düsseldorf liegt die Steuerkraft bei 1 300 bis 1 500 DM, im Landkreis München sogar bei über 1 800 DM je Einwohner; hingegen beträgt sie in vielen Landkreisen Niederbayerns, der Oberpfalz, des Weser-Emslandes und des Saarlandes weniger als 700 DM.

Die Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden machte 1992 im Durchschnitt nur 23 vH der Steuerkraft in Westdeutschland aus. Leipzig, die einzige Stadt mit mehr als 500 000 Einwohnern, wies nur knapp 17 vH auf, die kleineren Gemeinden lagen bei rund einem Drittel. Innerhalb Ostdeutschlands streut die Gemeindesteuerkraft nur wenig (Tabelle 3): Am höchsten war sie in den Städten mit 200 000 bis 500 000 Einwohnern (271 DM je Einwohner),

⁴ Die gemeindliche Steuerkraft errechnet sich aus der Realsteuerkraft, bestehend aus den Grundsteuern und der Gewerbesteuer, sowie dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, abzüglich der Gewerbesteuerumlage, die an Länder und Gemeinden fließt. Die Realsteuerkraft wird durch Anwendung „fiktiver“, d.h. landeseinheitlicher Hebesätze ermittelt, um den Einfluß von Hebesatzunterschieden auszuklammern.

Tabelle 3

Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen 1992

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Grundsteuer	Gewerbesteuer	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	Gemeindliche Steuerkraft
DM je Einwohner				
unter 3 000	49	15	169	234
3 000 - 5 000	43	24	169	236
5 000 - 10 000	43	32	168	243
10 000 - 20 000	43	38	168	249
20 000 - 50 000	43	47	171	261
50 000 - 100 000	51	38	170	258
100 000 - 200 000	48	43	171	262
200 000 - 500 000	48	56	167	271
500 000 und mehr	34	24	204	263
Gemeinden insgesamt	45	32	173	250
Struktur in vH				
unter 3 000	20,9	6,6	72,5	100,0
3 000 - 5 000	18,4	10,1	71,5	100,0
5 000 - 10 000	17,6	13,1	69,3	100,0
10 000 - 20 000	17,2	15,2	67,6	100,0
20 000 - 50 000	16,7	17,9	65,5	100,0
50 000 - 100 000	19,7	14,6	65,7	100,0
100 000 - 200 000	18,3	16,3	65,4	100,0
200 000 - 500 000	17,8	20,7	61,5	100,0
500 000 und mehr	13,1	9,2	77,7	100,0
Gemeinden insgesamt	18,0	12,9	69,1	100,0

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Tabelle 4

Einnahmen und Ausgaben der westdeutschen Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen
DM je Einwohner

	Kreisfreie Städte			Kreisangehörige Gemeinden			Kreisfreie Städte			Kreisangehörige Gemeinden		
	mit bis unter Einwohner											
	500 000 und mehr	100 000 ¹⁾ bis unter 500 000	20 000 bis unter 100 000	20 000 bis unter 100 000	5 000 bis unter 20 000	bis 5 000	500 000 und mehr	100 000 bis unter 500 000	20 000 bis unter 100 000	20 000 bis unter 100 000	5 000 bis unter 20 000	bis 5 000
	1982						1989					
Einnahmen	3 006	2 346	2 251	1 724	1 478	1 245	4 146	3 274	3 057	2 352	2 008	1 666
Steuern	1 311	969	905	806	648	513	1 906	1 427	1 232	1 198	964	747
Gebühren	400	331	303	209	154	97	600	460	370	291	213	135
vom Bund/Land	727	619	526	388	358	339	835	811	787	474	467	450
dar. für Investitionen	235	148	184	119	113	117	212	157	189	132	156	171
Sonstige	568	427	517	322	318	296	805	576	668	389	364	334
Ausgaben	4 083	3 254	2 843	2 336	1 971	1 621	4 215	3 209	2 998	2 314	1 945	1 620
Personalausgaben	1 160	1 061	891	628	418	228	1 198	1 046	939	622	412	228
Lfd. Sachaufwand	771	548	465	414	348	236	796	541	490	410	343	236
Zinsausgaben	222	163	133	101	70	45	229	161	141	100	69	45
Transfers an Dritte	552	411	370	153	59	26	888	651	615	198	95	43
Sachinvestitionen	658	466	630	456	468	453	651	517	610	528	596	612
Sonstige	721	605	354	584	609	633	453	294	203	456	430	456
Finanzierungssaldo	−1 077	−908	−593	−612	−493	−375	−69	65	59	38	62	46
	1991						1993					
Einnahmen	4 456	3 524	3 266	2 569	2 186	1 847	4 920	3 959	3 468	2 899	2 469	2 080
Steuern	2 027	1 515	1 312	1 296	1 044	814	2 084	1 589	1 372	1 431	1 177	906
Gebühren	722	528	423	336	240	147	809	635	506	411	269	164
vom Bund/Land	950	906	812	514	504	485	1 152	1 091	996	594	549	499
dar. für Investitionen	206	168	221	153	177	188	233	184	195	151	172	197
Sonstige	756	575	719	423	398	400	884	656	664	469	462	481
Ausgaben	4 795	3 630	3 455	2 619	2 197	1 832	5 276	4 227	3 565	2 998	2 517	2 113
Personalausgaben	1 371	1 177	1 062	696	466	258	1 478	1 286	1 064	780	528	286
Lfd. Sachaufwand	920	624	569	464	381	265	923	728	614	528	422	285
Zinsausgaben	272	177	158	110	77	53	330	202	177	121	82	58
Transfers an Dritte	958	712	665	218	112	54	1 236	954	792	304	143	64
Sachinvestitionen	740	577	731	594	675	696	715	614	631	617	736	794
Sonstige	534	363	270	537	486	507	590	441	283	647	606	626
Finanzierungssaldo	−340	−106	−189	−50	−11	15	−356	−267	−97	−99	−48	−34
	Veränderungen 1993 gegenüber 1989 in vH						Veränderungen 1993 gegenüber 1982 in vH					
Einnahmen	18,7	20,9	13,5	23,2	23,0	24,8	63,7	68,8	54,1	68,1	67,0	67,0
Steuern	9,4	11,3	11,4	19,4	22,0	21,4	59,0	63,9	51,7	77,6	81,5	76,6
Gebühren	34,8	38,2	36,6	41,4	26,3	21,4	102,1	92,1	66,7	96,6	74,8	69,9
vom Bund/Land	38,0	34,5	26,7	25,3	17,6	11,0	58,6	76,2	89,5	53,2	53,4	47,1
dar. für Investitionen	9,9	16,9	3,1	14,9	10,1	15,1	−0,5	24,1	6,1	27,6	52,2	67,6
Sonstige	9,9	14,0	−0,6	20,5	27,1	43,9	55,7	53,7	28,5	45,8	45,2	62,4
Ausgaben	25,2	31,7	18,9	29,5	29,4	30,5	29,2	29,9	25,4	28,3	27,7	30,4
Personalausgaben	23,4	23,0	13,3	25,5	27,9	25,7	27,4	21,3	19,5	24,3	26,3	25,7
Lfd. Sachaufwand	15,9	34,6	25,3	28,8	23,1	20,9	19,6	32,8	32,1	27,6	21,5	20,8
Zinsausgaben	44,2	25,9	26,0	21,0	18,4	29,2	48,9	24,1	32,9	19,9	16,9	29,1
Transfers an Dritte	39,3	46,5	28,7	53,5	50,6	48,3	124,2	132,2	114,1	98,8	141,3	146,8
Sachinvestitionen	9,9	18,9	3,5	16,9	23,5	29,7	8,8	31,8	0,2	35,2	57,3	75,2
Sonstige	30,2	50,2	39,8	41,8	40,9	37,2	−18,1	−27,1	−20,0	10,7	−0,4	−1,1

¹⁾ Einschließlich kreisangehörige Gemeinden mit 100 000 bis unter 200 000 Einwohner.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

am niedrigsten in den Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern (234 DM je Einwohner). Die niedrige Steuerkraft reflektiert vor allem die geringe originäre Wirtschaftskraft Ostdeutschlands und ist nur zum geringen Teil darauf zurückzuführen, daß die Gewerbesteuerkraft dort nicht erhoben wird: Je Einwohner gerechnet erreichte die Gewerbesteuerkraft der ostdeutschen Gemeinden nur 7 vH des westdeutschen Niveaus. Die geringe Streubreite des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ist Ausdruck der noch relativ geringen Unterschiede bei den ostdeutschen Einkommen.

Kommunalhaushalte nach Größenklassen

Nicht nur die Steuerkraft, sondern auch das Niveau der übrigen Einnahme- wie Ausgabearten der Gemeinden variiert in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl (Tabelle 4). Bei den Einnahmen ist es insbesondere das Gebührenaufkommen, das sehr stark schwankt; es ist in den sehr großen Städten Westdeutschlands fünfmal so hoch wie in den kleinen Gemeinden. Die Großstädte bieten nicht nur weit mehr gebührenfinanzierte Leistungen an, auch der Anteil der Gebührenhaushalte mit hohen Kostendeckungsgraden — Abwasser, Abfall, Straßenreinigung, Schlachthöfe — ist viel höher. Die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich streuen etwa in dem Maße wie die gemeindliche Steuerkraft: Die Großstädte erhalten je Einwohner fast doppelt so hohe Zahlungen vom Land wie die kleinen Gemeinden. In den laufenden Zuweisungen der Länder sind freilich auch die Erstattungen für jene Kosten enthalten, die den Kommunen durch die Aufnahme und Betreuung von Aussiedlern und Asylbewerbern entstanden sind.

Die Ausgabenseite ist ein Spiegel der Einnahmen. Pro Kopf der Bevölkerung geben die sehr großen Städte in Westdeutschland zweieinhalbmal so viel aus wie die sehr kleinen Gemeinden. Gravierend sind die Diskrepanzen bei den Transferzahlungen, die weitgehend aus den sozialen Leistungen bestehen. Dies liegt vor allem daran, daß der Anteil alter Menschen, die auf Übernahme der Pflegekosten angewiesen sind, in den großen Städten viel größer ist, ebenso sind die Kosten pro Fall höher. Darüber hinaus sind infolge der vielen Langzeitarbeitslosen in den Großstädten deren Sozialhilfelasten stark expandiert. Aber auch die Personalausgaben weisen sehr große Unterschiede auf, was darauf zurückzuführen ist, daß die größeren Städte als zentrale Orte weit mehr kommunale Leistungen anbieten als die kleineren Gemeinden. Die verschiedenen hohen Zinsbelastungen sind Folge der sehr viel höheren Verschuldung der Großstädte. Hingegen ist die Streubreite der Investitionsausgaben je Kopf gering: Teilweise dürften sich darin die „Kosten der Kleinheit“ spiegeln; weil „economies of scale“ nicht zum Tragen kommen, sind die Investitionskosten für kleine Gemeinden relativ hoch. Die bessere Finanzausstattung erlaubt aber auch höhere Investitionsausgaben; unterstützt wird dies durch die Praxis des kommunalen Finanzausgleichs, denn die Investitions-

zuweisungen aus den Landeshaushalten sind auf die einzelnen Gemeindegrößenklassen relativ gleichmäßig verteilt.

In den achtziger Jahren hatte sich die kommunale Finanzlage in allen Größenklassen nachhaltig verbessert. Zwar mußten die sehr großen Städte — anders als die übrigen Gemeinden — auch 1989 noch Defizite hinnehmen, doch war der „Swing“ größer als anderswo: Während ihr Fehlbetrag 1982 bei 1 077 DM pro Kopf gelegen hatte, waren es 1989 nur noch 69 DM. Zu Beginn der neunziger Jahre verschlechterte sich in Westdeutschland die Finanzlage der sehr großen Städte stärker als die der anderen Gemeinden: Je Einwohner gerechnet stiegen die Defizite bis 1991 auf 340 DM. Doch auch die Großstädte mit mehr als 100 000 Einwohnern und die mittleren Städte schlossen mit hohen Defiziten ab, während die kleineren Gemeinden zunächst sogar noch Überschüsse erzielen konnten. Nach 1991 verschlechterte sich vielerorts die Situation nochmals⁵. Nun rutschten auch die Haushalte der kleinen Gemeinden ins Minus. Besonders stark sind in dieser Phase die Defizite der Städte mit 100 000 bis 500 000 Einwohnern gestiegen, während sich die Finanzklemme der Gemeinden mittlerer Größe etwas gelockert hat.

Alles in allem zeigt sich, daß fast über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg die größeren und großen Städte ständig mit Finanzproblemen zu kämpfen hatten und ihre Situation nun bedrohlich geworden ist. Dagegen nehmen sich die Finanzprobleme der kleineren Gemeinden vergleichsweise bescheiden aus. Der wohl wichtigste Grund für diesen strukturellen Unterschied liegt auf der Einnahmenseite und hier bei den Steuereinnahmen: Sie sind in den mittleren und kleinen Gemeinden von 1989 bis 1993 nahezu doppelt so stark gestiegen wie in den großen Städten; freilich war der höhere Zuwachs begleitet von einem geringeren Anstieg bei den Länderzuweisungen und -zuschüssen. Ihre günstigere Finanzlage setzte die kleinen Gemeinden auch in die Lage, mehr als die größeren Städte zu investieren.

Für Ostdeutschland liegen vollständige Ergebnisse nach Gemeindegrößenklassen nur für 1993 vor⁶ (Tabelle 5). Im Vergleich zu Westdeutschland war die Finanzsituation der mittleren und kleineren Städte dort weitaus schlechter, in den großen Städten waren die Unterschiede indes längst nicht so kraß. Eine Ausnahme ist Leipzig, das 1993 Finanzierungsüberschüsse erzielte; die Stadt bildet auch insofern eine Ausnahme, als für sie offensichtlich nicht das

⁵ Die Daten für 1993 basieren auf einer Sonderauswertung der vierteljährlichen Kassenergebnisse, die das Statistische Bundesamt für das DIW vorgenommen hat. Damit ein Vergleich mit den jährlichen Rechnungsergebnissen der kommunalen Haushalte möglich ist, wurden die Jahresergebnisse 1991 mit den jeweiligen Zuwachsraten der Daten aus der Vierteljahresstatistik fortgeschrieben.

⁶ In der Statistik für 1991 fehlen die Ergebnisse der sächsischen Kommunen.

Tabelle 5

Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen 1993

	Kreisfreie Städte			Kreisangehörige Gemeinden		
	mit bis unter Einwohnern					
	500 000 und mehr	100 000 bis unter 500 000	20 000 bis unter 100 000	20 000 bis unter 100 000	5 000 bis unter 20 000	bis 5 000
	DM je Einwohner					
Einnahmen	2 723	3 659	3 503	2 196	2 697	2 677
Steuern	351	428	342	363	364	314
Gebühren	379	391	378	146	146	114
vom Bund/Land	1 710	1 888	1 843	975	1 021	1 039
dar. für Investitionen	72	434	510	368	641	650
Sonstige	283	951	941	712	1 165	1 209
Ausgaben	2 681	3 997	3 848	2 451	2 910	2 947
Personalausgaben	1 037	1 484	1 450	873	880	804
Lfd. Sachaufwand	505	792	736	405	438	386
Zinsausgaben	27	60	40	51	68	67
Transfers an Dritte	569	811	714	139	89	41
Sachinvestitionen	529	834	870	807	1 231	1 320
Sonstige	14	15	36	176	204	330
Finanzierungssaldo	42	—338	—345	—255	—213	—270
	in vH der westdeutschen Gemeinden					
Einnahmen	55,3	92,4	101,0	75,8	109,2	128,7
Steuern	16,8	26,9	24,9	25,4	31,0	34,7
Gebühren	46,8	61,6	74,7	35,6	54,5	69,7
vom Bund/Land	148,4	173,1	184,9	164,1	185,9	208,2
dar. für Investitionen	31,0	235,9	261,8	243,2	373,1	330,4
Sonstige	32,0	144,9	141,7	151,7	252,1	251,4
Ausgaben	50,8	94,6	107,9	81,8	115,6	139,5
Personalausgaben	70,1	115,4	136,3	111,9	166,8	280,8
Lfd. Sachaufwand	54,7	108,8	119,9	76,7	103,8	135,3
Zinsausgaben	8,1	29,7	22,8	42,4	83,4	115,3
Transfers an Dritte	46,1	85,1	90,2	45,7	61,9	63,4
Sachinvestitionen	74,0	135,8	137,9	130,8	167,2	166,3
Sonstige	2,4	3,5	12,6	27,2	33,7	52,6
Finanzierungssaldo	.	126,4	355,2	257,4	442,0	805,5

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Muster gilt, daß mit steigender Einwohnerzahl auch der Finanzbedarf pro Kopf größer wird.

In der Summe hatten die ostdeutschen Gemeinden je Einwohner fast gleich hohe Mittel wie die westdeutschen zur Verfügung, doch gaben sie mehr aus, der Personalaufwand übertraf das westdeutsche Niveau um fast ein Drittel, bei den Sachinvestitionen waren es sogar knapp 60 vH. Weit stärker als im Westen wird das Bild in Ostdeutschland von den kleinen Gemeinden geprägt, und hier sind die Unterschiede, insbesondere bei den Personalausgaben, noch viel größer. Auch die Einnahmen je Einwohner weichen gegenüber den kleineren westdeutschen Kommunen — und zwar nach oben — ab, was insbesondere auf die hohen Zuweisungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ zurückzuführen ist, die nicht auf der Grundlage „veredelter“, sondern ungewichteter Einwohnerzahlen geleistet

werden. Dies und die Tatsachen, daß zum einen die Gewerbesteuer in Ostdeutschland als kommunale Einnahmequelle nur von geringer Bedeutung ist und zum anderen die Einkommensunterschiede noch ziemlich gering sind, erklären, warum die kommunalen Einnahmen viel weniger in Abhängigkeit von der Gemeindegröße streuen als in Westdeutschland.

Perspektiven für 1994/95

Die Finanzsituation der westdeutschen Gemeinden wird sich 1994 kaum verbessern. Zwar wird sich der Zuwachs bei den Ausgaben nochmals deutlich abschwächen, doch werden auch die Einnahmen nur wenig steigen; sie dürften jeweils um 1 vH zunehmen. Die Finanzierungsdefizite werden kaum geringer ausfallen als 1993 (knapp 9 Mrd. DM). Dabei werden die Haushalte der größeren Städte vor-

aussichtlich wiederum mit einem schlechteren Ergebnis abschließen als die der kleineren Gemeinden.

Die einzelnen Ausgabearten nehmen einen sehr unterschiedlichen Verlauf. Während die sozialen Leistungen abermals überdurchschnittlich expandieren dürften (7 vH), ist bei den Personalausgaben der Zuwachs auf weniger als 2 vH zu veranschlagen; die tarifliche Erhöhung der Löhne und Gehälter schlägt lediglich mit 1 vH zu Buche. Infolge der hohen Finanzierungsdefizite in den vergangenen Jahre steigen auch die Zinszahlungen kräftig. Weitere Einschränkungen sind bei den Investitionsausgaben zu erwarten. Wie immer in Phasen spärlich sprudelnder Einnahmequellen versuchen die Gemeinden, Ausgaben durch das Streichen von Investitionsprojekten einzusparen. Unter Druck geraten die Gemeinden auch deshalb, weil die Länder ebenfalls in Finanznöten stecken und ihre Zuweisungen für investive Zwecke kürzen werden. Die Schlüsselzuweisungen sind an die Steuereinnahmen der Länder gekoppelt und werden sich vermutlich kaum erhöhen. Mit einem Rückgang ist bei den gemeindlichen Steuereinnahmen zu rechnen (–1,5 vH), weil die Gewerbesteuer (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) nochmals kräftig, schätzungsweise um 7 vH, schrumpfen wird. Dieser Rückgang ist nicht nur rezessionsbedingt, sondern auch Folge von Steuerrechtsänderungen, insbesondere der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage im Rahmen des Standortsicherungsgesetzes⁷.

Die Finanzlage der ostdeutschen Gemeinden wird sich 1994 ebenfalls nur wenig verbessern, obwohl dort die Steuereinnahmen — ausgehend von sehr niedrigem Niveau — um ein Fünftel steigen und die Personalausgaben stagnieren dürften. Der Ausgabenzuwachs wird insbesondere bestimmt von dem Anstieg der sozialen Leistungen. Trotz der enormen Zunahme der Steuereinnahmen wird sich das Steuerkraftgefälle zwischen west- und ostdeutschen Kommunen nur wenig verringern.

Die Entwicklung im Jahre 1995 wird im Zeichen der Neuordnung des staatlichen Finanzsystems stehen. Mit dem „Föderalen Konsolidierungsprogramm“ wird eine dauerhafte Finanzierung des Aufholprozesses in Ostdeutschland sowie die gerechte Verteilung der Finanzierungslasten auf die verschiedenen Haushaltsebenen angestrebt. Vor allem geht es um die Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern. Von diesen Regelungen werden die Gemeindehaushalte erheblich getroffen, denn es verändert sich dadurch auch die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehende Verbundmasse.

Insgesamt werden infolge des „Föderalen Konsolidierungsprogramms“ etwa 47 Mrd. DM nach Ostdeutschland und 8 Mrd. DM nach Berlin fließen⁸. Die finanzstarken alten Bundesländer werden mit reichlich 20 Mrd. DM belastet, während die finanzschwachen alten Bundesländer aus dem Umverteilungstopf über 7 Mrd. DM erhalten werden. Allerdings entsprechen diese Beiträge nicht den effektiven Be- und Entlastungen, denn es müssen die dann

entfallenden Regelungen (z.B. Fonds Deutsche Einheit, Berlinhilfe, Steuererhöhungen) gegengerechnet werden: Per saldo dürften die westdeutschen Länder und ihre Gemeinden mit rund 9 Mrd. DM belastet werden, während die neuen Länder (ohne Berlin) fast 15 Mrd. DM zusätzlich erhalten.

Wie hoch die Finanzierungsbeiträge der westdeutschen Kommunen sein werden, wird letztlich von den alten Ländern bestimmt: In Anlehnung an die Finanzierungsregelungen des Fonds „Deutsche Einheit“ wollen sie ihre Kommunen mit 40 vH an den Lasten des „Föderalen Konsolidierungsprogramms“ beteiligen⁹. Legt man die Belastungen der westdeutschen Flächenländer zugrunde und läßt die Entlastungen außer acht, so errechnet sich für die westdeutschen Gemeinden ein Anteil von 6 Mrd. DM, der über eine höhere Gewerbesteuerumlage finanziert werden soll. Hinzu kommen die Finanzierungsbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“ in Höhe von 2,5 Mrd. DM; sie werden jeweils zur Hälfte über eine höhere Gewerbesteuerumlage und über Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich aufgebracht. Insgesamt müssen die westdeutschen Kommunen 1995 also rund 8½ Mrd. DM zur Finanzierung der deutschen Einheit beitragen (1994: knapp 2 Mrd. DM). Dies bedeutet, daß es auch 1995 nur bedingt gelingen wird, die kommunalen Defizite in Westdeutschland zu verringern, und auch nur, wenn die Entlastung der Gemeinden durch die Einführung der Pflegeversicherung berücksichtigt wird. Die Finanzlage der ostdeutschen Gemeinden dürfte sich indes entspannen.

Ein Problem ist der immer stärkere Gebrauch der Gewerbesteuerumlage als Finanzierungsinstrument. Dadurch werden Städte mit einem hohen Gewerbesteueraufkommen, also in der Regel wirtschaftsstarke Gemeinden, benachteiligt, während Gemeinden mit einem hohen Zufluß aus der Einkommensteuer — insbesondere die Umlandgemeinden — weniger stark belastet werden.

Zur Reform der Gemeindefinanzen

Die finanzielle Situation der Kommunen bleibt weiterhin prekär, dramatisch ist sie insbesondere in den größeren Städten der strukturschwachen Regionen. Freilich ist ein Teil der Finanzprobleme in Westdeutschland „hausgemacht“, und die Gemeinden müssen — wenn die Rezession überwunden ist — auf der Ausgabenseite mit der Konsolidierung beginnen. Dies wird nicht leicht sein:

⁷ Die Anhebung der Gewerbesteuerumlage um mehr als 1 Mrd. DM wird damit begründet, daß die Gemeinden von den Mindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer nicht betroffen sind.

⁸ Vgl. im einzelnen Föderales Konsolidierungsprogramm: Trägt die Neuordnung der staatlichen Finanzen zur Lösung der Finanzprobleme bei? Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 45/93.

⁹ Vgl. Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1994. In: Der Städtetag, Heft 3/1994, S. 149.

- Geschont werden müssen jene Infrastrukturausgaben, die für die Standortsicherung unabdingbar sind.
- Den Umfang der sozialen Leistungen können die Kommunen nicht autonom bestimmen.
- Sparpotentiale werden vor allem im administrativen Bereich gesucht werden müssen, der im kommunalen Bereich aber enger gesteckt ist als etwa auf Länderebene.

Einige Probleme werden mit dem Konjunkturaufschwung gelöst; zudem wird die Einführung der Pflegeversicherung Entlastung bringen. Dennoch verbleiben gravierende Strukturprobleme. Seit Jahren sind sie bekannt, und zahlreiche Lösungsansätze für die längst fällige Gemeindefinanzreform sind entwickelt worden. Doch hat es die Politik nicht geschafft, die Vorschläge in die Realität umzusetzen. Im Gegenteil, sie hat die Probleme noch verschärft — man denke vor allem an die Aushöhlung der Gewerbesteuer.

Ziel der Gemeindefinanzreform muß es sein, die Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Einnahmen zu mildern und Steuerkraftunterschiede zwischen Gemeinden gleicher Größe und Funktion abzubauen. Je mehr dies gelingt, um so geringer wird die Abhängigkeit der Gemeinden von den Zuweisungen der Länder. Die eklatante Steuerkraftschwäche der ostdeutschen Gemeinden erhöht die Anforderungen an ein leistungsfähiges kommunales Finanzsystem.

Wohl von kaum einer Seite wird die Notwendigkeit einer kommunalen Finanzreform bestritten. Einigkeit besteht auch darin, daß zur Stärkung der kommunalen Steuerkraft die Gewerbeertragsteuer wegen ihrer Konjunkturanfälligkeit ungeeignet ist. Hinzu kommt, daß die Gewerbesteuer als Folge wiederholter Heraufsetzungen der Freibeträge inzwischen nur noch von größeren Betrieben erbracht wird. Eine Erhöhung des kommunalen Einkommensteueranteils würde die Kernstadt-Umland-Problematik noch verstärken. Die Wissenschaft und auch der Deutsche Städtetag präferieren aus diesen Gründen die Einführung einer kommunalen Wertschöpfungssteuer. Bemessungsgrundlage wäre die Wertschöpfung der örtlichen Wirtschaft: Lohnsumme, Gewinne, Abschreibungen und Zinsen. Mit der Lohnsumme würde das ertragsunabhängige Element gestärkt und das Steueraufkommen weniger stark schwanken. Die breitere Steuerbemessungsgrundlage sollte einhergehen mit einer erweiterten Steuerpflicht (keine Freibeträge, Einbeziehung der freien Berufe, der Land- und Forstwirtschaft und der öffentlich-rechtlichen Körperschaften). Teilweise könnten die zusätzlichen Einnahmen zur Finanzierung von Hebesatzsenkungen ver-

wendet werden, wodurch jene Betriebe, auf die sich derzeit die Gewerbesteuerzahlungen konzentrieren, entlastet würden.

Wegen des vehementen Widerstandes der Wirtschaft strebt der Deutsche Städtetag nunmehr eine Kompromißlösung an¹⁰. Danach wird an der Gewerbesteuer festgehalten, doch sollen über niedrigere Meßzahlen das Gewerbesteueraufkommen gesenkt und die Mindereinnahmen durch eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer mehr als ausgeglichen werden.

Wohl würde dieser Ansatz die Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Steuereinnahmen reduzieren. Ein großer Vorteil wäre auch, daß sich — unabhängig von der örtlichen Wirtschaftskraft — der Finanzstatus der ostdeutschen Gemeinden nachhaltig verbessern würde, denn der Anteil der Steuern an den Einnahmen würde sich kräftig erhöhen. Formal wären auch die beiden wesentlichen Prinzipien der Gemeindesteuern — Hebesatzrecht und Bezug zur örtlichen Produktion — erfüllt. Materiell würden sie aber verwässert, denn die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden nähmen ab, und der Äquivalenzgedanke verlöre als Begründung an Bedeutung. Noch gewichtiger sind steuersystematische und verteilungspolitische Einwände: Auch wenn der Städtetag mit seinem Kompromißvorschlag eine Verteilung des kommunalen Umsatzsteueranteils anhand von Indikatoren für die lokale Wirtschaftstätigkeit anstrebt, ist und bleibt die Umsatzsteuer eine Verbrauchsteuer, während die Gewerbesteuer eine Produktionssteuer ist. Vor allem aber kommt eine Senkung der Gewerbesteuer unmittelbar den Unternehmen zugute, und es ist keineswegs sicher, daß sie diese Entlastungen an die Käufer ihrer Produkte weitergeben. Eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer impliziert indes höhere Mehrwertsteuersätze, was wiederum zur Folge hätte, daß die unteren und mittleren Einkommensbezieher stärker belastet würden; bereits in den letzten Jahren hatten diese Einkommensgruppen überdurchschnittlich an der Erhöhung der indirekten Steuern und Sozialabgaben zu tragen.

Fazit: Der Kompromißvorschlag des Deutschen Städtetages kann inhaltlich nicht befriedigen. Doch zeichnen sich generell politische Entscheidungen nicht dadurch aus, daß sie „first best“-Lösungen sind. Insofern ist die Wahrscheinlichkeit, daß dieser Vorschlag von der Politik umgesetzt wird, relativ hoch zu veranschlagen, zumal auch die Wirtschaft dahintersteht. Für die ostdeutschen Gemeinden jedenfalls wäre der Vorschlag zunächst von Vorteil.

¹⁰ Vgl. Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1994. In: Der Städtetag, Heft 2/1993, S. 127 ff.

Russische Energiewirtschaft: Zögerliche Neuorientierung

Die Primärenergieproduktion in der Russischen Föderation sinkt seit fünf Jahren kontinuierlich. Da trotz starker wirtschaftlicher Einbrüche der Primärenergieverbrauch nur relativ langsam abnimmt, verengt sich der Spielraum für Energieexporte. Aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten bei den übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion bemüht sich die Russische Föderation, einen Teil ihrer Exporte in Hartwährungsländer umzulenken. Hohe und stabile Energieausfuhren, insbesondere nach Westeuropa, sind allerdings nur möglich, wenn sich die Russische Föderation mit anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion über die Aufteilung des ehemals gemeinsamen Transportsystems und über dessen künftige Nutzungsmöglichkeiten einigt.

Die gegenwärtige Förderkrise scheint vor allem durch eine Energiepolitik verursacht zu werden, die die Energiewirtschaft vor die Aufgaben stellt, die Lasten des realwirtschaftlichen Anpassungsprozesses zu tragen, gleichzeitig einen hohen Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen zu leisten und überdies die Erwirtschaftung von Devisenerlösen zu gewährleisten. Mit diesen wirtschaftlichen Aufgaben, die zudem zueinander im Spannungsverhältnis stehen, ist der Energiesektor aber überfordert.

Energiewirtschaftliche Lage: Starke Produktionseinbrüche bei nur langsam sinkendem Verbrauch

Die Primärenergieproduktion in der Russischen Föderation ist 1993 im Vergleich zum Vorjahr um nahezu 7 vH gesunken. Starke Produktionseinbrüche gab es bei der Erdölgewinnung (12 vH) und der Kohleförderung (10 vH). Die Produktion von Erdgas, die in den Vorjahren stagnierte, nahm 1993 um 3,5 vH ab. In den ersten vier Monaten 1994 ist die Erdölförderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um weitere 15 vH gesunken, die Erdgasförderung um 1 vH¹.

Die Erdölproduktion ging 1993 um 47 Mill. t auf 352 Mill. t zurück und fiel damit auf das Förderniveau vom Anfang der 70er Jahre. Doch selbst dieses niedrige Niveau konnten die Energiebetriebe nicht aus eigener Kraft, sondern nur mit staatlicher Unterstützung bei der Wiederinbetriebnahme stillgelegter Bohrlöcher und dem Aufschluß neuer Felder erreichen². In der Förderregion Tjumen', in der weiterhin zwei Drittel des russischen Erdöls gefördert werden, war mit 30 Mill. t der mengenmäßig stärkste Rückgang zu verbuchen³. Hier haben die großen Lagerstätten ihren Produktionshöhepunkt längst überschritten. Daher mußten zur Sicherung eines hohen Förderniveaus künftig verstärkt kleinere, aber kostengünstigere Felder zur Produktionsreife gebracht werden. Allerdings hat sich die Bohrtätigkeit in der Russischen Föderation 1993 im Vergleich zum Vorjahr um 10 vH vermindert⁴. Die notwendigen Prospektierungs- und Erschließungsarbeiten sind wegen Geldmangels gefährdet⁵. Stärker noch als die Rohölförderung ist im vergangenen Jahr die Erdölverarbeitung gesunken. Infolgedessen wurden 1993 jeweils 15 vH weniger Diesel und Benzin produziert als im Vorjahr. Dabei spielen nach wie vor moderne Verfahren zur Weiterverarbeitung (u.a. Cracking) eine nur untergeordnete Rolle.

Nachdem die Erdgasproduktion seit Anfang der 90er Jahre stagnierte, mußte 1993 erstmalig ein Produktionsrückgang, um 22 Mrd. m³, auf 618 Mrd. m³ hingenommen

werden. Dabei war auch bei Erdgas der mengenmäßig stärkste Rückgang (17 Mrd. m³) in der wichtigen Förderregion Tjumen' zu verzeichnen, die nach wie vor mehr als neun Zehntel zum russischen Erdgasaufkommen beiträgt.

Die Kohlegewinnung belief sich 1993 bei Braunkohle auf nur noch 116 Mill. t (1992: 125 Mill. t), bei Steinkohle auf 189 Mill. t (1992: 213 Mill. t). Überdurchschnittlich stark sank die Gewinnung in wichtigen Förderregionen, so in Kansk-Ačinsk (19 vH) und Kuzneck (11 vH). Der Anteil von Kohle, die im Tagebau relativ kostengünstig zu gewinnen ist, hat sich 1993 auf 54 vH vermindert (1991: 60 vH)⁶. Insgesamt wurden im vergangenen Jahr Förderkapazitäten von 11 Mill. t stillgelegt. Die Rückgänge in der Kohlegewinnung sind nicht nur, wie in den Vorjahren, Folge der Streiks, technischer Probleme, mangelnder Zulieferungen und sinkender Investitionen. Vielmehr wurde 1993 für die Kohleindustrie der Nachfragerückgang bei wichtigen Verbrauchern spürbar, der z.T. auf die gestiegenen Tarife für den Transport von Kohle zurückzuführen sein dürfte⁷.

¹ Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii v janvare — aprele 1994 g. Moskau 1994, S. 14.

² Ministerstvo Ekonomiki Rossijskoj Federacii, Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Priloženija k dokladu 'O položeniei rossijskoj ekonomiki v 1993 godu i perspektivach ee razvitija na 1994 god. Moskau 1994, S. 3.

³ Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii. 1993 g. Moskau 1994, S. 215 ff.

⁴ Ministerstvo Ekonomiki Rossijskoj Federacii, Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: O položeniei rossijskoj ekonomiki v 1993 godu i perspektivach ee razvitija na 1994 god. Moskau 1994, S. 35.

⁵ VWD-Osteuropa vom 28. April 1994, S. 8.

⁶ Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no..., a.a.O., S. 19. In den vom Wirtschaftsministerium zusammen mit Goskomstat veröffentlichten Daten wird der Anteil mit 56 vH angegeben. Vgl. Ministerstvo Ekonomiki Rossijskoj Federacii, Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: O položeniei..., a.a.O., S. 36.

⁷ Ekonomika i žizn', Nr. 15/1994, S. 4.

Primärenergiegewinnung in Rußland nach Energieträgern 1985-1993

Jahr	Insgesamt	Braunkohlen	Steinkohlen	Erdöl	Erdgas	Wasserkraft	Kernkraft	Sonstige ¹⁾
	Exa-Joule	Mill. t			Mrd. m³	Mrd. KWh		P J
1985	49,7	140	255	542	462	160	99	797
1986	52,3	145	263	561	503	164	105	816
1987	54,3	147	268	569	544	163	120	750
1988	56,1	152	274	569	590	161	126	788
1989	56,0	142	268	552	616	160	128	773
1990	55,1	137	257	516	641	167	118	759
1991	52,0	131	223	461	643	165	120	757
1992	49,0	125	213	399	640	172	120	770
1993	45,7	116	189	352	618	174	119	790
Anteile in vH								
1985	100,0	3,5	11,7	45,7	32,4	3,1	1,9	1,6
1986	100,0	3,4	11,5	45,0	33,6	3,0	1,9	1,6
1987	100,0	3,3	11,3	44,0	35,0	2,9	2,1	1,4
1988	100,0	3,3	11,1	42,5	36,7	2,8	2,2	1,4
1989	100,0	3,1	10,9	41,3	38,3	2,8	2,2	1,4
1990	100,0	3,1	10,7	39,3	40,6	2,9	2,1	1,4
1991	100,0	3,1	9,8	37,2	43,2	3,1	2,2	1,5
1992	100,0	3,1	9,9	34,1	45,6	3,4	2,4	1,6
1993	100,0	3,1	9,5	32,3	47,2	3,7	2,5	1,7
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH								
1986	5,2	3,2	3,2	3,5	8,9	2,8	5,9	2,4
1987	3,8	1,6	1,7	1,5	8,2	-1,1	14,4	-8,1
1988	3,4	3,3	2,2	-0,1	8,3	-1,0	4,7	5,1
1989	-0,1	-6,9	-1,9	-2,9	4,4	-0,7	1,6	-2,0
1990	-1,8	-3,0	-4,1	-6,5	4,0	4,4	-7,7	-1,7
1991	-5,6	-4,9	-13,4	-10,7	0,4	-1,1	1,4	-0,3
1992	-5,7	-4,6	-4,7	-13,5	-0,4	4,2	-0,4	1,7
1993	-6,8	-6,8	-11,1	-11,7	-3,5	1,2	-0,4	2,6

1) Holz, Torf, Schiefer.

Quellen: Nationale Statistiken; Datenbank Energie-Osteuropa des DIW.

Die Produktion von Primärstrom (Kernenergie, Wasserkraft) entwickelte sich 1993 relativ stabil. Die Elektrizitätserzeugung in Wasserkraftwerken ist um 1 vH gestiegen. Die Atomstromproduktion, die im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig (0,5 vH) sank, ist am gesamten Stromaufkommen nach wie vor mit einem Anteil von 12,5 vH beteiligt. Über zwei Drittel des Stromaufkommens werden in fossil befeuerten Kraftwerken produziert. Hier hat sich die Struktur der Einsatzbrennstoffe weiterhin zugunsten von Gas (63 vH) und zu Lasten von Kohle (26 vH) und Mineralöl (11 vH) verschoben⁸.

Der *Primärenergieverbrauch* ist 1993 zwar deutlich, um 6,5 vH (1992: -3,5 vH), gesunken. Die Energieintensität

ist bei stark rückläufiger Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt: -12 vH) aber nochmals gestiegen. Nach offiziellen Angaben nahm sie, bezogen auf die gesamte Produktionsleistung, um fast 11 vH gegenüber 1992 zu⁹. Pro Einwohner wurden etwa 240 Gigajoule (GJ) verbraucht; das sind etwa 35 vH mehr als in Deutschland.

⁸ Ministerstvo Ekonomiki Rossijskoj Federacii, Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: O položenii..., a.a.O., S. 34.

⁹ Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no..., a.a.O., S. 83.

Primärenergieverbrauch Rußlands und seine Struktur 1985 bis 1993

Jahr	Braunkohlen	Steinkohlen	Mineralöle	Erdgas	Strom ¹⁾	Kernkraft	Sonstige	Insgesamt
	Anteile in vH							Exa-Joule
1985	4,9	17,7	32,2	35,8	4,4	2,7	2,3	35,4
1986	4,8	17,4	31,3	37,1	4,3	2,8	2,2	36,8
1987	4,8	17,2	30,5	38,4	4,0	3,1	2,0	37,6
1988	4,8	17,0	29,6	39,4	3,9	3,2	2,0	38,7
1989	4,5	16,6	29,9	39,9	3,9	3,2	2,0	38,7
1990	4,2	15,4	27,2	44,5	3,9	2,9	1,9	39,9
1991	4,1	13,8	28,1	45,2	3,9	2,9	1,9	39,6
1992	4,0	13,7	25,8	47,2	4,3	3,0	2,0	38,2
1993	4,0	13,3	23,2	49,4	4,7	3,2	2,2	35,7

¹⁾ Wasserkraft, Außenhandelsaldo.

Quellen: Nationale Statistiken; Datenbank Energie-Osteuropa des DIW.

Der inländische Verbrauch von Mineralöl hat 1993 überdurchschnittlich abgenommen, und zwar um fast 16 vH, der Kohleverbrauch um 9 vH und der inländische Erdgasverbrauch um lediglich 2 vH. Aufgrund dieser ungleichmäßigen Entwicklung hat sich die Struktur des Primärenergieverbrauchs erneut zugunsten von Erdgas verschoben. Durch Erdgas wurde 1993 nahezu die Hälfte des inländischen Primärenergieverbrauchs gedeckt, gefolgt von Mineralöl (23 vH), Kohle (17 vH) und Primärstrom (8 vH). Der Beitrag regenerativer und sonstiger Energieträger (Holz, Torf) zum Primärenergieverbrauch ist gering (2 vH).

Der *Energieexport* der Russischen Föderation im Jahre 1993 kann nur geschätzt werden. Insbesondere die Angaben zum Handel mit den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sind lückenhaft. Der gesamte Erdöl- und Erdgasexport dürfte um rund 6 vH gesunken sein. Die regionale Exportstruktur hat sich 1993 verschoben: Wurde 1992 noch die Hälfte der mengenmäßigen Energieexporte in die Staaten der ehemaligen Sowjetunion geliefert, so waren es 1993 etwa 40 vH.

Die russischen Energieexporte in Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion sind bei Erdöl um 37 vH und bei Erdgas um 23 vH gesunken¹⁰. Diese Abnahme spiegelt die Zahlungsschwierigkeiten in einigen dieser Länder, auf die von russischer Seite auch mit Unterbrechungen von Energieausfuhren reagiert wurde. Die Schulden, die aus Energielieferungen an andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion resultieren, beliefen sich am 1. März 1994 auf 2 610 Mrd. Rbl. Allein die Ukraine schuldet den russischen Energieunternehmen 1 280 Mrd. Rbl¹¹. Zur Begleichung dieser Schulden hat die russische Seite *debt-equity swaps* vorgeschlagen¹².

Im Handel mit Ländern außerhalb der ehemaligen Sowjetunion sind 1993 die Liefermengen gestiegen. Die Exporte von Rohöl und Mineralölprodukten waren mit 114 Mill. t um ein Viertel höher als ein Jahr zuvor. Die Erd-

gasausfuhren erhöhten sich, um 8 vH, auf 96 Mrd. m³. Durch diesen Anstieg des Ausfuhrvolumens konnte allerdings die Wirkung fallender Weltmarktpreise, vor allem für Rohöl, nicht ausgeglichen werden. Die mit Mineralöl und Erdgas erzielten Devisenerlöse sind im Vergleich zum Vorjahr, um 6 vH, auf 19 Mrd. US-\$ gesunken. Trotzdem bleiben Energieträger nach wie vor das wichtigste Exportgut der Russischen Föderation. 1993 trug die Ausfuhr von Energieträgern beinahe zur Hälfte zu den im Handel mit Ländern außerhalb der Sowjetunion erwirtschafteten Devisenerlöse bei¹³. In den ersten vier Monaten des Jahres 1994 sind gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode die Erdölexporte um 8 vH und die Erdgasausfuhren um nahezu 3 vH gestiegen¹⁴.

Energiepolitik:

Energieerzeuger tragen Anpassungslasten

In den 80er Jahren verfolgte die sowjetische Energiepolitik vor allem das Ziel, über verstärkte Investitionen in die Energiewirtschaft die Förderung zu erhöhen und hierdurch bei hohem, aber stagnierendem Inlandsverbrauch die verfügbaren Exportmengen zu vergrößern. Wurden die Ursachen des Ende der 80er Jahre einsetzenden Förder-

¹⁰ Vgl. auch Statističeskij komitet sodružestva nezavisimych gosudarstv: Statističeskij bjulleten'. Mart 1994. Moskau 1994, S. 92.

¹¹ Ekonomika i žizn', Nr. 19/1994, S. 18.

¹² So verlangte Gasprom zur Begleichung von Schulden eine Beteiligung an ukrainischen Gasspeichern. Vgl. Izvestija vom 16. April 1994, S. 2.

¹³ Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no..., a.a.O., S. 84 f.; Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii. 1992 g. Moskau 1993, S. 104.

¹⁴ Izvestija vom 12. Mai 1994, Beilage, S. 1.

Mineralöl-¹⁾ und Erdgasexporte Rußlands nach Regionen²⁾

Region	1990	1991	1992	1993
Mineralölexporte in Mill. t				
UdSSR-Nachfolgestaaten	190,0	136,0	91,1	57,5
Übrige Länder	99,0	83,5	91,4	114,2
Insgesamt	289,0	219,5	182,5	171,7
Erdgasexporte in Mrd. cbm				
UdSSR-Nachfolgestaaten	109,0	109,0	99,3	76,0
Übrige Länder	93,0	89,6	88,9	95,9
Insgesamt	202,0	198,6	188,2	171,9

¹⁾ Erdöl und Erdölprodukte. — ²⁾ Teilweise geschätzt.
Quellen: Nationale Statistiken; Datenbank Energie-Osteuropa des DIW.

rückgangs zunächst vor allem in geologischen und technischen Problemen sowie Lieferschwierigkeiten bei wichtigen Ausrüstungen gesehen, so scheinen die Produktionseinbußen neuerdings vorwiegend durch die halbherzige staatliche Energiepolitik verursacht zu sein. So gab es zwar erste Reformschritte in der Energiewirtschaft, u.a. wurden im Sommer 1993 die inländischen Energiepreise für Erdöl und Kohle liberalisiert und — etwa zeitgleich — durch die Umwandlung der Energiebetriebe in Kapitalgesellschaften die Teilprivatisierung der Energiebetriebe vorbereitet. Gleichzeitig ist jedoch der Preissetzungsspielraum der Energiebetriebe im Inland durch Exportregulierungen und teilweise administrierte Energiepreise (Erdgas, Strom) eingeschränkt worden. Die Energieerzeuger gerieten aufgrund hoher Beschaffungskosten, ausstehender Zahlungen der inländischen wie ausländischen Abnehmer und großer Abgabenlast¹⁵ in Liquiditätsengpässe, die ihren Spielraum für Investitionen einengen und damit die Stabilisierung der Produktion in Frage stellen.

Angesichts der Förderrückgänge in den vergangenen Jahren befindet sich die Energiepolitik heutzutage auf einer Gratwanderung: Hohe Devisenerlöse sind nur zu erzielen, wenn die auf dem Weltmarkt niedrigen Erdölpreise durch große Exportmengen kompensiert werden können. Gleichzeitig sollen der nach wie vor hohe inländische Energieverbrauch gedeckt werden und die inländischen Energiepreise nur langsam steigen. Gerade dieser Versuch einer Kostenentlastung von inländischen Energieverbrauchern behindert indes den realwirtschaftlichen Anpassungsprozeß.

Privatisierung

In den Privatisierungsprogrammen der Russischen Föderation nimmt die Energiewirtschaft eine Sonderrolle ein. Die meisten staatlichen Energiebetriebe dürfen nur auf Beschluß der Regierung privatisiert werden. Erste vorbereitende Schritte für eine Privatisierung wurden zwar im Winter 1992 unternommen, als die Energiebetriebe in

Aktiengesellschaften umgewandelt und teilweise unter dem Dach von Holdings vereinigt worden sind¹⁶. Jedoch wurde gleichzeitig beschlossen, daß der Staat für eine Übergangsfrist von drei Jahren an vielen Energieunternehmen ein Aktienkontrollpaket hält¹⁷.

In der Ölindustrie waren durch das Umwandlungsgesetz vier Dachgesellschaften, in denen Unternehmen der Ölgewinnung und Weiterverarbeitung integriert wurden, sowie zwei staatliche Transportunternehmen gegründet worden. Bei den vertikal integrierten Unternehmen handelte es sich zum einen um die Gesellschaften *LUKoil*, *JUKOS* und *Surgutneftegaz*, an denen der Staat zunächst einen Anteil von 45 vH hält, und zum anderen um das staatliche Unternehmen *Rosneft'*, das die übrigen staatlichen Ölbetriebe vereinigt. Über *Rosneft'*, dessen Anteil an der Ölförderung über 60 vH beträgt, und die staatlichen Transportunternehmen kann der Staat regulierenden Einfluß auf den nationalen Ölsektor nehmen. Sein Einfluß wird auch durch die Herauslösung von neuen integrierten Ölunternehmen aus *Rosneft'* (z.B. *Vostočnaja neftjanaja kompanija*, *Slafneft'* etc.) nur geringfügig sinken. Auch an diesen Unternehmen wird der Staat nämlich vorübergehend hohe Beteiligungen halten; die breite Bevölkerung dürfte wahrscheinlich nicht mehr zum Zuge kommen, da die Gültigkeit der Privatisierungsschecks zum 1. Juli 1994 ausläuft. Demgegenüber kann sich die Bevölkerung bei der im Frühjahr 1994 begonnenen Privatisierung der bereits gegrün-

¹⁵ Die Abgabenlast der Energieerzeuger ist aufgrund der Vielzahl der zu entrichtenden Steuern, deren Höhe zudem mehrfach geändert wurde, nicht genau zu bestimmen. Die steuerliche Belastung soll sich bei den Ölgewinnungsbetrieben auf etwa 77 vH des Rohölpreises belaufen (vgl. Erdölinformationsdienst, Nr.12/1994, S. 32). Allerdings gibt es bei einzelnen Steuern unterschiedliche Abgabensätze für die verschiedenen Gewinnungsbetriebe.

¹⁶ Rossijskie vesti vom 21. Januar 1993, S. 3; Ekonomika i žizn', Nr. 50/1992, S. 16; Rossijskaja gazeta vom 11. November 1992, S. 5; Rossijskaja gazeta vom 3. September 1992, S. 4 f.

¹⁷ Rossijskaja gazeta vom 20. November 1992, S. 4.

deten, integrierten Ölgesellschaften, wie *LUKoil*, bis zu einer Höhe von 15 vH des Aktienkapitals noch beteiligen. Von diesen Unternehmen sollen weitere 40 vH der Aktien an Investoren, darunter auch Ausländer, verkauft werden.

Im Unterschied zur Ölindustrie ging in der Gasindustrie mit der Umwandlung der Betriebe in Kapitalgesellschaften keine Dezentralisierung einher. Die meisten Gasbetriebe wurden unter dem Dach der staatlichen Gesellschaft *Gazprom* zusammengefaßt, die über 90 vH des russischen Erdgases fördert. An *Gazprom* wird sich der Staat zunächst ein Aktienpaket von mindestens 40 vH reservieren, 15 vH der Aktien verbleiben bei der Belegschaft und 35 vH der Aktien sollen gegen Privatisierungsschecks an die russische Bevölkerung verteilt bzw. an ethnische Minderheiten verkauft werden. *Gazprom* wird sich 10 vH der Aktien für einen späteren Weiterverkauf vorbehalten¹⁸.

Nachdem bereits Anteile des „Einheitlichen Elektrizitätssystems der Russischen Föderation“ an die Belegschaften verteilt worden waren, wurde die Privatisierung des 1992 in eine Aktiengesellschaft umgewandelten Unternehmens im Februar 1994 durch Abgabe von Aktien gegen Privatisierungsschecks fortgesetzt¹⁹. Auch an dieser selbst im internationalen Vergleich gigantischen Gesellschaft, die Aktienanteile an 72 Stromunternehmen mit über 1,2 Mill. Beschäftigten auf sich vereinigt²⁰, wird der Staat vorübergehend mindestens 49 vH der Aktien halten. Im stark subventionierten Kohlebergbau, in dem es u.a. aufgrund ausbleibender Lohnzahlungen im Winter 1993/94 zu Streiks kam, stehen Entscheidungen über Zechenschließungen noch aus.

Durch die bisherigen Maßnahmen im Rahmen der Umwandlung hat sich an der starken Zentralisierung der russischen Energiewirtschaft offenbar kaum etwas geändert. Große, z.T. auf regionale Absatzmärkte konzentrierte Unternehmen sind geschaffen worden, die sich kaum einer Konkurrenz gegenübersehen. Der Zustrom ausländischer Investitionen ist u.a. aufgrund von politischer Instabilität, bürokratischen Hemmnissen und ungeklärten Eigentumsfragen gering. Hinzu kommen Unsicherheiten durch häufige Veränderungen der Steuer- und Außenhandelsgesetze.

Trotz der Umwandlung in Kapitalgesellschaften und der Teilprivatisierung einzelner Energieunternehmen wird sich der Staat für eine Übergangszeit noch einen hohen Anteil an den Energieunternehmen vorbehalten. Daher ist anzunehmen, daß er weiterhin einen erheblichen Einfluß auf das Geschäftsgebaren der Energiebetriebe ausüben kann. Es bleibt letztlich abzuwarten, inwieweit die eingeleiteten Maßnahmen im Rahmen der Preis- und Außenhandelsliberalisierung zu einer eigenständigen, an ökonomischen Kriterien orientierten Geschäftspolitik der Energiebetriebe führen werden.

Energiepreise

Nachdem die inländischen Preise für Energieträger in den vergangenen Jahren mehrmals erhöht worden waren,

wurden die Preise für Strom²¹ und Erdgas im Sommer 1993 erneut angehoben und die Großhandelspreise für Erdgas an einen Index gebunden²². Gleichzeitig wurde der Erdölpreis liberalisiert²³. Diese Preispolitik von teilweise administrierten und teilweise liberalisierten Preisen hat im Inland die Preisrelationen zwischen den Verbraucherpreisen für Energie stark verzerrt. Der administrierte Erdgaspreis erreicht, gemessen am Energiegehalt, noch nicht einmal die Hälfte des Ölpreises. Der Sinn dieser Preispolitik liegt darin, langfristig Anreize für eine Substitution von Erdöl durch Erdgas im Inland zu schaffen und auf diese Weise Spielraum für Mineralölexporte zu gewinnen.

Die Energiepreise für die Bevölkerung sind vor allem bei leitungsgebundenen Energieträgern noch gering. Im ersten Quartal 1994 betrug der städtische Strompreis 6 Rbl/kWh²⁴; für Benzin wurden Anfang Mai 288 Rbl/l bezahlt²⁵. Allerdings sind die Treibstoffpreise mittlerweile regional stark differenziert: In den östlichen Landesteilen liegt der Benzinpreis bis zu 80 vH über dem Landesdurchschnitt; in Städten, die relativ nahe an den großen Förderregionen liegen, erreicht der Benzinpreis häufig nur 40 vH des Durchschnitts²⁶. In dieser Preisdifferenzierung dürften sich vor allem die unterschiedlichen Transportkosten niederschlagen.

Nach der Ölpreisliberalisierung kam es auch für die inländischen industriellen Verbraucher zunächst nicht zu einer starken Ölpreissteigerung. Von Juli bis Oktober 1993 sind auf den Warenbörsen die Preise für Rohöl um durchschnittlich 50 vH und für Benzin um etwa 70 vH gestiegen. Sie blieben damit hinter der Entwicklung des allgemeinen Großhandelspreisindex zurück²⁷. Im Vergleich zum Dezember 1992 hatten die Großhandelspreise in der Brennstoffindustrie bis Ende 1993 um 630 vH zuge-

¹⁸ Rossijskie vesti vom 12. Mai 1994, S. 4.

¹⁹ Izvestija vom 17. Februar 1994, Beilage, S. 2.

²⁰ Izvestija vom 28. Januar 1994, S. 1.

²¹ Vgl. Rossijskaja gazeta vom 13. August 1993, S. 5. Bei den Stromtarifen ist eine regionale Differenzierung möglich, die sich an den Selbstkosten und den Transportkosten orientiert. Vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 18/1994, Beilage, S. 24.

²² Für den Index soll die Entwicklung der Industriepreise des jeweiligen Vormonats maßgebend sein; vgl. *Rossijskie vesti* vom 3. August 1993, S. 3.

²³ Auch die Kohlepreise sollten im Sommer 1993 liberalisiert werden. „Allerdings waren bedeutende Abnehmer nicht gewillt, starke Preissteigerungen hinzunehmen. Da die Kohleindustrie nicht kostendeckend arbeiten kann, ist sie auf staatliche Subventionen angewiesen. Auf Verhandlungspreise bzw. staatliche Preisstützungen deutet auch der Beschluß vom Juli 1993 hin, der weitere staatliche Hilfen für die Kohleindustrie vorsieht. Vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 32/1993, Beilage, S. 18; *Izvestija* vom 16. Juli 1993, S. 2.

²⁴ *Rossijskie vesti* vom 13. April 1994, S. 6.

²⁵ Der Umtauschkurs des Rubel lag Anfang Mai 1994 bei 1 090 Rbl/DM.

²⁶ *Ekonomika i žizn'*, Nr. 17/1994, Beilage, S. 1; *Ekonomika i žizn'*, Nr. 19/1994, Beilage, S. 1.

²⁷ *Ekonomika i žizn'*, Nr. 43/1993, S. 4.

nommen (Industriedurchschnitt 900 vH); die Stromtarife übertrafen den Wert vom Dezember allerdings um 1 350 vH²⁸. Im ersten Quartal 1994 fielen dann auch die Preissteigerungen in der Brennstoffindustrie höher aus als der allgemeine Preisanstieg²⁹. Ursächlich für die bisherige Ölpreisentwicklung dürfte die Regulierung der Energieexporte über Quoten und Lizenzen gewesen sein. Mit Hilfe dieser Exportregulierung wurde nicht nur versucht, das Ausfuhrvolumen und die Höhe der Devisenerlöse zu steuern, sondern auch die inländische Angebotsmenge zu beeinflussen und eine sprunghafte bzw. zu rasche Erhöhung des Inlandspreises zu verhindern.

Zwar haben die bisherigen inländischen Energiepreiserhöhungen bei industriellen Großverbrauchern bereits zu deutlichen Kostensteigerungen geführt. Jedoch gaben steigende Kosten bisher kaum Anlaß zu einer effizienteren Energienutzung — Verbrauchsrückgänge sind eher Folge einer verminderten Produktion. Vielmehr gingen die Energieverbraucher dazu über, ausstehende Rechnungen nicht zu begleichen. Die Bruttoverschuldung der Großverbraucher gegenüber dem Energiesektor (ohne Stromindustrie) belief sich Anfang Januar 1994 auf 7 700 Mrd. Rbl³⁰; dies entspricht 28 vH der zwischenbetrieblichen Forderungen in der Industrie oder 4,5 vH des Bruttoinlandsprodukts. Die Nettoforderungen der Energieunternehmen, die sich Anfang 1994 auf 1 500 Mrd. Rbl summierten, scheinen bei den Gewinnungsbetrieben, als letzte in der Zahlungskette, am höchsten zu sein. So überstiegen im September 1993 die ausstehenden Forderungen die Verbindlichkeiten in der Ölgewinnung um 165 vH, in der Gasindustrie um fast 60 vH³¹. Im Prinzip übernehmen die Energiebetriebe damit eine Bankenfunktion und ersetzen teilweise den nicht funktionierenden Kapitalmarkt. Dabei werden zusätzlich die ausstehenden Forderungen der Energiebetriebe durch die hohe Inflation ständig entwertet³². Um einer weiteren Verschuldung und zinslosen Kreditierung ihrer Verbraucher entgegenzuwirken, planen einige Ölunternehmen, Wechsel auf ihre Kunden zu ziehen³³.

Die vor allem aus der geringen Zahlungsmoral der Abnehmer und aus hoher Abgabenlast resultierenden Liquiditätsengpässe veranlassen die Energiebetriebe dazu, Lohnzahlungen zu verschieben, auf eine Senkung der Steuerbelastung hinzuwirken und Investitionsprojekte fallen zu lassen. Bereits 1993 sind die Investitionen in die Energiewirtschaft wahrscheinlich um rund 10 vH gesunken³⁴, wobei auch Vorhaben im Rahmen staatlicher Investitionsprogramme nicht erfüllt wurden³⁵. Der Investitionsrückgang in der Energiewirtschaft war allerdings schwächer als in der Gesamtwirtschaft (–16 vH). Damit hat der Anteil der Investitionen in die Energiewirtschaft an den Gesamtinvestitionen auch 1993 zugenommen; er erreicht mittlerweile über 23 vH (1990: 14 vH)³⁶.

Mit der sich verschlechternden Ertragslage der Energieunternehmen scheint auch eine Anspannung der sozialen Situation der Beschäftigten einherzugehen. In den Förderregionen kommt es immer wieder zu Streiks oder Andro-

hungen von Arbeitsniederlegungen. Allein auf die Region Tjumen' entfielen im vergangenen Jahr 30 vH der in der Russischen Föderation durch Streiks ausgefallenen Arbeitszeit³⁷. Sowohl die Forderungen der Beschäftigten nach einer Verbesserung ihrer sozialen Lage und der Zahlung von Löhnen als auch das Drängen der Betriebsdirektoren auf eine Lösung der Zahlungskrise hat bislang nur zu Entscheidungen in Einzelfällen geführt.

Exportregulierung

Die Bestimmungen zum Außenhandel sind in den letzten Jahren mehrfach geändert worden. Zum Januar 1993 wurde ein „einheitliches System der Quotierung und Lizenzierung“ eingeführt³⁸. Danach bestimmte das Wirtschaftsministerium verschiedene Quoten für den Export von Energieträgern, und zwar Quoten für den Staat, für die regionalen Gebietskörperschaften und für die Betriebe³⁹. Die Quote, die sich der Staat für die Erfüllung zwischenstaatlicher Abkommen 1994 reservierte, beträgt bei Erdgas fast 57 Mrd. m³, bei Rohöl 25 Mill. t⁴⁰.

²⁸ Vgl. Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no..., a.a.O., S. 287.

²⁹ Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii v I kvartale 1994 g. Moskau 1994, S. 87.

³⁰ Vgl. Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no-ekonomičeskoe položenie Rossii. Janvar' 1994 g. Moskau 1994, S. 211.

³¹ Ekonomika i žizn', Nr. 44/1993, S. 5.

³² Im April 1994 wurde zwar von der russischen Regierung eine Verordnung erlassen, die vorsieht, daß bei Nichtzahlung von ausstehenden Rechnungen die Energielieferungen für die Verbraucher gekürzt werden. Es ist jedoch unklar, ob dieser Beschluß tatsächlich umgesetzt wird. Vgl. Ekonomika i žizn', Nr. 16/1994, Beilage, S. 3.

³³ Eine andere Reaktion auf die Zahlungskrise besteht z.B. in der Entscheidung von LUKoil, aufgrund der „nicht zahlungsfähigen“ Nachfrage und trotz der allgemein hohen Preissteigerungsrate vorübergehend die Öl- und Benzinpreise einzufrieren. Das Unternehmen plant zusätzlich ein Filialnetz aufzubauen, das der Ermittlung regionaler Absatzchancen dienen soll. Vgl. Ekonomika i žizn', Nr. 16/1994, Beilage, S. 3; Ekonomika i žizn', Nr. 15/1994, S. 5.

³⁴ Centre of Economic Analysis: Russia - 1993. Economic Survey. Moskau 1993, S. 127.

³⁵ Vgl. Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no..., a.a.O., S. 122.

³⁶ Ministerstvo Ekonomiki Rossijskoj Federacii, Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: O položenii..., a.a.O., S. 61 ff. und 179.

³⁷ Vgl. Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: Social'no..., a.a.O., S. 323.

³⁸ Rossijskie vesti vom 17. November 1992, S. 6.

³⁹ Daneben können auch Versteigerungsquoten aufgestellt werden, die auf Auktionen verteilt werden. 1993 waren allerdings keine Versteigerungsquoten vorgesehen. Vgl. Financial & Business News, Nr. 11/1993, S. 1.

⁴⁰ Ekonomika i žizn', Nr. 14/1994, Beilage, S. 1.

Die Zuteilung einer Quote berechnete allerdings noch nicht zum Export. Hierzu mußten sich die Exporteure registrieren lassen und eine Lizenz beim Außenhandelsministerium beantragen. Im vergangenen Jahr war die Zahl der zum Export berechtigten Unternehmen und Organisationen eingeschränkt worden. Zudem wurde versucht, die aus dem Export von Energieträgern erzielten Devisenerlöse stärker zu kontrollieren⁴¹. Diese Maßnahmen deuteten zunächst auf eine stärkere Zentralisierung des Energieexports hin und waren im wesentlichen eine Reaktion auf illegale Exporte oder auf die illegale Anlage der Devisenerlöse im Ausland, die durch die Energieausfuhren erwirtschaftet wurden. In der Vergangenheit hat es im übrigen auch zahlreiche Sonderbestimmungen über Quoten und Lizenzen sowie Zollvergünstigungen für einzelne Betriebe oder Regionen gegeben. So wurde das Unternehmen *LUKoil* zeitweilig vom Pflichtverkauf eines Teils der Devisenerlöse befreit und ihm eine Lizenz sowie eine Exportquote zugeteilt, deren Höhe die Tilgung eines ausländischen Kredits erlauben sollte⁴². Zollvergünstigungen gab es im Rahmen der Erfüllung der staatlichen Quote⁴³. Diese Sonderregelungen und Einzelfallentscheidungen haben offenbar die ohnehin schwer kontrollierbaren Bestimmungen des „einheitlichen Systems der Quotierung und Lizenzierung“ weiter ausgehöhlt.

Ende Mai 1994 wurde in einem Erlass des Präsidenten bestimmt, daß die Quotierung und Lizenzierung nur noch für Waren und Dienstleistungen im Zusammenhang mit zwischenstaatlichen Verpflichtungen durchgeführt und Zollvergünstigungen, ausgenommen im Handel mit den Nachbarstaaten der ehemaligen Sowjetunion, abgeschafft werden⁴⁴. Diese Bestimmung deutet auf einen entscheidenden Schritt zur Liberalisierung im Außenhandel hin. Der Zeitpunkt hierfür scheint relativ günstig. Der gesunkenen inländischen Nachfrage nach Erdöl steht eine verhaltene Weltnachfrage bei einem relativ niedrigen Weltmarktpreis für Rohöl gegenüber.

Trotz der bisherigen inländischen Preiserhöhungen und angesichts der Wechselkursentwicklung nähern sich die inländischen Preise für Energieträger dem Weltmarktniveau zwar nur allmählich an — im Frühling 1994 betrug der inländische Ölpreis etwa die Hälfte des Weltmarktpreises⁴⁵. Aufgrund des bisherigen Exportzolls von 30 ECU/t (4,5 US-\$/barrel) werden die Kosten ab Grenze jedoch auf durchschnittlich 11 US-\$/barrel hochgeschleust. Sie dürften einschließlich der Transportkosten knapp unter dem Weltmarktpreis liegen. Selbst wenn es, wie derzeit im Gespräch, zu einer Verminderung der Exportzölle kommt, bleibt es fraglich, ob die auf dem Weltmarkt erzielbaren Gewinnmargen Anlaß zu vermehrten Exporten geben. Der Anreiz für Energieausfuhren dürfte — wie bisher — vor allem in der Erwirtschaftung von wertstabilen Devisen anstelle von Rubeln bestehen. Allerdings ist es durchaus unsicher, ob sich nach der Abschaffung der Quotierung die Exportmöglichkeiten für inländische Energieunternehmen entscheidend verbessern. Potentielle Energieexporteure sind nämlich darauf angewiesen,

Zugang zum Transportsystem zu erhalten, das sich noch in staatlicher Hand befindet⁴⁶. Insgesamt ist nach der Abschaffung der Exportquoten nicht mit einer starken Umlenkung des Energieangebots vom Inland ins Ausland zu rechnen.

Engpässe im Transportsystem sind ein entscheidender Faktor, der den Export von Energieträgern, insbesondere Erdöl, in Länder außerhalb der ehemaligen Sowjetunion beeinflussen kann. Mit dem Zerfall der Sowjetunion hat die Russische Föderation den Zugang zu wichtigen Abschnitten des ehemals gemeinsamen Transportsystems eingebüßt. Sie muß sich mit den anderen Nachfolgestaaten über eine Aufteilung dieses Transportsystems und über dessen künftige Nutzungsmöglichkeiten einigen⁴⁷, um u.a. den Transit von Energieträgern nach Westeuropa zu sichern. So führen die großen Pipelines durch die westlichen Länder der ehemaligen Sowjetunion (u.a. Ukraine, Weißrußland), und die für die Verschiffung wichtigen Seehäfen liegen in den baltischen Republiken und der Ukraine, während die Kapazität der russischen Häfen eine Umlenkung der Transporte noch nicht erlaubt⁴⁸. Daher können einige Staaten der ehemaligen Sowjetunion ihrer derzeitigen Abhängigkeit von russischen Rohstofflieferungen die Verfügungsgewalt über Teile des Transportsystems entgegensetzen. Lieferunterbrechungen nach Westeuropa sind nicht vollständig auszuschließen.

Fazit

Die Neuorientierung in der russischen Energiewirtschaft steht erst an ihren Anfängen. Maßnahmen im Rahmen der Privatisierung sowie die Preis- und Außenhandelsliberalisierung wurden zögerlich angegangen. Noch hält der Staat hohe Beteiligungen an den Energieunternehmen, die Energiepreise sind teilweise administriert, und die Ausfuhren bleiben über Exportzölle reguliert. Die bisherigen Maßnahmen haben die Energieerzeuger zugunsten großer

⁴¹ VWD-Osteuropa vom 21. Oktober 1993, S. 1.

⁴² Financial & Business News, Nr. 23/1994, S. 2.

⁴³ Izvestija vom 26. Mai 1994, Beilage, S. 1.

⁴⁴ Rossijskie vesti vom 25. Mai 1994, S. 3.

⁴⁵ Aufgrund der moderaten Preisentwicklung im zweiten Halbjahr 1993 belief sich Ende 1993 der inländische Ölpreis noch auf rd. 35 vH des Weltmarktpreises; bei Erdgas betrug diese Relation sogar nur 20 vH. Vgl. Ministerstvo Ekonomiki Rossijskoj Federacii, Gosudarstvennyj komitet Rossijskoj Federacii po statistike: O položenii..., a.a.O., S. 20.

⁴⁶ Im Frühjahr 1994 wurden Quoten des staatlichen Bedarfs neu verteilt. Dabei wurden Unternehmen ohne Zugang zum transnationalen Pipelinenetz Quoten entzogen. Vgl. VWD-Osteuropa vom 16. Mai 1994, S. 7.

⁴⁷ Auch die Einigung über die Eigentumsrechte an bestimmten Bodenschätzen ist mit Problemen verbunden, wie sich bei der Aufteilung des Kaspischen Meeres zwischen Aserbaidschan, Kasachstan, Turkmenistan und Rußland zeigt. Vgl. Financial Times vom 31. Mai 1994, S. 2.

⁴⁸ Finanzen und Wirtschaft, Nr. 9/1994, S. 10.

Energieverbraucher belastet und konnten daher weder der Förderkrise entgegenwirken, noch nennenswerte Anreize für eine effizientere Energienutzung geben. Sonderregelungen sowie zahlreiche rechtliche Veränderungen haben die Transparenz gesenkt und einen breiten Zustrom ausländischen Kapitals bislang verhindert. Aufgrund des Kapitalmangels ist eine Lösung der bereits seit längerem bestehenden Probleme, wie veraltete Technik, unzureichende Lagerstättenausbeute und Förderausfälle nicht in Sicht.

Zwar spielen in den Diskussionen über eine russische Energiekonzeption⁴⁹ die Schaffung von günstigen Bedingungen für ausländische Investitionen, Anreize zur Energieeinsparung und die Modernisierung des Förderbereichs eine große Rolle. Diese energiewirtschaftlichen

Gesichtspunkte werden von der russischen Energiepolitik derzeit noch nicht konsequent verfolgt. Dem Energiesektor werden vielmehr erhebliche gesamtwirtschaftliche Anpassungslasten aufgebürdet; daher fehlen der Energiewirtschaft die finanziellen Mittel für eine Stabilisierung der Energieproduktion. Die Förderkrise, die auch durch die Energiepolitik bedingt ist, verringert letztlich die Chance, den Energiesektor auch künftig zur Lösung der realwirtschaftlichen, fiskalischen und außenwirtschaftlichen Probleme heranzuziehen.

⁴⁹ Vgl. O koncepcii energetičeskoj politiki Rossijskoj Federacii v novych ekonomičeskich uslovijach. In: Evrazija-Monitoring, Nr. 1/1993.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Rolf-Dieter Postlap, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung Dieter Teichmann.

Kommunalhaushalte: Finanzprobleme sind nur mittelfristig zu lösen. Bearbeitet von Dieter Vepser. —
Russische Energiewirtschaft: Zögerliche Neuorientierung. Bearbeitet von Hella Engerer.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

— Hierzu 1 Prospekt des Verlages Duncker & Humblot —