

Neumark, Fritz; Thiel, Eberhard; Niemeier, Ernst; Bockelmann, Werner

Article — Digitized Version

Der dornige Weg zur Finanzreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Neumark, Fritz; Thiel, Eberhard; Niemeier, Ernst; Bockelmann, Werner (1966) : Der dornige Weg zur Finanzreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 46, Iss. 7, pp. 355-366

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133611>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der dornige Weg zur Finanzreform

Politische Aktivität dringend vonnöten!

Interview mit Prof. Dr. Dr. h. c. Dr. h. c. Dr. h. c. F. Neumark, Frankfurt/Main

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Professor, die Gutachter-Kommission hat vorgeschlagen, die Gemeinschaftsaufgaben zu institutionalisieren. Ist eine solche Institutionalisierung wirklich notwendig? Könnte man den Ländern nicht größere Mittel zuteilen und sie so in die Lage versetzen, diese Aufgaben allein durchzuführen?

NEUMARK: Wenn Sie nur die Finanzierungsseite ins Auge fassen, dann wird Ihre Frage weitgehend mit „ja“ zu beantworten sein. Aber wir haben ja bei den Gemeinschaftsaufgaben vorgesehen, daß eine Planung durch Länder und Bund erfolgen soll, und auf diese gemeinsame Planung ist also der Nachdruck zu legen. Sonst ließen sich diese Aufgaben in der Tat etwa durch eine andere Aufteilung der Verbundmasse regeln. Nun ist zu bedenken, daß wir nicht von uns aus konkret vorgeschlagen haben, diese oder jene bestimmte Aufgabe als Gemeinschaftsaufgabe zu deklarieren. Wir haben nur Beispiele genannt. Entscheidend wird sein, ob Länder und Bund sich darauf einigen, irgendeine an sich grundgesetzlich den Ländern obliegende Aufgabe wegen ihrer großen nationalen oder überregionalen Bedeutung zur Gemeinschaftsaufgabe zu machen mit der Konsequenz, daß Finanzierung und Planung gemeinschaftlich erfolgen.

WIRTSCHAFTSDIENST: Bedeutet diese vorgeschlagene Institutionalisierung der Gemeinschaftsaufgaben eine gewisse Kritik an der bisherigen Ausführung dieser großen Aufgaben?

Die Interviews führten Dr. Eberhard Thiel und Ernst Niemeier.

NEUMARK: Man kann nicht leugnen, daß eine gewisse Kritik impliziert ist. Natürlich könnten die Länder sagen, wenn sie bisher mehr Geld bekommen hätten, dann wäre es ihnen möglich gewesen, die ihnen obliegenden Aufgaben — sagen wir auf dem Gebiet von Wissenschaft und Forschung — besser zu erfüllen, als zumindest einzelne von ihnen sie bisher erfüllen konnten. Aber ich glaube, daß es Aufgaben gibt, die einfach ihrer Bedeutung nach nur auf Länderebene nicht zufriedenstellend gelöst werden können. Daher künftig das Zusammenwirken von Bund und Ländern, sobald sich beide Parteien darüber einig sind, daß es sich um eine Gemeinschaftsaufgabe handelt.

WIRTSCHAFTSDIENST: Und das gilt um so mehr, als es nicht nur auf die Finanzierung ankommt, sondern auch auf die Koordination, die ja auf manchen Gebieten, z. B. im Bildungssektor, durchaus nicht immer zufriedenstellend war.

NEUMARK: Ganz recht. Und ich darf vielleicht darauf hinweisen, daß sich erst seit zwei, drei Jahren, nach sehr langen Kämpfen, etwas Ähnliches in den Vereinigten Staaten durchgesetzt hat. Länder und namentlich Gemeinden, denen auch dort die Schul- und Erziehungsaufgaben obliegen, hatten sich aus prinzipiellen politischen Gründen dagegen gewehrt, sogenannte „grants in aid“, also Zuschüsse der Bundesregierung, in Empfang zu nehmen. Jetzt aber haben sie ein-

FRITZ NEUMARK

wurde am 20. Juli 1900 in Hannover geboren. Nach dem Abitur studierte er an der Universität Jena, wo er 1921 mit einer Arbeit über „Begriff und Wesen der Inflation“ promovierte. Von 1923 bis 1925 arbeitete er im Reichsfinanzministerium in Berlin, von 1925 bis 1927 als wissenschaftlicher Assistent in Frankfurt. Dort habilitierte er sich mit einer Schrift über den Reichshaushaltsplan. Von 1933 bis 1951 lehrte Neumark als ordentlicher Professor für Nationalökonomie an der Staats-Universität Istanbul. Seit 1952 wirkt der führende Finanzwissenschaftler als ordentlicher Professor an der Universität Frankfurt, deren Rektor er 1954/55 und 1961/62 war. 1957 und 1963 war er Gastprofessor an der Columbia University in New York. Professor Neumark ist Ehrendoktor der FU Berlin, der Sorbonne (Paris) und der Universität Istanbul. Seine zahlreiche Aufsätze und Bücher haben ihm internationale Anerkennung eingebracht. Professor Neumark ist Ehrenpräsident des Institut international de Finances Publiques, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium. Er war Vorsitzender des Steuerharmonisierungsausschusses der EWG und 1964 bis 1966 Mitglied der Kommission für die Finanzreform.

gesehen, daß es, um im ganzen Lande gewisse Mindeststandards zu erreichen, gar nicht anders möglich ist. Man sieht also auch hier das, was wir „kooperativen Föderalismus“ genannt haben.

WIRTSCHAFTSDIENST: Es wäre bei uns also erforderlich, auch die Gemeinden etwas stärker in die Konzeption der Gemeinschaftsaufgaben einzubeziehen, sie mit hinzunehmen in diese Planung. Würde das nicht eine starke Gängelung der Gemeinden bedeuten? Besteht nicht die Gefahr des Verlustes der Autonomie, auf die die Gemeinden immer so sehr achten, da sie die Schwächsten in dem Dreiersystem von Bund, Ländern und Gemeinden sind?

NEUMARK: Darf ich in diesem Zusammenhang eine Bemerkung machen, von der ich nicht weiß, ob alle anderen Kommissionsmitglieder sie sich zu eigen machen: Sie wissen, daß die Rede davon ist — und auch im Gutachten wird viel davon gesprochen —, daß wir eine stärkere zentralistische Regelung auf vielen Gebieten deswegen brauchen, weil wir eine Einheitlichkeit der Lebensbedingungen und Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet anstreben. Darin unterscheidet sich nun allerdings die deutsche Konzeption des staatlichen Zusammenlebens grundsätzlich etwa von der der schweizerischen und der amerikanischen. In den USA will man gar nicht erreichen, daß mehr oder minder vollkommen gleiche Lebensverhältnisse in den Kommunen z. B. in bezug auf das Schulwesen u. dergl. bestünden. Was man will, ist vielmehr nur, mit Hilfe von Bundeszuweisungen zu erreichen, daß überall gewisse Mindeststandards gewahrt werden. Die Konkurrenz der Gemeinden soll jedoch insofern erhalten bleiben, als mehr oder weniger über diese Mindeststandards hinausgehende Verhältnisse geschaffen werden können, und das halte ich für einen gesunden Wettbewerb im politischen Raum.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Professor, als eine sehr einschneidende Maßnahme wurde die Einführung einer Gemeindeeinkommensteuer vorgeschlagen. Nun ist gegen eine

solche Gemeindeeinkommensteuer der Vorwurf erhoben worden, daß sie sehr kompliziert und eine Einführung deshalb nicht zweckmäßig sei.

NEUMARK: Wir haben uns in der Kommission nach Anhörung von Sachverständigen auf diesem Gebiete ausführlich mit der möglichen Komplizierung befaßt und sind zu dem Ergebnis gelangt, daß es sehr wohl möglich ist, durch Maßnahmen, die wir andeutungsweise in unserem Gutachten auch hervorgehoben haben, dafür zu sorgen, daß die Komplikation auf ein Mindestmaß beschränkt bleibt. Sie dürfen nicht vergessen, daß wir zwar auf der einen Seite dem Gedanken der Finanzautonomie der Gemeinden dadurch Rechnung zu tragen versucht haben, daß wir ihnen gestatten, Variationen der Einkommensteuer, die ihnen zugewiesen werden soll, vorzunehmen. Aber diese Variationen gehen über 20 % des fraglichen Einkommensteuerteils nach oben oder nach unten nicht hinaus; das bedeutet für den einzelnen Pflichtigen relativ wenig, nämlich eine Entlastung oder, was vielleicht realistischer ist, eine Mehrbelastung von 92 DM oder — wenn es sich um Verheiratete handelt — 184 DM im Jahr. Es wird aber, anders als bei der gegenwärtigen Gewerbeertragsteuer, eine relativ große Zahl von Steuerpflichtigen auf diese Weise zur Tragung der Gemeindelasten herangezogen, so daß sich dank der Möglichkeit, die Hebesätze zu variieren, ein zwischen ein und zwei Milliarden DM liegender Manipulationsbetrag für die Gemeinden ergibt. Das halten wir für sehr erwünscht. An diese Vorteile sollte man bei der geringfügigen Komplizierung auch denken.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Professor, die Einkommensteuer wird in der modernen Volkswirtschaft für wichtige politische Ziele eingesetzt. Die wichtigsten sind konjunkturpolitische und einkommenspolitische Ziele. Werden diese Ziele, wenn man die Einkommensteuer regional differenziert, nicht negativ berührt?

NEUMARK: Ich glaube, daß das nicht der Fall ist. Man darf ja nicht

vergessen, daß der Anteil, der nach unseren Vorstellungen den Gemeinden künftig aus der prinzipiell nach wie vor als Gemeinschaftsteuer von Ländern und Bund aufzufassenden Einkommensteuer zufließen wird, nicht sehr erheblich ist. Der Großteil des Aufkommens wird den Ländern und dem Bunde verbleiben, wobei freilich zu bedenken ist, daß sich bei Durchführung unserer Vorschläge eine Erhöhung des Bundesanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer ergeben wird. Diese Tatsache folgt aus der Verstärkung der Verbundmasse, d. h. der Beteiligung der Länder am Ertrag der Umsatzsteuer, der bisher nur dem Bund zustand. Darf ich in dem Zusammenhang noch erwähnen, was oft übersehen wird, daß sich die sogenannte Gemeindeeinkommensteuer nur auf die eigentliche Einkommensteuer bezieht; die Körperschaftsteuer wird nach wie vor ausschließlich Landes- und Bundes Sache bleiben. Insoweit bleiben die konjunkturpolitischen Manipulationsmöglichkeiten voll erhalten.

WIRTSCHAFTSDIENST: Wird die konjunkturpolitische Effizienz der Einkommensteuer nicht durch die den Gemeinden gewährte Möglichkeit der Hebesatzänderung verringert? Die Gemeinden könnten dadurch doch die beabsichtigten Wirkungen einer durch Bundesgesetz verfügten Tarifänderung vereiteln.

NEUMARK: Ich glaube, dazu ist der Gemeindesteueranteil zu gering. Vergessen Sie nicht, er bezieht sich ja nur auf den Teil der Einkommensteuer, der dem sogenannten Proportionalatz von gegenwärtig 19 % unterliegt, und auch davon werden die Gemeinden nur — je nachdem, ob man die für sie ungünstigere oder günstigere Variante unserer Vorschläge akzeptiert — 38 oder 48 % bekommen. Demgegenüber kann der Bund nach wie vor auch durch eine nur 10- oder 15prozentige Variation des allgemeinen Tarifs nach oben oder unten gesamtwirtschaftlich durchschlagende, in die Milliarden gehende Mehr- oder Mindererträge realisieren. Ich glaube also, daß angesichts der relativ bescheidenen Reichweite der sogenannten Ein-

Kommensteuer der Gemeinden dieser negative Effekt nicht zu Buch schlagen wird.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Professor, ein anderer Vorschlag sieht vor, die Gewerbeertragsteuer abzuschaffen, die Gewerkekapitalsteuer zu erhöhen und die Lohnsummensteuer allgemein zu erheben. Nun hat man gesagt, daß eine solche Regelung mittelstandspolitische Ziele negativ berührt. Halten Sie diesen Einwand für berechtigt?

NEUMARK: Ich muß Ihnen offen gestehen, daß für mich der Ausdruck Mittelstandspolitik alles andere als eindeutig ist. In gewisser Weise liegen die Dinge freilich unleugbar so, daß Mittelstandspolitik und Wachstumspolitik sich gegenseitig ausschließen oder doch einander widersprechen können. Wenn Sie die Konzentrationstendenz in der deutschen Wirtschaft — und nicht nur in der deutschen Wirtschaft — während der letzten zehn, aber ganz besonders der letzten zwei, drei Jahre beobachten, so ist zu sagen, daß sie sich zum Teil aus technisch-ökonomischen Zwangsläufigkeiten ergibt; neben dem Hindrängen zu Großbetrieben (teilweise vergleichbar dem Hindrängen zum größeren Markt, wie wir es in der EWG etwa erleben) gibt es aber künstlich konzentrationsfördernde Staatseingriffe, zu denen ich gewisse Steuermaßnahmen rechnen möchte. Ist es logisch, auf der einen Seite zu kritisieren, daß in unserem Gutachten angeblich eine mittelstandsfeindliche Gewerbesteuerpolitik vertreten wird, wenn auf der anderen Seite nichts getan

wird, um so sehr konzentrationsfördernde Maßnahmen des Steuerrechts zu beseitigen wie etwa die Organschaft, insbesondere die im Umsatzsteuerrecht? Hier sehe ich also Widersprüche, und ich würde sagen: Man beginne mit der Mittelstandspolitik zunächst einmal in der Weise, daß man konzentrationsfördernde Maßnahmen beseitigt.

WIRTSCHAFTSDIENST: Nach der Konzeption des Gutachtens werden den Gemeinden erhebliche eigene Steuern zugeteilt. Würden Sie nicht meinen, daß es durchaus sinnvoll wäre, statt dessen Zuweisungen in größerem Maße beizubehalten?

NEUMARK: Wir werden ja ein Mischsystem beibehalten. Man wird Zuweisungen neben den Eigeneinnahmen der Gemeinden nicht entbehren können. Aber die Gemeinden bestehen — wie mir scheint mit gutem Recht — auf der Ansicht, daß es im Sinne einer echten Selbstverwaltung notwendig erscheint, wenigstens einen erheblichen Teil der Deckungsmittel aus eigenen Einnahmen gewinnen zu können. Ich glaube nicht, daß wir durch unsere Vorschläge irgendwie die Finanzautonomie der Gemeinden zu stark in den Vordergrund gerückt haben. Allerdings muß ich etwas hinzufügen. Wenn man mit einigem Recht den der öffentlichen Hand gemachten Vorwurf der Verschwendungssucht außer auf Bund und Länder auch auf die Gemeinden erstreckt, dann ist zuzugeben, daß zwar einzelne Gemeinden sicherlich in der Art, wie sie bestimmte, an sich notwen-

dige Objekte in den letzten Jahren durchgeführt haben, auch Sünder gewesen sind; im großen Durchschnitt aber kann nicht geleugnet werden, daß die Gemeinden, bei denen schon gegenwärtig in weit stärkerem Maße als bei Bund und Ländern Investitionsausgaben in den Haushalten vorherrschen, die Hauptlast dessen zu tragen haben werden, was an Investitionen künftig notwendig ist, um ein kräftiges Wirtschaftswachstum durch öffentliche Maßnahmen zu sichern.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Professor, man hat bei den jetzigen Zuweisungen manchmal den Eindruck, daß die Kommunen gar nicht genau wissen, nach welchen Kriterien sie ihnen eigentlich zugeteilt werden. Sollte man nicht allgemein verbindliche Kriterien festlegen, nach denen solche Zuweisungen zu erfolgen haben?

NEUMARK: Soweit es möglich ist — es ist in vielen Fällen möglich — und wo es noch nicht geschieht, würde ich dem uneingeschränkt zustimmen.

WIRTSCHAFTSDIENST: Eine Frage mehr staatspolitischer Art, die in dem Gutachten angesprochen ist und in der Öffentlichkeit stark diskutiert wurde, war, daß durch die Umstrukturierung der Gemeindesteuern eventuell eine stärkere Beteiligung der Bürger oder mindestens ihrer Vertreter eintreten könnte. Glauben Sie, daß durch diese Umstrukturierung die Beteiligung der Bürger oder ihrer Vertreter tatsächlich stärker werden könnte?

Tradition und Erfahrung,

Auslandsvertretungen in
Beirut, Buenos Aires,
Johannesburg, Kairo,
Kapstadt, Madrid,
Rio de Janeiro,
Tokio und Windhoek

fachliches Können und weltweite Verbindungen bilden die Grundlagen unserer Arbeit. Auf ihnen baut sich unser vielfältiger Kundendienst auf. Seine Vorteile sollten auch Sie sich zunutze machen.

COMMERZBANK

AKTIENGESELLSCHAFT

Hauptverwaltungen in
DÜSSELDORF · FRANKFURT A. M. · HAMBURG
Geschäftsstellen überall in der Bundesrepublik und in West-Berlin

NEUMARK: Mindestens theoretisch ist diese Möglichkeit gegeben. Ob die Bürger davon Gebrauch machen, so wie sie es in England, in der Schweiz und namentlich in den Vereinigten Staaten tun, ist schwer vorauszusagen. Ich will mich vorsichtig äußern: Wenn gegenwärtig das Rückgrat der eigenen Gemeindesteuern durch die Gewerbeertragsteuer gebildet wird und man bedenkt, daß infolge der progressiven Heraufsetzung der Freibeträge diese Steuer heute gar nicht mehr eine Gewerbesteuer in dem Sinne ist, daß sie die Mehrzahl der Gewerbetreibenden erfaßt, sondern nur eine immer kleiner gewordene Zahl industrieller Großunternehmen, dann ist offensichtlich etwas faul im Gemeindesteuerverwesen. Nur ein ganz kleiner Bruchteil der Gemeindebürger ist über die wichtigste Steuer mit den Gemeindefinanzverbunden. Wenn künftig die sogenannte Gemeindeeinkommensteuer eingeführt wird, wird ein ungleich größerer Prozentsatz der Gemeindebürger, insbesondere auch die Arbeiter, Angestellten, Beamten und die freiberuflich Tätigen, daran interessiert sein festzustellen, wofür die Gemeinde das Geld ausgibt. Denn sie werden — wenn überflüssige oder zu aufwendige Ausgaben getätigt werden — die Quittungen dafür bekommen, indem dann der Hebesatz von 90 oder 100 % auf 110 oder 120 % erhöht wird. Und das würde nunmehr eine sehr große Zahl von Gemeindebürgern und nicht nur, wie gegenwärtig, ein paar Großbetriebe treffen, die die Steuer ohnehin überwiegend abwälzen können.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Professor, wird damit nicht zusätzlich etwas für eine vernünftige Ausgabengestaltung der Gemeinden getan? Wenn sie nämlich die Mittel selbst beschaffen und die Gemeindevorteiler die Ausgaben ihren Mitbürgern gegenüber direkt verantworten müssen, werden zu aufwendige oder überflüssige Ausgaben u. U. gar nicht erst vorgenommen werden.

NEUMARK: Ich bin vollkommen Ihrer Meinung und kann deshalb Ihre Frage nur mit „ja“ beantworten.

WIRTSCHAFTSDIENST: Durch die Umstrukturierung der Gemeindesteuern wird und soll eine völlige Nivellierung der Finanzkraft zwischen den Gemeinden verschiedener Größe sicherlich nicht erreicht werden. Aber die zu erwartende Minderung der Unterschiede wäre doch wohl ein mögliches Instrument, um die in den großen Städten anfallenden hohen Leistungen der öffentlichen Hand und damit die Attraktionswirkung der Großstädte zu mindern. Das würde der Ballung der großen Räume entgegenwirken. Glauben Sie, daß dies ein zusätzlicher Effekt der Steuerreform wäre?

NEUMARK: Ich glaube, daß es ein zusätzlicher Effekt sein wird, und ich glaube darüber hinaus, daß es ein von der Kommission bewußt angestrebter Effekt ist. Ich bin keineswegs ein Gegner der Großstädte, sondern halte sie, schon als kulturelle Zentren, für unbedingt erhaltungs- und förderungswürdig. Aber die Begleiterscheinungen, die wir bei der übermäßigen Ballung der Bevölkerung in bestimmten Zentren erlebt haben, kann man auf die Dauer nicht gutheißen, und aus diesem Grunde wird, mittelfristig und noch mehr langfristig gesehen, eine Steuerpolitik, die der Zentralisation Einhalt gebietet, willkommen sein.

WIRTSCHAFTSDIENST: Wir haben die Meinung gehört, Herr Professor, daß gerade die Großstädte und die großen Gemeinden finanziell viel schlechter gestellt sein würden als die kleinen. Wir hörten das Schlagwort: Das Unrecht beginnt bei 10 000. Halten Sie diese Meinung für richtig, besonders hinsichtlich der Auswirkungen der Finanzreform?

NEUMARK: Wir haben Probeberechnungen angestellt, und es unterliegt keinem Zweifel, daß zwar nicht alle Großstädte, wohl aber drei, vier in untragbarem Maße benachteiligt werden.

WIRTSCHAFTSDIENST: Welche Städte wären das?

NEUMARK: Nun, eine davon ist Frankfurt, andere sind Düsseldorf und Ludwigshafen. Wir haben das

akzeptiert und gesagt: Zum Teil ist das die Quittung für eine übermäßige, eine künstliche Aufblähung, liegen doch diese drei Städte, wenn von den Sonderfällen Wolfsburg und Schweinfurt abgesehen wird, hinsichtlich ihrer „Gewerbesteueraufbringungskraft“ (DM je Einwohner) weit an der Spitze der kreisfreien Städte. Aber wir können und wollen natürlich nicht alles rückgängig machen, was sich nun einmal eingebürgert hat, und haben deswegen gemeint, daß in den Fällen, in denen wirklich eine übermäßig starke Reduktion der eigenen Einnahmen als Folge der Ersetzung der Gewerbeertragsteuer durch die sogen. Gemeindeeinkommensteuer eintritt, Abhilfe durch eine Änderung des Finanzausgleichs geschaffen werden muß.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Professor, die Gemeinschaftsaufgaben spielen in dem Gutachten eine große Rolle. Wenn diese Aufgaben von so großer Bedeutung sind und gegenwärtig nur unzureichend erfüllt werden, wäre es dann nicht notwendig, die Steuern zu erhöhen?

NEUMARK: Das ist eine Frage, auf die ich deswegen sehr gerne antworte, weil in der Öffentlichkeit, teils aus Unkenntnis, teils aus Demagogie, falsche Vorstellungen darüber verbreitet sind. Wenn Sie die sogenannte Steuerquote einmal betrachten, d. h. das Verhältnis der Steuereinnahmen aller drei Ebenen, einschließlich Lastenausgleich, zum Bruttosozialprodukt, so werden Sie feststellen, daß diese Quote innerhalb der letzten fünfzehn, zwanzig Jahre in der Bundesrepublik nur unwesentlich geschwankt hat, mal einen Punkt nach unten, mal einen Punkt nach oben; und das, obwohl die Steuererträge insbesondere dank der progressiven Einkommensteuer — zeitweilig zumindest — stark überproportional gestiegen sind. Warum jene geringen Schwankungen der Gesamtsteuerquote? Weil man immer wieder durch Steuersenkungen, die ja seit 1952 fast regelmäßig vorgenommen wurden, dem überproportionalen Anwachsen der Steuererträge und damit auch der Steuerquote Einhalt zu gebieten versucht hat. Das ist für mich in

gewisser Hinsicht etwas Beruhigendes. Man kann nämlich angesichts der Tatsachen nicht behaupten, daß unsere Staatswirtschaft nur darauf aus ist, sich ständig auszudehnen. Sie dehnt sich zwar absolut aus, nicht aber relativ, wie das oft behauptet wird. Nun darf man eines nicht übersehen: Wir verlangen vom Staate ständig mehr und mehr auf dem Gebiete des Sozialkonsums und auf dem Gebiete der sogenannten Sozialinvestitionen, deren Bedeutung für das gesamtwirtschaftliche Wachstum zunehmend anerkannt wird. Wenn dem aber so ist, so stehen die zuständigen Gremien: Parlament und Regierung, früher oder später vor der Wahl, ob wir, und sei es auch nur vorübergehend, eine Steigerung der Steuerquote durch Erhöhung gewisser Steuern in Kauf nehmen wollen, oder ob wir mit der Durchführung von Verkehrsinvestitionen, Bildungsinvestitionen usw. länger warten wollen, als es sonst nötig wäre. An sich wird, weiteres Wirtschaftswachstum vorausgesetzt,

automatisch ein Mehranfall an Steuern eintreten. Wir haben dann weiter die Wahl zwischen einer erneuten Senkung — sagen wir nach fünf Jahren, denn gegenwärtig steht sie nicht zur Diskussion — der Einkommen- und vielleicht auch der Körperschaftsteuer einerseits, einer Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Sätze und damit einer schnelleren Durchführung der Investitionen andererseits. Aber jede Finanzpolitik, wie überhaupt jede Wirtschaftspolitik, ist ja im Grunde nichts weiter als die Wahl zwischen Alternativen. Wir können nicht ein schnelleres Tempo auf dem Gebiete der Erziehung, der wissenschaftlichen Forschung, des Gesundheitswesens usw. verlangen und gleichzeitig verlangen, man solle die Steuern abbauen. Das geht insbesondere dann nicht, wenn inflatorische Spannungen herrschen, wenn man sich also eher überlegen sollte, ob man die Steuern nicht eher erhöhen anstatt, wie bisher, senken müßte — erhöhen also auch aus konjunkturpoliti-

schen Gründen, um die einseitige, wenn auch im Augenblick vielleicht unvermeidliche Restriktionspolitik der Bundesbank mildern zu helfen.

WIRTSCHAFTSDIENST: Ein anderer schwerwiegender Vorwurf, der jetzt sowohl gegen die Länder als auch den Bund erhoben wird, ist der, daß man nicht genug tue, um die Reformvorschläge politisch zu realisieren. Sind Sie auch der Meinung, daß die politische Aktivität in bezug auf die Finanzreform sehr zu wünschen übrig läßt?

NEUMARK: Ich kann mich darüber nur schwer äußern. Soweit ich orientiert bin, werden die Probleme gegenwärtig einerseits auf der sogenannten politischen Ebene, also seitens der Ministerpräsidenten der Länder und natürlich in den zuständigen Gremien der Bundesregierung, erörtert, andererseits auf ihre technische Durchführbarkeit hin von den zuständigen Ministerialräten oder Ministerialdirektoren diskutiert. Daß es mindestens bei einzelnen Ländern aus rein po-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

NEUERSCHEINUNG

Wolfgang Michalski

INFRASTRUKTURPOLITIK IM ENGPASS

Alternativen der Planung öffentlicher Investitionen auf der Grundlage einer Berechnung der verfügbaren Finanzmasse von Bund, Ländern und Gemeinden bis zum Jahre 1970

Der Finanzierungsspielraum zur Verbesserung der Infrastruktur wird von 1966 bis 1970 aller Voraussicht nach kaum mehr als 160 Mrd. DM betragen. In Anbetracht der astronomischen Größenordnungen der bestehenden Ausbaupläne, deren Ansprüche die verfügbare Finanzmasse um ein Mehrfaches überschreiten, kommt es darauf an, für die Infrastrukturpolitik ein neues reduziertes Programm zu entwickeln. Der Verfasser schlägt vor, eindeutige Prioritäten zu setzen, die Einzelmaßnahmen auf der Grundlage einer längerfristigen Vorausschau zu programmieren sowie die Planungen über alle staatlichen Ebenen hinweg zu koordinieren.

129 Seiten, 1966, Preis brosch. DM 14,50

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 20 · EPPENDORFER LANDSTRASSE 106

litischen Gründen, aus Gründen eines, wie ich glaube, überstark betonten Föderalismus, Hemmungen gibt, möchte ich als wahrscheinlich unterstellen. Ich bedaure das. Die Gemeinden haben sich, wenn ich mich nicht täusche, bislang am stärksten engagiert. Sie haben zwar gewisse Abänderungsvorschläge, was nicht unverständlich ist, vortragen, aber im wesentlichen sich doch positiv zu unseren Vorschlägen geäußert.

Ich glaube, daß eine Öffentlichkeitsarbeit dringend erforderlich ist, denn seit vielen Jahren werden gewisse Reformen von der Regierung, vom Parlament, von der breiteren Öffentlichkeit zwar als dringlich bezeichnet, auf keinem dieser Gebiete ist jedoch ein entscheidender Schritt vorwärts getan worden. Ich denke an die Haushaltsrechtsreform, die jetzt vorangetrieben werden soll und hoffentlich werden wird, aber bereits seit zehn Jahren im Gespräch ist. Ich denke weiter an die Reform der Umsatzbesteuerung, die Ersetzung unseres gegenwärtigen Systems durch eine Mehrwertsteuer, die seit fünf Jahren im Parlament diskutiert wird; vielleicht wird auch sie demnächst Wirklichkeit werden. Ich möchte jedenfalls die dringende Hoffnung äußern, daß es der Finanzreform nicht so geht wie den beiden anderen genannten Reformen: daß sie zunächst einmal fünf oder zehn Jahre auf Eis gelegt wird, sondern daß Bundeskanzler und Ministerpräsidenten der Länder sich ganz energisch dafür einsetzen, daß die Reform so schnell wie möglich

Wirklichkeit wird. Die Zeit drängt. Es sind sehr umfangreiche Gesetzgebungsarbeiten zu leisten. Nach unseren Kalkulationen würde der gegenwärtige Bundestag, wenn die politischen Grundsatzentscheidungen bald gefällt werden und die Bürokratie sich mit der Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe beeilt, gerade noch imstande sein, das umfangreiche Gesetzgebungswerk so zu verabschieden, daß es bis etwa 1970 in seinen verschiedenen Etappen verwirklicht sein könnte. Ich halte es nicht für richtig, wenn verantwortliche Regierungsstellen seit Jahren immer wieder erklären: Wir brauchen dringend eine Finanzreform, wir warten nur noch auf das Gutachten der Sachverständigen, und nun, da es vorliegt, scheint eine Stagnation eingetreten zu sein, denn man sieht nicht recht, daß etwas Wesentliches geschieht. Ich hoffe aber dennoch, daß bald etwas geschehen wird.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Professor, wenn Sie sagten, es geschieht nichts, sagen Sie damit nicht doch, daß Ihrer Meinung nach zu wenig getan wird?

NEUMARK: Ich bin natürlich nicht über Einzelheiten informiert, ich meine aber, daß man nicht, wie es zur Zeit üblich ist, die Äußerungen in der Öffentlichkeit auf Gemeinplätze beschränken oder es politisch nicht verantwortlichen Gremien überlassen sollte, sich kritisch oder positiv dazu zu äußern. Es müßte durch systematische Aufklärung dafür gesorgt werden, daß rechtzeitig erkannt wird, welches die Argumente pro und contra diese

oder jene Lösung sind, warum man das Gutachten der Kommission in einzelnen Punkten nicht für richtig hält und durch eine andere Konzeption ersetzen sollte. Aber man muß dann der breiteren Öffentlichkeit eine geschlossene Gegenkonzeption vorlegen. Ich darf darauf aufmerksam machen, daß die in meinen Augen bislang wertvollste, zum Teil durchaus kritische, aber überwiegend doch positive Äußerung von meinem Heidelberger Kollegen Professor Haller vor kurzem unter dem Titel „Das Gutachten zur Finanzreform“ in der „Konjunkturpolitik—Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung“ erschien. Ich könnte vielleicht noch hinzufügen, daß ich vor einiger Zeit mit Genugtuung erfahren habe, daß gewisse Vorschläge zur Fiskal- und zur Kreditpolitik, die sich in unserem Gutachten befinden, dem Sinne nach, ja zum Teil sogar im Wortlaut, in den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Konjunkturstabilisierung, oder wie immer sein endgültiger Name lauten möge, aufgenommen worden sind. Aber noch hat dieser Gesetzentwurf ja nicht die letzte Hürde: die der Kabinettsberatung, passiert. Wir wollen abwarten, was daraus wird. Im übrigen bedaure ich, daß allem Anschein nach eine der wesentlichsten konjunkturpolitischen Reformmaßnahmen noch nicht als reif angesehen wird, um in Deutschland akzeptiert und praktiziert zu werden, nämlich die Variation der Steuer-, speziell der Einkommensteuerlasten entsprechend den konjunkturellen Erfordernissen.

Die DEUTSCHE BUNDESBAHN

befördert jedes Gut jeder Zeit

- Moderne Güterwagen, auch für schwerste Güter
- Großbehälter verschiedener Art
- Paletten für rationellen Versand
- Wagen mit Transportschutzvorrichtung für palettiertes Gut
- Güterkraftverkehr

sind nur einige der von ihr gebotenen Möglichkeiten.

Darum



- Transport Ihr Vorteil

Bundesbahndirektion Hamburg

Den Gemeinden muß geholfen werden!

Interview mit Dr. Werner Bockelmann, geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Dr. Bockelmann, die sog. Gemeinschaftsaufgaben sind nach weitverbreiteter Meinung durch die Länder nicht zufriedenstellend erfüllt worden. Wenn der Bund sie mitfinanzieren und aus sachlichen Gründen koordinieren soll, so wäre das doch nur zu begrüßen. Wie stehen Sie dazu?

BOCKELMANN: Darf ich vielleicht ein allgemeines Wort zu den Gemeinschaftsaufgaben sagen? Ich glaube, daß die in dem ersten Satz enthaltene Kritik an den Ländern vielleicht doch nicht ganz berechtigt ist. Ich glaube, daß die Länder im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten auf dem Gebiete des Ausbaus wissenschaftlicher Hochschulen, des Ausbaus der Verkehrseinrichtungen im gemeindlichen Bereich, der regionalen Wirtschaftspolitik, aber auch auf dem Gebiete des sozialen Wohnungsbaus in der Vergangenheit sehr Beachtliches geleistet haben. Und das sind im Grunde genommen die Dinge, die jetzt als Gemeinschaftsaufgaben institutionalisiert werden sollen. Ich glaube also, daß die Kritik, die Aufgaben seien nicht zufriedenstellend erfüllt worden, vielleicht etwas zu scharf ist. Wir haben vielmehr die allgemeine Erscheinung festzustellen, daß die öffentlichen Einrichtungen hinter dem schnell wachsenden privaten Wohlstand zurückgeblieben sind. Das ist ja eine Erscheinung, die der amerikanische Soziologe Galbraith in dem berühmten Wort von dem privaten Wohlstand bei öffentlichem Notstand charakterisiert hat, der wohl für alle Industriegesellschaften typisch ist. Sie sehen das auf den verschiedensten Gebieten: im Verkehr, bei der Verschmutzung der Luft und der Gewässer, bei der Lärmbekämpfung usw. Und noch eine weitere Bemerkung zu den Gemeinschaftsaufgaben. Ich glaube, wir

sollten in den Gemeinschaftsaufgaben keine Wunderwaffe sehen. Die Hauptsache ist ja: Wieviel Geld haben wir, und wie lösen wir mit dem Gelde die notwendigen Aufgaben? Wenn man die Gemeinden in einem ausreichenden Maße an den Mitteln beteiligen würde, die der Verkehr aufbringt, etwa an der Kraftfahrzeugsteuer und der Mineralölsteuer, würden die Gemeinden ihre Verkehrsprobleme lösen können. Es brauchte dann eine Institution „Gemeinschaftsaufgaben“ nicht zu geben. Eine Wunderwaffe sind die Gemeinschaftsaufgaben nicht! Wenn wir den Gedanken, gewisse Aufgaben als Gemeinschaftsaufgaben anzupacken, auch bejahen, so muß man sich doch über eines völlig im klaren sein: Sie durchbrechen die klare vertikale Gliederung: Bundesaufgaben, Landesaufgaben, Gemeindeaufgaben. Man muß mit diesem Institut der Gemeinschaftsaufgaben deshalb sehr behutsam umgehen, damit es nicht nur zu einer Ausweitung des Aufsichtsrechts, zu Verwaltungszuständigkeiten des Bundes führt.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Dr. Bockelmann, wenn die Kritik an den Ländern nicht voll berechtigt ist, wie erklären Sie dann, daß die Gutachter-Kommission diese Institution schaffen will?

BOCKELMANN: Die Kommission geht davon aus, daß es Aufgaben gibt, die nur durch Zusammenfassung aller Kräfte von Bund, Ländern und Gemeinden gelöst werden können. Der Verkehr scheint ein solches Phänomen zu sein, das durch eine große Anstrengung in einer längeren Periode gelöst werden kann. Nicht alle aktuellen Probleme aber dürfen zu Gemeinschaftsaufgaben deklariert werden.

WIRTSCHAFTSDIENST: Findet die Durchbrechung der vertikalen Aufgabenverteilung ihre Berechtigung nur in der notwendigen Zusammenfassung der finanziellen Kräfte oder nicht vielmehr auch in der erforderlichen gesamtwirtschaftlichen Koordination?

BOCKELMANN: Ich meinte bei der Zusammenfassung der Kräfte kei-

WERNER BOCKELMANN

wurde am 23. 9. 1907 in Moskau geboren. 1920 kam er nach Deutschland. Nach dem Abitur studierte er Rechtswissenschaften in Hamburg, Göttingen und Graz. Von 1935 bis 1945 war Bockelmann als Rechtsanwalt in Hamburg tätig. Nach dem Kriege ging er in die Kommunalverwaltung, zunächst als Oberbürgermeister von Lüneburg, später von Ludwigshafen und schließlich 1957 von Frankfurt am Main. Dieser rasche Aufstieg führte Werner Bockelmann auch in das Präsidium des Deutschen Städtetages in Köln. Er genießt den Ruf eines ausgezeichneten Fachmannes in allen Fragen der Kommunalpolitik. Bei der Übernahme seines Amtes als Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages im Jahre 1964 stellte er zwei Themen in den Mittelpunkt, die zu den wichtigsten Problemen der Kommunalpolitik zählen: Raumordnung und große Finanzreform.

neswegs nur die finanziellen Kräfte, sondern auch die gemeinsame Planung. Wenn es auch die Institution noch nicht gibt, so gibt es natürlich die Gemeinschaftsaufgaben. Und hier ist eine gewisse Differenzierung noch kein Nachteil. Ein Beispiel für die Bewältigung solcher Gemeinschaftsaufgaben war in der Vergangenheit der soziale Wohnungsbau und ist in der Gegenwart das Bemühen um die Beseitigung des Bildungsnotstandes.

WIRTSCHAFTSDIENST: Wäre es nicht zweckmäßig, gerade im Hinblick auf diese großen Aufgaben und eine wirksame Konjunkturpolitik die Länder zwingender in diese Planung einzubeziehen und auch die Gemeinden daran zu beteiligen?

BOCKELMANN: Ich möchte diese Frage uneingeschränkt bejahen. Es kommt darauf an, im Bereich dieser öffentlichen Notstände den Anschluß zu finden an den privaten Wohlstand; so etwas wie eine Bestandsaufnahme zu machen: Was muß geleistet werden, und in welcher Reihenfolge muß es geschehen? Ich möchte hier aber eine Lanze für die Städte brechen. Eine mittelfristige Finanzplanung gibt es bei den Städten schon längst! Als ich vor neun Jahren das Amt des Oberbürgermeisters in Frankfurt übernommen habe, ließ ich ein mittelfristiges Investitionsprogramm aufstellen, das von Jahr zu Jahr fortgeschrieben wird. Die Haushaltspläne werden aus dieser mittelfristigen Planung entwickelt. Jede verantwortungsbewußte deutsche Stadt verhält sich ähnlich. Es scheint mir notwendig zu sein, gerade auch im Hinblick auf die Gemeinschaftsaufgaben eine solche Bestandsaufnahme für die gesamte Volkswirtschaft zu haben.

aufgaben eine solche Bestandsaufnahme für die gesamte Volkswirtschaft zu haben.

WIRTSCHAFTSDIENST: Folgt aus einer solchen gemeinsamen Bestandsaufnahme und Planung nicht eine bestimmte Koordination vom Bund aus, die einen übertriebenen Föderalismus abbaut?

BOCKELMANN: Ja, wir dürfen den Föderalismus nicht überspitzen. Wir haben einige Probleme, die es zu lösen gibt, z. B. den Verkehr und den Bildungsnotstand. Die müssen ein wenig gelenkt werden, auch von oben her, und wir müssen sie gemeinsam lösen. Deswegen bin ich durchaus der Meinung, daß eine solche mittelfristige Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam aufgestellt werden muß.

WIRTSCHAFTSDIENST: Es wird dabei nicht nur eine Bestandsaufnahme beabsichtigt, sondern man will versuchen, eine aktuelle Budgetabstimmung zwischen den einzelnen Körperschaften zu erreichen. Gerade das Frankfurter Beispiel zeigt doch, daß die Planung in der Gemeinde nicht ausreicht, wenn nicht eine laufende Abstimmung mit den Etats der Länder und des Bundes zustande kommt. Besteht dabei aber nicht die Gefahr, daß die Länder die Gemeinden in ihrer Autonomie beschneiden und sie nur noch als Objekte ihrer Planung behandeln?

BOCKELMANN: Ich glaube nicht, daß die Gemeinden gegängelt werden, sondern es werden ihnen die Grenzen aufgezeigt werden können, mit welcher Finanzmasse sie rech-

nen können und wie sie diese Mittel im gemeindlichen Bereich, auch unter konjunkturellen Gesichtspunkten, für das Dringendste und Notwendigste ausgeben können. Ich glaube, daß das eine Notwendigkeit ist. Eine solche Abstimmung wird von den Gemeinden seit Jahren gefordert. Wenn ich in meinen Haushaltsreden in Frankfurt über die Investitionsliste sprach, habe ich immer gefordert, daß eine gesamtwirtschaftliche Bestandsaufnahme notwendig ist, in deren Rahmen sich die Investitionstätigkeit der Stadt Frankfurt einpassen muß. Wir haben es immer als Mangel empfunden, daß es so etwas nicht gab. Man muß die öffentliche Investitionstätigkeit auf die konjunkturelle Entwicklung abstellen. Außerdem muß entschieden werden, in welchem Bereich gespart werden kann. Das scheint mir der Bereich des Konsums und der Subventionen zu sein. Die Dringlichkeit von Infrastrukturmaßnahmen, die für das Wachstum der Wirtschaft erforderlich sind, muß gemeinsam festgestellt werden.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Dr. Bockelmann, die Kommission für die Finanzreform hat eine Erweiterung des Verbundsystems auf die Umsatzsteuer und die Umsatzausgleichsteuer gefordert. Sehen Sie die Gefahr, daß die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern härter werden, weil es um die Verteilung einer großen Finanzmasse geht?

BOCKELMANN: Die Kämpfe bleiben immer hart, wenn es um die Verteilung von Geld geht. Ich glaube also nicht, daß die Auseinander-

Vierteljahresberichte des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung

Der Ostblock und die Entwicklungsländer

Die Berichte erscheinen viermal jährlich. Umfang je Heft etwa 100 Seiten. Preis pro Heft DM 6,-; Jahresbezugspreis DM 20,- zuzüglich Versandkosten.

Probeheft auf Wunsch kostenlos.

Die Vierteljahresberichte bringen aktuelle Informationen, Hintergrundmaterial, biographische und bibliographische Hinweise über die Arbeit des Ostblocks in Afrika, Asien und Lateinamerika. Statistiken und Übersichten ermöglichen die allgemeine Einordnung der mitgeteilten einzelnen Ereignisse und Begebenheiten.

Die Vierteljahresberichte wollen einer sachlichen Unterrichtung dienen, Tatsachen und Hintergründe aufzeigen, wobei das Forschungsinstitut stets um eine objektive Berichterstattung bemüht ist.

**Verlag für Literatur und Zeitgeschehen
Hannover**

setzungen an Intensität abnehmen werden durch die Einbeziehung der Umsatzsteuer in das Verbundsystem, denn da, wo eben eine im Grunde genommen doch etwas zu kurze öffentliche Finanzdecke unter mehreren, die etwas davon abhaben wollen, aufgeteilt werden soll, wird immer um die Quoten hart gerungen werden. Ich bin aber der Meinung, daß die Einbeziehung der Umsatzsteuer, so wie es die Kommission vorschlägt, in den Großverbund durchaus zu begrüßen ist. Es ist doch so, daß durch die Einbeziehung nur der Einkommen- und Körperschaftsteuer diese Verbundmasse sehr konjunkturempfindlich gewesen ist. Die Einbeziehung der Umsatzsteuer wird zu einer erheblichen Stabilisierung dieses Gesamtverbundes beitragen. Aber heftige Auseinandersetzungen wird es trotzdem immer noch geben.

WIRTSCHAFTSDIENST: Ein Vorschlag, der die Gemeinden direkt betrifft, sieht die Abschaffung der Gewerbeertragsteuer vor, während die Gewerbekapitalsteuer erhöht und die Lohnsummensteuer allgemein erhoben werden soll. Von verschiedenen Seiten hat man eingewandt, daß die Entlastung der ertragstarken Betriebe und die zusätzliche Belastung der arbeitsintensiven Betriebe gerade des Mittelstandes negativ zu beurteilen sind. Halten Sie diesen Einwand für berechtigt?

BOCKELMANN: Hier tritt möglicherweise eine gewisse zusätzliche, bisher nicht vorhandene Belastung mittelständischer Gewerbebetriebe ein. An diesem Punkt setzt die Kritik des Deutschen Städte-

tages an dem Finanzgutachten ein, das wir sonst als durchaus kommunalfreundlich empfinden und sehr begrüßt haben. Aber in dieser völligen Beseitigung der Gewerbeertragsteuer und Ersetzung durch die Gemeindeeinkommensteuer sehen wir folgende Gefahren: Es wird zu einer erheblichen Steuerkraftverschiebung von den Betriebsgemeinden zu den Wohnsitzgemeinden kommen. Die Betriebsgemeinden aber in den großen Verdichtungsräumen gerade tätigen die Haupt-Infrastruktur-Investitionen.

Nun ist zweifellos eine gewisse Stärkung der Wohnsitzgemeinden nicht unberechtigt, es darf aber nicht zu einer Schwächung der Kerne kommen. Daher sind wir der Meinung, daß die Kommission hier zu weit gegangen ist. Die Gewerbesteuer bringt heute 80 % des Steueraufkommens in den Städten auf. Wir sind daher der Meinung, man sollte die Gewerbesteuer nach dem Ertrag zwar reduzieren, aber nicht ganz abschaffen, sondern die drei Elemente beibehalten: Kapital, Ertrag, Lohnsumme. Dadurch würde dieser mittelstandsfeindliche Effekt nicht in dem starken Maße eintreten, und auch die Kernstädte in den Verdichtungsräumen würden nicht in dem Maße an Steuerkraft verlieren. Steuerkraftunterschiede an sich sind nichts Böses, sondern ein Korrelat zur Gemeindefreiheit. Die Auswüchse der Steueroasen und der völlig unterdotierten Gemeinden müssen freilich beseitigt werden. Die Gewerbeertragsteuer bedarf der Reduzierung, sollte aber im Interesse eines ausgewogenen Gemeindefinanzsystems beibehalten

werden. Damit würde dann auch der Effekt vermieden, den Sie befürchten.

WIRTSCHAFTSDIENST: Sie sagten eben auch, diese vorgeschlagene Gemeindesteuerreform mindert, aber beseitigt auf keinen Fall das Steuerkraftgefälle. Besteht dadurch nicht die Gefahr, daß die steuerkräftigen Großstädte im Vergleich zu den kleinen Gemeinden weiterhin noch mehr Leistungen anbieten und damit attrahierend auf Wirtschaftsbetriebe wirken. Ein verstärktes Angebot öffentlicher Leistungen in Ballungsräumen ist aber volkswirtschaftlich nicht immer sinnvoll.

BOCKELMANN: Zwei große Irrtümer muß ich hier ausräumen. Einmal: die Gewerbebesteuer ist nicht die Ursache für die Ballung. Die Ballung ist eine in der ganzen Welt zu beobachtende Erscheinung der Industriegesellschaft, die gar nichts mit der deutschen Gewerbebesteuer zu tun hat. Die Ballung ist eine Erscheinung, die durch ganz andere Dinge bestimmt ist, nämlich durch den Strukturwandel, den der franz. Soziologe Fourastié gründlich untersucht hat: das starke Anwachsen des tertiären Sektors, des Dienstleistungsbereiches. Es muß nur dafür gesorgt werden, daß diese Verdichtungsräume in sich geordnet werden und geordnet wachsen.

Und nun der zweite große Irrtum: Die Großstädte haben heute nicht mehr das größere Angebot zu machen. Zur Zeit ist es so, daß die kleineren Gemeinden wesentlich stärker investieren können als die Großstädte. Die Verwaltungskosten

Die Wünsche Ihrer Kunden

wandeln sich ständig. Ihr Geschäftserfolg hängt entscheidend davon ab, daß Sie mit dem richtigen und aktuellen Sortiment Ihren Kunden das bieten, was sie suchen.

Der Besuch der Internationalen Frankfurter Herbstmesse kann Ihnen dabei wertvolle Hilfe leisten. Sie sehen hier — übersichtlich geordnet — das Angebot einer Reihe absatzverwandter Konsumgüterbranchen von

über 2000 Ausstellern aus dem In- und Ausland. Eine unentbehrliche Information besonders für kurz- und mittelfristige Disposition zum Herbst- und Weihnachtsgeschäft!

Messe-Ausweise bei allen Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern sowie bei Groß- und Einzelhandelsverbänden **im Vorverkauf billiger!**



Internationale Frankfurter Herbst-Messe 28. August-1. September 1966

steigen nicht linear mit dem Wachstum der Gemeinden, sondern erheblich progressiv. Je größer die Gemeinde ist, desto mehr Zentralfunktionen hat sie zu erfüllen. Im Augenblick sind die Großstädte die Stiefkinder. Sie stehen, im Verhältnis zu den kleineren Gemeinden gesehen, sehr viel schlechter da, und ihre Finanzkraft muß verbessert werden.

WIRTSCHAFTSDIENST: Mit der Frage war nicht gemeint, daß die Gewerbesteuer die Ursache der Ballung sei. Führt nicht die starke Finanzkraft der Städte in vielen Fällen zu einer gesamtwirtschaftlich nicht zu vertretenden Ballung?

BOCKELMANN: Der ständig wachsende Bereich der Dienstleistungen auf allen Gebieten braucht die Stadt, er kann ohne die Stadt nicht leben. Und er ist heute der Bereich, der in unserer Wirtschaft weitaus am stärksten im Vergleich zu anderen Bereichen wächst. Ich glaube, man muß die Entballungs-Ideologie beerdigen. Die moderne Industriegesellschaft ist eine städtische Gesellschaft.

WIRTSCHAFTSDIENST: Sicherlich gibt es einen Grad der Konzentration der Städte, der wegen der dann eintretenden volkswirtschaftlichen Verluste nicht überschritten werden sollte. Kann die überregionale Planung zur Vermeidung solcher Verluste nicht beitragen?

BOCKELMANN: Aber natürlich wird es eine optimale Größe geben. Nur glaube ich, daß man das nicht mit steuerpolitischen Mitteln lenken kann, sondern daß das eine Frage der überregionalen Raumordnung ist.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Dr. Bockelmann, die Kommission hat vorgeschlagen, daß die Gewerbesteuer durch die Gemeindeeinkommensteuer nicht nur ersetzt werden, sondern daß sie den Gemeinden auch noch mehr Mittel zuführen soll. Würden Sie meinen, daß die zu erwartende verwaltungsmäßige Kompliziertheit diese Steuer als nicht sehr geeignet erscheinen läßt?

BOCKELMANN: Ich glaube nicht, daß diese Steuer ein so kompliziertes System zu werden braucht. Da

nur fünf unterschiedliche Hebesätze vorgesehen sind, brauchten in den Lohn- und Einkommensteuer-Tabellen die entsprechenden Rubriken nur noch eingefügt zu werden. Da der Gewerbesteuerausgleich weitgehend entfallen würde, glaube ich, daß die Arbeit eher einfacher als komplizierter würde.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Dr. Bockelmann, nach Meinung mancher Leute beeinträchtigt die regionale Differenzierung der Gemeindeeinkommensteuer ihre konjunkturpolitische Wirksamkeit. Denn die Gemeinden könnten ja durch die Manipulation der Hebesätze die vom Bund verfügte allgemeine Tarifänderung in ihrer Wirksamkeit beschränken.

BOCKELMANN: Ich glaube, daß hier die Möglichkeiten sehr bescheiden sind. Zweifellos ist die Gemeindeeinkommensteuer eine sehr konjunkturwirksame Steuer, aber die Möglichkeiten, die die Gemeinden haben, sind doch so schwach, daß irgendwelche nachteiligen oder bedenklichen konjunkturpolitischen Auswirkungen meiner Überzeugung nach nicht eintreten können.

WIRTSCHAFTSDIENST: Steuer- tarifänderungen oder Abschreibungsvariationen durch Bundesrecht sind vermutlich auch nur gering, so daß die Gemeinden die Wirksamkeit dieser Maßnahmen hemmen könnten.

BOCKELMANN: Das könnte theoretisch eintreten. Der Rat einer Gemeinde muß überlegen, ob die Aufgaben der Gemeinde so dringlich sind, daß man diesen Nachteil in Kauf nehmen muß. Eine gewisse Beeinflussung der Konjunktur ist möglich, aber die Grenzen sind doch sehr eng.

WIRTSCHAFTSDIENST: Sie befürworten also die Gemeindeeinkommensteuer. Als Alternativen wurden Kopf- und Mietsteuer erwähnt. Was halten Sie von diesen Möglichkeiten?

BOCKELMANN: Die Kopf- und Mietsteuer halte ich nicht für bessere, sondern für schlechtere Lösungen. Wir vom Städtetag gehen

sogar so weit, zu sagen, daß die Gemeindeeinkommensteuer sich nicht nur auf den proportionalen Teil des Tarifs beziehen sollte, sondern daß es durchaus eine soziale Berechtigung hätte, wenn der besser Verdienende mehr für die Leistungen seiner Gemeinde beizutragen hat als der geringer Verdienende.

WIRTSCHAFTSDIENST: Die Vorschläge der Kommission würden den Gemeinden einen wesentlich größeren Anteil an den Steuereinnahmen zukommen lassen. Würde die vorgeschlagene Regelung den Gemeinden auch auf längere Sicht ausreichende Mittel zufließen lassen, oder sollte man nicht doch die Zuweisungen in verstärktem Maße beibehalten und auch Modalitäten schaffen, die eine Anpassung der Zuweisungen an den Bedarf ermöglichen?

BOCKELMANN: Als ein leidenschaftlicher Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung kann ich natürlich nur den Standpunkt vertreten — und vertrete ihn auch mit Überzeugung —, daß man den Gemeinden möglichst eigene Steuerquellen überlassen sollte. Ich bin mir völlig im klaren darüber, daß das ein Prinzip ist, das nicht vollkommen verwirklicht werden kann. Es wird immer Situationen geben, in denen man für bestimmte Aufgaben auf Zuweisungen angewiesen sein wird. Aber im Prinzip sollte keine Verschiebung von den Eigenmitteln zu den Zuweisungen erfolgen.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Dr. Bockelmann, in dem Gutachten wird immer wieder über die Wichtigkeit der Gemeinschaftsaufgaben gesprochen. Sie sind zweifellos sehr wichtig. Reicht nun das heutige Steueraufkommen aus, um sie angemessen zu erfüllen, oder ist nicht — wie von verschiedenen Seiten gefordert — eine Erhöhung der Steuern notwendig?

BOCKELMANN: Damit sind wir wieder beim Ausgangspunkt unseres Gesprächs: das Zurückbleiben aller öffentlichen Einrichtungen hinter dem, was unsere heutige Indu-

striegengesellschaft erfordert. Wir müssen uns darüber klarwerden, was vordringlich ist: die für das Wachstum der Wirtschaft wichtigen öffentlichen Investitionen oder Konsum- und Subventionsausgaben. Sollte es nicht möglich sein, Subventions- und staatliche Konsumausgaben zu kürzen, werden in der Tat Steuererhöhungen nicht ausbleiben können.

WIRTSCHAFTSDIENST: Herr Dr. Bockelmann, zum Abschluß eine Frage zur politischen Aktivität im Hinblick auf das Gutachten. Läßt sie zu wünschen übrig?

BOCKELMANN: Ich würde für die Vergangenheit den Vorwurf mangelnder politischer Aktivität für durchaus berechtigt halten. Der Auftrag zu dem Gutachten ist viel zu spät erteilt worden. Aber ich glaube nicht, daß seit der Erstattung des Gutachtens Zeit versäumt worden ist. Bitte bedenken Sie, daß erst vier Monate seit der Abgabe des

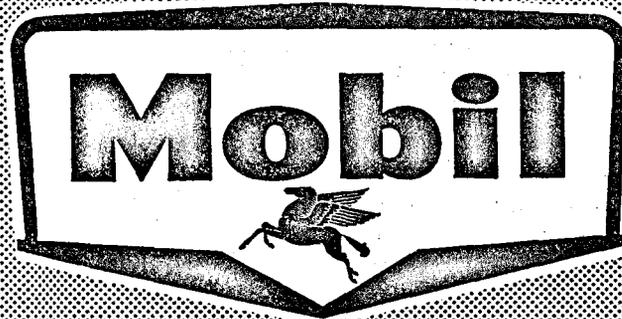
Gutachtens vergangen sind. Eine andere Frage ist aber, ob man nicht vielleicht im Vorgriff auf das Gutachten Sofortmaßnahmen ergreifen sollte. Und hier beobachten wir in der Tat eine sehr starke politische Inaktivität und befürchten, daß die Sommerpause wieder hingehen wird, ohne daß irgend etwas geschieht. Wir haben ganz konkrete Vorschläge gemacht. Da die Verkehrsinvestitionen die Kommunen am stärksten belasten, haben wir einen größeren Anteil an der Mineralölsteuer gefordert. Die Städte stehen wirklich kurz davor, wichtige Investitionsvorhaben im Bereich des Verkehrs stillzulegen. Das ist eine nicht zu verantwortende politische Inaktivität.

WIRTSCHAFTSDIENST: Nun war allerdings auch die Meinung zu hören, daß die Finanzreform in der gegenwärtigen Legislaturperiode des Bundestages nicht mehr abschließend behandelt werden könne?

BOCKELMANN: Bei gutem Willen sollte es möglich sein, mit der Finanzreform Anfang der siebziger Jahre, wie es die Kommission vorschlägt, zu beginnen.

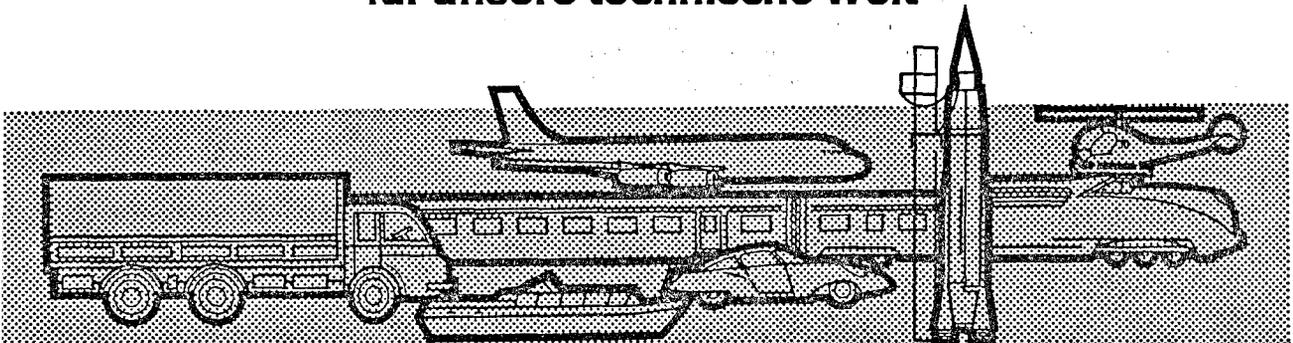
WIRTSCHAFTSDIENST: Und Sie glauben nicht, daß die kritische Einstellung der Länder zu dem Gutachten dazu führt, daß man die Reform hinauszögert?

BOCKELMANN: Ich hoffe nicht. Ich habe ja auch einiges Kritische gesagt. Daß auch seitens der Länder Bedenken bestehen, daß nicht ganz erwünschte Kompetenzverschiebungen eintreten könnten, ist begreiflich. Ich finde es gut, daß solche Kritik offen ausgesprochen wird und daß man darüber diskutiert. Aber ich glaube nicht, daß die Reform dadurch hinausgezögert wird. Es handelt sich eben um eine diffizile Materie, deren Bewältigung Jahre dauert. Um so mehr gilt unsere Forderung: Den Städten muß in Kürze geholfen werden.



In aller Welt Spezialisten für Öl

**Schutz und Pflege
für unsere technische Welt**



Länder fürchten Gefahren für den Föderalismus

Das Gutachten zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland war bereits heftiger Kritik der Bundesländer ausgesetzt, als es noch kaum veröffentlicht war. Vorbehalte machte man vor allem dort geltend, wo man eine Einschränkung der grundgesetzlich fixierten Eigenständigkeit und Selbstverantwortung befürchtet, während andere wichtige Fragen vernachlässigt wurden.

So erklärte Ministerpräsident Meyers von Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf das vorgeschlagene Verfassungsinstitut der „Gemeinschaftsaufgaben“, daß dies ein Einbruch in die Verfassungsordnung von noch nicht übersehbarer Folgeschwere sei. Das Verhältnis von Bund und Ländern würde dadurch nicht nur in Einzelfragen, sondern wahrscheinlich auch in seinem staatsrechtlichen Kern entscheidend gewandelt. Ob dies aber notwendig sei, müsse aus der Sicht einer ausgewogenen bundesstaatlichen Ordnung sorgfältig und vorsichtig geprüft werden. (Die Welt vom 9. 2. 66)

Nach anscheinend erfolgter „sorgfältiger“ und „vorsichtiger“ Prüfung erklärte Meyers: „Das Gutachten ist eine brauchbare Grundlage für die jetzt einsetzende Diskussion um das Verhältnis des Bundes zu den Ländern und der Länder zu den Gemeinden.“ Der Ministerpräsident hob zwei wichtige Punkte hervor, nämlich „das finanzielle Verhältnis zwischen Bund und Ländern muß geklärt werden, und die Finanzkraft der Gemeinden ist zu stärken“. Er fügte hinzu: „Nordrhein-Westfalen ist offen für jede Diskussion.“ (Die Welt vom 14. 2. 66)

Offen für jede Diskussion zeigte sich auch das Bundesland Bayern, dessen Ministerpräsident Goppel verlauten ließ: „Die Tendenz des Gutachtens ist eindeutig zentralistisch. Was Bismarck 1866 begonnen hat, wird 1966 vollendet, nämlich: aus den Ländern werden Provinzen.“ Gegen diese „zentralistischen und unitarischen Vorschläge zur Finanzreform“ müsse Widerstand geleistet werden. (Die Welt vom 14. 2. 66)

Diese Auffassung teilte auch der bayerische Finanzminister Pöhner, der seinen Regierungschef sekundierte, indem er sich scharf gegen „zentrale Kräfte“ in der Bundeshauptstadt wandte, die das Träger-Gutachten benutzen wollten, um den föderalen Aufbau der BRD zu ändern. „Man will in Bonn einfach nicht die Verfassungswirklichkeit an das Grundgesetz anpassen, sondern das Grundgesetz der Wirklichkeit.“

Nicht ganz so kompromißlos kennzeichnete Ministerialdirektor Barbarino, Haushaltssachverständiger im Münchner Finanzministerium, die Stimmung der Bundesländer. Er vertrat zwar die Ansicht, daß bisher mit dem Geld in Bonn „regellos und verfassungswidrig umgegangen“ worden sei, ließ doch aber die Alternative offen, „das Rad entweder zurückdrehen oder das bisherige Prinzip der gemeinsamen Finanzierung

bestimmter Dinge durch Bund und Länder mit der Verfassung in Einklang zu bringen“. (Die Welt vom 17. 3. 66)

Etwa in diese Richtung zielte auch die Stellungnahme des Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, Altmaier, der wohl die Dringlichkeit der Finanzreform anerkannte, jedoch darauf hinwies, daß der Ausgangspunkt der Finanzreform „die Forderung der Ministerpräsidenten nach einer Flurbereinigung“ war. Das bedeute aber, „daß sich an der Aufgabenverteilung auch die Ausgabenverantwortung orientieren soll“. Was dagegen im Träger-Gutachten vorliege, sei „eher eine Orientierung an dem gegenwärtigen Ausgabenstand als die Reduzierung auf die grundgesetzliche Aufgabenverteilung“. (Die Welt vom 14. 2. 66)

Keine übersteigerten Hoffnungen hinsichtlich der Finanzreform hegte Baden-Württembergs Ministerpräsident Kiesinger insofern, als „jede Umverteilung der Steuern den verteilbaren Kuchen nicht größer macht“. (Die Welt vom 14. 2. 66) Der hessische Regierungschef Zinn fürchtet, daß der Termin für die Gemeindefinanzreform im Zeitplan der Gutachterkommission (1970) zu weit hinausgeschoben werde: „So lange können aber unsere Gemeinden nicht warten.“ (Die Welt vom 14. 2. 66)

Hamburgs Bürgermeister a. D. Nevermann schließlich sieht ebenfalls keine Notwendigkeit für eine neue Verfassungsbestimmung über „Gemeinschaftsaufgaben“, die von Bund und Ländern gemeinsam geplant und finanziert werden sollen. Dieser Vorschlag der Sachverständigen ergebe sich keineswegs zwingend aus dem Leitmotiv des „kooperativen Föderalismus“, sondern durch seine Verwirklichung würde „das Durcheinander von Landes- und Bundeszuständigkeiten noch vermehrt“. Nach Nevermanns Ansicht genügt die Zweiteilung der Aufgaben (in Bundesaufgaben und Länderaufgaben), „wenn daraus die finanziellen Konsequenzen gezogen werden“. Denn „die Länder haben bewiesen, daß sie zum kooperativen Föderalismus bereit und fähig sind (Universitätsvertrag, Kulturabkommen, Bildungsrat, Verteilung der Wohnungsbau-mittel des Bundes usw.)“. Die Länder könnten solche Aufgaben gemeinsam und mit Energie durchführen, „wenn sie das Geld dazu haben“. Hier liegt denn auch nach Ansicht des Bürgermeisters das eigentliche Problem und der Schlüssel zu seiner Lösung: „Wir brauchen wieder einen größeren Anteil der Länder und Gemeinden an den Steuereinnahmen.“ Ein höherer Länderanteil würde auch eine finanzielle Verbesserung für die Städte und Gemeinden bedeuten, ohne den Bund notwendig finanziell schlechter zu stellen, da er ja von Aufgaben entlastet würde, für die er bisher bezahlt hat. Letztlich würde auch die Aktivität der Länder größer sein, „wenn sie die Verantwortung als Ländergemeinschaft tragen, ohne den Bund“. (Finanzreform ja — aber wie? In: Vorwärts vom 30. 3. 66)