

Blöcker, Marianne; Petersen, Hans-Georg

**Article — Digitized Version**

## Zur konjunkturpolitischen Problematik des Gemeindesteuersystems

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Blöcker, Marianne; Petersen, Hans-Georg (1977) : Zur konjunkturpolitischen Problematik des Gemeindesteuersystems, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 3, pp. 136-141

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135051>

**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.*

# Zur konjunkturpolitischen Problematik des Gemeindesteuersystems

Marianne Blöcker, Hans-Georg Petersen, Kiel

**Die Bundesregierung forderte kürzlich eine aktive Mitwirkung der Gemeinden an der Konjunkturpolitik. Sind die Kommunen bei dem gegenwärtigen Gemeindesteuersystem in der Lage, dieser Forderung nachzukommen?**

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben in den letzten Jahren bestätigt die These einer prozyklischen Verhaltensweise der Gemeinden. Die Gesamtausgaben sind im Rezessionsjahr 1975 gegenüber 1974 *nominal* nur noch um 7,2% gestiegen, die aus konjunkturpolitischer Sicht besonders relevanten Sachinvestitionsausgaben sogar nominal um 0,7% gesunken<sup>1)</sup>. Ohne die Konjunkturprogramme des Bundes wäre der Rückgang der Sachinvestitionsausgaben noch krasser ausgefallen. Die Gemeinden reagierten also – im Gegensatz zu den zentralen Haushalten – auf der Ausgabenseite ausgesprochen restriktiv.

Auch im jüngsten Konjunkturverlauf scheint ihr Ausgabenverhalten in erster Linie an der Entwicklung ihrer *kassenmäßigen* Steuereinnahmen ausgerichtet gewesen zu sein. Es erwies sich wiederum, daß die Gemeinden nicht bereit bzw. nicht in der Lage sind, Steuerausfälle durch eine verstärkte Kreditaufnahme zu kompensieren, um eine Verstärkung ihrer Ausgabentätigkeit zu erreichen. Seit langem wird daher ein möglichst konjunkturunempfindliches Gemeindesteuersystem gefordert. Das Steueraufkommen sollte die Konjunkturschwankungen nicht überproportional widerspiegeln, aber dennoch längerfristig dem Wachstum des Sozialprodukts folgen. Nur dann können bei unverändertem Gemeindeverhalten von den kommunalen Haushalten ausgehende prozyklische Wirkungen verhindert werden, ohne gleichzeitig wachstumspolitische Zielsetzungen zu beeinträchtigen.

Im folgenden soll die Konjunkturreakibilität des Gemeindesteuersystems – gemessen an der Aufkommenselastizität – analysiert werden. Dabei

ist insbesondere zu klären, ob und inwieweit die *Steuerreformen* von 1974 und 1975 zu einer Veränderung der Konjunkturrempfindlichkeit geführt und damit zu einer Entschärfung bzw. Verschärfung der konjunkturpolitischen Problematik beigetragen haben.

Ein Vergleich der Zuwachsraten des gesamten kassenmäßigen Steueraufkommens der Gemeinden mit den Zuwachsraten des nominalen Bruttosozialprodukts läßt nach Eliminierung der Auswirkungen von Finanz- und Steuerreformen eine grobe Parallelentwicklung beider Größen erkennen; die stärkeren Ausschläge im Verlauf der steuerlichen Zuwachsraten deuten auf eine kassenmäßige Aufkommenselastizität<sup>2)</sup> von größer als eins hin. Der Zusammenhang zwischen kassenmäßigen Steuereingängen und Bruttosozialprodukt wird determiniert durch die Erhebungstechniken und – in ihrem Niveau entscheidend – durch die Elastizität der Steuerschuld in bezug auf das nominale Bruttosozialprodukt (Steuerschuld-elastizität).

Die Steuerschuld-elastizität des Gemeindesteuersystems nach der Steuerverteilung resultiert aus den mit ihrem Anteil am Gesamtaufkommen gewichteten Steuerschuld-elastizitäten der Einzelsteuern. Zur quantitativ bedeutsamsten Einnahme der Gemeinden hat sich der Gemeindeanteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer entwickelt. Es folgen die Netto-Gewerbsteuer nach Ertrag und Kapital (Gewerbsteuer nach Ertrag und Kapital abzüglich Gewerbesteuerumlage), die Grundsteuern A und B, die Lohnsummensteuer sowie sonstige Steuern<sup>3)</sup>. Im folgenden sind zu-

<sup>1)</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, III. Vierteljahreszahlen zur Finanzwirtschaft, Wiesbaden 1974, lfd.

<sup>2)</sup> Unter kassenmäßiger Aufkommenselastizität wird das Verhältnis der relativen Änderung des kassenmäßigen (Ist-)Steueraufkommens zur relativen Änderung des Bruttosozialprodukts verstanden.

<sup>3)</sup> Die Anteile der Einzelsteuern an dem kommunalen Steueraufkommen betragen 1974: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 42,2%; Netto-Gewerbsteuer nach Ertrag und Kapital 34,8%; Grundsteuern A und B 10,7%; Lohnsummensteuer 8,5%; sonstige Steuern 3,7%.

*Marianne Blöcker, Dipl.-Volkswirt, und Hans-Georg Petersen, 30, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Christian-Albrechts-Universität in Kiel.*

nächst die Steuerschudelastizitäten – verstanden als Produkt aus makroökonomischer Tarifelastizität und Besteuerungsmengenelastizität – der einzelnen Gemeindesteuern<sup>4)</sup> zu analysieren.

### Lohn- und Einkommensteuer

Seit der Finanzreform 1969 stehen den Gemeinden insgesamt 14% des Aufkommens an der *Lohn- und veranlagten Einkommensteuer* zu. Die Elastizität des *Gesamtgemeindeanteils* entspricht somit der Steuerschudelastizität der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer. Aufgrund der progressiven Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs und der Abzugsbetragsregelung besitzt die Steuerschudelastizität einen Wert von größer als eins<sup>5)</sup>.

Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer hat somit nicht zu der beabsichtigten Verstärkung der Gemeindeeinnahmen geführt. Die hohe Steuerschudelastizität der Einkommensteuer trägt wesentlich zu einer starken konjunkturellen Abhängigkeit der kommunalen Steuereinnahmen bei. Diese Problematik wurde durch die Einkommensteuerreform 1975 noch verschärft; denn insbesondere durch die Änderung der tariflichen Eckwerte kann von einer Erhöhung der Steuerschudelastizität der Einkommensteuer<sup>6)</sup> und damit auch des *Gesamtgemeindeanteils* ausgegangen werden.

### Netto-Gewerbsteuer

Aufkommensmäßig an zweiter Stelle steht die Netto-Gewerbsteuer, die aus der Differenz zwischen dem Istaufkommen der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital und der ca. 40%igen Gewerbesteuerumlage resultiert. Ihre Steuerschudelastizität ergibt sich aus den mit dem jeweiligen Aufkommen gewichteten Elastizitätswerten der Gewerbekapital- und der Gewerbeertragsteuer.

Die Elastizität der *Gewerbekapitalsteuer* ist schon von der quantitativen Bedeutung dieser Teilsteuern her von geringem Gewicht<sup>7)</sup>. Die proportionale Steuermeßzahl von 2‰ und die geringe Reagibilität des Gewerbekapitals auf Veränderungen des Sozialprodukts implizieren einen Elastizitätswert von ungefähr eins.

Bei der *Gewerbeertragsteuer* ist sowohl für die Tarifelastizität als auch für die Besteuerungsmengenelastizität mit einem Wert von größer als eins zu rechnen, da der Tarif für natürliche Personen und Personengesellschaften<sup>8)</sup> indirekt progressiv ausgestaltet ist und die Gewerbeerträge im Konjunkturverlauf erfahrungsgemäß stärker schwanken als das Sozialprodukt.

Die Gewerbebesteuerreform hat an der Struktur des Stufengrenzsatztarifs für natürliche Personen und

Personengesellschaften nichts geändert. Aus mittelstandspolitischen Gründen und zur Milderung der kalten Progression<sup>9)</sup> sind nur die Erhöhung des Grundfreibetrages von 7200 DM auf 15000 DM und die Streckung der vier Stufenbereiche durch Verbreiterung von 2400 DM auf 3600 DM vorgenommen worden. Als Folge davon ergibt sich ein höherer Wert der Tarifelastizität<sup>10)</sup>.

Die Besteuerungsmengenelastizität wurde durch die Steuerreform nicht beeinflusst<sup>11)</sup>, so daß die Wirkung der erhöhten Tarifelastizität auf die Steuerschudelastizität der Gewerbeertragsteuer und damit auch auf die gewichtete Steuerschudelastizität der Gewerbebesteuer nach Ertrag und Kapital voll durchschlägt. Also hat auch diese Reform die Konjunkturabhängigkeit des kommunalen Steueraufkommens noch verstärkt.

### Grundsteuern

Steuerobjekt der *Grundsteuern* ist der Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes, wobei das land- und forstwirtschaftliche Vermögen von der Grundsteuer A und die Betriebsgrundstücke

<sup>4)</sup> Die sonstigen Gemeindesteuern – u. a. der Zuschlag zur Grunderwerbsteuer und die kommunalen Aufwandsteuern – werden wegen ihrer geringen aufkommensmäßigen Bedeutung vernachlässigt.

<sup>5)</sup> So lag die kassenmäßige Aufkommenselastizität der Lohnsteuer vor der Einkommensteuerreform bei ca. 1,9, während die der veranlagten Einkommensteuer nur noch geringfügig eins überstieg. Vgl. J. Körner: 1974: Höchste Steuerquote seit Bestehen der Bundesrepublik, in: IFO-Schnelldienst, 27. Jg., 1974, S. 5 ff.

<sup>6)</sup> Unter Zugrundelegung einer geschätzten Verteilung der Lohnsteuerpflichtigen über die Bruttolohngruppen ergab sich für 1974 ein Wert der Tarifelastizität der Lohnsteuer bei Anlegung des Einkommensteuertarifs von 1965 in Höhe von 1,46; er stieg bei Anlegung des geltenden Tarifs auf 1,52. Unter der Annahme einer unveränderten Besteuerungsmengenelastizität wird die Steuerschudelastizität entsprechend ansteigen. Vgl. M. Blöcker, H.-G. Petersen: Eine vergleichende Analyse der deutschen Einkommensteuertarife von 1958, 1965 und 1975 unter Einbeziehung des Progressionsgrades, in: Public Finance, Vol. XXX, 1975, S. 359.

<sup>7)</sup> 1970 betrug der Anteil der Gewerbekapitalsteuer am gesamten Gewerbesteuersoll etwa 14%.

<sup>8)</sup> Die übrigen Gewerbeerträge, die einen Anteil von weniger als 50% an den gesamten Gewerbeerträgen ausmachen, unterliegen einer proportionalen Besteuerung mit einem Steuersatz von 5%.

<sup>9)</sup> Die mittelstandspolitische Zielsetzung kann kurzfristig als erfüllt angesehen werden, da insbesondere die unteren und mittleren Gewerbeerträge effektiv entlastet werden. Diese Entlastung ist allerdings, da die kalte Progression auf Dauer nicht beseitigt wurde, von einmaligem Charakter und verliert vor dem Hintergrund inflationärer Tendenzen schnell an Bedeutung. Außerdem lassen die Erfahrungen mit der Gemeindefinanzreform vermuten, daß die Gemeinden auf Mindereinnahmen infolge von Reformen mit einer Anhebung ihrer Hebesätze reagieren, und zwar auch dann, wenn die Steuerausfälle durch Zuweisungen der übergeordneten Gebietskörperschaften (z. T.) kompensiert werden. Vgl. dazu auch die Auffassung von Pagenkopf in: Gutachten der Steuerreformkommission 1971 (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17), Bonn 1971, S. 732; Institut „Finanzen und Steuern“: Gemeindefinanzreform und Gemeindesteuern, Brief 138, Bonn 1973, S. 13.

<sup>10)</sup> Unter Zugrundelegung der Verteilung der Steuerpflichtigen mit Einkünften überwiegend aus Gewerbebetrieb der Einkommensteuerstatistik 1968 wurde für den alten Tarif ein Wert von 1,34, für den reformierten Tarif ein Wert von 1,46 ermittelt.

<sup>11)</sup> Ein auch bei der Gewerbebesteuer geltender Verlustrücktrag hätte – wie bei der Einkommensteuer – zu einer Erhöhung der Besteuerungsmengenelastizität beigetragen. Mit Rücksicht auf die Finanzlage der Gemeinden wurde allerdings die Gewerbebesteuer von der Einführung eines Verlustrücktrags ausgenommen, obwohl sie steuersystematisch erwünscht wäre. Vgl. K. Barth: Der Verlustrücktrag vor der Tür, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), H. 2, S. 84; Deutscher Bundestag: Drucksache 7/4705.

und sonstigen Grundvermögen von der Grundsteuer B erfaßt werden. Das Aufkommen der Grundsteuern ist abhängig von der Höhe der festgestellten Einheitswerte, den Steuermeßzahlen und der Höhe der Hebesätze. Da die Steuermeßzahlen für die Grundsteuern A und B konstant sind, ist die Tarifelastizität in beiden Fällen gleich eins. Durch die Grundsteuerreform 1973 wurden zwar neue Meßzahlen eingeführt, an der proportionalen Ausgestaltung des Tarifs aber nichts geändert.

Die Besteuerungsmengeneiastizität ist vor allem von der Bewertung der Grundstücke abhängig. Bis 1973 wurden die Einheitswerte des Jahres 1935 zugrunde gelegt; nach der Grundsteuerreform gelten die auf den 1. 1. 1964 festgestellten Einheitswerte, die mit Sicherheit über 1980 hinaus Gültigkeit haben werden. Bei einer derartig langfristig angelegten, zeitfernen Festlegung der Bemessungsgrundlagen ist mit einer Besteuerungsmengenelastizität von nahe null zu rechnen. Ein Wert von ungefähr eins könnte nur bei einer zeitnahen Bewertung erwartet werden. Unter dieser Voraussetzung würde die Forderung nach einer wenig konjunktur reagiblen, aber im langfristigen Trend wachsenden Gemeindesteuer erfüllt<sup>12)</sup>. Insgesamt bestimmt die Besteuerungsmengenelastizität die Steuerschuldelastizität der Grundsteuern, die damit einen bei 0,5 liegenden Wert aufweisen dürfte.

#### Lohnsummensteuer

Bei der Besteuerung von Gewerbebetrieben kann neben die Gewerbebesteuer nach Ertrag und Kapital die fakultativ erhobene *Lohnsummensteuer* treten, deren Bemessungsgrundlage die von den gewerblichen Unternehmen an die Arbeitnehmer der in der Gemeinde gelegenen Betriebsstätten gezahlte Lohnsumme ist. Die Steuermeßzahl beträgt einheitlich 2‰, die Tarifelastizität ist also gleich eins. Da man annehmen kann, daß die

steuerpflichtige Lohnsumme mit ähnlicher Zuwachsrates wächst wie die Besteuerungsmenge der Lohnsteuer<sup>13)</sup>, wird auch die Besteuerungsmengenelastizität der Lohnsummensteuer größer als eins sein, so daß sich eine Steuerschuldelastizität von größer als eins, aber kleiner als die der Lohnsteuer ergibt.

Wenn sich auch aufgrund unzureichender statistischer Daten keine exakten Elastizitäten der Steuerschuld in bezug auf das Sozialprodukt berechnen lassen, erscheint dennoch für die gewichtete Steuerschuldelastizität des Gemeindesteuersystems ein derzeitiger Wert von 1,3 realistisch, wobei die Steuerreformen zu einem Anstieg beigetragen haben<sup>14)</sup>. Dieses Ergebnis folgt aus der aufkommensmäßigen Dominanz des gemeindlichen Einkommensteueranteils und der Gewerbebesteuer nach Ertrag und Kapital (zusammen etwa dreiviertel der kommunalen Steuereinnahmen) und deren hohen Elastizitätswerten (zwischen 1,3 und 1,6). Die Elastizitäten der Lohnsummensteuer (1,25)<sup>15)</sup> und der Grundsteuern (0,5) fallen aufgrund ihrer relativ geringen Bedeutung weniger ins Gewicht. Damit ist das Steuersystem der Gemeinden, verglichen mit den Steuersystemen von Bund und Ländern, von der konjunkturellen Entwicklung am abhängigsten. Denn die Anteile der besonders konjunktur reagiblen Einkommen- und Gewerbebesteuer nach Ertrag und Kapital am Gesamtsteueraufkommen betragen bei den Ländern lediglich etwas mehr als die Hälfte, beim Bund sogar nur ca. 40%.

<sup>12)</sup> Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, a. a. O., S. 714.

<sup>13)</sup> Vgl. W. Albers, A. Oberhauser: Die Entwicklung des Sozialprodukts und der Öffentlichen Einnahmen in der Bundesrepublik Deutschland bis 1975, in: Sozialprodukt, öffentliche Haushalte und Bildungsausgaben in der Bundesrepublik (Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 5), hrsg. vom Deutschen Bildungsrat, Stuttgart 1969, S. 82.

<sup>14)</sup> Dieser Wert dürfte für die kommenden Jahre die Untergrenze bilden. Die makroökonomische Tarifelastizität wird auf kürzere Sicht nicht sinken; der angenommene Wert der Besteuerungsmengenelastizität wird zumindest in den einzelnen Konjunkturphasen als Folge von Gewinn- und Lohnlags übertroffen werden.

<sup>15)</sup> Vgl. W. Albers, A. Oberhauser, a. a. O., S. 82.

## Europa strategien des deutschen Kapitals 1900 1945

Herausgegeben von Reinhard Opitz

Dieser Quellenband ist die erste zusammenhängende wissenschaftliche Dokumentation der europäischen Expansionsziele des deutschen Industrie- und Bankkapitals von der Jahrhundertwende bis zum Ende des zweiten Weltkrieges. Er gibt Auskunft darüber, welche Kapitalgruppen zu welcher Zeit welche Europa-Vorstellungen entwickelten und in welchem Grade sie die offizielle deutsche Europapolitik beeinflussen. Auf Grund der Fülle des hierzu in ihm versammelten – zum großen Teil erstveröffentlichten – dokumentarischen Materials, wird er für lange Zeit das Standardwerk auf seinem Gebiet bleiben. Für jeden, der heute als Wirtschaftler, Politiker oder Wissenschaftler mit europäischen Fragen zu tun hat, ist die Kenntnis dieser Quelldokumente unentbehrlich.

Soeben erschienen. 1072 Seiten, 198,- DM.

Pahl-Rugenstein Verlag · 5 Köln 51 · Vorgebirgstr. 115

Würde die Steuerschuldlastigkeit ohne zeitliche Verzögerung wirksam werden, müßten die Entwicklung des kassenmäßigen Steueraufkommens – bereinigt um den Einfluß exogener Faktoren – und des nominalen Brutto sozialprodukts eindeutig gleichgerichtet sein. Die zu beobachtenden Abweichungen sind auf time-lags zurückzuführen, die durch die Erhebungstechniken der Einzelsteuern verursacht werden. Erhebliche Verzögerungen ergeben sich bei der veranlagten Einkommensteuer infolge der langwierigen Veranlagungsprozedur. Die Höhe der Vorauszahlungen orientiert sich an der zuletzt durchgeführten Veranlagung, die im allgemeinen 1 bis 2 Jahre zurückliegt, falls keine Anpassung an die Verhältnisse des laufenden Jahres (nach § 26 StWG) vorgenommen wird. Anträge auf Anpassung von seiten der Steuerpflichtigen werden aber nur einseitig erfolgen, nämlich im Falle von Rezessionen zur Herabsetzung der Vorauszahlungen. Da Basis des 14 %igen Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer das kassenmäßige Jahresaufkommen ist und die veranlagte Einkommensteuer etwa ein Drittel des gesamten Einkommensteueraufkommens – also auch des Gemeindeanteils – ausmacht, können die verzögert eingehenden Abschlußzahlungen aus Boomjahren die Zuwachsraten des kassenmäßigen Steueraufkommens der Kommunen erheblich beeinflussen. Für die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital gelten ähnliche Überlegungen. Die Ermittlung des Gewerbesteuerertrags erfolgt unter Zugrundelegung der letzten Einkommensteuerveranlagung, so daß auch bei ihr mit einem der veranlagten Einkommensteuer entsprechenden lag zu rechnen ist.

Diese zeitlichen Verschiebungen führen dazu, daß über 40 % der laufenden kommunalen Steuereinnahmen von *periodenfremden* Zahlungen beeinflusst werden. Eine stringent gleichgerichtete Entwicklung von Konjunktur und kassenmäßigem Aufkommen ist also nicht gegeben. Die konjunkturbedingten Schwankungen in der Steuerschuld können durch den oben beschriebenen lag abgeschwächt oder verstärkt werden, so daß nicht in jeder Phase die Orientierung des Ausgabenverhaltens an dem kassenmäßigen Aufkommen prozyklisch wirken muß. Es ist immerhin denkbar, daß die Steuermehreinnahmen einer Boomperiode den Gemeinden erst in der Rezession zufließen, so daß zufällig ein antizyklisches Verhalten zustande kommen kann.

#### Reaktionsmöglichkeiten auf Einnahmeänderungen

Wenn auch die hohe Steuerschuldlastigkeit des Gemeindesteuersystems aufgrund der time-lags nicht in der entsprechenden Konjunkturphase voll wirksam wird, bleibt dennoch ihre konjunkturpolitische Problematik grundsätzlich erhalten. Mögliche Verstärkungen in der Entwicklung der

kassenmäßigen Einnahmen sind *zufallsbedingt*; so können die mit zweijähriger Verzögerung eingehenden Abschlußzahlungen der veranlagten Einkommensteuer und der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital in den Rezessionsjahren 1974/75 den konjunkturbedingten Steuerausfall zumindest teilweise kompensiert haben. Demgegenüber haben sich die hohen Abschlußzahlungen für die Jahre 1971/72 im Boomjahr 1973 zusätzlich zu den erhöhten laufenden Einnahmen niedergeschlagen und so die Gefahr eines prozyklischen Verhaltens der Gemeinden verstärkt.

Unter den gegebenen institutionellen Voraussetzungen bieten sich den Kommunen zwei Möglichkeiten, auf die sich automatisch ergebenden Einnahmenänderungen zu reagieren:

auf der Ausgabenseite die Anpassung der steuerfinanzierten Ausgaben, d. h. in erster Linie der Sachinvestitionsausgaben,

auf der Einnahmenseite Hebesatzvariationen und – wenn noch nicht erfolgt – Erhebung der Lohnsummensteuer.

Beide Reaktionen unterlaufen – allerdings in unterschiedlichem Maße – die antizyklische Finanzpolitik der Zentralinstanzen und können zu einer Verschärfung der konjunkturellen Schwankungen und Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Wachstums führen.

#### Prozyklisches Verhalten

Nach Timm haben die Gemeinden in den Nachkriegsjahren (1952–1968) die erste Variante eines prozyklischen Verhaltens gewählt<sup>16)</sup>. Auch die Entwicklung der Investitionsausgaben im Jahre 1975 bestätigt – wie einleitend bereits erwähnt – eine prozyklische Ausgabenpolitik. Betrachtet man dagegen die vorangegangenen Jahre, ist eine derart eindeutige Parallelität zwischen der Aufkommensentwicklung und der Ausgabenentwicklung nicht festzustellen. In den Jahren 1972/73 mit besonders hohen Zuwachsraten des Steueraufkommens bleiben die der Gesamtausgaben fast um die Hälfte, die der Sachinvestitionsausgaben sogar um zwei Drittel zurück. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich die Werte auf die *Auszahlungen* beziehen, d. h. auf die kassenmäßigen Transaktionen. Der Zeitpunkt der *Auftragsvergabe* wird bei den Sachinvestitionen erheblich vor dem Zeitpunkt der Auszahlungen liegen. Die Reaktion der Gemeinden auf Aufkommensänderungen kann im wesentlichen nur in einer Anpassung des Volumens der Auftragsvergabe bestehen, von der aber auch bereits konjunkturelle Impulse ausgehen.

<sup>16)</sup> Vgl. H. Timm: Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen, zugleich eine Analyse der sogenannten Parallelpolitik, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 28, 1969, S. 441 ff.

Die niedrigen Zuwachsraten der Sachinvestitionen müssen somit nicht einem prozyklischen Ausgabenverhalten der Gemeinden widersprechen. Die hohe Zuwachsrate in 1974 – bei deutlich gesunkener Zuwachsrate des Steueraufkommens – deutet darauf hin, daß die Gemeinden in den vorangegangenen Boomjahren ihre Auftragsvergabe erhöht haben. Aufgrund des lags zwischen Auftragsvergabe und Zahlungszeitpunkt kann das prozyklische Verhalten in Boomphasen zu einer Verschärfung der finanziellen Situation der Gemeinden in der Rezession führen.

Im Gegensatz zu der von Rafuse<sup>17)</sup> für die USA in den Nachkriegsjahren beobachteten Verhaltensweise der unteren Gebietskörperschaften: destabilisierende Ausgabenpolitik in Aufschwungsphasen, aber stabilisierende Ausgabenpolitik in Abschwungsphasen, haben die Gemeinden in der Bundesrepublik auch in Rezessionen eindeutig Parallelpolitik betrieben. Wenn die Rezessionsphasen wie z. B. 1974/75 besonders ausgeprägt sind und sich über längere Zeiträume erstrecken, sind sogar real abnehmende Zuwachsraten der Sachinvestitionsausgaben zu beobachten<sup>18)</sup>.

### Asymmetrischer Instrumenteneinsatz

Im Unterschied zu dem von Timm untersuchten Zeitraum kann heute nicht mehr mit Bestimmtheit behauptet werden, daß die Gemeinden auf den Einsatz ihrer einnahmepolitischen Instrumente verzichten; denn in den letzten Jahren sind die gewogenen Durchschnittshebesätze keineswegs „praktisch unverändert geblieben“<sup>19)</sup>. Die Möglichkeit und Bereitschaft der Gemeinden, auf Steuermindereinnahmen infolge von Finanzreform und Steuerreformen mit Hebesatzerhöhungen zu reagieren<sup>20)</sup>, läßt die Annahme realistisch erscheinen, daß bei langanhaltender Rezession und damit verbundenen spürbaren Steuerausfällen auch zu diesem Mittel der Anpassung gegriffen wird<sup>21)</sup>, und zwar vor allem dann, wenn die Rezession von inflationären Erscheinungen begleitet wird. Die reale Aufrechterhaltung der wichtigsten nicht einschränkenden Aufgaben führt dann zu er-

heblichen nominalen Zuwachsraten der Gemeindeausgaben, so daß selbst bei weitestgehender Reduzierung der variablen Investitionsausgaben noch eine beträchtliche Finanzierungslücke bleiben kann.

Wird die untere Grenze der möglichen Ausgabenvariationen erreicht und sind die Gemeinden weder bereit noch in der Lage, sich zusätzlich zu verschulden, werden sie versucht sein, durch Einsatz ihrer steuerpolitischen Aktionsparameter ihre Kassenlage zu verbessern. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, daß hierbei zunehmend auf die Lohnsummensteuer zurückgegriffen wird. Immer mehr Gemeinden haben sich zu einer Neueinführung bzw. einer Anspannung ihrer Hebesätze<sup>22)</sup> entschlossen, was in der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage besonders bedenklich erscheint.

Die Aussage von Timm über das Gemeindeverhalten in den Nachkriegsjahren ist also zu modifizieren: in extremen Situationen dürfte auch auf der Einnahmenseite mit einer Parallelpolitik der Gemeinden zu rechnen sein. Allerdings kann man von einem asymmetrischen Einsatz der steuerpolitischen Instrumente ausgehen. Aufgrund der kommunalen Haushaltsstruktur werden die Gemeinden selbst bei besonders günstiger Aufkommensentwicklung nicht mit einer Herabsetzung der Hebesätze reagieren können, es ist also eine Rigidität der Hebesätze nach unten zu konstatieren.

### Zwei Lösungsmöglichkeiten

Die Steuerschuldelaastizität des kommunalen Steuersystems ist auch durch die Finanzreform und Steuerreformen nicht verringert worden. Der zeitliche Zusammenhang zwischen der Entwicklung des kassenmäßigen Steueraufkommens und des Bruttosozialprodukts wird durch auf die technische Ausgestaltung zurückzuführende time-lags beeinträchtigt. Dabei kann die Unstetigkeit der kassenmäßigen Entwicklung vermindert, aber auch verstärkt werden.

Prinzipiell bleibt die Gefahr einer „fiscal perversity“ erhalten, da die Gemeinden nicht in der Lage sind, aus eigener Kraft die „built-in flexibility“ konjunkturgerecht zu nutzen.

Um eine Konterkarierung der Konjunkturpolitik der Zentralinstanzen und eine Verstärkung der Abweichungen vom Gleichgewichtswachstum zu verhindern, bieten sich zwei grundsätzliche Lösungsmöglichkeiten an:

Veränderung der Struktur des Gemeindesteuersystems oder

<sup>22)</sup> Bei einem Spitzenhebesatz von 1000 % und der Steuermaßzahl von 2 % sind von den Unternehmen 2 % der Lohnsumme als Steuer abzuführen.

<sup>17)</sup> Vgl. R. W. Rafuse Jr.: Cyclical Behavior of State-Local Finances, in: R. A. Musgrave (Hrsg.): Essays in Fiscal Federalism, 2. Aufl., Washington 1967, S. 63 ff.

<sup>18)</sup> Entsprechendes galt auch für die Rezession 1966/67. Vgl. H. Timm, a. a. O., S. 444.

<sup>19)</sup> Ebenda, S. 443.

<sup>20)</sup> Im Zuge der Steuerreformen ist es den Ländern ab 1. 1. 1974 freigestellt worden, in eigener Zuständigkeit Gesetze über eine Verkoppelung, Höchstsätze und die Genehmigung von Ausnahmen zu erlassen. Auf eine bundesrechtliche Regelung wurde verzichtet. Vgl. hierzu Institut „Finanzen und Steuern“: Zur Verkoppelung und Begrenzung der Realsteuerhebesätze, Heft 107, Bonn 1975.

<sup>21)</sup> Beispielsweise 1974 wurden die an die schlechte Gewinn-situation angepaßten vierteljährlichen Vorauszahlungen durch gleichzeitige Hebesatzerhöhungen kompensiert; vgl. Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 1974, Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 9, Realsteuern, I. Realsteuervergleich 1974, Wiesbaden 1975, S. 14.

□ Einflußnahme der Zentralinstanzen auf das Gemeindeverhalten.

### Umstrukturierung der Steuereinnahmen

Die konjunkturpolitische Zielsetzung erfordert, daß die Steuern mit hoher Aufkommenselastizität den Zentralinstanzen übertragen werden, die für die Wirtschaftssteuerung verantwortlich sind. Nur dann kann die „built-in flexibility“ konjunkturge- recht genutzt bzw. können ihre unter Umständen destabilisierenden Effekte<sup>23)</sup> durch diskretionäre Maßnahmen kompensiert werden. Bei einer Um- strukturierung der kommunalen Steuereinnahmen ist aber gleichzeitig für eine langfristige Aufkom- menselastizität von etwa eins zu sorgen, um dem wachstumspolitischen Ziel gerecht zu werden. Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen<sup>24)</sup>, der u. a. die Beteiligung der Gemeinden an dem Aufkommen der Mehrwertsteuer und den Ausbau der Grund- steuern vorsieht, würde diesen Forderungen am ehesten entsprechen. Der Vorteil dieses Lösungs- weges besteht darin, daß die *Ursache* des pro- zyklischen Verhaltens beseitigt wird, ohne die eigenverantwortliche Selbstverwaltung der Ge- meinden (Art. 28 Abs. 2 GG) einzuschränken.

### Einflußnahme der Zentralinstanzen

Je größer die Aufkommenselastizität des kommunalen Steueraufkommens ist, um so dringlicher ist die Einflußnahme der zentralen Instanzen auf das kommunale Verhalten. Die Verpflichtungen, die das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz den Gemeinden auferlegt, und die in ihm enthaltenen Koordinierungsmöglichkeiten stellen nur Rahmen- vorschriften dar und erzwingen keine Orientierung der gemeindlichen Haushaltspolitik an gesamt- wirtschaftlichen Zielsetzungen. Solange das Finanzgebaren der Gemeinden überwiegend an einzelwirtschaftlichen, lokalen Gesichtspunkten ausgerichtet ist, müssen Bund und Ländern zu- sätzliche Steuerungsinstrumente an die Hand ge- geben werden.

Die Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstums- gesetzes könnten dahingehend ergänzt werden, daß den Gemeinden die Kreditaufnahme in konjunkturellen Abschwungsphasen erleichtert wird<sup>25)</sup>. Eine stetige Ausgabenentwicklung setzt bei stark konjunkturreagiblem Steuersystem eine

antizyklische Schuldaufnahme voraus<sup>26)</sup>, zu der die Gemeinden unter den gegenwärtigen institu- tionellen und wirtschaftlichen Bedingungen<sup>27)</sup> nicht in der Lage sind. Abhilfe könnte durch zins- lose Darlehen<sup>28)</sup> oder Konsolidierungsgarantien bzw. Zinszuschüsse<sup>29)</sup> des Bundes geschaffen werden.

Denkbar wäre es auch, die Anwendung der Vor- schriften zur Bildung von Konjunkturausgleichs- rücklagen auf die Gemeinden auszudehnen<sup>30)</sup>. Damit diese Maßnahme nicht von Hebesatzerhö- hungen unterlaufen wird, könnte den zentralen Instanzen das Recht eingeräumt werden, den ge- samtwirtschaftlichen Erfordernissen zuwiderlau- fende Hebesatzvariationen zeitlich zu verschieben.

### Verschärfung der finanziellen Lage

Abgesehen von den Konflikten, die sich mit den föderativen Zielsetzungen ergeben, entstehen bei den Alternativen des zweiten Lösungsweges alle Probleme, die im Zusammenhang mit der Anwen- dung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes hin- reichend bekannt sind. Demnach ist der erste Lösungsweg eindeutig vorzuziehen.

Eine die hohe Aufkommenselastizität vermin- dernde Reform des Gemeindesteuersystems ge- währleistet aber noch nicht die kürzlich von der Bundesregierung geforderte *aktive* Mitwirkung der Gemeinden an der Konjunkturpolitik. Dazu dürfte es vielmehr erforderlich sein, die kommuna- le Finanzausstattung prinzipiell zu verbessern. Das zeigt sich an der Entwicklung des letzten Jahres. Trotz eines erheblichen Aufkommenszu- wachses sind die Investitionsausgaben gegenüber 1975 wiederum real gesunken<sup>31)</sup>, so daß die kon- junkturelle Erholung von den Gemeinden nicht mitgetragen wurde. Nach Verwirklichung der steuerpolitischen Pläne der Bundesregierung wird sich ohne kompensatorische Maßnahmen die finanzielle Lage der Gemeinden noch verschärfen. Eine Unterstützung der Wirtschaftspolitik der Zen- tralinstanzen durch die Kommunen scheint damit ausgeschlossen.

26) Eine Verstetigung der laufenden Einnahmen kann auch durch einen antizyklischen Einsatz von Finanzzuweisungen erreicht werden. Vgl. dazu H. Timm, a. a. O., S. 457 f. Dagegen spräche, daß „in erster Linie diejenigen Gemeinden, bei denen diese Einnahmequellen von großem Gewicht sind, die Last dieser Maßnahmen zu tragen hätten“. (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung, Jahresgutachten 1968/69, Bonn 1968, S. 85 f.)

27) Durch die Neigung der Gemeinden, ihre Neuverschuldung an den erwarteten Steuereinnahmen auszurichten, werden die zy- klischen Schwankungen der kommunalen Einnahmen noch ver- stärkt. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a. a. O., S. 84.

28) Vgl. F. Neumark: Fiskalpolitik und Wachstumsschwan- kungen, Wiesbaden 1968, S. 84.

29) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirt- schaftlichen Entwicklung, a. a. O., S. 87.

30) Vgl. Institut „Finanzen und Steuern“: Zur Einbeziehung der Gemeinden in die Konjunkturpolitik, Brief Nr. 144, Bonn 1974.

31) Vgl. Gemeindefinanzbericht 1977, in: Der Städtetag, N.F., 30. Jg., 1977, Heft 1.

23) Vgl. W. Albers: Die automatische Stabilisierungswirkung der Steuern – Möglichkeiten und Problematik in der Bundes- republik Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 180, 1967, S. 118 ff.

24) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Ge- meindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland (Schrif- tenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 10), Bonn 1968, S. 34 ff.

25) Eine Beschränkung der Kreditaufnahme der Gemeinden in Aufschwungsphasen ist gemäß § 19 StWG möglich („Schulden- deckel“).