

Brückmann, Friedel; Kromphardt, Jürgen

Article — Digitized Version

Die kommunalen Haushalte im Rahmen selektiver Fiskalpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Brückmann, Friedel; Kromphardt, Jürgen (1977) : Die kommunalen Haushalte im Rahmen selektiver Fiskalpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 3, pp. 142-146

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135052>

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.

Die kommunalen Haushalte im Rahmen selektiver Fiskalpolitik

Friedel Brückmann, Jürgen Kromphardt, Gießen

In der politischen Auseinandersetzung um die günstigste fiskalpolitische Strategie wird immer wieder eine selektive Steuerung der konjunkturellen Entwicklung als Alternative zur traditionellen Globalsteuerung verlangt. Mit dieser Forderung treten insbesondere SPD-Politiker und Gewerkschaftler hervor¹⁾. Tatsächlich sprechen einige Überlegungen für diese gezielte konjunkturelle Steuerung.

O bwohl Wirtschaftsminister Friderichs und auch der Sachverständigenrat in offiziellen Äußerungen eher eine ablehnende Haltung gegenüber einer regionalen Fiskalpolitik einnehmen²⁾, hat sich in der Gestaltung der faktischen Konjunkturpolitik ein Wandel vollzogen; immer deutlicher treten gezielte konjunkturelle Förderungen spezieller Regionen und auch Branchen in den Vordergrund. Den Hoheitsträgern von Regionen, nämlich den Ländern und Gemeinden, könnte hierbei eine wachsende Bedeutung als konjunkturpolitischer Träger zukommen. Die Einbeziehung der Gemeinden in die Konjunkturpolitik wird jedoch durch eine Inkompatibilität von kommunalen und gesamtwirtschaftlichen Interessen behindert.

Die konjunkturtheoretischen Ansätze beziehen sich meist auf ein „wonderland of no spatial dimensions“³⁾, d. h. der Faktor Raum wird ausgeklammert. Die Konjunkturforschung wie auch die Kon-

junkturpolitik sind fast ausschließlich auf die großen gesamtwirtschaftlichen Aggregate ausgerichtet, ohne sich auf Teilbereiche der volkswirtschaftlichen Entwicklung zu beziehen. Aber schon die Tatsache, daß sich in einer Volkswirtschaft als Folge der räumlichen Arbeitsteilung verschiedene Wirtschaftsstrukturen herausgebildet haben, führt zu Unterschieden in der regionalen Konjunkturreakibilität. D. h. einzelne Regionen weichen in ihrer konjunkturellen Entwicklung deutlich von der Gesamtentwicklung ab, die als gewogener Durchschnitt dieser Konjunkturverläufe berechnet wird. Diese Unterschiede äußern sich einmal in einer Phasenverschiebung und weiter als intensitätsmäßige Abweichung regionaler und gesamtwirtschaftlicher Konjunkturzyklen⁴⁾.

Nachteile der Globalsteuerung

Richtet man die Konjunkturpolitik an der Gesamtentwicklung aus und setzt antizyklische Maßnahmen global ein, so werden dadurch auch jene Wirtschaftsräume berührt, in denen eine zufriedenstellende konjunkturelle Situation – etwa gemessen am Auslastungsgrad des Produktionspotentials – zu registrieren war. Während diese Regionen im Grunde überhaupt keiner konjunkturpolitischen Einwirkung bedürfen, wäre in anderen – besonders empfindlichen – Wirtschaftsräumen ein überdurchschnittlicher Einsatz stabilitätspolitischer Maßnahmen nötig.

Eine weitere Schwierigkeit global angelegter Konjunkturpolitik besteht darin, daß sie die einzelnen Regionen ungleichmäßig trifft, d. h. die stabilitätspolitischen Maßnahmen wirken räumlich aneutral.

4) Vgl. hierzu z. B. die Unterschiede der Konjunkturverläufe von Niedersachsen und der Bundesrepublik bei L. Hübl, R. Ertel: Überlegungen zur Regionalisierung der Konjunkturpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 11, S. 562.

1) Vgl. z. B. SPD-Orientierungsrahmen für die Jahre 1975-1985, Abschnitt 4.1.4.; H. Ehrenberg: Notwendigkeit und Möglichkeit einer differenzierten Anwendung des konjunkturpolitischen Instrumentariums, in: Materialien zum Orientierungsrahmen '85 der SPD, Thema Wirtschaftspolitik, P. Oertzen u. a. (Hrsg.), Bonn-Bad Godesberg 1974, S. 177 ff.; vgl. C. Schäfer, H. Tofaute: Zur Problematisierung der aktuellen und zukünftigen Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen 4/1976, S. 188.

2) Vgl. H. Friderichs: Mut zum Markt, Wirtschaftspolitik ohne Illusionen, Stuttgart 1974, S. 15; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1972, S. 96.

3) W. Isard: Location and Space-Economy, Cambridge (Mass.) 1965, S. 25 f.

Prof. Dr. Jürgen Kromphardt, 43, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Justus-Liebig-Universität in Gießen. Friedel Brückmann, 26, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am dortigen Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre V.

Dies gilt zwar auch für die Geldpolitik⁵⁾, aber insbesondere für die hier interessierende konjunkturell ausgerichtete Haushaltspolitik der öffentlichen Hand. Denn im Rahmen fiskalpolitischer Maßnahmen muß „jede Mark an einem bestimmten Ort“ ausgegeben werden⁶⁾, so daß eine aus konjunkturpolitischen Gründen veränderte Investitionsausgabe als Folge räumlich determinierter Eingriffspunkte und als Konsequenz raumspezifischer Multiplikatorwirkungen regional differenziert wirkt⁷⁾.

Es liegt deshalb nahe, einerseits die konjunkturpolitischen Mittel auf jene Gebiete zu konzentrieren, die von der konjunkturellen Entwicklung besonders betroffen sind, oder aber die Maßnahmen auf solche Regionen auszurichten, in denen als Folge der raumspezifisch großen Multiplikatorwirkungen besonders starke Anstoßeffekte für die Gesamtwirtschaft zu erwarten sind. Durch diese Konzentration der wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf konjunkturell wichtige Wirtschaftsräume könnten die angestrebten gesamtwirtschaftlichen Effekte mit geringerem Mitteleinsatz erreicht werden als bei global angelegten Maßnahmen, d. h. die Effizienz der Stabilitätspolitik würde wachsen⁸⁾.

Regionalisierte Konjunkturpolitik

Als Ansatzpunkt einer regionalisierten Konjunkturpolitik ist die Geldpolitik nicht geeignet, da sich die Geld- und Kapitalmärkte räumlich kaum oder gar nicht abgrenzen lassen. Im fiskalpolitischen Bereich wiederum empfiehlt sich für die Regionalisierung der Konjunkturpolitik eher die Ausgabenpolitik als die Einnahmenpolitik. Denn raumspezifische Steuererleichterungen z. B. sind zwar möglich und werden auch praktiziert, doch die konjunkturelle Wirkung dieser Maßnahme ist unsicher und kaum abschätzbar. Als konjunkturpolitisches Einwirkungsinstrument erscheint die Ausgabenpolitik noch am günstigsten, da sie – ohne den konjunkturell schwer abschätzbaren „Umweg“ über das Konsum- und Investitionsverhalten privater Wirtschaftssubjekte – direkt und konzentriert in bestimmten Räumen eingesetzt werden kann.

Innerhalb der öffentlichen Ausgaben sind nur wenige Komponenten für konjunkturpolitische

Zwecke flexibel einsetzbar⁹⁾. Noch am ehesten lassen sich die öffentlichen Investitionen variieren. Etwa zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen werden von den Gemeinden getätigt. Hieraus und aus der Tatsache, daß als Hoheitsträger von Regionen neben den Ländern die Kommunen auftreten, ergibt sich schon die Notwendigkeit, die Gemeindehaushaltspolitik in eine regionalisierte Konjunkturpolitik einzubeziehen.

Die Konjunkturprogramme 1974/75

Die in der Krise 1974/75 einsetzenden Programme enthielten folgende gemeindebezogenen Elemente¹⁰⁾:

Im „Sonderprogramm für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen“ (Februar 1974) stellte die Bundesregierung 300 Mill. DM für Infrastrukturinvestitionen in solchen Gemeinden zur Verfügung, in denen die Arbeitslosigkeit besonders stark ausgeprägt war. An diesem Programm beteiligten sich die Länder mit nochmals 300 Mill. DM, so daß die konjunkturell sehr belasteten Gemeinden insgesamt 600 Mill. DM an Investitionszuschüssen verwenden konnten.

Im Rahmen des „Sonderprogramms zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung“ (September 1974) setzte der Bund 430 Mill. DM ein. Diese Mittel enthielten Zuschüsse für kommunale Infrastrukturmaßnahmen in Höhe von 180 Mill. DM. Die Länder verdoppelten den Betrag durch Eigenleistungen, so daß den Gemeinden 360 Mill. DM an Investitionszuschüssen zur Verfügung standen. Geht man davon aus, daß die Kommunen – wie für Nordrhein-Westfalen nachgewiesen¹¹⁾ – einen Kostenanteil von etwa 40 % der geförderten Maßnahmen selbst finanzierten, so wurden durch dieses Programm zusätzliche Ausgaben auf Gemeindeebene in Höhe von etwa 600 Mill. DM initiiert. Der Bund verteilte seine Mittel (180 Mill. DM) an die Länder gemäß ihrem jeweiligen Anteil an der Gesamtbeschäftigung, und diese leiteten die Gelder in jene Gemeinden, deren Arbeitslosenquote mindestens 0,5 % über dem Landesdurchschnitt lag.

Das Hauptelement des „Programms zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität“ (Dezember 1974) war die Investitionszulage. Im Rahmen dieser Maßnahme wurden alle Investitionen mit 7,5 % der Kosten bezuschußt, wenn sie

⁵⁾ Vgl. dazu D. C. Rao: Selective credit policy: Is it justified and can it work?, in: The Journal of Finance, 1972, S. 473 f.

⁶⁾ Vgl. H. Zimmermann: Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, Tübingen 1970, S. 85.

⁷⁾ Vgl. dazu Näheres bei G. Zabel: Möglichkeiten selektiver Konjunkturpolitik, Köln 1975, S. 29.

⁸⁾ So auch S. Engerman: Regional Aspects of Stabilisation Policy, in: R. A. Musgrave (Hrsg.): Essays in Fiscal Federalism, Washington 1965, S. 53 ff.; vgl. auch E. Nowotny: Formen, Ursachen und wirtschaftliche Relevanz regional unterschiedlicher Konjunkturreaktivität, in: H. K. Schneider u. a. (Hrsg.): Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 85/II, Berlin 1975, S. 1407 und 1410.

⁹⁾ Vgl. hierzu J. Maaß: Die Flexibilität der Staatsausgaben, Opladen 1973; D. Ewingman: Die Flexibilität öffentlicher Ausgaben – Eine Analyse der Restriktionen ausgabepolitischer Handlungsspielräume, Göttingen 1975.

¹⁰⁾ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1975, S. 94 ff.; Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1976, Bonn 1976, S. 221 ff.

¹¹⁾ Vgl. G. Zabel: Antizyklische Finanzpolitik 1975, in: WISU 3/1975, S. 142.

in der Zeit zwischen 30. November 1974 und 1. Juli 1975 bestellt wurden. Die Gemeinden waren von diesem konjunkturpolitischen Instrument insofern betroffen, als hierdurch das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen um etwa 7 bis 8 Mrd. DM vermindert wurden. Da die Kommunen mit einem Anteil von 14 % am Einkommensteueraufkommen beteiligt sind, wurden also auch sie zur Finanzierung dieser konjunkturpolitischen Maßnahme herangezogen. Die anderen Elemente dieses Programms berührten nicht die Gemeinden in ihrer Funktion als konjunkturpolitische Akteure.

□ Das „Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“ (August 1975) stellte mit einem Volumen von 5,75 Mrd. DM das mit Abstand bedeutendste konjunkturpolitische Ausgabenpaket in der Krise 1974/75 dar. Fast die Hälfte der Mittel wurden für kommunale Investitionen bereitgestellt, nämlich 2,45 Mrd. DM für den Ausbau der kommunalen Infrastruktur; zusätzlich wurden für diesen Zweck Darlehen in Höhe von 0,5 Mrd. DM an die Gemeinden vergeben. Bund und Länder teilten sich die Finanzierung dieser Maßnahmen, während die Gemeinden nur 0,25 Mrd. DM für diese Investitionen einsetzten.

Insgesamt sind diese Programme dadurch gekennzeichnet, daß sie sich auf die Ausgabenseite der öffentlichen Hand konzentrierten. Die Investitionszulage – als einnahmepolitisches Instrument – kann schon fast als Besonderheit der Konjunkturprogramme in der Krise 1974/75 angesehen werden. An dieser Maßnahme entzündete sich übrigens auch die schärfste Kritik. So wurde insbesondere bezweifelt, ob dieser konjunkturelle Impuls zur rechten Zeit wirksam würde (Ausreifungszeit der Investitionen)¹²⁾ und ob der tatsächliche Impuls in einer akzeptablen Relation zu dem Einsatz öffentlicher Mittel steht. Immerhin entstand für die öffentliche Hand ein Aufwand von 7 bis 8 Mrd. DM, der sich als Einnahmeverlust in den öffentlichen Kassen niederschlägt. Da hiermit zum großen Teil auch solche Investitionen gefördert

¹²⁾ Die mit dieser Maßnahme erstrebte Schaffung bzw. Absicherung von Arbeitsplätzen wird einerseits erst durch die tatsächliche Investitionserstellung und andererseits – soweit Erweiterungsinvestitionen vorgenommen werden – erst mit Fertigstellung der Investitionen erreicht.

wurden, die ohnehin durchgeführt worden wären, muß man sich fragen, ob diese Mittel nicht konjunkturpolitisch effizienter hätten genutzt werden können¹³⁾.

Verteilung der Mittel

Die in den Konjunkturprogrammen enthaltenen Maßnahmen orientierten sich nicht an den Multiplikatoreffekten der Regionen. D. h. die oben angedeutete Möglichkeit, die Konjunkturpolitik auf solche Räume auszurichten, die erfahrungsgemäß aufgrund ihrer hohen Multiplikatoreffekte starke konjunkturelle Anstoßwirkungen erwarten lassen¹⁴⁾, wurde nicht genutzt. Man hat die Konjunkturpolitik nur reaktiv an bestehenden konjunkturellen Ungleichgewichten in den verschiedenen Regionen orientiert. Dagegen wurde die unterschiedliche räumliche Konjunkturreaktivität nicht bewußt als Strategievariable einer differenziert einsetzenden Konjunkturpolitik angewandt.

Es wurde weiter deutlich, daß die konjunkturell begründeten zusätzlichen Ausgaben zu einem sehr großen Teil auf Gemeindeebene getätigt wurden. Als Auswahlkriterium für die Verteilung der finanziellen Mittel wurde die Abweichung der regionalen Arbeitslosenrate von der durchschnittlichen Beschäftigungssituation eingesetzt. Da als wichtigster Finanzier der Gemeindeinvestitionen Bund und Länder auftraten und die Mittelvergabe an bestimmte Bedingungen geknüpft war, kann man die Kommunen nur bedingt als konjunkturpolitische Akteure bezeichnen. Offensichtlich waren sie nicht Träger dieser Entscheidungen, sondern fungierten nur als Vollzugsorgane.

Die konjunkturpolitische Wirkung der geförderten Projekte hing auch von der Bereitschaft der Ge-

¹³⁾ Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1976, S. 112.

¹⁴⁾ Untersuchungen der konjunkturellen Entwicklung der norddeutschen Küstenländer und Baden-Württembergs zeigen z. B., daß mit wachsender regionaler Wirtschaftskraft die Konjunkturreaktivität zunimmt. Für Norddeutschland vgl. W. Stöckmann: Regionale Konjunkturprobleme – Das Beispiel der norddeutschen Küstenländer, Göttingen 1970; für Baden-Württemberg vgl. L. Rall, H. Maneval: Konjunkturelle Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung in Baden-Württemberg, in: A. E. Ott (Hrsg.): Wirtschaftliche Probleme des Landes Baden-Württemberg, Tübingen 1974; vgl. auch H. Hoffmann: Bedeutung und Erklärung regionaler Konjunkturphänomene, Bochum 1975; E. Nowotny, a. a. O., S. 1392.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

meinden ab, eigene Mittel einzusetzen, um somit das finanzielle Volumen der Programme noch zu steigern. Weiterhin war es notwendig, daß die Kommunen sehr früh ausgearbeitete Pläne („Schubladenprogramme“) vorlegten, um die Aufträge – etwa an die Bauwirtschaft – schnell vergeben zu können. Sehr engagierte Kommunalpolitiker in den Räumen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit konnten also durch entsprechende Aktivitäten (Mobilisierung gemeindlicher Mittel und rasches Vorlegen baureifer Pläne) einen besonders großen Anteil dieser konjunkturpolitischen Fördermittel für die eigene Gemeinde gewinnen. In diesem abgeschwächten Sinne waren also auch die Gemeinden konjunkturpolitisch aktiv.

Gesamtwirtschaftliche vs. gemeindliche Ziele

Die konkrete Ausgestaltung der Konjunkturprogramme weist darauf hin, daß die konjunkturpolitischen Entscheidungsträger die Bedeutung der Gemeindehaushaltspolitik für die konjunkturelle Entwicklung erkannt haben. Die Gemeindepolitiker selbst traten aber fast ausschließlich als ausführende Organe der auf Landes- und Bundesebene getroffenen Entscheidungen auf. Es stellt sich deshalb die Frage, ob nicht auch die Kommunalpolitiker ein stärkeres Engagement für das Konjunkturziel entwickeln könnten, was eine Erhöhung des Volumens der Konjunkturprogramme durch Gemeindemittel ermöglichte und den stabilitätsorientierten Einsatz der finanziellen Mittel sicherstellte, ohne daß die Autonomie der Gemeindehaushaltspolitik gefährdet wird. Diese Gefahr besteht, weil auf Landes- und Bundesebene über die im Rahmen der Konjunkturprogramme zu fördernden Projekte entschieden wird, so daß die Bewilligung von Zuschüssen durch Bund oder Land die ausgabenpolitischen Entscheidungen der betroffenen Gemeinden präjudizieren.

Die Ausrichtung der Gemeindehaushaltspolitik an dem Konjunkturziel durch die Gemeindepolitiker selbst setzt jedoch voraus, daß die kommunalen Entscheidungsträger überhaupt an konjunkturellen Zielen interessiert sind. Aber auch wenn diese Bedingung erfüllt ist, muß man prüfen, ob andere Gemeindeziele mit dem Stabilitätsziel in Konflikt geraten bzw. welches Gewicht diese konfliktären Ziele gegenüber dem Konjunkturziel haben.

Es bereitet keine Schwierigkeiten, plausibel zu machen, daß die erste Bedingung erfüllt ist. In der Regel ist wohl kein Gemeindepolitiker an Arbeitslosigkeit und/oder Preisniveausteigerungen interessiert. Schwieriger ist es, die Rangordnung des gesamtwirtschaftlichen Stabilitätsziels – mit den beiden Komponenten Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität – „innerhalb der kommunalen Präferenzliste zu orten“. Denn die Interessen der Ge-

meindepolitiker konzentrieren sich natürlich auf ihr Hoheitsgebiet, während gesamtwirtschaftliche Ziele im Konfliktfall vernachlässigt werden.

Das hiermit angesprochene Spannungsverhältnis zwischen gemeindebezogenen und gesamtwirtschaftlichen Zielen äußert sich z. B. im Falle der vorher diskutierten expansiven Konjunkturprogramme in der Rezession 1974/75 darin, daß natürlich jede Gemeinde einen besonders großen Anteil aus dem „Topf der finanziellen Mittel“ dieser Konjunkturprogramme für sich gewinnen möchte, und zwar unabhängig von der Überlegung, ob die in der eigenen Kommune ausgelösten konjunkturellen Impulse auch gesamtwirtschaftlich erwünscht sind.

In der Beziehung zwischen den Zielen Preisniveaustabilität und dem auf das Gemeindegebiet bezogenen wirtschaftlichen Wachstum äußert sich das Verhältnis zwischen gesamtwirtschaftlichen und kommunalen Interessen als Konflikt. Der Zusammenhang zwischen kommunaler Haushaltspolitik und der Entwicklung des Preisniveaus ist wahrscheinlich für den Gemeindepolitiker noch ersichtlich, wenn er die Budgetgestaltung der Kommune insgesamt als Aggregat betrachtet. Der Kommunalpolitiker und insbesondere der ihn wählende Gemeindebürger wird jedoch in der Haushaltspolitik der *eigenen* Gemeinde keine Determinante des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus erkennen, da sich die Wirkungen der Haushaltspolitik einer einzelnen Kommune kaum oder überhaupt nicht auf das Preisniveau niederschlagen. Andererseits wären die Bemühungen einer Kommune, durch eine entsprechende Haushaltspolitik das Preisniveau zu stabilisieren, mit starken externen Effekten verbunden, d. h. der Erfolg einer stabilitätsorientierten kommunalen Budgetpolitik läßt sich nicht auf das Gemeindegebiet regionalisieren.

Wachstumspolitische Ausrichtung

Genau diese Möglichkeit, dem Wähler nachweisbare Erfolge kommunalpolitischer Tätigkeit vorzuweisen, bietet sich aber für den Gemeindepolitiker in einer wachstumspolitischen Ausrichtung kommunaler Haushaltspolitik. Schon optisch erkennt der Wähler die politische Aktivität auf Gemeindeebene in dem Ausbau der kommunalen Infrastruktur. Dagegen kann er für die Rückstellung begonnener Baumaßnahmen aus stabilitätspolitischen Gründen („Stabilitätsruinen“) kein Verständnis aufbringen, da er den Zusammenhang zwischen Gemeindehaushaltspolitik und Preisniveauentwicklung nicht registriert.

Durch die Erweiterung der gemeindlichen Infrastruktur, die sich z. B. in dem großzügigen Erstellen von Straßen sowie in gut ausgebauten Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen äußert, ver-

bessert sich die Erlös- und insbesondere die Kostensituation der in der Gemeinde ansässigen Unternehmen. Außerdem werden durch diese wachstumsorientierte Politik der Kommune weitere Unternehmen zur Ansiedlung animiert, was die Einnahmen aus der Gewerbesteuer wie auch die Anzahl der gemeindlichen Arbeitsplätze erhöht, so daß das Aufkommen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil steigt. Auch dies wird für den Gemeindebürger als positives Ergebnis kommunalpolitischer Anstrengungen erkennbar.

Diese wenigen Hinweise machen schon deutlich, daß das auf die Gemeinde bezogene Wachstumsziel für die Kommunalpolitiker von besonderer Bedeutung ist. Der Konflikt zwischen kommunalen und gesamtwirtschaftlichen Zielen wird offensichtlich, wenn die Gemeinden zugunsten des gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Preisniveaustabilitätsziels auf die Realisierung des gemeindebezogenen Wachstumsziels verzichten müßten. Dies ist meist im Boom und im Aufschwung der Fall, da in diesen Phasen des Konjunkturzyklus stabilitätspolitische Erfordernisse eine zurückhaltende Haushaltspolitik gebieten.

Aber gerade in jener konjunkturellen Situation steigen die Einnahmen wie auch der Verschuldungsspielraum der Kommunen, so daß sie nun auch günstigere Möglichkeiten vorfinden, geplante Projekte zu finanzieren, um die Anziehungskraft ihrer Gemeinde für Gewerbe- und Einkommensteuerzahler zu erhöhen. Wachstumsorientierte Absichten konfliktieren hier also mit konjunkturellen Erfordernissen. Wird die haushaltspolitische Entscheidung den Kommunalpolitikern überlassen, so ist eine wachstumspolitische Ausrichtung der Budgetgestaltung auf Kosten einer konjunkturellen Orientierung zu erwarten.

Diese konjunkturwidrige Haushaltspolitik der Gemeinden läßt sich beheben, indem die übergeordneten Gebietskörperschaften Zwang ausüben. So können sie die Gemeinden über den Rechtsweg zur stabilitätsgerechten Budgetpolitik verpflichten; dies geschieht z. B. durch das Instrument der Schuldendeckelverordnung¹⁵⁾. Die Kommunen können weiterhin durch äußere Anreize – etwa in Form von Zuschüssen, wie sie im Rahmen der Konjunkturprogramme gewährt werden – zur konjunkturgerechten Ausgabenpolitik angeregt werden. Beide Wege tangieren das Föderalismusprinzip, das im Fall der Zwangsanwendung offensichtlich ist. Auch die Einflußnahme auf die kommunale Ausgabenpolitik über Zuschüsse beschränkt die Ausgabenautonomie der Gemeindepolitiker, da diese statt autonomer, den spezifi-

schen Bedürfnissen der Gemeinden entsprechender Ausgaben jene Projekte vorziehen, die mit Zuschüssen von Land und Bund gefördert werden.

Ergebnisse

Die regionalen Konjunkturverläufe unterscheiden sich von der gesamtwirtschaftlichen konjunkturellen Entwicklung. Eine global einsetzende Konjunkturpolitik zeigt in den einzelnen Regionen unterschiedliche Wirkungen. Die regionalen Besonderheiten (z. B. Konjunkturreakibilität) sollten deshalb als Instrumentvariable einer selektiv einsetzenden Fiskalpolitik angewandt werden. Im Rahmen einer solchen Politik gewinnen die Gemeinden eine wachsende Bedeutung.

Alle vier Konjunkturprogramme, die in der Krise 1974/75 eingesetzt wurden, bezogen die Gemeinden in die ausgabepolitischen Maßnahmen ein. Dies gilt besonders für das vom Ausgaben volumen her bedeutendste Programm vom August 1975. Dabei wurden als Verteilungskriterium der konjunkturpolitischen Förderungsmittel nicht die in den Regionen auszulösenden konjunkturellen Impulse gewählt, sondern die registrierbare Arbeitslosenrate eines geographisch abgegrenzten Raums, womit sich diese Konjunkturpolitik als reaktive Strategie darstellte. Die Kommunen treten im Rahmen dieser Politik nicht als Entscheidungsträger konjunkturpolitischer Maßnahmen auf, vielmehr beschränkt sich ihre Rolle eher auf die von Vollzugsorganen überörtlicher Entscheidungen.

Daß die Kommunen nicht als eigenständige konjunkturpolitische Akteure agierten, ist insbesondere auf den spezifischen kommunalen Zielkatalog zurückzuführen. Die Gemeindepolitiker sind zwar an gesamtwirtschaftlichen Zielen interessiert, als noch wichtiger aber werten sie eigene gemeindliche Ziele. Zu diesen direkt auf die Kommune bezogenen Zielen gehört das Wachstum der Gemeinde, das sich im großzügigen Infrastrukturausbau und in der Ansiedlung neuer Unternehmen äußert. Stehen gesamtwirtschaftliche Ziele mit diesen gemeindebezogenen Zielen im Konflikt – und dies ist besonders im Boom und im Aufschwung der Fall –, so präferieren die Gemeinden die spezifisch gemeindlichen Ziele auf Kosten des Konjunkturziels. Der daraus resultierenden stabilitätswidrigen Budgetpolitik der Gemeinden können die übergeordneten Gebietskörperschaften mit Hilfe von Zwang und/oder selektiven Anreizen begegnen. Letzteres ist durch eine bisher nicht bzw. kaum praktizierte konjunkturpolitische Ausrichtung des kommunalen Zuweisungssystems möglich. In beiden Fällen sind die Grenzen zu beachten, die durch das in der Bundesrepublik institutionalisierte Föderalismusprinzip gezogen sind.

¹⁵⁾ Vgl. V. A. Alexander, F. Brückmann: Die Bedeutung der Schuldendeckelverordnung unter dem Aspekt kommunaler Schuldenpolitik, in: Sparkasse 1976, S. 247 ff.