

Zabel, Gerhard

Article — Digitized Version

Die Einbindung der kommunalen Haushalte in die Konjunkturpolitik: Eine Bilanz der Ansätze und Resultate ; Finanzpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zabel, Gerhard (1978) : Die Einbindung der kommunalen Haushalte in die Konjunkturpolitik: Eine Bilanz der Ansätze und Resultate ; Finanzpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 7, pp. 356-362

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135212>

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 Einbindung der kommunalen Haushalte in die Konjunkturpolitik

Eine Bilanz der Ansätze und Resultate

Gerhard Zabel, Köln

Die Investitionsprogramme der letzten Jahre zur Konjunkturbelebung haben in erheblichem Umfang die Gemeinden beteiligt. Die vielfältigen Erfahrungen hieraus sollte ein zukünftiges Programm – wie es derzeit verstärkt gefordert wird – nutzen. Der folgende Beitrag will nicht nur die bisherigen Ansätze darstellen und deren konjunkturpolitische Effizienz bewerten, sondern insbesondere Einflüsse auf andere Zielbereiche aufzeigen.

Die kommunalen Haushalte sind in zweifacher Hinsicht von wesentlicher Bedeutung für die konjunkturelle Entwicklung. Zum einen erreicht ihr Ausgabenvolumen einen Anteil am Brutto-sozialprodukt von fast 10 %; das Ausgabengebaren der Gemeinden ist somit eine wichtige Bestimmungsgröße für das Volumen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit für die wirtschaftliche Entwicklung. Zum anderen tätigen die Gemeinden ungefähr zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen und sind somit maßgeblicher Träger für die Konzipierung und insbesondere Durchführung einer antizyklischen Investitionspolitik der öffentlichen Hand. Die beiden Aspekte sind naturgemäß miteinander verbunden, da sich beide im kommunalen Haushalt konkretisieren.

Bereits Mitte der sechziger Jahre wurden die Kommunalhaushalte als konjunktureller Störfaktor geortet. Analysen des Ausgabengebarens der Gemeinden zeigten, daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden bis dahin ausgesprochen prozyklisch gewirkt hatte. In Phasen schwächeren Wachstums wurden die Ausgaben gedrosselt, in Boomjahren im Vergleich zum Anstieg des Sozialprodukts überproportional ausgeweitet, so daß sich insgesamt ein zyklusverschärfender Effekt einstellte¹⁾.

Im letzten Jahrzehnt sind eine Reihe von Versuchen unternommen worden, diese Prozyklik zum einen über strategische Veränderungen der Rah-

menbedingungen, zum anderen über kurzfristige taktische Beeinflussung durch Konjunkturprogramme zumindest zu mildern.

Verstetigungsmaßnahmen

Die beiden wesentlichen strategischen Maßnahmen waren die Einbindung der Gemeinden in das Zielsystem des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (§ 16) sowie die Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz). Während die pauschale Einbindung ohne jede Verknüpfung mit Sanktionsmechanismen von Anbeginn keine großen Hoffnungen wachrief, war von der Substitution eines Teils der sehr aufkommenselastischen und somit prozyklischen Gewerbesteuer durch einen Anteil von 14 % am Aufkommen der stetiger fließenden Lohn- und veranlagten Einkommensteuer eine gewisse Glättung der Gemeindeeinnahmen im Zeitablauf und damit indirekt auch der Ausgaben zu erwarten. Die Zusammenstellung der wesentlichen Daten zur Beurteilung der Wirksamkeit der beiden skizzierten gesetzgeberischen Maßnahmen ab dem Inkrafttreten des Gemeindefinanzreformgesetzes zum 1. 1. 1970 (vgl. Tab. 1) macht deutlich, daß es nicht gelungen ist, das Ausgabengebaren der Kommunen konjunkturneutral oder gar antizyklisch auszurichten²⁾.

²⁾ Um das Ausgabengebaren auf den weitgehend autonomen oder normalen Bereich zu reduzieren, wurden diejenigen Ausgaben, die die Gemeinden im Rahmen der sie einbeziehenden drei Konjunkturprogramme der Jahre 1974/75 tätigten, aus den Gesamtdaten herausgezogen. Die Ergebnisse dieses Reduktionsversuches können den autonomen Bereich nicht völlig exakt abbilden, da quantitativ unbedeutende Kürzungen von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Rahmen der Konjunkturdämpfung 1973 unberücksichtigt bleiben mußten; die Volumina der einzelnen Programme nur hypothetisch bestimmten Jahren exakt zurechenbar sind – de facto treten Überhänge in das Folgejahr auf; die Ausgabeneffekte zusätzlicher landeseigener Konjunkturprogramme im kommunalen Bereich nicht mindernd berücksichtigt wurden; und für alle Konjunkturinvestitionen im kommunalen Bereich Zusätzlichkeit unterstellt werden mußte. Der aus diesen Faktoren resultierende Unsicherheitsbereich ist jedoch so gering einzustufen, daß er die Grundaussage nicht tangieren kann.

¹⁾ Vgl. H. Timm: Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen – zugleich eine Analyse der sog. Parallelpolitik, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 27 (1969), S. 441 ff.; D. Biehl, K. H. Jütte meier, H. Legler: Zu den konjunkturellen Effekten der Länder- und Gemeindehaushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1974, in: Die Weltwirtschaft (1974), S. 29 ff.; verschiedene Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Dr. Gerhard Zabel, 32, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität zu Köln.

Obwohl sich die Untersuchung hier nur auf eine bloße Gegenüberstellung relevanter Daten und damit eine verfeinerten Ansprüchen nicht genügende Form stützen kann³⁾, so wird doch deutlich, daß die Ausgabenveränderungen, darunter insbesondere diejenigen der Investitionsausgaben, bei mehrjähriger Betrachtung nicht den konjunkturpolitischen Erfordernissen Rechnung tragen, die sich aus der Entwicklung der Preise, des Sozialprodukts sowie der Arbeitslosenquote ablesen lassen. Der optisch relativ günstige Wert für das Jahr 1977 darf dabei nicht darüber hinwegtäuschen, daß er auf den niedrigen Ausgangsdaten des Jahres 1976 basiert und in absoluten Zahlen gerade den Nominalwert des Jahres 1973 erreicht.

Tabelle 1

Das kommunale Ausgabegebaren im Kontext der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

(Veränderungsraten jeweils in % gegenüber dem Vorjahr)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
BSP in Preisen von 1970	+ 5,9	+ 3,2	+ 3,7	+ 4,9	+ 0,4	- 2,5	+ 5,7	+ 2,5
Verbraucherpreise	+ 3,4	+ 5,3	+ 5,5	+ 6,9	+ 7,0	+ 6,0	+ 4,5	+ 3,9
Arbeitslosenquote	0,7	0,8	1,1	1,2	2,6	4,8	4,7	4,5
Kommunale Investitionsausgaben ¹⁾	+22,9	+19,7	+ 6,1	+ 6,7	+ 8,1	- 3,4	-17,0	+15,3
Kommunalausgaben insgesamt ¹⁾	+16,8	+19,3	+10,8	+12,6	+13,0	+ 6,1	- 0,3	+ 9,7

¹⁾ Ohne die kommunalen Ausgaben im Rahmen der Konjunkturprogramme 1974/75 (vgl. Tabellen 2 und 3).

Quellen: Gemeindefinanzbericht 1978, Statistisches Jahrbuch 1977, Finanzbericht 1978, Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1978, eigene Berechnungen.

Die Kommunalausgaben haben mithin in ihrem autonomen oder normalen Bereich trotz des Stabilitätsgesetzes und des Gemeindefinanzreformgesetzes nach wie vor eher prozyklisch als neutral oder sogar antizyklisch gewirkt. Das bedeutet: Die Länder und insbesondere der Bund als der eigentliche Träger gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen müssen mit ihren konjunkturpolitischen Maßnahmen nicht nur im Hinblick auf den privatwirtschaftlichen Sektor gegensteuern. Sie müssen zudem auch noch die negativen Effekte des normalen kommunalen Ausgabegebarens kompensieren – zumindest bis zu einer weiteren und wirkungsvolleren Umgestaltung des gemeindlichen Handlungsrahmens⁴⁾.

Die zweite Komponente des Stellenwertes der Kommunen für die Konjunkturpolitik ist die Mög-

³⁾ Vgl. dazu die Diskussion geeigneter methodischer Konzepte bei B. Biehl, K. H. Jüttemeier, H. Legler, a. a. O.; A. Schmidt: Einige Anmerkungen zur Diskussion über die prozyklischen Wirkungen der Gemeindehaushalte, in: Konjunkturpolitik, 21. Jg. (1975), S. 291 ff.

⁴⁾ Vgl. hierzu z. B. H. Kock: Vorschläge zur Verstetigung der Gemeindefinanzen, in: Konjunkturpolitik, 21. Jg. (1975), S. 309 ff.; M. Blöcker, H. G. Petersen: Zur konjunkturpolitischen Problematik des Gemeindesteuersystems, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), Heft 3, S. 136 ff.

lichkeit, ihre Haushaltswirtschaft in ein finanzpolitisches Konzept diskretionärer Eingriffsmaßnahmen der Länder und/oder insbesondere des Bundes einzubeziehen, um einem sich abzeichnenden und unerwünschten konjunkturellen Ausschlag zu begegnen. Dabei hängt die Bedeutung dieser zweiten Komponente von dem Resultat des ersten Aspektes ab: Die Notwendigkeit einer Einbeziehung der kommunalen Haushalte wächst mit dem Grad der Prozyklik des quasi-autonomen Ausgabegebarens der Gemeinden und sinkt bei konjunkturgerechter Umgestaltung.

Die wesentliche Hürde einer direkten Einflußnahme durch den Staat ist der in der Verfassung verankerte Autonomiegrundsatz für die Gemeinden (Art. 28 II), der kurzfristig wirksame Gebots- und Verbotsinstrumente mit der Zielsetzung einer konjunkturgerechten Beeinflussung weitgehend ausschließt. So läßt sich nach juristischer Interpretation die prima facie äußerst geeignete Kommunalaufsicht der Länder mit ihren weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten ohne Verfassungsverletzung keinesfalls zu einer „Konjunkturaufsicht“ umbauen oder erweitern⁵⁾. Das Stabilitätsgesetz enthält als einziges unmittelbares Eingriffsinstrument die Kreditlimitierungsverordnung nach §§ 19 ff. und damit allein einen Ansatzpunkt für eine kontraktive Politik. Die Verordnung wurde bislang erst einmal (1973) für kurze Zeit und ohne große Wirkung erlassen⁶⁾.

Ansätze bei den Ländern

Eine Steuerung kann mithin im wesentlichen nur über den „goldenen Zügel“ der – je nach konjunktureller Lage – Zuteilung oder Verweigerung von Zuschußmitteln an die Gemeinden erfolgen. Da die Verfassung die Gemeinden dem Zuständigkeitsbereich der Länder zuordnet, kommen für eine solche Steuerung zunächst die Länder in Betracht. Sie können dafür prinzipiell sowohl die allgemeinen Zuweisungen als auch die Zweckzuweisungen für Investitionsvorhaben der Kommunen einsetzen. Die Zweckzuweisungen sind wegen ihrer Objektgebundenheit geeigneter, weil die Gemeinden im Boom diese objektgebundenen Einnahmeausfälle schlechter (über Kreditaufnahmen) kompensieren können und in der Rezession gezielt zu Investitionsausgaben veranlaßt werden⁷⁾.

Beide Instrumente sind jedoch bisher weder im Boom noch in der Rezession – von unbedeuten-

⁵⁾ Vgl. K. Stern, P. Münch, K. H. Hansmeyer: Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972, S. 303; P. J. Tettinger: Ingerenzprobleme staatlicher Konjunktursteuerung auf kommunaler Ebene, jur. Diss. Köln 1972, S. 132 ff.

⁶⁾ Vgl. G. Zabel: Möglichkeiten selektiver Konjunkturpolitik, Köln 1975, S. 227 f.

⁷⁾ Vgl. E. H. Wilms: Probleme einer konjunkturgerechten Gestaltung der Gemeindefinanzen, Diss. Freiburg 1968, S. 92 ff.

den Ausnahmen abgesehen⁸⁾ – konjunkturpolitisch motiviert variiert worden. In Phasen, die ein kontraktives Vorgehen erfordert hätten, wollten die Länder die Ansätze nicht kappen, da sie allgemeinen Zielsetzungen der Daseinsvorsorge, denen die Stärkung der Gemeindefinanzmittel durch das Land primär dient, im Konfliktfall Priorität einräumten. Akzeptiert man diese Prioritätensetzung, so gibt es für die Länder kaum eine Möglichkeit (neben der Kreditlimitierungsverordnung durch Bundesregierung und Bundesrat), im Boom kontraktiv auf die kommunale Haushaltswirtschaft einzuwirken!

In der Rezession hingegen nahm man keine kurzfristige Aufstockung der Zuweisungsansätze vor, sondern konzipierte sogenannte Sonderprogramme zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft, die neben den „normalen“ Zweckzuweisungsprogrammen realisiert wurden. Bestimmend für diese Konzeption waren das einfachere gesetzgeberische Procedere, der höhere politische Signaleffekt eines gesonderten Programms, die bessere Verfolgbarkeit der Realisierung sowie letztlich die Einflußnahme des Bundes auf die Länder, der durch sein Angebot der Mittelbereitstellung auf die Konzipierung solcher Sonderprogramme hinwirkte. Wegen dieser Verflechtung mit dem Bund lassen sich die Ländermaßnahmen im Bereich der Sonderprogramme sinnvoll erst nach einer Skizzierung der instrumentellen Möglichkeiten des Bundes zur Beeinflussung der Gemeindeausgaben darlegen und analysieren.

Ansätze beim Bund

Das Instrumentarium des Bundes ist von einer krassen Asymmetrie gekennzeichnet, da es praktisch nur ein expansives Vorgehen erlaubt. Nach Art. 104 a IV des Grundgesetzes kann der Bund „den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutende Investitionen ... der Gemeinden ... gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ... erforderlich sind“. Durch eine Novellierung von § 6 II wurden 1971 diese Finanzhilfen zudem in die Regelungen des Stabilitätsgesetzes eingegliedert, die vor allem ein schnelles Agieren bzw. Reagieren der Bundesregierung ermöglichen sollen. Der Bund kann jedoch andererseits kaum im Boom Finanzhilfen an die Gemeinden stoppen, da er – abgesehen von einigen Mischfinanzierungstatbeständen wie den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a des Grundgesetzes – den Gemeinden angesichts der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern kaum laufend Mittel zuweist und zuweisen kann, die sich gegebenenfalls kürzen ließen. Es fehlt mithin an Manövriermasse.

⁸⁾ Vgl. G. Z a b e l, a. a. O., S. 221.

Nachdem die Länderzuweisungen bereits als im Boom nicht kurzfristig variabel eingestuft werden mußten, gibt es somit neben der nicht allzu wirksamen Kreditlimitierungsverordnung in dieser Konjunktursituation kein Instrument, das das quasi-autonome – wie skizziert prozyklische – Ausgabenvolumen der Gemeinden kurzfristig auf ein konjunkturgerechtes Maß zurechtstutzen könnte. Etwas überpointiert formuliert: Eine kurzfristige Veränderbarkeit durch Bund und Länder ist im Boom nicht gegeben; das mit zwei Dritteln

Tabelle 2
Investitionen der Gemeinden im Rahmen der vom Bund initiierten Konjunkturprogramme

Programme mit den relevanten Mischfinanzierungsteilen	Zahl der Projekte	Investitionsvolumen	Finanzierungsanteil der Gemeinden
Einmaliges Sonderprogramm für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen (Februar 1974)			
– kommunale Infrastruktur	615	653	ca. 250
Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung (September 1974)			
– kommunale Infrastruktur	534	606	246
– Ergänzung städtebaulicher Förderprogramme	104	129	43
insg.	638	735	289
Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen (August 1975)			
– kommunale Infrastruktur	2000	1998	771
– Stadtsanierung	660	620	145
– Alleindarlehen ¹⁾	770	923	923
– Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit	3806	1249	943
insg.	7236	4790	2782
Programm für Zukunftsinvestitionen ²⁾ (März 1977)			
– Beseitigung höhengleicher Bahnübergänge		410	16
– Rhein-Bodensee (Abwasserbeseitigung)		ca. 3000	ca. 1400
– Trinkwasserversorgung		1410	630
– Verbesserung der Wohnumwelt		3273	1086
insg.		8093	3132

¹⁾ In diesem Programmteil wurden den Gemeinden keine Zuschüsse, sondern allein günstige Darlehen zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten angeboten.

²⁾ Kurzbezeichnung für „Mehrjähriges öffentliches Investitionsprogramm zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge“. Die kommunalen Programmteile sind noch nicht voll befügt, weshalb die Volumenangaben vorläufigen Charakters sind und die Projektzahlspalte entfällt. Die Beschäftigungs- und Einkommenseffekte dieses Programms werden vor allem 1978 und 1979 auftreten. Ende 1977 wurden zwar bereits Aufträge in Höhe von mehreren Mrd. DM vergeben, die jedoch erst 1978 ausgabenwirksam werden.

Quellen: Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1976, unveröffentlichte Materialien aus den beteiligten Bundesministerien sowie der Bundesanstalt für Arbeit.

der gesamten öffentlichen Investitionen beachtliche Manövriermassenspotential im Investitionssektor der Gemeinden fällt somit aus. Die Ohnmacht des Bundes wurde insbesondere in den Jahren der starken Preissteigerungen 1972–74 sehr schmerz-

lich empfunden, und die Regierung ließ damals resignierend verlauten: „Die Kommunalparlamente pfeifen darauf, was stabilitätspolitisch geboten ist.“⁹⁾ Man gab jedoch allgemein der Hoffnung Ausdruck, bei expansiver Politik die Gemeinden leicht einbeziehen zu können. Doch auch in rezessiven Phasen stellt sich nach den Erfahrungen mit den Konjunkturprogrammen der letzten Jahre (vgl. Tabelle 2) die Belebung der Wirtschaft mittels Finanzhilfen an die Gemeinden entgegen dem ersten Anschein nicht problemlos dar¹⁰⁾.

Einer Auslotung ihres Stellenwertes für die expansive Konjunkturpolitik des Bundes ist vorauszuschicken, daß der Ankurbelung der Konjunktur mittels öffentlicher Investitionen im Rahmen antizyklischer Konzeptionen prinzipiell wie insbesondere innerhalb der realisierten Programme der letzten Jahre besonderes Gewicht beigegeben wird. Ursächlich dafür ist zum einen, daß dieses Instrument die einzige nahezu Konstante im Maßnahmenkalkül ist, da die anderen, auf die Stärkung der privaten Nachfrage gerichteten Instrumente wegen der Abhängigkeit von Verhaltensweisen die Makrogrößen in erheblich schlechter zu prognostizierender Weise verändern. Zum anderen wird durch die Investitionen neben dem Beschäftigungs- und Einkommenseffekt *uno actu* ein höchst erwünschter Potential- oder Versorgungseffekt erzielt.

Angesichts der quantitativen Relationen zwischen den Gebietskörperschaften muß der Bund die Gemeinden einbeziehen, wenn er die Konjunktur über eine nennenswerte Steigerung der öffentlichen Investitionen beleben will. Trotz der Regelungen zur mittelfristigen Finanzplanung mit ihrer Verpflichtung zur weitgehend vergabereifen Vorausplanung von Investitionsprojekten haben nämlich zum einen Bund und auch Länder nicht genug geeignete Vorhaben, um ein umfangreiches Konjunkturprogramm zu füllen. Zum anderen erfordert der Grundsatz von der Gleichrangigkeit der Aufgaben auf den verschiedenen staatlichen Ebenen ebenfalls die Einbeziehung der Gemeinden in größere Ausgabenprogramme.

Durchsetzungsprobleme

Zunächst steht der Bund dabei vor der Schwierigkeit, daß das Grundgesetz keine generellen Verbindungslinien zwischen ihm und den Gemeinden vorsieht. Er muß mithin — wie es auch der zitierte Artikel 104 a IV GG zum Ausdruck bringt — die Finanzhilfen über das Land laufen lassen und ist darauf angewiesen, daß die Länder als verfas-

⁹⁾ Vgl. dazu die Daten in Tabelle 1 sowie die Analyse in G. Zabel, a. a. O., S. 206 ff.

¹⁰⁾ Vgl. hierzu auch R. R. Klein: Kommunale Aspekte der Konjunkturbelebungsprogramme 1974 und 1975, in: der gemeindehaushalt (1976), Heft 7, S. 145 ff.; W. Nölling: Das Programm für Zukunftsinvestitionen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), Heft 8, S. 391 ff.

sungsgegeben notwendiger Mediator zu den Gemeinden mitziehen und bereit sind, die Intentionen des Bundes umzusetzen. Dieser Sachverhalt wurde durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes bekräftigt, das das Procedere des „Sonderprogramms für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen“ vom Februar 1974 — der Bund hatte die Mittel ohne Verwaltungsvereinbarungen mit den Ländern den Gemeinden unmittelbar zufließen lassen und selbst die zu fördernden Projekte ausgewählt — als verfassungswidrig verwarf. Bei den folgenden Programmen wurde dann eine Zustimmung und auch finanzielle Mitbeteiligung der Länder erreicht, die — wie bereits bei den Einflußmöglichkeiten der Länder angerissen — diese Sonderprogramme in ihre Haushalte einstellten.

Im wesentlichen konnte der Bund dabei seine Intentionen durchsetzen, weil er sich als Mittelanbieter naturgemäß in einer starken Verhandlungsposition befand. Diese Intentionen richteten sich nun allerdings nicht allein darauf, daß die Länder die für die Gemeinden angebotenen Mittel annehmen und aufstockten. Der Bund hatte vielmehr für die Programme sowohl im Hinblick auf die regionale Verteilung als auch insbesondere im Hinblick auf die Art der förderbaren kommunalen Investitionsprojekte eine sehr detaillierte Kriterienliste vorgegeben. Richtschnur für die Vorgabe dieser Kriterienliste war die Zielsetzung, mit Hilfe der zu fördernden Projekte nicht nur Konjunkturpolitik zu betreiben, sondern gleichzeitig gemäß dem Postulat interregional gleichwertiger Lebensverhältnisse bevorzugt infrastrukturell unterdurchschnittlich ausgestattete Regionen zu fördern sowie in als besonders dringlich erachteten Aufgabenbereichen (wie z. B. der Abwasserbeseitigung und -reinigung) Schwerpunkte zu setzen¹¹⁾.

Probleme der Mittelannahme

Die zweite Schwierigkeit für solche Programme besteht darin, daß in der nächsten Stufe die Gemeinden als die eigentlichen Adressaten der gemeinsamen Bund-Länder-Programme das Mittelangebot auch annehmen müssen, d. h. den Kriterien gemäße Projektanträge ihren Regierungspräsidien oder Länderregierungen einreichen, um ein Programm über entsprechende Bewilligungen dann wirksam werden zu lassen. Vordergründig scheint diese Stufe problemlos zu sein, weil den Gemeinden praktisch Geld geschenkt werden soll, das man in der Regel annimmt. Schwierigkeiten liegen jedoch darin, daß

die vergabereifen Projektanträge zur Vermeidung konjunkturpolitisch bedenklicher *time-lags*

¹¹⁾ Zur Problematik einer Regionalisierung der Konjunkturpolitik vgl. G. Zabel, a. a. O.; F. Brückmann, J. Kromphardt: Die kommunalen Haushalte im Rahmen selektiver Fiskalpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), Heft 3, S. 142 ff.

sehr kurzfristig einzureichen sind, was viele Gemeinden unter Umständen nicht vermögen. Verschiedentlich wurde deshalb dafür plädiert, die Gemeinden zu einer sogenannten Schubladenplanung zu veranlassen, auf die dann gegebenenfalls zurückgegriffen werden kann;

□ die Zuweisungen nicht 100 % der Investitionssumme betragen können, weil die übergeordneten Körperschaften anderenfalls dem Gebot der Sparsamkeit nicht folgen würden und zudem zu starke Benachteiligungen der nichtgeförderten Gemeinden einträten. Die Gemeinden haben also einen Eigenanteil aufzubringen und müssen – worüber die Kommunalaufsicht wacht – bei der Projektbeantragung dazu offensichtlich in der Lage sein. Zudem müssen sie auch in späteren Jahren die Folgekosten der Investitionen tragen können;

□ die Gemeinden angesichts der – aus konjunkturpolitischer Sicht nicht notwendigen – Beschränkung auf einige Aufgabenbereiche auch gerade in diesen Bereichen genügend Investitionen durchzuführen haben.

Bei den abgewickelten Programmen konnten diese Schwierigkeiten im wesentlichen beherrscht werden, wie die vollständige Ausschöpfung der Programmvolumina in Verbindung mit der relativ kurzen Frist von durchschnittlich drei Monaten zwischen Programmkonzipierung und Auftragsvergabe durch die Gemeinden belegt.

Gefahr der Umschichtungen

Der Bund stand und steht bei einer solchen Programmkonzipierung und -realisierung außerdem vor der Schwierigkeit, die Finanzhilfen richtig zu dosieren, um den gewünschten Beschäftigungseffekt zu erzielen. Hierzu genügt nämlich nicht allein die Orientierung an einer ökonomisch ermittelbaren notwendigen zusätzlichen Nachfragegröße, da – anders als bei Bundesinvestitionen – die zur Zielerreichung erforderliche Zusatzlichkeit der Ausgaben nicht zu gewährleisten ist. Bei den abgewickelten Programmen der Jahre 1974/75 haben wiederholt Länder ihren Finanzierungsanteil zumindest teilweise durch Umschichtung innerhalb ihrer Ausgabenansätze aufgebracht, d. h. diesen Mitteln fehlt das Kriterium der Zusatzlichkeit.

Auch bei den komplementären Gemeindemitteln besteht die Gefahr der Umschichtung in den Ausgabenansätzen, so daß auch für diesen Anteil am gesamten Programmvolumen der zusätzliche Beschäftigungs- und Nachfrageeffekt unter Umständen nicht eintritt. Nach eigenen Untersuchungen zu den Programmen der Jahre 1974/75 sind die kommunalen Komplementärmittel jedoch bislang in der überwiegenden Zahl der Fälle zusätzlich aufgebracht worden¹²⁾. Bei einer Häufung von Programmen wie in den letzten Jahren besteht

allerdings die Gefahr, daß die Gemeinden in ihrer Gesamtheit in Erwartung solcher Maßnahmen ihren quasi-autonomen Investitionsblock von vornherein bewußt geringer dimensionieren als ohne die Aussicht auf solche Finanzhilfen. Weiteren Programmen könnte ein solcher Antizipationseffekt viel von ihrer konjunkturellen Wirksamkeit nehmen.

Konjunkturelle Effizienz

Trotz der skizzierten Schwierigkeiten kommt der kurzfristigen Steuerung der kommunalen Investitionen mit Hilfe von Finanzzuweisungen durch Sonderprogramme in rezessiven Phasen ein hervorragender Stellenwert zu. Nach Tabelle 2 haben die Programme ein beachtliches Investitionsvolumen erreicht, das zum überwiegenden Teil als zusätzlich und damit im gewünschten Sinn konjunkturwirksam einzustufen ist. Dieser Eindruck wird allerdings durch die Zusammenstellung der Daten in Tabelle 3 getrübt. Danach haben die abgewickelten Investitionsprogramme kaum ausgereicht, das in seinem quasi-autonomen Teil wie skizziert stark prozyklische Ausgabengebahren der Kommunen zumindest auf ein konjunkturneutrales Niveau anzuheben. Ein expansiver Impuls ist somit trotz der Programme von den Gemeindeinvestitionen in toto nicht ausgegangen¹³⁾.

Tabelle 3
Das Gewicht der Konjunkturprogramme innerhalb des kommunalen Investitionsvolumens

	1974	1975	1976	1977
Sachinvestitionen in Mrd. DM	30,38	29,45	28,62	27,48
davon Konjunkturinvestitionen (abs.)	0,65	0,74	4,79	0,00
(%)	2,1	2,5	16,7	0,0
jährliche Veränderungsraten				
– ohne Konj.-Invest.	+ 8,1	– 3,4	– 17,0	– 15,3
– mit Konj.-Invest.	+ 10,5	– 3,1	– 3,2	– 4,0

Dieser Tatbestand darf jedoch im Hinblick auf die grundsätzliche Einstufung der Eignung kommunaler Investitionsbeeinflussung zur Konjunkturbelebung nicht überbewertet werden, da erstens das Antragsvolumen der Gemeinden die Programmvolumina um das Vier- bis Fünffache überstieg. Zweitens ist aus eigenen Recherchen bekannt, daß die Gemeinden zum Teil längst nicht alle von ihren Verwaltungen zusammengetragenen Projekte mit Antragsreife auch eingereicht, sondern selbst bereits eine Vorauswahl getroffen hatten.

¹²⁾ Für das Zukunftsinvestitionsprogramm scheint dies infolge der zumindest ursprünglich längerfristigen Konzeption nicht in gleichem Maße zu gelten. Vgl. auch W. N ö l l i n g , a. a. O., S. 396.

¹³⁾ Zu dieser Einschätzung kommt sogar die Bundesregierung selbst. Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1976, Bundestagsdrucksache 7/4677, S. 43; ähnlich auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1976/77, Tz. 210.

Drittens ist schließlich mit Blick auf das maximal aktivierbare Volumen zu berücksichtigen, daß die vorgegebenen Objektkriterien ebenfalls restriktiv wirkten. Unter Beachtung dieser Faktoren ist das kurzfristig aktivierbare Volumen mit mindestens 30 Mrd. DM einzustufen. Dieser Wert entspräche ungefähr der Kommunalinvestition eines Jahres und erscheint auch von daher plausibel. Das geschätzte Volumen liegt weit über dem Umfang bisheriger Programme, d. h. die potentielle Manövrierreserve stößt kaum an Grenzen. Es muß „nur“ – das Mitziehen der Länder vorausgesetzt – richtig dosiert werden.

Die Restriktion für eine stark expansive Politik läge mithin im Bereich der Kommunalinvestitionen weniger auf der Nachfrage- als vielmehr auf der Angebotsseite: Die Aufträge gehen primär an das Baugewerbe, das selbst in rezessiven Phasen kapazitätsmäßig nicht so flexibel sein kann, einen Auftragsstoß von vielen Milliarden D-Mark kurzfristig beschäftigungswirksam umzusetzen. Nach Kenntnis des Verfassers behindert dieser Faktor bereits die beschleunigte Realisierung des Zukunftsinvestitionsprogramms.

Unterschiedliche Verteilungsverfahren

Eine Wertung der Einbeziehung von Gemeinden in die Konjunkturpolitik darf sich jedoch nicht nur an der Adäquanz gegenüber dem Ziel der Wirtschaftsstabilisierung orientieren. Es ist nur eines unter vielen Zielen staatlichen Handelns und darf im Falle eines Zielkonflikts nicht automatisch Priorität genießen. Gerade unter diesem Gesichtspunkt sind die konjunkturell doch letztlich wirksamen Sonderprogramme heftig kritisiert worden. Die Länder haben dem Bund trotz ihrer zähneknirschenden Zustimmung vorgeworfen, er konkretere mit seiner Bindung der Mittel an bestimmte Aufgabenbereiche ihre landespolitischen Entwicklungskonzepte, die die Schwerpunkte unter Umständen ganz anders setzen oder setzen wollen¹⁴⁾. Die Innenministerkonferenz der Länder hat in einem unveröffentlichten Schreiben an die Regierung deshalb diese Fixierung durch den Bund als dem Artikel 104 a IV des Grundgesetzes nicht konform und somit verfassungswidrig bezeichnet. Eine klärende Klage beim Bundesverfassungsgericht wurde allerdings bislang nicht angestrengt, und der Bund hat die rechtliche Beurteilung durch die Länder zurückgewiesen.

Die Gemeinden ihrerseits haben die Länder wegen ihrer Verfahren zur Aufteilung der Programmmittel unter die antragstellenden Kommunen angegriffen, obwohl sie zusätzliche Mittel erhalten haben! Die Verteilungsverfahren waren jedoch von Land zu Land höchst unterschiedlich, z. B. nach

¹⁴⁾ Vgl. W. Nölling, a. a. O., S. 393 f.

- dem Beteiligungsgrad der Bezirksregierungen,
- den landesspezifischen Kriterien für die räumliche Mittelverteilung (Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsstruktur, Berücksichtigung der Verteilung von Bundes- und Landesinvestitionen),
- der Frage einer Vorabquotierung der Mittel auf die Ressorts,
- dem Grad der Einsetzung von Mitteln zum Abbau des Antragsüberhanges bei den normalen Zweckzuweisungen,
- dem politischen Durchsetzungsvermögen des federführenden Ministeriums (in der Regel Wirtschaftsministerium) und
- dem Grad der Kontaktaufnahme mit antragstellenden Gemeinden.

Verärgerung über das Procedere

Wegen dieser Unterschiedlichkeiten im Procedere müßte die Kritik der Gemeinden länderweise differenziert werden, wozu hier der Raum fehlt. Ohne Verallgemeinerungsanspruch für andere Länder seien deshalb die wesentlichen Kritikpunkte skizziert, die sich aus einer Untersuchung des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln in einigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens zu den Programmen 1974/75 ergaben. Danach waren die befragten Gemeinden verärgert bis verbittert und haben sogar zum Teil mit dem Boykott ähnlicher Programme gedroht, eine Drohung, die angesichts des Anreizes von Fördermitteln wohl allerdings nicht allzu ernst zu nehmen ist. Als Gründe für die Verärgerung über das Procedere der Konjunkturprogramme wurden benannt:

- Es sind viel zu hohe Erwartungen geweckt worden, was zu langen Antragslisten mit dem impliziten hohen Verwaltungsaufwand (Ressourcenverschwendung!) ge- bzw. verführt hat¹⁵⁾. Damit ist die vielfache Überzeichnung der Programmolumina zu erklären. Da der landesinterne Aufteilungsschlüssel unbekannt war, glaubten viele, ihre Chancen würden mit der Zahl der abgegebenen Anträge steigen.
- Die Frustration über die ungünstige Relation von Anträgen und Bewilligungen hat oft zu intrakommunalen Auseinandersetzungen (Opposition gegen Verwaltung oder Presse gegen Rat und Verwaltung) geführt, weil man in Unkenntnis der Verteilungskriterien zunächst die Schuldigen für den vermeintlichen kommunalen Mißerfolg im eigenen Haus suchte.
- Die Undurchsichtigkeit des Vergabeverfahrens hat das Klima zwischen Land und Gemeinden stark belastet. Man glaubte, „Beziehungen“ und

¹⁵⁾ Vgl. R. R. Klein, a. a. O., S. 149.

politische Rängeleien zwischen den am Programm beteiligten Ressorts seien ausschlaggebend für die Mittelverteilung gewesen und zweifelte an der Rationalität des Vorgehens. Ursächlich hierfür war vor allem, daß das Land Kommunen, in deren Gebiet bereits im Rahmen der Sonderprogramme ebenfalls vorgesehene zusätzliche Landes- und Bundesinvestitionen realisiert wurden, entsprechend vermindert berücksichtigte, um die Effekte des Gesamtprogramms möglichst gleichmäßig zu streuen. Dies war zwar ein isoliert konjunkturpolitisch betrachtet rationales Vorgehen. Es entsprach jedoch nicht kommunaler Logik, da jede Gemeinde weniger „irgendwelche“ Investitionen anderer Träger als vielmehr ihre eigenen interessieren.

Man empfand das Konzept der Auswahl einzelner Projekte als unwürdigen Eingriff in die Gemeindeautonomie. Insoweit stufte man es nicht als Verlängerung oder Modifikation des „normalen“ Zweckzuweisungsverfahrens, sondern als Verfahren sui generis ein. Dies wurde primär mit dem nächsten Punkt begründet, der Veränderung von Gemeindeprioritäten.

Veränderung von Gemeindeprioritäten

Die Entwicklungsprioritäten der Gemeinden, die in Entwicklungsplänen und Investitionsprogrammen fixiert sind, wurden in vielfacher Hinsicht beeinflußt und verbogen¹⁶⁾:

- Durch den kurzen zur Verfügung stehenden Planungszeitraum waren nur Projekte mit entsprechender – und unter Umständen zufälliger und nicht automatisch an die Reihenfolge der Prioritätenliste gebundener – Planungsreife relevant.
- Die Vorgabe von Objektkriterien durch Bund und Land implizierte eine weitere Vorauswahl.
- Die eingezogenen Höchstgrenzen pro Projekt bewirkten unter Umständen eine nicht beachtete Vorziehung kleinerer Projekte.
- Die Bewilligungen haben sich oft nicht an die den Anträgen beigefügten Prioritätenlisten der Gemeinden gehalten. Aus mehr oder weniger undurchsichtigen Landesinteressen heraus wurden verschiedentlich Projekte auf hinteren Rängen bewilligt, die mittelfristig niemals realisiert worden wären. Die Gemeinden hatten sie nur beantragt, um eine eindrucksvolle Liste präsentieren zu können. Die Verführung der angebotenen Mittel war dann aber fast ausnahmslos so stark, daß auch diese eigentlich ungewollten Projekte realisiert wurden.

¹⁶⁾ Vgl. J. Dinger: Das Sonderprogramm von Bund und Ländern zur regionalen und lokalen Absättigung der Beschäftigung, in: der gemeindehaushalt (1975), Heft 5, S. 97 f.; R. R. Klein, a. a. O., S. 150; Aussprache zur großen Anfrage der CDU/CSU zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, in: Stenografische Berichte des Deutschen Bundestages, 58. Sitzung am 24. 11. 1977.

- Die Projektliste entwickelte in einigen Gemeinden eine gewisse Eigendynamik insofern, als man sich sagte, es sei sinnvoll, die eigentlich für spätere Termine projektierten, jetzt aber bereits vergabereif geplanten Vorhaben vorzuziehen.

Notwendige Änderungen

Der durch die Einbindung der Gemeinden in die Sonderprogramme erzielte positive Effekt auf die konjunkturelle Entwicklung war von erheblichen Differenzen zwischen dem Bund und den Ländern sowie insbesondere innerhalb der Land-Gemeinde-Beziehung begleitet. Das Procedere der Projektauswahl und Mittelverteilung hat die Gemeindeautonomie in deutlich stärkerem Maße tangiert, als dies bei dem Verfahren der Zweckzuweisungsvergabe ohnehin der Fall ist. Reihensich nun mehrere Programme aneinander – wie es in den letzten Jahren der Fall war und auch für die nähere Zukunft angesichts mittelfristiger Wirtschaftsprognosen wahrscheinlich scheint –, ist die Gefahr einer Veränderung in der Gewichtsverteilung zwischen Bund, Land und Gemeinde nicht von der Hand zu weisen. Wenn auch die Berechtigung landespolitischer und insbesondere -planerischer Zielsetzungen und ihres Anstrebens mit Hilfe von Sonderprogrammen keinesfalls gelegnet werden soll, so drängt sich doch der Eindruck auf, daß den von den Gemeinden artikulierten Interessen nicht der gebührende Rang eingeräumt wurde.

Diese Bedenken sind jedoch lediglich Ergebnis der Analyse abgewickelter Programme. Sie können nicht grundsätzlich gegen das Instrument der Einbindung kommunaler Investitionen in die expansive Konjunkturpolitik ins Feld geführt werden, da nicht das Instrument selbst, sondern das gewählte Procedere ursächlich war. Erfahrungsgemäß wird die Verteilung immer als knapp empfundener Mittel nie ohne Reibereien und Konflikte realisierbar sein. Eine stärkere Einbeziehung der Gemeinden und ihrer Prioritätenlisten (z. B. durch eine gesetzliche Regelung, die die Vergabe der Finanzmittel analog der Regelung des Stabilitätsgesetzes für die Bundesinvestitionen (§ 6 II) nur für kommunale Projekte gestattet, die in der mittelfristigen Investitions- und Finanzplanung der Gemeinden ausgewiesen sind) sowie der Regierungspräsidien mit ihrer exakten Kenntnis des Nötigen und Machbaren in den Gemeinden ihres Bezirkes in Verbindung mit größerer Transparenz des Aufbaus der Verteilungsschlüssel ist bei zukünftigen Programmen jedoch ohne weiteres zu erreichen. Diese Konzeptmodifikation dürfte das Konfliktpotential mindern und der Aufgabenteilung im Land-Gemeinde-Verhältnis eher entsprechen.