

Tesch, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Kommunale Selbstverwaltung und ihre finanzwirtschaftliche Realität

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Tesch, Helmut (1979) : Kommunale Selbstverwaltung und ihre finanzwirtschaftliche Realität, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 6, pp. 284-289

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135326>

**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.*

# Kommunale Selbstverwaltung und ihre finanzwirtschaftliche Realität

Helmut Tesch, Hamburg

**„Die Fremdbestimmung kommunalen Handelns wächst“ – lautete eine Feststellung auf der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages im Mai in Kiel. Wo und wie wird die kommunale Selbstverwaltung eingeschränkt?**

Seit Jahren wird von den Kommunen und ihren Interessenvertretungen beklagt, daß der „Freiheitsraum der Selbstverwaltung und damit auch der Freiheitsraum des Volkes auf örtlicher Ebene durch staatliche Vorschriften, Staatsplanungen, ein ausgeklügeltes System von Zweckzuweisungen, Beschneidungen der finanziellen Grundlagen, eine perfektionistische Gesetzgebung und Rechtsprechung mehr und mehr eingeschränkt“<sup>1)</sup> wird. Entsprechend wird gefordert, daß die Parlamente und Regierungen in Bund und Ländern die Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung abbauen. Hierbei nimmt die Sicherung der finanziellen Grundlage der Städte und Gemeinden einen zentralen Punkt in ihrem Forderungskatalog ein.

Die Finanzwirtschaft auch der Gemeinden wird durch das föderative Verfassungsprinzip der Bundesrepublik Deutschland geprägt. Die Bundesrepublik weist als Bundesstaat eine zweistufige vertikale Gliederung in Bund und Länder auf, wobei die Gemeinden dem jeweiligen Land zugeordnet werden. Eine Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen wird dabei gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität vorgenommen. Dieser Grundsatz besagt<sup>2)</sup>, daß nur Aufgaben von übergeordneter regionaler Bedeutung, deren Durchführung durch Gemeinden zu Störungen des Wirtschaftsablaufs und/oder politischen Gefahren führen würde, an übergeordnete Gebietskörperschaften übertragen, alle anderen Funktionen aber dezentralisiert werden sollen. Seine verfassungsrechtliche Absicherung hat der Subsidiaritätsgrundsatz in Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes gefunden, nach dem den Gemeinden das Recht

gewährleistet wird, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Sowohl die Bundesländer als auch der Bundesgesetzgeber sind bindend verpflichtet, die kommunale Selbstverwaltung weder als Einrichtung zu beseitigen noch sie derart einzuschränken, daß sie in ihrem Wesensgehalt angetastet wird.

## Recht auf Selbstverwaltung

Von der staatlichen Ebene (Bund und Länder) werden die positiven Elemente der kommunalen Selbstverwaltung auch ohne weiteres anerkannt. Die Bedeutung der Gemeinde wird darin gesehen, „als Zentrum originärer Initiative und dezentraler Entscheidung eine selbständige politische Willensbildung auf örtlicher Ebene zu ermöglichen und ihre Aufgaben in engem Kontakt mit den Bürgern zu erfüllen“<sup>3)</sup>. Indem der Gemeinde somit eine Zuständigkeit für jene Bereiche zugebilligt wird, die die Nähe zur Sache und zu den Beteiligten erfordern, wird gleichzeitig sichergestellt, daß Maßnahmen in diesen Bereichen elastischer an den wechselnden örtlichen Notwendigkeiten ausgerichtet werden können. Andererseits muß jedoch auch sichergestellt werden, daß durch die explizite Gewährleistung der kommunalen Autonomie keine gesamtstaatlichen Erfordernisse außer acht gelassen werden.

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht darf somit nicht isoliert behandelt und gewissermaßen als Ziel an sich angestrebt werden. Es muß vielmehr als Mittel dazu dienen, dem berechtigten Anspruch aller Bürger auf gleichwertige öffentliche Leistungen nachzukommen und die Wahrung

*Dr. Helmut Tesch, 33, ist Referent in der Abteilung Finanzpolitik und Raumordnung des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg.*

<sup>1)</sup> Entschließung der 20. Ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 11. Mai 1979 in Kiel.

<sup>2)</sup> Vgl. W. Albers: Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 1, 1962, S. 65.

<sup>3)</sup> R. Voigt: Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart, Berlin 1975, S. 34.

der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in allen Gemeinden des Bundesgebietes zu gewährleisten. Daß auch dieses Verfassungsprinzip nicht extensiv ausgelegt werden darf, läßt sich an der Raumordnungspolitik ablesen. Gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen als eine wesentliche Grundlage der Chancengleichheit werden zwar für alle Bürger postuliert, diese werden jedoch schon dann als gegeben angesehen, wenn ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht.

Wenn somit auch Bund und Land wegen ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung der kommunalen Selbstverwaltung nicht den gleichen Stellenwert einräumen mögen wie die Kommunen selbst, so ist dennoch zu prüfen, ob und inwieweit der kommunalen Autonomie zumindest eine Instrumentalfunktion gewährleistet wird. Mit anderen Worten: Besitzt die kommunale Finanzwirtschaft überhaupt noch autonome Handlungsspielräume?

#### Geringer Spielraum

Schon die kommunale Aufgabenwahrnehmung verdeutlicht das geringe Maß an verbleibender Autonomie, da nur ein kleiner Teil der kommunalen Aufgaben tatsächlich auf eigenen Entschlüssen der kommunalen Gebietskörperschaften beruht, wobei diese lediglich hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung beaufsichtigt werden. Diese „freiwilligen“ Aufgaben stellen die Idealform der kommunalen Selbstverwaltung dar, doch ist ihr Ausmaß von lokalen Bedürfnissen und vor allem der finanziellen Leistungsfähigkeit abhängig. Eine zunehmende Ausweitung erfahren hingegen jene Aufgabenbereiche, bei denen der Entscheidungsspielraum der Selbstverwaltungsorgane in unterschiedlichem Maße eingeschränkt wird und die die Gemeinden nach dem Willen des Gesetzgebers durchführen müssen.

Diese „übertragenen“ Aufgaben, zu denen z. B. das Schulwesen, die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Fürsorgeangelegenheiten oder die Ausbildungsförderung gehören, führen jedoch nicht nur zu einer Beschneidung des kommunalen Entscheidungsspielraumes. Untersuchungen des Städtetages und des Instituts für Urbanistik haben an ausgewählten Beispielen<sup>4)</sup> ergeben, daß infolge der kostenwirksamen Verlagerung der Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern auf Gemeinden letztere zusätzliche jährliche Belastungen im Umfang von ca. 11 Mrd. DM tragen müssen. Da die übergeordneten Gebietskörperschaften im Rahmen dieser Aufgabenver-

lagerung aber keine Kostenerstattung praktizieren, wird folglich der den Kommunen verbleibende Finanzierungsspielraum für freiwillige Aufgaben immer stärker eingeengt.

#### Grenzen der Steuerhoheit

Läßt somit schon die kommunale Aufgabenautonomie eine gravierende Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung sichtbar werden, so wird das finanzwirtschaftliche Korrelat von kommunaler Seite hinsichtlich ihrer rechtlichen Situation als besonders unzureichend empfunden. Zwar sind die Haushalts- und die Aufgabenhoheit der Kommunen in den seltensten Fällen gefährdet (Ausnahmen entstehen z. B. nur im Zusammenhang mit einer übermäßigen Verschuldung), die geringe eigenverantwortliche Aufgabendisposition wird jedoch durch die unzureichende Verfügungsgewalt über die erforderlichen Finanzmittel weiter vermindert. Aus Artikel 28 Abs. 2 GG kann zwar zwingend abgeleitet werden, daß den Gemeinden ein Anspruch auf Beteiligung am Gesamtsteueraufkommen und ein Schutz gegen finanzielle Überlastung zusteht, doch ist die Höhe dieses Anspruchs unbestimmt und weitgehend in das Ermessen des Gesetzgebers gestellt<sup>5)</sup>. Den Gemeinden fehlt demnach ein Instrument, das der Revisionsklausel des Artikels 106 Abs. 4 GG vergleichbar ist, wonach ein festgesetztes Beteiligungsverhältnis des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer zu korrigieren ist, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Bundes und der Länder deutlich unterschiedlich entwickelt.

Vor allem das im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung zwingend notwendig erscheinende Steuerfindungsrecht ist nur schwach ausgeprägt, da diese Möglichkeit den Gemeinden letztlich nur bei den Verbrauch- und Aufwandsteuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis offensteht. Die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit sowie die Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse haben dazu geführt, daß bei nahezu allen Steuern die Objekthoheit beim Bund liegt. Faktisch bleibt den Gemeinden nur die Möglichkeit, im Rahmen der Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern und des — bisher noch nicht praktizierten — Zuschlages bei der Einkommensteuer Elemente der Steuerhoheit auszuüben. Aber auch in diesem Fall sind die Gemeinden den Grenzen des Satzungsrechtes durch die Kommunalaufsichtsbehörden unterworfen.

Die auch für diesen Bereich der kommunalen Finanzwirtschaft stark eingeschränkte Autonomie wird darüber hinaus noch beeinträchtigt, wenn durch bundesgesetzliche Regelungen (Steuer-

<sup>4)</sup> Vgl. R. R. Klein, E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, in: Der Städtetag 2/1979.

<sup>5)</sup> Ebenda, S. 130.

rechtsänderungen) auch jene Steuerarten berührt werden, die vornehmlich in den kommunalen Haushalt fließen. So lassen sich z. B. die Einnahmenminderungen aus den diversen Änderungen des Gewerbesteuerrechts seit 1975 auf gut 21 Mrd. DM bis zum Jahre 1982 quantifizieren<sup>6)</sup>. Zwar sind gleichzeitig verschiedene Ausgleichsmaßnahmen durch den Bundesgesetzgeber und die jeweiligen Bundesländer getroffen worden, doch konnten diese Maßnahmen den Einnahmenverlust aus dieser Steuerart nicht ausgleichen. So wurde z. B. im Rahmen des Steueränderungsgesetzes des Jahres 1979 vor allem im Hinblick auf die Abschaffung der Lohnsummensteuer den Gemeinden ein höherer Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer eingeräumt sowie die an Bund und Land abzuführende Gewerbesteuerumlage um ein Drittel gekürzt. Dennoch haben Modellberechnungen<sup>7)</sup> ergeben, daß sich bis 1982 insgesamt Einnahmenverluste in der Größenordnung von 10 Mrd. DM kumulieren.

Neben den quantitativen Verlusten aus den diversen Steuerrechtsänderungen ist jedoch die Frage der möglichen qualitativen Veränderung der kommunalen Einnahmen im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung von besonderer Bedeutung. Es ist zu befürchten, daß zum einen der Anteil der den Gemeinden zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen an ihren Gesamteinnahmen ab 1980 wieder rückläufig und zum anderen die seit einigen Jahren zunehmende Quote an den Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften ebenfalls zurückgehen wird. Im Zuge der Gemeindefinanzreform erhöhte sich der Anteil der kommunalen Steuereinnahmen an den Gesamtsteuereinnahmen von 11,3% im Jahre 1970 auf 12,8% im Jahre 1977. Gleichzeitig stiegen die finanziellen Gewinne der Gemeinden aus der Finanzreform von 2,4 Mrd. im Jahre 1970 auf über 8,5 Mrd. DM im Jahre 1977<sup>8)</sup>. Die Neuregelung im Zuge des Steueränderungsgesetzes 1979 wird die bisherige Entwicklung der einzelnen kommunalen Steuerarten verstärken.

<sup>6)</sup> Ebenda, Übersicht 9 und eigene Berechnungen.

<sup>7)</sup> Vgl. Vorbericht für den Arbeitskreis III der 20. Ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages, Übersicht 2.

So hat der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer seit 1970 in der Regel kontinuierlich zugenommen und erstmalig 1975 den Anteil der Gewerbesteuer (netto) an den Gesamtsteuereinnahmen der Gemeinden übertroffen (vgl. Tabelle 1).

### Rückgang der Gestaltungsmöglichkeiten

Sicher ist damit ein wesentliches Ziel der Gemeindefinanzreform – Partizipation der Gemeinden an einer kontinuierlich wachsenden Einnahmequelle bei gleichzeitiger Unabhängigkeit von konjunkturellen Schwankungen – erzielt worden, doch muß gleichzeitig beklagt werden, daß die Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der kommunalen Steuereinnahmen abnehmen. Während der kommunale Anteil an der Einkommensteuer von den Gemeinden als eine Art Finanzzuweisung beurteilt wird, da diese Steuerart als Verbundsteuer in ihrer Höhe nicht von ihnen zu beeinflussen ist, besteht diese Einflußnahme bei der Gewerbesteuer wegen des kommunalen Hebesatzrechts. Ein weiteres Zurückdrängen der Gewerbesteuer hat also den Nachteil, daß die Gemeinden ihr grundgesetzlich abgesichertes Hebesatzrecht in weitaus geringerem Maße ausüben können.

Die Änderungen der Hebesätze der kommunalen Realsteuern haben im Zeitraum 1964 bis 1977 insgesamt 3,3 Mrd. DM erbracht, wobei auf die Gewerbesteuern 2,7 Mrd. DM entfielen<sup>9)</sup>. Bezieht man die jährliche hebesatzbedingte Mehreinnahme z. B. auf das Jahr 1977, so entspricht sie einem Anteil von etwa 0,6% der kommunalen Steuereinnahmen; das verdeutlicht den außerordentlich niedrigen Autonomiespielraum der Gemeinden. Aus diesem Grunde ist auch kaum damit zu rechnen, daß die im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 1979 von den Kommunen erwartete Hebesatzpolitik (bei den nicht Lohnsummensteuer erhebenden Gemeinden eine Senkung der Hebesätze für die Gewerbesteuer bzw. bei

<sup>8)</sup> Vgl. W. Leibfritz, S. Teschner: Die Finanzlage der Gemeinden, in: ifo-schnelldienst 28/1978, Tabelle 1 und 2.

<sup>9)</sup> Vgl. Vorbericht, a. a. O., S. 9.

**Tabelle 1**  
**Entwicklung und Struktur der kommunalen Steuereinnahmen**  
(in Mrd. DM und %)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Steuern insgesamt (Mrd. DM) <sup>1)</sup>	16,7	19,3	23,2	27,4	29,6	30,3	34,2	38,5
Anteil an den kommunalen Gesamteinnahmen (%) <sup>1)</sup>	32,8	33,0	34,2	34,6	33,8	32,9	33,5	35,1
Anteil an den Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften (%) <sup>1)</sup>	11,3	11,5	11,8	12,1	12,4	12,5	12,8	12,8
Anteil der Gewerbesteuer (netto) an den kommunalen Steuereinnahmen (%) <sup>2)</sup>	41,7	41,3	43,0	43,6	42,8	41,0	41,4	41,2
Anteil des Gemeindeanteils an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer an den kommunalen Steuereinnahmen (%) <sup>2)</sup>	37,7	40,0	39,9	41,5	42,4	42,6	41,4	42,7

Quellen: <sup>1)</sup> Vgl. W. Leibfritz, S. Teschner: Die Finanzlage der Gemeinden, in: ifo-schnelldienst 28/1978, Tabelle 2.

<sup>2)</sup> Ebenda, Tabelle 3.

den ursprünglich Lohnsummensteuer erhebenden Gemeinden eine Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze) zu quantifizierbaren Erfolgen führen wird.

Ein weiteres Argument gegen den relativen Bedeutungsabbau der Gewerbesteuer kann darin gesehen werden, daß die Gewerbesteuer (zumindest ihre ertragsunabhängigen Komponenten) wegen ihres Äquivalenzcharakters eine enge Verbundenheit zwischen dem örtlichen Gewerbebetrieb als Kostenverursacher und der Kommune als Leistungsabgeber darstellt. Demgegenüber wird der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer von den Gemeindebewohnern nicht als Gegenstück zu den empfangenen kommunalen Leistungen betrachtet, so daß die Qualität dieser Steuerart im Sinne des Kontaktes zur Gemeinde wesentlich geringer einzuschätzen ist.

Insgesamt läßt sich somit feststellen, daß für den Bereich der Steuereinnahmen die kommunale Einnahmenautonomie in Zukunft weiter an Bedeutung abnehmen wird. Diese Aussage kann auch für den Bereich der Gebühren und Beiträge getroffen werden, da für die klassischen Gebühre Haushalte eine Vollkostendeckung weitgehend realisiert ist. Ihre Anteilsquote am Gesamthaushalt stieg von 12,7% im Jahre 1956 auf 19,7% im Jahre 1977 und wird sich 1980 bei etwa 19% stabilisieren. Politische und soziale Gründe werden ein weiteres Ansteigen dieser Einnahmenart verhindern. Andererseits muß aber auch kritisiert werden, daß die Gemeinden in der Vergangenheit ihren Spielraum nicht genutzt haben und erst durch die Reform des kommunalen Haushaltsrechts im Jahre 1974 durch den Gesetzgeber zu dieser Einnahmenverbesserung genötigt worden sind.

### Zahlungen von Bund und Land

Sieht man einmal von den weiteren Einnahmefähigkeiten der Kommunen wie z. B. den Krediten und den sonstigen Einnahmen ab, so stellen die Zahlungen von Bund und Land an die kommunalen Gebietskörperschaften eine wesentliche Voraussetzung für die kommunale Aufgabenerfüllung dar. Sie bewegen sich seit 1970 in der Größenordnung von etwa 30% der Gesamteinnahmen und unterliegen als zweitwichtigste Einnahmequelle der Gemeinden nur geringfügigen Schwankungen im Zeitablauf. Zwar garantiert die staatliche Ebene den kommunalen Gebietskörperschaften auch mit diesen Zuweisungen eine kontinuierlich fließende Finanzquelle, dennoch ist die Kritik der Kommunen an dieser Einnahmenart wegen der völlig fehlenden Einnahmenautonomie am stärksten.

<sup>10)</sup> Vgl. E. Münstermann, H. Becker: Finanzausgleichsleistungen an Kommunen. Deutscher Städtetag, Reihe G, DST-Beiträge zur Finanzpolitik, Heft 7, Köln 1978, S. 13 f.

Dieses Urteil der Gemeinden muß jedoch in zweierlei Hinsicht relativiert werden. Nur infolge der staatlichen Zahlungen werden viele Gemeinden erst in die Lage versetzt, die vom Bürger geforderten Leistungen zu erbringen und ihren Beitrag zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu leisten. Die staatliche Ebene ist gezwungen, und wird auch von den Gemeinden genötigt, Disparitäten im Bereich der kommunalen Einnahmen und der Leistungsabgabe durch Finanzausgleichsleistungen auszugleichen. Auf der anderen Seite ist der Grad der Abhängigkeit der Kommunen von der zuweisungsgebenden Stelle von der Art der jeweiligen Zuweisung bestimmt.

Generell läßt sich der Block der staatlichen Zuweisungen in allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen unterteilen. Die allgemeinen Zuweisungen, die über 40% der staatlichen Zuweisungen insgesamt ausmachen, fließen den Gemeinden als eine Art Steuerersatz zur freien Disposition zu. Sie sollen die Eigeneinnahmen der Gemeinden verstärken und gleichzeitig die interkommunalen Steuerkraftunterschiede abbauen, damit alle Gemeinden unabhängig von ihrer eigenen Wirtschafts- und Finanzkraft ein vergleichbares Angebot an öffentlichen Leistungen anbieten können. Speziell den Schlüsselzuweisungen, die als allgemeine Finanzausgleichsleistungen den Hauptbestandteil des kommunalen Finanzausgleichs zwischen Ländern und Gemeinden ausmachen, kommt diese fiskalische und redistributive Funktion zu, mit der der Vergrößerung des Steuerkraftgefälles zwischen armen und reichen Gemeinden vorgebaut werden soll. Schon allein die Tatsache, daß die Gemeinden auf diese Zuweisungsart einen Rechtsanspruch besitzen und die Mittel keiner Verwendungsaufgabe unterliegen, zeigt, daß die Gemeinden bei dieser Einnahmenart (im Sinne der Ausgabenautonomie) doch einen erheblichen Autonomiespielraum besitzen.

### Beeinflussung der Investitionen

Im Vergleich dazu ist im Falle der Gewährung spezieller Zuweisungen eine direkte Beziehung zu konkreten kommunalen Aufgaben gegeben. Diese speziellen Zuweisungen erstrecken sich auf eine ausgesprochen große Vielzahl von verschiedenartigen Tätigkeitsbereichen. Neben den Kostenersatzleistungen für Auftragsangelegenheiten, dem Ersatz von Leistungen, die an Dritte im Auftrag des Staates gewährt werden (durchlaufende Gelder) und den schlüsselmäßigen Zuweisungen für bestimmte Aufgabengebiete<sup>10)</sup> kann im Rahmen dieser Zuweisungskategorie vor allem am Beispiel der Zuweisungen für Vorhaben auf Antrag die ausgeprägte Einengung des kommunalpolitischen Entscheidungsspielraums demonstriert werden. Infolge des großen Ermessensspielraums

mes der staatlichen Bewilligungsbehörden bei der Mittelverteilung wird ihnen ein großer Einfluß insbesondere auf die kommunale Investitionspolitik eingeräumt. Der Staat besitzt mit diesem Instrument die Möglichkeit, eigene Zielvorstellungen durchzusetzen, indem er die Richtlinien und die Höhe der Zuschüsse an seinen Zielkriterien orientiert.

Die quantitative Bedeutung der Investitionszuweisungen zum Beispiel, deren Anteil an den kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen von etwa 23 % im Jahre 1970 auf 38 % im Jahre 1976 angestiegen ist<sup>11)</sup>, läßt vermuten, daß durch Zuweisungen erst bestimmte kommunale Vorhaben realisiert worden sind. Dabei ist jedoch nicht eindeutig zu klären, ob die Investitionszuweisungen nur als willkommene Finanzierungshilfe oder als Anreiz für die Entfaltung von Investitionsaktivitäten anzusehen sind<sup>12)</sup>. Auch eine mögliche Anreizwirkung wäre noch dahingehend zu differenzieren, ob nur eine Verschiebung der kommunalen Investitionsprioritäten in sachlicher und zeitlicher Hinsicht erfolgt oder ob tatsächlich durch die Aussicht auf Zuweisungen neue Investitionsbedarfe geweckt werden.

Empirisch läßt sich eine Kausalität zwischen der Höhe der Investitionszuweisung und der Höhe der kommunalen Investitionsausgaben kaum nachweisen. So nahmen z. B. die kommunalen Sachinvestitionen im Jahre 1970 und 1971 mit jeweils 20 % bei einer Förderungsquote von „nur“ 23 % bzw. 22 % wesentlich stärker zu als in den Jahren 1975 und 1976. In diesen beiden Jahren gingen die kommunalen Investitionsausgaben sogar zurück, obwohl die Förderungsquoten mit 35 bzw. 38 % (für den Zeitraum von 1970 bis 1977) die höchsten Werte aufweisen. Möglicherweise sind aber durch die hohen Förderungsquoten (z. B. bei den staatlichen Konjunkturprogrammen) in den Jahren 1975 und 1976 weitere wesentlich stärkere Rückgänge der Investitionsausgaben der Gemeinden verhindert worden.

### Goldene Zügel

Die zweckgebundenen Zuweisungen werden sicherlich zu Recht von der kommunalen Ebene als „Goldener Zügel“ empfunden, der die Kommunen entscheidend in ihrer kommunalen Autonomie behindert. Dennoch muß auch in diesem Fall jeweils den übergeordneten Zielen des Staates (Sozialstaatsprinzip und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse) Priorität eingeräumt werden. Es bleibt jedoch zu überlegen, welche Möglichkeiten ge-

rade die Einnahmenseite eröffnet, um den abgesteckten Raum für die kommunale Autonomie möglichst weitgehend zu nutzen.

Von kommunaler Seite wird in dieser Hinsicht eindeutig eine Ausweitung des Steueranteils favorisiert. Ausgehend von einer Besitzstandswahrung im Hinblick auf die Gewerbesteuer wird schon seit Jahren eine ausgeprägte Anhebung des kommunalen Anteils an der Lohn- und Einkommensteuer gefordert. Dies überrascht um so mehr, als dieser Steuerart gerade im Rahmen der Autonomiediskussion doch eher der Charakter einer Zuweisung beigemessen wird. Es verwundert, daß von kommunaler Seite nicht verstärkt die Möglichkeit der Einführung eines Hebesatzrechtes bei der Lohn- und Einkommensteuer – wie sie das Grundgesetz auch für diese Steuerart ermöglicht – in die Diskussion eingebracht wird. Das Argument, daß zur Zeit noch kein brauchbarer Schlüssel für dieses Vorhaben entwickelt worden ist, würde doch in gleichem Maße auch für die kommunale Endverbrauchersteuer gelten, die seit einiger Zeit verstärkt zur Sprache gebracht wird<sup>13)</sup>. Abgesehen von der Tatsache, daß die Einführung einer neuen Steuer oder auch nur die Einführung eines kommunalen Zuschlages zur Zeit nicht in die steuerpolitische Landschaft paßt, wäre in jedem Fall das Hebesatzrecht der Kommunen bei der Einkommensteuer vorzuziehen. Wenn dem Bürger verständlich gemacht werden soll, daß Leistungen von der Kommune auch zu entsprechenden Steuererzahlungen führen müssen, ist diese Art der Steuerbelastung für den Bürger überschaubarer.

### Vorschläge der Gemeinden

Ein anderer Vorschlag, der vor allem von den großen Städten in die Diskussion gebracht wird, läuft auf eine Anhebung des Sockelbetrages bei der Bemessung des kommunalen Steueranteils an der Lohn- und Einkommensteuer hinaus. Modellrechnungen haben ergeben, daß die Anhebung der Höchstbeträge das schon bestehende Steuerkraftgefälle verstärken würde und die Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl gegenüber der bisherigen Verteilung spürbar schlechtergestellt wären. Wegen der letztlich notwendig werdenden Ausgleichsleistungen des Staates sollte dieser Vorschlag deshalb nicht weiter ernsthaft diskutiert werden.

Wenn somit die Aussichten der Kommunen, ihren Anteil an den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften auszuweiten, als relativ gering eingeschätzt werden, so verbleibt als Ausweg letztlich nur eine Umstrukturierung der Finanzausgleichsleistungen. Sicher spricht vieles dabei vordergründig für eine Ausweitung der allgemeinen Finanzzuweisungen, vornehmlich für die Schlüsselzuweisungen, da diesen Finanzzuweisungen keine Ver-

<sup>11)</sup> Vgl. Finanzbericht 1979 (hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen), Bonn 1978, S. 128 und 134.

<sup>12)</sup> Vgl. H. Tesch, E. Thiel: Großräumige und innerregionale Wirkungen der staatlichen Finanzzuweisungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 1978, S. 125 ff.

<sup>13)</sup> Vgl. F. Neumark: Gedanken zur Steuer- und Finanzreform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 9, S. 450.

wendungsaufgaben beigegeben worden sind. Eine ausgeprägte Zunahme dieser Zuweisungsart wird jedoch an dieser Stelle nur vorgeschlagen, wenn die bisherigen negativen Auswirkungen der Schlüsselzuweisungen endgültig abgebaut werden. Es sollte nachdrücklich darauf hingewirkt werden, daß die soziale Funktion der Schlüsselzuweisung, nämlich der Abbau von Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden vergleichbarer Aufgabenbelastung, tatsächlich zur Geltung kommt. Eine Differenzierung der Schlüsselzuweisungshöhe sollte bei der unterschiedlichen Aufgabenverteilung (effektiver Bedarf) zwischen den einzelnen Gemeinden ansetzen. Demnach müßte die bisher praktizierte Einwohnergewichtung ad acta gelegt werden und eine Gewichtung allein nach Umfang und Qualität der Aufgabenwahrnehmung – z. B. in Anlehnung an Zentralitätsfunktionen – erfolgen. Nur auf diese Weise kann letzten Endes auch den gesamtstaatlichen Zielsetzungen entsprochen werden.

#### **Abbau von Zweckzuweisungen**

Grundsätzlich sollte ein Abbau der Vielzahl von Zweckzuweisungen favorisiert werden. Die Vielfalt der verschiedenen Förderungsmöglichkeiten und Förderungshöhen sowie die Unüberschaubarkeit der Förderungsrichtlinien lassen einen effizienten Einsatz der Zweckzuweisungen zweifelhaft werden. Um den Kommunen Hilfestellung zu leisten, wäre es sicher effektiver, verstärkt das Mittel der Objektpauschalen einzusetzen. Auf diese Weise könnte den Kommunen bei Sicherstellung eines bestimmten vorgegebenen Zuweisungsanteils (gegebenenfalls noch nach der Finanzkraft der antragstellenden Gemeinde differenziert) die Möglichkeit einer autonomen Gestaltung des einzelnen Objektes eingeräumt werden (z. B. Höhe der Gesamtausgaben, technische Ausgestaltung des Objektes usw.).

Ob der Weg der Pauschale jedoch so weit wie in Nordrhein-Westfalen beschritten werden sollte, das seit 1979 den Gemeinden allgemeine Investitionspauschalen einräumt, muß mit großer Skepsis beurteilt werden. Verteilungskriterien wie z. B. die Einwohnerzahl bevorteilen eindeutig große Gemeinden und vergrößern auf diese Weise schon vorhandene Disparitäten. Bei kleineren Gemeinden werden diese Pauschalen kaum ausreichen, um notwendige Investitionen durchzuführen. Auch das zusätzliche Kriterium Arbeitslosigkeit scheint kein brauchbarer Verteilungsmaßstab zu sein, da die Arbeitslosigkeit kaum mit vorhandenen kommunalen Infrastrukturdefiziten korreliert. Um den aus der Arbeitslosigkeit den Kommunen entstehenden Folgelasten zu begegnen, wären allgemeine Finanzzuweisungen für den Verwaltungshaushalt sicher das geeignetere Instrument.

Im Interesse der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird man auch in Zukunft auf das Instrument der Investitionszuweisungen nicht verzichten können. Vor allem im Hinblick auf ausgeprägte Nachholbedarfe sowie Finanzschwäche einzelner Gemeinden scheint dieses Instrument allein geeignet, um die notwendigen Maßnahmen in Angriff nehmen zu können. Der Hinweis ist jedoch angebracht, daß trotz übergeordneter Zielsetzungen und hoher Förderungsquoten in verschiedenen Infrastrukturbereichen die Zweckbindung nicht zu einer effizienten Mittelkombination geführt hat, wie z. B. Überkapazitäten im Bereich der Freibäder und Defizite im Bereich des Abwasser- und Berufsschulwesens verdeutlichen. In diesen Bereichen hat sicher das Beharrungsvermögen einmal geschaffener Richtlinien und Finanzierungstöpsfe zu einer Mittelverschwendung geführt, die nicht den staatlichen Zielsetzungen entspricht; auf der anderen Seite offenbarte sich aber auch die grundsätzliche kommunale Schwäche, angebotene Finanzzuweisungen vornehmlich für publikumsträchtige Maßnahmen – ohne Berücksichtigung der Folgekosten – einzusetzen.

#### **Neuverteilung der Aufgaben**

Wenn auch der kommunalen Selbstverwaltung im Vergleich zum Sozialstaatspostulat und dem Gebot der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nur eine Instrumentalfunktion beizumessen ist, muß doch aufgrund der Ausführungen festgestellt werden, daß diese eingeeengte Funktion in der Realität kaum noch Ansatzpunkte für einen kommunalen Handlungsspielraum eröffnet.

Neben der zunehmenden Fremdbestimmung kommunaler Aufgaben wirkt sich vor allem die zunehmende Einnahmenabhängigkeit der Kommunen von Bund und Ländern negativ aus. Es lassen sich sicher einige Verbesserungen, z. B. ein verstärkter Einsatz allgemeiner Finanzzuweisungen oder auch die Verwirklichung eines kommunalen Hebesatzrechtes an der Einkommensteuer, relativ kurzfristig realisieren. Langfristig sollte jedoch eine Neuverteilung der Aufgaben auf die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen ins Auge gefaßt werden, die den einzelnen öffentlichen Trägern eine klar umrissene Aufgabenverantwortung zuweist. Entsprechend wären auch die öffentlichen Einnahmen neu zu verteilen, wobei z. B. die Kommunen Finanzausgleichsleistungen nur noch zum Ausgleich gravierender Finanzkraftunterschiede erhalten sollten. Eine Gewährleistung ausreichend dimensionierter Einnahmen bei relativ fest vorgegebenen Aufgabenblöcken ohne Einflußnahme übergeordneter Gebietskörperschaften könnte möglicherweise wieder die positiven Elemente der kommunalen Selbstverwaltung reaktivieren.