

Tesch, Helmut

Article — Digitized Version

## Kommunale Finanzwirtschaft: Keine Wende in Sicht

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Tesch, Helmut (1983) : Kommunale Finanzwirtschaft: Keine Wende in Sicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 7, pp. 342-347

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135819>

**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 Finanzwirtschaft – Keine Wende in Sicht

Helmut Tesch, Hamburg

**Der Städtetag hat auf seiner letzten Hauptversammlung in Frankfurt die unverzügliche Einleitung einer neuen Gemeindefinanzreform gefordert. Ist diese Forderung vor dem Hintergrund der Entwicklung der öffentlichen Haushalte seit 1970 berechtigt, und welche Realisierungschance hat sie? Können die in der Diskussion befindlichen Reformvorschläge den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung sichern?**

---

Seit Jahren haben sowohl staatliche Maßnahmen zur Konjunkturbelebung, zur Entlastung der Wirtschaft und der privaten Haushalte als auch die – teilweise daraus resultierenden – späteren Konsolidierungsbemühungen von Bund und Ländern zu erheblichen negativen Konsequenzen für die kommunale Finanzwirtschaft geführt. Tangiert wurden nicht nur die kommunalen Einnahmen z. B. infolge des schrittweisen Abbaus der Gewerbesteuer, sondern auch die kommunalen Ausgaben wurden spürbar fremdbestimmt. Hierbei handelt es sich zum einen um zusätzliche Aufgaben, die z. B. im Rahmen der Sozialhilfe den kommunalen Gebietskörperschaften ohne ausreichenden finanziellen Ausgleich auferlegt wurden. Zum anderen wurden schon bestehende Ausgaben erheblich ausgeweitet, weil z. B. der Bund durch Kürzungen bzw. nur geringfügige Anhebungen seiner sozialen Transfers gewissermaßen die Restfinanzierung dieser Aufgaben im Rahmen der Sozialhilfe auf die Kommunen abwälzte. Der Anstieg der Sozialhilfeleistungen von 3,3 Mrd. DM im Jahre 1970 auf voraussichtlich über 18 Mrd. DM in diesem Jahr unterstreicht nachdrücklich diese Zusammenhänge.

## Finanzwirtschaftliche Entwicklung

Die Betrachtung der öffentlichen Finanzwirtschaft im Zeitraum von 1970 bis 1981<sup>1</sup> zeigt neben schwankenden Veränderungsdaten bei Ausgaben und Einnahmen und strukturellen Verschiebungen zwischen den einzel-

nen Ausgabe- und Einnahmearten auch Verschiebungen zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Die Gemeinden und die Gemeindeverbände haben ihre Gesamtausgaben in diesem Zeitraum von 56 Mrd. DM auf 152,5 Mrd. DM ausgeweitet, ohne daß sich jedoch ihr Anteil von 25,6 % an den Gesamtausgaben der drei Ebenen veränderte. Durch eine im Vergleich zu den Gemeinden geringfügig stärkere Zunahme der Ausgaben verzeichneten die Länder 1981 mit 35,3 % an den Gesamtausgaben einen gegenüber 1970 leicht gestiegenen Ausgabenanteil, während der Bund einen entsprechenden Anteilsverlust hinnehmen mußte.

Sind bei den durchschnittlichen Wachstumsraten der Ausgaben über den ganzen Zeitraum nur marginale Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften festzustellen, so wies der Wachstumsverlauf innerhalb dieser Periode doch erhebliche Unterschiede auf. Der Bund senkte seine Ausgabensteigerungen von jahresdurchschnittlich 11,1 % im Zeitraum 1970/74 über 9,1 % 1974/78 auf 7,1 % in den Jahren 1978/81. Bei den Ländern halbierte sich die durchschnittliche Zuwachsrate von 14,6 % in den Jahren 1970/74 auf 7,1 % 1974/78. Im Zeitraum 1978/81 lag sie bei 7,0 %. Während die Länder somit noch in etwa das gleiche Ausgabenverhalten wie der Bund aufwiesen, waren die Ausgabenzuwächse der Gemeinden erheblichen Schwankungen unterworfen. Anfang der 70er Jahre lagen die jährlichen Zuwachsraten über 14 %, im Zeitraum 1974/

---

*Dr. Helmut Tesch, 37, leitet die Forschungsgruppe Analyse der regionalen Wirtschaftsstruktur in der Abteilung Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsordnung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

<sup>1</sup> Vgl. Franz H a v e r k a m p : Die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, Hrsg.: Bundesministerium für Finanzen, Bonn 1982, S. 444 ff.; und BMF Dokumentation 10/82: Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland seit 1970, August 1982.

78 sanken sie auf 5,0 %, um dann in der Periode 1978/81 wieder auf 8,9 % anzusteigen.

### Steigender Zinsaufwand

In erster Linie sind für diese Schwankungen die Ausgaben für Sachinvestitionen verantwortlich. Sie wiesen in den Jahren 1975/77 jeweils negative Veränderungsrate auf. Die Ursachen dafür sind in der Abhängigkeit der kommunalen Investitionshaushalte von staatlichen Zuweisungen und in der eigenen relativ begrenzten Verschuldungsfähigkeit zu sehen. Anfang der 70er Jahre überstieg die Nettokreditaufnahme der Gemeinden noch jene von Bund und Ländern zusammengenommen.

Diese hohe Kreditfinanzierung der kommunalen Investitionstätigkeit zu Beginn der 70er Jahre (zeitweise lag die Kreditfinanzierungsquote der Investitionen bei 25 %) hatte zu entsprechend hohen Zinsaufwendungen geführt, so daß die Kommunen Mitte der 70er Jahre über 5% ihrer Ausgaben für diesen Verwendungszweck festlegen mußten. Da außerdem aus den laufenden Einnahmen die zunehmenden Tilgungsleistungen finanziert werden müssen (die Zuführung vom Verwaltungsan den Vermögenshaushalt muß mindestens in Höhe der Tilgungen erfolgen), gerieten viele Gemeinden zum damaligen Zeitpunkt an die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Seit 1981 ist eine Wiederholung der damaligen Situation festzustellen. Für den erneuten deutlichen Rückgang der Ausgabenzuwächse war die Abnahme der Investitionsausgaben ausschlaggebend. Der starke Anstieg der Kreditaufnahme zum Ausgleich sinkender Investitionszuweisungen führte zu erheblichen Steigerungen der Zinsaufwendungen mit der Konsequenz, daß auch zukünftig weitere Einsparungen im investiven Bereich vorgenommen werden müssen.

### Entwicklung der Einnahmen

Die Entwicklung der Gesamteinnahmen hat für die Kommunen im Zeitraum 1970 bis 1981 einen recht positiven Verlauf genommen. Sie haben den höchsten Einnahmenanstieg aller Gebietskörperschaften erzielt und konnten ihren Einnahmenanteil zu Lasten des Bundes von 23,8 % auf 27,2 % ausweiten. Aus der Entwicklung der Gesamteinnahmen aller Gemeinden könnte somit der Schluß gezogen werden, daß nicht die Finanzsituation der Gemeinden, sondern vielmehr die des Bundes verbessert werden müßte. Für eine Gesamtbeurteilung sollte jedoch auch auf die Struktur und die Qualität der Einnahmen eingegangen werden.

<sup>2</sup> Vgl. Helmut Tesch: Kommunale Selbstverwaltung und ihre finanzwirtschaftliche Realität, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 6, S. 284 ff.

Die gemeindlichen Einnahmen werden in der Hauptsache aus drei Quellen gespeist. Die seit 1970 bei geringen Schwankungen kontinuierlich gewachsenen Gebühren und Beiträge erreichten 1981 einen Anteil von 22,2 % an den Gesamteinnahmen der Kommunen und dürften für die Zukunft kaum noch spürbar steigerungsfähig sein. So sind die Gemeinden bei kostenrechnenden Einrichtungen zur Berechnung kostendeckender Preise verpflichtet. Bei Sport- und Kultureinrichtungen sowie den Volkshochschulen verbieten sich kostendeckende Preise aus politischen Gründen. Ausgeprägte Gebührenerhöhungen können infolge einer elastischen Nachfrage sehr schnell prohibitiv wirken und würden dann der politischen Zielsetzung, diese Einrichtungen einer breiten Bevölkerungsschicht anzubieten, zuwiderlaufen.

Mit einem Anteil von 29,5 % an den Gesamteinnahmen stellten die staatlichen Zuweisungen die zweitwichtigste Einnahmeart der Gemeinden dar. Ihnen gilt jedoch die besondere Kritik der Kommunen wegen der völlig fehlenden Einnahmenautonomie<sup>2</sup>. Dies trifft weniger für die allgemeinen Zuweisungen zu, die relativ kontinuierlich fließen, auch im großen und ganzen ihre fiskalische und redistributive Funktion erfüllen und vor allem keiner Verwendungsaufgabe unterliegen. Die geballte Kritik der Gemeinden richtet sich gegen die Zweckzuweisungen, vornehmlich die Investitionszuweisungen, weil die staatliche Ebene mit dem „goldenen Zügel“ ihre übergeordneten Zielsetzungen verwirklichen will und somit entscheidend die kommunale Autonomie beschneidet. Diese starken Schwankungen unterliegende Finanzierungshilfe hat in der Vergangenheit sehr wesentlich zu dem schon oben beschriebenen diskontinuierlichen Verlauf der kommunalen Investitionstätigkeit beigetragen. Das postulierte Ziel der Verstetigung öffentlicher Investitionstätigkeit wird somit nicht zuletzt infolge staatlichen Handelns verletzt.

Die wesentlichste kommunale Einnahmequelle stellten 1981 mit einem Anteil von 32,6 % an den Gesamteinnahmen die Steuereinnahmen dar. Sie erreichten jedoch nicht im entferntesten die Bedeutung dieser Finanzierungsart für die staatlichen Haushalte (Bund: 92,5 %, Länder: 71,2 %). Im Zeitraum 1970 bis 1981 erhöhte sich der Anteil der kommunalen Steuereinnahmen an den gesamten Steuereinnahmen von 11,3 auf 12,4 %. Da gleichzeitig auch die Länder eine deutliche Ausweitung ihres Anteilswertes von 30,7 % auf 35,6 % verzeichneten, hat zwangsläufig der Bund spürbare Verluste seines Einnahmenanteils hinnehmen müssen, eine Entwicklung, die sich nach vorläufigen Ergebnissen auch 1982 fortsetzte.

Dieses für die Gemeinden prinzipiell sehr positive Bild der Entwicklung der Steuereinnahmen ist jedoch aus verschiedenen Gründen zu relativieren. Ihr Anstieg verlief nicht kontinuierlich, sondern war gekennzeichnet durch starke Schwankungen bis hin zu absoluten Rückgängen in den Jahren 1979 und 1981 vor allem infolge einer Vielzahl von Steueränderungsgesetzen seit Mitte der 70er Jahre. Die direkten Auswirkungen der vier gravierenden Steueränderungsgesetze aus den Jahren 1975 bis 1981<sup>3</sup> beliefen sich auf ca. 4,2 Mrd. DM in den Entstehungsjahren und wurden zudem noch durch Verluste im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von ca. 3,1 Mrd. DM ergänzt. Die noch für das Jahr 1982 unter der sozial-liberalen Koalition beschlossenen Maßnahmen im Rahmen der „Operation 1982“ und das „Gesetz über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität“ dürften nach vorläufigen Rechnungen zu zusätzlichen Mindereinnahmen in der Größenordnung von 250 bis 300 Mill. DM geführt haben<sup>4</sup>.

Bei den Maßnahmen handelte es sich in erster Linie um eine Vielzahl von Eingriffen in das Gewerbesteuerrecht, die sich auf die Bemessungsgrundlage und die Zahl der Steuerzahler massiv ausgewirkt haben<sup>5</sup>:

- Anhebung des Freibetrags für den Gewerbeertrag in den Jahren 1975, 1978 und 1980 bis auf 36 000 DM,
- Anhebung des Freibetrags für das Gewerbekapital in den Jahren 1978 und 1981 auf 120 000 DM,
- die Einführung eines Freibetrags von 50 000 DM für die Hinzurechnung von Dauerschulden bei der Gewerbekapitalsteuer ab 1981,
- die endgültige Abschaffung der Lohnsummensteuer ab 1980, nachdem bereits 1978 ein Freibetrag von 60 000 DM eingeführt worden war.

Den Gemeinden wurden zwar als Ausgleich für die finanziellen Verluste im Zuge der Gewerbesteuermaßnahmen ein höherer Anteil an den Einnahmen aus der

<sup>3</sup> Vgl. Franz H a v e r k a m p : Die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände, a.a.O., S. 462 und Tab. 16, S. 628.

Lohn- und Einkommensteuer sowie Verbesserungen im jeweiligen kommunalen Finanzausgleich gewährt, doch haben diese Ausgleichsmaßnahmen erhebliche Schwächen. Das grundsätzliche Übel dieser Maßnahmenpakete liegt im fortgesetzten Abbau der kommunalen Einnahmenautonomie. Mit der Gewerbesteuer verfügen die Kommunen neben den Grundsteuern über die einzig ergiebige Steuerart, deren Höhe sie im Rahmen ihres Hebesatzrechtes beeinflussen können. Insgesamt hat sich der Anteil der Gewerbesteuer an den kommunalen Steuereinnahmen von Anfang der 70er Jahre bis 1982 um über vier Prozentpunkte auf nur noch knapp 39 % reduziert. Gleichzeitig stieg der Anteil der Gemeindeeinkommensteuer, die für die Gemeinden nur die Qualität einer Finanzzuweisung besitzt, bis 1982 auf rd. 45 %, nachdem er erstmals 1977 den Einnahmenanteil der Gewerbesteuer übertreffen konnte.

### Regionale Unterschiede

Der Verlust an kommunalen Steuereinnahmen wird noch verschärft durch regional unterschiedliche Auswirkungen der Steueränderungsgesetze. Insbesondere die Abschaffung der Lohnsummensteuer hat den strukturschwachen Städten und Gemeinden einen bedeutenden und stabilisierenden Bestandteil ihrer Gewerbesteuerbasis entzogen. Überdurchschnittlich betroffen wurden die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, die infolge der Ertragsschwäche ihrer alten Industrieviere vielfach auf diese Einnahmeart ausgewichen waren. Diese Gemeinden besitzen nach dem Auslaufen des Spitzenausgleichs des Landes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kaum nennenswerte Möglichkeiten, durch Hebesatzvariationen die auftretenden Einnahmenverluste zu kompensieren. Bei der generellen Ertragsschwäche vieler Betriebe in diesen strukturschwachen Gemeinden führten zudem die mehrfachen Anhebungen der Gewerbesteuerfreibeträge dazu, daß

<sup>4</sup> Vgl. Hans Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1982, in: Der Städtetag 2/1982, S. 34 ff.; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 37, 1982.

<sup>5</sup> Vgl. Hans Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1983, in: Der Städtetag 2/1983, S. 76 ff.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Wolf-Dieter Schmidberger

### FISKALPOLITIK IN KLEINEN OFFENEN VOLKSWIRTSCHAFTEN

– Eine Strom-Bestandsanalyse –

Großoktav, 201 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 46,-

ISBN 3-87895-228-7

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

die Zahl der Betriebe, die steuerpflichtig blieben, immer kleiner wurde und damit auch die Abhängigkeit der Gemeinden von diesen Betrieben wuchs.

Besonders folgenschwer wirkten sich die Gewerbesteuerverluste in den Gemeinden aus, die gleichzeitig zu den Verlierern im Zuge der Umbasierung der Schlüsselzahlen für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer gehörten. Grundsätzlich hat sich zwar 1980 für alle Gemeinden der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 1 Prozentpunkt auf 15 % verbessert, doch die Neufestsetzung der Schlüsselzahlen hat erhebliche regionale Verschiebungen bewirkt. Verantwortlich dafür dürften in erster Linie die ausgeprägten Wanderungen von den Städten ins Umland sein, da bei der Berechnung des Verteilungsschlüssels auf die Einkommensteuerleistungen der Einwohner am Wohnort abgestellt wird. Während somit die Kernstädte durch die Abwanderung von Einwohnern ausgeprägte Einnahmenverluste hinnehmen, verbleiben ihnen in der Regel die kommunalen Aufwendungen für überörtliche Einrichtungen, ohne daß entsprechende finanzielle Ausgleichsleistungen geschaffen werden<sup>6</sup>. Die vom Städtetag unterstützte Lösung, durch eine Anhebung der Sockelbetragsgrenzen die Verluste vor allem der Großstädte über 100 000 Einwohner in Grenzen zu halten, scheiterte an der Haltung des Bundesrates Ende 1981. Der Bundesrat argumentierte, daß eine Anhebung der Höchstbeträge die Steuerkraft der einkommensteuerstarken Gemeinden zuungunsten der steuerschwachen Gemeinden erheblich verstärken und dadurch die bestehenden Steuerkraftunterschiede vergrößern würde.

### Kompensationen geplant

Die neuen Koalitionspartner haben in ihren Koalitionsvereinbarungen festgelegt, daß Verlagerungen der Lasten vom Bund auf die Länder und Gemeinden nicht stattfinden sollen. Im Zuge steuerpolitischer Maßnahmen auftretende überproportionale Steuerausfälle der Länder und Gemeinden sollen vom Bund ausgeglichen werden. Aus den steuerlichen Maßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 und der Grundsatzbeschlüsse der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 1984 sind jedoch wiederum erhebliche finanzielle Auswirkungen auch für die kommunalen Gebietskörperschaften zu erwarten.

Zwar werden sich die Änderungen im Einkommensteuerrecht im Jahr 1983 im Saldo voraussichtlich ausgleichen, und die Änderungen im Gewerbesteuerrecht sollen sogar zu spürbaren Mehreinnahmen führen.

Dennoch sind die Eingriffe in das Gewerbesteuerrecht nicht unproblematisch. Durch die Kürzung der Hinzurechnungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer wird ab 1984 mehr als die Hälfte des Fremdkapitals der Gewerbebetriebe gewerbesteuerfrei, während das Eigenkapital weiterhin fast vollständig der Gewerbesteuer unterliegt. Von der geschätzten Entlastung der Gewerbebetriebe in Höhe von 1,5 Mrd. DM entfallen Steuermindereinnahmen von 1,042 Mrd. DM auf die Gemeinden. Sie sollen ausgeglichen werden durch eine Senkung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder durch Reduzierung des Vervielfältigers („Hebesatz“ des Steuermeßbetrages für Bund und Länder) von heute 80 auf 58 im Jahre 1983 und 52 im Jahre 1984. Dies wird nach den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums zu Mehreinnahmen bei den Gemeinden in Höhe von 1,5 Mrd. DM führen.

Gegen diese Kompensationslösung ist einzuwenden, daß die Maßnahmen einzelne Gemeinden sehr unterschiedlich tangieren können, so daß es für einzelne Kommunen nicht unbedingt zu einem Verlustausgleich, geschweige denn zu einem Gewinn kommen muß. Nach Modellrechnungen des Städtetages können auf einzelne Gemeinden Verluste bis zu annähernd 20 % der Gewerbesteuereinnahmen zukommen. Dies gilt vor allem für strukturschwache Städte und Gemeinden, die schon bei der Abschaffung der Lohnsummensteuer und teilweise auch bei der Umbasierung der Schlüsselzahlen zu den Verlierern gezählt haben. Um diese unterschiedlichen Auswirkungen auf die einzelnen Städte und Gemeinden zu vermeiden, schlägt der Städtetag statt der Kürzung der Hinzurechnungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer eine Kürzung der Steuermeßzahlen für Gewerbeertrag und Gewerkekaptal in dem Umfang vor, in dem eine Entlastung der Wirtschaft vorgesehen ist.

### Effekte des Steuerentlastungspaketes

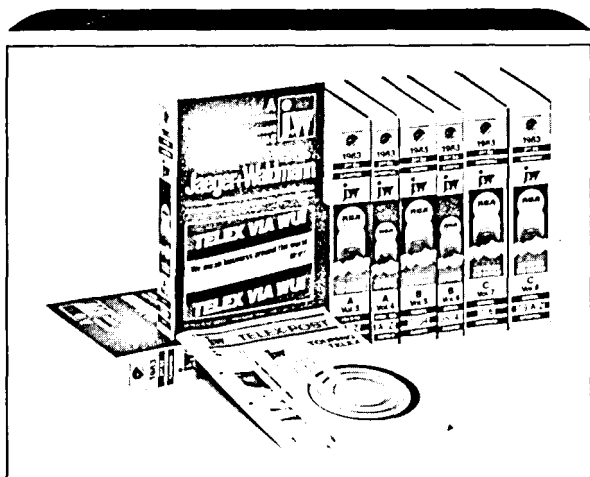
Mit dem Steuerentlastungsgesetz 1984 will die neue Bundesregierung einen weiteren Schritt zur Steuerentlastung der Wirtschaft unternehmen, indem 3,5 Mrd. DM aus der Umsatzsteuererhöhung vom 1. 7. 1983 vornehmlich für die Entlastungen bei der Vermögensteuer und den Ertragsteuern zur Verfügung gestellt werden. Neben den Sonderabschreibungen, die bei den Gemeinden zu nicht unwesentlichen Einnahmeneinbußen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Gewerbesteuer führen, ist vor allem die Novellierung des Bewertungsgesetzes zur Ermittlung der Einheitswerte des Betriebsvermögens für die Gemeinden von Bedeutung. Die Einheitswerte des Betriebsvermögens stellen die wesentliche Grundlage für die Bemessung

<sup>6</sup> Vgl. Helmut T e s c h : Zentrale-Orte-Ansätze in der Bewährung. Erscheint demnächst in den „Informationen zur Raumentwicklung“.

der Gewerbekapitalsteuer dar. Durch die vorgesehene Maßnahme werden die Gemeinden im Entstehungsjahr 1984 voraussichtlich Mindereinnahmen in der Größenordnung von knapp 500 Mill. DM erfahren.

Von besonderer Bedeutung dürften auch die Auswirkungen auf die Finanzsituation der Länder sein, da die Hauptlast dieses Steuerentlastungspakets mit ca. 1,5 Mrd. DM im Rahmen der Vermögensteuer auf die Bundesländer zukommt. Diese haben in den Jahren 1981 und 1982 nach vorläufigen Berechnungen ihre Finanzzuweisungen an die nachgeordnete kommunale Ebene nicht erhöht, obwohl sie gleichzeitig ihre Gesamtausgaben ausweiteten. Die Flächenländer scheinen ihre Konsolidierungsbemühungen einseitig zu Lasten der kommunalen Gebietskörperschaften betrieben zu haben, zumal im Jahr 1982 erstmals seit 1976 wieder die Leistungen innerhalb des Steuerverbundes gekürzt worden sind. Nach den Haushaltsplänen der Länder ist für 1983 von einer Fortsetzung dieser Entwicklung auszu-

<sup>7</sup> Vgl. Helmut T e s c h : Die Entwicklung der regionalen Arbeitslosigkeit, ihre Auswirkungen auf die kommunale Finanzwirtschaft und ihre Beeinflussung durch die regionale Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 28. Jahr, 1983 (erscheint demnächst).



# Jaeger+Waldmann

DER WELT FÜHRENDES  
INTERNATIONALES  
TELEX- UND TELETEX-VERZEICHNIS



TELEX-VERLAG JAEGER + WALDMANN GMBH  
Holzhofallee 38 · 6100 Darmstadt  
Tel. (06151) 3 33 31 · Tx 419389 tlx d · 419253 telex d

gehen, während demgegenüber die Investitionszuweisungen nicht weiter gekürzt worden sind, möglicherweise um ein Mindestniveau öffentlicher Investitionsausgaben zu gewährleisten.

Neben den hier dargestellten Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen auf die kommunalen Einnahmen ergeben sich auch aus den ausgabenpolitischen Entscheidungen der Bundesregierung für 1983 und 1984 Konsequenzen für die Gemeinden. Das Bundesministerium für Finanzen schätzt die Entlastungen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 für die Gemeinden auf etwa 1,35 Mrd. DM. Neben der Neufestlegung des Steigerungssatzes der Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt auf 2 % im Gegensatz zur ursprünglichen Steigerungsrate von 3 % nach der Operation 1982 (Entlastungseffekt ca. 90 Mill. DM) ist die Entlastung nach Angaben des BMF hauptsächlich auf geringere Personalaufwendungen zurückzuführen. Dieser Entlastungsrechnung muß jedoch kritisch entgegengehalten werden, daß die beabsichtigte zweiprozentige Einkommensverbesserung für Beamte und Versorgungsbezieher auf den Tarifbereich nicht ohne weiteres übertragen werden kann. Außerdem ist zu bemängeln, daß bei der Berechnung der Entlastung in Höhe von 1,28 Mrd. DM von einer viel zu hohen Normalanhebung (wahrscheinlich 4 %) ausgegangen worden ist. Da sich die Abschlüsse im öffentlichen Dienst in den letzten Jahren infolge der Konsolidierungsbemühungen der öffentlichen Haushalte immer spürbar unter den Abschlüssen der Privatwirtschaft bewegten, hätte der Entlastungsrechnung allenfalls ein Wert in der Größenordnung von 3 % zugrunde gelegt werden dürfen. Unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich abgeschlossenen Tarifverhandlungen würde sich somit für die kommunalen Haushalte nur eine Entlastung in der Größenordnung von ca. 500 Mill. DM ergeben.

### Konsequenzen anderer Maßnahmen

Konsequenzen für die kommunalen Haushalte haben auch zwei Maßnahmenbündel, die ausschließlich den Bundeshaushalt 1984 entlasten sollen. Zum einen handelt es sich dabei um Senkungen von Leistungen an Arbeitslose – insbesondere kinderlose Leistungsempfänger. Schon jetzt werden in immer stärkerem Maße Sozialhilfeleistungen von Arbeitslosen in Anspruch genommen<sup>7</sup>. Die geplanten Maßnahmen im Bundesetat 1984 werden diese Tendenz sicherlich verstärken. Der öffentliche Gesamthaushalt wird somit durch die Leistungskürzung nicht entlastet, es findet nur eine Verschiebung zwischen den Leistungsträgern statt. Infolge der hohen Dauerarbeitslosigkeit sind insbesondere die altindustrialisierten Regionen von zusätzlichen Sozial-

hilfeleistungen betroffen. Die eingangs schon erwähnten negativen Konsequenzen der Steuerentlastungsgesetze für diese Regionen werden somit noch durch eine zusätzliche Ausgabenbelastung verstärkt.

Auch die geplanten Leistungskürzungen im Bereich der Rentenversicherung können zu negativen Folgen für die kommunalen Träger der Sozialhilfe führen, da gut ein Drittel der Sozialhilfeempfänger Rentner sind.

### Neuordnung erforderlich

Faßt man die bisher geübte Kritik an den staatlichen Konsolidierungsmaßnahmen zusammen, so kristallisieren sich drei Hauptkritikpunkte heraus:

- Die staatliche Konsolidierung stellt sich in der Praxis oftmals nur als eine Verschiebung von Lasten auf andere Träger dar.
- Die Maßnahmen zur Be- oder Entlastung der kommunalen Gebietskörperschaften berücksichtigen nur ungenügend deren differenzierte Struktur.
- Steuerentlastungen haben die von der Verfassung garantierte kommunale Autonomie weiter ausgehöhlt.

Damit stellt sich die Frage nach einer grundsätzlichen Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Hier wäre vor allem eine Überprüfung der bestehenden Aufgabenverteilung nach dem Grundsatz der Subsidiarität erforderlich, um die Grundlage für eine bedarfsgerechte Verteilung der öffentlichen Einnahmen auf die drei Ebenen zu schaffen. Auch die neue Regierung hat in dieser Frage noch keine Anzeichen einer Korrektur alter Vorgehensweisen erkennen lassen. Kurz- und mittelfristig müßten wenigstens konstruktive Schritte unternommen werden, um die Einnahmensituation der Gemeinden zu verbessern. Die kommunalen Aufgabenbereiche der Stadt- und Dorferneuerung, die Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs auch in der Fläche und der Umweltschutz erfordern eine spürbare Ausweitung des kommunalen Finanzierungsspielraumes. Gleichzeitig ist kaum mit einem spürbaren Abbau von Ausgaben zu rechnen, da trotz des Bevölkerungsrückgangs regelmäßig Ersatzinvestitionen und hohe Umwidmungsinvestitionen in den klassischen Aufgabenbereichen der sozialen Infrastruktur erforderlich sind. Nach der aktuellen Steuer-

schätzung können die Bundesländer im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften mit relativ hohen Steigerungen ihrer Steuereinnahmen bis 1987 kalkulieren. Unter den kommunalen Steuereinnahmen wird die Gewerbesteuer weiter an Bedeutung verlieren. Unter Status-quo-Bedingungen lassen sich die aufgezählten Aufgabenbereiche somit nur mit Hilfe der übergeordneten staatlichen Ebenen finanzieren, wobei trotz aller Kritik allein die Investitionszuweisung als aussichtsreiches Finanzierungsinstrument gelten dürfte<sup>8</sup>.

### Ersatz für die Gewerbesteuer

Ergänzend sollte also schnellstens zur Verbesserung der kommunalen Steuereinnahmen ein funktionsfähiger Ersatz für die langsam „absterbende“ Gewerbesteuer geschaffen werden. Diese Steuerart müßte ein kontinuierliches Einnahmenwachstum garantieren, die Kriterien der Stetigkeit und der Kalkulierbarkeit erfüllen und außerdem die Möglichkeit der kommunalen Einflußnahme auf die endgültige Höhe beinhalten (kommunales Hebesatzrecht). Von den gegenwärtig diskutierten Gemeindesteuermodellen erfüllt allein der Vorschlag einer gemeindlichen Wertschöpfungssteuer<sup>9</sup> diese Bedingungen. Da nach diesem Modellvorschlag auch die Wertschöpfung der freien Berufe und anderer Selbständiger belastet werden soll, dürfte der Vorschlag bei der derzeitigen politischen Konstellation jedoch keine Aussicht auf Erfolg besitzen. Der kleine Koalitionspartner sperrt sich unmißverständlich gegen eine weitere Belastung des Mittelstandes und schlägt statt dessen für die von ihm seit langem geforderte Beseitigung der Gewerbesteuer eine Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer nach Maßgabe der örtlichen Lohnsumme und des örtlichen Betriebsvermögens vor<sup>10</sup>.

Dieses Modell dürfte jedoch bei den Kommunen auf kein großes Interesse stoßen, da sie wie schon bei der Einkommensteuer nur an einer Gemeinschaftssteuer beteiligt würden und ihnen wegen des fehlenden Hebesatzrechtes auch die immer postulierte Einnahmenautonomie vorenthalten würde. Wenn somit für diese Legislaturperiode die Chancen für eine Änderung des Gemeindesteuersystems, geschweige denn eine Neuaufgabe der Gemeindefinanzreform sehr schlecht stehen, werden sich die Gemeinden wohl oder übel mit dem Status quo zufrieden geben müssen. Die übergeordneten Ebenen, d. h. vor allem der Bund, sollten aber endlich einsehen, daß im Interesse einer funktionsfähigen Demokratie die Lebenschancen unserer Gemeinden erhalten bleiben müssen. Neben ausreichenden Einnahmen gehört dazu auch ein Mindestmaß an kommunaler Autonomie.

<sup>8</sup> Vgl. Helmut T e s c h : Zentrale-Orte-Ansätze in der Bewährung, a.a.O.

<sup>9</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982.

<sup>10</sup> Vgl. Beschluß der F.D.P.-Kommission „Föderalismus und Finanzverfassung“ zur Abschaffung der Gewerbesteuer. Unveröffentlichtes Manuskript.