

Hohenemser, Peter

Article — Digitized Version

Die kommunale Finanzwirtschaft nach der Haushaltskonsolidierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hohenemser, Peter (1985) : Die kommunale Finanzwirtschaft nach der Haushaltskonsolidierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 5, pp. 238-243

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136040>

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 kommunale Finanzwirtschaft nach der Haushaltskonsolidierung

Peter Hohenemser, München

Die Städte und Gemeinden waren am Konsolidierungsprozeß der Staatsfinanzen seit dem Jahre 1981 in erheblichem Umfang beteiligt. Wo lagen die Schwerpunkte der Konsolidierungsanstrengungen, wie stellt sich die Finanzlage der Kommunen heute dar? Erfordern Strukturmängel eine Neugestaltung des kommunalen Finanzsystems?

Die Finanzlage von Bund, Ländern und Gemeinden hat sich im Jahre 1984 erneut erheblich verbessert. Das Haushaltsdefizit in Höhe von 44,5 Mrd. DM wurde gegenüber dem Höchststand des Jahres 1981 (75,7 Mrd. DM) beinahe halbiert. Nach dem Konzept des Sachverständigenrates sank damit im vergangenen Jahr das sogenannte strukturelle Defizit auf Null¹. Eines der wesentlichen Ziele der Haushaltskonsolidierung der Gebietskörperschaften scheint damit erreicht.

Die Städte und Gemeinden haben seit dem Jahre 1981 in einem großen Umfang an diesem Konsolidierungsprozeß der Staatsfinanzen mitgewirkt. Im Jahre 1981 wiesen die Kommunen noch ein Finanzierungsdefizit von 10,0 Mrd. DM, eine Nettokreditaufnahme von 6,0 Mrd. DM und Entnahmen aus den Rücklagen von 1,3 Mrd. DM auf. Das im Jahre 1984 erreichte Ergebnis der Konsolidierungsbemühungen auf der kommunalen Ebene kann sich vor diesem Hintergrund sehen lassen: Das Finanzierungsdefizit hat sich in einen Überschuß (+ 1,45 Mrd. DM) gewandelt, die Nettokreditaufnahme wurde auf 1,32 Mrd. DM zurückgeführt, die Rücklagen konnten im Jahre 1984 sogar um 0,5 Mrd. DM aufgestockt werden².

Ein Vergleich der Ausgaben- und Einnahmementwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden seit dem Jahre 1980 zeigt, daß der kommunale Bereich die geringsten Ausgabensteigerungen und gleichzeitig das schwächste Einnahmewachstum aufzuweisen hatte (vgl. Tab. 1). Trotz dieses unterdurchschnittlichen Einnahmenezuwachses war die Verringerung der Budget-

defizite der Gebietskörperschaften zu einem wesentlichen Teil das Ergebnis der kommunalen Finanzpolitik: Mehr als 50 % der Konsolidierungserfolge wurden in diesem Bereich erzielt³.

Rigoreuse Ausgabenkürzungen

Die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben im kommunalen Bereich macht deutlich, daß insbesondere in den Jahren 1982 und 1983 erhebliche Konsolidierungserfolge durch rigorose Ausgabenkürzungen erzielt wurden (vgl. Tab. 2). Sparpolitik war sowohl in den kommunalen Verwaltungs- als auch insbesondere in den Vermögenshaushalten die zentrale und wirksamste Strategie.

Der Schwerpunkt der Konsolidierung lag in einer drastischen Zurücknahme der Investitionsvolumina. Städte und Gemeinden verfügen hier, was die Inangriffnahme neuer Projekte und das Tempo der Fortsetzung bereits begonnener Investitionsmaßnahmen angeht, über eine hohe Flexibilität. Gegenüber dem Jahre 1980 ging das gesamte Investitionsvolumen im Jahre 1984 um ein Viertel oder rund 11 Mrd. DM zurück (vgl. Tab. 2). Preisbereinigt entspricht dies dem Niveau des Jahres 1963 und kennzeichnet wegen des hohen Anteils von zwei Dritteln der kommunalen Investitionen an den gesamten staatlichen Sachinvestitionen eine absolute Talsohle staatlicher Investitionsaktivität.

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1984/85, BT-Drucksache 10/2541, Tz. 243 ff.

² Vgl. F. V o s s : Die Gemeinden sind jetzt ausreichend ausgestattet, in: Handelsblatt v. 26. 3. 1985, S. 3.

³ Vgl. C. S c h ä f e r : Sparen über alles – die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte von 1982-1984, in: WSI-Mitteilungen, 37. Jg., H. 12/1984, S. 683/4.

Dr. Peter Hohenemser, 33, ist Geschäftsführer des GWS-Forschungsinstituts in München.

Trotz verbesserter Finanzierungsbedingungen und einer positiven finanziellen Gesamtlage waren die kommunalen Investitionen auch 1984 – und damit im vierten Jahr hintereinander – rückläufig. Die starke Investitionszurückhaltung von Städten und Gemeinden im Jahre 1984 hat besonders deshalb überrascht, weil der ansonsten so aussagefähige Indikator der sogenannten freien Spitze, also die Nettozuführung von Eigenfinanzmitteln vom Verwaltungshaushalt an den Investitionshaushalt, erhebliche Zuwachsraten aufwies (vgl. Tab. 3).

Personal- und Sachaufwand

Weitere Schwerpunkte der kommunalen Sparpolitik lagen im Bereich der Personalpolitik und der Finanzierung des laufenden Sachaufwandes. Die Städte und Gemeinden, bei denen rund ein Drittel des gesamten Personalbestandes aller Gebietskörperschaften beschäftigt ist, haben seit dem Jahre 1981 einen restriktiven personalwirtschaftlichen Kurs gesteuert. Dabei wurde insbesondere in den kreisfreien Städten nicht nur auf eine Ausweitung des Personalbestandes verzichtet, sondern zum Teil eine Reduzierung des Personals vorgenommen. Die Zahl der Vollbeschäftigten im gesamten kommunalen Bereich (930 000) konnte dadurch konstant gehalten werden. Der Zuwachs der Personalausgaben hat sich in den letzten Jahren auf jahresdurchschnittlich 2 % begrenzt.

Die Entwicklung des laufenden Sachaufwandes der Kommunen ist wesentlich durch den Unterhaltungsaufwand für Hoch- und Tiefbauten, Straßen, Grünanlagen u. ä. bestimmt. Die Städte und Gemeinden nutzten hier die relative, wenn auch nur kurzfristige Flexibilität dieser Ausgabenkomponente. Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages lagen im Jahre 1983 die preisbereinigten Aufwendungen für die Hoch- und Tiefbauunterhaltung vielerorts um 30-40 % unter dem Ausgabenniveau des Jahres 1980. Im Jahre 1984 mußten in diesem Bereich aufgrund der notwendigen Substanzerhaltung des kommunalen Sachvermögens Kurskorrekturen vorgenommen werden. Der laufende Sachaufwand wird dadurch bereits für das vergangene Jahr eine Zuwachsrate von rund 7 % ausweisen.

Einnahmenentwicklung

Den Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen auf der Ausgabenseite stand in den letzten Jahren ein nur mäßiger Anstieg der Finanzierungsmittel gegenüber. Der Abbau des Finanzierungssaldos erfolgte im kommunalen Bereich – im Gegensatz zu Bund und Ländern – somit vornehmlich durch Einsparungen und nicht durch steuerliche Mehreinnahmen.

Tabelle 1
Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden (GV) seit 1980
(Wachstumsraten in %)

	1981	1982	1983	1984
Ausgaben				
Bund	+7,9	+5,0	+0,7	+2,0/+2,5
Länder	+3,8	+3,5	+0,9	+2,5/+3,0
Gemeinden	+4,5	+0,6	-1,1	+2,2
Einnahmen				
Bund	+3,7	+6,1	+3,6	+3,5
Länder	+2,4	+4,7	+2,8	+3,5
Gemeinden	+1,5	+2,7	+3,0	+3,0

Quelle: H. Karrenberg, E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1985, in: Der Städtetag 2/1985, S. 106.

Tabelle 2
Ausgaben¹ der Gemeinden (GV) 1980-1984
(in Mrd. DM)

	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
Personalausgaben	42,9	45,6	47,0	48,3	49,2
lfd. Sachaufwand	26,4	28,1	28,8	29,3	31,5
Soziale Leistungen	15,4	17,0	18,6	19,3	20,4
Zinsen	6,6	7,6	8,8	8,3	8,1
Sachinvestitionen	41,2	39,7	35,1	31,4	30,5
Sonstige Ausgaben	13,1	14,1	14,7	14,8	15,0
Summe Ausgaben	145,6	152,1	153,0	151,4	154,7

¹ Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge. ^aSchätzung. Quelle: Eigene Zusammenstellung; Zahlenmaterial: H. Karrenberg, E. Münstermann, a.a.O., Tabellenanhang, S. 112.

Tabelle 3
Nettozuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt und Sachinvestitionen 1980 – 1985
(in Mrd. DM)

	1980	1981	1982	1983	1984 ^a	1985 ^a
Nettozuführung	15,7	11,5	10,3	11,8	14,5	16,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		-26,5	-10,4	+14,7	+22,6	+12,7
Sachinvestitionen	41,2	39,7	35,1	31,4	30,5	31,5
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		-3,7	-11,5	-10,6	-2,9	+3,3

^a Schätzung. Quelle: Eigene Zusammenstellung; Zahlenmaterial: H. Karrenberg, E. Münstermann, a.a.O., Tabellenanhang, S. 112.

Das gesamte Steueraufkommen lag nur rund 3,3 % über dem Niveau von 1980 (vgl. Tab. 4). Bei der Gewerbesteuer war 1983 gegenüber dem Ausgangsjahr 1980 sogar ein absoluter Rückgang zu verzeichnen. Die bundesgesetzlichen Eingriffe (Erhöhungen der Freibeträge, Kürzung der Hinzurechnungen) haben die Wachstumssubstanz dieser Steuer ausgehöhlt. Der kommunale Anteil (15 %) an der Einkommensteuer hat sich dagegen auch über die Rezessionsphase der Jahre 1980/81 hinweg kontinuierlich entwickelt, wenn auch nur mit schwacher Zuwachsrate.

Die staatlichen Zuweisungen an die Verwaltungs- und Vermögenshaushalte der Kommunen haben in den letzten vier Jahren stagniert, während die Volumina der Haushalte der Flächenländer um rund 14 % angestiegen sind. Es sind aber erhebliche länderspezifische Unterschiede in der Zuweisungspolitik festzustellen. Dabei spielen natürlich die Investitionszuweisungen der Flächenländer an ihre Gemeinden für das kommunale Investitionsverhalten eine wesentliche Rolle. Die Städte und Gemeinden sind auf die staatlichen Investitionszuschüsse angewiesen, ihre Eigenfinanzkraft und ihre Möglichkeiten zur Kreditaufnahme für Investitionen sind sehr beschränkt. Die Länder haben in den vergangenen Jahren die Gemeinden diesen „Goldenen Zügel“ spüren lassen.

Die länderspezifischen Unterschiede in der Zuweisungspolitik haben sich im starken Umfang auf die Investitionsentwicklung der Kommunen in den einzelnen Bundesländern ausgewirkt. Beispielsweise lassen sich der starke kommunale Investitionseinbruch in Nordrhein-Westfalen (-33,5 %) und der vergleichsweise geringe im Bundesland Bayern (-10,7 %) nicht allein durch das Süd-Nord-Gefälle der Wirtschaftskraft und der kommunalen Steuerquellen erklären. Die Flächenländer tragen hier eine enorme Verantwortung für die kommunalen Sachinvestitionen. In den vergangenen Jahren sind die Länder dieser Verantwortung nicht immer gerecht geworden. Vielmehr wurde (zum Teil erfolgreich) versucht, Konsolidierungslasten aus den Landesetats über den kommunalen Finanzausgleich weiterzuwälzen.

Zweifellos wäre die Forderung, daß kommunale Finanzpolitik einer antizyklischen Konjunktursteuerung verpflichtet sein mußte, überzogen. Sinnvoll erscheint dagegen eine Verstetigung der Auswirkungen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit. Ein Investitionseinbruch wie in den vergangenen Jahren, der auf die gesamte öffentliche Sachinvestition nachhaltig durchschlägt und zu erheblichen wachstumspolitischen Disincentives führen kann, sollte von Bund und Ländern nicht zugelassen werden. Der Bund hatte durch das Zukunftsinvestitions-

Tabelle 4
Einnahmen¹ der Gemeinden (GV) 1980-1984
(in Mrd. DM)

	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
Steuern ² (netto)	47,9	46,0	47,0	49,5	52,3
davon:					
Gewerbesteuer	20,2	18,0	18,2	20,0	21,8
Einkommensteueranteil	20,6	20,9	21,3	21,7	22,6
Staatl. Zuweisungen	41,1	41,9	41,9	40,0	41,0
davon:					
lfd. Zuweisungen	27,9	29,6	29,9	29,0	30,9
Investitionszuweisungen	13,2	12,3	12,0	11,0	10,1
Gebühren	25,3	27,3	29,4	32,5	33,7
Sonstige Einnahmen	25,6	26,8	27,5	28,2	27,7
Summe Einnahmen	139,9	142,0	145,8	150,2	154,7

¹ Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge, ² Abzüglich Gewerbesteuerumlage. ^aSchätzung.
Quelle: Eigene Zusammenstellung; Zahlenmaterial: H. Karrenberg, E. Münstermann, a.a.O., Tabellenanhang, S. 112.

stitionsprogramm der Jahre 1977-1981 Wege aufgezeigt, wie kommunale Investitionen qualitativ und quantitativ positiv beeinflußt werden können. Damals nur leider mit einem falschen Timing des Mitteleinsatzes. Gegen eine Wiederbelebung eines derartigen Programmes sprechen aber die starken Bestrebungen, das System der Mischfinanzierung zunehmend abzubauen. Insbesondere die Flächenländer sollten sich jedoch ihrer finanzpolitischen Verantwortung für die kommunale Sachinvestition noch bewußter werden und den Verdacht vermeiden, daß sie die Etats ihrer Städte und Gemeinden als Reservekasse für Notfälle betrachten⁴.

Die weitere Entwicklung

Mit dem Jahre 1984 hat sich die Finanzausgleichspolitik der Länder wieder normalisiert. Dies liegt weniger an dem guten Willen der Landespolitiker als an der Verbesserung des Aufkommens der Gemeinschaftssteuern, die den kommunalen Finanzausgleich speisen. Die geplanten Zuweisungsvolumina des Jahres 1985 werden erstmals wieder das Niveau des Jahres 1980 überschreiten.

Die Kommunen standen aufgrund der geringen Zuwächse des Steueraufkommens und der restriktiven

⁴ Vgl. P. W i s s m a n n : Durch den Griff in die Reservekasse hat das Land den Gemeinden die Hauptlast der Konsolidierung aufgebürdet, in: Handelsblatt v. 30. 10. 1984, S. 7.

Zuweisungspolitik der Länder zu Beginn der 80er Jahre auf der Einnahmenseite ihrer Haushalte unter Anpassungsdruck. Die Entwicklung des Gebührenaufkommens für die Jahre 1980-1983 spiegelt mit einer Zuwachsrate von 28,5 % wider, daß die Städte und Gemeinden diesen Anpassungsdruck an ihre Bürger weitergeben haben. Die Spielräume für zukünftige Gebührenerhöhungen in den nächsten Jahren sind damit weitgehend begrenzt.

Für die kommunale Ebene scheint mit dem Jahre 1984 die Phase der Haushaltskonsolidierung zu Ende gegangen zu sein. Inzwischen sind vielerorts Kurskorrekturen eingeleitet worden, und dies nicht nur, weil die finanziellen Handlungsspielräume größer geworden sind. Die aktuelle Diskussion im Finanzplanungsrat zeigt, daß die Städte und Gemeinden nicht gewillt sind, sich einer Begrenzung des Ausgabenanstieges von 3 % in den öffentlichen Etats zu unterwerfen. Es wird klar zum Ausdruck gebracht, daß die Konsolidierungserfolge zum Teil mit erheblichen Fehlentwicklungen erkauft werden mußten. Dem rechnerischen Konsolidierungserfolg stehen inzwischen Aufgabenerfüllungsdefizite gegenüber. Eine weitere Haushaltskonsolidierung im kommunalen Bereich und der von allen gewünschte deutliche Anstieg der öffentlichen Investitionen stehen hier in einem erheblichen Zielkonflikt.

Haushaltskonsolidierung in qualitativer Sicht

An der Haushaltskonsolidierung der Kommunen ist sicherlich positiv zu bewerten, daß durch die Sparpolitik der letzten Jahre die rezessionsbedingten Einnahmenausfälle nicht nur kompensiert werden konnten, sondern zum Teil auch zusätzliche Handlungsspielräume eröffnet wurden. Andererseits muß die Frage gestellt werden, ob durch das Zurückdrängen von Ausgabenwünschen und -verpflichtungen nicht Defizite in der Aufgabenerfüllung entstanden sind, die nun bei verbesserter Finanzlage schleunigst beseitigt werden müssen. Dies betrifft z. B. die notwendige Aufstockung der Mittel für die Unterhaltung der Bausubstanz der Gemeindevermögen.

Angesichts der Tatsache, daß die städtische Aufgabenerfüllung zu den personalintensivsten Bereichen staatlicher Aktivität gehört, wird auch die restriktive Personalpolitik der vergangenen Jahre kaum durchgehalten werden können. Dies gilt erst recht für die drastische Zurücknahme der Investitionsvolumina. Zwar ist die These von der demographisch bedingten Bedarfsentspannung in den traditionellen kommunalen Investitionsbereichen richtig. Daraus auf ein langfristig geringeres kommunales Investitionsvolumen zu schließen, wäre jedoch verfehlt. Vielmehr werden neue Be-

darfsschwerpunkte wie Stadterneuerung, Wohnumfeldverbesserung und Umweltschutz in den Vordergrund der kommunalen Investitionen rücken. Dies hat auch der Sachverständigenrat⁵ in seinem letzten Gutachten deutlich gemacht.

Die Konsolidierung der kommunalen Haushalte durch eine bewußte Unterlassung notwendiger Investitionen, eine zeitliche Verschiebung der Ausgaben für die Substanzerhaltung und einen nur vorübergehend möglichen Personalabbau wird mittelfristig die finanzpolitischen Handlungsspielräume der Kommunen nicht im notwendigen Umfang erweitern. Die eintretenden Nachholeffekte werden das momentan noch glänzende Bild der kommunalen Finanzlage daher alsbald verdünnern.

Auf Bundesebene wird für die Jahre 1985-1989 dennoch mit weiterhin positiven Finanzierungssalden im kommunalen Bereich in Höhe von 3,5 Mrd. DM (1985) bzw. 13 Mrd. DM (1989) kalkuliert. Diese Fortschrei-

⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1984/85, Tz. 230.

ZENTRALAMERIKA UND DER FERNE KARIBISCHE WESTEN

Konjunkturen, Krisen und Konflikte 1503–1984
VON GERHARD SANDNER

1985. X, 409 S. m. 47 Abb. u. 9 Farbkt. Kst.-geb.
DM 68,— ISBN 3-515-04343-8

Inhaltsübersicht: Zentralamerikanisch-karibische Zusammenhänge – Historische Wandlungen im Bild des Raumes – Grundlegende politisch-geographische Ordnungsmuster – Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung – Interessen, Konjunkturen und Konflikte in chronologischer Folge 1503 bis 1984 – Krisen und Konflikte im Blick auf die Betroffenen – Der zentralamerikanisch-karibische Randsaum als Peripherie – Regionale Beispiele – Neue Perspektiven im Blick auf die Zukunft.

Ein vertieftes Verständnis des zentralamerikanisch-karibischen Konfliktraumes setzt heute mehr denn je die Zusammenschau voraus. Das Buch vereint historische, politische und geographische Fragestellungen und verknüpft zugleich die zentralamerikanische Landbrücke mit dem Karibischen Raum. Im historischen Längsschnitt werden die Zusammenhänge und die räumlichen Ausprägungen der Konjunkturen, Krisen und Konflikte herausgearbeitet. Mit der bis Anfang 1984 reichenden Bestandsaufnahme soll zugleich Verständnis für das Schicksal der Betroffenen in einem traditionell von Fremdinteressen geprägten Raum geweckt werden.

FRANZ STEINER VERLAG WIESBADEN GMBH

bung der vergangenen Haushaltskonsolidierung kann aus den genannten Gründen nicht der realen Entwicklung in den nächsten Jahren entsprechen. Der Hintergrund dieses „Reichrechnens“ der kommunalen Ebene durch den Staat liegt in der gezielten Vorbereitung der Städte und Gemeinden auf die Beteiligung an zukünftigen Finanzopfern. Das Steuerpaket 1986/88, das gleichzeitig mit den Entlastungen der Bürger Mindereinnahmen bei den Gebietskörperschaften auslösen wird, wirft hier bereits seine Schatten voraus.

Tabelle 5
Zuwachsraten der Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes 1981-1985
 (Wachstumsraten in %)

	1981	1982	1983	1984	1985
Ausgaben Verwaltungs- haushalt	+7,3	+4,9	+2,2	+3,7	+3,8
Ausgaben Vermögens- haushalt	-1,2	-5,2	-4,9	-3,3	+1,2

Quelle: Eigene Zusammenstellung; Zahlenmaterial: H. Karrenberg, E. Münstermann, a.a.O., Tabellenanhang, S. 112.

Legt man an die kommunale Haushaltskonsolidierung die Meßlatte einer „Politik der Wachstums- und Beschäftigungsförderung“ an, so fällt das Urteil vernichtend aus. Die kommunalen Haushalte haben sich in den letzten Jahren durch den enormen Investitionseinbruch von einer investiven und damit wachstumsorientierten Verwendungsstruktur ihrer Ausgaben weiter denn je entfernt. Dies zeigt die differenzierte Betrachtung der Zuwachsraten der Ausgaben des aggregierten Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes aller Kommunen (vgl. Tab. 5). Erst im Jahre 1985 wird sich diese wachstumspolitisch negative Entwicklung zum Besseren wenden.

Probleme strukturschwacher Zentren

Der Glanz der Konsolidierungserfolge schwindet vollends, wenn man von der globalen Betrachtung des aggregierten Gesamthaushaltes zur Detailanalyse übergeht. Es ist festzustellen, daß die Finanzlage der großen und strukturschwachen Städte nach wie vor prekär ist. Dies liegt keineswegs an dem mangelnden Spareifer dieser Städte. Im Gegenteil, sie haben für einen wesentlichen Teil der Konsolidierungserfolge der kommunalen Ebene gesorgt. Der konjunkturelle Aufschwung hat sich in den Steuereinnahmen der strukturschwachen Städte jedoch nur unzureichend niedergeschlagen, da die Eingriffe des Bundesgesetzgebers die Gewerbesteuer zunehmend ertragsabhängiger ge-

macht haben. Städte in ertragschwachen Regionen können daher von der allgemeinen konjunkturellen Belebung nur in einem geringeren Umfang profitieren.

Neben dem Süd-Nord-Gefälle der allgemeinen Wirtschaftskraft, das indirekt auf die Steuereinnahmen einwirkt, hat die im Jahre 1979 durch den Bundesgesetzgeber vorgenommene Abschaffung der Lohnsummensteuer vorwiegend die Kommunen im Norden der Bundesrepublik, die diese Steuer erhoben hatten, auf Dauer schlechter gestellt. Das Gefälle der Wirtschaftskraft zeigt sich aber auch bei den länderspezifischen Zuwachsraten der Einkommensteuer und damit auch beim kommunalen Anteil.

Ein zusätzliches Problem ist die Aushöhlung der steuerlichen Basis der Städte durch die kontinuierliche Abwanderung der Bewohner aus den Zentren in die Umlandgemeinden. Dieser Abwanderung steht wegen der vielfältigen zentralorientierten Funktionen der Städte keine entsprechende Absenkung der Aufgaben- und Ausgabenverpflichtungen gegenüber. Der wohnsitzbezogene Einkommensteueranteil macht die Städte daher zu Verlierern, die Umlandgemeinden zu Gewinnern. Die turnusmäßige (alle drei Jahre) Neufestsetzung der Schlüsselzahlen für die Verteilung dieses kommunalen Anteils an der Einkommensteuer hat in der Vergangenheit durch die dann kumulierte Berücksichtigung der Abwanderung jeweils zu starken Verlusten der Städte geführt. Bei der zuletzt am 1. 1. 1985 vorgenommenen Festsetzung der neuen Schlüsselzahlen wurden die Verluste für Städte und Gemeinden mit über 50 000 Einwohnern durch die Anhebung der Höchstbeträge von 25 000/50 000 DM auf 32 000/64 000 DM etwas abgemildert⁶.

Die Einwohnerzahl stellt auch für die Bemessung der Zuweisungen der Länder im kommunalen Finanzausgleich einen bedeutenden Faktor dar. Dies gilt für das Volumen der Schlüsselzuweisungen, die in die Verwaltungshaushalte fließen, aber auch für die Berechnung der Investitionspauschalen an die Vermögenshaushalte. Durch die Wohnsitzverlagerungen der Bürger ins Umland gehen den Städten auch auf diesem Wege Finanzmittel verloren.

Die Differenz zwischen notwendiger Finanzausstattung der Städte und mangelnder Finanzkraft ist inzwischen zu einem bedeutenden Strukturproblem im gesamten kommunalen Finanzsystem geworden. Das insgesamt positive Bild der kommunalen Finanzlage kann diese Strukturängel nicht überdecken. Nur eine ge-

⁶ In Höhe der Höchstbeträge werden die Einkommensteuerleistungen der Gemeindebürger maximal angerechnet.

zielte Finanzpolitik für die Städte⁷ kann diesen Systemfehler bereinigen.

Welche Strukturmerkmale müßte eine derartige Politik aufweisen? Ansatzpunkt wäre zum einen der jeweils länderspezifische kommunale Finanzausgleich. Hier könnte durch eine stärkere „Veredelung“ der Einwohnerzahlen großer und größerer Städte ein positiver Einfluß auf das Volumen der Schlüsselzuweisungen genommen werden⁸. Daneben könnten Investitionspauschalen an die Vermögenshaushalte treten, die zusätzlich zu den Kriterien „Einwohnerzahl und Arbeitslosenquote“ Maßstäbe für die Infrastrukturbelastungen der Zentren berücksichtigen.

Bei der Diskussion der Substitutionsmöglichkeiten der Gewerbesteuer im Rahmen der Neuordnung des kommunalen Steuersystems zeigen die Modellrechnungen zur Wertschöpfungssteuer⁹, daß auch ihre Einführung zu einer erheblichen Entkrampfung des Stadt-Umland-Problems führen würde. Bei dieser Steuer ergäbe sich eine wesentlich bedarfsgerechtere Verteilung des Steueraufkommens unter den Kommunen.

Erforderliche Neuorientierung

Ein wesentlicher Schritt zu einer bedarfsgerechten und steuersystematisch sinnvollen Finanzierung der Kommunen wäre somit die Neuordnung des Gemeindesteuersystems durch die Einführung der Wertschöpfungssteuer¹⁰ bei gleichzeitiger Abschaffung der Gewerbesteuer. Hauptvorteil dieser neuen Steuer wäre ihr konjunkturunempfindliches Aufkommen und damit die

Chance einer Verstärkung der kommunalen Etats von der Einnahmeseite her. Die Wertschöpfungssteuer wird von den kommunalen Spitzenverbänden und einer Vielzahl kommunaler Entscheidungsträger für den Fall der Abschaffung der Gewerbesteuer favorisiert. Die Verbände der deutschen Wirtschaft haben aber gegen diesen Vorschlag eine Einheitsfront gebildet und als Gegenvorschlag die Beteiligung der Städte und Gemeinden an der Umsatzsteuer ins Rennen geschickt.

Diese Pattstellung und die Gewerbesteuergarantie der Bundesregierung bis zum Jahre 1987 haben die Diskussion, die während der angespannten Finanzlage der Kommunen intensiv geführt wurde, zunächst beendet. In den Vordergrund gerückt ist inzwischen eine Kompromißlösung: Erweitert man den Kreis der Steuerpflichtigen, senkt man die Freibeträge ab und integriert man die Lohnsumme wieder in die Steuerbemessungsgrundlage, so spricht vieles für den Erhalt der guten alten Gewerbesteuer. Sie ist in jedem Fall ein gewichtiges Faustpfand der Gemeinden, das ohne fundierten Ersatz, der die kommunale Finanzautonomie sichert, nicht aus der Hand gegeben werden sollte.

⁷ Vgl. H.-J. Schäfer: Unser finanzpolitischer Standpunkt, in: Der Städtetag, 37. Jg., H. 2/1985, S. 70.

⁸ Es müßte in der Hauptansatzstaffel einfach ein höherer Progressionsgrad eingebaut werden.

⁹ Vgl. W. Strauß: Probleme und Möglichkeiten einer Substituierung der Gewerbesteuer, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Minister für Wissenschaft und Forschung (Hrsg.), Nr. 3175, 1984, S. 139.

¹⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der BRD, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 31, 1982.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Wolfgang Gerhardt

DER EURO-DM-MARKT

Marktteilnehmer, Zinsbildung und geldpolitische Bedeutung

Im Mittelpunkt der Studie steht das Problem, welche Bedeutung der Euromarkt für die Deutsche Mark hat. Implizit geht es dabei auch um die Fragestellung, ob der Euromarkt für die Deutsche Mark ein Gefahrenpotential darstellt oder nicht. Währung und wirtschaftliche Entwicklung eines Landes hängen aber unauflöslich zusammen, so daß sich zudem das Problem stellt, ob der Euromarkt die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik fördert oder eher gefährdet.

Großoktav, 451 Seiten, 1984, Preis brosch. DM 56,-

ISBN 3-87895-255-4

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G