ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gobrecht, Horst; Wallmann, Walter

Article — Digitized Version

Investitionszurückhaltung der Kommunen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gobrecht, Horst; Wallmann, Walter (1985) : Investitionszurückhaltung der Kommunen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 8, pp. 383-388

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136067

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Investitionszurückhaltung der Kommunen?

Die Bundesregierung appellierte in jüngster Zeit mehrfach an die Gemeinden, ihre Investitionstätigkeit auszuweiten, um damit Ihren Beitrag zur Konjunkturstützung zu leisten. Üben die Kommunen Investitionszurückhaltung? Horst Gobrecht und Dr. Walter Wallmann nehmen Stellung.

Horst Gobrecht

Investitionsappelle der Bundesregierung wirken unglaubwürdig

In den vergangenen Monaten hat es unter Hinweis auf die insgesamt verbesserte Finanzlage der Gemeinden vor allem von seiten der Bundesregierung immer wieder Appelle an die Gemeinden gegeben, ihre Investitionen auszuweiten und damit einen Beitrag zur Konjunkturstützung, insbesondere in der Bauwirtschaft, zu leisten. So sehr der drastische Rückgang des Gesamtvolumens der kommunalen Investitionen seit 1980 zu beklagen ist, macht es doch mißtrauisch, daß die Bundesregierung die konjunktur- und beschäftigungspolitische Bedeutung der kommunalen Investitionen ausgerechnet zu einem Zeitpunkt entdeckt, zu dem sie selbst wegen ihrer beschäftigungspolitischen Passivität immer stärker unter Druck gerät und die Forderungen nach entschlossenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch im Lager der Regierungskoalition immer stärker werden. Es drängt sich der Verdacht auf, daß jetzt ein Sündenbock für den versprochenen, aber ausgebliebenen Aufschwung gesucht werden soll. Dies gilt um so mehr, als eine genauere Analyse der kommunalen Finanzentwicklung und Investitionstätigkeit beweist, daß derartige allgemeine Appelle der jeweils sehr unterschiedlichen Situation der einzelnen Gemeinde nicht gerecht werden und daß die Bundesregierung selbst durch ihre Politik ganz wesentliche Ursachen und Rahmenbedingungen für den Verfall der kommunalen Investitionen gesetzt hat.

Vorweg ist die Ausgangsanalyse über die angeblich verbesserte Finanzlage der Gemeinden und deren damit verbesserten Möglichkeiten zur Investitionsfinanzierung zu relativieren. Zwar ist der Abbau des Finanzierungsdefizits von rund 10 Mrd. DM 1981 und seine Umwandlung in einen Überschuß von rund 1,5 Mrd. DM 1984 unbestreitbar; man darf aber nicht verkennen, daß diese Konsolidierung zum größten Teil eben gerade durch die Kürzung von Investitionen erkauft wurde. Seit 1980 sind die Kommunalinvestitionen – spiegelbildlich zum Abbau des Finanzierungsdefizits auf der Gemeindeebene – von 41 Mrd. DM um rund 10 Mrd. DM auf rund 30 Mrd. DM zurückgegangen. Die strukturellen Probleme der Gemeindefinanzen sind durch diesen Weg der Konsolidierung, den viele Gemeinden gehen mußten, keineswegs gelöst.

Darüber hinaus ist die Finanzlage der einzelnen Gemeinden auch sehr unterschiedlich. Auf der einen Seite gibt es eine beträchtliche Zahl von Gemeinden, die Haushaltsüberschüsse erzielen und sich entschulden können. Auf der anderen Seite gibt es aber nach wie vor viele Gemeinden – vor allem Großstädte – mit einer äußerst schwierigen Finanzsituation.

Dabei handelt es sich vorwiegend um Städte in wirtschaftlichen Problemregionen und Zentren der Ar-

beitslosigkeit. Diese Städte sind aus eigener Kraft nicht in der Lage, höhere Investitionsausgaben zu tätigen; dies ist um so bedauerlicher, weil es gerade in diesen Städten oft einen großen Investitionsbedarf etwa zur Minderung der Umweltbelastung gibt.

So entsteht die paradoxe Situation, daß einerseits Städte einen großen Investitionsbedarf haben, diesen aber nicht finanzieren können, während andere Städte und Gemeinden die erforderlichen finanziellen Spielräume haben, aber bei weitem nicht über so viele vordringliche Investitionsprojekte verfügen. Wer ernsthaft eine Steigerung der kommunalen Investitionen will, darf sich nicht mit Appellen begnügen, sondern muß sich der Frage stellen, wie diese Ungleichgewichte, die in den Globalzahlen über die Finanz- und Investitionsentwicklung der Gemeinden nicht zum Ausdruck kommen, zu beheben sind.

Eingriffe des Bundes

Ein Beispiel für die angesprochenen regionalen Unterschiede in der Finanz- und Investitionsentwicklung ist die Situation Hamburgs. Dort lagen die Sachinvestitionen 1984 über dem Niveau des Jahres 1980; ganz anders beim Bund sowie der Gesamtheit der Länder und Gemeinden, bei denen 1984 weniger Sachinvestitionen getätigt wurden, als dies 1980 der Fall war. Bei dem erreichten hohen Stand der Investitionsausgaben ist für Hamburg eine weitere Steigerung nicht mehr möglich, vielmehr ist angesichts der schwierigen Haushaltslage sogar eine gewisse Rückführung erforderlich. Investitionsappelle, die nicht durch deutliche finanzielle Angebote gestützt werden, stoßen daher ins Leere.

Der Bund hat in den vergangenen Jahren nichts getan, um die starken Unterschiede zwischen den Gemeinden zu verringern, sondern sie durch seine Politik sogar noch verstärkt. Das gilt z. B. für den Bereich der Steuerpolitik: Der Abbau der Gewerbesteuer durch die Kürzung der Hinzurechnungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen ist besonders stark zu Lasten strukturschwacher Städte gegangen; die Senkung der Gewerbesteuerumlage hat die Ausfälle in diesen Städten nicht ausgleichen können. Damit hat sich die Schere in der Entwicklung des Steueraufkommens zwischen den verschiedenen Gruppen von Städten weiter geöffnet. Von den Steuerausfällen aus dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 (Senkung der Vermögensteuer, Abschreibungserleichterung für Unternehmen) haben die Gemeinden ebenfalls einen beträchtlichen Anteil zu tragen, weil der Bund den Ländern und Gemeinden keinen vollen Ausgleich für ihre überproportionalen Steuerausfälle gezahlt hat.

Diese Politik, die im Ergebnis zu einer Schwächung der kommunalen Steuerkraft führt, wird auch gegenwärtig fortgesetzt. Die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer 1986/88, die die Gemeinden 1988 mit rund 4,5 Mrd. DM belastet, ist kaum beschlossen, da werden schon wieder Pläne geschmiedet und verkündet (Abschreibungserleichterungen für Betriebsgebäude), die für die Gemeinden 1988 erneute Steuerausfälle von mehr als 1 Mrd. DM bedeuten würden. Und das für eine Maßnahme, von der der unabhängige Sachverständigenrat meint, die Beschäftigungswirkung sei ungewiß. Bewirken wird sie bestenfalls Mitnahmeeffekte.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Horst Gobrecht, 48, ist Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg.

Dr. Walter Wallmann, 52, ist Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt a. M. und Präsident des Deutschen Städtetages in Köln.

Verunsicherung

Diese Eingriffe in die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden sind für die kommunalen Entscheidungsträger ein ständiger Faktor der Verunsicherung. Wie soll eine Kommune verantwortbare Investitionsentscheidungen treffen, die (auch mit ihren Folgekosten) den Gemeindehaushalt langfristig belasten, wenn gleichzeitig die Steuereinnahmen – und damit die Finanzierungsmöglichkeiten – durch immer neue kurzatmige Eingriffe in das Steuersystem in Frage gestellt werden? Zu dieser Verunsicherung trägt im übrigen auch das ständige Gerede über eine eventuelle Abschaffung der Gewerbesteuer bei. Was not tut, sind verläßliche Orientierungen über die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen, auf die die Gemeinden ihre Investitionsplanungen aufbauen können. Dazu gehört,

- daß keine weiteren Eingriffe in die gemeindlichen Steuereinnahmen vorgenommen werden und
- daß eine Neuordnung des Gemeinde-Steuersystems in Angriff genommen wird, mit der der bereits erfolgte Substanzverlust bei der Ge-Gewerbesteuer aufgefangen wird.

Hinsichtlich einer Neuordnung des Gemeinde-Steuersystems käme hier eine Revitalisierung der Gewerbesteuer, gegebenenfalls auch deren Weiterentwicklung in Richtung auf eine Wertschöpfungsteuer in Betracht. Die Ministerprä-

sidenten der Länder haben dazu einen Arbeitsauftrag an die Innenministerkonferenz und die Finanzministerkonferenz erteilt. Es ist zu hoffen, daß nunmehr auch diejenigen Länder, die solchen Überlegungen bisher kritisch gegenübergestanden haben, konstruktiv daran mitarbeiten, in Modellrechnungen die Auswirkungen dieser Konzepte zu analysieren.

Verlagerung von Lasten

Seit Herbst 1982 hat die Bundesregierung massive Einschnitte im Sozialbereich vorgenommen. Jede Maßnahme, die Sozialeinkommen kürzt, führt im Ergebnis dazu, daß die Ansprüche an das Auffangnetz Sozialhilfe, das wenigstens ein Existenzminimum garantieren soll, weiter ansteigen. Besonders drastische Auswirkungen gehen dabei von der Kürzung der Leistungen für Arbeitslose und der arbeitsmarktpolitischen Untätigkeit der Bundesregierung aus. Der Städtetag berichtet, daß in seinen Mitgliedstädten die Zahl der wegen Arbeitslosigkeit Sozialhilfebedürftigen um 34 % gestiegen ist. Danach betrage deren Anteil an der Gesamtzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt mittlerweile 29 %, in Zentren hoher Arbeitslosigkeit bis zu 45 %.

Das Auffangnetz der Sozialhilfe wird also immer mehr zur Standardsicherung bei Arbeitslosigkeit. Die Kosten der Sozialhilfe belasten die Gemeindehaushalte und verengen damit die Spielräume für kommunale Investitionen.

Auch in diesem Fall helfen Globalzahlen über den Anstieg der Sozialhilfe bei der Gesamtheit der Gemeinden nicht weiter. Denn betroffen sind vor allem die großstädtischen Zentren der Arbeitslosigkeit. Dort mußten im vergangenen Jahr vielfach zweistellige Steigerungsraten bei den Hilfen zum Lebensunterhalt hingenommen werden, so daß besonders in diesen Städten, die schon durch die Steuerpolitik des Bundes negativ betroffen sind, die Finanz- und Investitionskraft weiter geschwächt wird.

Unabdingbar ist deshalb, daß die Gemeinden von den Kosten der Arbeitslosigkeit, soweit sie auf die Sozialhilfe durchschlagen, entlastet werden. Diese Kosten müßten von der Arbeitslosenversicherung und vom Bund getragen werden. Dazu müßten eine Reihe von Kürzungsmaßnahmen rückgängig gemacht werden, insbesondere müßten die Leistungen bei Arbeitslosigkeit mindestens das Niveau der Sozialhilfe erreichen.

Notwendigkeit von Investitionsprogrammen

Ihren bisherigen Höhepunkt erreichten die kommunalen Investitionen im Jahre 1980. Dies war ganz wesentlich Folge des von der damaligen Bundesregierung 1977 initiierten und mitfinanzierten Programms für Zukunftsinvestitionen (ZIP). Der Rückgang der kommunalen Investitionen setzte ein, als dieses Programm auslief und der kleinere Koalitionspartner in Bonn im Vorgriff auf die „Wende" auch derartige mittelfristig orientierte Konzepte als „Strohfeuerprogramme" abtat und blockierte. Dabei gab es damals wie heute genügend Bereiche, in denen die Gemeinden an sich notwendige und sinnvolle Investitionen nicht tätigen können, in denen aber durch eine gemeinsame Anstrengung von Bund, Ländern und Gemeinden wichtige Projekte schnell vorangetrieben werden könnten.

Dies gibt der Bund ja auch zu, wenn er jetzt aus konjunkturpolitischen Gründen zur Kräftigung der Bauwirtschaft eine deutliche Aufstockung der Städtebauförderungsmittel vornimmt. Diese Maßnahme ist allerdings auf zwei Jahre befristet und entspricht somit eher dem, was aus Kreisen der Regierungskoalition sonst als kurzatmiges Beschäftigungsprogramm bezeichnet wird. Notwendig wäre demgegenüber ein Konzept, daß die Gemeinden ihren mittelfristigen Investitionsplanungen zugrunde legen könnten.

Für ein derartiges Investitionsprogramm von Bund, Ländern und Gemeinden gäbe es viele Ansatzpunkte, gerade im Umweltbereich, etwa bei der Bewältigung von Altlasten. Hier sind die Gemeinden in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit überfordert, wenn sie auf sich alleingestellt bleiben. Ein Engagement des Bundes könnte auf diesem Gebiet wichtige Investitionsanstöße geben und so gleichzeitig zur Sicherung von Arbeitsplätzen und zur Verbesserung der Umwelt beitragen.

Zusammenfassung

Zweifellos wäre es sowohl konjunkturpolitisch als auch unter Bedarfsgesichtspunkten wünschenswert, die kommunalen Investitionen ganz erheblich zu steigern. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat noch vor kurzem in einer Untersuchung nachgewiesen, daß der Investitionsbedarf im kommunalen Bereich nach wie vor groß ist. Ob es tatsächlich zu einem Anstieg der Investitionen kommt, ist jedoch nicht in erster Linie eine Frage des guten Willens der jeweiligen Entscheidungsträger, sondern hängt von den objektiven Bedingungen ab, zu denen auch die großen Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den verschiedenen Kommunen gehören.

Die Investitionsappelle der Bundesregierung wirken unglaubwürdig, weil sie selbst durch ihre Steuerpolitik, durch die Lastenverlagerung im Sozialbereich und den Verzicht auf zusätzliche gemeinsam finan-

zierte mittelfristige Investitionsprogramme die Finanz- und Investitionskraft der Gemeinden geschwächt hat. Wenn die Bundesregierung es mit ihren Investitionsappellen ernst meint, müßte sie:

- ☐ auf weitere Eingriffe in die kommunale Steuerkraft verzichten und statt dessen die Gewerbesteuer als wichtigstes Element der kommunalen Finanzautonomie stärken,
- ☐ die Gemeinden von den Kosten der Arbeitslosigkeit entlasten und
- ☐ gemeinsam mit Ländern und Gemeinden Konzepte zur längerfristigen Finanzierung der wichtigsten Investitionsbedarfe unter Einsatz von Bundesmitteln entwickeln.

Walter Wallmann

Bund und Länder müssen Vertrauen schaffen

Zweifellos ist nach wie vor eine Investitionszurückhaltung der Kommunen zu konstatieren. Mit einem Anteil von rund zwei Drittel an den öffentlichen Investitionen sind die Kommunen jedoch noch immer der Hauptinvestor im Staatssektor. Dieses Bild von der Bedeutung der kommunalen Investitionen relativiert sich allerdings im Hinblick auf ihre gesamtwirtschaftliche Rolle durch die Tatsache, daß nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von den gesamten Anlageinvestitionen in der Regel nur etwa 15-20 %, gegenwärtig sogar nur gut 12 % im Staatssektor getätigt werden. Auch wenn die Investitionszahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ebenso wie die finanzstatistischen Zahlen im Hinblick auf Investitionen, die im weiteren Sinn dem kommunalen Entscheidungsbereich zuzurechnen sind, die tatsächliche Bedeutung der Kommunen unterzeichnen, wird doch deutlich, daß die von den kommunalen Investitionen ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Wirkungen nicht überschätzt werden dürfen. Anders sieht dies zweifellos für die primär betroffene Branche, die Bauwirtschaft, und hier wiederum für bestimmte Teilbereiche aus, die weitgehend oder überwiegend von kommunaler Nachfrage abhängig sind.

Hinter den aggregierten Zahlen für die Kommunalfinanzen und damit auch hinter den kommunalen Investitionen stehen die Haushaltsentscheidungen von über 8 000 Städten, Gemeinden und Kreisen. Zudem kann es nicht zentrale Aufgabe der Entscheidungsträger in den Kommunen sein, mit ihren Haushalten Konjunkturpolitik zu betreiben. Um nicht mißverstanden zu werden: Die Kommunen sollten wohl im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch konjunkturpolitischen Erfordernissen Rechnung tragen, aber konjunkturpolitische Aspekte können – schon wegen spezifischer Regeln des kommunalen Haushaltsrechts – hier nur eine nachrangige Rolle spielen. Die konjunkturpolitische Verantwortung liegt eindeutig bei Bund und Ländern. Diese Ebenen hätten auch die Instrumente, zumindest verstetigend auf die kommunale Haushalts- und Investitionsentwicklung einzuwirken. Aber die Vergangenheit zeigt, daß das Gegenteil der Fall ist: Durch ihre prozyklische Zuweisungsgewährung tragen Bund und Länder – in guten wie in schlechten Zeiten – wesentlich zu den starken prozyklischen Schwankungen der kommunalen Investitionen bei.

Trotz dieser relativierenden Vorbemerkungen handelt es sich bei den kommunalen Investitionen doch um eine so gewichtige Größe, daß angesichts des Investitionseinbruchs der vergangenen vier Jahre die Frage nach einem Wiederanstieg – nicht allein aus der Sicht der Bauwirtschaft – nur zu verständlich ist. Insbesondere die Entwicklung im vergangenen Jahr war Anlaß zu Fragen nach den Gründen für die trotz insgesamt verbesserter Finanzentwicklung nach wie vor festzustellende Investitionszurückhaltung der Kommunen. Denn trotz der auch von den kommunalen Spitzenverbänden zu Beginn des Jahres 1984 erwarteten deutlich verbesserten Eigenfinanzierungsmittel sind die gesamten kommunalen Sachinvestitionen im vergangenen Jahr wider Erwarten nochmals leicht rückläufig gewesen. So sind die kommunalen Sachinvestitionsausgaben innerhalb von vier Jahren von 41 ¼ Mrd. DM um über 10 Mrd. DM auf gut 30 ½ Mrd. DM, d. h. also selbst nominal um über ein Viertel zurückgefahren worden. Die realen kommunalen Bauinvestitionen liegen damit heute sogar um 20 % unter

[1] Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1985, Städtische Finanzen '85 – Zwischen Nachholbedarf und Zukunftsaufgaben, in: Der Städtetag, 38. Jg. NF, 1985, H. 2, S. 101 ff.

[2] Vgl. ebenda, S. 102 f.; Hans-Joachim Schäfer: Kurz- und mittelfristige Perspektiven für die kommunalen Bauinvestitionen: Zwischen Nachholbedarf und Zukunftsaufgaben, in: ifo-Schnelldienst Nr. 14/1985, S. 22 f.

dem Niveau von 1977, dem Tiefstpunkt der 70er Jahre, und sie waren seit 1963, also über zwei Jahrzehnte hinweg, nicht mehr so niedrig wie heute.

Ursachen

Der Gemeindefinanzbericht 1985 des Deutschen Städtetages befaßt sich ausführlich mit den aktuellen Fragen des kommunalen Investitionsverhaltens und Investitionsbedarfs[1]. Hier können nur kurz die wichtigsten Gründe für die aktuelle kommunale Investitionszurückhaltung angesprochen werden[2]:

☐ Die deutliche Zunahme der in den Verwaltungshaushalten erwirtschafteten Eigenfinanzierungsmittel ist 1984 kompensiert worden durch Rückgänge bei den übrigen Einnahmen in den kommunalen Vermögenshaushalten. So sind die Erlöse aus Vermögensveräußerungen erwartungsgemäß wieder auf ein – finanzwirtschaftlich und stadtentwicklungspolitisch – vertretbares Normalniveau zurückgeführt worden, und die Beiträge und sonstigen Einnahmen des Vermögenshaushalts waren noch stärker rückläufig, als zu Jahresbeginn ohnehin schon erwartet. Auch die staatlichen Investitionszuweisungen waren 1984 nochmals rückläufig, wobei negativ eine äußerst diskontinuierliche Zuweisungsgewährung im Laufe des Jahres zu konstatieren war.

☐ Die ausgeprägte kommunale Investitionszurückhaltung liegt aber zweifellos auch in einer von den Konsolidierungserfahrungen der vergangenen Jahren geprägten Verhaltensänderung in den Kommunen begründet. Die Finanzkrise der letzten Jahre hat offenbar dazu beigetragen, daß die Bereitschaft, auf eine verbesserte Finanzsituation im Verwaltungshaushalt relativ kurzfristig mit zusätzlichen Investitionen zu reagieren, äußerst gering geworden ist. Zumindest hat diese Verhaltensänderung im Vergleich zu der Situation Mitte der 70er Jahre zu einer stärker verzögerten Anpassung der Investitionstätigkeit an die verbesserte Finanzsituation in den Verwaltungshaushalten geführt; aber auch damals betrug diese „Reaktionszeit" schon über ein Jahr[3]. Wie die Entwicklung des laufenden Sachaufwandes zeigt, haben die Kommunen im vergangenen Jahr offenbar vorrangig verbesserte finanzielle Spielräume für eine kurzfristige Verstärkung der Mittel für die Unterhaltung von Hoch- und Tiefbauten genutzt.

☐ Besonders kennzeichnend für die aktuelle Investitionszurückhaltung ist aber offenbar ein durch die Erfahrungen der vergangenen Jahre geprägtes starkes Mißtrauen gegenüber der mittelfristigen Zuweisungspolitik der Länder und den steuerpolitischen Entscheidungen des Bundesgesetzgebers. Investitionsentscheidungen, die stets finanzwirtschaftliche Konsequenzen weit über das aktuelle Haushaltsjahr hinaus besitzen, bedürfen möglichst verläßlicher mittelfristiger Perspektiven bei den wichtigsten Einnahmequellen, den Steuern und den staatlichen Zuweisungen. In den vergangenen Jahren haben die meist kurzfristigen und massiven Zuweisungskürzungen der Länder sowie die zahlreichen und substantiellen Eingriffe in die steuerliche Basis der Städte und Gemeinden, insbesondere in die Gewerbesteuer, zu Verunsicherungen geführt, die über die „normalen" Prognoserisiken hinausgehen und ohne Zweifel bei der aktuellen Investitionszurückhaltung der Kommunen eine wesentliche Rolle spielen.

☐ Schließlich muß auf die unterschiedliche finanzielle Entwicklung innerhalb des kommunalen Bereichs hingewiesen werden. In den Gemeindefinanzberichten des Deutschen Städtetages werden in den letzten Jahren die negativen Folgen für die kommunale Investitionsentwicklung immer wieder betont, die sich aus den Umverteilungsprozessen innerhalb des kommunalen Bereichs ergeben, die zunehmend zu Lasten der großen und größeren Städte, und hier insbesondere der Städte in alten Industrieregionen mit wirtschaftsstrukturellen Problemen gehen. Die insgesamt zu konstatierende Verbesserung der kommunalen Finanzsituation kommt vielfach nicht oder nur unterdurchschnittlich den Städten mit großem Investitionsbedarf zugute. Dagegen mangelt es den von diesen Umverteilungstendenzen profitierenden Umlandgemeinden meist an einem Bedarf vergleichbarer Dringlichkeit. Auf diesen unterschiedlichen Ausstattungsstandard mit Infrastruktureinrichtungen weist auch der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten hin[4].

Hoher Investitionsbedarf

Dagegen kann weder der Investitionseinbruch der vergangenen Jahre noch die aktuelle Investitionszurückhaltung der Kommunen mit einem Mangel an Bedarf erklärt werden. Im Gemeindefinanzbericht 1985 wird dies im einzelnen erläutert und begründet[5]. Dort wird gezeigt, daß es an Bedarfsfeldern für die Kommunen keineswegs fehlt. Insbesondere in den großen Kernstädten ist der Bedarf noch ungeheuer groß, allerdings meist auf lange Frist nicht annähernd finanzierbar. Aus der Sicht der Städte mit

---

[3] Michael Reidenbach: Sind kommunale Investitionen noch notwendig?, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Nr. 6/1985, S. 122.

[4] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Chancen für einen langen Aufschwung, Jahresgutachten 1984/85, Stuttgart, Mainz, S. 126 (Tz. 230).

[5] Vgl. Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann, a.a.O., S. 103 ff.

relativ alter Infrastruktur muß dabei insbesondere dem erforderlichen Aufwand für Substanzerhaltung verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Aber auch beim Neubedarf stehen vor allem die Ballungszentren vor großen Zukunftsaufgaben. Dies gilt in besonderer Weise für die Bereiche Stadterneuerung und Umweltschutz, in denen die großen und größeren Städte mit besonderen Problemen konfrontiert sind. Deshalb ist gerade aus städtischer Sicht die Aufstockung der Städtebauförderungsmittel in den beiden kommenden Jahren positiv zu bewerten. Allerdings muß damit gerechnet werden, daß ab 1988 die Mischfinanzierung in diesem Bereich abgeschafft wird. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich gegen die Aufgabe dieses bewährten Systems der Bundesfinanzhilfen für städtebauliche Maßnahmen ausgesprochen. Nur mit diesem Instrument könne die gesamtstaatliche Bedeutung dieser Aufgabe für die Strukturverbesserung, auch unter den Gesichtspunkten des Umweltschutzes, angemessen betont und ihre Erfüllung gewährleistet werden.

Schwierige Prognose

Es dürfte deutlich geworden sein, daß eine Prognose der kommunalen Investitionsentwicklung heute schwieriger denn je ist. Für 1985 kann mit einer weiteren Verbesserung der in den kommunalen Verwaltungshaushalten erwirtschafteten Eigenfinanzierungsmittel für die Investitionen gerechnet werden. Die Veräußerungserlöse sowie die Beiträge und sonstigen Einnahmen in den Vermögenshaushalten werden dagegen erneut rückläufig sein. Nach den Haushaltsplanungen der Länder ist allerdings erstmals seit 1980 keine weitere Reduzierung, sondern ein leichtes Plus der staatlichen Investitionszuweisungen zu erwarten. Unter dieser Bedingung kann damit gerechnet werden, daß sich in diesem Jahr ein leichter Wiederanstieg der gesamten kommunalen Sachinvestitionen einstellt, auch wenn das 1. Quartal witterungsbedingt nochmals einen Rückgang gebracht hat. In ihrer gemeinsamen Prognose hatten die kommunalen Spitzenverbände zu Jahresbeginn einen Investitionszuwachs von 3,3 % erwartet[6]. Dieser Zuwachs erscheint auch trotz des nochmaligen Rückgangs im 1. Quartal realisierbar; dies setzt allerdings einen deutlichen Investitionsanstieg um durchschnittlich 5 % im weiteren Jahresverlauf voraus. Die Prognose eines stärkeren Zuwachses als +3,3 % konnte allerdings durch die der Prognose zugrunde liegenden Umfrageergebnisse nicht gestützt werden. So ist auch in diesem Jahr noch nicht mit der von uns unter Bedarfsgesichtspunkten für notwendig gehaltenen Rückkehr zu deutlicheren realen Investitionszuwächsen zu rechnen. Für die Erwartung einer nur geringen nominalen Steigerung bzw. annähernden realen Stagnation der kommunalen Investitionen in diesem Jahr spricht auch, daß von den Investitionszuweisungen der Länder nach wie vor kein nennenswerter Impuls zur Aktivierung zusätzlicher Eigenmittel für die Investitionsfinanzierung ausgeht. Der Deutsche Städtetag appelliert schon seit einem Jahr an die Städte, finanzielle Spielräume, soweit sie sich ergeben, zu verstärkter Investitionstätigkeit zu nutzen.

Mittelfristige Perspektive

Die Investitionsentwicklung in den kommenden Jahren ist natürlich noch viel schwerer einzuschätzen, nicht nur wegen der mit der zeitlichen Entfernung zunehmenden Schätzrisiken hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch wegen der Unwägbarkeiten des Verhaltens von Bund und Ländern gegenüber den Kommunen, das ja für die kommunalen Investitionen von zentraler Bedeutung ist. So kann mittelfristig nur eine bedingte Aussage gemacht werden. Auf der Basis der jüngsten mittelfristigen Steuerschätzung und der dabei zugrunde gelegten Annahmen der Bundesregierung über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis 1989 sowie unter Berücksichtigung der in den gegenwärtigen Finanzplanungen der Länder beabsichtigten Zuweisungen an die Kommunen halten die kommunalen Spitzenverbände in den kommenden Jahren eine reale Zunahme der kommunalen Sachinvestitionen für möglich und finanzierbar. Allerdings würden selbst durchschnittliche jährliche Zuwachsraten der nominalen Investitionsausgaben von 6 % die realen Bauinvestitionen der Kommunen bis 1989 nicht einmal annähernd auf das Niveau des Jahres 1977, den Tiefstpunkt der 70er Jahre, sondern nur auf ein Niveau anheben, das in den letzten zwei Jahrzehnten lediglich in den Jahren 1967 und 1968 unterschritten wurde.

Ein solcher Wiederanstieg der kommunalen Investitionen setzt aber – wie gesagt – voraus, daß Bund und Länder diese Entwicklung nicht wieder durch finanzpolitische Entscheidungen zu Lasten der Städte und Gemeinden konterkarieren. Die Städte als Zentren der Wirtschaftstätigkeit messen dabei selbstverständlich – nicht zuletzt im Hinblick auf ihre künftige Investitionsfähigkeit – den mittelfristigen Perspektiven besondere Bedeutung bei, die sich in der Diskussion über die Zukunft des wirtschaftsbezogenen Elements im Gemeindesteuersystem, der Gewerbesteuer, ergeben[7].

---

[6] Vgl. ebenda, S. 99.

[7] Vgl. dazu Hanns Karrenberg: Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 52, Köln 1985.