

Voss, Friedrich; Schmalstieg, Herbert; Schnoor, Herbert

Article — Digitized Version

Steuerreform und Gemeindefinanzen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Voss, Friedrich; Schmalstieg, Herbert; Schnoor, Herbert (1987) : Steuerreform und Gemeindefinanzen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 11, pp. 543-551

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136335>

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.

volumen von mehr als 18 Mrd. DM. Die monatelangen demagogischen Behauptungen der SPD, zur Finanzierung der Steuerreform würden die Mehrwertsteuer und andere Verbrauchsteuern angehoben werden, haben sich als irreführend und falsch erwiesen.

Von der Verwirklichung der jetzt beschlossenen steuerpolitischen Konzeption werden positive Wirkungen auf Risiko- und Leistungsbereitschaft, auf Investitionen und damit auf Wachstum und Beschäftigung ausgehen. Unter Einschluß der bereits 1986 wirksam gewordenen Verkürzung der Abschreibungsdauer für Wirtschaftsgebäude beläuft sich die Bruttoentlastung auf rund 70 Mrd. DM und die Nettoentlastung auf rund 50 Mrd. DM. Damit wird nicht nur die Gesamtsteuerlast dauerhaft um rund 2 1/2 Prozentpunkte des Bruttosozialprodukts abgesenkt, sondern auch ein insgesamt gerechteres und volkswirtschaftlich effizienteres Steuersystem geschaffen.

Die Befürchtungen der kommunalen Spitzenverbände, die Um-

schichtungsmaßnahmen würden den Gemeinden nur zu einem geringen Teil unmittelbar zugute kommen, haben sich ebenfalls als unbegründet erwiesen. Wiederholt hatte die Bundesregierung zugesichert, die Gebietskörperschaftsebenen ausgewogen an den Mindereinnahmen der Steuersenkung zu beteiligen. Da der begrenzte Ausgleich für die Steuersenkungen nun aller Voraussicht nach allein durch den Abbau von Steuersubventionen und Ausnahmetatbeständen erreicht werden kann, ist auch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein angemessener und fairer Ausgleich gewährleistet. Die Ebenen sind in nahezu denselben Anteilen an den Umschichtungsmaßnahmen wie an den Bruttosteuerausfällen beteiligt. Sonderlasten für die Gemeinden wird es nicht geben. Es bleibt bei der bereits genannten Größenordnung für die unmittelbaren Steuermindereinnahmen der Gemeinden von rund 3 Mrd. DM.

Vorbehaltlich der endgültigen Entscheidungen der Koalition ergibt sich folgendes Bild für die Verteilungswirkungen der Steuerreform

1990 auf die Gebietskörperschaften im Entstehungsjahr 1990, d.h. in den ersten zwölf Monaten der vollen Wirksamkeit der Maßnahmen, unabhängig vom Jahr der Kassenwirksamkeit (vgl. Tabelle).

Die Nettomindereinnahmen verteilen sich also nahezu im gleichen Verhältnis auf Bund, Länder und Gemeinden wie die Bruttomindereinnahmen. Somit verlaufen die Nettobelastungen annähernd proportional zu den Anteilen der drei Ebenen an den betroffenen Steuern.

Die geringfügigen Abweichungen von einer exakten Proportionalität gehen zudem automatisch in die Deckungsquotenberechnungen der nächsten Umsatzsteuerverteilung ein und finden dort grundsätzlich Berücksichtigung. Im Verlauf der weiteren Beratungen wird bei einer Feinabstimmung zu prüfen sein, ob und wie weit zusätzliche Ausgleichsregelungen zwischen den Gebietskörperschaften erforderlich sind. Die Bundesregierung wird hierüber in Kürze mit allen Bundesländern und den kommunalen Spitzenverbänden intensive Gespräche führen.

Verteilungswirkungen der Steuerreform nach Gebietskörperschaften im Entstehungsjahr 1990

	Insgesamt		Bund		Länder		Gemeinden ¹	
	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%
1. Steuermindereinnahmen durch Steuerentlastungen = Bruttomindereinnahmen	39,2	100	16,8	42,9	16,8	42,9	5,5	14,1
2. Steuermehreinnahmen durch den Abbau von Steuervergünstigungen	18,2	100	7,9	43,8	7,8	42,9	2,4	13,3
3. Saldo = Nettomindereinnahmen	21,0	100	8,9	42,2	9,0	43,0	3,1	14,8
4. Mehr- (+) und Mindereinnahmen (-) im Vergleich zu vollständig proportionaler Belastung								
			+0,16		-0,01		-0,15	

¹ Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten.

Unterproportionale Belastung

Wenn man nicht auf das Entstehungsjahr, sondern auf die kassenwirksamen Beträge im Rechnungsjahr 1990 abstellt, haben die Gemeinden zunächst einen Steuerausfall zu verzeichnen, der um rund 450 Mill. DM höher liegt, als es ihrem proportionalen Anteil entsprechen würde. Diese Belastung der Gemeinden baut sich aber in den Folgejahren ab und schlägt dann sogar in einen positiven Saldo um.

Dies ist darauf zurückzuführen, daß die die Gemeinden besonders begünstigende Maßnahme – nämlich die Aufhebung der Grundsteuervergünstigung – erst langsam finanzielle Wirkung entfaltet. Die Mehr-

einnahmen der Gemeinden betragen dabei im Entstehungsjahr 500 Mill. DM und im Lauf der Jahre bei voller Wirksamkeit 1 Mrd. DM. Dagegen fallen die Mehreinnahmen aus der erweiterten Kapitalertragsteuer, an der als nicht veranlagter Steuer vom Ertrag nur Bund und Länder beteiligt sind, bereits im Rechnungsjahr 1990 in Höhe von 4 Mrd. DM an.

Durch die Aufhebung der Grundsteuervergünstigung erhalten die Gemeinden ferner einen Ausgleich, der ihnen in Form einer Gemeindesteuer unmittelbar zufließt. Der Forderung der kommunalen Spitzenverbände, zum Ausgleich nicht auf Zuweisungsentscheidungen der Länder angewiesen zu sein, ist damit entsprochen.

Die im Entstehungsjahr grundsätzlich ausgeglichene Lastenverteilung verändert sich auch dann nicht, wenn die mittelbaren Auswirkungen infolge der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder einbezogen werden, wie es die kommunalen Spitzenverbände verlangen. In diesem Fall erhöhen sich die kommunalen Anteile an den Bruttoentlastungen auf 22,3%, an den Ausgleichsmaßnahmen auf 21,5% sowie an den steuerlichen Nettoausfällen auf 23,0%. Im Ergebnis bleibt also auch hier die Proportionalität der Anteile an den Bruttoentlastungen sowie an den Mehreinnahmen bis auf einen Restbetrag von 150 Mill. DM gewahrt. Auch bei dieser Betrachtung zeichnen sich also keine gravierenden Sonderlasten für die kommunale Ebene ab.

Erhöhter Anteil am Gesamteueraufkommen

Wer die Belastbarkeit der Haushaltsebenen von Bund, Ländern und Gemeinden durch Einnahmeverzichte zutreffend bewerten will, muß einen Blick auf die Entwicklung

der Verteilung des Gesamteueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden werfen. Dabei zeigt sich, daß sich die Steuerausstattung des Bundes seit Jahren beständig verschlechtert hat. 1982 betrug der Anteil des Bundes am Gesamteueraufkommen 48,4%; 1987 wird er sich nur noch auf 46,2% belaufen. Demgegenüber hat sich der Anteil der kommunalen Ebene – einschließlich der Stadtstaaten – am Gesamteueraufkommen von 13,5% im Jahr 1982 auf 14,1% im Jahr 1986 erhöht. Die Kommunen werden dieses Niveau auch 1990 halten. Durch die Steuerreform werden also die Gewichte nicht zu Lasten der Kommunen verschoben! Dies ist ein ganz zentraler Aspekt in der Diskussion um die Lastenverteilung.

Aus heutiger Sicht werden die kommunalen Steuereinnahmen bis 1991 auch unter Einbeziehung der Steuersenkung 1990 jahresdurchschnittlich in einer Größenordnung von über 3% steigen. Der Schlüssel für eine Begrenzung der Defizite in allen öffentlichen Haushalten liegt somit weiterhin in einer sparsamen Haushaltspolitik. Gefordert ist staatliche Selbstbeschränkung auf allen Ebenen.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

*Dr. Friedrich Voss, 56, ist
Parlamentarischer Staats-
sektretär im Bundesministe-
rium der Finanzen.*

*Herbert Schmalstieg, 44, ist
Präsident des Deutschen
Städtetages in Köln und
Oberbürgermeister von
Hannover.*

*Dr. Herbert Schnoor, 60, ist
Innenminister des Landes
Nordrhein-Westfalen.*

Entlastungen bei den Sozialhilfeausgaben

Die Bundesregierung steht zu ihrer Mitverantwortung für die Finanzlage aller öffentlichen Haushalte. So hat sie durch eine Reihe von Einzelentscheidungen dazu beigetragen, den Anstieg der Sozialhilfeausgaben der Gemeinden in Grenzen zu halten. Die Wiedereinführung des Kindergeldes für arbeitslose Jugendliche, die Einführung eines einkommensabhängigen Zuschlags zum Kindergeld, die Verbesserung beim Wohngeld und die mehrfache Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes bedeuten bei der Sozialhilfe eine Entlastung, weil indirekte Kosten der Arbeitslosigkeit vom Bundeshaushalt übernommen werden.

Auch in den anstehenden Verhandlungen über die Umsatzsteuer- und bei der Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs wird erkennbar, daß die Bundesregierung Verständnis für die Probleme der anderen staatlichen Ebenen hat. Der Bund hilft durch die Erweiterung der Bundesergänzungszuweisungen von 1,5% auf 2% des Umsatzsteueraufkommens gezielt finanzschwachen Ländern und damit indirekt zugleich ihren Gemeinden.

Wir sehen uns gegenwärtig einem Bündel von Finanzierungsfragen in der Bund-Länder-Gemeinden-Verteilung gegenüber. Der Bund strebt dabei einen gerechten Ausgleich zwischen den Gebietskörperschaften an, die keine Ebene überfordert. Im Ergebnis muß eine angemessene staatliche Aufgabenerfüllung auf den einzelnen Haushaltsebenen mit einer ausgewogenen Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und einer zumutbaren steuerlichen Belastung der Bürger in Einklang gebracht werden.

Herbert Schmalstieg

Ein ergänzender steuerlicher Ausgleich ist notwendig

Mit großer Besorgnis verfolgen die Städte seit den Koalitionsverhandlungen im Februar dieses Jahres die anhaltende Diskussion über die Steuerreform 1990 und ihre Finanzierung. Nachdem bereits im Februar die Entscheidungen über die in dieser Legislaturperiode geplanten Steuerentlastungen gefallen sind und noch vor der Sommerpause das Steuersenkungs-Erweiterungsgesetz 1988 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden ist, scheint nach weiteren Koalitionsverhandlungen im Oktober nunmehr auch weitgehendes Einvernehmen über die beabsichtigte Teilfinanzierung dieser Steuerreform zu bestehen. Damit zeichnet sich inzwischen auch ab, in welchem Maß die Kommunen – nach dem gegenwärtigen Beratungsstand – an den Mehreinnahmen durch die geplanten Teilfinanzierungsmaßnahmen beteiligt wären und in welchem Maß die steuerreformbedingten unmittelbaren Steuerverluste der Städte und Gemeinden und mittelbaren Zuweisungsverluste der Kommunen im Steuerverbund der kommunalen Finanzausgleiche abgeschwächt werden könnten.

Forderungen und Befürchtungen

Der Deutsche Städtetag hat schon frühzeitig gefordert, daß die Städte und Gemeinden an den Einnahmen durch die beabsichtigten Maßnahmen zur teilweisen Finanzierung der Steuerentlastungen zumindest proportional zu dem Anteil ihrer Steuer- und Zuweisungsverluste an den gesamten Mindereinnah-

men durch die Steuerreform beteiligt werden müssen. Nach dem Informationsstand von Ende Oktober muß davon ausgegangen werden, daß die bisherigen Koalitionsvereinbarungen dieser Forderung insbesondere bei den Auswirkungen auf die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden nicht hinreichend Rechnung tragen, vor allem weil – bei geltender Rechtslage – die Städte und Gemeinden am Aufkommen der geplanten „Quellensteuer“ nicht unmittelbar beteiligt würden. Damit ist die zweite Forderung des Deutschen Städtetages nach einem unmittelbar wirkenden, nicht von Zuweisungsentscheidungen der Länder abhängigen steuerlichen Ausgleich nach wie vor aktuell. Ohne diesen ergänzenden steuerlichen Ausgleich würde den Städten und Gemeinden eine überproportionale Last durch die Steuerreform 1990 aufgebürdet.

Während es bis Mitte Oktober keinerlei konkrete Anhaltspunkte darüber gab, wie die beabsichtigte Teilfinanzierung der Steuerreform 1990 in Höhe von 19 Mrd. DM erreicht werden sollte und wie sich diese Finanzierungsmaßnahmen auf die Kommunalfinanzen auswirken würden, waren die Mindereinnahmen durch die geplanten Bruttoentlastungen bereits seit Februar dieses Jahres bekannt. Die Befürchtungen der Kommunen, daß sie nicht ihrem Anteil an den Mindereinnahmen entsprechend auch an den Teilfinanzierungsmitteln partizipieren würden, wurden dadurch genährt, daß lange Zeit Maßnahmen in der Diskussion waren, die sich bei den Kommunen

nicht oder nicht im erforderlichen Maß auswirken (z.B. Verbrauchsteuererhöhungen).

Keineswegs zur Beruhigung der Kommunen beigetragen haben dabei die Versuche des Bundesfinanzministeriums, die finanziellen Konsequenzen der Steuerreform 1990 für die Kommunen herunterzuspielen, indem wesentliche Teile der kommunalen Mindereinnahmen durch die Steuerreform 1990 verschwiegen wurden. Ebenfalls nicht zur Versachlichung der Diskussion beigetragen hat zudem eine Äußerung aus dem Bundesfinanzministerium, die sie der Sünden wider den Konsolidierungsgeist bezichtigte und folgerte, die Kommunen müßten sich durch eine restriktive Ausgabenpolitik die Finanzierungsspielräume für die kommenden Steuersenkungen selbst schaffen.

Steuer- und Zuweisungsverluste

Wie stellen sich nun die steuerreformbedingten kommunalen Mindereinnahmen dar, nachdem sich über die Teilfinanzierung Einvernehmen abzeichnet? Die für 1990 insgesamt, also einschließlich der auf 1988 vorgezogenen Maßnahmen des Steuersenkungs-Erweiterungsgesetzes 1988, geplanten Steuerentlastungen von 44,4 Mrd. DM führen zu unmittelbaren Steuerverlusten der Städte und Gemeinden von 6,4 Mrd. DM und mittelbaren Zuweisungsverlusten der Kommunen im Steuerverbund der kommunalen Finanzausgleiche der Flächenländer von 3,7 Mrd. DM, zusammen also zu kommunalen Mindereinnahmen

von rund 10 Mrd. DM. Dabei rechnen wir die Auswirkungen auf die Gemeindesteuern der Stadtstaaten – im Gegensatz zum BMF – selbstverständlich zu den gemeindlichen Steuerverlusten, zumal dies auch der Praxis des Arbeitskreises Steuerschätzungen beim BMF entspricht.

Die Vorziehung eines Teils dieser Steuerentlastungen auf 1988 im Gesamtvolumen von 5,2 Mrd. DM führt bereits im Jahr 1988 zu kommunalen Steuer- und Zuweisungsverlusten von zusammen 1¼ Mrd. DM. Da sich diese Steuermindereinnahmen 1988 – zusätzlich zur zweiten Stufe des Steuersenkungsgesetzes 1986/88 – auf die Lohn- und Einkommensteuer konzentrieren, wird der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im kommenden Jahr insgesamt nur noch minimal zunehmen; durch die Verluste, die die meisten Städte durch die gleichzeitig stattfindende Neuverteilung dieser gemeindlichen Steuerquelle erfahren, werden diese Einnahmen im kommenden Jahr in vielen Städten unter denen des Jahres 1987 liegen. Zudem ist damit zu rechnen, daß auch die Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen im kommenden Jahr insgesamt allenfalls schwach zunehmen. Die auf 1988 vorgezogenen Maßnahmen müssen fairerweise auch bei Aussagen über die Auswirkungen der gesamten Steuerreform 1990 mitberücksichtigt werden, weil 1990 nicht nur die Auswirkungen der zusätzlich in Kraft tretenden Maßnahmen, sondern natürlich auch die Mindereinnahmen durch die vorgezogenen Maßnahmen von den Städten und Gemeinden verkräftet werden müssen. In dieser Hinsicht unterscheiden wir uns von der Darstellungsweise des Bundes, der jetzt nur noch von den zusätzlichen Maßnahmen des Jahres 1990 spricht.

Die genannten unmittelbaren ge-

meindlichen Steuerverluste von 6,4 Mrd. DM durch die für 1990 geplanten Bruttoentlastungen (einschließlich der Gemeindesteuern der Stadtstaaten) würden sich durch die bisher vereinbarten steuerlichen Subventionsabbaumaßnahmen lediglich um gut 2 Mrd. DM vermindern. Damit hätten die Städte und Gemeinden 1990 per saldo noch Steuerverluste von 4⅓ Mrd. DM zu verkräften, wenn ihnen nicht ein zusätzlicher steuerlicher Ausgleich gewährt wird. Ohne einen derartigen ergänzenden Ausgleich würden die Städte und Gemeinden deutlich unterproportional an den Mehreinnahmen durch die geplante Teilfinanzierung der Steuerreform beteiligt.

Vorliegende Berechnungen

Dieses unbefriedigende Ergebnis ist darauf zurückzuführen, daß das Aufkommen der geplanten „Quellensteuer“ ebenso wie das der bereits bestehenden Kapitalertragsteuer bei der geltenden Rechtslage nicht Bestandteil des fünfzehnprozentigen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wäre. Da das BMF die Einnahmen aus der „Quellensteuer“ brutto auf 5,4 Mrd. DM schätzt, bedeutet die Nichteinbeziehung dieser Steuer in den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, daß den Städten und Gemeinden Steuereinnahmen von 810 Mill. DM vorenthalten würden. Andererseits mindert aber die Einführung der Quellensteuer das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer – nach Schätzungen des BMF um insgesamt 1,1 Mrd. DM –, so daß die Städte und Gemeinden nicht nur keine Mehreinnahmen, sondern sogar Steuermindereinnahmen von 165 Mill. DM durch die Einführung dieser Steuer hätten.

Diese Tatsache wird in den bisher vorliegenden Berechnungsergebnissen des BMF dadurch teilweise

verdeckt, daß den Kommunen durch den Wegfall der zehnjährigen Grundsteuervergünstigung für das Entstehungsjahr 1990 Grundsteuer-mehreinnahmen von ½ Mrd. DM zugerechnet werden, die um rund 400 Mill. DM überhöht sind. Abgesehen davon, daß das BMF hierbei – im Gegensatz zu seiner sonstigen Praxis – auch die Mehreinnahmen bei den Grundsteuern der Stadtstaaten auf der gemeindlichen Ebene erfaßt, rechnet das BMF den Städten und Gemeinden bereits für das Entstehungsjahr 1990 Grundsteuer-mehreinnahmen zu, die erst Mitte der 90er Jahre erreicht werden. Damit bricht das BMF im übrigen mit seiner eigenen Darstellungsweise für das Entstehungsjahr bei sich Jahr für Jahr kumulierenden Steuer-ausfällen, wie sie sich z.B. aus verschiedenen Abschreibungsverbesserungen ergeben haben.

Nach den bisherigen Koalitionsvereinbarungen über die Teilfinanzierung der Steuerreform 1990 würden sich zudem die steuerreformbedingten Zuweisungsverluste der Kommunen im Steuerverbund der kommunalen Finanzausgleiche von 3,7 Mrd. DM um 1,5 Mrd. DM auf 2,2 Mrd. DM reduzieren, wenn die Länder ihre Mehreinnahmen den geltenden Verbundquoten entsprechend anteilig an ihre Kommunen weitergeben und keine eigenen Finanzierungslasten durch die Steuerreform auf die Kommunen abwälzen.

Damit stehen also den unmittelbaren und mittelbaren Mindereinnahmen durch die Bruttoentlastungen der Steuerreform 1990 von zusammen 10 Mrd. DM kommunale Mehreinnahmen durch die geplanten Teilfinanzierungsmaßnahmen – nach dem bisherigen Beratungsstand – von zusammen 3½ Mrd. DM gegenüber. Damit verbleiben kommunale Mindereinnahmen – einschließlich der auf 1988 vorgezoge-

nen Maßnahmen – von insgesamt rund 6½ Mrd. DM.

Steuerlicher Ausgleichsbedarf

Die Städtetags-Forderung, daß die Kommunen an den beabsichtigten Teilfinanzierungsmitteln von 19 Mrd. DM zumindest ihrem unmittelbaren und mittelbaren Anteil an den steuerreformbedingten Mindereinnahmen entsprechend beteiligt werden müssen, hätte eine Reduzierung der unmittelbaren und mittelbaren Mindereinnahmen von zusammen gut 10 Mrd. DM um 4,4 Mrd. DM auf 5⅔ Mrd. DM erforderlich gemacht. Da die bisherigen Koalitionsvereinbarungen aber lediglich eine Reduzierung um 3½ Mrd. DM auf gut 6½ Mrd. zur Folge hätten, verbleibt also noch ein zusätzlicher Ausgleichsbedarf. Wegen der Nichteinbeziehung des Aufkommens der „Quellensteuer“ in den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer muß dieser ergänzende Ausgleich in Form von Steuereinnahmen gewährt werden.

Dies könnte grundsätzlich durch eine unmittelbare Beteiligung der Städte und Gemeinden am Aufkommen der „Quellensteuer“ durch Änderung im § 1 des Gemeindefinanzreformgesetzes geschehen. Diese Lösung würde aber insbesondere im Hinblick auf die geltende Verteilungsregelung für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer größere Probleme aufwerfen als eine Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in seiner bisherigen Abgrenzung. Deshalb wäre eine Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um einen halben Prozentpunkt auf 15,5% vorzuziehen. Diese steuerliche Ausgleichsmaßnahme würde die steuerreformbedingten Mindereinnahmen der Kommunen 1990 per saldo um ca. 900 Mill. DM vermindern. Auch einer Absenkung der an Bund und Länder abzuführen-

den Gewerbesteuerumlage könnte sich der Bundesgesetzgeber für einen Ausgleich von Steuerverlusten der Städte und Gemeinden unmittelbar bedienen. Dabei wäre es aber schwieriger, den spezifischen Problemen strukturschwacher Städte und Gemeinden gerecht zu werden als bei einer Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Das Präsidium des Deutschen Städtetages wird am 10. November dieses Jahres über seine Ausgleichsforderung beschließen.

Schwerwiegende Konsequenzen

Trotz der Auswirkungen der bisher beabsichtigten Teilfinanzierungsmaßnahmen und selbst bei einem ergänzenden steuerlichen Ausgleich führt die Steuerreform 1990 zu so gravierenden Mindereinnahmen, daß schwerwiegende Konsequenzen für die kommunale Aufgabenerfüllung unausweichlich sind.

Die kommunalen Spitzenverbände haben in einer Rechnung für die Sitzung des Finanzplanungsrates Anfang Juni dieses Jahres deutlich gemacht, daß es – nach einem voraussichtlichen Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits auf 4½ Mrd. DM in diesem Jahr – 1988 aufgrund der dann in Kraft tretenden Steuerentlastungen eine deutliche Abschwächung der Einnahmentwicklung und damit eine weitere Zunahme dieses Defizits geben wird. Für die kommunalen Investitionsausgaben wird dabei nicht mehr mit einer weiteren Zunahme, sondern real bereits wieder mit einem Investitionsrückgang gerechnet. Daß diese Rechnung der kommunalen Spitzenverbände dennoch für die gesamten kommunalen Ausgaben von einem durchschnittlichen Zuwachs von gut 3% ausgeht, beruht auf den auch für 1988 und die Folgejahre erwarteten stark überdurchschnittlichen Zusatzbela-

stungen durch soziale Leistungen, insbesondere durch Mehraufwand für die Sozialhilfe, dem sich die Kommunen aus eigener Kraft nicht entziehen können.

Mit dem Inkrafttreten der gesamten Steuerreform im Jahr 1990 ist dann auch eine nominale Reduzierung der kommunalen Investitionen unausweichlich. Zudem geht die genannte Rechnung der kommunalen Spitzenverbände von einem nochmaligen deutlichen Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits im Jahr 1990 aus. Da diese Rechnung für die staatlichen Zuweisungen an die Kommunen ohnehin schon von einer anteiligen Beteiligung an den Teilfinanzierungsmitteln der Steuerreform über den Steuerverbund der kommunalen Finanzausgleiche ausging, ist diese Erwartung inzwischen nur insoweit zu revidieren, als sich die gemeindlichen Steuereinnahmeerwartungen durch die bisherigen Teilfinanzierungsbeschlüsse der Koalition für 1990 und 1991 weniger ungünstig darstellen. Da auch nach Auffassung des BMF mit einer verzögerten Kassenwirksamkeit der Mehreinnahmen der Städte und Gemeinden durch die bisher geplanten Teilfinanzierungsmaßnahmen zu rechnen ist, verbessert sich das Bild der Kommunalfinzen bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums (1991) aber nur unwesentlich. Zudem macht bereits die Entwicklung im Laufe des Jahres 1987 eine Korrektur der Gewerbesteuererwartungen nach unten für 1987 und die Folgejahre erforderlich.

An der tendenziellen Aussage der kommunalen Spitzenverbände vom Mai dieses Jahres hat sich inzwischen also nichts geändert: Durch die steuerreformbedingten Mindereinnahmen wird ein starker Anstieg der kommunalen Finanzierungsdefizite bei gleichzeitigem erneutem

Rückgang der kommunalen Investitionen unvermeidlich sein. Zudem hat diese Rechnung gezeigt, daß eine Begrenzung des kommunalen Ausgabenzuwachses auf jährlich 3% insbesondere wegen der deutlich überdurchschnittlichen Dynamik der Soziallasten durch eine erneute Reduzierung der Investitionen erkauft werden müßte. Die Erwartung weiter mit jährlich 4½ bis 5% zunehmender kommunaler Investitionen trotz Steuerreform, wie sie bisher vom Bund unterstellt wird, ist jedenfalls eine Illusion. Angesichts der inzwischen auf das reale Niveau der frühen 60er Jahre abgesunkenen kommunalen Investitionen wäre aber ein erneuter Investitionsrückgang unter gesamtwirtschaftlichen wie auch unter Be-

darfsgesichtspunkten eine Fehlentwicklung.

Verantwortung des Bundes

Bei diesen Perspektiven für die Gesamtheit aller Kommunen darf aber nicht übersehen werden, daß viele Städte durch die geplanten Steuerentlastungen vor Probleme gestellt werden, die sie selbst bei Einschnitten in ihr Leistungsangebot nicht lösen können. Besonders hart werden die Städte durch die steuerreformbedingten Steuer- und Zuweisungsverluste getroffen, die ohnehin schon Defizite in ihren Verwaltungshaushalten nicht vermeiden können. Da in diesen strukturell benachteiligten Städten hohe und stark zunehmende Soziallasten mit

schwacher Steuerkraft zusammenzutreffen, kommt der von den kommunalen Spitzenverbänden seit Jahren geforderten Übernahme der vollen finanziellen Verantwortung für die Kosten der Arbeitslosigkeit durch den Bund besondere Bedeutung zu. Aber auch seiner Verantwortung für eine bedarfsgerechtere steuerliche Ausstattung der Städte und Gemeinden darf sich der Bundesgesetzgeber nicht entziehen. Mit dem Verweis auf die Zuständigkeit der Länder für den kommunalen Finanzausgleich wird der Bund, der insbesondere durch die gesetzgeberischen Eingriffe in die Gewerbesteuer mitverantwortlich für die großen Finanzprobleme vieler strukturschwacher Städte ist, dieser Verantwortung nicht gerecht.

Herbert Schnoor

Verheerende Folgen für strukturschwache Kommunen

Das vom Bundestag beschlossene Gesetz zur leistungsfördernden Steuersenkung und zur Entlastung der Familie (Steuersenkungsgesetz 1986/88) vom 26. 6. 1985 hat in seiner 1. Stufe im Jahre 1986 bei den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zu einem unmittelbaren Steuerausfall beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von 460 Mill. DM geführt. Da auch der Landesanteil am Einkommensteueraufkommen, an dem die Kommunen über den Steuerverbund mit 23% beteiligt sind, durch das Steuersenkungsgesetz 1986/88 um 1310 Mill. DM ab 1986 niedriger ausfällt, haben die Städte und Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich automatisch zusätzliche Einnahmeverluste von 300

Mill. DM. Insgesamt sind somit für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ab 1986 aus der 1. Stufe des Steuersenkungsgesetzes 1986/88 Einnahmeverluste in Höhe von 760 Mill. DM eingetreten.

In seiner 2. Stufe im Jahre 1988 führt das Steuersenkungsgesetz 1986/88 und das vom Bundestag verabschiedete Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes (Steuersenkungs-Erweiterungsgesetz 1988) vom 22. 7. 1987 zu weiteren Steuerausfällen für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Der unmittelbare Steuerausfall beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer macht 600 Mill. DM aus, der automatische Ausfall im kommunalen Finanzausgleich zusätzlich 380 Mill. DM.

Aus den beiden Stufen des Steuersenkungsgesetzes 1986/88 sowie aus dem Steuersenkungs-Erweiterungsgesetz 1988 werden den nordrhein-westfälischen Gemeinden im Jahre 1988 somit rund 1,7 Mrd. DM an Einnahmen auf Dauer entzogen, nachdem bereits zwischen 1980 und 1986 aus 29 Steuerrechtsänderungen des Bundes per saldo 3,2 Mrd. DM Steuermindererinnahmen für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen eingetreten sind. Ein Einnahmementzug dieser Größenordnung hat bei vielen Städten und Gemeinden längst die Schmerzgrenze erreicht. Es gibt für die Gemeinden kaum noch Möglichkeiten, die durch die Bundesgesetzgebung ausgelösten Einnahmeverluste durch zusätzliche Anpassung

ihrer eigenen Steuerquellen, insbesondere der Gewerbesteuer, zu schließen, weil die Kommunen seit Jahren ihre Einnahmemöglichkeiten zur Aufgabenfinanzierung voll ausschöpfen mußten. Ausgaben in Höhe der entzogenen Einnahmen zu kürzen, ist vor allem Gemeinden in strukturschwachen Landesteilen unmöglich, weil ein in vergangenen Jahren noch vorhandenes Konsolidierungspotential längst aufgezehrt ist.

Problematische Durchschnittsbetrachtung

In der bundesweiten Durchschnittsbetrachtung wird der kommunalen Ebene vom Bund beharrlich eine „gute Finanzlage“ unterstellt. Die im Vergleich zu den staatlichen Ebenen geringeren Finanzierungsdefizite der kommunalen Haushalte in den zurückliegenden Jahren und die positive Entwicklung der Steuereinnahmen bei gleichzeitig geringerer Netto-Neuverschuldung der Kommunen werden als Beweis herangezogen. Auch für die nordrhein-westfälischen Gemeinden könnte ich mit globalen Finanzdaten ein solch oberflächliches Entwicklungsbild zeichnen. Dies wäre aber ein Zerrbild. Es würde die wirklichen finanzwirtschaftlichen Probleme vieler Kommunen, insbesondere in strukturbelasteten und wirtschaftsschwachen Regionen, zu decken.

Tatsache ist vielmehr, daß sich seit Jahren in der inneren Struktur der Kommunalhaushalte problematische Entwicklungen vollziehen, die zu einer dramatischen Auszehrung der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung führen. Viele strukturbelastete Städte (nicht nur in Nordrhein-Westfalen) haben trotz strikter Sparmaßnahmen und Einschränkungen ihrer Leistungsangebote für die Bürger zunehmende Defizite in ihren Verwal-

tungshaushalten, die sie aus eigener Kraft nicht mehr auffangen können; sie leben am Rande des Existenzminimums. Durch erstmals in Nordrhein-Westfalen gesetzlich geregelte Haushaltssicherungskonzepte wird mit ergänzender finanzieller Landeshilfe versucht, besonders belasteten Städten auf dem langen und schwierigen Weg zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs zu helfen. Es wird von den Städten und Gemeinden an allen Ecken und Kanten gespart; keine Ausgabeposition ist tabu. Aber die Kommunen brauchen eine solide und ausreichende Einnahmeausstattung, die ihnen die Finanzierung bestehender Aufgaben und von Zukunftsaufgaben ermöglicht. Und hier nimmt der Bund durch seine Steuerpolitik die Mitverantwortung für eine lebensfähige kommunale Selbstverwaltung nicht wahr.

Zerstörte Haushaltsstruktur

Einige wenige Zahlen belegen, wodurch die innere Struktur der Kommunalhaushalte zerstört wird. Im Zeitraum zwischen 1979 und 1986 sind die gesamten kommunalen Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen zwar von netto 12,8 Mrd. DM auf 18,3 Mrd. DM um 5,5 Mrd. DM oder 46,7% angestiegen. Aber allein die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen, denen sich die Städte und Gemeinden nicht entziehen können, haben im gleichen Zeitraum von 5,6 Mrd. DM auf 9,4 Mrd. DM um rund 3,8 Mrd. DM oder um 67,1% zugenommen. Zwischenergebnisse des Jahres 1987 lassen befürchten, daß sich dieser Trend ungebremst fortsetzt. Allein durch den Ausgabenzuwachs bei den sozialen Leistungen wurden 70% des Einnahmезuwachses der kommunalen Steuern von 1979 bis 1986 aufgezehrt. Sozialhilfempfänger, Dauerarbeitslose, Pfl-

geleistungen für alte und behinderte Menschen, Maßnahmen des Umweltschutzes vor allem bei der Beseitigung sogenannter Altlasten sind wenige Stichworte für erhebliche zusätzliche finanzielle Belastungen, denen sich die Kommunen ohne angemessene Erhöhung ihrer Einnahmen gegenübersehen.

Einzig Gestaltungsmöglichkeit, aus eigener Kraft die Ausgaben zu begrenzen, wären die kommunalen Investitionsausgaben. Seit 1980 sind deshalb die kommunalen Investitionen beständig rückläufig. In Städten der unterschiedlichsten Struktur ist inzwischen ein Investitionsniveau entstanden, das vergleichbar ist mit der Situation zu Anfang der 60er Jahre. Erholungseffekte, ohne daß die Daten zu Beginn der 80er Jahre auch nur annähernd erreicht worden wären, zeigen sich bundesweit erst wieder in den Jahren 1985 und 1986. In Nordrhein-Westfalen war dies aber nur auf Kosten einer Ausweitung der Netto-Neuverschuldung möglich. So steht denn der Steigerung der Bauausgaben im Jahre 1986 von rund 374 Mill. DM eine Ausweitung der Netto-Neuverschuldung der Kommunen in fast gleicher Höhe (389 Mill. DM) gegenüber.

Bei diesen finanzwirtschaftlichen Ausgangsbedingungen und der unzulänglichen Finanzausstattung der Städte und Gemeinden vor allem in strukturschwachen Gebieten werden die für 1990 vorgesehenen Steuerreformmaßnahmen verheerende Folgen für die Kommunen und für die Bürger haben. Für die im Jahre 1990 in Kraft zu setzende Steuerreform der Bonner Koalitionsregierung von CDU/CSU und der FDP sind Steuersenkungen in Höhe von 44,4 Mrd. DM vorgesehen. Durch das Steuersenkungs-Erweiterungsgesetz 1988 sind davon 5,2 Mrd. DM bereits in das Jahr 1988 vorgezogen worden, so daß

für 1990 zusätzliche Steuersenkungen von 39,2 Mrd. DM anstehen. Den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen werden dadurch ab 1990 mehr als 1,5 Mrd. DM beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und automatisch fast 1,1 Mrd. DM im kommunalen Finanzausgleich entzogen. Zusammen stehen den Kommunen ab 1990 demnach mehr als 2,6 Mrd. DM als Einnahmen nicht mehr zur Verfügung.

Überdimensionierte Steuersenkung

Erklärte Absicht der Bonner Koalitionsregierung ist es zwar, von dem für 1990 vorgesehenen Steuerentlastungsvolumen rund 19 Mrd. DM im Bundesgebiet durch Abbau steuerlicher Privilegien und Subventionen wieder auszugleichen. Unter der

Annahme, daß diese Kompensation in der vorgesehenen Größenordnung tatsächlich erfolgt, und unter der aus heutiger Sicht jedoch keineswegs feststehenden Voraussetzung, daß die Kompensation gleichgewichtig den einzelnen Haushaltsebenen zugute kommt, stellt sich für das Jahr 1990 die zusätzliche Belastung der nordrhein-westfälischen Gemeinden auf 760 Mill. DM, unter Einbeziehung von automatischen Minderleistungen im kommunalen Finanzausgleich sogar auf 1,3 Mrd. DM. Wird dieser Einnahmeentzug zu den bereits in Kraft gesetzten Steuersenkungen hinzugerechnet, so wird jedem deutlich, daß die für 1990 vorgesehene Steuersenkung überdimensioniert ist und von den öffentlichen Haushalten, insbesondere den Kommunen, nicht verkraftet werden kann. Bei Durchführung

der Steuerreform 1990 sind die Gemeinden jedenfalls nicht in der Lage, gleichzeitig allen – sich oft widersprechenden – Zielvorgaben des Bundes gerecht zu werden, d.h.

- den Anstieg der Gesamtausgaben auf 3 % zu beschränken,
- die Investitionsausgaben zu erhöhen,
- die Netto-Neuverschuldung zu begrenzen,
- die freiwilligen Leistungen beizubehalten und
- neue Pflichten, insbesondere im Umweltschutz, zu erfüllen.

Vielmehr werden die Kommunen erneut vor Entscheidungen gestellt, die die Attraktivität einer Stadt spürbar verschlechtern und insbesondere zu Lasten sozial schwächerer Bürger gehen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Hans-Georg Blang/Klaus Schöler

RATIONALITÄT DER PREISERWARTUNGEN DEUTSCHER UNTERNEHMEN

Die Annahme rationaler Erwartungen ist ein wesentliches Konstruktionselement von Standardmodellen der Neuen Klassischen Makroökonomik. Sie impliziert, daß gezielte wirtschaftspolitische Maßnahmen in der Regel unwirksam bleiben. Auf welche Weise sich tatsächlich die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte bilden, ist also von zentraler Bedeutung etwa für den Erfolg einer beschäftigungspolitisch orientierten Wirtschaftspolitik. Die Autoren der vorliegenden Studie kommen zu dem Ergebnis, daß sich Rationalität der Erwartungen weder für einzelne Branchen noch für die Gesamtheit des Verarbeitenden Gewerbes im Beobachtungszeitraum zuverlässig nachweisen läßt. Damit scheint die empirische Relevanz von Modellen mit rationalen Erwartungen vorerst ebenso wenig gesichert wie das darauf gegründete Ergebnis der Neuen Klassischen Makroökonomik, wonach systematische Stabilisierungspolitik nicht einmal vorübergehend reale Wirkungen erzeugt.

Großoktav, 96 Seiten, 1987, brosch. DM 47,-

ISBN 3-87895-334-8

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