

Karrenberg, Hanns

Article — Digitized Version

Die Finanzlage der strukturschwachen Städte

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Karrenberg, Hanns (1988) : Die Finanzlage der strukturschwachen Städte, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 6, pp. 302-309

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136408>

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.

Hanns Karrenberg

Die Finanzlage der strukturschwachen Städte

Die Entwicklung der Kommunalfinanzen läßt in diesem und in den kommenden Jahren eine weitere Zunahme der Finanzierungsdefizite insbesondere der strukturschwachen Städte erwarten. Wie groß sind die Defizite? Wo liegen die Hauptursachen dieser Entwicklung? Welche Lösungsansätze gibt es?

Die Kommunen stehen nach einer scharfen Konsolidierungsphase in den Jahren 1981 bis 1984 und einer in den letzten Jahren – zumindest insgesamt – wieder günstigeren finanziellen Entwicklung schon 1988 und erst recht ab 1990 vor einer sich wieder verschlechternden Finanzlage. Charakteristisch für die voraussichtliche Entwicklung der Kommunalfinanzen in diesem und den folgenden Jahren ist insbesondere die steuerreformbedingt schwache Einnahmenentwicklung. Bei weiter überdurchschnittlich wachsenden Soziallasten führt sie zwangsläufig zu zunehmenden Finanzierungsproblemen in den kommunalen Verwaltungshaushalten und unausweichlich zu einem erneuten Rückgang der kommunalen Investitionen.

So kann in diesem Jahr nur noch mit einem durchschnittlichen Einnahmewachstum der Kommunen von 1½% gerechnet werden. Dies wird voraussichtlich schon 1988 zu einem Rückgang der kommunalen Investitionsausgaben führen, deren Entwicklung sich bereits im Verlauf des Jahres 1987 deutlich verlangsamt hatte. Zudem werden die Defizite der Kommunalhaushalte in diesem Jahr weiter zunehmen, und zwar nicht zuletzt aufgrund nach wie vor stark überdurchschnittlich zunehmender Sozialausgaben¹. Diese Entwicklung der Kommunalfinanzen wird sich – so die Alternativrechnung der kommunalen Spitzenverbände für die Sitzung des Finanzplanungsrates am 18. Mai 1988 – im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum fortsetzen.

Die Einnahmenentwicklung der kommenden Jahre ist vor allem dadurch geprägt, daß steuerreformbedingt

1990 – aus heutiger Sicht – nur mit einer Stagnation der gemeindlichen Steuereinnahmen und allenfalls noch mit einer geringfügigen Zunahme der staatlichen Zuweisungen gerechnet werden kann. Da bei unveränderter Verteilung der Sozialhilfelasten die kommunalen Sozialausgaben weiter überdurchschnittlich zunehmen werden, sind mittelfristig, insbesondere 1990, ein beschleunigter Investitionsrückgang und eine weitere Zunahme des Finanzierungsdefizits der Kommunen unausweichlich. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die kommunalen Investitionen aufgrund des beispiellosen Einbruchs der Jahre 1980 bis 1984 heute nach wie vor lediglich auf dem realen Niveau der frühen 60er Jahre liegen.

Das Problem

Die Durchschnittszahlen für die Entwicklung der Kommunalfinanzen verdecken aber die außerordentlich starken Niveau- und Entwicklungsunterschiede zwischen den einzelnen Städten, Gemeinden und Kreisen. Schon die Disaggregation nach Bundesländern, insbesondere aber die Betrachtung einzelstädtischer Daten, wie sie in den Gemeindefinanzberichten des Deutschen Städtetages ausgewiesen werden, machen deutlich, wie groß die Haushaltsprobleme vieler Städte in Regionen mit schwacher Wirtschaftsstruktur schon heute sind und vor welcher Zerreißprobe diese Städte 1990 bei Inkrafttreten der dritten Stufe der Steuerreform stehen werden. Eine große und zunehmende Zahl von Städten ist schon heute nicht in der Lage, ihre laufenden Ausgaben und – wie vom kommunalen Haushaltsrecht gefordert – den

Hanns Karrenberg, 45, Dipl.-Volkswirt, ist Hauptreferent in der Finanzabteilung des Deutschen Städtetages in Köln.

¹ Zur aktuellen Entwicklung der Kommunalfinanzen und insbesondere der städtischen Finanzen sei verwiesen auf Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1988, Städtische Finanzen – An den Grenzen der Belastbarkeit, in: Der Städtetag, Jahrgang 41, NF, 1988, Heft 2, S. 63 ff.

gesamten Schuldendienst aus Einnahmen des Verwaltungshaushalts zu finanzieren. Diese Finanzierungsprobleme in den städtischen Haushalten werden sich in den kommenden Jahren im Zeichen der steuerreformbedingten Mindereinnahmen weiter verschärfen und gerade in ohnehin strukturell benachteiligten Städten erhebliche Einschnitte in das städtische Leistungsangebot erforderlich machen.

Die mangelnde Möglichkeit, im Verwaltungshaushalt aus laufenden Einnahmen die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Mittel zur Finanzierung der Vermögenshaushalte zu erwirtschaften, ist ein zentraler Indikator für die Finanzschwäche einer Stadt. Das kommunale Haushaltsrecht schreibt nämlich vor, daß die Kommunen in ihren Verwaltungshaushalten Überschüsse der Einnahmen (Steuern, Schlüsselzuweisungen der Länder, Gebühren u. a.) über die Ausgaben (Personalausgaben, laufender Sachaufwand, soziale Leistungen, Zinsen u. ä.) zumindest in Höhe der sogenannten Pflichtzuführungen erwirtschaften und den Vermögenshaushalten zuführen müssen. Diese Pflichtzuführungen sollen insbesondere die ordentlichen Schuldentilgungen und damit die Fähigkeit der Kommunen gewährleisten, den gesamten Schuldendienst – also neben den Zinsen im Verwaltungshaushalt auch die Tilgungen im Vermögenshaushalt – dauerhaft aus laufenden Einnahmen zu finanzieren. Erst wenn über diese Pflichtzuführungen und weitere zweckgebundene Zuführungsbestandteile hinaus Mittel des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt abgeführt werden können, verfügt eine Kommune über eine „freie Spitze“, die sie insbesondere zur Eigenfinanzierung von Investitionen, aber auch für zusätzliche Kreditaufnahme nutzen kann. Es ist evident, daß die monetären Handlungsspielräume von Kommunen, die zwar diese Pflichtzuführungen, nicht dagegen eine darüber hinausgehende „freie Spitze“ in ihren Verwaltungshaushalten erwirtschaften können, äußerst begrenzt sind.

Noch prekärer ist allerdings die Lage der Kommunen, die nicht einmal diese Pflichtzuführung erreichen, sondern Defizite in ihren Verwaltungshaushalten ausweisen müssen (sogenannte Fehlbeträge in den Haushaltsrechnungen für abgelaufene Jahre, sogenannte Fehlbedarfe in den Haushalts- und Finanzplänen). Derartige Defizite in den Verwaltungshaushalten müssen nach den Regeln des kommunalen Haushaltsrechts spätestens im übernächsten Jahr nach ihrer Entstehung aus laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushalts abgedeckt werden. Problematischer als das nur vorübergehende Auftreten derartiger Fehlbeträge sind allerdings defizitäre Verwaltungshaushalte als Dauerzustand. Dies ist – wie die Beispiele in Tabelle 1 andeuten

– in Regionen mit wirtschaftsstrukturellen Problemen immer mehr die Regel als die Ausnahme.

Um ein korrektes Maß für die Fähigkeit einer Kommune zu gewinnen, in ihrem Verwaltungshaushalt die Pflichtzuführung (einschließlich sonstiger zweckgebundener Zuführungsbestandteile) oder gar darüber hinausgehende Finanzierungsmittel für den Vermögenshaushalt zu erwirtschaften, bedarf es zudem unter Umständen noch des Abzugs von Mitteln, die dem Verwaltungshaushalt aus dem Vermögenshaushalt zugeführt werden. Denn eine derartige Inanspruchnahme von Mitteln des Vermögenshaushalts zur Finanzierung laufender Ausgaben, zu der sich viele strukturschwache Städte bereits in den frühen 80er Jahren gezwungen sahen, läßt die Finanzierungssituation im Verwaltungshaushalt günstiger erscheinen, als dies die Einnahmesituation des laufenden Jahres rechtfertigt. Durch Rückgriff auf Mittel des Vermögenshaushalts kann nämlich ein Defizit im Verwaltungshaushalt überdeckt werden, das ohne diesen Rückgriff entstanden wäre. Deshalb müssen zur Ermittlung echter „freier Spitzen“ („Erwirtschaftete Investitionsraten“ in Tabelle 1) die Zuführungen vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt nicht nur mit den Pflichtzuführungen (einschließlich sonstiger zweckgebundener Zuführungsbestandteile), sondern auch mit den Zuführungen in umgekehrter Richtung, also vom Vermögens- zum Verwaltungshaushalt, saldiert werden. Sofern sich daraus negative Salden ergeben, wie in den meisten Fällen in Tabelle 1, handelt es sich um Defizite in den Verwaltungshaushalten, die nicht als offen ausgewiesene Defizite erscheinen, solange und soweit sie aus Mitteln des Vermögenshaushalts finanziert werden können. Derartige negative Investitionsraten müssen deshalb mit den ebenfalls in Tabelle 1 ausgewiesenen offenen Fehlbeträgen der Jahresrechnungen bzw. Fehlbedarfen der Haushaltspläne zusammen gesehen werden.

Wo Städte mit besonderen Finanzproblemen regional konzentriert sind, zeigt für den Kreis der unmittelbaren Mitgliedstädte des Deutschen Städtetages die Zusammenstellung von Städten mit defizitären Verwaltungshaushalten in Tabelle 1. Hier sind nach den Ergebnissen der Jahresrechnungen 1986 und 1987 offene Fehlbeträge und meist negative erwirtschaftete Investitionsraten, also durch Zuführungen vom Vermögenshaushalt verdeckte Defizite in den Verwaltungshaushalten aufgeführt². Ergänzt werden diese Ist-Ergebnisse der beiden letzten Jahre durch Haushaltsplanzahlen für 1988, die in

² Zur Relativierung sind in Tabelle 1 für 1987 zusätzlich die Einnahmen des Verwaltungshaushalts aufgeführt.

GEMEINDEFINANZEN

Tabelle 1
Städte mit defizitären Verwaltungshaushalten¹
(in Mill. DM)

Stadt	1986		1987		1988		Nachrichtlich: Einnahmen des Verwaltungs- haushalts 1987
	Fehl- betrag	Erwirt- schaffete Inv.-Rate ²	Fehl- betrag	Erwirt- schaffete Inv.-Rate ²	Fehl- bedarf	Erwirt- schaffete Inv.-Rate ²	
Kiel	- 30,0	- 0,1	-22,1	- 0,9	- 47,6	- 0,7	684,7
Lübeck	- 33,0	- 5,3	-35,1	- 0,0	- 47,3	- 0,0	641,5
Flensburg	- 4,2	-	- 8,0	- 3,4	- 21,5	-	235,3
Neumünster	- 18,2	-	-28,6	-	- 40,1	-	206,3
Braunschweig	- 9,6	-	-25,1	-	- 26,6	-	669,8
Oldenburg (Oldb.)	- 14,0	-	- 5,7	-	- 18,0	- 1,2	371,3
Salzgitter	- 6,3	-	- 3,9	-	- 9,1	-	287,4
Wilhelmshaven	- 27,6	- 2,3	-	- 0,0	- 35,1	0,0	261,3
Goslar	-	- 3,6	-	-12,0	-	0,0	97,9
Köln	-	-	-	- 3,4	-	-34,5	3.078,3
Essen	-	3,1	-64,4	-88,0	- 31,9	-26,9	1.769,0
Dortmund	- 0,2	- 0,0	-	- 0,2	- 49,7	- 0,3	1.811,7
Duisburg	-118,2	-23,1	-65,1	-20,2	-101,0	-36,9	1.537,1
Bochum	- 18,6	-	-28,2	-14,7	- 28,7	-	1.182,2
Bielefeld	-	19,3	-	-21,7	- 25,4	-28,3	909,3
Gelsenkirchen	- 25,9	-12,2	-17,7	- 3,2	- 29,6	- 6,1	869,3
Mönchengladbach	- 38,5	- 1,9	- 5,5	- 3,8	- 20,3	-23,3	754,2
Aachen	-	- 4,8	-	-12,2	-	- 7,4	703,0
Oberhausen	- 50,5	- 3,8	-47,4	- 0,2	- 51,2	- 1,9	569,6
Krefeld	- 3,0	- 6,2	-13,7	- 3,6	- 4,0	- 1,0	687,0
Hagen	- 3,3	- 4,3	-15,0	- 2,9	- 23,2	- 1,6	609,0
Herne	- 1,0	- 0,3	-	5,4	- 10,0	- 0,6	466,3
Solingen	-	0,7	- 5,4	- 1,1	-	0,6	405,9
Neuss	-	- 0,6	- 2,0	- 0,8	-	- 2,5	499,2
Recklinghausen	- 2,3	-10,8	- 2,0	- 0,0	- 9,6	- 0,0	294,2
Bottrop	- 6,6	- 1,6	- 3,3	-	- 5,9	- 0,9	269,6
Siegen	- 10,6	-	- 4,3	-	- 5,0	- 1,1	249,8
Witten	-	6,1	-13,1	- 0,2	- 13,4	- 1,5	234,7
Lünen	- 7,1	- 0,2	- 8,3	-	- 3,8	- 1,0	186,4
Castrop-Rauxel	- 10,7	- 2,7	- 1,0	- 0,7	- 4,7	- 0,4	190,9
Kassel	- 48,0	- 1,7	-35,6	- 0,8	- 20,6	- 3,0	696,1
Offenbach a. M.	- 19,5	- 0,1	-19,1	-12,4	- 32,7	- 3,2	381,3
Gießen	-	- 0,1	- 8,9	- 8,9	- 10,0	- 0,5	249,5
Koblenz	- 2,6	- 0,4	-	13,5	-	- 1,3	320,3
Kaiserslautern	-	- 0,0	- 5,1	- 4,0	-	- 2,8	227,0
Trier	- 13,1	- 8,0	-	-	-	-	281,0
Worms	- 4,3	2,9	- 0,5	2,0	- 11,5	0,0	193,3
Neustadt a. d. W.	- 7,1	- 1,2	- 4,7	- 1,2	- 10,6	- 1,1	110,1
Pirmasens	-	- 1,2	-	-	- 2,3	- 1,4	143,6
Speyer	- 7,2	- 0,9	- 0,2	- 1,1	- 6,3	- 1,9	94,7
Zweibrücken	- 3,3	- 0,9	- 3,4	- 0,9	- 10,6	- 0,8	87,6
Saarbrücken	- 72,1	- 0,0	-87,0	- 0,0	-116,3	- 0,0	656,0
Völklingen	- 63,2	-	-	-	-	-	110,6

¹ 1986 und 1987 Ergebnis der Haushaltsrechnung, 1988 Haushaltsansatz.

² Zuführung zum Vermögenshaushalt abzüglich Pflichtzuführung, sonstige zweckgebundene Zuführungsbestandteile und Zuführung vom Vermögenshaushalt zum Verwaltungshaushalt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Umfrageergebnissen bei den unmittelbaren Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages.

der Regel weiter zunehmende Defizite in den städtischen Verwaltungshaushalten des Jahres signalisieren. Die vorliegenden Defizitzahlen machen deutlich, wie weit die meisten der hier aufgeführten Städte von der Möglichkeit eines ausgeglichenen Verwaltungshaushalts entfernt sind und von welcher schlechter Basis aus sie mit den schwerwiegenden Konsequenzen der Steuerreform 1990 konfrontiert werden³. Angesichts dieser Ausgangslage ist völlig unklar, wie diese Städte mit einer sich weiter verschärfenden Finanzkrise fertig werden sollen, zumal gerade sie bereits in den frühen 80er Jahren ihre Konsolidierungsspielräume nahezu restlos ausgeschöpft haben.

Damit ist die Frage nach den Ursachen der besonderen Finanzprobleme strukturschwacher Städte und nach Lösungsmöglichkeiten aufgeworfen.

Die Hauptursachen

Die Konzentration der Städte mit defizitären Verwaltungshaushalten in Tabelle 1 auf das nördliche und westliche Bundesgebiet weist insbesondere auf wirtschaftsstrukturelle Ursachen für die Finanzprobleme dieser Städte hin. Dies gilt insbesondere für die zum Teil außerordentlich hohen Defizite von Städten in Nordrhein-Westfalen und im Saarland, deren Wirtschaftsstruktur in starkem Maße vom Montanbereich geprägt ist. Für die ebenfalls hoch defizitären Verwaltungshaushalte einiger Küstenstädte ist zweifellos in hohem Maße die Krise der Wertindustrie verantwortlich⁴. Wirtschaftsstrukturelle Probleme wirken sich in den städtischen Verwaltungshaushalten vor allem negativ auf der Einnahmenseite (insbesondere bei der Gewerbesteuer), aber auch in zusätzlichen Ausgabelasten (insbesondere bei der Sozialhilfe) aus.

Daß eine wirtschaftsbezogene Gemeindesteuer die regionalen und lokalen Wirtschaftskraftunterschiede widerspiegelt, liegt im Wesen einer solchen Steuer. Bei der Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form gehen die Aufkommensunterschiede aber weit über das Maß hinaus, das durch Unterschiede der örtlichen Wertschöpfung begründet wäre. Dies ist eine Konsequenz der zahlreichen Gewerbesteuerergriffe des Bundesgesetzgebers seit Mitte der 70er Jahre⁵. Insbesondere die Einschnitte in die gewinnunabhängigen Besteuerungsgrundlagen und die Einschränkungen des Kreises der Steuerpflichtigen haben diese Steuer, die für die Städte als Zentren der Wirtschaftstätigkeit die Hauptsteuerquelle ist, immer stärker abhängig gemacht von den Gewinnen einiger weniger Großbetriebe. Für strukturschwache Städte bedeutete das den fortschreitenden Verlust einer bedarfsgerechten Steuerbasis. Als folgenschwerste Fehl-

entscheidung hat sich dabei die Abschaffung der Lohnsummensteuer erwiesen, die gerade in vielen strukturschwachen Städten eine wichtige Einnahmequelle war. Infolgedessen hat die Abschaffung dieser Steuer vor allem in den Haushalten dieser Städte Dauerschäden erheblichen Ausmaßes verursacht, an denen Bürger und Wirtschaft in diesen Kommunen noch heute leiden. Besonders positive Beschäftigungseffekte, die nach der Argumentation der Lohnsummensteuergegner angesichts der hier weit überdurchschnittlichen Entlastung der Wirtschaft durch die Abschaffung dieser Steuer hätten erwartet werden müssen, sind dagegen gerade in diesen Städten nachweislich nicht eingetreten⁶.

Abweichungen bei der Gewerbesteuerkraft

Infolgedessen ist es nicht verwunderlich, daß unter den Städten, die gemessen am Durchschnitt der jeweiligen Gemeindegrößenklasse eine unterdurchschnittliche Gewerbesteuerkraft aufweisen, ehemalige Lohnsummensteuerstädte sehr stark vertreten sind. Gerade die Eingriffe in die gewinnunabhängigen Bestandteile der Gewerbesteuer, also neben der Lohnsummensteuerabschaffung insbesondere die Halbierung der Hinzurechnungen von Dauerschulden und Dauerschuldzinsen, sind hauptverantwortlich für die stark unterdurchschnittliche Steuerkraft strukturschwacher Städte gegenüber Städten und Gemeinden vergleichbarer Funktion und Größenordnung⁷.

Wie stark die Gewerbesteuerkraft einzelner Städte inzwischen zum Teil unter dem Durchschnitt ihrer Gemeindegrößenklasse liegt, machen folgende Beispiele deutlich (jeweils prozentuale Abweichung des Gewerbesteuergrundbetrages⁸ im Jahr 1986 vom Durchschnitt der jeweiligen Gemeindegrößenklasse):

³ Dabei wären die Fehlbeträge ab 1987 in einigen nordrhein-westfälischen Städten (Duisburg, Gelsenkirchen, Oberhausen, Krefeld, Bottrop, Siegen, Castrop-Rauxel) ohne eine Sonderhilfe des Landes, die ihnen unter strengen Konsolidierungsaufgaben gewährt wurde, noch deutlich höher ausgefallen.

⁴ Die Küstenstädte Bremen und Hamburg fehlen in Tabelle 1, da in den Haushalten der Stadtstaaten die Trennung der kommunalen Anteile und damit die Bildung vergleichbarer Defizite von Verwaltungshaushalten nicht möglich ist.

⁵ Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1987, Städtische Finanzen 87 – Vor neuen Gefahren?, in: Der Städtetag, Jahrgang 40, NF, 1987, Heft 2, S. 72 f.; Hanns Karrenberg: Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 52, Köln 1985, S. 42 ff.

⁶ Ebenda, S. 84 ff.

⁷ Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1988, S. 81.

⁸ Die Grundbeträge sind die um die unterschiedlichen Hebesätze bereinigten Aufkommen (Grundbetrag = Aufkommen : Hebesatz X 100).

GEMEINDEFINANZEN

Städte mit über 500 000 Einwohnern

Dortmund	– 54,2 %
Duisburg	– 53,2 %

Städte mit 200 000 bis 500 000 Einwohnern

Oberhausen	– 55,6 %
Gelsenkirchen	– 44,7 %
Bochum	– 36,3 %
Kiel	– 33,2 %

Städte mit 100 000 bis 200 000 Einwohnern

Bottrop	– 62,1 %
Herne	– 59,9 %
Bremerhaven	– 59,3 %
Hamm	– 40,9 %
Saarbrücken	– 36,2 %
Salzgitter	– 34,8 %
Oldenburg	– 33,7 %
Göttingen	– 33,4 %

Städte mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern

Castrop-Rauxel	– 68,6 %
Wilhelmshaven	– 65,2 %
Cuxhaven	– 60,0 %
Lünen	– 59,6 %
Delmenhorst	– 58,5 %
Neumünster	– 54,4 %
Marburg	– 50,5 %
Moers	– 46,5 %
Gladbeck	– 39,0 %
Hof	– 37,1 %
Kaiserslautern	– 35,1 %
Bayreuth	– 34,6 %

Städte mit 20 000 bis 50 000 Einwohnern

Völklingen	– 87,7 %
Zweibrücken	– 48,0 %
Neustadt a. d. W.	– 43,2 %

Die Unterdurchschnittlichkeit von Niveau und Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens trifft die strukturschwachen Städte um so härter, als sie in der Regel auch zu den Verlierern der in dreijährigen Abständen stattfindenden Neuverteilungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer gehören. Neben den erheblichen Verlusten, die dabei regelmäßig die großen und größeren Städte erleiden⁹, wirkt sich für Städte in Regionen mit wirtschaftsstrukturellen Problemen nachteilig aus, daß der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gemäß Art. 106 Abs. 5 GG nach Maßgabe der Einkommensteuerleistungen der Einwohner verteilt wird. Die Transfereinkommen, die in Städten mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit eine große Rolle spielen, werden dabei also nicht berücksichtigt.

Der überdurchschnittliche Verlust an Steuerkraft macht strukturschwache Städte um so abhängiger von den Finanzausgleichsleistungen der Länder. Die Erfahrung zeigt aber, daß vor allem die Länder mit wirtschaftsstrukturellen Problemen dazu neigen, sich des kommunalen Finanzausgleichs als „Reservekasse“ zur Sanierung des Landeshaushalts zu bedienen¹⁰. Insbesondere die von den Gewerbesteuerergriffen besonders hart betroffenen nordrhein-westfälischen Städte mußten zusätzlich in den vergangenen Jahren immer wieder Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich verkraften.

Belastungen durch Sozialhilfe

Die in der unterdurchschnittlichen Steuerkraft begründeten Einnahmenprobleme treffen in strukturschwachen Städten mit überdurchschnittlichen Problemen im Sozialbereich zusammen. Daß sich die Sozialhilfe hier in den vergangenen Jahren zunehmend zum Sprengsatz in den städtischen Verwaltungshaushalten entwickelt hat, ist insbesondere auf die außerordentlich starken Zusatzbelastungen durch Sozialhilfe für Arbeitslose zurückzuführen. Die Ausgaben für diese Aufgabe, für die die Zuständigkeit eindeutig nicht bei den Städten, sondern beim Bund liegt, sind in Brennpunkten der Arbeitslosigkeit noch viel belastender, als dies die Gesamtbelastung von etwa 3 Mrd. DM deutlich machen kann. Die in Tabelle 2 zusammengestellten Zahlen für die Sozialhilfebelastungen durch Arbeitslosigkeit in einzelnen Städten zeigen, daß die Zuwächse der Sozialhilfe für Arbeitslose inzwischen zwar selbst in strukturstarken Regionen sehr hoch sind. In strukturschwachen Städten war aber das Niveau der Sozialhilfeleistungen für Arbeitslose zwangsläufig schon seit Jahren so hoch, daß sich für die auf die Einwohnerzahl bezogenen Leistungen nach wie vor ein ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle ergibt.

Mitentscheidend für die hohen Haushaltsbelastungen durch Sozialhilfe für Arbeitslose ist die Tatsache, daß inzwischen durchweg die Leistungen für Arbeitslose ohne Ansprüche nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), die pro Fall deutlich höher sind als die ergänzende Sozialhilfe für Bezieher von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld, deutlich überwiegen (vgl. Tabelle 2). Gerade angesichts der starken Unterschiede der Kosten pro Fall ist die Struktur der Arbeitslosen, insbesondere die zunehmende Dauer- und Jugendarbeitslosigkeit

⁹ Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1988, a.a.O., S. 75 ff.

¹⁰ Ebenda, S. 84 ff. und 103 f.

GEMEINDEFINANZEN

Tabelle 2
Städtische Sozialhilfebelastung durch Arbeitslosigkeit – am Beispiel einzelner Mitgliedstädte des Deutschen Städtetages

Stadt	Leistungen der Sozialhilfe für Arbeitslose										
	Insgesamt						darunter für . . .				nachr.:
	1985		1986		1. bis 3. Vierteljahr 1987		Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe		Arbeitslose ohne AFG-Ansprüche		Anteil 1986 an BSHG-Leistungen insges.
	Mill. DM	+/- %	DM/Einw.	Mill. DM	+/- %	1985	1986	1985	1986		
Kiel	8,07	18,89	+ 134,1	77,21	18,86	+ 22,2	24,9	28,2	75,1	71,8	13,6
Braunschweig	18,09	20,13	+ 11,3	81,40	19,02	+ 16,8	.	.	.	.	15,4
Bochum	19,00	22,00	+ 15,8	57,74	17,60	+ 6,7	28,9	31,8	71,1	68,2	12,8
Dortmund	32,10	39,85	+ 24,1	69,93	33,29	+ 14,3	33,7	32,7	66,3	67,3	14,7
Düsseldorf	19,75	33,12	+ 67,7	59,02	41,04	+ 70,6	33,0	25,4	67,0	74,6	17,3
Duisburg	32,97	35,19	+ 6,7	68,12	27,17	+ 8,7	33,6	37,3	66,4	62,7	21,8
Essen	32,44	40,00	+ 23,3	64,76	32,00	+ 6,7	30,6	32,0	69,4	68,0	15,0
Gelsenkirchen	10,81	14,68	+ 35,8	51,62	12,74	+ 18,1	24,3	23,1	75,7	76,9	10,5
Herne	7,16	8,20	+ 14,5	47,81	6,61	+ 14,2	28,5	33,1	71,5	66,9	9,2
Oberhausen	10,43	13,29	+ 27,4	59,84	11,33	+ 24,2	40,4	37,9	59,6	62,1	21,3
Frankfurt a. M.	39,95	46,86	+ 17,3	78,96	35,29	+ 5,3	.	.	.	.	18,1
Ulm	3,71	3,90	+ 5,1	38,84	3,48	+ 18,4	.	.	.	.	24,3
Amberg	0,53	0,62	+ 17,0	14,25	0,46	+ 15,0	8,0	9,4	92,0	90,6	12,8
München	25,42	31,53	+ 24,0	24,84	26,04	+ 12,2	21,5	21,8	78,5	78,2	9,9
Nürnberg	6,42	8,16	+ 27,1	17,49	5,64	+ 11,0	.	.	.	.	7,3

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben der Städte.

keit, für die Sozialhilfebelastung in den städtischen Haushalten stärker maßgeblich als die Entwicklung der gesamten Arbeitslosenzahl.

Lösungsansätze

Die Haushaltsprobleme strukturschwacher Städte liegen also primär bei der Finanzierung der laufenden Leistungen im Verwaltungshaushalt. Die dargestellten Hauptursachen machen deutlich, wo Problemlösungen ansetzen müssen. Lösungsansätze, die es auch strukturschwachen Städten dauerhaft ermöglichen, ihre laufenden Ausgaben aus laufenden Einnahmen zu finanzieren und in ihren Verwaltungshaushalten nicht nur die Pflichtzuführungen zum Vermögenshaushalt, sondern darüber hinaus auch Eigenmittel zur Investitionsfinanzierung zu erwirtschaften, müssen also vorrangig eine Stärkung der Steuerkraft und eine Entlastung von Sozialhilfeausgaben zum Ziel haben.

Für die Städte, in denen die Wirtschaftstätigkeit kon-

zentriert ist, und insbesondere für die Städte in alten Industrieregionen mit heute schwacher Wirtschaftsstruktur kommt einer Reform der Gewerbesteuer zentrale Bedeutung zu. Dabei weisen die Fehlentwicklungen der Vergangenheit den Weg zu den Anknüpfungspunkten und Zielen einer solchen Reform:

Die wirtschaftsbezogene Gemeindesteuer muß stärker, als dies bei der Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form der Fall ist, auch den Städten mit ertragsschwacher Wirtschaft eine angemessene steuerliche Basis gewährleisten und damit zu einem Abbau von – aus der Ertragsstärke der örtlichen Wirtschaft resultierenden – Steuerkraftunterschieden zwischen Städten gleicher Funktion und Größenordnung beitragen. Dies setzt insbesondere die Stärkung der gewinnunabhängigen Elemente voraus.

Die wirtschaftsbezogene Gemeindesteuer muß wieder stärker ihren Funktionen als Ausgleich für Belastungen, die der Standortgemeinde durch die ortsansässige

Wirtschaft erwachsen, und als Interessenklammer zwischen Wirtschaft und Gemeinde gerecht werden. Das erfordert eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen und eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen, insbesondere durch eine Stärkung ihrer objektbezogenen Bestandteile.

- Bei der steuerlichen Ausstattung der Städte und Gemeinden muß wieder stärker der Erfüllung zentralörtlicher Funktionen und spezifisch städtischer Ausgabebelastungen Rechnung getragen werden. Durch Stärkung des an der Wirtschaftstätigkeit anknüpfenden Elements im Gemeindesteuersystem muß einer Überbewertung des Wohnsitzprinzips und der Tendenz zu einer nicht bedarfsgerechten Einnahmennivellierung, die dem geltenden Verteilungsmodus des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer immanent ist, entgegengewirkt werden.
- Dabei ist zur Wahrung der kommunalen Finanzautonomie für die Städte das Hebesatzrecht bei der an der örtlichen Produktion ansetzenden Gemeindesteuer unverzichtbar.

Ersatz der Gewerbesteuer

Der größte Teil der mit der Materie befaßten Wissenschaftler fordert nach wie vor den Ersatz der Gewerbesteuer durch eine gemeindliche Wertschöpfungsteuer, wie er vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium im Jahr 1982 vorgeschlagen worden ist¹¹. Dies wäre aus der Sicht strukturschwacher Städte zweifellos eine gute Lösung. Der Deutsche Städtetag hat im Herbst 1986 mit einstimmigem Beschluß seines Hauptausschusses einen Vorschlag zur Umgestaltung der Gewerbesteuer¹² unterbreitet, der

- den Kreis der Steuerpflichtigen auf alle Unternehmen im Sinne des Umsatzsteuerrechts ausweiten,
- die Besteuerungsgrundlagen weniger gewinnabhängig machen, aber dennoch dem Wunsch der Wirtschaft nach Begrenzung der gewinnunabhängigen Elemente Rechnung tragen,
- durch die Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen

und der Besteuerungsgrundlagen eine Entlastung der heute relativ kleinen Zahl von Gewerbesteuerzahlern ermöglichen und

- den Städten und Gemeinden das ungeschmälerete Hebesatzrecht erhalten soll.

Für eine gute Gemeindesteuer, gerade auch aus der Sicht der strukturschwachen Städte, ist eine Verstärkung der gewinnunabhängigen Elemente unverzichtbar. Dem Widerstand der Wirtschaftsverbände dagegen wird in dem Vorschlag des Städtetages insbesondere durch Begrenzung des Gewichts der Löhne unter den Besteuerungsgrundlagen – alle bei der örtlichen Leistungserstellung entstehenden Einkommen – Rechnung getragen, obwohl die vordergründigen und nicht stichhaltigen Argumente der Interessenvertreter der Wirtschaft – insbesondere die „Job-Killer“-These – nach wie vor nicht akzeptabel sind. Für dieses Entgegenkommen gegenüber den Wirtschaftsverbänden hat der Städtetag allerdings die Kritik des Sachverständigenrates und anderer Wissenschaftler entgegennehmen müssen¹³. Diese Kritik bestätigt, daß die Begrenzung des Gewichts der gewinnunabhängigen Besteuerungsgrundlagen und insbesondere der Lohnsumme in dem Städtetags-Vorschlag ein erhebliches Opfer ist, das nur unter dem Aspekt der Suche eines Kompromisses mit der Wirtschaft gerechtfertigt werden kann.

Der Sachverständigenrat hat wiederholt das Erfordernis der verminderten Gewinnabhängigkeit bei der wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer betont. Deshalb sollten die gewinnunabhängigen Bestandteile im deutschen Steuersystem, auf die nicht völlig verzichtet werden kann, den Städten und Gemeinden reserviert werden. Dagegen zeigen die Plädoyers von Interessenvertretern der Wirtschaft für Lösungen des Gewerbesteuerproblems durch Beteiligung der Städte und Gemeinden an einer zwangsläufig zu erhöhenden Umsatzsteuer, wie vordergründig und überzogen die Kritik an gewinnunabhängigen Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer ist: Die Umsatzsteuer ist der Prototyp der gewinnunabhängigen Steuer, und sie unterscheidet sich hinsichtlich der Chancen ihrer Überwälzung im Preis nicht von einer gemeindlichen Wertschöpfungsteuer. Aus Sicht der Städte und Gemeinden hat allerdings eine gemeindliche Umsatzsteuerbeteiligung einen entscheidenden Nachteil: den Verlust des Hebesatzrechts¹⁴.

¹³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1986/87, Tz. 291; Kurt Schmidt, a.a.O., S. 317 ff.

¹⁴ Zum Standpunkt des Deutschen Städtetages in der Gewerbesteuerfrage und zu den verschiedenen Alternativvorschlägen zur heutigen Gewerbesteuer vgl. Hanns Karrenberg: Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte, a.a.O.; Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzenbericht 1987 und 1988, a.a.O.

¹¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982; Jahres- und Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den vergangenen Jahren; Konrad Littmann: Anmerkungen zur Wertschöpfungsteuer; und Kurt Schmidt: Alternativen zur Gewerbesteuer, Referate gehalten anlässlich des Wissenschaftsforums des Deutschen Städtetages „Städte und Steuern“ am 26./27. 11. 1987 in Münster, in: Der Städtetag, 41. Jahrgang, NF, 1988, S. 314 ff.; Die Reform des Gemeindesteuersystems, Vorschläge des Kronberger Kreises, Frankfurter Institut, Argumente zur Wirtschaftspolitik Nr. 17/März 1988.

¹² Vorschlag des Deutschen Städtetages zur Umgestaltung der Gewerbesteuer, in: Der Städtetag, 39. Jahrgang, NF, 1986, Heft 12, S. 776 ff.

Neben einer Gewerbesteuerreform drängt sich angesichts der heute und in den kommenden Jahren sehr hohen und örtlich außerordentlich unterschiedlichen Arbeitslosigkeit eine Überprüfung der Verteilungsmodalitäten für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf. Denn mit dem geltenden Verteilungsmaßstab werden die örtlichen Einkommen der Bürger durch die Lohn- und Einkommensteuer heute viel unvollständiger erfaßt als zu Zeiten der Einführung des gemeindlichen Einkommensteueranteils. Durch den in strukturschwachen Städten besonders ausgeprägten Ersatz von steuerpflichtigen Arbeitseinkommen durch im wesentlichen steuerfreie Transfereinkommen stellt sich die Frage, ob über die nach Art. 106 Abs. 5 GG allein maßgeblichen einkommensteuerpflichtigen Einkommen hinaus Transfereinkommen bei der Ermittlung des Verteilungsmaßstabs für diese gemeindliche Steuerquelle berücksichtigt werden können. Allerdings wirkt ein derartiger Lösungsansatz nicht unerhebliche Probleme auf¹⁵.

Verantwortung des Bundes

Zudem bestätigen gerade die hohen Sozialhilfebelastungen der ohnehin strukturell benachteiligten Städte in den Brennpunkten der Arbeitslosigkeit die dringende Notwendigkeit der seit Jahren von den kommunalen Spitzenverbänden geforderten Übernahme der vollen finanziellen Verantwortung für die Kosten der Arbeitslosigkeit durch den Bund. Hierzu ist eine Harmonisierung der unterschiedlichen Leistungsniveaus bei der Sozialhilfe und der Arbeitslosenunterstützung erforderlich. Da die Städte mit dieser sachgerechten und ursachenbezogenen Forderung bisher ebensowenig weitergekommen sind wie mit der Forderung nach versicherungsrechtlicher Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit im Alter, verdient der inzwischen von sieben Ländern getragene sog. Albrecht-Plan trotz der damit verbundenen Probleme die grundsätzliche Unterstützung gerade der strukturschwachen Städte, auch wenn dies zweifellos nur eine Second-best-Lösung wäre¹⁶.

Der Bundesgesetzgeber trägt also als Steuergesetzgeber und im Rahmen seiner Zuständigkeit für die sozialen Leistungssysteme eine zentrale Verantwortung für die dringende Lösung der Finanzprobleme struktur-

schwacher Städte. Von Bundesseite wird allerdings in dieser Hinsicht meist auf die Verantwortung der Länder verwiesen, im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche den Unterschieden in Finanzbedarf und Finanzkraft der Kommunen und damit auch den Problemen strukturschwacher Städte Rechnung zu tragen. Diese Verantwortung der Länder ist unbestritten, allerdings kein Argument gegen eine Verantwortung des Bundesgesetzgebers in den genannten Bereichen.

Kommunaler Finanzausgleich

Die hohen und dauerhaften Defizite in den Verwaltungshaushalten strukturschwacher Städte, wie sie in Tabelle 1 dargestellt sind, machen allerdings deutlich, daß die kommunalen Finanzausgleiche in den Ländern, in denen diese Städte konzentriert sind, ihre Haushaltsprobleme offensichtlich nicht lösen. Dies wirft die Frage auf, ob die Verteilungsmodalitäten in den kommunalen Finanzausgleichen den besonderen Problemen strukturschwacher Städte hinreichend Rechnung tragen. Soziallastenansätze haben erfreulicherweise in den vergangenen Jahren zunehmend Einzug in die kommunalen Finanzausgleiche gehalten. Defizite, wie sie nach der Darstellung in Tabelle 1 nach wie vor bestehen, konnten damit aber nicht verhindert werden.

Ansätze verstärkter Hilfsbereitschaft speziell für strukturschwache Städte sind allerdings vorhanden. So hat man offenbar in Schleswig-Holstein erkannt, daß die Dauerdefizite der dortigen vier kreisfreien Städte ohne besondere Hilfen des Landes nicht abgebaut werden können. In Nordrhein-Westfalen hat das Land im Gemeindefinanzierungsgesetz 1987 einigen hoch defizitären Städten Sonderhilfen gewährt, allerdings unter sehr strikten Konsolidierungsaufgaben. Dagegen hat das Land Nordrhein-Westfalen bei seinen Überlegungen zur Reform des Verteilungssystems im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 1988 Chancen verpaßt. Eine Expertenkommission des Innenministers hatte dem Land einen sachgerechten Weg gewiesen, der gerade den zahlreichen strukturschwachen Städten in diesem Land eine überfällige Verbesserung der Finanzausgleichsleistungen in Aussicht stellte. Um so ernüchternder mußte es gerade für diese Städte sein, daß diese Vorschläge der Expertenkommission nicht konsequent und zügig umgesetzt worden sind¹⁷. Nicht zuletzt wegen der unsicheren Zukunft der in der Verantwortung des Bundesgesetzgebers liegenden Reformen des Gemeindesteuersystems und der Verteilung der Sozialhilfefasten kommt aber der stärkeren Berücksichtigung der Finanzprobleme strukturschwacher Städte im Finanzausgleich besondere Bedeutung zu.

¹⁵ Hanns Karrenberg: Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte, a.a.O., S. 99 f.; Uwe Steckert: Zur Verteilungswirkung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer; und Rudolf Hickel: Zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als städtische Einnahmequelle – Erfahrungen und Reformvorschläge, in: Der Städtetag, 41. Jahrgang, NF, 1988, Heft 5, S. 321 ff.

¹⁶ Vgl. dazu Herbert Schmalstieg: Sozialhilfe: Sprengsatz in den städtischen Etats, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 5, S. 240 f.

¹⁷ Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1988, a.a.O., S. 106 ff.