

Karrenberg, Hanns

Article — Digitized Version

Städtische Finanzen vor schweren Belastungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Karrenberg, Hanns (1993) : Städtische Finanzen vor schweren Belastungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 11, pp. 571-578

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137062>

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

Städtische Finanzen vor schweren Belastungen

Die Kommunen klagen gegenwärtig über gravierende Finanzprobleme, von denen erwartet wird, daß sie sich in den nächsten Jahren noch erheblich verschärfen. Auf welche Faktoren sind diese Finanzprobleme im einzelnen zurückzuführen? Welche Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen?

Zu Beginn dieses Jahres zeichnete sich bereits ab, daß es nach drei Jahren einer – nicht zuletzt infolge der deutschen Einheit – über Erwartungen guten Einnahmementwicklung des Bundes, der alten Länder und ihrer Kommunen 1993 zu einer deutlichen Verschlechterung kommen werde. So ging unsere Prognose vom Jahresbeginn für die kommunale Haushaltsentwicklung im alten Bundesgebiet bereits von einer Halbierung des durchschnittlichen Einnahmewachstums auf 4,2% und – bei bereits rückläufigen Investitionsausgaben – von einem ebenfalls stark verlangsamten Ausgabenzuwachs (+ 4,4%) aus. Die Entscheidungen für die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen standen zwar noch aus; die seinerzeit gehandelten Größenordnungen für die längerfristig notwendigen Transfers aus dem alten Bundesgebiet in die neuen Länder ließen aber keinen Zweifel mehr an dem unausweichlichen Kurswechsel in der Finanzpolitik aufkommen. Für die Städte galt dies um so mehr, als Bund und Länder ihnen kurz zuvor durch Bundesgesetz gewaltige Zusatzbelastungen im Bereich der Kindertageseinrichtungen auferlegt hatten¹.

Seitdem haben sich die Konjunkturprognosen und mit ihnen die kurz- und mittelfristigen Steuereinnahmeerwartungen weiter verschlechtert. Inzwischen haben Bund und Länder – unter Ausschluß der Kommunen – in den Solidarpakt-Verhandlungen eine Einigung über die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen erzielt, so daß nun auch die Größenordnungen der Zusatzbelastungen der alten Länder und ihrer Kommunen ebenso wie die der Transfers, mit denen die neuen Länder

einschließlich ihrer Kommunen längerfristig rechnen können, bekannt sind. Allerdings stellt der Bund diesen Solidarpakt-Kompromiß schon kurz danach mit seinen „Sparbeschlüssen“, die zu massiven Lastenabwälzungen auf die Sozialhilfeträger führen, wieder in Frage.

Zunehmende Belastung der Kommunen

So sind die Kommunal Finanzen in den alten Ländern derzeit und vor allem in den kommenden Jahren durch ein außergewöhnliches Zusammentreffen gravierender Belastungen gekennzeichnet. Maßgeblich für die dramatische Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die kommunalen Haushalte in den alten Ländern sind vor allem

- der gegenwärtige Konjunkturrückgang, der tiefer und länger ausfällt als von den Konjunkturexperten ursprünglich erwartet,
- zunehmende Probleme der deutschen Wirtschaft und des Wirtschaftsstandortes Deutschland im internationalen Wettbewerb,
- schmerzhaft strukturelle Anpassungsprozesse mit schwerwiegenden Konsequenzen für den Arbeitsmarkt – auch in bisher unproblematischen Branchen und Regionen,
- massive Zusatzbelastungen der Kommunen durch bundesgesetzliche Regelungen (insbesondere Rechtsanspruch auf Kindergartenplatz) und Abwälzung von Lasten auf die Kommunen (insbesondere „Kommunalisierung“ der Langzeitarbeitslosigkeit durch das „Sparpaket“ des Bundes),

Hanns Karrenberg, 50, Dipl.-Volkswirt, ist Hauptreferent in der Finanzabteilung des Deutschen Städtetages in Köln.

¹ Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1993, Städtische Finanzen '93 – Vor dem Kurswechsel, in: der städtetag, 46. Jg. NF 1993, Heft 2 (auch als Sonderdruck), S. 60 ff.

□ eine Massierung gravierender Steuerpakete mit der Folge von Mindereinnahmen (aktuell Standortsicherungsgesetz), ausbleibenden Mehreinnahmen (aktuell Zinsabschlag) und fortgesetzten Eingriffen in die wichtigste städtische Steuerquelle (aktuell Steueränderungsgesetz 1992) statt der vom Städtetag seit Jahren geforderten Reform des Gemeindesteuersystems sowie

□ insbesondere die erheblichen und langfristigen Zusatzbelastungen infolge der deutschen Einheit aufgrund der im Solidarpaket-Kompromiß vereinbarten langfristigen Transfers vom alten Bundesgebiet in die neuen Länder.

Risiken bergen darüber hinaus

□ bisher noch kontroverse politische „Großprojekte“ wie die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und

□ die bisher nicht einschätzbaren Entscheidungen der kommenden Jahre in den Ländern über die Zuweisungsgewährung an die Kommunen.

□ Ungewiß ist auch noch das „Schicksal“ der Pflegeversicherung und damit die daraus erwartete Entlastung der Kommunen bei der Sozialhilfe.

Die ostdeutschen Städte und Gemeinden bleiben auch in den nächsten Jahren aufgrund ihrer sehr geringen Steuerkraft „am Tropf“ der Länder. Das gilt für ihre laufende Aufgabenerfüllung wie für ihre Investitionen. Das Solidarpaket-Ergebnis versetzt die neuen Länder zwar in die Lage, aus den erheblich erhöhten Transfers aus dem alten Bundesgebiet auch die Zuweisungen an ihre Kommunen – dem großen Finanz- und vor allem Investitionsbedarf der ostdeutschen Kommunen entsprechend – massiv aufzustocken. Nach dem Wegfall des Fonds „Deutsche Einheit“, dessen Leistungen kraft Einigungsvertrag zu 40% den Kommunen zustehen, ist das finanzielle Schicksal der ostdeutschen Städte, Gemeinden und Kreise ab 1995 aber noch stärker in die Hände ihrer Länder gelegt.

Das Ergebnis der Solidarpaket-Verhandlungen bestimmt also in den kommenden Jahren ganz wesentlich die Entwicklungen der Länder- und Kommunalfinanzen in West und Ost. Das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) ordnet die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen unter Einbeziehung der neuen Länder ab 1995 neu. Noch bis 1994 übernehmen der Fonds „Deutsche Einheit“ und die Übergangsregelung für die Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern

die Ausgleichsfunktion zwischen den alten und den neuen Ländern.

Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“

Der Fonds war ursprünglich in Erwartung einer schon bald sehr positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern degressiv gestaltet. Da sich diese Erwartung nicht bestätigt hat, war bereits für die Jahre 1992 bis 1994 eine Aufstockung des Fondsvolumens erfolgt, insbesondere durch Reservierung der Einnahmen aus der Umsatzsteuersatzanhebung zum 1.1.1993 für diesen Zweck. Mit dieser ersten Aufstockung konnte zwar das Fondsvolumen für 1992 (33,9 Mrd. DM) annähernd auf dem Niveau von 1991 (35 Mrd. DM) stabilisiert werden. Für 1993 und 1994 blieben die Fondsleistungen jedoch rückläufig.

Deshalb haben sich Bund und Länder im Rahmen des Solidarpakts für eine weitere Aufstockung des Fonds um 3,705 Mrd. DM im Jahr 1993 und 10,7 Mrd. DM im Jahr 1994 entschieden. Damit werden die Fondsleistungen auch in diesen beiden Jahren mit 35,2 Mrd. DM bzw. 34,6 Mrd. DM etwa auf dem Niveau der Vorjahre stabilisiert. Entgegen der überwiegenden Kreditfinanzierung des Fonds in seiner ursprünglichen Konstruktion, durch die – auch in den westdeutschen Kommunen – die höchsten Finanzierungsbeiträge erst 1995 erreicht werden und dann in Abhängigkeit von der Zinsentwicklung noch mindestens zwei Jahrzehnte auf diesem Höchsthiveau verbleiben, werden die im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramm-Gesetzes beschlossenen neuen Aufstockungen des Fonds in den Jahren 1993 und 1994 durch Bareinzahlungen in diesen Jahren finanziert. Diese zusätzlichen Finanzierungsbeiträge von Bund, alten Ländern und ihren Kommunen gehen also voll zu Lasten der Haushaltsjahre 1993 und 1994 und erhöhen nicht die Annuitäten des Fonds (vgl. Tabelle 1).

Neuordnung des Finanzausgleichs ab 1995

Die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 gibt im einzelnen Tabelle 2 für die alten und die neuen Länder wieder²:

□ Die wichtigsten Umverteilungseffekte resultieren aus der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich und in die Regelung für die Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern bei gleichzeitiger Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder von 37% auf 44% (Tabelle 2 Spalten 1-1b).

□ Außerdem gewährt der Bund den Ländern – vor allem den neuen Ländern – in einem erheblichen Umfang unter-

² Vgl. im einzelnen Hanns Karrenberg: Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – Die Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen in West und Ost, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 43 Jg. 1993, Heft 9, S. 194 ff.

schiedliche Bundesergänzungszuweisungen (Tabelle 2 Spalte 2).

□ Für die Kommunen in den neuen Ländern besonders wichtig sind die Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der neuen Länder und ihrer Kommunen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (Tabelle 2 Spalte 3).

□ Überproportionale Belastungen finanzschwacher Länder im alten Bundesgebiet aufgrund der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich werden übergangsweise teilweise ausgeglichen (Tabelle 2 Spalte 5). Diese Ausgleichsbeiträge werden formal über den Fonds „Deutsche Einheit“ abgewickelt. Sie sind bei der Neuberechnung der Fondsfinanzierung ab 1995 in Tabelle 1 berücksichtigt und für die starken Veränderungen der Finanzierungsanteile der einzelnen Länder verantwortlich.

□ Zur Schließung einer zuletzt noch strittigen Finanzierungslücke haben die alten Länder vom Bund Annuitäten des Fonds „Deutsche Einheit“ in Höhe von jährlich 2,1 Mrd. DM übernommen (Tabelle 2 Spalte 6). Auch sie sind in Tabelle 1 ab 1995 berücksichtigt.

□ Zusammen haben die alten Länder und ihre Kommunen durch diese Neuregelungen ab 1995 Zusatzlasten von über 15 Mrd. DM (ohne Bundesergänzungszuweisungen für Haushaltsnotlagen Bremen und Saarland

rund 18,5 Mrd. DM) zu tragen (Tabelle 2 Spalte 7). Diese Belastungen treten zu den ursprünglichen Finanzierungsbeiträgen zum Fonds „Deutsche Einheit“ hinzu, die aufgrund der Kreditfinanzierung noch langfristig auf Höchstniveau bestehen bleiben.

□ Die neuen Länder erhalten (einschließlich Berlin) mit 57,5 Mrd. DM ab 1995 erheblich höhere Transfers aus dem alten Bundesgebiet als bis 1994 selbst unter Berücksichtigung der Fonds-Aufstockungen (Tabelle 2 Spalte 7). Zudem werden diese Hilfen nach dem Föderalen Konsolidierungsprogramm-Gesetz langfristig gewährt.

Folgen für die westdeutschen Kommunen

Zu den Fondsfinanzierungsbeiträgen der alten Länder werden die Kommunen zu bundesdurchschnittlich 40% – bei landesspezifischen Abweichungen von dieser Quote – herangezogen, und zwar zur Hälfte zu Lasten der Städte und Gemeinden durch Anhebung der Gewerbesteuerumlage (vgl. Tabelle 3) und im übrigen zu Lasten der Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Wie hoch die Finanzierungsbeiträge der westdeutschen Kommunen zu Lasten der alten Länder durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1995 sein werden, liegt nun in den Händen der Länder. Den alten Ländern ist es gelungen, in das Föderale Kon-

Tabelle 1
Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ 1993 bis 1997¹

Bezeichnung	1993		1994		1995		1996		1997	
	Mill. DM	%								
Ursprüngliche Fonds-Annuitäten	7 500		9 000		9 500		9 500		9 500	
Baraufstockung	+ 3 705		+ 10 700							
Fonds-Finanzierung insgesamt	11 205		19 700		9 500		9 500		9 500	
davon:										
Finanzierungsbeiträge der Länder und Kommunen	5 825		9 850		4 750		4 750		4 750	
Übernahme von Annuitäten des Bundes					+ 2 100		+ 2 100		+ 2 100	
Finanzierungsbeiträge der Länder und Kommunen insgesamt	5 825		9 850		6 850		6 850		6 850	
	Mill. DM	%								
davon:										
Nordrhein-Westfalen	1 615	27,7	2 717	27,6	2 176	31,8	2 160	31,5	2 145	31,3
Bayern	1 068	18,3	1 796	18,2	1 438	21,0	1 428	20,8	1 418	20,7
Baden-Württemberg	931	16,0	1 568	15,9	1 250	18,2	1 241	18,1	1 233	18,0
Niedersachsen	667	11,5	1 121	11,4	244	3,6	270	3,9	296	4,3
Hessen	550	9,4	923	9,4	732	10,7	727	10,6	722	10,5
Rheinland-Pfalz	341	5,9	574	5,8	342	5,0	345	5,0	348	5,1
Schleswig-Holstein	243	4,2	408	4,1	145	2,1	152	2,2	157	2,3
Saarland	33	0,6	86	0,9	33	0,5	37	0,5	40	0,6
Hamburg	154	2,6	258	2,6	235	3,4	234	3,4	232	3,4
Bremen	25	0,4	64	0,6	25	0,4	28	0,4	31	0,5
Berlin	198	3,4	333	3,4	228	3,3	228	3,3	228	3,3

¹ Unter Berücksichtigung des Föderalen Konsolidierungsprogramm-Gesetzes und der Steuerschätzung vom 10.-14. Mai 1993.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Berechnungen des Finanzministeriums Baden-Württemberg.

GEMEINDEFINANZEN

solidierungsprogramm-Gesetz eine bundesgesetzliche Regelung hineinzubringen, auf die sie sich nun in den Auseinandersetzungen mit ihren Kommunen berufen. Dabei war den Ländern die Finanzierungsregelung des Fonds „Deutsche Einheit“ auch Vorbild für die Finanzierungsbeitrag der Kommunen an den Belastungen der alten Länder durch die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Auch zu diesen Belastungen wollen die Länder ihre Kommunen auf Dauer mit einer bundesdurchschnittlichen Quote von rund 40% – wiederum bei landesspezifischen Abweichungen von dieser Quote – heranziehen. Sie haben zudem – mit Zustimmung des Bundes – durch bundesgesetzliche Regelung im Förderalen Konsolidierungsprogramm-Gesetz sichergestellt, daß von vornherein davon sogar 60% (bei steigenden Quoten in den Folgejahren) durch Anhebung der Gewerbesteuerumlage erbracht werden. Zu diesem weit-

gehenden Eingriff in ihre finanziellen Grundlagen sind die Kommunen im Gesetzgebungsverfahren – entgegen den Usancen – nicht gehört worden.

Geregelt wird dies über diverse Veränderungen des sogenannten Vervielfältigers, der zur Berechnung der Gewerbesteuerumlage dient³. Einen Überblick über die Entwicklung dieses Vervielfältigers und seine einzelnen Bestandteile in den Jahren 1993 bis 1997 gibt Tabelle 3. Im Ergebnis erhöht sich für die Gesamtheit der westdeutschen Städte und Gemeinden der Anteil der Gewerbesteuerumlage am Gewerbesteueraufkommen von derzeit unter 8% auf rund 21% im Jahr 1995.

³ Die Gewerbesteuerumlage wird nach folgender Formel berechnet: Örtliches Gewerbesteueraufkommen dividiert durch den örtlichen Gewerbesteuerhebesatz multipliziert mit dem jeweils bundesgesetzlich festgelegten Vervielfältiger (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 2
Finanzielle Auswirkungen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995¹

Land	Länderfinanzausgleich/Umsatzsteuerverteilung		Bundesergänzungszuweisungen ⁴	Finanzhilfen für Investitionen ⁵	Zusammen (Spalte 1 bis Spalte 3)	Ausgleichsbeiträge Fonds „Deutsche Einheit“ ⁶	Erhöhter Länderbeitrag zum Fonds „Deutsche Einheit“ ⁷	Insgesamt (Spalte 4 bis Spalte 6)
	Zusammen	davon: Länderfinanzausgleich ²						
	1	1a	2	3	4	5	6	7
Mrd. DM								
Nordrhein-Westfalen	-4,61	-3,89	-0,72		-4,61	-0,32	-0,57	-5,49
Bayern	-2,93	-2,36	-0,57		-2,93	-0,21	-0,37	-3,52
Baden-Württemberg	-2,95	-2,53	-0,41		-2,95	-0,18	-0,32	-3,45
Niedersachsen	-1,22	-0,85	-0,37	-0,82	-2,04	0,53	-0,24	-1,75
Hessen	-1,78	-1,53	-0,24		-1,78	-0,11	-0,19	-2,07
Rheinland-Pfalz	-0,72	-0,54	-0,19	0,07	-0,66	0,05	-0,12	-0,73
Schleswig-Holstein	-0,39	-0,26	-0,13	-0,15	-0,54	0,13	-0,08	-0,49
Saarland	-0,32	-0,20	-0,12	1,67	1,36	0,08	-0,03	1,40
Hamburg	-0,51	-0,44	-0,07		-0,51	-0,03	-0,08	-0,62
Bremen	-0,22	-0,19	-0,03	1,83	1,61	0,06	-0,02	1,64
Alte Länder (ohne Berlin)	-15,64	-12,78	-2,86	2,60	-13,04		-2,03	-15,07
Sachsen	9,20	2,81	6,39	4,59	1,73	15,52		15,52
Sachsen-Anhalt	5,51	1,64	3,86	2,93	1,04	9,48		9,48
Thüringen	4,95	1,51	3,44	2,68	0,95	8,58		8,58
Brandenburg	4,87	1,49	3,39	2,65	0,94	8,46		8,46
Mecklenburg-Vorpommern	3,72	1,17	2,55	2,02	0,70	6,44		6,44
Berlin	3,99	4,16	-0,17	3,80	1,26	9,05	-0,07	8,98
Neue Länder (einschl. Berlin)	32,24	12,78	19,46	18,68	6,60	57,53	-0,07	57,46
Bundesgebiet	16,60		16,60	21,28	6,60	44,48	-2,10	42,38

¹ Auf der Basis des Förderalen Konsolidierungsprogramm-Gesetzes (FKPG) und der Steuerschätzung vom Mai 1993. ² Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich. ³ Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder auf 44% und Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern (einschl. neue Länder). ⁴ Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ), Sonderbedarfs-BEZ, Übergangs-BEZ, BEZ wegen überdurchschnittlicher Kosten politischer Führung und der zentralen Verwaltung sowie BEZ für Haushaltsnotlagen Bremen und Saarland. ⁵ Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der neuen Länder und ihrer Kommunen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (Art. 36 FKPG). ⁶ Ausgleich überproportionaler Belastungen finanzschwacher Länder durch die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich, wird abgewickelt über die Finanzierungsbeiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“. ⁷ Übernahme bisheriger Bundesannuitäten durch die alten Länder in Höhe von jährlich 2,1 Mrd. DM.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Berechnungen des Finanzministeriums Baden-Württemberg.

Diese Anhebungen der Gewerbesteuerumlage gehen einseitig zu Lasten der großen und größeren Städte, in denen die Wirtschaftstätigkeit und damit die Gewerbesteuer konzentriert ist. Die ohnehin vom geltenden Gemeindesteuersystem begünstigten Gemeinden im Umland der Kernstädte, deren Hauptsteuerquelle der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist, werden dagegen geschont.

Ob diese „Primärwirkungen“ durch Lastenverteilungsregelungen im kommunalen Finanzausgleich korrigiert werden, hängt von der Entscheidung der einzelnen Länder ab. Aus städtischer Sicht ist eine Korrektur dieser einseitigen „Primärwirkungen“ unverzichtbar. Als Beispiel kann hier das nordrhein-westfälische Solidarbeitragsgesetz dienen, das letztlich eine Verteilung der kommunalen Finanzierungslasten durch den Fonds „Deutsche Einheit“ nach der Finanzkraft (Steuerkraft + Schlüsselzuweisungen) bewirkt.

Als Fazit ist zu konstatieren: Wenn die alten Länder ihre Kommunen zu ihren Belastungen durch die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 1995 heranziehen und an ihren Finanzierungsbeiträgen zum Fonds „Deutsche Einheit“ mit bundesdurchschnittlich etwa 40% beteiligen, bedeutet dies ab 1995 Belastungen der westdeutschen Kommunen infolge der deutschen Einheit von insgesamt 8 Mrd. DM bis 9 Mrd. DM jährlich. Durch den von den Ländern durchgesetzten Mißbrauch der Gewerbesteuerumlage als Finanzausgleichsinstrument geht dies überwiegend zu Lasten der Städte, in denen die Wirtschaftstätigkeit und damit die Gewerbesteuer konzentriert ist, soweit diese Primärwirkungen nicht von den einzelnen Ländern im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs korrigiert werden.

Folgen für die ostdeutschen Kommunen

Die ostdeutschen Kommunen partizipieren an den für 1993 und 1994 aufgestockten Fondsleistungen obligatorisch jeweils mit 40% (einschließlich Ost-Berlin). Damit werden die Einnahmen aus dem Fonds, die für die ostdeutschen Städte und Gemeinden vor allem einen Ausgleich für ihre außerordentlich geringe Steuerkraft darstellen, in diesen beiden Jahren mit 12,95 bzw. 12,73 Mrd. DM (ohne Ost-Berlin) etwa auf dem Niveau der beiden Vorjahre stabilisiert.

Die Leistungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ entfallen ab 1995. An ihre Stelle treten die in Tabelle 2 im einzelnen dargestellten Transfers aus dem alten Bundesgebiet. Die neuen Länder erhalten ab 1995 also deutlich höhere Leistungen als bis 1994 aus dem aufgestockten Fonds. Wie stark die neuen Länder ihre Kommunen an diesen Einnahmen teilhaben lassen, ist jedoch entgegen der Regelung beim Fonds „Deutsche Einheit“ den Entscheidungen der einzelnen neuen Länder überlassen. Der Deutsche Städtetag fordert deshalb von den neuen Ländern die Beteiligung ihrer Kommunen an den erhöhten Einnahmen aus der Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ab 1995 ebenfalls mit der Quote von 40%. Da dies nicht bundesgesetzlich zu regeln war, sind die neuen Länder die Adressaten für diese Forderung.

Lastenabwälzung auf die Kommunen

Die städtischen Finanzprobleme werden sich in den nächsten Jahren noch erheblich verschärfen, wenn das Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm des Bundes Gesetz werden sollten. Die beabsichtigten „Einsparungen“ des Bundes durch Begrenzung der Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre, durch Kürzungen der Lohnersatz-

Tabelle 3
Vervielfältiger zur Berechnung der Gewerbesteuerumlage in den alten Ländern 1993 bis 1997¹

Jahr	Alter „Normal“-Vervielfältiger		Erhöhung für Länderfinanzausgleich ab 1995 ²	Erhöhung für Fonds „Deutsche Einheit“ ³	Erhöhung durch Standort-sicherungsgesetz		Neuer Gesamt-Vervielfältiger
	Bund	Länder			Bund	Länder	
1993	14	14	—	11	—	—	39
1994	14	14	—	18	5	5	56
1995	14	14	29	12	5	5	79
1996	14	14	29	11	5	5	78
1997	14	14	29	10	5	5	77

¹ Unter Berücksichtigung des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) und der Steuerschätzung vom 10.-14. Mai 1993. ² Wird mit dem alten „Normal“-Vervielfältiger der Länder zu einem sogenannten Landesvervielfältiger von 43 zusammengefaßt. ³ Wird jährlich auf dem Verordnungsweg unter Berücksichtigung der jeweiligen Gewerbesteuerentwicklung festgelegt. (Hier berechnet auf der Basis der Steuerschätzung vom 10.-14. Mai 1993 unter Berücksichtigung der Fondsaufstockungen 1993/1994 und der Übernahme von Bundesannuitäten ab 1995.)

Quelle: Eigene Berechnungen.

leistungen (Arbeitslosenhilfe, Arbeitslosengeld, Schlechtwettergeld, Kurzarbeitergeld u.a.), Streichung der originären Arbeitslosenhilfe und Verkürzung der Eingliederungshilfe für Aussiedler führen bei den Kommunen zu erheblichen Mehrbelastungen.

Diese Kürzungen dürften bereits 1994 zu einem zusätzlichen Anstieg der Sozialhilfe um mehr als 4 Mrd. DM führen. 1996 werden diese Mehrbelastungen bereits rund 6 Mrd. DM ausmachen. Der zunehmende Anteil an Langzeitarbeitslosen läßt in den Jahren ab 1997 einen weiteren Anstieg dieser Zusatzbelastungen befürchten. Diese Zusatzlasten können auch durch die im Föderalen Konsolidierungsprogramm-Gesetz beschlossenen Deckelungen der Sozialhilferegelsatzsteigerungen in den Jahren 1993 bis 1995 und die nun vom Bund vorgeschlagene „Nullrunde“ im Jahr 1994 nicht kompensiert werden.

Überproportional von diesen Lastenabwälzungen betroffen wären mittelfristig wohl die Städte in den neuen Ländern wegen des voraussichtlich deutlich größeren Gewichts der Langzeitarbeitslosigkeit. Aber auch im alten Bundesgebiet würden insbesondere die Städte in den strukturschwachen Regionen in erheblichem Maße mit zusätzlicher Sozialhilfe belastet. Der Deutsche Städtetag hat in einer außerordentlichen Hauptversammlung am 18.10.1993 aus diesem Anlaß unter anderem klargestellt, daß die Städte nicht in der Lage und willens sind, Einsparungen im Bundeshaushalt und bei der Bundesanstalt für Arbeit zu finanzieren.

Daß in wirtschaftlich schlechten Zeiten Lasten auf die Kommunen abgewälzt werden, ist nicht neu und nicht auf das Verhältnis zwischen Bund und Kommunen beschränkt. Vielmehr haben die Länder – wie ein Rückblick auf die erste Hälfte der 80er Jahre zeigt – ihre eigenen Haushaltsprobleme primär durch Kürzungen der Zuweisungen an die Kommunen zu lösen versucht, wenn auch von Land zu Land in einem unterschiedlichen Maße⁴. Diese Erfahrungen lassen für die kommenden Jahre etwas Ähnliches befürchten. Allerdings haben sich die Länder diesmal durch die oben dargestellten Anhebungen der Gewerbesteuerumlage bereits auf einem anderen Weg ein beträchtliches Umverteilungsvolumen zu ihren Gunsten gesichert.

Zusatzbelastungen durch bundesgesetzliche Regelungen hat in einer bisher nicht gekannten Größenordnung das Schwangeren- und Familienhilfegesetz zur Folge. Allein der bedarfsdeckende Ausbau des Platzangebots in Kindergärten aufgrund des nun gesetzlich festgeschriebenen Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz wird die Kommunen in Westdeutschland mit zusätzlichen jährlichen Betriebskosten von über 4 Mrd. DM

sowie Investitionskosten von 21 Mrd. DM belasten. Hinzu kämen jährliche Betriebskosten von 6,7 Mrd. DM sowie Investitionskosten von 23 Mrd. DM für den ebenfalls in diesem Gesetz vorgesehenen Ausbau des Platzangebots für Kinder unter drei Jahren in Horten, für den das Gesetz allerdings keinen Rechtsanspruch begründet. Ob es – wie von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert – zumindest zu einer Fristverlängerung oder einer Stufenlösung für die Realisierung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz kommt, ist derzeit nach wie vor offen. Bund und Länder schieben sich gegenseitig den „schwarzen Peter“ in dieser politisch hoch angesiedelten Frage zu.

Unsichere Entwicklung der Steuereinnahmen

Diese erheblichen Belastungen treffen die Kommunen nun ausgerechnet in einer Phase einer stark verschlechterten gesamtwirtschaftlichen und Steuereinnahmen-Entwicklung. Die aktuelle Rezession wird verstärkt durch Strukturprobleme, auch in Branchen, die bisher zu den Wachstumsträgern gehörten (z.B. Automobilindustrie). Dies hat mit zeitlichem Vorlauf vor dem übrigen Bundesgebiet bereits 1992 in Baden-Württemberg – auch bei den Steuern der Städte – deutliche Spuren hinterlassen⁵.

Die Tiefe und Dauer des gegenwärtigen Konjunkturerinbruchs waren nach den ursprünglichen Konjunkturprognosen nicht vorherzusehen. So mußten die Wachstumserwartungen für das nominale und reale Bruttoinlandsprodukt in den alten Ländern für 1993 innerhalb eines Jahres um 3 $\frac{1}{2}$ %, das sind rund 100 Mrd. DM, reduziert werden. Vor allem deshalb mußte im November des vergangenen Jahres und im Mai dieses Jahres die Steuerschätzung für 1993 um insgesamt über 25 Mrd. DM zurückgenommen werden, mit entsprechenden Abstrichen für die Folgejahre⁶.

Auch die aktuellen Erwartungen der Konjunkturoberpen gehen allerdings davon aus, daß die Talsohle der Rezession 1993 erreicht ist, so daß es 1994 zu einem leichten Wiederanstieg des Bruttoinlandsprodukts im alten Bundesgebiet kommen kann. Diese Konjunkturprognosen und damit die Steuerschätzung für 1994 müssen jedoch nach wie vor als risikobehaftet gelten.

Für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 1995 bis 1997 gehen die der Steuerschätzung vom

⁴ Vgl. die Grafik „Konsolidierungspolitik nach Länderart“, Hans Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1990, in: der städtetag, 43. Jg. NF 1990, Heft 2, S. 103.

⁵ Vgl. Hans Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1993, a.a.O., S. 73 ff.

⁶ Vgl. in einzelnen Hans Karrenberg: Neue Steuerschätzung für 1993 bis 1997, in: Kommunale Steuerzeitschrift, 42. Jg. 1993, Heft 7, S. 124 ff.

Mai 1993 zugrunde gelegten Eckwerte im alten Bundesgebiet wieder von jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts von real + 2 1/2% und nominal + 5 1/2% aus. Durch die zwischenzeitlich erheblich reduzierten Erwartungen für die aktuelle konjunkturelle Entwicklung setzen diese Zuwachsraten allerdings auf einem stark abgesenkten Niveau für das Basisjahr 1993 an. Zudem ist zu berücksichtigen, daß es sich bei den Eckwerten für die mittelfristige gesamtwirtschaftliche Entwicklung um eine Zielprojektion der Bundesregierung handelt, die ausdrücklich auch normative Elemente enthält und die von der Bundesregierung erwarteten Auswirkungen der von ihr in den nächsten Jahren beabsichtigten Politik berücksichtigt. Das birgt zusätzliche Risiken für die mittelfristige Steuerschätzung.

Nach der Steuerschätzung vom Mai 1993 kann – unter Berücksichtigung des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms und des Standortsicherungsgesetzes – für den Durchschnitt der Städte und Gemeinden im alten Bundesgebiet in diesem und dem kommenden Jahr allenfalls mit einem geringfügigen Wachstum der Steuereinnahmen gerechnet werden, das sich auch 1995 nur leicht verbessert. Hauptursache hierfür sind Gewerbesteuererinnahmen, die konjunkturbedingt und aufgrund der Anhebungen der Gewerbesteuerumlage durch den Fonds „Deutsche Einheit“, das Föderale Konsolidierungsprogramm-Gesetz und das Standortsicherungsgesetz (vgl. Tabelle 3) in diesen drei Jahren jeweils rückläufig sein werden (auf der Basis der Steuerschätzung vom Mai 1993 durchschnittlich -3,0% 1993, -4,1% 1994 und -2,2% 1995). In vielen Städten bricht die Gewerbesteuer jedoch derzeit noch wesentlich stärker weg. Nicht nur in den strukturschwachen Städten erweist es sich nun erneut als äußerst negativ, daß die Kompromißvorschläge des Deutschen Städtetages zur Reform dieser Steuer von Bund und Ländern in den vergangenen Jahren nicht ernsthaft aufgegriffen worden sind⁷.

Für 1996 und 1997 ergibt sich auf der Basis der gesamtwirtschaftlichen Annahmen für die Steuerschätzung vom Mai 1993 zwar ein deutlicher Wiederanstieg der gemeindlichen Steuereinnahmen. Er setzt jedoch den unterstellten Wiederanstieg der Konjunktur und der für die Gewerbesteuer vor allem maßgeblichen Unternehmensgewinne bereits ab 1994 voraus. Bleibt die deutliche Verbesserung der Unternehmensgewinne 1994 aus, muß auch die mittelfristige Gewerbesteuerschätzung weiter nach unten korrigiert werden.

Harter Konsolidierungskurs

Selbst wenn es 1994 zu der von den Konjunkturexperten erhofften konjunkturellen Wende zum Positiven kommt, stehen die Kommunen in den kommenden Jah-

ren vor der bisher härtesten Konsolidierungsphase. Diesmal wird der Anpassungsprozeß an die verschlechterten Rahmenbedingungen tiefere Einschnitte im gesamten kommunalen Aufgabenspektrum als in der Konsolidierungsphase der frühen 80er Jahre erforderlich machen und auch Regionen betreffen, in denen der Konsolidierungsdruck seinerzeit schwach war. Gleichwohl stehen die strukturschwachen Städte, die bereits in den 80er Jahren Sparpotentiale und Einnahmeerhöhungsspielräume in starkem Maße ausschöpfen mußten, bei der Bewältigung der bevorstehenden Finanzprobleme vor einer besonders schweren Aufgabe.

Die derzeitige Ausgangslage für die kommunale Haushaltskonsolidierung im alten Bundesgebiet weist Parallelen zu der Konsolidierungsphase der frühen 80er Jahre auf. Dies gilt nicht nur für die 1993 wie 1981 konjunkturbedingt ausfallenden Steuereinnahmen. Auch der Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits war in den Jahren 1978 bis 1981 dem der vergangenen Jahre vergleichbar. Von 1989 (+ 2,3 Mrd. DM) bis 1992 (-9,7 Mrd. DM) hat sich der kommunale Finanzierungssaldo im alten Bundesgebiet um rund 12 Mrd. DM verschlechtert. Für 1993 muß gegenüber unserer Prognose vom Jahresbeginn trotz der Erwartung eines deutlicheren Investitionsrückgangs inzwischen mit einem stärkeren Anstieg des Finanzierungsdefizits der westdeutschen Kommunen gerechnet werden (aus heutiger Sicht auf mindestens 11 Mrd. DM). Hauptursachen dafür sind neben der verschlechterten Steuereinnahmenentwicklung die wieder zweistelligen Zuwachsraten der sozialen Leistungen.

In den kommenden Jahren sind die Kommunen in den alten Ländern aber wegen des oben dargestellten Zusammentreffens negativer Faktoren mit erheblich größeren Problemen konfrontiert als in der Konsolidierungsphase der frühen 80er Jahre. Das macht einen noch härteren Konsolidierungskurs unumgänglich.

Voraussetzungen für eine Konsolidierung

Für die Haushaltssicherung der westdeutschen Kommunen in den kommenden Jahren ist aus städtischer Sicht folgendes festzustellen:

Einnahmeerhöhungsmöglichkeiten bestehen nicht oder nur sehr begrenzt. Die Hebesätze sind zumindest

⁷ Zu dem Vorschlag des Deutschen Städtetages einer unmittelbaren Umsatzsteuerbeteiligung der Städte und Gemeinden aus dem vergangenen Jahr vgl. Hanns Karrenberg: Zur Reform des Gemeindesteuersystems – Vorschlag des Deutschen Städtetages zur unmittelbaren gemeindlichen Umsatzsteuerbeteiligung, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen, 42. Jg. 1992, Heft 9, S. 194 ff.; Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzenbericht 1993, a.a.O., S. 128 ff.

bei der Gewerbesteuer in den großen und größeren Städten ausgereizt. Auch Gebührenerhöhungsspielräume sind nahezu ausgeschöpft. Der Ausgleich fehlender laufender Einnahmen durch Kredite ist den Kommunen durch das Haushaltsrecht versagt; vielmehr bewirkt die Verschuldungsgrenze des kommunalen Haushaltsrechts bei verschlechterter Finanzsituation im Verwaltungshaushalt eine Reduzierung der Verschuldungsmöglichkeiten.

□ Die Haushaltskonsolidierung muß also vorrangig bei den Ausgaben ansetzen. Wie in den frühen 80er Jahren wird es schon in diesem Jahr zu einem Rückgang der kommunalen Investitionen kommen, der sich in den folgenden Jahren unausweichlich verstärkt fortsetzen wird. Es muß damit gerechnet werden, daß dieser Investitionseinbruch nicht schwächer ausfallen wird als in den Jahren 1980 bis 1984, in denen die kommunalen Sachinvestitionen um nominal über 10 Mrd. DM bzw. über ein Viertel, real noch stärker, zurückgefahren werden mußten.

Damit können allerdings die Probleme in den Verwaltungshaushalten nicht gelöst werden. Deshalb müssen auch die laufenden Ausgaben quer durch das gesamte kommunale Aufgabenspektrum auf den Prüfstand. Für die Bürger spürbare Reduzierungen zahlreicher kommunaler Leistungen werden unvermeidlich sein. Der Kurswechsel bei den laufenden Ausgaben erfordert allerdings längere Bremswege als bei den Investitionen und dürfte sich eher 1994 und vor allem ab 1995 auswirken. Auch hierfür gibt es Parallelen in den frühen 80er Jahren. Seinerzeit haben die Kommunen ansatzweise bereits im Herbst 1981, dann aber vor allem im Jahr 1982 eine Vielzahl von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen im gesamten kommunalen Aufgabenspektrum diskutiert und praktiziert⁸. Gerade in den Städten, die in den 80er Jahren schon weitgehende Konsolidierungsmaßnahmen realisieren mußten, werden die seinerzeit praktizierten Verfahren und Maßnahmen nicht ausreichen, um die Haushaltsprobleme der kommenden Jahre zu bewältigen. So kommen gerade aus dem Kreis dieser Städte nun Anstöße für neue Verfahren der Haushaltssicherung⁹.

□ Allerdings müssen Bund und Länder wesentliche Voraussetzungen für die notwendige Begrenzung der kommunalen Ausgaben schaffen. So hat der Finanzpla-

nungsrat im Juni 1992 einvernehmlich die Notwendigkeit betont, zur Ausgabenbegrenzung bei Ländern und Gemeinden die Personalausgaben zu begrenzen, bestehende Aufgaben zu überprüfen und im alten Bundesgebiet Investitionen zurückzustellen und zu strecken. Einvernehmen bestand auch darüber, daß eine Voraussetzung für eine wirksame Ausgabenbegrenzung in den Kommunalhaushalten die Reduzierung von Leistungsverpflichtungen und -standards sowie der Verzicht auf neue die Kommunen belastende Leistungen ist.

Dieses auch von den Finanzministern des Bundes und der Länder mitgetragene Bekenntnis zum Verzicht auf zusätzliche Leistungsverpflichtungen und Lastenabwälzungen war durch das Schwangeren- und Familienhilfegesetz schon kurz danach „Makulatur“. Und auch die Lastenabwälzungen infolge der sogenannten Sparbeschlüsse des Bundes sind das Gegenteil dessen, was als Voraussetzung für erfolgreiche kommunale Haushaltskonsolidierung geboten ist.

Zumindest in einzelnen Ländern gibt es aber inzwischen Ansätze für eine Überprüfung und Reduzierung von Standards. Mitentscheidend für die notwendige Begrenzung der kommunalen Ausgaben werden angesichts des Gewichts der Personalausgaben auch die Tarifabschlüsse der nächsten Jahre sein.

Wie sich die Kommunalfinanzen in den neuen Ländern entwickeln werden und wie stark der Konsolidierungsdruck in den ostdeutschen Kommunalhaushalten der nächsten Jahre sein wird, hängt vor allem davon ab, in welchem Maße die neuen Länder ihre Kommunen an den – gegenüber dem aufgestockten Fonds „Deutsche Einheit“ – erheblichen Mehreinnahmen beteiligen, die sie ab 1995 aus dem alten Bundesgebiet erhalten. Ein Hauptproblem der ostdeutschen Kommunalhaushalte bleibt auch in den nächsten Jahren die Begrenzung der Personalausgaben durch Reduzierung der Personalstände, die – insbesondere bei den kreisfreien Städten schon seit 1992, in diesem Jahr aber auch bei den kreisangehörigen Städten – bereits realisiert wird. Zum Sprengsatz der kommunalen Verwaltungshaushalte werden sich in den ostdeutschen Kommunen die Sozialhilfeausgaben entwickeln, und zwar um so mehr, wenn es zu der vom Bund beabsichtigten Abwälzung der finanziellen Verantwortung für die Langzeitarbeitslosen auf die Kommunen kommt. Inwieweit die ostdeutschen Kommunen den gewaltigen Investitionsbedarf decken können, hängt angesichts fehlender Eigenmittel und mangelnder Verschuldungsfähigkeit entscheidend davon ab, wie stark die neuen Länder über die Finanzhilfen des Bundes von jährlich 6,6 Mrd. DM hinaus die Investitionszuweisungen an ihre Kommunen dotieren.

⁸ Zu Einsparungen im Haushalt 1982 und beabsichtigten Sparmaßnahmen im Haushalt 1983 – Ergebnisse einer Umfrage bei Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages vom Herbst 1982, vgl. Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1983, in: der städtetag, 36 Jg. NF 1983, Heft 2, S. 107 f.

⁹ Vgl. z.B. Monika Kuban: Abschied vom Rasenmäher? – Neue Strategien der Haushaltskonsolidierung durch Budgetierung – Beispiel Duisburg: Nach Aufgabenstruktur gewichtete Sparvorgaben, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 43. Jg. 1993, Heft 7, S. 146 ff.