

Broer, Michael

**Article — Published Version**

## Möglichkeiten zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Broer, Michael (2003) : Möglichkeiten zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 83, Iss. 2, pp. 132-136

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42153>

**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.*

Michael Broer

# Möglichkeiten zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen

*Sinkende Gewerbesteuereinnahmen haben viele Städte und Gemeinden in finanzielle Nöte gebracht. Dies ist zum Teil auf konjunkturelle Schwankungen zurückzuführen, die auch schon in der Vergangenheit stark auf das Aufkommen an kommunalen Steuern durchschlugen. Wie könnten die Gemeindeeinnahmen stabilisiert werden?*

Nachdem die Gewerbesteuereinnahmen in den letzten Jahren gewachsen waren, ist das Aufkommen dieser wichtigen Gemeindesteuer vor allem aufgrund der konjunkturellen Entwicklung im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr um mehr als 11% zurückgegangen<sup>1</sup>. Die sich bisher abzeichnende Entwicklung deutet auf weiterhin sinkende Gewerbesteuereinnahmen hin. Es zeigt sich somit eine enge Verflechtung zwischen dem Gewerbesteueraufkommen und der Entwicklung der Konjunktur. Diese starke Korrelation führt zu stark schwankenden kommunalen Steuereinnahmen, eine unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten problematische Konstellation. Denn nach § 16 StWG sind auch die Kommunen wie die anderen staatlichen Ebenen grundsätzlich dem Stabilitätsziel verpflichtet.

Allerdings schränken die Gemeindeordnungen der Bundesländer diese Verpflichtung ein<sup>2</sup>. So wird von den kommunalen Gebietskörperschaften in erster Linie eine stetige Haushaltswirtschaft gefordert, die Erfordernisse eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts spielen hingegen nur eine nachgeordnete Rolle<sup>3</sup>. Die Gemeinden haben vor allem einen Versorgungsauftrag in Form der Bereitstellung staatlicher Vorleistungen für private Haushalte und Unternehmen zu erfüllen. Dieses Leistungsangebot, wie z.B. Schulen und Straßen, ist stetig und somit möglichst unabhängig von der jeweiligen konjunkturellen Entwicklung bereitzustellen und eignet sich folglich wenig als konjunkturpolitische Manövriermasse.

Zudem wird vor dem Hintergrund des Umfangs kommunaler Investitionen ein stetiges Ausgabenverhalten der Gemeinden als notwendig erachtet; die Gemeinden tätigen etwa 64% der gesamten öffentlichen Sachinvestitionen<sup>4</sup>. Die Verstetigung der kommunalen Einnahmen und - aufgrund der Einnahmenorientierung - auch der Ausgaben soll eine Mindestnachfrage durch die öffentlichen Gebietskörperschaften sichern, so dass ein Mindestauslastungsgrad der Wirtschaft

gehalten und eine Stabilisierung auf diesem Niveau erreicht wird. Treten hingegen konjunkturelle Einnahmenschwankungen auf, so verschärfen die Gemeinden die konjunkturelle Lage, wenn sie ihr Ausgabengebahren an die Einnahmenentwicklung anpassen und somit eine Parallelpolitik betreiben<sup>5</sup>.

## Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Haushalte

Als Problem erweist sich nun, dass die Einnahmen der Gemeinden aufgrund des hohen Anteils der Gewerbeertragsteuer sehr viel empfindlicher auf konjunkturelle Schwankungen reagieren, als die Einnahmen auf höherer staatlicher Ebene. Hinzu kommt noch, dass der Kreditaufnahmemöglichkeit der kommunalen Ebene im Vergleich zu Bund und Ländern engere Grenzen gesetzt sind. Kredite dürfen nur bis zu einer Höhe aufgenommen werden, die die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht gefährdet<sup>6</sup>. Dies führt dazu, dass die Gemeinden gerade in der Rezession bei sinkenden Steuereinnahmen die Kreditaufnahme zurückführen müssen. Umgekehrt gilt, dass die Kommunen im Boom bei stark steigenden Steuereinnahmen vermehrt Kredite aufnehmen können. Ziel von Reformmaßnahmen sollte deshalb ei-

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Entwicklung der Kommunal Finanzen und Gemeindefinanzreform, in: Monatsbericht des BMF, Mai 2002, S. 64.

<sup>2</sup> So heißt es z.B. in der Hessischen Gemeindeordnung: „Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“ (§ 92 Abs. 1 HGO).

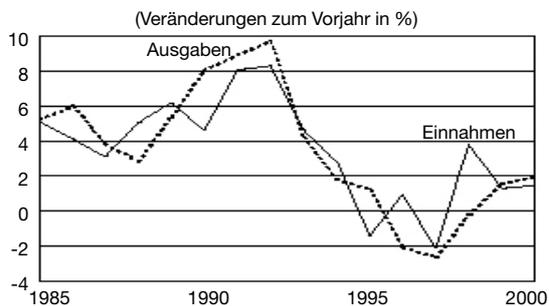
<sup>3</sup> Zum Beispiel Hessen vgl. G. Schneider, U. Dreßler, J. Lüll: Kommentar zu § 92 HGO, in: G. Schneider, U. Dreßler, J. Lüll (Hrsg.): Hessische Gemeindeordnung, Kommentar (Loseblattsammlung), Mainz, Stand 2001, S. 5.

<sup>4</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion - Orientierungen für die Zukunft, Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart 1998, S. 372 f.

<sup>5</sup> Vgl. E. Zwilling: Untersuchungen zu einem rationalen Steuersystem der Gemeinden, Meisenheim am Glan 1971, S. 72 f.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982, S. 43.

*Dr. Michael Broer, 32, ist Referent im Bundesministerium der Finanzen. Der Autor vertritt hier seine persönliche Meinung.*

**Abbildung 1**  
**Einnahmen und Ausgaben im Zeitablauf**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes.

ne zumindest nicht prozyklische Ausgabenpolitik sein, die somit der „Intention staatlicher Konjunkturpolitik nicht ausgeprägt zuwiderlaufen“<sup>7</sup> würde.

Dabei gibt es eine starke positive Korrelation zwischen Einnahmen und Ausgaben (siehe Abbildung 1). So stiegen die Einnahmen 1985 (1991) um 5,17% (8,11%) und die Ausgaben um 5,27% (8,95%) gegenüber dem Vorjahreswert, im Jahr 1997 sanken die Einnahmen um 2,12% und die Ausgaben um 2,61% im Vergleich zum Vorjahr. Eine ähnliche Entwicklung ist auch bei Betrachtung der Investitionen und der Investitionszuweisungen festzustellen<sup>8</sup>. Die Konjunkturreaktivität der kommunalen Einnahmen und Ausgaben muss mit dem Ziel verringert werden, die Maßnahmen der staatlichen Konjunkturpolitik zu unterstützen und nicht zu konterkarieren<sup>9</sup>. Dies wird erreicht, wenn die Einnahmen unabhängig vom Konjunkturverlauf relativ gleichmäßig anfallen.

Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern sowie die Grundsteuer erfüllen das Kriterium der geringen Konjunkturabhängigkeit, doch liegt ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen nur bei ca. 17%. Vor allem die Gewerbeertragsteuer erweist sich als sehr konjunkturreaktiv. So schwankten beispielsweise die Gewerbesteuererinnahmen der Stadt Rüsselsheim innerhalb eines Zehnjahreszeitraums zwischen 6 und 100 Mill. DM<sup>10</sup>. Auch die Zuweisungen, vor allem aus dem kommunalen Finanzausgleich, deren Volumen etwa bei 35% der Einnahmen aus kommunalen Steuern

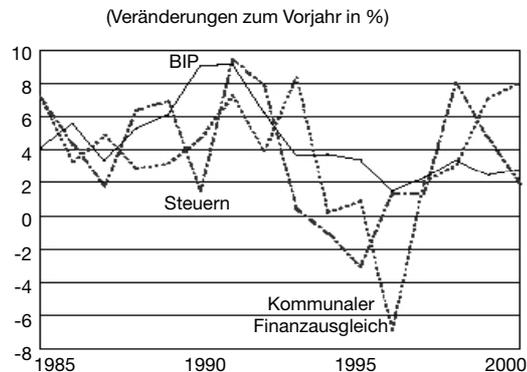
<sup>6</sup> Vgl. beispielsweise § 22 Abs. 1 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO) vom 13.7.1973, Hess. GVBl. I, S. 275 und ÄndVO vom 8.7.1996, Hess. GVBl. I, S. 334.

<sup>7</sup> G. Schwarting: Grundsätze für die Kreditaufnahme der Gemeinden, in: G. Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, 2. Aufl., Berlin u.a.O. 1985, S. 634.

<sup>8</sup> Für Gesamtdeutschland vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, April 1999, S. 35 f.

<sup>9</sup> Vgl. P. J. Tettinger: Konjunkturpolitik und Gemeinden, Finanzplanung, in: G. Püttner (Hrsg.), a.a.O., S. 445.

**Abbildung 2**  
**BIP sowie Einnahmen aus Steuern und Kommunalem Finanzausgleich**



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes.

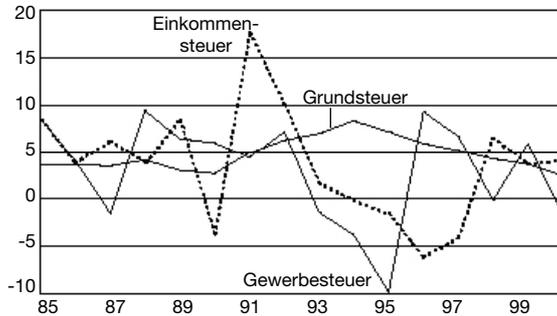
liegt, führen momentan nicht zu einer Verstärkung der Einnahmen. Diese Sichtweise wird auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vertreten, der darauf hinweist, dass die Zuweisungen „wie die Erfahrung lehrt, eher prozyklische Schwankungen zeigen“<sup>11</sup>.

Die Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen schwanken, wie Abbildung 2 zeigt, im Zeitablauf meist im Gleichklang und zumindest seit Anfang der 90er Jahre noch stärker als das Bruttoinlandsprodukt (BIP). So sank die Veränderungsrate zum Vorjahr beim BIP von 6,25% (1993) auf 3,75% (1994) und 3,42% (1995) und bei den Steuereinnahmen von 4,67% (1993) auf -1,07% (1994) und -3,01% (1995). Bei den Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich betragen die entsprechenden Veränderungsrate 8,37% (1993), 0,2% (1994) und 0,89% (1995). Der Rückgang des BIP-Wachstums schlägt somit bei den Einnahmen sehr viel stärker durch. Ein vergleichbares Bild ergibt sich für die Jahre 1997 bis 1999. Dort liegt die Veränderungsrate zum Vorjahr beim BIP bei 2,28%, 3,39% und 2,5%. Bei den Steuereinnahmen sind es hingegen 1,35%, 8,05% sowie 4,27%, und für den kommunalen Finanzausgleich ergeben sich -6,92%, 2,05% und 7,09%. Somit geht von den betrachteten wichtigen Einnahmen kein Impuls zur Verstärkung der Gesamteinnahmen und folglich der Ausgaben der kommunalen Ebene aus.

<sup>10</sup> Vgl. K. Littmann: Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Reform der Gemeindesteuern - Sollte die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer ersetzt werden?, in: Der Gemeindehaushalt, 84. Jg., 1983, S. 179 f.

<sup>11</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Unter Anpassungszwang, Jahresgutachten 1980/81, Stuttgart 1980, S. 162, Tz. 361; ähnlich ders.: Im Standortwettbewerb, Jahresgutachten 1995/96, Stuttgart 1995, S. 212, Tz. 342.

**Abbildung 3**  
Konjunkturreaktivität ausgewählter kommunaler Steuern<sup>1</sup>  
(Veränderungen zum Vorjahr in %)



<sup>1</sup> Auf die Darstellung der Umsatzsteuer wurde verzichtet, da die Gemeinden an dieser erst seit dem 1.1.1998 beteiligt sind. Da der Umsatz aber im Konjunkturverlauf weniger stark schwankt, kann von relativ stetigen Einnahmen ausgegangen werden.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes.

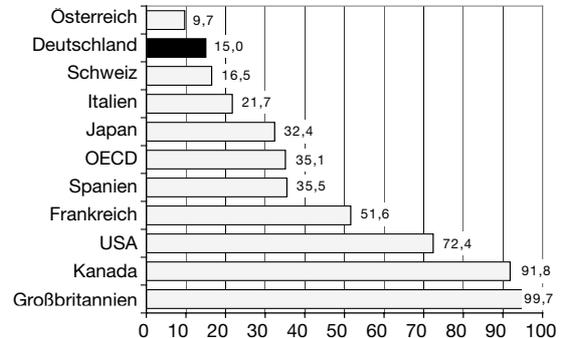
**Weniger konjunkturreaktive Steuern**

Ein Ansatz zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen bestünde darin, den Anteil der weniger konjunkturabhängigen Steuern an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen zu erhöhen. Betrachtet man die derzeit wichtigsten vier kommunalen Steuern, auf die zusammen etwa 99% des Steueraufkommens entfallen, so zeigt sich, dass gerade die beiden aufkommensstärkeren Steuern, und zwar die Gewerbesteuer und der kommunale Anteil an der Einkommensteuer, relativ stark schwanken. Die Einnahmen aus der Grundsteuer und dem kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer fließen hingegen sehr viel stetiger (vgl. Abbildung 3).

Gegen eine starke Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer im Rahmen einer anstehenden Gemeindefinanzreform sprechen allerdings gewichtige Gründe<sup>12</sup>. So würde die derzeit bestehende Hebesatzautonomie der Gemeinden stark eingeschränkt. Dadurch bestünde kaum noch die Möglichkeit, die Einnahmen der unternehmensbezogenen Steuer zu erhöhen, um kommunale Leistungen (etwa Infrastruktur) für die Unternehmen zu erstellen. Zudem ist durch Art. 28 Abs. 2 GG eine mit Hebesatzrecht versehene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle verfassungsrechtlich vorgeschrieben.

Positiv wäre eine Erhöhung des Anteils der Grundsteuer an den kommunalen Einnahmen zu beurteilen, denn sie weist eine geringe Konjunkturreaktivität auf. Der breite Kreis der Steuerpflichtigen und das vorhandene Hebesatzrecht ermöglichen es, die Steuerlast an die Ausgaben anzupassen. Dadurch können die Steuerpflichtigen zwischen zusätzlichen öffentlichen Leistungen und der damit verbundenen Steuerbelastung

**Abbildung 4**  
Kommunale vermögensbezogene Steuern<sup>1</sup>  
(Anteil in %)



<sup>1</sup> Anteil der kommunalen vermögensbezogenen Steuern an den kommunalen Steuereinnahmen in ausgewählten OECD-Staaten.

Quelle: OECD: Revenue Statistics 1965-2000, Paris 2001, S. 204, 206.

auf der einen und einem höheren verfügbaren Einkommen für private Konsumzwecke auf der anderen Seite wählen. Dies spricht für die Anhebung des Anteils der Grundsteuer an den gesamten Gemeindesteuereinnahmen<sup>13</sup>. Im internationalen Vergleich zeigt sich auch, dass in Deutschland die Finanzierung auf kommunaler Ebene über vermögensbezogene Steuern mit 15% sehr gering ist und nur noch von Österreich unterboten wird. Der Durchschnitt der OECD-Staaten liegt hingegen bei 35,1% (siehe Abbildung 4).

Das Problem der Bewertung von Immobilienvermögen könnte sehr einfach gelöst werden, indem etwa auf schon ermittelte aktuelle Bodenrichtwerte zurückgegriffen würde<sup>14</sup>. Als Zielvorgabe könnte ein Anteil der Grundsteuereinnahmen von 30% an den gesamten gemeindlichen Steuereinnahmen angesetzt werden. Als Folge eines gestiegenen Aufkommens aus der Grundsteuer könnte der Anteil der gewinnabhängigen Steuern gesenkt und somit die Konjunkturreaktivität der Steuereinnahmen der Gemeinden gesenkt werden, ohne dass es zu einer Einschränkung bei der Einnahmenautonomie kommt.

Eine weitere Möglichkeit der Stabilisierung der kommunalen Steuereinnahmen bestünde darin, statt der Gewerbesteuer eine kommunale Wertschöpfung

<sup>12</sup> Vgl. M. Broer: Ersatzvorschläge für die Gewerbesteuer – Darstellung und Vergleich einiger häufig genannter Ansätze, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 12, S. 718-721.

<sup>13</sup> So auch H. Zimmermann: Gewerbesteuerreform – in welche Richtung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 82. Jg. (2002), H. 8, S. 465. Möglicherweise auftretende negative Verteilungswirkungen müssten über staatliche Maßnahmen ausgeglichen werden.

<sup>14</sup> Zu den derzeit diskutierten unterschiedlichen Ansätzen vgl. W.-D. Drosdzol: Steuerliche Immobilienbewertung in Deutschland – Reformversuche ohne Erfolg?, in: Deutsche Steuer-Zeitung, 89. Jg., 2001, S. 689-696.

**Wirkungen eines Fonds zur Glättung der kommunalen Einnahmen<sup>1</sup>**  
(in Mill. Euro)

Jahr	Ist-Einnahmen	Prognose-Einnahmen	Differenz (Fonds)	Fonds (kumuliert)
1990	28 323,0	28 686,0	-363,0	-363,0
1991	32 041,4	29 685,4	2 356,0	1 993,0
1992	34 456,7	30 684,8	3 771,9	5 764,9
1993	35 960,3	31 684,2	4 276,1	10 041,0
1994	35 957,2	32 683,6	3 273,6	13 314,6
1995	35 750,2	33 683,0	2 067,2	15 381,8
1996	33 443,3	34 682,4	-1 239,1	14 142,7
1997	32 935,6	35 681,8	-2 746,2	11 396,5
1998	34 617,0	36 681,1	-2 064,2	9 332,4
1999	36 379,7	37 680,5	-1 300,8	8 031,5
2000	38 511,3	38 679,9	-168,6	7 862,9
Summe	378 375,5	370 512,6	7 862,9	

<sup>1</sup> Einnahmen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil und den Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Bundesministeriums der Finanzen und des Statistischen Bundesamtes.

steuer wie in Italien zu erheben<sup>15</sup>. Das Aufkommen dieser Steuer schwankt sehr viel geringer als das der Gewerbesteuer. Dies liegt einmal darin begründet, dass der Kreis der Steuerpflichtigen ausgeweitet würde. So würden einmal die freien Berufe grundsätzlich steuerpflichtig werden, durch den Abbau von Freibeträgen würden zudem auch die vorher durch Freibeträge begünstigten Gewerbebetriebe zur Finanzierung der kommunalen Leistungen herangezogen werden. Weiterhin würde die Bemessungsgrundlage dieser Steuer durch die Hinzurechnung der Löhne, der Miet-, Pacht- und Zinseinnahmen stark verbreitert und weniger konjunkturanfällig werden, denn die Entgelte etwa für die Überlassung von Fremdkapital, Anlagen und Lizenzen werden kaum an kurzfristige konjunkturelle Entwicklungen angepasst. Damit würde sich das Aufkommen verstetigen. In der aktuellen politischen Diskussion spielt die Wertschöpfungssteuer allerdings wegen der Einbeziehung der Lohnsumme und der damit verbundenen Belastung des Faktors Arbeit kaum noch eine Rolle<sup>16</sup>. Deshalb soll hier noch ein anderer Ansatz zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen herangezogen werden.

<sup>15</sup> Vgl. dazu den Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982.

<sup>16</sup> Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der sich über fast zwei Jahrzehnte für die Einführung der Wertschöpfungssteuer ausgesprochen hat, lehnt diese seit seinem vorletzten Gutachten als Ersatz für die abzuschaffende Gewerbesteuer ab. Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart 2001, S. 341-343.

<sup>17</sup> Vgl. H. Kock: Vorschläge zur Verstetigung der Gemeindefinanzen, in: Konjunkturpolitik, 21. Jg., 1975, S. 334.

**Fondslösung zur Einnahmenstabilisierung**

Naheliegender wäre es, auch die Finanzzuweisungen an die Gemeinden zur Stabilisierung der Einnahmen zu verwenden. So könnten diese antizyklisch vergeben werden, um einen Ausgleich für die prozyklische Entwicklung bei den Steuereinnahmen zu erreichen<sup>17</sup>. Zumindest sollten die Zuweisungen stetig fließen. Dadurch induziert der kommunale Finanzausgleich selbst kein zyklisches Ausgabeverhalten und verringert gleichzeitig die Schwankungen der Gesamteinnahmen<sup>18</sup>.

Die Verstetigung der Zuweisungen könnte dadurch erreicht werden, dass zwischen einer im Trend prognostizierten und der tatsächlich ausgeschütteten Ausgleichsmasse unterschieden wird. Gleiches könnte für den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer gelten, um somit die Aufkommensschwankungen zu dämpfen. In Boomphasen wird ein Teil der den Kommunen zustehenden Mittel aus dem kommunalen Einkommensteueranteil und dem kommunalen Finanzausgleich in einen Fonds eingezahlt, so dass sich die Summe der zur Verfügung stehenden Einnahmen mindert. In der Rezession bei Verringerung der kommunalen Einnahmen werden diese durch Zuführungen aus dem Fonds aufgestockt<sup>19</sup>. Aufgrund der konjunkturellen Schwankungen der den Fonds speisenden Einnahmen, dürfte es längerfristig nie zu negativen Einnahmen kommen<sup>20</sup>.

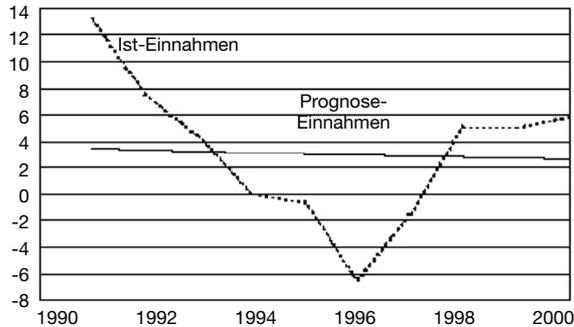
Die Bildung eines separaten Fonds soll sichern, dass weder Land noch Bund die einbehaltenen Mittel selbst verwenden, und den Kommunen verdeutlichen, dass die Bereitstellung der Mittel nur zeitlich verschoben wird<sup>21</sup>. Der Fonds könnte etwa durch die Deutsche Bundesbank verwaltet werden, die die Überschüsse in festverzinsliche Wertpapiere angelegen könnte, so dass die zukünftigen Ausschüttungen noch um die Zinserträge gesteigert werden könnten<sup>22</sup>. Dass sich die Anlagestrategie an der Wirtschaftlichkeit und Sicherheit orientiert, ist durch die politische Unabhängigkeit der Bundesbank gesichert. Weiterhin wird dadurch verhindert, dass der Bund und die Länder Einfluss auf die Anlagestrategie nehmen, etwa mit dem Ziel, eigene Wertpapiere zu möglichst niedrigen

<sup>18</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Unter Anpassungszwang, a.a.O., S. 162, Tz. 361.

<sup>19</sup> Vgl. P.B. Spahn: Dezentralisierte Haushaltspolitik und makroökonomische Steuerung, in: H. P. Galler, G. Wagner (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung. Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt, New York 1998, S. 335.

<sup>20</sup> Sollten bei einer sehr lange anhaltenden Rezession wider Erwarten doch einmal die Fondsmittel ausgeschöpft sein, würde der Fonds seine Auszahlungen einstellen. Ein eigenes Kreditaufnahmerecht sollte ihm nicht zugestanden werden.

**Abbildung 5**  
**Verstetigung der kommunalen Einnahmen<sup>1</sup>**  
**durch Fondsbildung**  
 (Veränderungen zum Vorjahr in %)



<sup>1</sup> Einnahmen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil und dem kommunalen Finanzausgleich.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Bundesministeriums der Finanzen und des Statistischen Bundesamtes.

Zinsen zu emittieren, was dann auf Kosten der Kommunen ginge.

Die Vorgehensweise bei dieser Methode soll nun für die alten Bundesländer in der Tabelle demonstriert werden. Betrachtungszeitraum sind die Jahre von 1980 bis 2000. Aus den ersten zehn Jahren dieses Zeitraums wird mit Hilfe einer linearen Regression eine Funktion ermittelt, welche die Trendentwicklung der Einnahmen wiedergibt und mit der die Finanzzuweisungen in den folgenden elf Jahren prognostiziert werden sollen<sup>23</sup>. Die Differenz zwischen den prognostizierten und den tatsächlichen Einnahmen wird über den Fonds ausgeglichen. Die den Gemeinden zufließenden Einnahmen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil und aus dem kommunalen Finanzausgleich werden in den Jahren aufgestockt, in denen die tatsächlichen Finanzmittel geringer als die prognostizierten sind bzw. in den Jahren gesenkt, in denen die tatsächlichen über den prognostizierten Mitteln liegen.

Im Anfangsjahr der Simulation (1990) sind die Auszahlungen durch den Fonds größer, als die vorhandenen Mittel wären. Das Defizit beträgt 363 Mill. €<sup>24</sup>. Am Ende der betrachteten elf Jahre sind tatsächlich 378,4 Mrd. € an die Kommunen ausgezahlt worden, bei Realisierung des Fonds wären es 370,5 Mrd. € gewesen, der Differenzbetrag von 7,9 Mrd. € befindet sich noch im Fonds. Insgesamt werden durch den Fonds Mittel in Höhe von 23,6 Mrd. € im betrachteten Zeitraum umverteilt, wodurch eine Verstetigung der Einnahmen erreicht wird.

<sup>21</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Unter Anpassungszwang, a.a.O., S. 163, Tz. 363.

<sup>22</sup> Bei den folgenden Berechnungen wurde aus Vereinfachungsgründen aber keine Verzinsung unterstellt.

Der Verstetigungseffekt der Einnahmen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil und dem kommunalen Finanzausgleich durch die Bildung des Fonds ist in Abbildung 5 dargestellt<sup>25</sup>.

### Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wurde das Problem des meist prozyklischen Ausgabeverhaltens der Gemeinden dargelegt. Dabei wurde zunächst einmal das Grundproblem, nämlich der Zusammenhang zwischen den stark schwankenden (Steuer-)Einnahmen und den sich daran anpassenden Ausgaben aufgezeigt. Im Anschluss wurden zwei Möglichkeiten skizziert, mit deren Hilfe zumindest eine Stabilisierung der kommunalen Einnahmen und somit auch der Ausgaben erfolgen kann.

Zum einen müsste der Anteil der weniger konjunktur reagiblen Steuern erhöht werden. Hier bietet sich vor allem die Grundsteuer an. Ihr Aufkommen ist relativ unabhängig vom Konjunkturverlauf, so dass die Einnahmen den Gemeinden stetiger als bisher zufließen. Gleichzeitig hat diese Steuer den Vorteil, dass durch den breiten Kreis der belasteten Bürger ein Interesse am Ausgabegebaren der Gemeinden geweckt wird. Dies ist notwendig, damit zwischen den öffentlich bereitgestellten Leistungen und den dafür notwendigen Steuern einerseits und einem höheren verfügbaren Einkommen zum Konsum privater Güter andererseits gewählt werden kann. Der zweite Ansatz besteht darin, dass zwischen der Auszahlung der Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich und dem kommunalen Einkommensteueranteil ein Fonds geschaltet wird. Dadurch werden die zum Teil starken Schwankungen dieser Einnahmen gemindert und eine Verstetigung der Einnahmen und somit auch der Ausgaben erreicht. Beide Ansätze sollten im Rahmen der anstehenden Gemeindefinanzreform beachtet werden. Denn es geht bei dieser Reform nicht ausschließlich um das Problem der Gewerbesteuer, sondern auch um die hohe Konjunktur reagibilität der kommunalen Einnahmen.

<sup>23</sup> Die Regressionsanalyse ergibt gerundet für die Konstante den Wert 17 692,6. Für den X-Koeffizienten ergeben sich 999,881, um diesen Betrag erhöht sich trendmäßig das Steueraufkommen in jedem Jahr. Um Veränderungen im Trend zu erfassen, müsste die Prognosefunktion im Zeitablauf jeweils neu berechnet werden.

<sup>24</sup> Da sich somit der Fonds zu Beginn nicht selbst finanziert, müssten die Länder und der Bund die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, da diese auch ein Interesse an einem stetigen Ausgabeverhalten haben.

<sup>25</sup> Um grundsätzliche Veränderungen in der Einnahmenentwicklung zu berücksichtigen, müsste die Berechnung der Prognosefunktion im Zeitablauf angepasst werden. Zur besseren Darstellung der stabilisierenden Wirkung des Fonds wurde im vorgestellten Ansatz auf der Basis eines Zehnjahreszeitraums eine Trendfunktion ermittelt, um damit die Entwicklung der elf folgenden Jahre prognostizieren zu können. Für den Fall der Implementierung dieses Ansatzes wäre zu überdenken, ob der zu prognostizierende Zeitraum nicht kürzer gehalten werden sollte. Sinnvoll erscheint etwa ein Zeitraum von fünf Jahren.