

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 37/86

Berlin

11. September 1986

53. Jahrgang

Stiglin

Zur Finanzlage der Gemeinden

Die finanzielle Lage der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den letzten Jahren spürbar verbessert¹. Nach dem rezessionsbedingten Anstieg der kommunalen Defizite auf über 10 Mrd. DM im Jahre 1981 schlugen die Gemeinden einen rigorosen Sparkurs ein, der sich vor allem in einem Verfall ihrer Investitionsausgaben niederschlug. In den letzten beiden Jahren schlossen die kommunalen Haushalte mit Überschüssen ab, die auch eine Wende im Investitionsverhalten herbeiführten. Allerdings verlief die Entwicklung der Kommunalfinanzen recht unterschiedlich. Insbesondere die Städte in den traditionellen Ballungsgebieten stecken in einer finanziellen Klemme: Einem unterdurchschnittlichen Realsteueraufkommen stehen bei ihnen — bedingt durch die Arbeitslosigkeit — überdurchschnittlich hohe Belastungen gegenüber. Zudem müssen sie durch Wanderungsverluste vielfach Einbußen bei der Einkommensteuer hinnehmen. Diese spezifisch großstädtischen Probleme sowie die Forderung nach einer stetigeren Einnahmeentwicklung, die den Gemeinden eine kontinuierlichere Aufgabenerfüllung ermöglicht, stehen im Mittelpunkt der Überlegungen zur Neuordnung der Kommunalfinanzen.

Die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung unterscheidet sich von der des Bundes und der Länder dadurch, daß die Kommunen verfassungsrechtlich keine eigenständige staatliche Ebene, sondern Teile der Länder sind. Spannungen rühren daher, daß den Gemeinden zwar im Sinne des vom Grundgesetz garantierten Selbstverwaltungsrechts eigene Steuereinnahmen zustehen, diese aber nicht den Finanzbedarf decken. Vielmehr ist es Aufgabe der Länder, den Gemeinden ausreichende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen und Unterschiede in der Steuerkraft zu verringern. Konflikte ergeben sich auch dann, wenn die kommunale Autonomie durch finanzpolitische Entscheidungen von Bund und Ländern eingeengt wird. So beeinträchtigen steuerpolitische Eingriffe von Bund und Ländern nicht selten ein stetiges Handeln der Gemeinden; gerade in der jüngeren Vergangenheit haben sich die Eingriffe in die Gewerbesteuer zum Nachteil der Kommunen gehäuft. Ein weiterer Anlaß für Spannungen in den Finanzbeziehungen von Gemeinden und Ländern ist die wirtschaftspolitische Forderung nach einer stetigeren Investitionspolitik der Gemeinden. Eine derartige Politik scheitert, abgesehen davon, daß sie aufgrund

der Konstruktion des kommunalen Einnahmensystems und der beschränkten Verschuldungsmöglichkeiten nahezu unmöglich ist, auch daran, daß die Länder ihre Zuweisungen an die Gemeinden häufig prozyklisch gestalten. Auf der anderen Seite gibt es Gründe, die für Eingriffe in die kommunale Handlungs- und Finanzautonomie sprechen, insbesondere dann, wenn es um die Verfolgung überörtlicher Interessen geht. So muß es Regeln geben, die wirtschaftsschwächeren Gemeinden einen gewissen Schutz gegenüber standortgünstigeren und wirtschaftsstärkeren Kommunen gewähren.

Das kommunale Finanzsystem

Das kommunale Finanzsystem steht auf drei Säulen: Die Kommunen erhalten Steuern, Zuweisungen und Ge-

¹ Aus der Betrachtung ausgeklammert bleiben die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin (West), die zwar auch kommunale Aufgaben wahrnehmen und über spezifische kommunale Einnahmen verfügen, im Sinne der Finanzverfassung aber Länder sind.

bühren. Als eigene Steuereinnahmen verbuchen die Gemeinden die Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuern) und die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (z.B. Vergnügungs-, Getränke- und Hundesteuern). Weitere Steuereinnahmen fließen ihnen aus ihrem Anteil an der Einkommensteuer in Höhe von 15 vH zu; vor 1980 waren es 14 vH. Seit der Finanzreform von 1969 sind Bund und Länder durch eine Umlage am Gewerbesteueraufkommen und im Gegenzug die Gemeinden an den Einkommensteuern beteiligt. Mit diesem Austausch wurde das Übergewicht, das die Gewerbesteuer bis dahin für die kommunalen Haushalte besaß, vermindert, die Konjunkturreagibilität der Gemeindefinanzen gedämpft und Steuerkraftunterschiede zwischen industriellen und nicht-industriellen Kommunen gemildert. Der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen der Kommunen hat sich seit 1974 um 4 vH-Punkte auf 40 vH erhöht. Sie fließen etwa je zur Hälfte aus der Einkommen- und Gewerbesteuer (abzüglich Gewerbesteuerumlage).

Zur Deckung ihres Finanzbedarfs erhalten die Gemeinden von den Ländern allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen. Bei den allgemeinen Zuweisungen handelt es sich vor allem um Schlüsselzuweisungen; das sind Zuweisungen ohne Zweckbindung, die der allgemeinen Aufstockung der Kommunalfinanzen dienen und gleichzeitig die interkommunalen Steuerkraftunterschiede mildern sollen (kommunaler Finanzausgleich i.e.S.). Zweckgebundene Zuweisungen umfassen Investitionshilfen, Kosten-erstattungen für Auftragsangelegenheiten u.ä. Der Anteil der Zuweisungen an den Gesamteinnahmen ist geringer als der der Steuereinnahmen, zuletzt betrug er ein Fünftel. Die Zuweisungen sind etwa je zur Hälfte allgemeine und zweckgebundene Mittel.

Zwischen Bund und Gemeinden bestehen keine unmittelbaren Finanzbeziehungen. Eine Ausnahme bildet der Ausgleich des Bundes für kommunale Sonderlasten, die den Gemeinden durch Einrichtungen des Bundes (insbesondere im militärischen Bereich) entstehen. Mittelbar hat der Bund Einflußmöglichkeiten, da er den Ländern Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Gemeinden gewährt (Art. 104a, Abs. 4 GG) oder sich an den sog. Gemeinschaftsaufgaben beteiligt (Art. 91a GG). Unmittelbar wirkt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Steuerrecht aus, vor allem bei Änderungen der Einkommensbesteuerung, die das gemeindliche Aufkommen aus der Einkommensteuer verändern.

Dritte Finanzierungsquelle der Kommunen ist der Gebührenhaushalt. Die Finanzierung über Gebühren knüpft an das Äquivalenzprinzip an und wird meist für solche Leistungen gewählt, die in individuell meßbaren Quantitäten nachgefragt werden. Die Gebührensätze werden häufig von verteilungspolitischen Zielen beeinflusst, auch wenn in den letzten Jahren die kommunalen Aufsichtsbehörden darauf geachtet haben, daß die kommunalen Gebühren und Beiträge sich wieder stärker an der effektiven Kostenbelastung orientieren.

Die kommunale Steuerkraft, die mehr oder minder das Spiegelbild der örtlichen Wirtschaftskraft ist, streut je nach Gemeindetyp und Gemeindegrößenklasse erheblich. Die Realsteuerkraft kann nicht unmittelbar aus der Höhe der Steuereinnahmen abgelesen werden, weil die von den einzelnen Kommunen jeweils festgelegten Hebesätze für die Realsteuern voneinander abweichen. Das Statistische Bundesamt berechnet die Realsteuerkraft, indem die Grundbeträge der Grund- und Gewerbesteuern einheitlich mit einem bundesdurchschnittlichen (fiktiven) Hebesatz gewichtet werden; dieser orientiert sich am Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern und ist seit 1970 unverändert geblieben.²

Die Bedeutung der Gewerbesteuer als wirtschaftsbezogene Finanzierungsquelle, als „Interessenklammer“ von örtlicher Wirtschaft und kommunalen Infrastrukturleistungen, ist im letzten Jahrzehnt gesunken. Mehrfache Anhebungen der Freibeträge und Kürzungen bei der Hinzurechnung von Dauerschulden und Dauerschuldzinsen³ haben die Bemessungsgrundlagen und den Kreis der Steuerpflichtigen eingeschränkt. Das Aufkommen wird inzwischen nur noch von gut einem Drittel der Gewerbebetriebe — landwirtschaftliche Betriebe und freie Berufe sind nicht steuerpflichtig — erbracht⁴; in der Mehrzahl handelt es sich um Großbetriebe. Am stärksten fiel die Abschaffung der Lohnsummensteuer 1980, von der einige Regionen besonders betroffen waren, ins Gewicht⁵. Die finanziellen Verluste der Kommunen sollten durch die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von 14 auf 15 vH, eine Verringerung der Gewerbesteuerumlage, durch Hebesatzanhebungen bei der Lohnsummensteuer („Eigenkompensation“) und befristete Hilfen der Länder („Spitzenausgleichsleistungen“) ausgeglichen werden; Gemeinden, die keine Lohnsummensteuer erhoben hatten, sollten die Mehreinnahmen für Hebesatzsenkungen nutzen. Im Endergebnis kam es zu sehr verschiedenen Wirkungen:

— Die *Entlastung der Wirtschaft* — insgesamt 3,3 Mrd. DM⁶ — war ungleich verteilt; zwei Drittel der

² Vgl. Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 1984, Fachserie 14, Reihe 10.1, S. 10.

³ Damit die Eigenkapitalfinanzierung gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung grundsätzlich nicht benachteiligt wird, werden Dauerschulden und Zinsen für Schulden, die nicht nur vorübergehend zur Stärkung des Betriebskapitals dienen, für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage — Gewerbeertrag und Gewerbekapital — hinzugerechnet. Für die Dauerschuldzinsen und Dauerschulden gibt es Freibeträge, so daß die Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung relativ begünstigt wird.

⁴ Vgl. H. Karrenberg, E. Münstermann: Gemeindefinanzenbericht 1980. In: Der Städtetag Nr. 2/1980, S. 7.

⁵ Den Gemeinden war es bis zur Abschaffung der Lohnsummensteuer freigestellt, von den Besteuerungsgrundlagen der Gewerbesteuer — Gewerbeertrag, Gewerbekapital und Lohnsumme — die Lohnsumme auszunehmen.

⁶ Der Wegfall der Lohnsummensteuer schlug mit 3,6 Mrd. DM und die Hebesatzsenkung in den Gemeinden ohne Lohnsum-

Summe entfielen auf Betriebe in Kommunen mit Lohnsummensteuern. Vergleicht man die (fiktiven) Hebesätze, die anzuwenden gewesen wären, wenn allein die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital das Aufkommen einschließlich der Lohnsummensteuer hätte erbringen müssen, mit den Durchschnittshebesätzen von 1980, dann zeigt sich, daß die Entlastung für die Wirtschaft in den Gemeinden mit Lohnsummensteuer im Durchschnitt 16 vH und in den Gemeinden ohne Lohnsummensteuer nur 5 vH betragen hat; im Bundesdurchschnitt ist die Belastung um 10 vH verringert worden.⁷ In Nordrhein-Westfalen (vor allem im Ruhrgebiet) und Hessen waren die Entlastungen mit 15 vH überdurchschnittlich hoch, in Bayern und im Saarland indes kaum meßbar.

- Die einzelnen *Kommunalhaushalte* sind spiegelbildlich zur Entlastung der Wirtschaft von der Steueränderung getroffen worden. Insgesamt verblieb den Gemeinden ein positiver Saldo von 1,6 Mrd. DM: Während die Gemeinden mit Lohnsummensteuer Einnahmeverluste in Höhe von 400 Mill. DM hinnehmen mußten — die Verluste konzentrierten sich auf die Kommunen Nordrhein-Westfalens und Hessens —, erzielten die Gemeinden, die keine Lohnsummensteuer erhoben hatten, Mehreinnahmen in Höhe von knapp 2 Mrd. DM; allein auf die Gemeinden in Bayern und Baden-Württemberg entfielen über 1 Mrd. DM. Unter Berücksichtigung der Spitzenausgleichsleistungen einzelner Bundesländer⁸, die bis 1982 gezahlt wurden, haben auch die Gemeinden mit Lohnsummensteuer geringe Mehreinnahmen erzielt; nach ihrem Wegfall mußten zur Kompensation die Hebesätze abermals angehoben werden.

Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer hängt ab von der Entwicklung und Streuung der zu versteuernden Einkommen — entsprechend den Ergebnissen der Einkommensteuerstatistiken — sowie von den sog. Höchstbeträgen. Durch die Festlegung von Einkommensobergrenzen werden Aufkommensunterschiede zwischen den Gemeinden nivelliert: Je niedriger die Höchstbeträge, um so weniger streut die örtliche Verteilung der Steuerzahlungen. Von einer Anhebung der Höchstbeträge profitieren die Großstädte, weil dort relativ mehr Steuerzahler leben, deren Einkommen über der Grenze liegt. Ein Steuerkraftgefälle zwischen großen und kleinen Gemeinden — größere Gemeinden nehmen zentralörtliche Funktionen wahr, die einen höheren Finanzbedarf begründen —, ist vom Gesetzgeber gewollt, nicht aber sind dies „ungerechtfertigte“ Unterschiede zwischen steuerstarken und -schwachen Gemeinden gleicher Größenklasse.

In den vergangenen Jahren sind die Gewinne für die Großstädte aus der Anhebung der Höchstbeträge⁹ durch Verluste überkompensiert worden, die sie aufgrund des Wegzugs von Einwohnern in die Umlandgemeinden erlitten haben. Verluste traten auch als Folge der unter-

durchschnittlichen Einkommensentwicklung in den traditionellen Ballungsgebieten (Ruhrgebiet) auf, d.h. der Ausschöpfungsgrad der Höchstbeträge in den kleinen und mittleren Gemeinden hat sich dem der Großstädte im Zeitablauf angepaßt. Schließlich muß berücksichtigt werden, daß der Anteil der Steuerpflichtigen an der Wohnbevölkerung in den kleineren Gemeinden bzw. Umlandgemeinden größer ist als in den Großstädten, in denen relativ mehr Studenten, Rentner und auch Arbeitslose leben.

Die Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs werden nach speziellen, von Land zu Land differierenden Bedarfs- und Steuerkraftkriterien verteilt, wobei die Mittel dem obligatorischen und fakultativen Steuerverbund zwischen Land und Gemeinden entstammen: Im obligatorischen Verbund wird ein bestimmter Anteil („Verbundquote“) der dem Land zustehenden gemeinschaftlichen Steuern an die Kommunen verteilt; im fakultativen Verbund werden die Gemeinden in einzelnen Ländern an weiteren Landessteuern beteiligt. Die Verteilung der übrigen Zuweisungen ist teils in Finanzausgleichsgesetzen, teils in Sonderbestimmungen geregelt. Die Ausgleichsregelungen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Verbundquoten und der Unterteilung nach allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen, sondern auch durch die Höhe des Ausgleichssatzes als Differenz zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft. Zwar wird überall unterstellt, daß der Finanzbedarf mit wachsender Gemeindegröße überproportional zunimmt („Hauptansatz“). In den „Nebenansätzen“ werden aber in unterschiedlichem Maße weitere bedarfserhöhende Faktoren berücksichtigt, wie zentralörtliche Funktionen, Grenzlandlage, Bevölkerungsstruktur.

Entwicklung nach Bundesländern

Vergleicht man Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen nach Bundesländern, so zeigt sich fast überall die gleiche Tendenz. Von 1974 bis 1984 hat der Anteil der Personal- und laufenden Sachaufwendungen an den Gesamtausgaben zugenommen, im Bundesdurchschnitt von 37 auf 41 vH, während das Gewicht der Investitionsausgaben um 10 vH-Punkte auf nur noch knapp ein Fünftel geschrumpft ist. Auf der Einnahmenseite kommt den Steuern die gleiche Bedeutung zu wie dem

mensteuer mit 0,9 Mrd. DM zu Buche; dieser Entlastung stand aufgrund der Hebesatzanhebung zur „Eigenkompensation“ eine Belastung in Höhe von über 1,2 Mrd. DM gegenüber.

⁷ Ohne Berücksichtigung der Spitzenausgleichsleistungen und Lohnsummensteuerreste.

⁸ Vgl. H. Karrenberg, E. Münstermann, *Gemeindefinanzbericht* 1980, a.a.O., S. 4.

⁹ Mit Wirkung vom 1.1.1985 sind die Höchstbeträge auf 32 000 DM (Alleinstehende) und 64 000 DM (zusammenveranlagte Ehegatten) angehoben worden; von 1979 an lagen die Beträge bei 25 000/50 000 DM, davor bei 16 000/32 000 DM.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

Tabelle 2

Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden nach Bundesländern und Gemeindegrößenklassen
Anteile in vH

	Gemeinden insges.			Gemeinden mit 100 000 u. mehr Einwohnern			Gemeinden mit 50 000 bis u. 100 000 Einw.			Gemeinden mit 10 000 bis u. 50 000 Einw.			Gemeinden mit weniger als 10 000 Einw.		
	1974	1981	1984	1974	1981	1984	1974	1981	1984	1974	1981	1984	1974	1981	1984
Schleswig-Holstein															
Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Pers.- u. Sachaufwand	38,5	39,0	40,6	53,1	54,8	54,5	47,6	44,5	47,5	39,6	40,7	42,0	21,2	23,3	25,4
Sachinvestitionen	27,5	25,6	20,0	17,8	14,6	10,2	23,4	21,0	17,4	31,3	30,9	23,8	34,0	31,6	25,7
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Steuern	37,7	40,9	40,1	40,9	37,8	33,9	35,2	42,2	43,1	38,0	46,6	44,5	33,2	38,0	40,0
Zuweisg. v. Land/Bund	22,0	22,6	21,2	17,5	21,6	21,5	19,5	20,1	19,3	18,9	19,5	16,6	29,6	26,7	25,6
Niedersachsen															
Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Pers.- u. Sachaufwand	36,3	36,6	37,6	43,3	42,0	42,1	43,5	42,5	43,1	32,4	35,3	36,9	21,6	23,4	25,5
Sachinvestitionen	30,3	25,9	16,6	25,0	18,4	11,1	27,6	25,0	13,8	34,5	29,7	19,9	37,2	33,9	22,6
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Steuern	36,7	43,4	41,5	35,5	40,6	38,4	32,4	43,4	35,7	36,1	42,1	41,5	43,9	52,0	52,2
Zuweisg. v. Land/Bund	21,9	20,2	20,1	19,3	23,1	23,5	22,2	19,5	22,3	26,4	20,4	19,2	18,8	13,6	13,0
Nordrhein-Westfalen															
Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Pers.- u. Sachaufwand	39,3	43,7	44,2	44,5	45,8	46,5	39,8	44,7	44,0	34,4	39,3	40,1	21,9	35,6	37,7
Sachinvestitionen	27,4	22,7	15,6	23,6	19,7	13,8	28,6	23,4	16,1	32,0	28,0	18,5	33,6	31,9	22,3
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Steuern	38,0	38,0	40,9	39,7	38,2	41,5	40,2	41,2	42,4	36,4	37,3	39,9	27,8	26,1	30,6
Zuweisg. v. Land/Bund	25,8	28,8	22,1	23,2	27,1	20,6	25,0	26,9	21,3	29,9	31,9	24,4	33,3	42,8	34,4
Hessen															
Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Pers.- u. Sachaufwand	36,5	41,5	41,4	42,9	47,2	48,1	40,9	43,0	40,1	31,2	37,1	36,4	27,1	34,0	34,8
Sachinvestitionen	27,6	23,7	16,5	19,9	20,8	12,2	27,4	20,0	13,5	32,7	18,5	19,1	37,7	31,3	24,1
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Steuern	39,4	44,5	43,3	42,8	48,0	47,2	37,4	41,1	38,6	39,0	45,1	43,9	33,5	37,6	36,0
Zuweisg. v. Land/Bund	15,7	15,7	13,0	15,6	16,2	14,3	15,9	14,7	12,0	13,6	13,2	11,1	18,4	19,5	17,6
Rheinland-Pfalz															
Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Pers.- u. Sachaufwand	32,8	31,8	33,4	40,3	45,7	46,9	38,4	39,9	39,2	39,7	35,9	39,3	21,7	19,7	21,4
Sachinvestitionen	30,1	26,2	20,6	27,4	19,0	13,2	29,2	22,0	16,5	26,8	27,6	19,7	34,3	30,6	26,3
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Steuern	37,2	44,0	45,4	37,6	47,3	49,3	31,4	38,7	36,4	39,7	45,4	44,3	37,0	43,5	47,0
Zuweisg. v. Land/Bund	16,0	15,6	12,8	17,3	13,3	10,7	20,3	19,9	17,4	14,1	15,2	12,8	14,6	15,5	12,5
Saarland															
Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Pers.- u. Sachaufwand	46,6	39,6	38,9	59,0	43,1	42,3	61,8	29,9	30,0	40,0	39,5	38,0	34,4	35,7	42,4
Sachinvestitionen	27,7	21,7	14,8	15,9	12,6	11,3	14,9	16,7	10,8	34,0	25,4	16,6	38,2	32,2	16,6
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Steuern	35,4	37,6	33,3	32,0	39,5	35,3	29,1	24,5	24,7	38,7	38,8	33,3	27,3	33,0	35,4
Zuweisg. v. Land/Bund	29,6	26,3	21,8	22,5	18,2	17,7	25,4	25,1	22,0	32,2	29,1	23,1	46,9	36,8	27,4
Baden-Württemberg															
Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Pers.- u. Sachaufwand	37,3	38,1	39,8	44,6	43,4	43,6	43,3	39,0	42,3	35,9	37,7	39,6	30,1	33,2	35,6
Sachinvestitionen	33,3	30,9	23,2	21,2	23,2	15,7	31,6	30,9	20,7	35,8	31,9	24,6	41,6	36,9	29,5
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Steuern	35,1	40,4	39,5	35,2	41,9	38,9	38,2	47,4	44,2	38,2	42,7	42,4	30,8	33,9	34,9
Zuweisg. v. Land/Bund	21,5	22,2	21,2	18,8	22,3	23,5	16,6	17,3	17,6	21,4	20,7	19,1	26,0	25,7	23,1
Bayern															
Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Pers.- u. Sachaufwand	35,9	34,7	38,5	48,6	44,4	50,6	47,4	40,8	46,0	36,7	35,8	37,5	21,8	23,9	27,3
Sachinvestitionen	28,6	29,2	23,4	18,3	22,5	13,8	26,0	30,8	22,4	28,9	29,3	27,5	38,3	34,8	29,4
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Steuern	33,8	37,4	40,4	37,1	42,2	45,4	32,1	37,2	38,3	35,1	41,8	41,1	30,2	31,0	34,5
Zuweisg. v. Land/Bund	19,0	20,4	19,1	15,1	16,8	17,2	17,3	22,4	20,7	15,6	18,1	16,2	24,5	24,3	21,9
Summe Gemeinden															
Ausgaben insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Pers.- u. Sachaufwand	37,4	39,1	40,5	45,1	45,3	46,7	42,4	42,3	43,2	35,0	37,6	38,7	24,4	27,2	29,7
Sachinvestitionen	29,1	26,2	19,1	22,1	20,4	13,5	28,4	25,3	17,4	32,6	28,9	21,5	37,9	34,2	27,5
Einnahmen insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
dar.: Steuern	36,5	39,9	40,9	38,5	40,7	42,1	37,0	41,5	40,6	37,1	41,3	41,8	32,1	35,5	37,7
Zuweisg. v. Land/Bund	21,6	22,8	19,7	19,6	22,8	19,6	20,8	22,1	19,5	22,8	22,7	19,1	24,2	23,5	20,9

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

Personal- und Sachaufwand auf der Ausgabenseite, auch ihr Anteil ist von 37 auf 41 vH gestiegen; das Gewicht der Zuweisungen von Ländern und Bund hat sich im Zeitablauf etwas verringert. Größere Abweichungen zeigen sich im Saarland sowie teilweise in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen: In den Haushalten der saarländischen Gemeinden schwankt der Anteil der Steuereinnahmen um 35 vH, in Rheinland-Pfalz indes um 45 vH; im Saarland wie auch in Nordrhein-Westfalen besaßen zumindest bis Anfang der achtziger Jahre die Zuweisungen der Länder ein merklich größeres Gewicht als in den anderen Bundesländern.

Bezogen auf die Einwohnerzahl erzielten 1984 die Gemeinden in Baden-Württemberg mit über 2 500 DM die höchsten Gesamteinnahmen, während die Kommunen in Schleswig-Holstein, dicht gefolgt von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, mit rund 1 800 DM je Einwohner über die geringste Finanzkraft verfügten. Überdurchschnittlich ausgestattet waren auch die hessischen und nordrhein-westfälischen Kommunen, ebenfalls die bayerischen Gemeinden, die knapp über dem Durchschnitt (2 200 DM) lagen. Von 1974 bis 1984 sind die Einnahmen am stärksten im Saarland und in Baden-Württemberg, am schwächsten in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gestiegen.

Dem Gefälle der Einnahmen entsprechen weitgehend auch die Pro-Kopf-Ausgaben. Über den gesamten Zeitraum hinweg sind die Ausgaben am stärksten im Saarland (75 vH), in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (jeweils 50 vH) gestiegen, während sie in Rheinland-Pfalz nur um 32 vH, in Hessen, Niedersachsen und Bayern um jeweils 43 vH zugenommen haben. Gegenüber 1981 sind die Ausgaben im Saarland, in Hessen und in Baden-Württemberg über- und in Bayern unterdurchschnittlich ausgeweitet worden.

Der Anteil der Personal- und laufenden Sachaufwendungen war 1984 in Nordrhein-Westfalen mit 44 vH deutlich höher als in den übrigen Bundesländern, in denen die Quote in der Mehrzahl der Fälle weniger als 40 vH, in Rheinland-Pfalz sogar nur ein Drittel betrug. Auch absolut gesehen lagen die Gemeinden Nordrhein-Westfalens mit über 1 000 DM je Einwohner an der Spitze; es folgten dichtauf Baden-Württemberg und Hessen, während die Gemeinden in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen mit 600 bzw. 680 DM die geringsten Personal- und Sachaufwendungen pro Kopf der Bevölkerung hatten. Bei den Sachinvestitionen — auf sie entfielen 1984 im Bundesdurchschnitt knapp ein Fünftel aller Kommunalausgaben — nehmen die Gemeinden Baden-Württembergs und Bayerns eine Spitzenstellung ein: Während hier 1984 fast 600 bzw. über 500 DM je Einwohner ausgegeben worden sind, lagen die Ausgaben in den Kommunen der übrigen Bundesländer zwischen 300 und 400 DM. Am unteren Ende der Skala rangierten die saarländischen und niedersächsischen Gemeinden. Im Saarland entfallen nur noch

15 vH und in Niedersachsen nur 17 vH der Ausgaben auf Sachinvestitionen.

Von 1974 bis 1981 haben die kommunalen Investitionen in Bayern, gefolgt von Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg, am stärksten expandiert, nämlich um insgesamt 45 bzw. jeweils 30 vH; am schwächsten war der Zuwachs in Rheinland-Pfalz und Hessen. Nach 1981 sind die Sachinvestitionen um bis zu einem Drittel (Niedersachsen) gekürzt worden; überaus kräftige Einbußen erlitten auch die nordrhein-westfälischen Kommunen (–29 vH), während die Kürzungen in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Bayern und Baden-Württemberg mit einem Fünftel und weniger etwas milder ausfielen.

Der Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit nach 1981 war in allen Bundesländern von einer nachhaltigen Verbesserung der Finanzlage begleitet. Besonders ausgeprägt war sie in Hessen; hier konnte das Defizit, das 1981 mit 230 DM je Einwohner den höchsten Wert von allen Bundesländern erreicht hatte, in einen geringfügigen Überschuß umgewandelt werden. Überdurchschnittlich groß war der „Konsolidierungserfolg“ auch in Baden-Württemberg; einem Defizit von 140 DM im Jahre 1981 stand 1984 ein Überschuß von 30 DM je Einwohner gegenüber. Die höchsten Überschüsse erzielten 1984 die bayerischen Gemeinden mit 70 DM pro Kopf der Bevölkerung; relativ am schlechtesten war die Finanzlage der saarländischen Kommunen, die ein Defizit von über 30 DM je Einwohner verbuchen mußten. Über den gesamten Zeitraum hinweg war die Finanzierungsposition der bayerischen Gemeinden relativ am günstigsten.

Alles in allem besteht ein — allerdings nicht sehr enger — Zusammenhang zwischen regionaler Wirtschaftsentwicklung und Finanzlage der Kommunen: Je günstiger der Wirtschaftsverlauf, um so höher sind (tendenziell) die kommunalen Einnahmen und auch die Möglichkeiten, Kredite aufzunehmen, um so größer sind auch die Ausgabenspielräume, insbesondere die Möglichkeiten zu investieren. In den nördlichen Regionen sowie im Saarland und in Rheinland-Pfalz liegen die Haushaltsvolumina deutlich unter dem Bundesdurchschnitt, in den wirtschaftsstärkeren Regionen entsprechend darüber. Niveau und teilweise die Entwicklung der kommunalen Investitionen zeigen ein ausgeprägtes Süd-Nord-Gefälle, wobei die überdurchschnittlichen Investitionsausgaben je Einwohner mit Finanzierungssalden einhergehen, die weit aus günstiger als anderswo sind.

...und nach Gemeindegrößenklassen

Niveau und Entwicklung der Kommunalfinanzen werden auch vom Gewicht der Gemeindegrößenklassen in den einzelnen Bundesländern bestimmt, denn der Finanzbedarf einer Gemeinde steigt mit der Einwohnerzahl. Einnahmen und Ausgaben der Kommunen differieren in Abhängigkeit von der Gemeindegrößenklasse erheblich.

Im Bundesdurchschnitt liegen die Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen der kleinen Gemeinden (unter 10 000 Einwohner) um rund die Hälfte unter denen der Großstädte (über 100 000 Einwohner), die Spanne reichte 1984 von 1 600 bis 3 100 DM je Einwohner. In den Städten mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern waren es über 2 400 DM, in den Kommunen mit 10 000 bis 50 000 Einwohnern über 1 900 DM. Die Unterschiede zwischen größeren und kleineren Gemeinden haben sich seit 1974 etwas verringert. Insgesamt waren 1984 die Einnahmen — anders als zuvor — fast überall so hoch wie die Ausgaben.

Die Entwicklung der Finanzierungssalden zeigt, daß die Großstädte im Beobachtungszeitraum weitaus höhere Defizite hinnehmen mußten als die kleineren Gemeinden. So betrug im Rezessionsjahr 1981 das Defizit der Großstädte im Bundesdurchschnitt 250 DM je Einwohner, das der kleinen Gemeinden hingegen nur 40 DM. Zwar konnten in der Folgezeit auch die Großstädte ihre Defizite deutlich reduzieren, doch erzielten sie — anders als die Gemeinden in den übrigen Größenklassen — auch 1984 noch keine Überschüsse. Mit 40 DM je Einwohner erwirtschafteten die kleinen Gemeinden (mit weniger als 10 000 Einwohnern) höhere Überschüsse als die Gemeinden der beiden nächsthöheren Größenklassen, obwohl die kleinen Kommunen ihre Investitionsausgaben gegenüber 1981 weniger stark kürzten (–17 vH) als die Großstädte (–31 vH) und die Gemeinden in den beiden mittleren Größenklassen (–27 bzw. –21 vH).

In der Zusammensetzung der Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen treten sehr viel größere Unterschiede auf als bei den Einnahmen. In den Großstädten entfiel fast die Hälfte, in den kleinen Gemeinden weniger als ein Drittel aller Ausgaben auf die Personal- und Sachaufwendungen; in den mittleren Gemeinden waren es 43 bzw. 39 vH. Noch 1981 war das Niveau der Investitionsausgaben — bezogen auf die Einwohnerzahl — in den kleinen Gemeinden deutlich größer als das der Personal- und Sachaufwendungen; wegen der Kürzungen bei den Investitionsausgaben ist es nun umgekehrt. Dennoch lagen 1984 die Investitionsausgaben der kleinen Gemeinden über dem Niveau der übrigen Kommunen, nachdem diese in den Jahren zuvor mehr als die kleinen Gemeinden für Investitionszwecke ausgegeben hatten.

Analysiert man die Kommunalfinanzen nach Bundesländern und Gemeindegrößenklassen, dann zeigt sich, daß die hessischen Großstädte mit Abstand die höchsten Ausgaben und Einnahmen je Einwohner aufweisen (4 100 DM), es folgen die Großstädte in Baden-Württemberg und Bayern. In Nordrhein-Westfalen, dem Bundesland mit den meisten Großstädten, lagen die Einnahmen und Ausgaben in den Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern bei knapp 2 800 DM je Einwohner; das war nur wenig mehr als in den Großstädten Schleswig-Holsteins, die das Schlußlicht bildeten. Betrachtet man nur die Finanzierungssalden, so war die Finanzlage in den hessischen Großstädten am ungünstigsten: Im Rezes-

sionsjahr 1981 betrug das Defizit fast 700 DM pro Einwohner, 1984 waren es noch 110 DM; im Bundesdurchschnitt errechnet sich für die Großstädte 1981 ein Defizit von 250 DM und 1984 nur noch eines von 6 DM je Einwohner. Nordrhein-Westfalens Großstädte verbuchten in beiden Stichjahren Defizite, 1981 waren sie kleiner, 1984 größer als der Durchschnitt. Am günstigsten war die Finanzlage 1984 in den Großstädten von Rheinland-Pfalz und Bayern, die Überschüsse von 22 bzw. 100 DM je Einwohner erwirtschafteten; 1974 und 1981 wiesen die bayerischen Großstädte die niedrigsten Defizite auf.

Einnahmen und Ausgaben der mittelgroßen Kommunen differieren weniger stark als die der Großstädte. Sie waren 1984 am höchsten im Saarland und Baden-Württemberg, mit Abstand am niedrigsten in Nordrhein-Westfalen. Im Durchschnitt betrug das Etatvolumen der Gemeinden mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern rund 2 400 DM je Einwohner, das war ein Fünftel weniger als in den Haushalten der Großstädte. Auch bei den Gemeinden in der Größenklasse von 10 000 bis 50 000 Einwohnern liegt Baden-Württemberg, gefolgt von Rheinland-Pfalz, an der Spitze. Nimmt man den Finanzierungssaldo zum Maßstab, so ragt in den Gemeinden mit über 50 000 Einwohnern das Saarland heraus, dessen Gemeinden 1984 Überschüsse in Höhe von fast 500 DM je Einwohner erzielten; auch in Niedersachsen wurden mit 100 DM recht hohe Überschüsse erreicht. Am ungünstigsten war die Finanzlage in Schleswig-Holstein (–200 DM je Einwohner). Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz und dem Saarland konnten die Gemeinden mit weniger als 50 000 Einwohnern in allen Bundesländern Überschüsse erzielen; sie waren in Bayern und Baden-Württemberg mit über 50 bzw. fast 60 DM am höchsten.

Noch stärker als in den Großstädten weichen die Einnahmen und Ausgaben der kleinen Gemeinden (unter 10 000 Einwohner) voneinander ab. Auch hier liegen die Gemeinden in Baden-Württemberg mit Abstand an der Spitze (2 000 DM je Einwohner), die Einnahmen und Ausgaben der niedersächsischen Gemeinden sind dagegen nur halb so groß. Die hohen Etatvolumina in Bayern und Baden-Württemberg korrespondieren mit hohen Finanzierungsüberschüssen.

Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein haben die Einnahmen der Gemeinden in den beiden unteren Größenklassen rascher zugenommen als in den beiden oberen Größenklassen. Nimmt man allein die Steuereinnahmen zum Maßstab, so zeigt sich ein ähnliches Bild: Abgesehen von Nordrhein-Westfalen sind sie in allen Bundesländern am stärksten in den kleinen Gemeinden gestiegen. In Norddeutschland und Nordrhein-Westfalen war der Zuwachs in den Großstädten geringer als in den Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnern, in den übrigen Bundesländern war das Verhältnis umgekehrt.

Im Zeitablauf hat sich also die Finanzkraft der größeren Gemeinden infolge eines zunehmenden Gefälles in der Steuerkraft relativ verschlechtert. Das Steuerkraftgefälle

zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größe ist im Norden und Westen der Bundesrepublik ausgeprägter als in den übrigen Regionen. Nur zum Teil wird das Gefälle durch die Zuweisungen der Länder ausgeglichen. Deutlich wird auch, daß sich die Steuerkraft der Großstädte im Norden und Westen schwächer als in den übrigen Regionen entwickelt hat. Allerdings ist ein Vergleich der Finanzkraft von Gemeinden gleicher Größe zwischen den Bundesländern nicht unproblematisch, weil die Aufgabenabgrenzung zwischen Land und Gemeinden verschieden geregelt ist.

Kommunale Steuerkraft und siedlungsstrukturelle Typen

Vergleicht man die kommunale Steuerkraft — Realsteuerkraft und Gemeindesteuerkraft — nach siedlungsstrukturellen Grundtypen¹⁰ und Bundesländern, dann zeigt sich, daß im Jahre 1983 die Realsteuerkraft in den hochverdichteten Regionen Baden-Württembergs am höchsten (460 DM je Einwohner) war; es folgen die wirtschaftsstrukturell als günstig eingestuften hochverdichteten Räume Nordrhein-Westfalens (385 DM). Schlußlicht ist das altindustrielle Saargebiet zusammen mit den ländlich geprägten Regionen in Hessen und Rheinland-Pfalz. Auch im Ruhrgebiet als altindustrieller Verdichtungsregion liegt die Realsteuerkraft — gemessen an den übrigen Verdichtungsräumen — mit knapp 250 DM weit unter dem Durchschnitt. Insgesamt weist die Realsteuerkraft der Kommunen im Bundesgebiet ein Süd-Nord-Gefälle auf. Dieses Gefälle zeigt sich auch in der Entwicklung von 1979 bis 1983: Während die Realsteuerkraft in den hochverdichteten Gebieten des Nordens und Westens um 7 bis 10 vH, in Rheinland-Pfalz (Ludwigshafen) sogar um ein Drittel zurückgegangen ist, hat sie in den übrigen Verdichtungszone, am stärksten in Baden-Württemberg (5 vH), zugenommen. In den Regionen mit Verdichtungsansätzen streut die Realsteuerkraft weit weniger. Ebenso ist im Niveau kein besonderes regionales Gefälle erkennbar, und auch die Entwicklung weist — trotz ähnlicher Tendenz wie in den hochverdichteten Zonen — geringere Unterschiede auf. In der Kategorie der ländlich geprägten Regionen sind die Niveauunterschiede wieder größer; am geringsten ist hier die Realsteuerkraft in Hessen und Rheinland-Pfalz, am höchsten — abermals — in Baden-Württemberg. Auffällig sind die Unterschiede in Bayern: Während im attraktiven Alpenvorland die Realsteuerkraft bei über 270 DM lag, waren es in den übrigen ländlich geprägten Gebieten — bei sinkender Tendenz — nur 230 DM je Einwohner.

Analysiert man Niveau und Entwicklung der Gemeindesteuerkraft insgesamt — Realsteuerkraft plus Anteil an der Einkommensteuer minus Gewerbesteuerumlage —, so wird deutlich, daß die Verluste in der Realsteuerkraft, die viele Regionen hinnehmen mußten, durch die Entwicklung der übrigen Steuereinnahmen nur zum Teil auf-

gefangen worden sind. Von allen hochverdichteten Regionen war die Gemeindesteuerkraft 1983 mit Abstand am höchsten in Baden-Württemberg (910 DM), gefolgt von Bayern (860 DM) und Hessen (840 DM), während das Saarland mit 510 DM am Schluß rangierte. In den hochverdichtet-günstigen Gebieten Nordrhein-Westfalens lag die Gemeindesteuerkraft bei fast 800 DM, in den altindustrialisierten Regionen waren es etwa 630 DM je Einwohner. Verlaufsunterschiede treten zutage, wenn man die hochverdichteten Gebiete des Südens mit denen der Mitte (ohne den „Ausreißer“ Rheinland-Pfalz) und des Nordens vergleicht: Im Süden ist die Gemeindesteuerkraft mehr gestiegen als in den mittleren Regionen und im Norden. Neben ökonomischen Gründen, die für die Realsteuerkraft ausschlaggebend sind, spielte eine Rolle, daß hier die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung weit stärker als im Bundesdurchschnitt gewachsen ist. Wie die Realsteuerkraft streut auch die Gemeindesteuerkraft in den ländlich geprägten Gebieten weniger als in den hochverdichteten Regionen: Baden-Württemberg liegt an der Spitze, gefolgt von Nordrhein-Westfalen, während die ländlich geprägten Regionen von Hessen und Rheinland-Pfalz das niedrigste Niveau aufweisen; am stärksten war die Zunahme in Baden-Württemberg und Bayern, am schwächsten in Schleswig-Holstein.

Alles in allem wird deutlich, daß die Realsteuerkraft — gemessen an der Gemeindesteuerkraft — überall stark an Bedeutung verloren hat. Die Anteilsverluste waren in den wirtschaftsstarken Verdichtungsräumen des Südens allerdings etwas geringer als in Nordrhein-Westfalen und den nördlichen Bundesländern. Nimmt man nur die Veränderungsrate von 1979 bis 1983 zum Maßstab, so zeigt sich, daß die Realsteuerkraft im Norden und Westen sowie in Rheinland-Pfalz gesunken, in den übrigen Regionen nur schwach gestiegen ist. Überall hat eine, wenn auch im Ausmaß unterschiedliche Verschiebung vom produktionsbezogenen zum wohnsitzorientierten Element des kommunalen Einnahmesystems stattgefunden.

Zur Reform der Gemeindesteuern

Überlegungen zur Reform der Gemeindesteuern kreisen überwiegend um die Rolle der Gewerbesteuer. Faktisch ist die Gewerbesteuer als Folge der zahlreichen Eingriffe des Gesetzgebers zu einer „Großbetriebssteuer“ und zudem zu einer reinen Ertragsteuer mit konjunkturell stark schwankendem Aufkommen geworden.

¹⁰ Dabei handelt es sich um hochverdichtete Regionen, um Gebiete mit Verdichtungsansätzen und um ländlich geprägte Regionen; darüber hinaus wurden in Nordrhein-Westfalen die altindustrialisierten Verdichtungsräume (Ruhrgebiet) sowie in Baden-Württemberg und Bayern das Alpenvorland als Teil der ländlich geprägten Regionen gesondert ausgewiesen. Diese Abgrenzung entspricht den von der Bundesanstalt für Raumordnung und Landeskunde (BfLR) definierten Grundtypen.

Tabelle 3

Kommunale Steuerkraft nach siedlungsstrukturellen Grundtypen

	Realsteuerkraft			Gemeindesteuerkraft			Realsteuerkraft in vH der Gemeindesteuerkraft	
	1979	1983	Veränd. in vH	1979	1983	Veränd. in vH	1979	1983
	DM je Einw.			DM je Einw.				
Schleswig-Holstein	242	225	- 7,0	478	600	25,5	50,6	37,5
hochverdichtet	270	249	- 7,8	523	674	28,9	51,6	36,9
mit Verdichtungsansätzen	231	225	- 2,6	479	593	23,8	48,2	37,9
ländlich geprägt	228	197	- 13,6	426	523	22,8	53,5	37,7
Niedersachsen	258	236	- 8,5	470	585	24,5	54,9	40,3
hochverdichtet	287	259	- 9,8	512	637	24,4	56,1	40,7
mit Verdichtungsansätzen	253	230	- 9,1	468	579	23,7	54,1	39,7
ländlich geprägt	215	211	- 1,9	395	506	28,1	54,4	41,7
Nordrhein-Westfalen	324	306	- 5,6	557	708	27,1	58,2	43,2
hochverdichtet günstig	383	357	- 6,8	622	792	27,3	61,6	45,1
hochverdichtet altindustrialisiert	255	246	- 3,5	502	633	26,1	50,8	38,9
mit Verdichtungsansätzen	282	275	- 2,5	465	606	30,3	60,6	45,4
ländlich geprägt	287	264	- 8,0	475	604	27,2	60,4	43,7
Hessen	313	319	1,9	569	731	28,5	55,0	43,6
hochverdichtet	378	385	1,9	658	844	28,3	57,4	45,6
mit Verdichtungsansätzen	216	221	2,3	437	563	28,8	49,4	39,3
ländlich geprägt	177	183	3,4	368	486	32,1	48,1	37,7
Rheinland-Pfalz	269	243	- 9,7	471	598	27,0	57,1	40,6
hochverdichtet	368	244	- 33,7	615	683	11,1	59,8	35,7
mit Verdichtungsansätzen	260	253	- 2,7	461	602	30,6	56,4	42,0
ländlich geprägt	208	185	- 11,1	368	478	29,9	56,5	38,7
Saarland	185	187	1,1	403	511	26,8	45,9	36,6
hochverdichtet altindustrialisiert	185	187	1,1	403	511	26,8	45,9	36,6
Baden-Württemberg	369	382	3,5	602	799	32,7	61,3	47,8
hochverdichtet	439	460	4,8	692	914	32,1	63,4	50,3
mit Verdichtungsansätzen	317	319	0,6	531	704	32,6	59,7	45,3
ländlich geprägt	269	305	13,4	497	686	38,0	54,1	44,5
Alpenvorland	298	304	2,0	515	695	35,0	57,9	43,7
Bayern	284	286	0,7	511	676	32,3	55,6	42,3
hochverdichtet	365	370	1,4	657	859	30,7	55,6	43,1
mit Verdichtungsansätzen	256	259	1,2	466	617	32,4	54,9	42,0
ländlich geprägt	234	229	- 2,1	416	556	33,7	56,3	41,2
Alpenvorland	266	273	2,6	478	638	33,5	55,6	42,8

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesforschungsanstalt für Raumordnung und Landeskunde, Berechnungen des DIW.

In den letzten Jahren hat es eine Fülle von Vorschlägen für eine Verbesserung der Struktur der Gemeindeeinnahmen gegeben. Als Ersatz für die Gewerbesteuer wird vielerorts die kommunale Wertschöpfungssteuer empfohlen; diskutiert werden aber auch eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer sowie Varianten, in denen die — um die ertragsunabhängigen Elemente bereinigte — Gewerbesteuer zwar erhalten bleibt, aber mit der Umsatzsteuerschuld der Unternehmen verrechnet werden soll.

Für eine Neuordnung der Gemeindesteuern ist zunächst das Recht auf ein weitgehend eigenes Steueraufkommen (Art. 106, Abs. 6 GG) von Belang. Ferner ist das Hebesatzrecht zu berücksichtigen, mit dem die Gemeinden die unterschiedlich hohen Lasten, die im Zusammenhang mit der örtlichen Wirtschaft entstehen, ausgleichen können.

Das kommunale Steuersystem sollte also auch in Zukunft neben der Orientierung am Wohnsitz, die sich in der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer

widerspiegelt, als zweite Säule ein produktionsbezogenes Element enthalten, nämlich als Äquivalent für die vielfältigen Vorleistungen, die die Kommunen für die örtliche Wirtschaft erbringen. Da letztlich alle Unternehmen von den Leistungen profitieren, sollten auch möglichst alle Betriebe die Steuerlast tragen. Darüber hinaus sollte das Steueraufkommen möglichst wenig auf Konjunkturschwankungen reagieren, damit die Kommunen ihre Aufgaben möglichst stetig erfüllen können. Zudem muß die räumliche Streuung einer Gemeindesteuer berücksichtigt werden: Die bestehende Gewerbesteuer wird besonders deshalb kritisiert, weil sie aufgrund ihrer Ertragsabhängigkeit zu großen Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden gleicher Größe und Funktion führt. Eine Gemeindesteuer sollte auch Städten und Gemeinden mit ertragsschwacher Wirtschaft ein „angemessenes“ Steueraufkommen gewährleisten. Deshalb müßten mehr ertragsunabhängige Komponenten eingebaut werden.

In den meisten Reformvorschlägen steht die Beseitigung der Gewerbesteuer im Vordergrund. Ein Vorschlag besteht darin, die Gewerbesteuer durch eine *Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer* zu ersetzen¹¹. Dabei soll die Umsatzsteuer nicht nach der Wirtschaftskraft auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden, sondern nach einem Schlüssel, der die unterschiedlichen Lasten, die den Gemeinden durch die örtliche Wirtschaft entstehen, berücksichtigt. Dies könnte am ehesten durch die Einbeziehung von Lohnsumme und Kapital in den Verteilungsschlüssel erreicht werden.

In einer anderen Variante bleibt die Gewerbesteuer im wesentlichen erhalten, doch soll künftig *die Gewerbesteuer auf die Umsatzsteuerschuld* angerechnet werden¹². Die Gewerbesteuer würde dann die Betriebe nicht mehr belasten. Auch eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen ließe sich mit diesem Vorschlag vereinbaren. Modifizierte Überlegungen gehen dahin, die Gewerbesteuer nur bis zu bestimmten fiktiven Hebesätzen auf die Umsatzsteuer anzurechnen. Die Gemeinden könnten dann auch Hebesätze festlegen, die über die fiktiven Sätze hinausgingen. Eine Anrechnung dieses Teils der Steuerschuld wäre nicht mehr möglich, die Belastung müßte — wie heute — von den Unternehmen getragen werden. Nach einem Kompromißvorschlag — dem sog. Ritter-Modell¹³ — soll die bestehende Gewerbesteuer um zwei Drittel gekürzt und dies durch eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer ausgeglichen werden.

Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vertritt hingegen die Ansicht, daß die Gewerbesteuer — und auch die Grundsteuern — abgeschafft und durch eine *kommunale Wertschöpfungssteuer* ersetzt werden sollten¹⁴. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich diesem Votum angeschlossen¹⁵. Bemessungsgrundlage der Wertschöpfungssteuer soll die Wertschöpfung der örtlichen Wirtschaft sein: Der Kreis der

Steuerpflichtigen würde durch die Einbeziehung der freien Berufe, der gemeinnützigen Institutionen und der öffentlichen Verwaltung erheblich erweitert. Die Steuerpflicht orientiert sich dabei an dem Unternehmensbegriff, wie er im Umsatzsteuerrecht definiert ist.

Durch die Verteilung der Steuerlast auf eine größere Zahl von Steuerpflichtigen wäre die Steuer nicht nur ausgeglichener, sondern sie würde auch viele Gemeinden von der Abhängigkeit von den Großbetrieben befreien. Weil sich eine unterschiedlich hohe Steuerbelastung der einzelnen Wertschöpfungsbestandteile nicht mit dem Neutralitätspostulat vertrüge, soll es nur einen einheitlichen und proportionalen Steuersatz geben. Zur Wahrung der kommunalen Finanzautonomie wird dafür plädiert, den Kommunen ein Hebesatzrecht einzuräumen. Für die Frage, ob auch die Grundsteuern mit der Einführung der Wertschöpfungssteuer wegfallen sollen, sei entscheidend, ob die Wertschöpfung in den Sektoren Landwirtschaft und Wohnungswirtschaft befriedigend ermittelt werden könne.

Würdigung der Vorschläge

Eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer hätte den Vorteil, daß den Gemeinden ein relativ stabiles und weniger konjunkturanfälliges Steueraufkommen zur Verfügung stünde. Damit verbunden wäre aber die Schwächung der kommunalen Finanzautonomie, denn das Hebesatzrecht würde entfallen. Schon deshalb besitzt dieser Vorschlag kaum Aussicht auf Erfolg.

Bei den Varianten der vollen oder teilweisen Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Umsatzsteuer bliebe zwar formal das Hebesatzrecht der Gemeinden erhalten, praktisch käme es aber zu Einbußen in der Finanzautonomie. Im Falle der vollen Anrechnung könnte es zu Konflikten zwischen den Gemeinden auf der einen sowie Bund und Ländern auf der anderen Seite kommen, weil jede Hebesatzerhöhung sich über die Anrechnung in einer Kürzung des Umsatzsteueranteils von Bund und Land niederschlagen würde. Bund und Länder könnten deshalb zur Aufrechterhaltung ihrer Finanzierungsposi-

¹¹ Vgl. W. Hecht: Modell für die Ablösung der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Institut Finanzen und Steuern. Brief Nr. 211, Bonn 1982.

¹² Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag: Gewerbesteuer auf neuem Kurs. Bonn 1982.

¹³ Vgl. W. Ritter: Abbau der Gewerbesteuer — Konzept eines Brückenschlages zwischen Wirtschaft und Gemeinden. In: Der Gemeindehaushalt. 84. Jg., Heft 8, 1983, S. 188 ff.

¹⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen. Heft 31, Bonn 1982.

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Sondergutachten vom 9. Oktober 1982: Zur wirtschaftlichen Lage im Oktober 1982. Anhang IV zum Jahresgutachten 1982/83. Tz 79/80. S. 229 f.

tion das kommunale Hebesatzrecht beschneiden. Im Falle der Teilanrechnung würde der Interessenkonflikt zwischen den Gebietskörperschaften zwar entschärft, dafür gerieten die Gemeinden aber gegenüber der ortsansässigen Wirtschaft unter Druck, weil die Unternehmen an einem möglichst hohen anrechenbaren Teil der Gewerbesteuer interessiert sein dürften. Sie würden deshalb versuchen, Hebesatzanhebungen der Gemeinden, die nicht mit der Umsatzsteuerschuld verrechnet werden können, zu verhindern. Auch der Kompromißvorschlag — Umsatzsteuerbeteiligung bei gleichzeitiger Reduzierung der Gewerbesteuer um zwei Drittel — kann nicht befriedigen. Die Gewerbesteuer und auch das kommunale Hebesatzrecht würden auf ein Minimum reduziert.

Das Modell der kommunalen Wertschöpfungssteuer entspricht am ehesten den Anforderungen an eine Neuordnung des Gemeindefinanzsystems. Der Vorteil dieser Lösung liegt darin, daß die kommunale Finanzautonomie gewahrt bliebe und neben dem wohnsitzbezogenen ein gleichwertiges, produktionsbezogenes Element im gemeindlichen Steuersystem verankert würde. Wegen der großen Reichweite und der Stärkung der ertragsunabhängigen Elemente würde sich die Konjunkturanfälligkeit im Vergleich zur bisherigen Gewerbesteuer erheblich vermindern. Von den Wirtschaftsverbänden wird sie aber gerade deswegen kritisiert, denn durch die Einbeziehung ertragsunabhängiger Elemente würden sich die Interessenkonflikte zwischen Gemeinden und Wirtschaft verschärfen. Die Wertschöpfungssteuer wird von der Wirtschaft auch mit dem in diesem Zusammenhang fragwürdigen Argument abgelehnt, daß ein Ausgleich an der Grenze — wie bei der Umsatzsteuer — nicht möglich sei und deshalb internationale Wettbewerbsnachteile zu befürchten seien. Für die Stabilisierung der Gemeindefinanzen ist letztlich entscheidend, daß die Wertschöpfungssteuer die Unterschiede in der Steuerkraft in befriedigender Weise mildern kann. Mangels geeigneter statistischer Unterlagen gibt es aber zu diesem zentralen Punkt bisher keine gesicherten Erkenntnisse.

Fazit

In den letzten Jahren hat sich die Finanzlage aller Kommunen spürbar verbessert. Dadurch sind aber strukturelle Probleme verdeckt worden: Einmal ging der Defizitabbau mit einer drastischen Kürzung der Investitionsausgaben einher — je höher die Defizite, umso stärker fielen Investitionsprojekte dem Rotstift zum Opfer —, zum anderen hat sich vor allem als Folge der Verschiebung in der regionalen Wirtschaftskraft das Steuerkraftgefälle vergrößert. Allerdings werden die Unterschiede sehr viel stärker im Niveau als in der Entwicklung sichtbar. Die Steuerkraft der Großstädte entwickelte sich im Norden und Westen schwächer als in den übrigen Regionen. Auch ist das

Steuerkraftgefälle zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größe im Norden und Westen der Bundesrepublik größer geworden. Schließlich hat überall eine — im Ausmaß aber verschieden starke — Verschiebung vom produktionsbezogenen zum wohnsitzbezogenen Element des kommunalen Einnahmesystems stattgefunden.

Eine Reform der Gemeindefinanzen ist erforderlich, um die strukturellen Probleme zu lösen. Politisch zeichnet sich eine Lösung noch nicht ab. Sie wird auf alle Fälle darauf hinauslaufen müssen, den Kreis der Steuerzahler und die Bemessungsgrundlage für eine Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht zu erweitern. Dieses Reformziel wäre am besten mit einer kommunalen Wertschöpfungssteuer zu erreichen, die auch steuersystematisch eine saubere Lösung ist. Ausnahmeregelungen sind hier sehr schwer zu begründen. Eine Wertschöpfungssteuer könnte auch ein Beitrag zur Vereinfachung des Steuersystems sein. Fehlt hierzu im politischen Raum das Durchsetzungsvermögen, kann die Reform nach der Devise „alte Steuer — gute Steuer“ auf der Basis der geltenden Gewerbesteuer erfolgen. In diesem Falle wären mehrere Änderungen vorzunehmen:

- Durch die Einbeziehung der Lohnsumme in die Steuerbemessungsgrundlage würden das Gewicht der ertragsunabhängigen Komponente gestärkt und damit geringere Schwankungen des Steueraufkommens erreicht.
- Um die Streubreite der Steuer zu vergrößern, müßten die zahlreichen Freibetragsregelungen reduziert werden. Auch müßten Fremd- und Eigenkapital steuerlich wieder gleichbehandelt werden.
- Die Steuerpflicht sollte in Anlehnung an das Umsatzsteuergesetz abgegrenzt werden, das den Umsatz nicht nur aus der gewerblichen, sondern aus jeder selbständigen beruflichen Tätigkeit steuerpflichtig macht.

Eine Umgestaltung und Erweiterung der Gewerbesteuer in diese Richtung käme der Wertschöpfungssteuer nahe, bei der ja Löhne, Gewinne und der Kapitalverzehr (in Form von Abschreibungen) besteuert würden. Letztlich kommen für eine eigenständige Gemeindesteuer nur die Bestandteile der örtlichen Wertschöpfung als Bemessungsgrundlage in Betracht. Wie man eine solche Steuer nun nennt, ist von untergeordneter Bedeutung und sollte von ihrer konkreten Ausgestaltung bestimmt werden.

Eine Reform in diese Richtung würde die Struktur des kommunalen Steuersystems verbessern und Steuerkraftunterschiede in jedem Falle vermindern. Verbleibende Unterschiede könnten im kommunalen Finanzausgleich angemessen berücksichtigt werden. Um der hohen Arbeitslosigkeit und deren finanziellen Folgen für die Gemeinden stärker Rechnung zu tragen, sollte der Verteilungsschlüssel auch Kriterien enthalten, mit denen diesen Belastungen Rechnung getragen wird.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A 5.

- Nr.122 **Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland.** Möglichkeiten und Grenzen der Analyse sektoraler Strukturentwicklungen. Von Bernd Görzig und Wolfgang Kirner, unter Mitarbeit von Reiner Stäglin. 68 S. 1978. DM 28,60.
- Nr.123 **Zweimal deutsche Sozialpolitik.** Von Peter Mitzscherling. 136 S. 1978. DM 26,—.
- Nr.124 **Forschung und Entwicklung in der Berliner Industrie.** Ergebnisse einer Befragung. Von Burkhard Dreher. 112 S. 1978. DM 36,—.
- Nr.125 **Maßnahmen für eine sichere und umweltverträgliche Energieversorgung.** Von Urs Dolinski und Hans-Joachim Ziesing unter Mitarbeit von Klaus-Dieter Labahn. 379 S. 1978. DM 148,—.
- Nr.126 **Zur Lage und Entwicklung der deutschen Filmwirtschaft.** Von Burkhard Dreher. 93 S. 1978. DM 32,80.
- Nr.127 **Neuberechnung der Wegekosten im Verkehr für das Jahr 1975.** Von Heinz Enderlein. 48 S. 1978. DM 18,60.
- Nr.128 **Regionalplanung und regionale Wirtschaftsstruktur in der Deutschen Demokratischen Republik.** Von Angela Scherzinger und Herbert Wilkens. 89 S. 1979. DM 33,60.
- Nr.129 **Das Kaufkraftverhältnis zwischen D-Mark und Mark (DDR). Eine Neuberechnung.** Von Charlotte Otto-Arnold. 76 S. 1979. DM 24,60.
- Nr.130 **Industrielle Strukturprobleme und sektorale Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. 160 S. 1979. DM 59,60.
- Nr.131 **Zur Interdependenz der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung.** Grundlagen eines simultanen interregionalen Modells für die Bundesrepublik Deutschland. Von Herwig Birg. 290 S. 1979. DM 118,—.
- Nr.132 **Zum Problem der Substitutionsmöglichkeit von Mineralölprodukten durch andere Energieträger — dargestellt am Beispiel eines Bundeslandes.** Von Urs Dolinski und Klaus-Dieter Labahn. 106 S. 1980. DM 44,60.
- Nr.133 **Möglichkeiten der künftigen Strombedarfsdeckung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Eckhard Casser, Jörg-Peter Weiß und Hans-Joachim Ziesing. 131 S. 1980. DM 55,30.
- Nr.134 **Lohnentwicklung und Lohnpolitik als Bestimmungsgründe konjunktureller Verläufe und struktureller Verschiebungen.** Von Hans-Peter Basler. 102 S. 1981. DM 44,80.
- Nr.135 **Elemente regionaler Wohnungsmarktmodelle und offene Fragen der Wohnungsmarktanalyse.** Von Bernd Bartholmai. 43 S. 1982. DM 22,60.
- Nr.136 **Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels — Seine Bedeutung für die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion.** Von Jochen Bethkenhagen und Heinrich Machowski. 83 S. 1982. DM 44,—.
- Nr.137 **Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981.** Von Heinz Enderlein. 59 S. 1983. DM 22,60.
- Nr.138 **Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR.** Von Doris Cornelsen, Horst Lambrecht, Manfred Melzer und Cord Schwartau. 203 S. 1983. DM 84,—.
- Nr.139 **Beurteilung der Wirtschaftlichkeitsschwelle und Analyse der Produktionskapazitäten bei neuen Technologien zur Energieeinsparung in mittel- und längerfristiger Sicht.** Von Hans-Joachim Ziesing. 458 S. 1983. DM 198,—.
- Nr.140 **Neuorientierung in den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern.** Von Fritz Franzmeyer, Hans J. Petersen (Hrsg.). 251 S. 1984. DM 44,60.
- Nr.141 **Messen und Ausstellungen als expansive Dienstleistungen.** Von Uwe Müller. 100 S. 1985. DM 22,60.
- Nr.142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. DM 19,80.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (030) 82 99 10 — Telefax (030) 82 99 12 00

BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Peter Ring, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Zur Finanzlage der Gemeinden. Bearbeitet von Dieter Teichmann und Dieter Vesper.

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: Zippel-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 110,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten.