

Schwere Zeiten für die Städte - Zu den finanziellen Perspektiven für die kommenden Jahre

Hanns Karrenberg, geb. 1943 in Velbert, Diplom-Volkswirt, Studium in Köln und Hamburg, war von 1970 bis 1979 Referent für öffentliche Finanzen im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung in Essen und ist seitdem Hauptreferent in der Finanzabteilung des Deutschen Städtetages in Köln.

Die Kommunen stehen nach einer scharfen Konsolidierungsphase in den Jahren 1981 bis 1984 und einer in den letzten Jahren - zumindest insgesamt - wieder günstigeren finanziellen Entwicklung schon 1988 und erst recht ab 1990 vor einer sich wieder verschlechternden Finanzlage. Charakteristisch für die voraussichtliche Entwicklung der Kommunalfinanzen in den kommenden Jahren ist insbesondere die steuerreformbedingt schwache Einnahmenentwicklung. Bei weiter überdurchschnittlich wachsenden Soziallasten führt sie zwangsläufig zu zunehmenden Finanzierungsproblemen in den kommunalen Verwaltungshaushalten und unausweichlich zu einem erneuten Rückgang der kommunalen Investitionen. Dramatischer als für die Gesamtheit aller Kommunen stellen sich allerdings die finanziellen Perspektiven für viele Städte, insbesondere in strukturschwachen Regionen, dar.

Die steuerreformbedingten Einnahmenverluste

Die Einnahmenentwicklung der kommenden Jahre ist vor allem dadurch geprägt, daß steuerreformbedingt 1990 nur mit einer Stagnation der gemeindlichen Steuereinnahmen und allenfalls noch mit einer geringfügigen Zunahme der staatlichen Zuweisungen gerechnet werden kann. Für die Darstellung der kassenmäßigen Auswirkungen der Steuerreform auf die Kommunalfinanzen muß sich der Deutsche Städtetag auf die Schätzungen des Bundesfinanzministers (BMF) stützen. Angesichts fehlender Möglichkeit, die BMF-Zahlen durch eigene Schätzungen zu überprüfen, mußten - von Abweichungen in zwei Punkten abgesehen - die BMF-Schätzungen ungeprüft übernommen werden. Auf dieser Basis ergibt sich nach Verabschiedung der Steuerreformgesetze durch Bundestag und Bundesrat für die Auswirkungen der Steuerreform 1990 folgendes Bild:

- Für 1989 rechnet das Bundesfinanzministerium bereits mit Mehreinnahmen durch das Steuerreformgesetz 1990 von per Saldo gut 3 Milliarden DM. Sie resultieren fast ausschließlich aus der Einführung der sogenannten Quellensteuer, an deren Aufkommen die Städte und Gemeinden nicht betei-

ligt werden, obwohl sie eine besondere Erhebungsform der Einkommensteuer ist. Die Kommunen sind daran lediglich mit rund 9 Prozent in Form verbundabhängiger Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich der Länder beteiligt. Bei zusätzlicher Berücksichtigung der auf 1988 vorgezogenen Maßnahmen des Steuersenkungs-Erweiterungsgesetzes 1988 ergeben sich damit 1989 per Saldo Mindereinnahmen von rund 3 Milliarden DM, die mit knapp 1,2 Milliarden DM zu einem weit überproportionalen Teil auf die Kommunen entfallen.

- Ab 1990 summieren sich die Auswirkungen der Steuerreform 1990 (einschließlich der auf 1988 vorgezogenen Maßnahmen) netto, das heißt unter Berücksichtigung der beschlossenen Teilfinanzierungsmaßnahmen, auf 28,7 Milliarden DM im Jahr 1990 und auf bereits über 30 Milliarden DM in den Jahren 1991 und 1992. Das ursprünglich angestrebte Steuerreformvolumen von 25 Milliarden DM wird also jährlich um mehrere Milliarden übertroffen. Lediglich für das Jahr 1990 wird dies in der Darstellungsweise des BMF durch einmalige Mehreinnahmen aus der Umstellung der Auszahlung der Arbeitnehmersparzulagen auf die Finanzämter, die aber keine dauerhafte Finanzierungsmaßnahme dieser Steuerreform darstellen, überdeckt.

- Zudem bestätigt sich die Befürchtung, daß die Kommunen zumindest in den frühen neunziger Jahren unterproportional an den Teilfinanzierungsmitteln dieser Steuerreform teilhaben. Damit ergibt sich für die Kommunen in den Rechnungsjahren 1990 bis 1992 jeweils ein überproportionaler Anteil an den Steuerreformlasten von über 24 Prozent. Die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden und die Zuweisungen der Länder an ihre Kommunen im Rahmen des Steuerverbands der kommunalen Finanzausgleiche in den Ländern vermindern sich durch die gesamte Steuerreform (einschließlich der auf 1988 vorgezogenen Maßnahmen) um zusammen knapp 7 Milliarden DM im Jahr 1990 und fast 7,5 Milliarden DM in den Jahren 1991 und 1992. Davon entfallen 5,4 beziehungsweise 5,9 beziehungsweise 5,8 Milliarden DM allein auf das im Juni/Juli 1988 verabschiedete Steuerreformgesetz 1990.

Einnahmenverluste dieser Größenordnung stellen die meisten Städte vor große Haushaltsprobleme. Insbesondere strukturschwache Städte mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft und überdurchschnittlichen Sozialhilfelasten werden zu massiven Leistungseinschränkungen gezwungen sein. Im einzelnen läßt sich aber heute nicht sagen, bei welchen Aufgaben und in welchem Umfang die Städte diese Einschränkungen vornehmen werden.

Unausweichlich ist angesichts dieser Einnahmenentwicklung und weiter steigenden Ausgabebelastungen insbesondere im Sozialbereich, daß vor allem die Investitionstätigkeit der Kommunen unter den Steuerreformauswirkungen zu leiden hat. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die kommunalen Investitionen aufgrund des beispiellosen Einbruchs der Jahre 1980 bis 1984 heute nach wie vor lediglich auf dem realen Niveau der frühen sechziger Jahre liegen. Den zwangsläufigen Investitionsrückgang infolge der Steuerreform

1990, den das BMF in seinen mittelfristigen Projektionen übergeht, haben die kommunalen Spitzenverbände in ihrer Alternativrechnung für die Sitzung des Finanzplanungsrates im Mai 1988 mit einem erneuten Rückgang der nominalen kommunalen Sachinvestitionen um rund 2 Milliarden DM auf 32,5 Milliarden DM angesetzt. Ob und inwieweit diese negativen Auswirkungen durch die Finanzhilfen des Bundes für Investitionen in den strukturschwachen Ländern, zu denen sich der Bund unter dem Druck des sogenannten Albrecht-Plans bereit erklärt hat, aufgefangen werden können, läßt sich gegenwärtig nicht übersehen. Dies hängt vor allem davon ab, in welchem Umfang die Länder ihre Kommunen an diesen Mitteln teilhaben lassen. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit ist hier Skepsis geboten. Es gibt auch bereits Anzeichen dafür, daß Länder einen nicht unwesentlichen Teil dieser Bundesmittel für ihre eigenen Haushalte beanspruchen.

Die Auswirkungen der Steuerreform 1990 müssen zudem im Zusammenhang mit anderen steuerpolitischen Entscheidungen des Bundes gesehen werden. Besonders aufschlußreich ist eine Gegenüberstellung der Mindereinnahmen durch das nun verabschiedete Steuerreformgesetz 1990 und der Mehreinnahmen, die sich aus den Anfang Juli 1988 - also fast zeitgleich mit der Verabschiedung des Steuerreformgesetzes - vom Bundeskabinett beschlossenen Verbrauchsteuererhöhungen ergeben. Sie führt nämlich für den Bund (einschließlich EG) zu völlig anderen Ergebnissen als für die Länder und Gemeinden:

- Im Jahr 1989 erbringen diese beiden Maßnahmenbündel zusammen Mehreinnahmen von rund 13 Milliarden DM, von denen über 10,3 Milliarden DM auf den Bund und knapp 2,1 Milliarden DM auf die Länder entfallen. Für die Kommunen ergeben sich dagegen lediglich Mehreinnahmen von 0,58 Milliarden DM - fast ausschließlich in Form verbundabhängiger Zuweisungen der Länder im kommunalen Finanzausgleich, die wahrscheinlich durch Mehrbelastungen durch die Verteuerung kommunaler Güterkäufe und negative Auswirkungen von Gewinnminderungen bei den Gasversorgungsunternehmen infolge einer Doppelbelastung des Erdgases überkompensiert werden.

- Ab 1990 reichen die Mehreinnahmen aus den geplanten Verbrauchssteuererhöhungen und die daraus resultierenden Mehrwertsteuermehreinnahmen beim Bund aus, um seine Mindereinnahmen durch das Steuerreformgesetz 1990 voll auszugleichen. Dagegen verbleiben per Saldo bei den Ländern und - relativ betrachtet - in noch stärkerem Maß bei den Kommunen erhebliche steuerreformbedingte Mindereinnahmen (bei den Kommunen in den Jahren 1990 bis 1992 von 5,1 bis 5,6 Milliarden DM jährlich, wiederum ohne Berücksichtigung der genannten Mehrbelastungen auf der Ausgabenseite und in Folge von Gewinnminderungen beim Erdgas).

- Damit vermindern sich ab 1989 die Anteile der Länder und Gemeinden am gesamten Steueraufkommen. Dadurch verlieren allein die Städte und

Gemeinden unmittelbare Steueranteile von jährlich rund 2 Milliarden DM. Dieses Ergebnis bestätigt die Notwendigkeit der von den kommunalen Spitzenverbänden geforderten Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um 1 Prozent auf 16 Prozent ab 1989, um den durch Steuerrechtsänderungen verursachten Verlust unmittelbarer Steueranteile der Städte und Gemeinden auszugleichen.

Das Hauptproblem: die strukturschwachen Städte

Die Gesamtzahlen für alle Kommunen im Bundesgebiet machen aber kaum die Tragweite dieser Steuerreform insbesondere für strukturschwache Städte deutlich. Schon die Trennung nach Bundesländern, insbesondere aber die Betrachtung einzelstädtischer Daten, wie sie in den Gemeindefinanzberichten des Deutschen Städtetages¹ ausgewiesen werden, machen deutlich, wie groß die Haushaltsprobleme vieler Städte in Regionen mit schwacher Wirtschaftsstruktur schon heute sind und vor welcher Zerreißprobe diese Städte 1990 bei Inkrafttreten der dritten Stufe der Steuerreform stehen werden. Eine große und zunehmende Zahl von Städten ist schon heute nicht in der Lage, ihre laufenden Einnahmen und - wie vom kommunalen Haushaltsrecht gefordert - den gesamten Schuldendienst aus Einnahmen des Verwaltungshaushalts zu finanzieren. Diese Finanzierungsprobleme in den städtischen Haushalten werden sich in den kommenden Jahren im Zeichen der steuerreformbedingten Mindereinnahmen weiter verschärfen und gerade in ohnehin strukturell benachteiligten Städten erhebliche Einschnitte in das städtische Leistungsangebot erforderlich machen.

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

¹ Vgl. zuletzt: Hanns Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1988, Städtische Finanzen - An den Grenzen der Belastbarkeit, in: Der Städtetag, Jahrgang 41 NF, 1988, Heft 2, S. 63 ff.

kann. Es ist offenkundig, daß die finanziellen Handlungsspielräume von Kommunen, die zwar diese Pflichtzuführungen, nicht dagegen eine darüber hinausgehende „freie Spitze“ in ihren Verwaltungshaushalten erwirtschaften können, äußerst begrenzt sind.

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

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

Wo Städte mit besonderen Finanzproblemen regional konzentriert sind, zeigt für den Kreis der unmittelbaren Mitgliedstädte des Deutschen Städte- tages die Zusammenstellung von Städten mit defizitären Verwaltungshaus-

Städte mit defizitären Verwaltungshaushalten*

Stadt	1986		1987		1988		Einnahmen des Verwal- tungshaushalts 1987
	Fehl- betrag	Erwirt- schaf- tete Inv.- Rate**	Fehl- betrag	Erwirt- schaf- tete Inv.- Rate**	Fehl- betrag	Erwirt- schaf- tete Inv.- Rate**	
Millionen DM							
Kiel	- 30,0	0,1	- 22,1	- 0,9	- 47,6	- 0,7	684,7
Lübeck	- 33,0	- 5,3	- 35,1	0,0	- 47,3	0,0	641,5
Flensburg	- 4,2	-	- 8,0	- 3,4	- 21,5	-	235,3
Neumünster	- 18,2	-	- 28,6	-	- 40,1	-	206,3
Braunschweig	- 9,6	-	- 25,1	-	- 26,6	-	669,8
Oldenburg (Oldb.)	- 14,0	-	- 5,7	-	- 18,0	- 1,2	371,3
Salzgitter	- 6,3	-	- 3,9	-	- 9,1	-	287,4
Wilhelmshaven	- 27,6	- 2,3	-	0,0	- 35,1	0,0	261,3
Goslar	-	- 3,6	-	- 12,0	-	0,0	97,9
Köln	-	-	-	- 3,4	-	- 34,5	3.078,3
Essen	-	3,1	- 64,4	- 88,0	- 31,9	- 26,9	1.769,0
Dortmund	- 0,2	0,0	-	- 0,2	- 49,7	- 0,3	1.811,7
Duisburg	- 118,2	- 23,1	- 65,1	- 20,2	- 101,0	- 36,9	1.537,1
Bochum	- 18,6	-	- 28,2	- 14,7	- 28,7	-	1.182,2
Bielefeld	-	19,3	-	- 21,7	- 25,4	- 28,3	909,3
Gelsenkirchen	- 25,9	- 12,2	- 17,7	- 3,2	- 29,6	- 6,1	869,3
Mönchengladbach	- 38,5	- 1,9	- 5,5	- 3,8	- 20,3	- 23,3	754,2
Aachen	-	- 4,8	-	- 12,2	-	- 7,4	703,0
Oberhausen	- 50,5	- 3,8	- 47,4	- 0,2	- 51,2	- 1,9	569,6
Krefeld	- 3,0	- 6,2	- 13,7	- 3,6	- 4,0	- 1,0	687,0
Hagen	- 3,3	- 4,3	- 15,0	- 2,9	- 23,2	- 1,6	609,0
Herne	- 1,0	- 0,3	-	5,4	- 10,0	- 0,6	466,3
Solingen	-	0,7	- 5,4	- 1,1	-	0,6	405,9
Neuss	-	- 0,6	- 2,0	- 0,8	-	- 2,5	449,2
Recklinghausen	- 2,3	- 10,8	- 2,0	0,0	- 9,6	0,0	294,2
Bottrop	- 6,6	- 1,6	- 3,3	-	- 5,9	- 0,9	269,6
Siegen	- 10,6	-	- 4,3	-	- 5,0	- 1,1	249,8
Witten	-	6,1	- 13,1	- 0,2	- 13,4	- 1,5	234,7
Lünen	- 7,1	- 0,2	- 8,3	-	- 3,8	- 1,0	186,4
Castrop-Rauxel	- 10,7	- 2,7	- 1,0	- 0,7	- 4,7	- 0,4	190,9
Kassel	- 48,0	- 1,7	- 35,6	- 0,8	- 20,6	- 3,0	696,1
Offenbach a. M.	- 19,5	- 0,1	- 19,1	- 12,4	- 32,7	- 3,2	381,3
Gießen	-	- 0,1	- 8,9	- 8,9	- 10,0	- 0,5	249,5
Koblenz	- 2,6	- 0,4	-	13,5	-	- 1,3	320,3
Kaiserslautern	-	0,0	- 5,1	- 4,0	-	- 2,8	227,0
Trier	- 13,1	- 8,0	-	-	-	-	281,0
Worms	- 4,3	2,9	- 0,5	2,0	- 11,5	0,0	193,3
Neustadt a. d. W.	- 7,1	- 1,2	- 4,7	- 1,2	- 10,6	- 1,1	110,1
Pirmasens	-	- 1,2	-	-	- 2,3	- 1,4	143,6
Speyer	- 7,2	- 0,9	- 0,2	- 1,1	- 6,3	- 1,9	94,7
Zweibrücken	- 3,3	- 0,9	- 3,4	- 0,9	- 10,6	- 0,8	87,6
Saarbrücken	- 72,1	0,0	- 87,0	0,0	- 116,3	0,0	656,0
Völklingen	- 63,2	-	-	-	-	-	110,6

* 1986 und 1987 Ergebnis der Haushaltsrechnung, 1988 Haushaltsansatz.

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

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

halten in der Tabelle. Hier sind nach den Ergebnissen der Jahresrechnungen 1986 und 1987 offene Fehlbeträge und meist negative erwirtschaftete Investitionsraten, also durch Zuführungen vom Vermögenshaushalt verdeckte Defizite in den Verwaltungshaushalten, aufgeführt.² Ergänzt werden diese Ist-Ergebnisse der beiden letzten Jahre durch Haushaltsplanzahlen für 1988, die in der Regel weiter zunehmende Defizite in den städtischen Verwaltungshaushalten 1988 signalisieren. Die vorliegenden Defizitzahlen machen deutlich, wie weit die meisten der hier aufgeführten Städte von der Möglichkeit eines ausgeglichenen Verwaltungshaushalts entfernt sind und von welcher schlechter Basis aus sie mit den schwerwiegenden Konsequenzen der Steuerreform 1990 konfrontiert werden.³ Angesichts dieser Ausgangslage ist völlig unklar, wie diese Städte mit einer sich weiter verschärfenden Finanzkrise fertig werden sollen, zumal gerade sie bereits in den frühen achtziger Jahren ihre Konsolidierungsspielräume nahezu restlos ausgeschöpft haben.

Die Hauptursachen städtischer Finanzprobleme

Die Konzentration der Städte mit defizitären Verwaltungshaushalten in der Tabelle auf das nördliche und westliche Bundesgebiet weist insbesondere auf wirtschaftsstrukturelle Ursachen für die Finanzprobleme dieser Städte hin. Dies gilt insbesondere für die zum Teil außerordentlich hohen Defizite von Städten in Nordrhein-Westfalen und im Saarland, deren Wirtschaftsstruktur in starkem Maß von der Montanindustrie geprägt ist. Für die ebenfalls hoch defizitären Verwaltungshaushalte einiger Küstenstädte ist zweifellos in hohem Maß die Krise der Werftindustrie verantwortlich.⁴ Wirtschaftsstrukturelle Probleme wirken sich in den städtischen Verwaltungshaushalten vor allem negativ auf der Einnahmenseite (insbesondere bei der Gewerbesteuer), aber auch in zusätzlichen Ausgabelasten (insbesondere bei der Sozialhilfe) aus.

Daß die wirtschaftsbezogene Gemeindesteuer die regionalen und lokalen Wirtschaftskraftunterschiede widerspiegelt, hegt im Wesen einer solchen Steuer. Bei der Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form gehen die Aufkommensunterschiede aber weit über das Maß hinaus, das durch Unterschiede der örtlichen Wertschöpfung begründet wäre. Dies ist eine Konsequenz der zahlreichen Gewerbesteuerergriffe des Bundesgesetzgebers seit Mitte der siebziger Jahre.⁵ Insbesondere die Einschnitte in die gewinnunabhängigen Besteuerungsgrundlagen und die Einschränkungen des Kreises der Steuer-

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

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

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

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

Pflichtigen haben diese Steuer, die für die Städte als Zentren der Wirtschaftstätigkeit die Hauptsteuerquelle ist, immer stärker abhängig gemacht von den Gewinnen einiger weniger Großbetriebe. Für strukturschwache Städte bedeutete das den fortschreitenden Verlust einer bedarfsgerechten Steuerbasis. Als folgenschwerste Fehlentscheidung hat sich dabei die Abschaffung der Lohnsummensteuer erwiesen, die gerade in vielen strukturschwachen Städten eine wichtige Einnahmequelle war. Infolgedessen hat die Abschaffung dieser Steuer vor allem in den Haushalten dieser Städte Dauerschäden erheblichen Ausmaßes verursacht, an denen Bürger und Wirtschaft noch heute leiden. Besonders positive Beschäftigungseffekte, die nach der Argumentation der Lohnsummensteuergegner angesichts der hier weit überdurchschnittlichen Entlastung der Wirtschaft durch die Abschaffung dieser Steuer hätten erwartet werden müssen, sind dagegen gerade in diesen Städten nachweislich nicht eingetreten.⁶

Die Unterdurchschnittlichkeit von Niveau und Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens trifft die strukturschwachen Städte um so härter, als sie - wie fast alle großen und größeren Städte - in der Regel auch zu den Verlierern der in dreijährigen Abständen stattfindenden Neuverteilungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer gehören. Neben den erheblichen Verlusten, die dabei regelmäßig die großen und größeren Städte erleiden⁷, wirkt sich für Städte in Regionen mit wirtschaftsstrukturellen Problemen nachteilig aus, daß der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gemäß Artikel 106 Absatz 5 Grundgesetz (GG) nach Maßgabe der Einkommensteuerleistungen der Einwohner verteilt wird. Die Transfereinkommen, die in Städten mit besonders hoher Arbeitslosigkeit eine große Rolle spielen, werden dabei also nicht *berücksichtigt*.

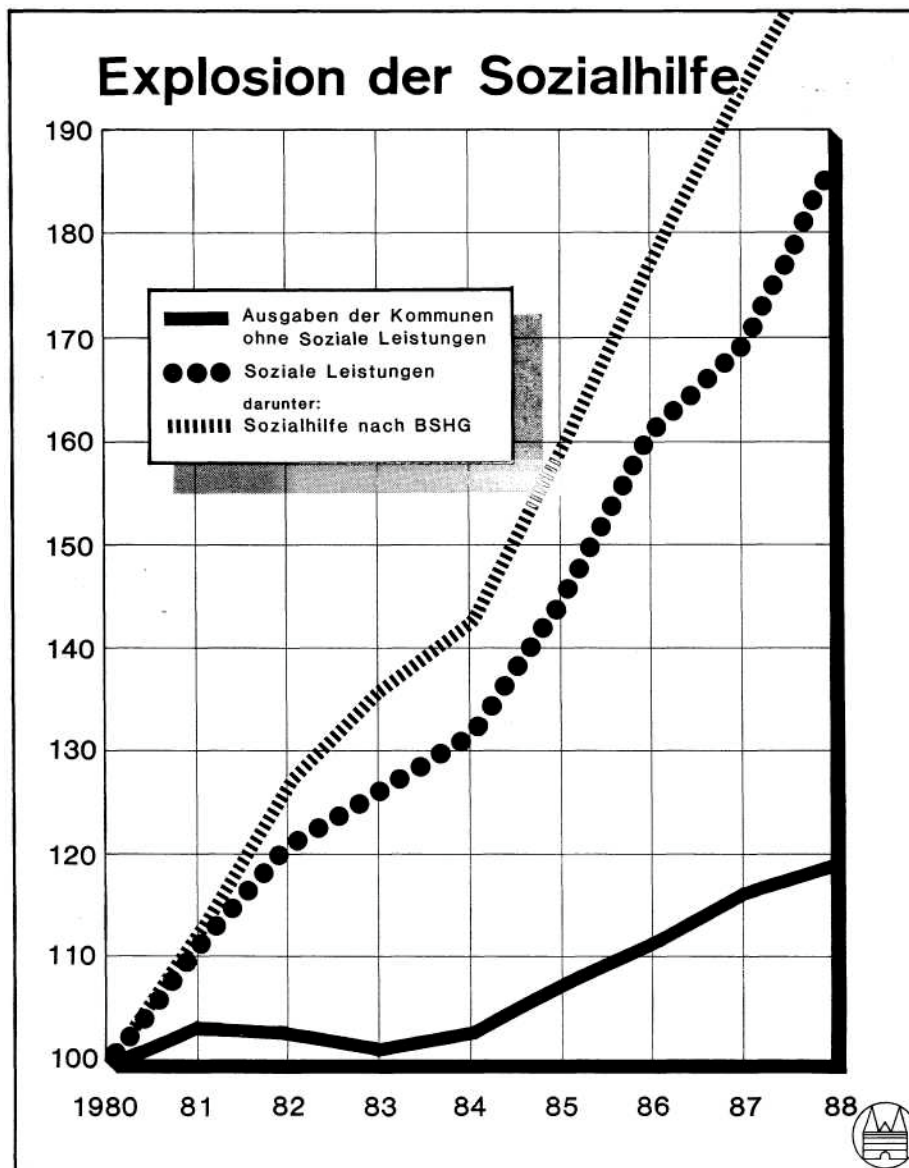
Der überdurchschnittliche Verlust an Steuerkraft macht strukturschwache Städte um so abhängiger von den Finanzausgleichsleistungen der Länder. Die Erfahrung zeigt aber, daß vor allem die Länder mit wirtschaftsstrukturellen Problemen dazu neigen, sich des kommunalen Finanzausgleichs als „Reservekasse“ zur Sanierung des Landeshaushalts zu bedienen.⁸ Insbesondere die von den Gewerbesteuerergriffen besonders hart getroffenen nordrhein-westfälischen Städte mußten zusätzlich in den vergangenen Jahren immer wieder Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich verkraften.

Die in der unterdurchschnittlichen Steuerkraft begründeten Einnahmeprobleme treffen in strukturschwachen Städten mit überdurchschnittlichen Problemen im Sozialbereich zusammen. Daß sich die Sozialhilfe in den vergangenen Jahren zunehmend zum Sprengsatz in den städtischen Verwaltungshaushalten entwickelt hat (vergleiche Schaubild), ist insbesondere auf die außerordentlich starken Zusatzbelastungen durch Sozialhilfe für Arbeitslose zurückzuführen. Die Ausgaben für diese Aufgabe, für die die Zuständigkeit

6 Hanns Karrenberg, a. a. O., S. 84 ff.

7 Hanns Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1988, a. a. O., S. 75 ff.

8 Ebenda S. 84 ff. und 103 f.



Gemeindefinanzbericht 1988 des Deutschen Städtetages

eindeutig nicht bei den Städten, sondern beim Bund liegt, sind in Brennpunkten der Arbeitslosigkeit noch viel belastender, als dies die Gesamtbelastung von 3 bis 4 Milliarden DM deutlich machen kann.

Mitentscheidend für die hohen Haushaltsbelastungen durch Sozialhilfe für Arbeitslose ist die Tatsache, daß inzwischen durchweg die Leistungen für

Arbeitslose ohne Ansprüche nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), die pro Fall deutlich höher sind als die ergänzende Sozialhilfe für Bezieher von Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld, deutlich überwiegen. Gerade angesichts der starken Unterschiede der Kosten pro Fall ist die Struktur der Arbeitslosen, insbesondere die zunehmende Dauer- und Jugendarbeitslosigkeit, für die Sozialhilfebelastung in den städtischen Haushalten stärker maßgeblich als die Entwicklung der gesamten Arbeitslosenzahl.

Lösungsansätze

Die dargestellten Hauptursachen machen deutlich, wo Problemlösungen ansetzen müssen: bei einer Stärkung der Steuerkraft und einer Entlastung von Sozialhilfeausgaben. Für die Städte, in denen die Wirtschaftstätigkeit konzentriert ist, und insbesondere für die Städte in alten Industrieregionen mit heute schwacher Wirtschaftsstruktur kommt einer Reform der Gewerbesteuer und einer Entlastung der Sozialhilfe von artfremden Leistungen zentrale Bedeutung zu.

Der größte Teil der mit der Materie befaßten Wissenschaftler fordert den Ersatz der Gewerbesteuer durch eine gemeindliche Wertschöpfungssteuer, wie er vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium im Jahr 1982 vorgeschlagen worden ist.⁹ Dies wäre aus der Sicht strukturschwacher Städte zweifellos eine gute Lösung. Der Deutsche Städtetag hat im Herbst 1986 mit einstimmigem Beschluß seines Hauptausschusses einen Vorschlag zur Umgestaltung der Gewerbesteuer unterbreitet¹⁰, der

- den Kreis der Steuerpflichtigen auf alle Unternehmen im Sinne des Umsatzsteuerrechts ausweiten,
- die Besteuerungsgrundlagen weniger gewinnabhängig machen, aber dennoch dem Wunsch der Wirtschaft nach Begrenzung der gewinnunabhängigen Elemente Rechnung tragen,
- durch die Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen und der Besteuerungsgrundlagen eine Entlastung der heute relativ kleinen Zahl von Gewerbesteuerzahlern ermöglichen und
- den Städten und Gemeinden das ungeschmälerte Hebesatzrecht erhalten soll.

Bei den Wirtschaftsverbänden sind beide Vorschläge nicht auf „Gegenliebe“ gestoßen. In Wirtschaftskreisen werden ebenso wie in der F.D.P. und Teilen der CDU/CSU Lösungen angestrebt, die wiederum den Anforderungen

⁹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982; Jahres- und Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den vergangenen Jahren; Konrad Littmann, Anmerkungen zur Wertschöpfungssteuer, und Kurt Schmidt, Alternativen zur Gewerbesteuer, Referate gehalten anlässlich des Wissenschaftsforums des Deutschen Städtetages „Städte und Steuern“ am 26/27. November 1987 in Münster, in: Der Städtetag, 41. Jahrgang NF, 1988, S. 314 ff.; Die Reform des Gemeindesteuersystems, Vorschläge des Kronberger Kreises, Frankfurter Institut, Argumente zur Wirtschaftspolitik Nr. 17/März 1988. ¹⁰ Vorschlag des Deutschen Städtetages zur Umgestaltung der Gewerbesteuer in: Der Städtetag, 39. Jahrgang NF, 1986, Heft 12, S. 776 ff.

der Städte und Gemeinden nicht oder nur ungenügend Rechnung tragen.¹¹ In letzter Zeit wird von dieser Seite - mit Blick auf die nächste Legislaturperiode - wieder verstärkt die Abschaffung der Gewerbesteuer gefordert. Dabei werden Kritikpunkte vorgebracht und Alternativvorschläge unterbreitet, die größtenteils nicht akzeptiert werden können.¹² Die Bundesregierung hat für die nächste Legislaturperiode eine Reform der Unternehmensbesteuerung angekündigt, aber noch nicht erkennen lassen, welche Lösung des Gewerbesteuerproblems ihr vorschwebt.

Neben einer Gewerbesteuerreform drängt sich angesichts der heute in den kommenden Jahren sehr hohen und örtlich außerordentlich unterschiedlichen Arbeitslosigkeit eine Überprüfung der Verteilungsmodalitäten für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf. Denn mit dem geltenden Verteilungsmaßstab werden die örtlichen Einkommen der Bürger durch die Lohn- und Einkommensteuer heute viel unvollständiger erfaßt als zu Zeiten der Einführung des gemeindlichen Einkommensteueranteils. Durch den in strukturschwachen Städten besonders ausgeprägten Ersatz von steuerpflichtigen Arbeitseinkommen durch im wesentlichen steuerfreie Transfereinkommen stellt sich die Frage, ob über die nach Artikel 106 Absatz 5 GG allein maßgeblichen einkommensteuerpflichtigen Einkommen hinaus Transfereinkommen bei der Ermittlung des Verteilungsmaßstabs für diese gemeindliche Steuerquelle berücksichtigt werden können. Allerdings wirft ein derartiger Lösungsansatz nicht unerhebliche Probleme auf.¹³

Zudem bestätigen gerade die hohen Sozialhilfebelastungen der ohnehin strukturell benachteiligten Städte in den Brennpunkten der Arbeitslosigkeit die dringende Notwendigkeit der seit Jahren von den kommunalen Spitzenverbänden geforderten Übernahme der vollen finanziellen Verantwortung für die Kosten der Arbeitslosigkeit durch den Bund. Hierzu ist eine Harmonisierung der unterschiedlichen Leistungsniveaus bei der Sozialhilfe und der Arbeitslosenunterstützung erforderlich. Da die Städte mit dieser sachgerechten und ursachenbezogenen Forderung bisher ebensowenig weitergekommen sind wie mit der Forderung nach versicherungsrechtlicher Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit im Alter, verdiente der von sieben Ländern getragene „Albrecht-Plan“ trotz der damit verbundenen Probleme die grundsätzliche Unterstützung gerade der strukturschwachen Städte, auch wenn dies zweifellos nur eine zweitbeste Lösung gewesen wäre.¹⁴

11 Zur Gewerbesteuerdiskussion seit 1982 vgl. im einzelnen: Hanns Karrenberg, Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte, a. a. O., S. 91 ff.; Hanns Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzenbericht 1987, a. a. O., S. 72 ff. und Gemeindefinanzenbericht 1988, a. a. O., S. 83 f.

12 Vgl. dazu: Deutscher Städtetag, Argumente zur Gewerbesteuerdiskussion (als Sonderdruck verteilt).

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

14 Vgl. dazu Herbert Schmalstieg, Sozialhilfe: Sprengsatz in den städtischen Etats, in: Wirtschaftsdienst, 68. Jahrgang 1988, Heft 5, S. 240 f.

Der Bund hat die von der Bundesratsmehrheit geforderte Übernahme von Sozialhilfekosten abgelehnt. Damit kommt es nicht zu der Entlastung in den kommunalen Verwaltungshaushalten, die wegen der hohen Sozialhilfelasten in strukturschwachen Städten vordringlich gewesen wäre. Die Forderung nach Entlastung der Sozialhilfe von systemfremden Leistungen - insbesondere für Langzeitarbeitslose, Asylbewerber und Flüchtlinge sowie zur Pflegefinanzierung - ist deshalb nach wie vor dringend.

Angesichts des großen Investitionsbedarfs und der gerade in strukturschwachen Städten fehlenden Eigenmittel zur Investitionsfinanzierung ist aber zu begrüßen, daß der Bund für zehn Jahre jeweils 2,5 Milliarden DM für die Investitionsfinanzierung in strukturschwachen Ländern und Gemeinden bereitstellen will. Zu begrüßen ist auch die vorgesehene Finanzierung der Projekte zu 90 Prozent durch den Bund, da es strukturschwachen Städten mit defizitären Verwaltungshaushalten an Eigenmitteln mangelt. Die Verwendungszwecke dieser Bundesfinanzhilfen sollten insbesondere dem Investitionsbedarf in strukturschwachen Städten Rechnung tragen. Dabei kommt den Aufgaben der Ver- und Entsorgung sowie des Umweltschutzes einschließlich der Altlastensanierung sowie dem Ersatz und der Erneuerung alter Infrastruktur besondere Bedeutung zu. Eine Einschränkung auf „wirtschaftsnahe“ Investitionen wäre weder bedarfs- noch zielgerecht. Deshalb dürfen Investitionen für soziale, kulturelle, sportliche und andere Einrichtungen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung nicht als förderungsunwürdig abqualifiziert werden. Auch dies sind Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität eines Wirtschaftsraumes und zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft. Die Wirkung dieser Finanzhilfen des Bundes wird aber vor allem davon abhängen, inwieweit die Länder diese Mittel an die Kommunen weitergeben, die mit einem Anteil von rund zwei Dritteln nach wie vor Hauptträger öffentlicher Investitionen sind und die die Verantwortung für den größten Teil der künftig notwendigen öffentlichen Investitionen zu tragen haben.