

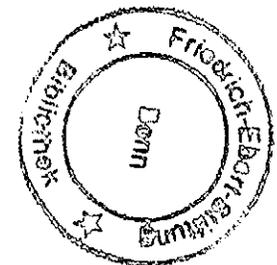
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik

Reihe "WIRTSCHAFTSPOLITISCHE DISKURSE"

Nr. 83

Gemeinden in der Finanzkrise

Ursachen - Reformkonzepte - Konflikte



A 96 - 00090

Eine Tagung
der Friedrich-Ebert-Stiftung
29. August 1995
in Halle-Peissen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
1. Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Planungsdaten.....	3
2. Entwicklung der Kommunalfinanzen	6
2.1 Finanzverfassung der Bundesrepublik.....	6
2.2 Kommunale Einnahmen- und Ausgabenentwicklung	7
3. Analyse der Finanzsituation und Probleme der Gemeinden.....	10
3.1 Ursachen der Finanzkrise in Ost und West.....	10
3.2 Fallbeispiele Düren und Halle a.d. Saale.....	12
3.2.1 Kommunalfinanzen in den alten Bundesländern – Finanzproblematik am Beispiel Düren	12
3.2.2 Kommunalfinanzen in den neuen Bundesländern – Finanzproblematik am Beispiel Halle a.d. Saale.....	15
4. Lösungen zur Reform der Gemeindefinanzen	20
4.1 Eckpunkte des bestehenden kommunalen Finanzsystems – Bewertungskriterien für eine Neuordnung	20
4.2 Beurteilung der Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form.....	22
4.3 Reformvorschläge.....	24
4.3.1 Revitalisierung der Gewerbesteuer.....	24
4.3.2 Wertschöpfungsteuer.....	24
4.3.3 Kommunale Einkommensteuer	25
4.3.4 Beteiligung an der Umsatzsteuer	26
4.4 Beurteilung und Vergleich der Alternativen	27
4.5 Voraussetzungen für eine Gemeindefinanzreform aus Sicht der Kommunen.....	28

Herausgegeben vom
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn
Druck: Druck Center Meckenheim
Dezember 1995
ISBN 3-86077-483-2

5. Positionen und Vorschläge zur Neugestaltung der Gemeindefinanzen	30
5.1 Position der Bundesregierung	30
5.2 Position der Länder – das Beispiel Sachsen-Anhalt	32
5.3 Positionen der Kommunalen Spitzenverbände	36
5.3.1 Deutscher Städte- und Gemeindebund.....	36
5.3.2 Deutscher Städtetag.....	40
5.3.3 Deutscher Landkreistag und Landkreistag Sachsen-Anhalt.....	45
5.4 Position des Deutschen Industrie- und Handelstages	46
6. Perspektiven der kommunalen Aufgaben, Ausgaben und Finanzen	50
Tabellenverzeichnis	
Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt und Steuerquote bis 1999.....	3
Tabelle 2: Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 1999.....	4
Tabelle 3: Steuerverbund in der BRD	6
Tabelle 4: Steuerkraft der ostdeutschen und westdeutschen Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen 1993	9
Tabelle 5: Investitionskosten und laufende Mehrbelastung für Düren.....	14
Tabelle 6: Einnahmenstruktur in Halle und Bonn.....	16
Tabelle 7: Lohn- und Einkommen-, Umsatz- und Gewerbesteuerbeträge von 1989 und 1994	50
Tagungsleitung, Referenten, Teilnehmer der Podiumsdiskussion	57
Konferenzplanung und -organisation	58

Vorwort

Die finanzielle Not, in der sich unsere Städte und Gemeinden seit Jahren befinden, verschärft sich zunehmend, und der Aufruf "Rettet unsere Städte jetzt", der 1971 das Motto der Vollversammlung des deutschen Städtetages war, wird heute lauter denn je wiederholt. Dringender Handlungsbedarf besteht darin, grundlegende Reformen im Bereich der Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben der Kommunen voranzubringen. Die finanzielle Misere zwingt die Städte und Gemeinden zu drastischen Sparmaßnahmen. Personal wird abgebaut, städtische Dienstleistungen werden reduziert, die Unterstützung von Vereinen und Bürgerinitiativen wird eingestellt. Dem Abbau freiwilliger Leistungen folgt nun die Ausdünnung oder Privatisierung obligatorischer Dienste.

Fest steht, daß der Sparkurs im Bereich der freiwilligen und pflichtigen Aufgaben der Gemeinden nicht kontinuierlich ohne Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft fortgesetzt werden kann. Werden an einer Stelle Mittel gekürzt, wirken die Minderausgaben, wenn nicht sofort, dann in den Folgejahren in anderen Haushaltsbereichen problemverschärfend und damit ausgabenerhöhend. Auch aus diesem Grunde wird von kommunaler Seite gefordert, die finanzielle Leistungsfähigkeit langfristig zu sichern.

Notwendig wird es aber auch, über die Aufgaben der Kommunen nachzudenken und zu entscheiden, in welchen Bereichen gespart werden kann und soll. Die unterschiedlichen Anforderungen an die Kommunen der alten und neuen Länder sind bei der Aufgabenprüfung zu beachten. Klagen westdeutscher Kommunen sind dann zu relativieren, wenn Gelder für Güter und Dienste verlangt werden, deren Bereitstellung und Finanzierung durch die öffentliche Hand bezweifelt werden kann.

Unbestritten ist, daß eine Neuordnung der kommunalen Finanzen überfällig ist. Durch das Zusammentreffen von erheblichen Einbrüchen beim Steueraufkommen mit explodierenden Sozialhilfeausgaben, aber auch mit aufgestockten Transferzahlungen in die neuen Länder werden in vielen Kommunen die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit erreicht oder sogar schon überschritten. Dabei geraten die westdeutschen Städte und Gemeinden zunehmend unter staatlichen Druck, denn ihre Finanzen werden in wachsendem Ausmaß durch Entscheidungen des Bundes und der Länder fremdbestimmt. Und in Ostdeutschland werden nach einer Feststellung des Deutschen Städtetages die Kommunen bei der Dotierung der Finanzausgleichssysteme eher wie Stiefkinder als wie gleichwertige Partner behandelt.

Die Strukturprobleme der Gemeindefinanzen sind seit Jahren bekannt. Hierfür wurden auch zahlreiche Lösungsvorschläge konzipiert, die versuchen, die Unternehmensteuern und die Gemeindefinanzen zugleich zu reformieren. Dabei gilt es die Unternehmen zu entlasten und die Städte und Gemeinden für Steuerausfälle zu entschädigen. Als

Kompromißvorschlag kristallisiert sich eine Lösung heraus, bei der die Abschaffung der Gewerkekaptalsteuer durch eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer kompensiert werden soll – bei einer weitgehenden Erhaltung der Gewerbeertragsteuer. Der Bundesfinanzminister hat zugesichert, daß keine Stadt und keine Gemeinde durch diese Umstellung während einer bis 1999 dauernden Übergangsphase finanziell schlechter gestellt wird. Danach wird dann die Steuer nach einem neuen Schlüssel berechnet, wobei wohl in Kauf genommen werden muß, daß es in einigen Städten erhebliche Benachteiligungen, in anderen spürbare Verbesserungen geben wird.

Anfang November zeichnete sich in einem Gespräch zwischen Regierungskoalition und SPD ab, daß die Gewerkekaptalsteuer wahrscheinlich Anfang 1997 abgeschafft wird. Dagegen steht eine komplette Streichung der Gewerbeertragsteuer nicht zur Disposition. Hier plädieren die kommunalen Spitzenverbände nach wie vor für eine verfassungsrechtliche Absicherung. Ergänzend wird eine Konnexität zwischen Aufgabenübertragung und Finanzierungsverantwortung gefordert. Es soll also sichergestellt werden, daß derjenige Gesetzgeber – Bund oder Land –, der kostenträchtige Aufgaben auf die Städte und Gemeinden überträgt, auch für deren Finanzierung gerade stehen muß.

Die Aufarbeitung der Ursachen und eine Analyse der aktuellen Entwicklung der kommunalen Finanzprobleme waren Ziel der Fachkonferenz "Gemeinden in der Finanzkrise", die die Abteilung Wirtschaftspolitik des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung Ende August 1995 in Halle-Weissenfels durchgeführt hat. Dabei wurden Alternativen für eine Neuordnung der kommunalen Finanzen aufgezeigt und mögliche Auswege aus der Finanzmisere vorgestellt. Zur Diskussion standen weiter die konkrete Ausgestaltung und die Auswirkungen verschiedener Reformkonzepte für die Gemeinden. Ziel der Veranstaltung war nicht zuletzt ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen all den gesellschaftlichen Gruppierungen, Gebietskörperschaften, Parteien und Verbänden, die bei der Bewältigung der kommunalen Aufgaben- und Ausgabenprobleme partnerschaftlich zusammenwirken müssen.

Der folgende Bericht faßt die wichtigsten Ergebnisse der Fachkonferenz zusammen. Dabei werden vor der Auseinandersetzung mit der anstehenden Gemeindefinanzreform zunächst die Finanzlagen aller Gebietskörperschaften und die spezielle Entwicklung in den Kommunen aufgezeigt. Gegenstand der anschließenden Analyse sind die Probleme und Ursachen der kommunalen Finanzkrise, wobei insbesondere auf die Situation der Städte Halle a.d. Saale und Dürren eingegangen wird. Der Bericht wurde von Dipl.-Volkswirtin Nikola Ebker, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Finanzwissenschaft der Universität-Gesamthochschule Paderborn erstellt.

Bonn, im Dezember 1995

Karl-Hans Weimer

1. Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Planungsdaten

Im Vermittlungsausschuß wurde Ende Juli 1995 ein Kompromiß zum Jahressteuergesetz 1996 gefunden. Die Projektion der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung aller öffentlichen Haushalte von 1995 bis 1999 ergibt danach folgendes Bild:

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt und Steuerquote bis 1999

	Ist-Ergebnis		Schätzung			
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bruttoinlandsprodukt (nominal) in Mrd. DM	3321,1	3495,3	3680,0	3872,6	4075,9	4290,6
Steuerquote Steuerschätzung in v.H.	23,7	24,2	24,5	24,9	25,0	25,1
Steuerquote Finanzplanungsamt in v.H.	23,7	24,3	23,2	23,5	23,7	23,9

Quelle: Deutscher Bundestag - 13. Wahlperiode, Drucksache 13/2055

Die Steuerquote, der Anteil des Steueraufkommens am Bruttoinlandsprodukt, sinkt nach diesen Schätzungen auch nach dem Jahressteuergesetz 1996 nur geringfügig. Das Bruttoinlandsprodukt steigt in dem Zeitraum von 1994 bis 1999 von 3,2 Billionen DM auf fast 4,3 Billionen DM. Die Zahlen zur öffentlichen Haushaltsentwicklung zeigen 1996 nur für den Bund geringere Einnahmen und Ausgaben (vgl. Tabelle 2). Die Gemeinden verzeichnen zwar geringere Einnahmen- und Ausgabensteigerungen, als noch bei der letzten Steuerschätzung im Mai 1995 angenommen wurde. Insgesamt können sie aber auch im nächsten Jahr – wie die Länder – mit einer Verringerung des Finanzierungssaldos rechnen. Für Ost- und Westkommunen wird bis zum Jahr 1999 mit einer Verlangsamung der Verschuldungsexpansion gerechnet. Im Westen sinken die Wachstumsraten bis auf null, und in den Ostgemeinden wird für 1999 sogar eine negative Rate erwartet, was real einem Schuldabbau gleichkommt. Der Schuldenanstieg ist nach der Finanzplanung damit gebremst.

Eine Neuordnung der Gemeindefinanzen muß den allgemeinen wirtschafts- und finanzpolitischen Zielen gerecht werden. Hauptziele angesichts der aktuellen Situation sind:

- Minimierung der Steuerlast
- Abbau der Staatsverschuldung

- Reduzierung der Transferzahlungen in die neuen Bundesländer, um die Gefahr einer Subventionsgewöhnung zu vermeiden und Leistungsanreize zu vergrößern
- Abbau der Arbeitslosigkeit

Tabelle 2: Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ausgaben in Mrd. DM						
Bund	471,2	477,5	455,0	460,0	474,0	487,0
Länder West	340,4	357,5	372,5	386,0	398,0	409,5
Länder Ost	109,6	117,5	121,5	125,0	127,0	129,0
Gemeinden West	264,2	271,0	279,0	288,0	300,0	312,5
Gemeinden Ost	67,3	70,0	71,5	73,5	75,5	77,0
Sonderrechnung des Bundes	129,6	120,5	123,5	123,5	125,5	126,0
öffentlicher Gesamthaushalt	1163,5	1226,0	1225,0	1257,5	1297,0	1335,5
Einnahmen in Mrd. DM						
Bund	420,6	428,0	395,0	408,0	431,0	454,0
Länder West	316,3	335,5	351,0	369,5	389,0	410,0
Länder Ost	89,7	105,0	110,5	117,0	120,5	128,0
Gemeinden West	258,6	266,0	275,0	287,5	300,5	314,0
Gemeinden Ost	61,5	66,0	68,0	71,0	73,5	78,5
Sonderrechnung des Bundes	119,3	110,5	119,5	123,0	129,5	133,0
öffentlicher Gesamthaushalt	1047,4	1124,0	1121,0	1178,0	1241,5	1309,0
Finanzierungssaldo in Mrd. DM						
Bund	-50,6	-49,0	-60,0	-52,0	-43,0	-33,0
Länder West	-24,0	-22,0	-21,5	-16,5	-9,0	0,5
Länder Ost	-19,8	-12,5	-11,0	-8,0	-6,5	-2,5
Gemeinden West	-5,5	-5,0	-4,0	-0,5	0,0	1,0
Gemeinden Ost	-5,7	-4,0	-3,5	-2,5	-1,5	1,0
Sonderrechnung des Bundes	-10,4	-10,0	-4,0	-0,5	4,0	6,5
öffentlicher Gesamthaushalt	-116,0	-102,5	-104,0	-79,5	-55,5	-26,5

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Deckungsquoten, bereinigte Einnahmen im Verhältnis zu bereinigten Ausgaben						
Bund	89,3	89,7	86,8	88,7	90,0	93,2
Länder West	92,9	93,8	94,2	95,7	97,8	100,1
Länder Ost	81,9	89,5	90,8	93,7	95,0	98,0
Gemeinden West	97,9	98,2	98,5	99,9	100,1	100,4
Gemeinden Ost	91,5	94,5	95,5	96,7	97,7	100,4
öffentlicher Gesamthaushalt	89,3	91,7	91,5	93,7	95,7	98,0
Schuldenstand absolut in Mrd. DM, Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr						
Bund	712,5	761,0	821,0	873,0	916,0	949,0
	4,0	7,0	8,0	6,5	5,0	3,5
Länder West	409,5	442,3	465,5	483,5	493,5	493,5
	4,7	8,0	5,5	4,0	2,0	0,0
Länder Ost	51,2	64,0	73,5	80,0	85,0	87,5
	37,2	25,0	14,5	9,0	6,5	2,5
Gemeinden West	137,3	142,0	147,0	151,5	151,5	151,5
	2,4	3,5	3,5	3,0	0,5	0,0
Gemeinden Ost	23,3	35	38,5	41,0	42,5	41,5
	27,2	50,0	10,5	6,0	4,0	-2,5
öffentlicher Gesamthaushalt	1646,1	2014,5	2120,5	2203,5	2258,5	2285,5
	9,8	22,5	5,5	4,0	2,5	1,0

Quelle: Deutscher Bundestag - 13. Wahlperiode, Drucksache 13/2056

2. Entwicklung der Kommunalfinanzen

2.1 Finanzverfassung der Bundesrepublik

Die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmuzuordnung auf die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden wird im Finanzausgleich geregelt. Nach Artikel 28 des Grundgesetzes sind die Gemeinden berechtigt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Es gilt das Subsidiaritätsprinzip. Zu den Aufgaben der Kommunen gehören u.a. das örtliche Verkehrswesen, die Schaffung öffentlicher Einrichtungen, die Ent- und Versorgung (Müll, Abwasser, etc.), die Jugend- und Sozialhilfe sowie das Schul- und Kulturwesen. Unterschieden wird nach Pflicht- und freiwilligen Aufgaben der Gemeinden. Charakteristisch für viele Kommunalaufgaben ist ihre lokal oder regional begrenzte Wirkung, der über die stärkere Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips in der Finanzierung durch Gebühren, Beiträge, aber auch durch die übrigen Gemeindesteuern entsprochen wird.

Die Verteilung der Steuereinnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften wird in der Bundesrepublik im Grundgesetz geregelt.¹ Es existiert ein Mischsystem aus Trenn-, Verbund- und Zuweisungssystem. Der Steuerverbund für Bund, Länder und Gemeinden ist folgendermaßen gestaltet:

Tabelle 3: Steuerverbund in der BRD

Gemeinschaftsteuern	Bund	Länder	Kommunen
Lohn- und Einkommensteuer	42,5	42,5	15 %
Körperschaftsteuer	50 %	50 %	-
Umsatzsteuer			-
1986 - 1992	65 %	35 %	
1993 - 1994	63 %	37 %	
1995	56	44 %	
ab 1996	50,5	49,5	
Gewerbsteuer	15 %		85 %

Quellen: Unsere Steuern von A-Z, Bundesministerium der Finanzen, Bonn, 1995, Monatsberichte der deutschen Bundesbank, Deutscher Städte- und Gemeindebund, vgl.: Kapitel 5.3.1

¹ Vgl.: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaftsförderung - Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern, Bonn 1990

Die Verteilung der Steuereinnahmen auf die einzelnen Ebenen ergibt sich durch den vertikalen Finanzausgleich, der den Gemeinden neben der Beteiligung am Steuerverbund eigene Steuerquellen zuteilt. Den Gemeinden stehen die Realsteuern und die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu. Zu den Realsteuern gehören die Gewerbesteuer, bestehend aus der Gewerbeertragsteuer und der nur in den alten Ländern erhobenen Gewerkekapitalsteuer, sowie die Grundsteuer. Die Gemeinden sind berechtigt, auf die Realsteuern Hebesätze anzuwenden; dies trägt zu ihrer Einnahmenautonomie bei.

Bund und Land partizipieren an der Gewerbesteuer über die Gewerbesteuerumlage. Der derzeitige Anteil beträgt 15 Prozent. Über die Gewerbesteuerumlage und die Einkommensteuerbeteiligung sind die Gemeinden seit der Gemeindefinanzreform von 1969 in den Steuerverbund einbezogen.

Die Steuereinnahmen, die sich über die vertikale Zuweisung ergeben, werden durch einen horizontalen Einnahmeausgleich ergänzt. Ziel des Länder-Gemeinde-Finanzausgleichs ist es, einen Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden herzustellen. Dieser auf Länderebene stattfindende kommunale Finanzausgleich erfolgt mit **Zuweisungen** aus allgemeinen Deckungsmitteln der Länderhaushalte. Die Schlüsselzuweisungen gehören zu den allgemeinen Transferzahlungen und sind Kernstück des kommunalen Finanzausgleichs.

Gebühren und **Beiträge** sind äquivalente Gegenleistungen für zurechenbare öffentliche Leistungen. Gebührensteigerungen zur Finanzierung öffentlicher Leistungen sind rechtliche, ökonomische und politische Grenzen gesetzt. Die kommunale **Kreditaufnahme** ist nur für Investitionen erlaubt. Außerdem muß die Tilgung aus den überschüssigen Mitteln des Verwaltungshaushaltes, der freien Spitze, gedeckt sein. Diese Regelungen setzen der kommunalen Verschuldung enge Grenzen.

2.2 Kommunale Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Wie in Kapitel 1 skizziert, wird bei der Haushaltsentwicklung wird für die Kommunen in West und Ost von sukzessiven Verbesserungen ausgegangen. Im Jahre 1999 wird sogar mit einem Abbau der Finanzierungsdefizite gerechnet (vgl. Tabelle 2).

Notwendig für die Bewertung der Kommunalfinanzen ist neben dem Ost-West-Vergleich auch eine differenzierte Betrachtung nach Gemeindegrößenklassen und Wirtschaftsstruktur. So hat sich die Finanzlage in den westdeutschen Städten und Gemeinden schon seit 1990 verschlechtert. Die Mitverantwortung für diese Finanzierungsdefizite in einer konjunkturell eher günstigen Zeit dürfte von den Kommunen nicht ganz abgestritten werden können. Die aktuelle Entwicklung zeigt für westdeutsche Kommunen eine Reduzierung der Defizite von neun auf fünf Milliarden DM und damit eine Besserung.

die nach Ansicht des DIW auch 1996 aufgrund der zu erwartenden Entlastung durch die Pflegeversicherung fortgesetzt wird. Die Problematik des Defizitabbaus liegt in dem parallel stattfindenden wachstumspolitisch bedenklichen Investitionsrückgang. Zu unterscheiden ist generell die schlechtere Finanzsituation in vielen Großstädten und die im Vergleich dazu günstigere Lage der kleineren und Umlandgemeinden. Die Steuer- und Finanzkraftunterschiede resultieren aus der unterschiedlichen regionalen und lokalen kommunalen Wirtschaftskraft und der Bevölkerungsstruktur. Dementsprechend sind die Defizite und Zuweisungen und damit auch die Abhängigkeit von den Ländern bei den großen strukturschwachen Städte und Gemeinden während der vergangenen Jahren stärker gestiegen als in den kleineren und wirtschaftsstärkeren Gemeinden. Die Streuung der Steuerkraft aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftsstärke wird durch direkten Vergleich von Westkommunen gleicher Größe deutlich. Bei den Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern gibt es die Spitzenreiter Frankfurt/Main mit 1.841 DM, Düsseldorf mit 1.747 DM und München mit 1.636 DM und die Schlußlichter Dortmund mit 969 DM und Duisburg mit 936 DM pro Einwohner. Ähnliche Unterschiede sind in anderen Größenklassen zu beobachten.

Auch zwischen Ost- und Westgemeinden gleicher Größenklassen zeigt sich eine starke Streuung der Steuerkraft. 1993 erreichen die Ostkommunen durchschnittlich weniger als 30 Prozent der Steuerkraft der Westkommunen. Dabei fällt die Streuung der Finanzkraft zwischen den Ostkommunen geringer aus. Die einwohnerbezogene Gewerbesteuer macht in den ostdeutschen Kommunen sogar nur 20 Prozent des Westniveaus aus. Ursache hierfür ist primär die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur und -kraft und nur in geringem Maß das Aussetzen der Gewerbesteuer in Ostdeutschland. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist in Westdeutschland dreimal so hoch wie in den neuen Bundesländern. Die Streuung der Einkommensteuer ist in den westdeutschen Städten und Gemeinden erheblich höher als in den ostdeutschen Kommunen, wo – abgesehen von den Großstädten – keine gravierenden Differenzen bestehen. Verursacht wird dieser Unterschied dadurch, daß in den neuen Ländern die Einkommensteueranteile nach Einwohnern und nicht einkommensbezogen wie in Westdeutschland verteilt werden.

Für die Oststädte wird vom DIW über die ab 1995/96 einsetzende Neuregelung des Finanzausgleichs ein Abbau der Verschuldung erwartet. Die jährliche Neuverschuldung wird von 5 bis 7 Milliarden DM der letzten Jahre auf 2 bis 2,5 Milliarden DM zurückgefahren. Die Ostkommunen haben damit bis Ende 1996 eine Verschuldung von 2.400 DM pro Einwohner erreicht (ohne Altschulden) und nähern sich dem Verschuldungsniveau der Westkommunen mit 2.700 DM pro Einwohner. Für die Ostkommunen ist dieser Schuldenstand wegen der niedrigen Steuerkraft nur schwer zu bewältigen. Notwendig ist eine Beteiligung der Länder am Transferaufkommen über den horizontalen Finanzausgleich.

Tabelle 4: Steuerkraft der ostdeutschen² und westdeutschen Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen 1993

Gemeinden mit ... bis unter Einwohnern	Grundsteuer		Gewerbesteuer		Gemeindeanteil an der Einkommensteuer		Gemeindliche Steuerkraft ³	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West
in Tsd. Einwohner	DM je Einwohner							
unter 3	73	84	41	199	196	489	279	740
3 - 5	67	87	66	293	198	553	292	886
5 - 10	68	94	86	332	198	580	305	955
10 - 20	70	97	100	375	199	622	313	1036
20 - 50	70	105	102	452	201	644	318	1132
50 - 100	75	106	77	452	200	662	298	1149
100 - 200	75	111	134	441	198	658	326	1142
200 - 500	90	107	125	436	198	670	323	1146
500 und mehr	147	115	84	606	290	747	422	1375
Gemeinden insgesamt	80	97	83	420	206	637	312	1094
Ost- in % der Weststeuerkraft	82,5		19,8		32,3		28,5	

Quelle: Angaben des DIW, eigene Berechnungen

² einschließlich Ostberlin

³ abzüglich Gewerbesteuerumlage

3. Analyse der Finanzsituation und Probleme der Gemeinden

Die finanzielle Situation der Kommunen ist kritisch. In vielen Städten und Gemeinden können die Verwaltungshaushalte nicht mehr ausgeglichen werden. Eine Staatsquote von 50,5 Prozent und eine Nettokreditaufnahme von 58 Prozent im Jahre 1995 schließt eine weitere öffentliche Verschuldung oder Steuererhöhung auch für die Gemeinden aus. Die wachsende Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen signalisiert dringenden Handlungsbedarf. Vor der Auseinandersetzung mit potentiellen Problemlösungen für die Kommunen erscheint zunächst eine differenzierte Ursachenanalyse für die wachsenden Ausgaben und unzureichenden Einnahmen in den Städten und Gemeinden notwendig. Hierbei ist es sinnvoll, zwischen Problemen der Städte und Gemeinden in Ost und West zu unterscheiden. Es gibt allerdings auch allgemeine Ursachen für die Finanzmisere, die Ost wie West gleichermaßen betreffen und vorab dargelegt werden. Darüber hinaus sind Größe, Wirtschafts- und Einwohnerstruktur der Gemeinden für Unterschiede in den Einnahmen und Ausgaben verantwortlich.

3.1 Ursachen der Finanzkrise in Ost und West

Ein wesentlicher Faktor, der die Finanzproblematik für alle öffentlichen Haushalte insgesamt verschärft hat, ist die deutsche Wiedervereinigung und der dadurch bedingte hohe Transferbedarf von West nach Ost. Hiervon blieben auch die Kassen der westdeutschen Kommunen nicht verschont, und sie werden auch weiterhin belastet werden. Für die ostdeutschen Städte gilt es dabei, das Infrastrukturniveau, das in Westdeutschland innerhalb von vierzig Jahren geschaffen wurde, in möglichst kurzer Zeit zu erreichen, und die westdeutschen Kommunen wollen und müssen diesen von allen erwünschten Aufbau zusammen mit Bund und Ländern unterstützen. Die alleinige Verantwortung für die steigenden Ausgaben trägt aber nicht nur die deutsche Wiedervereinigung und auch nicht der jüngste konjunkturelle Einbruch. Die Ursachen für die aktuelle Finanznot sind vielmehr komplexer angelegt.

Eine Ursache ist die langanhaltende hohe Arbeitslosigkeit, die seit Beginn der achtziger Jahre und zum Teil schon seit Mitte der siebziger Jahre besteht und den Kommunen hohe Folgekosten im Bereich der Sozialhilfeausgaben aufbürdet. Kürzungen in der Arbeitslosenhilfe verschärfen die Lage zusätzlich. Aber nicht nur aus dem Arbeitsplatzmangel resultieren Belastungen der kommunalen Kassen im Bereich Soziales. Kürzungen der Eingliederungshilfe für Spätaussiedler, Begrenzung des Kindergeldes für Ausländer sowie Änderungen in den Asylbewerberleistungsgesetzen wirken in die gleiche Richtung. Gleichzeitig wird die steigende Arbeitslosigkeit von sozialen Veränderungen begleitet. Die Großstädte sehen sich zunehmend mit den Konsequenzen einer

Zweidrittelgesellschaft konfrontiert, wohingegen die Vororte von dem Zuzug reicher Bevölkerungsteile profitieren.

Umbrüche in der Bevölkerungsstruktur und Zuwanderungen nach Westdeutschland sind ebenfalls für das Ausgabenwachstum verantwortlich. Von 1985 ist die Bevölkerung in Westdeutschland von 61 Millionen bis heute auf über 66 Millionen gestiegen. Zugewandert sind dabei Aus- und Übersiedler sowie ausländische Flüchtlinge. Allein die Zahl der Flüchtlinge erhöhte sich von 1985 bis 1993 von 610.000 auf 1.950.000. Der massive Bevölkerungsanstieg kann zwar langfristig Vorteile für die Gesamtgesellschaft bringen, kurzfristig führt er in den Städten und Gemeinden aber zu einem Aufgabenzuwachs und damit Ausgabensteigerungen. Mit der Zuwanderung sind speziell Ausgabensteigerungen in den Bereichen Jugend und Soziales verbunden.

Zunehmende Umweltschutzmaßnahmen und die Erfüllung von Umweltstandards wirken ebenfalls ausgabensteigernd. Aufgaben in Bereichen der Ver- und Entsorgung, Müllabfuhr, Reinhaltung von Luft und Wasser usw. sind hier zu nennen. Der immense Nachholbedarf in den Oststädten zur Erreichung westdeutscher Standards macht deutlich, welche Leistungen bisher im alten Bundesgebiet von den Kommunen vollbracht wurden.

Das zunehmende Verkehrsaufkommen erfordert von West wie Ost gleichermaßen zusätzliche Anpassungsmaßnahmen. Die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs überfordert die Kommunen seit langem. Im Rahmen der Bahnreform wurde die Finanzierung des Schienen-Personennahverkehrs den Ländern übertragen. Die Kommunen befürchten in diesem Zusammenhang allerdings die spätere Überwälzung der Folgekosten von den Ländern auf die Kommunen, ohne dafür mit entsprechenden Finanzmitteln ausgestattet zu werden.

Weiter verpflichtet das Ergänzungsgesetz zum Schwangerengesetz (§ 218) die Kommunen bis Januar 1996 zur Schaffung eines hundertprozentigen Kindergartenplatzangebots. Trotz zahlreicher Neueinrichtungen ist diese Aufgabe auch wegen der Bevölkerungszunahme der letzten Jahre für viele westdeutsche Städte und Gemeinden fristgemäß nicht zu bewältigen. Den ostdeutschen Kommunen, die überwiegend ein hundertprozentiges Angebot vorweisen können, fehlt es dagegen an notwendigen Mitteln zur Sanierung bestehender Kindergärten.

Viele der kommunalen Ausgabensteigerungen sind nicht hausgemacht, sondern werden von bundes- und landesgesetzlichen Regelungen ausgelöst, die die Kommunen zu immer mehr Leistungen verpflichten. Solche Aufgabenabwälzungen von Bund oder Land auf die kommunale Ebene ohne Gewährleistung der notwendigen Finanzausstattung - auch als unechter Finanzausgleich bezeichnet - schränken die Handlungsfreiräume der Kommunen immer mehr ein.

3.2 Fallbeispiele Düren und Halle a.d. Saale

Um die unterschiedliche Lage der Städte und Gemeinden in Ost und West exemplarisch zu verdeutlichen, wurden auf der Fachkonferenz die Stadt Halle aus den neuen Bundesländern und die Stadt Düren aus den alten Bundesländern vorgestellt. Ziel war es, spezifische Ursachen der Probleme in Ost und West herauszuarbeiten und Lösungskonzepte aufzuzeigen.

3.2.1 Kommunalfinanzen in den alten Bundesländern - Finanzproblematik am Beispiel Düren

Düren liegt zwischen Köln und Aachen. Ein Großteil der Finanzprobleme dieser Stadt mittlerer Größe entstand als Folge der Zuwanderung von Aus- und Übersiedlern, Asylbewerbern und Flüchtlingen. Diese Bevölkerungszunahme vollzog sich in den letzten Jahren. Während sich im Zeitraum von 1972 bis 1987 die Einwohnerzahl von rund 89.500 auf 84.600 reduzierte, war von 1987 bis 1994 der Trend umgekehrt, und die Einwohnerzahl wuchs in den sieben Jahren rapide auf über 90.000 an. Dieser Zuwachs resultierte allein aus der Zuwanderung, da sich Geburten und Sterbefällen ungefähr die Waage hielten. Von 1989 bis 1994 mußte die Stadt aber über 4.400 Aus- oder Übersiedler und ungefähr 1.500 Flüchtlinge und 2.000 Asylbewerber verkraften.

Diese demographische Änderung von fast 8.000 zusätzlich zu betreuenden Personen stellte die Stadt vor die Bewältigung und Finanzierung vielfältiger Aufgaben. Betroffen von der Bevölkerungszunahme waren und sind vor allem die städtischen Aufgabenbereiche Jugend und Soziales. Die gestiegene Zahl der Kinder - bedingt auch durch die höhere Geburtenrate der Aussiedler - erforderte zusätzliche Ausgaben z.B. für Kindergartenplätze und Klassenräume.

Der Schülerzuwachs machte Neubaumaßnahmen im Grundschulbereich für 120 zusätzliche Ausbildungsplätze notwendig. Investitionskosten von 0,9 Mrd. DM und Betriebskosten von 0,2 Mrd. DM pro Jahr sind dadurch bedingt. Hinzu kommen Ausgaben für die Schülerbeförderung bei gleichzeitig steigenden Kosten pro beförderten Schüler, entsprechend einer durchschnittlichen jährlichen Mehrbelastung von 0,2 Mrd. DM.

Für die Aus- und Übersiedler war es insbesondere notwendig, Übergangswohnheime mit Investitionskosten von rund 13 Millionen DM zu schaffen. Hinzu kommen drei Millionen DM Mehrbelastungen über gesetzliche Änderungen des Flüchtlings- bzw. Landesaufnahme- und Asylbewerbergesetzes ab Januar 1995. In diesem Fall wird auch die von Kommunen beklagte Strategie von Bund und Ländern offenbart, die sich aus der Finanzierungsverantwortung verabschieden, sobald Aufgaben auf die Kommunen übertragen worden sind. Gleichmaßen erwies sich auch die Kostenübernahmezusage des Bundes

im Fall der Bosnienflüchtlinge für Düren als wertlos, denn die Stadt trägt für die freiwillig Aufgenommenen mittlerweile alleine die Kosten

Die demographisch bedingten Mehrausgaben im Bereich Jugend werden noch einmal über eine Reihe von Bundes- und Landesgesetzen erhöht. Das von der Bundesregierung eingebrachte Ergänzungsgesetz zum Schwangerschaftsgesetz, das die Kommunen ab Januar 1996 verpflichtet, für ein hundertprozentiges Kindergartenplatzangebot zu sorgen, stellt die Kommunen vor große Probleme. Für die Stadt Düren ergibt sich folgende Rechnung: In den letzten zwei Jahren wurden 115 neue Kindergartenplätze geschaffen, die Investitionskosten von 1,8 Millionen DM und jährliche Betriebskosten in Höhe von 0,6 Millionen DM verursachen. Fertiggestellt werden in Kürze weitere 345 Kindergartenplätze in städtischer oder freier Trägerschaft mit Investitionskosten von 4,5 Millionen DM und jährlichen Betriebskosten von 1,5 Millionen DM. Trotz dieser Angebotsausweitungen fehlen noch immer 395 Plätze mit rund 5,3 Millionen DM Investitionskosten und Betriebskosten von 1,9 Millionen DM. Neben der Verpflichtung zum Kindergartenplatzangebot werden durch Änderungen der Sorgerechtsregelungen und des Betreuungsgesetzes 0,8 Millionen DM und durch Verlagerungen im Kinder- und Jugend-Hilfe-Gesetz KJHG ab Januar 1995 rund 1,5 Millionen DM jährliche Mehrausgaben zu verbuchen sein.

Die Vorgabe von Vorschriften und Standards durch den Bund bzw. das Land und die einseitige Abwälzung der Finanzierung auf die Städte und Gemeinden verdeutlicht auch die Vorschrift einer zweijährigen Ausbildung zum Rettungsassistenten für die verschiedenen Rettungsdienste. Hierdurch fallen Personalkosten von jährlich 1,2 Millionen DM an. Die Notwendigkeit einer solchen aufwendigen Ausbildung für alle Mitarbeiter der Rettungsdienste wird von Düren bezweifelt.

Die bisherigen Mehrbelastungen für die deutsche Wiedervereinigung werden von Düren von 1991 bis 1995 auf 27,7 Millionen DM mit einer voraussichtlichen weiteren jährlichen Belastung von 9 Millionen DM pro Jahr ab 1996 beziffert. Diese Summe ergibt sich durch Mindereinnahmen aus dem Steuerverbund, Erhöhung der Gewerbesteuerumlage und Erstattungen.

Alle laufenden Mehrbelastungen und Investitionskosten in den Bereichen Jugend, Soziales, Schulen, deutsche Einheit und Rettungsdienst ergeben bis 1996 zusammen gerechnet folgendes Bild:

Tabelle 5: Investitionskosten und laufende Mehrbelastung für Düren

in Mrd. DM	1992 - 1995	1996	Summe
Investitionskosten	19,7	5,8	25,5
Laufende Mehrbelastung	37,0	19,9	56,9
Summe	56,7	25,7	82,4

Pro Einwohner beläuft sich die gesamte Belastung auf über 915 DM. Die laufende Mehrbelastung für die Stadt Düren von knapp 20 Millionen DM von 1996 an ist bei einem Gesamthaushalt von 300 Millionen DM ohne entsprechende Mehreinnahmen oder Ausgabenkürzungen und damit Leistungsabbau nicht zu verkraften.

Bei der Analyse der Einnahmenentwicklung zeigt sich, daß die Gewerbesteuer von 1989 an konjunkturell bedingt und durch Bundesgesetzesänderungen von rund 1.000 DM auf 600 DM pro Einwohner im Jahr 1994 gesunken ist. Diese Entwicklung soll repräsentativ für das gesamte Land NRW sein. Ursache des Gewerbesteuerrückgangs sind Investitionsanstrengungen von westdeutschen Unternehmen in den neuen Bundesländern, durch die deren Gewinne gleichzeitig reduziert wurden. Der Anteil an der Einkommensteuer stieg bis 1992 kontinuierlich an. Danach ist bei dieser Steuer in Düren mit einem realen Rückgang ein Trendbruch feststellbar. Die Schlüsselzuweisungen des Landes haben sich seit 1990 von rund 100 DM auf knapp 400 DM pro Einwohner erhöht. Dieser Anstieg reichte jedoch nicht aus, die Ausfälle bei der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer zu kompensieren.

Die wichtigsten Ausgabenposten zeigen folgenden Trend: Die Kreisumlage wächst im Betrachtungszeitraum von 1980 bis 1995 stetig an. Von der Einführung der Pflegeversicherung werden Entlastungen der Kreishaushalte und auch günstige Auswirkungen für die Städte erwartet. Der stetig steigende Ausgabenverlauf wird dadurch abgeschwächt. Wie gravierend sich dies im Haushalt niederschlägt, bleibt abzuwarten.

Der jahrelange Anstieg der Personalkosten ist ab 1991 gebremst, die Kosten verharren aber trotz Personalabbaus aufgrund der Lohnerhöhungen auf hohem Niveau. Beachtet man, daß Neueinstellungen für Kindergärten und andere Sozialeinrichtungen notwendig waren und noch sind, ist der tatsächliche Abbau noch gravierender ausgefallen. Von 1.100 städtischen Mitarbeitern wurden knapp 90 Stellen abgebaut, und in den nächsten drei Jahren soll das Personal noch einmal um neun Prozent verringert werden.

Die sächlichen Kosten zeigen für den Zeitraum 1980 bis 1990 eine ähnliche Entwicklung wie die Personalkosten. Ab 1991 konnten sie allerdings heruntergefahren werden.

Das Ansteigen von 1993 an läßt sich auf die Einführung der Budgetierung und damit verbundene interne Verrechnungen zurückführen.

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushaltes ist in Düren von 1980 bis zum Jahr 1988 simultan expansiv verlaufen. Danach steigen die Ausgaben - abgesehen von 1991 - allerdings immer stärker als die Einnahmen mit der Folge, daß die Deckungslücke immer größer wird.

Die Pro-Kopf-Verschuldung von 3.000 DM und regelmäßige Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt schließen weitere Kreditfinanzierungen für Düren aus. Das Konzept zur Bekämpfung dieser desolaten Finanzlage besteht im Zurückfahren von Leistungsangeboten. Geplante Einzelmaßnahmen sind die Schließungen von sechs Schulschwimmbädern und einem weiteren öffentlichen Schwimmbad sowie die Verringerung der hauptamtlichen Musikschullehrer.

Der Einsatz von unechten Deckungsmitteln aus außerordentlichen Verkaufserlösen, die von 1991 bis 1994 über 56 Millionen DM ausmachten, ist von 1995 an nicht mehr erlaubt. Das für defizitäre Kommunen in NRW vorgeschriebene Haushaltssicherungskonzept sieht für Düren einen Abbau der Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten bis zum Jahr 2004 vor. Ähnliche Zeiträume für die Haushaltskonsolidierung gelten für andere Städte in NRW. Im Jahr 1995 fehlen im Dürener Verwaltungshaushalt 46 Millionen DM zur Ausgabendeckung - im Vergleich dazu in Essen 500 Millionen DM, in Duisburg 280 Millionen DM und in der Stadt Leipzig "nur" 40 Millionen DM.

3.2.2 Kommunal Finanzen in den neuen Bundesländern - Finanzproblematik am Beispiel Halle a.d. Saale

Wie sich die Lage der Städte und Kommunen in den neuen Bundesländern darstellt - ob wirklich besser - wird am Beispiel der Stadt Halle aufgezeigt. Halle ist eine traditionell starke Industrie- und Gewerbestadt in Sachsen-Anhalt. Ihre spezifischen Probleme als Oststadt wurden verdeutlicht anhand einer Gegenüberstellung mit der nach Fläche und Einwohnerzahl vergleichbaren Weststadt Bonn, in der allerdings der Dienstleistungssektor dominiert. Die Abweichungen in den Kommunal Finanzen der beiden Städte machen deutlich, daß nach wie vor große Differenzen zwischen Ost und West bestehen. Dies gilt nicht nur für die Einnahmenseite des Budgets, sondern auch die Aufgaben- und damit Ausgabenseite des Haushalts. Der Vergleich von Halle und Bonn für das Jahr 1995 zeigt folgende Unterschiede in der Struktur der Pro-Kopf-Einnahmen:

Tabelle 6: Einnahmenstruktur in Halle und Bonn

	Bonn	Halle
Gewerbesteuer	825	126
Einkommensteueranteil	799	332
Anteil der Steuereinnahmen	79 %	23 %
Schlüsselzuweisungen	442	1554
Anteil	21 %	77 %
Einnahmen insgesamt	2066	2012

Die Höhe der **Pro-Kopf-Einnahmen** ist in Halle und Bonn annähernd gleich, die Einnahmenstruktur dagegen grundverschieden. Für die Stadt Halle, die aufgrund der Produktions- und Gewerbestärke eigentlich einen höheren **Gewerbesteueranteil** als das gewerbeschwächere Bonn aufweisen müßte, beträgt dieser Anteil nur 15 Prozent der Bonner Gewerbesteuereinnahmen. Die **Einkommensteuer** macht in Halle gut 40 Prozent der entsprechenden Einnahmen von Bonn aus. Die geringe Steuerkraft von Halle muß notwendigerweise durch **Schlüsselzuweisungen** ausgeglichen werden, die 350 Prozent des Bonner Wertes betragen. Die Stadt Halle stellt für das Verhältnis von Steueranteilen zu Schlüsselzuweisungen in den neuen Bundesländern keine Ausnahme dar. Bei den Steuereinnahmen pro Einwohner liegt sie gering unter dem ostdeutschen Durchschnitt. Die insgesamt positive wirtschaftliche Entwicklung in Halle ändert nichts an ihrem noch bestehenden Rückstand. Auch die Verdopplung der Gewerbesteuerbeträge, der Anstieg der Einkommensteueranteile um über 650 Prozent seit 1991 und ein über dem Durchschnitt der neuen Bundesländer liegendes Einkommen haben den Abstand zu den Weststädten nicht wettgemacht. Die Gewerbesteuereinnahmen von Halle erreichen nur ein knappes Viertel und der Einkommensteueranteil nur die Hälfte des mittleren Niveaus westdeutscher Städte

Die **Landeszuweisungen** betragen in den letzten fünf Jahren 470, 442, 426, 480 und 459 Millionen DM. Damit ergibt sich ein realer Rückgang der Zuweisungen, wenn Preissteigerungen berücksichtigt werden. Negativ beurteilt wird die Änderung der Verteilungsquoten zu Lasten der kreisfreien Städte im Zusammenhang mit den Neuregelungen im Finanzausgleich 1994. Im Finanzausgleich wurde auch nicht genügend berücksichtigt, daß die kreisfreien Städte bei der Übertragung von Aufgaben Leistungen für die gesamte Region erbringen.

Bei der Beurteilung der finanziellen Lage sind neben den Einnahmen auch die **Ausgaben** zu beachten. Die Ausgabenentwicklung folgt der spezifischen Aufgabenstruktur in den neuen Bundesländern. Für die Städte und Gemeinden ist laut Einigungsvertrag und laut Grundgesetz das Ziel verpflichtend, einheitliche Lebensverhältnisse in Ost wie West zu schaffen. Mit dieser Verpflichtung ergibt sich ein enormer Nachholbedarf in der Schaffung von Infrastruktur.

Ein erster dringender Aufgaben- und damit Ausgabenbereich ist das **Verkehrssystem**, das in keiner Weise die in Westdeutschland üblichen technologischen Standards erfüllt und auch nicht den Anforderungen des stark wachsenden Verkehrsaufkommens und den Bedürfnissen der Gewerbetreibenden genügt. Die Mängel der Straßen werden zum Vorteil für Investition auf der grünen Wiese und so wieder zum Nachteil für die Innenstädte. Um das Niveau der Wegenetze der Altbundesländer zu erreichen, wären aufgrund der jahrzehntelangen Versäumnisse weitaus höhere Finanzmittel notwendig. Da diese jedoch nicht zur Verfügung stehen, wird weiter Substanzverzehr betrieben, und die Innenstädte geraten weiter ins Abseits. Insgesamt ist der Investitionsbedarf im Verkehrsbereich mit zwei bis drei Milliarden DM zu veranschlagen.

In den neuen Bundesländern ist die gesamte Infrastruktur von Straßen, Kanälen, Ver- und Entsorgungssystemen, Schulen, Kindergärten bis zur Verwaltung technisch und materiell in einem katastrophalen Zustand. Die fehlende Kanalisation in einigen Stadtteilen verdeutlicht diesen Zustand. Für die Entwässerungssysteme müßten zwei Milliarden DM aufgewendet werden, um die bundesrechtlichen Bestimmungen zu erfüllen. Eine Milliarde DM wäre für den Personennahverkehr notwendig, mindestens eine Milliarde DM für die Sanierung von Wohnungen und weitere Mittel für den Denkmalschutz. Andere wichtige Aufgaben wie Wirtschaftsförderung oder Grundstockvorratspolitik zur Gewerbeattrahierung müssen angesichts dieser dringenderen Probleme unter den Tisch fallen.

Der wichtigste Ausgabenposten im städtischen Budget sind die **Personalkosten**. Trotz einer Reduzierung des Personals von 13.500 im Jahr 1991 auf 7.500 für 1995 sind die Kosten in diesem Zeitraum um 140 Millionen DM gestiegen. Der Städtevergleich zeigt etwa gleich hohe Kosten mit 434 Millionen DM für Bonn und 437 Millionen DM für Halle. In einen exakten Vergleich muß das Lohnniveau, das im Osten 82 Prozent des Westniveaus beträgt, und das Personal, das in Halle bei der Müllabfuhr, bei der Stadtreinigung sowie bei der Wasser- und Abwassergesellschaft über Gesellschaften aus dem Budget ausgelagert ist, einbezogen werden. Unter Berücksichtigung dieser Posten ergibt sich für Halle eine Summe von knapp 530 Millionen DM. Die Personalkosten pro Einwohner betragen für Halle nach dieser Rechnung 1.800 DM und für Bonn 1.480 DM. Die unterschiedlichen Personalkosten pro Kopf werden auch im gesamtdeutschen

Vergleich mit 1.289 DM in den neuen Bundesländern und 999 DM in den alten Bundesländern nachgewiesen. Die Kommunen in den neuen Bundesländern haben also durchschnittlich 25 Prozent höhere Personalkosten zu tragen, und die größeren Städte schneiden noch ungünstiger ab. Halle liegt z.B. 14 Prozent über dem Durchschnitt in den neuen Ländern.

Für die hohen Personalkosten wird die kommunale Aufgabenerfüllung in den Bereichen **Soziales, Jugend, Gesundheit und Kultur** verantwortlich gemacht, die im Westen teilweise über freie Träger abgewickelt werden. Die Ausgliederung solcher Aufgaben ist in den neuen Bundesländern nur schwer umsetzbar, da entweder Räumlichkeiten fehlen oder Personalabbau durch das Auslaufen der erleichterten Kündigungsmöglichkeiten nicht mehr oder nur mit hohen Kosten möglich ist. Das Kindergartenplatzangebot beträgt zum Teil über 100 Prozent, und auch einzelne Verwaltungsbereiche sind überbesetzt. Notwendige Entlassungen sind nur über Sozialpläne möglich und belasten dann den kommunalen Haushalt - z.B. in Halle im Fall der entlassenen Kindergärtnerinnen mit zehn Millionen DM. Eingeräumt wurde, daß wegen des Verwaltungsaufbaus und der Fülle der Aufgaben die Rationalisierungspotentiale noch nicht vollkommen ausgeschöpft worden sind. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, daß die größeren Städte wie Halle erhebliche Leistungen für das Umland erbringen. Der Abbau von Leistungen im Bereich Kultur oder anderer Sozialeinrichtungen würde aber den Nerv der Bewohner in den neuen Bundesländern angesichts der ohnehin gewaltigen Veränderungsprozesse empfindlich treffen und sollte aus diesem Grunde möglichst verhindert werden.

Für die Zukunft ist entscheidend, wie die **Lohn- bzw. Tarifentwicklung** verläuft und welche Personalvorgaben oder andere **gesetzliche Auflagen** von der Bundes- oder Landesebene gemacht werden, denn beides belastet die Kommunen. So gehören Vorschriften zur Gruppenstärke und dem Betreuungsverhältnis in Kindergärten, die mit 18 Kindern und 2 Betreuern pro Gruppe im Vergleich zu 25 Kindern und 1,5 Betreuern in NRW überdurchschnittlich sind, auf den Prüfstand.

In Halle reichen die Einnahmen nicht aus, um die Vielfalt der anstehenden Aufgaben bewältigen zu können. Da der **Schuldenstand** in den Städten und Gemeinden der neuen Länder unter dem des Westen liegt, bietet sich theoretisch die **Kreditaufnahme** zur Finanzierung an. Die Verwaltungshaushalte geben aber keine Mittel für die Vermögenshaushalte frei; anders gesagt: es fehlt die freie Spitze zur Deckung der Zinslasten. Damit wird auch der Schuldaufnahme ein Riegel vorgeschoben. Die mangelhafte Finanzausstattung verhindert so die schnelle Anpassung an das kommunale Leistungsniveau in den alten Bundesländern und damit auch den Anschluß an das wirtschaftliche Niveau.

Für die Lösung dieser Probleme ist nach Ansicht des Oberbürgermeisters der Stadt Halle eine **Neugestaltung des Finanzausgleichs** notwendig. Die Finanzausstattung der neuen

Länder ist für die zu bewältigende Aufgabenfülle ungenügend, und die Solidarität der Länder wird von den Kommunen vermißt. Über den Solidarpakt erhält Sachsen-Anhalt zusätzliche Mittel in Höhe von 2,8 Milliarden DM und eine weitere Milliarde für kommunale Investitionen, an denen die Städte und Gemeinden jedoch nur mit einer geringen Quote beteiligt werden. So landet von den Mehreinnahmen in Sachsen-Anhalt nur wenig in den Kassen der Kämmerer. Da die zusätzlichen Mittel von 20 Milliarden DM zu 40 Prozent von westdeutschen Kommunen aufgebracht werden, wären höhere kommunale Anteile aus Sicht der ostdeutschen Städte gerechtfertigt. Durch die unzureichende Steuerkraft und Finanzausstattung der Ostkommunen wird die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West verhindert. Im Gegenteil: Die ostdeutschen Kommunen werden ihre Leistungen weiter einschränken und den Abstand in der Infrastruktur nicht abbauen können, wenn keine Einnahmenverbesserung stattfindet.

Flankiert werden sollte die Neuordnung des Finanzausgleichs von weiteren Maßnahmen:

- Abbau kostspieliger Standards
- Minderung der Anforderung an Genehmigungsverfahren
- Stoppen der Aufgabenverlagerung zu Lasten der kommunalen Kassen seitens der Bundes- oder Landesebene
- Abbau und Verschlinkung von Verwaltungen
- Steigerung des Kostenbewußtseins in den Kommunen

4. Lösungen zur Reform der Gemeindefinanzen

Die Schilderungen der Finanzproblematik der Vertreter aus Halle und Düren zeigen Mängel des föderalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik auf. Für die Kommunen ergibt sich eine steigende Diskrepanz zwischen Aufgaben- und Einnahmenezuweisung durch den bestehenden Finanzausgleich. Wie dieser gestaltet ist und welche Reformvorschläge diskutiert werden, wird im folgenden behandelt.

4.1 Eckpunkte des bestehenden kommunalen Finanzsystems - Bewertungskriterien für eine Neuordnung

Bei der Finanzierung kommunaler Leistungen spielt das Äquivalenzprinzip eine größere Rolle als auf der Landes- oder Bundesebene. Die individuell oder gruppenmäßig zurechenbare Leistung ermöglicht es, bei der Gegenleistung - also bei den Gebühren, aber auch bei Steuern - das Äquivalenzprinzip stärker zu beachten und damit fiskalische Äquivalenz zu erreichen. Die leichtere Abgrenzungsmöglichkeit der Nutzer öffentlicher Güter auf der Gemeindeebene wird bei der Gebührenfinanzierung besonders deutlich. Aber auch den Gemeindesteuern liegt das Prinzip der äquivalenten Gegenleistung der Nutzer kommunaler Leistungen zugrunde. Die Gewerbesteuer ist nach diesem Prinzip als Gegenleistung der Gewerbetreibenden für die von der Gemeinde bereitgestellten Infrastrukturleistungen konzipiert. Mit der Möglichkeit, über den Hebesatz die Steuerhöhe zu beeinflussen, soll die Finanzautonomie der Kommunen gestärkt und Standortpolitik ermöglicht werden. Ein hoher Hebesatz soll der Preis für Standortvorteile, ein niedriger für ein geringeres Infrastrukturangebot und ein Signal zur Gewerbeattrahierung sein.

Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer in Westdeutschland erfolgt bis zu einer bestimmten Obergrenze nach den Einkommensteuerleistungen der Einwohner. In Ostdeutschland ist dies erst ab 1997 der Fall. Ist diese Grenze niedrig gesetzt, kommt es zur Nivellierung und zu einer geringeren Streuung der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden. Wird die Grenze höher gesetzt, profitieren prosperierende Städte und Gemeinden stärker als einkommensteuerschwache Städte. Größere Städte sind die Gewinner beim Heraufsetzen der Obergrenze, solange sie nicht zu den strukturschwachen Regionen - wie z.B. dem Ruhrgebiet - gehören. Eine weitere Konsequenz ist die Zunahme der Streuung der Steuerkraft. Kleinere Gemeinden sprechen sich in der Regel gegen die Anhebung der Obergrenzen aus, solange sie nicht zum Umland der Kernstädte gehören und einen Zustrom einkommensteuerstarker Einwohner zu verzeichnen haben. Liegen entsprechende Zuwanderungen und damit verbundene Steuergewinne vor, dann können Umlandgemeinden geringe Hebesätze für die Gewerbesteuer verlangen und damit Standortpolitik betreiben, mit deren Hilfe dann wiederum Betriebe aus den Städten angelockt werden. Gleichzeitig verläuft ein zweiter

Wanderungsstrom mit überwiegend einkommensschwächeren Personen gegenläufig in die größeren Städte und belastet dort die kommunalen Sozialhaushalte.

Finden Abwanderungen höherer Einkommensbezieher aus den Städten in die Vororte statt, denen dann die Einkommensteuer zufällt, und nutzen diese Schichten weiterhin Angebote der Städte - wie kulturelle Veranstaltungen -, ist die Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung empfindlich gestört. Reiche Wohn- und Schlafstädte auf der einen Seite und die Verarmung der größeren Städte auf der anderen Seite sind die Folge einer mangelhaften kommunalen Einnahmen- und Aufgabenverteilung. Das Auseinanderfallen von Nutzung und Finanzierung kommunaler Leistungen muß bei der Neuordnung der Gemeindefinanzen eingeschränkt werden.

Die anstehende Gemeindefinanzreform soll die Verteilung der Steuereinnahmen neu ordnen. Die kommunale Aufgabenerfüllung soll durch die Einnahmenezuteilung dauerhaft mit der notwendigen Flexibilität gewährleistet werden. Eine Hauptaufgabe der Städte und Gemeinden besteht im Angebot lokaler öffentlicher Güter - wie Schaffung kommunaler Infrastruktureinrichtungen für die Wohnbevölkerung und die ortsansässige Wirtschaft. Die grundgesetzliche Forderung einheitlicher Lebensverhältnisse ist ein übergeordneter Auftrag, der von den Städten und Gemeinden in den neuen Bundesländern auch in Zukunft höchste Anstrengungen verlangt.

Die Neuordnung des Gemeindefinanzsystems ist anhand der gesetzten Ziele zu prüfen. Für die kommunale Ebene gelten neben allgemeinen auch spezielle Steuergrundsätze. Die allgemeinen Kriterien umfassen:⁴

- fiskalische Ergiebigkeit
- geringe Erhebungs-, Entrichtungskosten und administrative Einfachheit
- Flexibilität
- geringe Konjunktur reagibilität
- Fühlbarkeit
- allokativer Effizienz und Wettbewerbsneutralität
- Steuergerechtigkeit:
Allgemeinheit, Gleichmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der Besteuerung

⁴ Vgl.: Rahmann, Bernd: Ziele, Prinzipien und Grundsätze der Besteuerung mit Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland, S. 1 - 42, in: Steuerpolitik als Gesellschaftspolitik, Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1988

Hinzu kommen Kriterien für die Ausgestaltung eines kommunalen Finanzsystems:

- Stärkung der Finanzautonomie
- Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips
- gleichmäßige horizontale Streuung

Anhand dieser Steuergrundsätze werden das bestehende Gemeindefinanzsystem und die Alternativen der Gemeindesteuerreform bewertet. Das Kernstück in der Diskussion zur Neuordnung der Gemeindefinanzen bleibt die Gewerbesteuer.

4.2 Beurteilung der Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form

Die starke Stellung der Gewerbesteuer im Gemeindefinanzsystem verdankt sie nicht ihrer absoluten Höhe. Vergleicht man den Pro-Kopf-Gewerbesteueranteil mit 420 DM mit dem Pro-Kopf-Gemeindesteueranteil an der Einkommensteuer mit 637 DM für 1993 in den Weststädten, ergibt sich ein deutlich höheres Aufkommen aus der Einkommensteuerbeteiligung. Insgesamt macht die Gewerbesteuer nur noch rund 40 Prozent der kommunalen Steuerkraft aus (vgl. Tabelle 4). Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gemeinden ergibt sich aus der erhöhten Finanzautonomie. Das Grundgesetz räumt den Gemeinden ein Hebesatzrecht für die Gewerbe- und Grundsteuern ein, das ihnen eine gewisse Einnahmenflexibilität ermöglicht.

Die Gewerbesteuer erfüllt die Funktion einer Interessenklammer zwischen der ortsansässigen Wirtschaft und der Kommune, die durch die produktionsbezogene Steuergestaltung ein Instrument zur Gewerbeansiedlung erhält. Die Gewerbesteuer dient als Äquivalent für die von der Kommune bereitgestellten Infrastruktureinrichtungen und gleichzeitig als Kompensationszahlung für die Nachteile, die der Wohnbevölkerung aus der Produktionstätigkeit – z.B. in Form steigender Umweltbelastungen – entstehen.

Aus betrieblicher Sicht ist die Gewerbesteuer eine Kostensteuer, die als Betriebsausgabe die Einkommen- oder Körperschaftsteuer reduziert. Bei einer Abschaffung der Gewerbesteuer ergeben sich Mindereinnahmen in Höhe von fast 7 Milliarden DM, denen Steigerungen der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie des Solidarzuschlags in Höhe von 2,3 Milliarden DM gegenüberstehen. Bei vollständiger Überwälzung der Steuer auf die Kunden nähert sich die Gewerbesteuer einer Verbrauchsteuer. Die Besteuerungsgrundlage der Gewerbeertragsteuer ist der Gewinn zuzüglich der Hälfte der Zinsen für langfristiges Fremdkapital sowie Miet- und Pachtzinsen. Die Besteuerungsgrundlage der Gewerbesteuer ist das Gewerkekapital plus die Hälfte der mit Fremdkapital finanzierten Vermögensanteile oder angemieteten Wirtschaftsgüter.

Die Diskussion um die Abschaffung der Gewerbesteuer ist alt. Im Zusammenhang mit der Unternehmensteuerreform ist sie wieder in das Zentrum der Kritik gerückt, und ihre Streichung wird erneut gefordert.

Wegen zahlreicher Änderungsgesetze hält die Gewerbesteuer den Anforderungen an eine gute Gemeindesteuer nicht mehr stand. Durch die Reduzierung der Bemessungsgrundlage – wie Abschaffung der Lohnsummensteuer und Anheben der Freibeträge – sowie durch die fehlende Erhebung der Gewerkekapitalsteuer in den neuen Bundesländern ist die Gewerbesteuer über Jahrzehnte zu einer Großbetriebssteuer deformiert. Die Gewerbeertragsteuer wird nur noch von rund 40 Prozent, die Gewerkekapitalsteuer noch von knapp 20 Prozent der Betriebe entrichtet.

Die Reduzierung der Bemessungsgrundlage führte auch zu einer größeren Streuung des Pro-Kopf-Aufkommens der Gewerbesteuer innerhalb gleicher Gemeindegrößenklassen. Die zunehmende Bedeutung ertragsabhängiger Elemente erhöht die Konjunkturabhängigkeit und macht diese Steuer zu einer schlecht kalkulierbaren Einnahme der Gemeinden. Selbständige, Land- und Forstwirtschaft, Wohnungsbaugenossenschaften und Anbieter öffentlicher Leistungen der Ver- und Entsorgung fallen aus der Besteuerung heraus mit der Folge, daß die Gewerbesteuer den Grundsätzen der Steuererleichterung und der Allgemeinheit der Besteuerung nicht entspricht. Verantwortlich für die Höhe der Einnahmen wird für die Gemeinden die Wirtschaftsstruktur. Steigt das Verhältnis von Selbständigen zu Gewerbebetrieben wie in der Vergangenheit, schrumpft der Kreis der Steuerpflichtigen. Je geringer aber die Zahl der Gewerbesteuerpflichtigen wird,

- desto weniger läßt sich die Steuer noch mit dem Äquivalenzprinzip vereinbaren,
- desto mehr steigt die Belastung für einige wenige Betriebe,
- desto größer wird die Gefahr für die Gemeinde, von einigen großen Unternehmen abhängig zu werden, und
- desto mehr verstößt die Steuer gegen die Wettbewerbsneutralität im Inland.

Die internationale Wettbewerbsneutralität wird ebenso beeinträchtigt, da eine vergleichbare Steuer nur in Frankreich, Luxemburg und Österreich erhoben wird und sie beim Export nicht abzugsfähig ist. Zudem wird die Gewerbesteuer als Mehrfachbelastung empfunden. Die nur fünfzigprozentige Anrechnung von Fremdkapital benachteiligt die Eigenkapitalfinanzierung, und die Zinsbesteuerung macht betrieblichen Aufwand zum Ertrag.

Für die Gemeinden ist die Gewerbesteuer aufgrund ihrer Konjunkturabhängigkeit eine wenig verlässliche und unstetig fließende Einnahmequelle. Die starke Streuung der Gewerbesteuer führt zu großen Steuerkraftunterschieden zwischen gleich großen und funktionsähnlichen Gemeinden. Strukturschwache Städte und Gemeinden – wie insbesondere die ostdeutschen Kommunen – haben demzufolge auch nur eine unzureichende Gewerbesteuerkraft. Der aktuelle Einbruch der Gewerbesteuer zeigt ihre ungenügende Eignung als Kommunalsteuer.

Ein Vorteil der Gewerbesteuer bleibt die Stärkung der kommunalen Finanzautonomie über das Hebesatzrecht. Kritisiert wird allerdings, daß die Variation der Hebesätze praktisch sehr eingeschränkt und die Autonomie damit nur noch formal gegeben ist.

4.3 Reformvorschläge

Die aufgeführten Mängel der Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form machen eine Reform notwendig. Im folgenden werden verschiedene Reformalternativen vorgestellt.

4.3.1 Revitalisierung der Gewerbesteuer

Eine Revitalisierung der Gewerbesteuer setzt an ihren Mängeln an. Die wichtigsten Eckpunkte einer Erneuerung wären die Erweiterung des Steuerpflichtigenkreises, die Einbeziehung ertragsunabhängiger Elemente mit Wiedereinführung der Lohnsummensteuer und der Abbau der Freibetragsgrenzen. Zusätzlich müßte Fremd- und Eigenkapital gleichbesteuert werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Mittels dieser Änderungen würde den Gemeinden eine weniger konjunkturreaktive, stetig fließende und weniger streuende Einnahmequelle zur Verfügung stehen. Gleichzeitig blieben die Vorteile der Gewerbesteuer – wie Hebesatzrecht, Beachtung des Äquivalenzprinzips und der produktionsbezogene Steueranknüpfungspunkt – erhalten.

4.3.2 Wertschöpfungsteuer

Die Konzeption einer Wertschöpfungsteuer als Ersatz der Gewerbesteuer wird von der Wissenschaft präferiert und von der Wirtschaft grundsätzlich abgelehnt. Bemessungsgrundlage ist die Wertschöpfung, bestehend aus Löhnen und Gehältern, Mieten, Zinsen, Gewinnen und Kapitalverzehr in Form von Abschreibungen. Auf der Grundlage der Gewinn- und Verlustrechnung gestaltet sich die Erhebung relativ problemlos. Steuerpflichtig werden Unternehmen gemäß des Umsatzsteuerrechts. Die Folge wäre eine Erweiterung des Steuerpflichtigenkreises auf die Gesamtheit aller örtlich produzierten Güter und Dienstleistungen. Die einzelnen Wertschöpfungsbestandteile sollten proportional besteuert werden, um Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten. Zur Erhaltung der gemeindlichen Finanzautonomie wird den Kommunen ein Hebesatzrecht zugestanden.

Die Streuung der Gemeindeeinnahmen würde durch eine derartig ausgestaltete Steuer verringert. Bei Einbeziehung der Landwirtschaft und der Wohnungswirtschaft wäre eine Abschaffung der Grundsteuer zu erwägen.

Über die stärkere Gewichtung der ertragsunabhängigen Elemente Löhne und Gehälter wäre die Wertschöpfungsteuer weniger konjunkturreaktiv. Dieser Punkt und der fehlende Ausgleich der Wertschöpfungsteuer beim Export stoßen besonders bei den Vertretern der Wirtschaft auf Ablehnung.

Mit der Wertschöpfungsteuer hätten die Gemeinden eine über das Hebesatzrecht autonomiestärkende Einnahmequelle, die die Steuerverteilung nach dem Wohnsitzprinzip um eine produktionsbezogene Verteilung ergänzt. Der Äquivalenzgedanke wäre im Gemeindefinanzsystem verankert, und die Interessenklammer zwischen Kommune und ortsansässiger Wirtschaft bliebe bestehen. Eine Wertschöpfungsteuer hätte Steuerlastverschiebungen auf bisher nicht steuerpflichtige Betriebe zur Konsequenz. Die Steuerlast würde für die Wirtschaft insgesamt nicht steigen, sondern im Gegenteil über die Erhöhung der Zahl der Steuerpflichtigen für einzelne Unternehmen sinken.

4.3.3 Kommunale Einkommensteuer

Eine kommunale Einkommensteuer wird wie die Wertschöpfungsteuer in der Finanzwissenschaft diskutiert. Beispiele für die Umsetzung in die Steuerpraxis finden sich in der Schweiz und in den USA. Auch hier gibt es verschiedene Alternativen. Eine eigenständige kommunale Einkommensteuer, bei der die Gemeinden Gesetzgebungshoheit erhielten, wird nicht allein aus steuersystematischen Gründen verworfen. Ernsthafter diskutiert wird die Erhebung eines kommunalen Zuschlags auf die staatliche Einkommensteuer. Die Beschränkung des kommunalen Handlungsspielraumes auf die Festsetzung der Zuschläge hätte aber einerseits eine größere Abhängigkeit von der Bundesgesetzgebung und andererseits eine geringere kommunale Finanzautonomie zur Konsequenz. Das Verteilungsprinzip würde wohnsitzbezogen erfolgen und die Kommunaleinnahmen von den Einkommen der Wohnbevölkerung abhängig machen. Die Steuerstreuung wäre aufgrund der Progression der Einkommensteuertarife ohne Festsetzung von Obergrenzen größer.

Anders wäre die Situation, wenn die Städte und Gemeinden ein eigenes Hebesatzrecht bei bundeseinheitlich geregelten Steuermaßbeträgen erhielten. Dies würde die Abhängigkeit von der Bundesgesetzgebung reduzieren und die kommunale Finanzautonomie stärken. Zur Vermeidung von zusätzlichem Verwaltungsaufwand bei den kommunalen Steuerämtern könnten die Ermittlung der Steuermaßbeträge und die Erfassung der erhebungstechnischen Vorgänge von staatlichen Finanzämtern übernommen werden. Die Städte und Gemeinden würden dann die kommunalen Hebesätze anwenden und die Steuerschuld ermitteln.

Bei dieser steuerpolitischen Alternative ist die Belastung für die in der Gemeinde ansässigen Einwohner unmittelbar fühlbar. Es wird ein engerer Zusammenhang zwischen empfangenem kommunalem Leistungsangebot und der Gegenleistung der Einwohner erzeugt. Erwartet wird, daß die Wohnbevölkerung der Kommunalpolitik größere Beachtung schenkt, und daß die Kommunen stärker um die Bürger konkurrieren. Beides kann allokationspolitisch bedenkliche Wanderungsbewegungen zur Folge haben. Die Kernstädte, die Infrastrukturaufgaben mit überregionaler Wirkung anbieten, würden bei Hebesatzsteigerungen Einwohner und damit Steuereinnahmen an die Umlandgemeinden mit geringeren Hebesätzen verlieren. Zu befürchten ist eine noch breitere Streuung der kommunalen Steuerkraft. Die unerwünschten ökonomischen Nebenwirkungen und technischen Probleme bei der Einführung einer kommunalen Einkommensteuer veranlaßten den wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister der Finanzen, schon 1982 von dieser Alternative abzuraten.

4.3.4 Beteiligung an der Umsatzsteuer

Da die Gewerbesteuer bei gelungener Überwälzung vom Verbraucher getragen wird, wirkt sie wie eine Verbrauchsteuer. Dies führt zu der Überlegung, die Gewerbesteuer durch eine Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden zu ersetzen. Hierfür wurden verschiedene Konzeptionen entwickelt.

Eine Variante sieht vor, die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form zu erhalten und auf die Umsatzsteuerschuld anzurechnen. Die Gewerbesteuer ist dann keine echte Steuer mehr, sondern dient als Verteilungsschlüssel der Umsatzsteuerbeteiligung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Konsequenz ist, daß Bund und Länder und letztendlich der Verbraucher die Gewerbesteuer entrichten. Wird die Gewerbesteuer in diesem Verfahren voll angerechnet, können die Städte und Gemeinden über Hebesatzsteigerungen bei Bund und Land nicht akzeptabel erscheinende Verringerungen der Umsatzsteueranteile auslösen. Eine Teilanrechnung der Gewerbesteuer auf die Umsatzsteuerschuld würde diesen Konflikt entschärfen.

Eine weitere zum Jahressteuergesetz 1996 politisch diskutierte Alternative liegt in der Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer und der Reduzierung der Steuermaßzahl für die Gewerbeertragsteuer um 10 Prozent. Entsprechende Planungen sehen vor, daß die Gewerbesteuerausfälle in Höhe von 3,6 Milliarden DM durch Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer in Höhe von 1,5 Milliarden DM und durch eine Umsatzsteuerbeteiligung von 2,7 Prozentpunkten ausgeglichen werden, was Einnahmen in Höhe von 6,6 Milliarden ausgemacht hätte. Die Vorteile dieser Alternative für die Kommunen sind:

- geringere Konjunkturanfälligkeit

- Steigerung der Steuer- und Finanzkraft in ostdeutschen Städten und Gemeinden
- stetige, kalkulierbare, wachstumsproportionale Einnahmen durch die Umsatzsteuer
- formale Erfüllung des Hebesatzrechtes und Anknüpfen an die örtliche Produktion

Aus europarechtlichen Gründen kann vom Hebesatzrecht nicht bei der Umsatzsteuer Gebrauch gemacht werden. Eine Anwendung ist dann nur noch bei der reduzierten Gewerbeertragsteuer möglich mit der Folge, daß die Finanzautonomie und die steuerlichen Gestaltungsräume reduziert werden. Das Äquivalenzprinzip als Grundsatz der kommunalen Besteuerung - also der direkte Bezug von Steuereinnahmen und örtlicher Produktion - wird entkräftet. Bei der Bewertung einer Umsatzsteuerbeteiligung ist auch die Art des Verteilungsschlüssels zu berücksichtigen. Wird die kommunale Wirtschaftstätigkeit über Indikatoren als Maßstab verwendet, bleibt eine Verbindung zur örtlichen Produktion bestehen.

Steuersystematisch ist die Umsatzsteuer eine Verbrauchsteuer und die Gewerbesteuer eine Produktionsteuer. Verteilungspolitisch hat die Reduzierung der Gewerbesteuer eine Entlastung der Unternehmen zur Folge, wobei die Weitergabe an die Verbraucher unsicher ist. Würde die Umsatzsteuerbeteiligung - entgegen den Vorstellungen der Bundesregierung - mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuersätze verbunden, hätte dies weitere Belastungen der Verbraucher zur Folge. Insbesondere die mittleren und unteren Einkommensbezieher wären hiervon betroffen.

4.4 Beurteilung und Vergleich der Alternativen

Die Wertschöpfungssteuer ist vom wissenschaftlichen Standpunkt nach der Revitalisierung der Gewerbesteuer die Second-Best-Lösung. Beide Alternativen erfüllen die für Gemeindesteuern wichtigen Kriterien:

- Wahrung der Finanzautonomie
- Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips
- ausgewogeneres Verhältnis von produktions- und wohnsitzbezogenen Elementen im kommunalen Steuersystem
- Erhöhung des Steuerpflichtigenkreises und Senkung der Steuerbelastung für einzelne Betriebe

Der Widerstand gegen die Neueinführung einer Wertschöpfungssteuer und auch gegen eine Revitalisierung der Gewerbesteuer läßt diese beiden Alternativen aber als politisch nicht durchsetzungsfähig erscheinen. Für beide Problemlösungen gilt, daß

ertragsunabhängige Elemente in der Bemessungsgrundlage ein größeres Gewicht erhalten. Für die Kommunen bedeutet dies eine Verringerung der Konjunkturabhängigkeit. Eine Besteuerung des Faktors Arbeit, der zusammen mit dem Kapital die ertragsunabhängigen Besteuerungskriterien bildet, würde jedoch die Löhne verteuern und über einen verstärkten Lohnkostendruck Rationalisierungen und Beschäftigungsabbau auslösen. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und ohnehin schon großen Personalkostenbelastung lehnen die Tarifparteien solche Pläne ab.

Eine kommunale Einkommensteuer – ob mit Hebesatzrecht oder als Zuschlagsystem – wirft erhebliche Umsetzungsprobleme auf. Sie wird nicht als eine ernsthafte Alternative erwogen.

Eine positive Bewertung gilt für die Einbeziehung der Städte und Kommunen in den Umsatzsteuerverbund, da die Umsatzsteuer eine stetige, konjunkturunabhängigere, langfristig wachstumsproportionale und ergiebige Finanzquelle darstellt. Finanziert wird die Umsatzsteuer aufgrund der Überwälzung vom Verbraucher. Damit fehlt ihr der wirtschaftsbezogene Anknüpfungspunkt. Die Kernfrage ist, ob die geplante Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen eine Erhöhung des Steuersatzes notwendig machen wird. Diese Problemlösung erscheint aber als Kompromiß geeignet zu sein, weil sie politisch leichter und schneller durchsetzbar ist. Den Kommunen bringt sie die notwendige Finanzmasse. Negative Folgen für die Finanzautonomie bleiben abzuwarten. Das im bisherigen Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996 vorgelegte Umsetzungskonzept und die darin enthaltenen Pläne für die Gemeindefinanzreform werden nicht zuletzt wegen ungeklärter Fragen der Berechnungsgrundlagen und –ergebnisse als unzureichend beurteilt.

4.5 Voraussetzungen für eine Gemeindefinanzreform aus Sicht der Kommunen

Notwendig für eine Reform der Gemeindefinanzen ist nach Auffassung aller Beteiligten die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden. Den bisherigen Plänen im Jahressteuergesetz fehlen nach wie vor systematische und präzise Modellrechnungen für die veränderte Steuerverteilung auf kommunaler Ebene. Eine Gemeindefinanzreform erfordert aber insbesondere nach Auffassung der Kommunen eine solide Datenbasis.

Die Städte und Gemeinden in Ost und West beklagen die zunehmende Aufgabenverlagerung von der Bundes- und Landesebene auf die Kommunen, ohne daß die Finanzierung gewährleistet ist. Durch eine restriktive Finanzpolitik der Länder sehen sich die Städte und Gemeinden in die Verschuldung getrieben, obwohl kaum noch Spielräume für eine zusätzliche Kreditaufnahme bestehen und finanzpolitischen, aber auch aus sozialen Gründen ein Abbau der Verschuldung notwendig wäre.

Ein gravierendes Problem sind für die größeren Kommunen die Wanderungsströme. Die Abwanderung von Besserverdienenden aus den Kernstädten in das Umland und der Gegenstrom von Sozialhilfeempfängern in die Städte korrespondiert mit Verlusten an Steuerkraft in den Kernstädten. Hier kommt es zunehmend zu einem Mißverhältnis von Aufgaben und Einnahmen. Die Aufgaben und damit Ausgaben der Kernstädte stimmen nicht mehr mit der aus den Wanderungstendenzen entstehenden Einnahmenverteilung überein. Diese Entwicklung muß bei einer Neuordnung des Gemeindefinanzsystems berücksichtigt werden. Eine mögliche Lösung wären hier Verbandsregelungen für die Finanzierung überörtlicher Leistungen.

Weiter ist die unterschiedliche Wirtschafts-, Einnahmen-, aber auch Aufgabenstruktur der Städte und Gemeinden in den neuen und alten Bundesländern bei einer Gemeindefinanzreform zu beachten. Für die Oststädte lautet das vorrangige Ziel, die notwendige Infrastruktur für den wirtschaftlichen Aufbau herzustellen und die dafür erforderlichen Einnahmen zu erhalten. Für die fehlende Gewerbekapitalsteuer in den Ostgemeinden muß deswegen ein Ausgleich gewährleistet sein. Zusätzlich fordern die Ostkommunen, daß die Länder einen Teil ihrer zusätzlichen Einnahmen an die Kommunen weiterleiten.

Finanzierungsdefizite können entweder über Einnahmensteigerungen oder Ausgabenkürzungen ausgeglichen werden. Möglich ist es aber auch, mittels einer Reorganisation der Verwaltungsabläufe Effizienzsteigerungen zu erreichen und damit Rationalisierungen durchzusetzen.⁵ Bei der Neuorganisation der Verwaltungen haben die Westkommunen einen Vorsprung, da in den ostdeutschen Städten und Gemeinden in den letzten Jahren die Aufbauarbeit Priorität hatte. Grundsätzlich sind aber unabhängig von den Neuregelungen im Finanzausgleich oder einer Gemeindefinanzreform von den Kommunen in Ost und West ständig Überprüfungen der Aufgaben in Bezug auf Effizienz und Effektivität sinnvoll und notwendig.

⁵ Vgl.: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Wege zur Reform der Kommunalverwaltung. Wirtschaftspolitischer Diskurs Nr. 74, Bonn 1995

5. Positionen und Vorschläge zur Neugestaltung der Gemeindefinanzen

Mit der letzten Gemeindefinanzreform von 1969 begann gleichzeitig die Diskussion um eine Neuordnung. Die einzelnen Positionen und anvisierten Ziele von Bund, Ländern, der kommunalen Spitzenorganisationen und der Wirtschaft laufen aber bis heute weit auseinander. Die Zielkonflikte sind nicht zu beseitigen, ohne daß auf Teilforderungen verzichtet wird. Der Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996 enthielt ein Konzept zur Gemeindefinanz- und Unternehmensteuerreform. Kernpunkte waren die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden, die Abschaffung der Gewerbesteuer und die Reduzierung der Gewerbeertragsteuer. Beide Reformelemente sind aus dem Jahressteuergesetz inzwischen wieder herausgenommen worden. Über sie soll nach Änderungen im Herbst im Rahmen des "Zweiten Standorticherungsgesetzes" entschieden werden. Die unterschiedlichen Standpunkte zu den Entwürfen der Gemeindefinanzreform werden im folgenden erläutert.

5.1 Position der Bundesregierung

Das mit dem Jahressteuergesetz 1996 erklärte Ziel der Bundesregierung ist die Rückführung der Steuerbelastung. Damit verbietet sich auch die Erschließung zusätzlicher Einnahmen für die Kommunen. Der Bund hat in der Vergangenheit die finanzielle Hauptlast für den Aufbau Ost getragen, und das geplante Jahressteuergesetz wird die Kommunal- bzw. Länderhaushalte nach Meinung der Bundesregierung nicht unzumutbar belasten. Als Indiz für die besonderen Anstrengungen des Bundes im Rahmen der Einigung Deutschlands wird die Relation der Zinsausgabenquoten von Bund, Ländern und Gemeinden gewertet. So liegt die Zinsausgabenquote des Bundes bei fast zwanzig Prozent unter Einbeziehung der Zinserstattungen unter anderem an den Erblasten-tilgungsfond. Die entsprechende Relation erreicht bei den Westländern acht und in den neuen Ländern vier Prozent, die Kommunen haben im Westen vier und im Osten drei Prozent zu verkraften.

Das Standortproblem der deutschen Wirtschaft macht die Weiterentwicklung der Unternehmensteuerreform erforderlich. Steuerentlastungen der Betriebe und Steuervereinfachungen sollen die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland verbessern und damit zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit beitragen. Die hohe Arbeitslosigkeit belastet nicht nur die kommunalen Kassen, sondern auch die Bund- und Länderhaushalte.

Die Neugestaltung der Gemeindefinanzen muß aus der Sicht der Bundesregierung

- die kommunale Finanzausstattung strukturell verbessern,
- die Konjunkturanfälligkeit abbauen und
- die kommunale Selbstverwaltung stärken.

Bei den Reformvorschlägen steht insbesondere die Gewerbesteuer auf dem Prüfstand. Wie bereits dargelegt, erweist sich diese Steuer aufgrund ihrer Konjunkturanfälligkeit und Unkalkulierbarkeit für die Gemeinden als schlechte Finanzquelle, und für die Wirtschaft bedeutet sie im internationalen Vergleich eine Sonderbelastung mit der Gefahr einer Substanzbesteuerung. Der akute Handlungsbedarf wächst, da die Gewerbesteuer in den neuen Bundesländern nur bis Ende 1995 ausgesetzt ist.

Das Bundesfinanzministerium hat im Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996 auch ein Konzept für die Gemeindefinanzreform entwickelt, das aber aus dem Jahressteuergesetz wieder herausgenommen wurde. Weiterhin im Jahressteuergesetz 1996 enthalten ist die Neufassung des Gesetzes über Steuerstatistiken mit der gesetzlichen Grundlage für die Erhebung der Daten für Modellrechnungen zum orts- und wirtschaftsbezogenen Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Das Jahressteuergesetz 1996 ist, nachdem der Vermittlungsausschuß Ende Juli 1995 einen Kompromiß empfohlen hat, inzwischen verabschiedet worden.

Der Entwurf zur Gemeindefinanzreform im Jahressteuergesetz 1996 umfaßte:

- Abschaffung der Gewerbesteuer zum 01.01.1996
Anhebung der Staffeln der Gewerbesteuer
Steuermaßzahlenkung zur Mittelstandsentlastung
- grundgesetzlich abgesicherte Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden in Höhe der kommunalen Gewerbesteuererträge
- Besitzstandsgarantie für die Gemeinden
- orts- und wirtschaftsbezogener Verteilungsschlüssel
- Festsetzung eines endgültigen Schlüssels nach Abschluß der notwendigen Daten-auswertung unter Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden

Den Städten und Gemeinden wurde in der Übergangszeit, bis die endgültigen Berechnungen vorliegen, eine Besitzstandswahrung zugesichert. Auch über das Jahr 1999 hinaus soll gewährleistet werden, daß sich für keine Gemeinde Verschlechterungen ergeben. Für die Ertragskompetenz der Gemeinden für die verbleibende Gewerbesteuer ist eine grundgesetzliche Absicherung vorgesehen.

Grundlage des Verteilungsschlüssels sollen die Arbeitslöhne, das abnutzbare Anlagevermögen sowie die Vorräte von Gewerbebetrieben und freiberuflich Tätigen sein. Damit erhält der Verteilungsschlüssel eine breite Grundlage. Dem Interessenausgleich von Wirtschaft und Kommunen wird durch diese wirtschaftsbezogene Verteilung der

Umsatzsteueranteile entsprechen Einwohnerbezogene Kriterien werden durch die bestehende Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden berücksichtigt. Die kommunalen Finanzen werden stetiger und nach Einschätzung der Bundesregierung qualitativ und quantitativ verbessert. Zu einer quantitativen Verbesserung kommt es aufgrund der Wachstumsdynamik der Umsatzsteuer. Diese Dynamik kann zudem für eine strukturelle Verbesserung der Gemeindefinanzsituation genutzt werden. Das bedeutet aber auch, daß nicht alle Gemeinden in gleicher Weise an den Zuwächsen teilhaben werden. Eine relative Verschiebung ist durch die neue Verteilung beabsichtigt. Dabei sollen jedoch Einbrüche der Gemeindeeinnahmen von einem zum anderen Jahr vermieden werden. Ergebnisse der Datenauswertung sind nicht vor dem Jahre 2000 zu erwarten.

Nach Ansicht der Bundesregierung würde die kommunale Selbstverwaltung über die restliche Gewerbeertragsteuer unter Bewahrung des Hebesatzrechtes und gleichzeitiger Einnahmensicherung durch die kalkulierbare Umsatzsteuer nicht verringert. Zugleich reduziert sich aber die Abhängigkeit der Städte und Gemeinden von wenigen Großbetrieben.

Auch die Bundesregierung plädiert für eine Gemeinschaftsaktion, die Verbesserungen ermöglicht, ohne Steuerlastverschiebungen zwischen den staatlichen Ebenen herbeizuführen. Das Anliegen der Gemeinden, ihre Einnahmen auch über das Jahr 2000 hinweg abzusichern und ihre Ertragshoheit für die restliche Gewerbeertragsteuer grundgesetzlich festzuschreiben, wurde von der Bundesregierung in die Überlegungen einbezogen. Da umstritten ist, ob die verbleibende Gewerbeertragsteuer noch als Realsteuer anzusehen ist, soll Fehlinterpretationen vorgebeugt werden, indem gegebenenfalls die Begriffe Gewerbe- und Grundsteuer statt Realsteuer ins Grundgesetz übernommen werden. Für die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden ist eine aufkommensneutrale Finanzierung, also keine Steuererhöhung vorgesehen. Der so gestaltete Kompromiß soll im zweiten Standorticherungsgesetz festgeschrieben werden.

5.2 Position der Länder - das Beispiel Sachsen-Anhalt

Im Haushalt des Landes Sachsen-Anhalt werden die für 1995 geplanten Einnahmen von 19,3 Milliarden DM von den Rechtsverpflichtungen - bestehend aus Verpflichtungsermächtigungen und den gesetzlichen Verpflichtungen wie Löhne, Zinsleistungen und zugesagte Investitionsvorhaben - um 2,5 Milliarden DM übertroffen. Die Folge ist eine zusätzliche Kreditaufnahme. Die gesamte Verschuldung wird Ende des Jahres 1996 bei ungefähr 16 Milliarden DM liegen. Der Haushalt wird dann mit Zinsen in Höhe von 1,3 Milliarden DM ohne Tilgung belastet. Diese Finanzverpflichtungen schränken den Handlungsspielraum ein und hemmen die weitere Landesentwicklung.

Das Kernproblem der Verschuldung liegt darin, daß die neuen Bundesländer ab 1997 bis 1998 das Verschuldungsniveau der Westländer erreicht haben werden, ohne aber an das Infrastrukturniveau des Westens heranzukommen. Konsequenz dieses Dilemmas, der noch zu bewältigenden Aufgaben und der zunehmenden Finanzenge, ist die weitere Verschuldung. So mußte für 1996 die geplante Kreditaufnahme von 1,4 Milliarden DM auf 1,8 Milliarden DM angehoben werden. Zusätzlich war für den Haushaltsausgleich die Reduzierung der Rechtsverpflichtungen in allen Bereichen und Ressorts notwendig. Trotz dieser eigenen Belastungen hat das Land Sachsen-Anhalt seine Finanzierungspflicht für die Kommunen bis auf fehlende 26 Millionen DM erfüllt und damit den Stand von 1995, der nach dem Finanzausgleichsgesetz wenigstens erhalten bleiben soll, ungefähr erreicht. Offen bleiben die Konsequenzen des Jahressteuergesetzes auf die Finanzsituation. Die Auswirkung der Zwischenlösungen, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts folgen, ist nur ungenau abzuschätzen. Es wird ein Einnahmefall von 400 Millionen DM erwartet, von dem wahrscheinlich 150 Millionen DM das Land und 250 Millionen DM die Kommunen tragen werden. Das Land wird sein Haushaltsvolumen 1996 um 200 Millionen auf 21,5 Milliarden DM reduzieren.

Diese Haushaltssituation verdeutlicht, daß es dem Land Sachsen-Anhalt finanziell nicht besser als den Kommunen ergeht und alle Ebenen sparen müssen. Die Chancen für übereinstimmende Positionen und Vorschläge aus der Sicht aller Länder zur Neuordnung der Gemeindefinanzen werden durch unterschiedliche Vorstellungen von SPD- und CDU-geführten Ländern erschwert. Eine Reform der Gemeindefinanzen ist aber insbesondere für die Ostkommunen unabdingbar. Anfang 1994 haben die Länder eine Arbeitsgruppe mit der Entwicklung von Vorschlägen zur Reform der Gewerbesteuer beauftragt. Einstimmig wird in dem im März 1995 vorgelegten Bericht das bestehende Gemeindefinanzsystem negativ beurteilt. Eine gemeinsame Stellungnahme aller Länder wird aber nicht abgegeben. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Darstellung der Positionen der SPD-geführten Länder, wobei die Probleme, Perspektiven und Bewertungen schwerpunktmäßig aus der Sicht des Landes Sachsen-Anhalt skizziert werden. Insbesondere zeichnen sich folgende **Kritikpunkte** ab:

1. Die Bundespolitik hat durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage von 4,3 Milliarden DM im Jahre 1993 auf 6,1 Milliarden DM im Jahre 1994 und bis auf 8,9 Milliarden DM für das Jahr 1996 die kommunalen Finanzprobleme verschärft. In die gleiche Richtung wirkte das Steueränderungsgesetz von 1993, das durch die Erhöhung der Freibetragsregelungen und Meßzahlenstaffelungen der Gewerbeertragsteuer zu Steuerausfällen führte. Gleichzeitig verlagert die Bundesregierung Aufgaben und finanzwirksame Leistungsverpflichtungen auf die Kommunalebene ohne Finanzierungsausgleich mit der Konsequenz von Ausgabensteigerungen in den Kommunalbudgets. So belastet der vom Bund angestrebte Sozialabbau die Gemeinden über steigende Ausgaben für die

Langzeitarbeitslosigkeit. Die Reduzierung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer führte über Jahre zu Verringerungen der Anzahl der Steuerpflichtigen, so daß heute nur noch 16 Prozent Gewerbesteuer entrichten und die Kommunen von Großbetrieben abhängig werden. Beide Effekte machen sich besonders negativ in den neuen Ländern bemerkbar. Hierzu kommt es in vielen Gemeinden im Extremfall dazu, daß die Gewerbesteuer nur noch von einem Unternehmen geleistet und die Kommune dann von der Ertragslage dieses einen Unternehmens abhängig wird. Diese Entwicklungen im Gemeindefinanzsystem verhindern die grundgesetzlich vorgeschriebene Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen strukturschwachen und strukturstarken Regionen. Zwingend notwendig ist aber, daß auch strukturschwachen Kommunen durch das Gemeindefinanzsystem eine ausreichende Finanzbasis zur Verfügung gestellt wird.

2. Durch die Bundespolitik wird die kommunale Selbstverwaltung eingeschränkt. Die zunehmende Bedeutung der Zuweisungen und der Verlust an eigenen Steuereinnahmen verringern die kommunale Finanzautonomie. Für die Ostkommunen ist diese Abhängigkeit besonders gravierend. Für Sachsen-Anhalt betragen 1995 die kommunalen Steuereinnahmen knapp 1,5 Milliarden DM, die Einnahmen für die Kommunen aus dem Steuerverbund machen 3,8 Milliarden DM und die Finanzhilfen für Investitionen nach dem Finanzausgleichsgesetz 530 Millionen DM aus. Das eigene Steuerpotential entspricht damit nur einem Drittel der gesamten Zuweisungen.

Die Mängel des Gemeindefinanzsystems und die steigende Last der Sozialausgaben sind mitverantwortlich für die sinkende Finanzautonomie der Gemeinden. Ohne eigene Finanzmittel werden die Kommunen immer mehr zu Befehlsempfängern und Handlangern des Bundes. Eine vergleichbare Situation gilt auch für die Länder. Ansatzpunkte der Lösungsvorschläge sind die Mißstände und die verfolgten Ziele. Die Länder setzen sich insbesondere für die Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung und die Angleichung der Lebensverhältnisse ein.

Ein akzeptables Gemeindefinanzsystem sollte folgende **Hauptforderungen** erfüllen:

- Wahrung des kommunalen Hebesatzrechtes
- produktionsbezogener kommunaler Steueranknüpfungspunkt (Äquivalenz)
- Konjunkturunabhängigkeit und Stetigkeit der Gemeindesteuern
- Stärkung der Investitionskraft
- keine Aufgaben- oder Folgekostenverschiebungen von der Bundesebene ohne Einnahmenausgleich (u.a. in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Asylgesetzgebung)

Diese Forderungen bedingen eine Kommunalsteuer, bei der die Bemessungsgrundlage und der Kreis der Steuerpflichtigen erweitert werden. Die diskutierten Alternativen sind:

1. die Wertschöpfungsteuer
2. die Neugestaltung der Gewerbesteuer mit Abbau der Gewerbekapitalsteuer entweder durch Ausweitung des Steuerpflichtigenkreises oder durch Einbeziehung der Lohnsumme
3. Wegfall der Gewerbekapitalsteuer und ein grundgesetzlich abgesicherter Finanzausgleich für die Kommunen über eine 2,7prozentige Umsatzsteuerbeteiligung sowie
4. die Revitalisierung der Gewerbesteuer

Nach Meinung der Länder ist die von der Wissenschaft präferierte Wertschöpfungsteuer politisch nicht durchsetzbar, da sie von Wirtschaftsverbänden und Bundesregierung wegen der angestrebten Unternehmensteuerentlastung abgelehnt wird. Wirtschaft und Bundesregierung möchten die drittgenannte Lösung durchsetzen. Für die Länder ist die kommunale Umsatzsteuerbeteiligung und die damit verbundene Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer jedoch problematisch. Bei Wegfall des kapitalbezogenen Bestandteils wird der Charakter der Gewerbesteuer als Real- und Objektsteuer beeinträchtigt; damit ist dieser Ansatz verfassungsmäßig strittig. Außerdem geht das ertragsunabhängige Gewerbekapital den Kommunen als konjunkturunabhängiges Einnahmekriterium verloren.

Unklar und widersprüchlich ist für die Länder mittlerweile die Position der Städte und Gemeinden, da der Deutsche Städtetag 1992 der Forderung der Industrie nach einer Umsatzsteuerbeteiligung zugestimmt hat. Ungeklärt bleibt, wie der Wegfall der Gewerbekapitalsteuer und die geplante Reduzierung der Gewerbeertragsteuer ausgeglichen werden sollen. Die Länder befürchten eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und damit eine weitere Steuerumverteilung von unten nach oben oder eine Regelung der Finanzierungsfrage zu ihren Lasten. Beides ist für die SPD-geführten Länder nicht akzeptabel. Sie präferieren daher unter den derzeitigen Bedingungen die Revitalisierung der Gewerbesteuer. Da die Gemeindefinanzen wie auch die Unternehmensteuerreform zwischen Bund und Ländern im Herbst 1995 neu verhandelt werden sollen, plädiert Sachsen-Anhalt wie auch die anderen neuen Bundesländer für eine weitere befristete Aussetzung der Erhebung der Gewerbekapitalsteuer in Ostdeutschland. Dringend notwendig ist vor allem bis Ende des Jahres ein Abkommen zwischen Bund und Ländern zu den Gemeindefinanzen.

5.3 Positionen der Kommunalen Spitzenverbände

Die kommunale Ebene wird vom Deutschen Städtetag (DST), dem deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) und dem Deutschen Landkreistag repräsentiert. Die unterschiedlichen Positionen dieser Verbände zur Neuordnung der Gemeindefinanzen, zur Einschätzung der aktuellen Finanzlage und ihrer Ursachen werden im folgenden vorgestellt.

5.3.1 Deutscher Städte- und Gemeindebund

Die aktuelle Finanzlage der Kommunen hat sich nach Ansicht des Städte- und Gemeindebundes insgesamt dramatisch verschlechtert. Verantwortlich für die Finanzkrise sind der massive und konjunkturell bedingte Einnahmencinbruch, die steigenden Ausgaben für Soziales, Steueränderungen mit Mindereinnahmen für die Kommunen, der Transferbedarf für die deutsche Einheit und die schwache Steuerkraft der Ostkommunen.

Die Gesetzgebung und Steuerpolitik von Bund und Land beeinträchtigen zunehmend die Finanzautonomie der Gemeinden. Über das Standortsicherungsgesetz, das Jahressteuergesetz und permanente Eingriffe in die Gewerbesteuer ergeben sich immer mehr Mindereinnahmen in den Kommunalbudgets. Auf der anderen Seite wird den Kommunen über die von Bund oder Ländern beschlossenen Leistungsgesetze eine steigende Zahl von Aufgaben übertragen.

Im einzelnen betrifft dies insbesondere die Sozialgesetzgebung. Die Sozialleistungen haben sich im Zeitraum von 1980 bis 1993 auf fast 49 Milliarden DM verdreifacht. Im Jahr 1994 wurden schon mehr als 54 Milliarden DM erreicht. Damit stiegen diese Ausgaben in einem Jahr um mehr als zehn Prozent. Die Absicht der Bundesregierung, das Sozialhilferecht zu reformieren, wird vom DStGB zwar im Grundsatz begrüßt, der geplante Entwurf allerdings teilweise abgelehnt. Hauptziel der Kommunen ist es, die Lastenverschiebung von vorrangigen auf nachrangige Sozialleistungsträger zu beenden. So entlastet die geplante Kürzung der Arbeitslosenhilfe um 3,7 Milliarden DM zwar die vorrangigen sozialen Sicherungssysteme. Diese Maßnahme wirkt sich aber zu Lasten der nachrangigen Sozialhilfe aus, die von Städten und Gemeinden geleistet wird. Die Folgekosten der Arbeitslosigkeit werden damit in die Sozialämter verlagert und machen diese zu "Nebenarbeitsämtern". Diese Bundespolitik veranlaßt die Kommunen, vom Bund eine Beteiligung an den Sozialhilfekosten (bis zu 50 Prozent) zu fordern.

Die Jugendhilfeausgaben sind von 1992 auf 1993 um 15 Prozent gestiegen und belegen die geleisteten Anstrengungen der Kommunen im Jugendhilfebereich. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz wird generell anerkannt, ist bis zum Januar 1996 für die Kommunen aber nicht leistbar. Aus diesem Grund versucht der DStGB eine

zeitliche Verschiebung der Umsetzung durchzusetzen, indem er sich für die Einführung einer Stichtagsregelung und die Staffelung nach Jahrgängen einsetzt.

Die Altschulden der Kommunen in den neuen Bundesländern für sog. Investitionskredite der DDR und für Sonderaufgaben im Zusammenhang mit der Währungsumstellung in Höhe von 7,5 Milliarden DM sind nach Meinung des DStGB nicht berechtigt. Sie sollten den Ostkommunen erlassen werden.

Nach Auffassung des DStGB kommt die im Jahressteuergesetz 1996 vorgesehene Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und mittelstandsfreundliche Senkung der Gewerbebeertragsteuer bei Ausgleich durch eine kommunale Umsatzsteuerbeteiligung nur unter folgenden Bedingungen in Betracht:

- keine Zunahme der interkommunalen Steuerkraftunterschiede durch den neuen Verteilungsschlüssel
- Anhebung der unzureichenden Finanzausstattung in den strukturschwachen Städten und Gemeinden, speziell in Ostdeutschland
- Absicherung der gemeindlichen Umsatzsteuerbeteiligung, unter Ausschluß einer Kreisbeteiligung
- keine schrittweise Anpassung der Umsatzsteuerbeteiligung bevor konkrete und verlässliche Modellrechnungen und Ausgleichsregelungen für die Verluste vorliegen

Die Aussetzung der Gewerbekapitalsteuererhebung in den neuen Bundesländern soll nach den Beratungen zum Jahressteuergesetz im Vermittlungsausschuß um zwei weitere Jahre verlängert werden. Damit würde genügend Zeit für eine grundlegende und fundierte Gemeindefinanzreform geschaffen.

Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes zu den Kinderfreibetragsregelungen und der Steuerfreistellung des Existenzminimums veranlaßte den Bund zum Jahressteuergesetz 1996. Die Anhebung des Existenzminimums und der Familienleistungsausgleich werden jedoch auch zu Mindereinnahmen bei den Städten und Gemeinden führen:

- Aus der Neuregelung der Freistellung des Existenzminimums ergibt sich eine Reduzierung der gemeindlichen Lohn- und Einkommensteuerbeteiligung von 2,3 Milliarden DM. An den 6,5 Milliarden DM Mindereinnahmen der Länder sind die Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich mit weiteren 20 Prozent beteiligt. Der kommunale Einnahmenschwund beträgt also insgesamt 3,6 Milliarden DM.
- Die Anhebung des Kinderfreibetrags und des Kindergeldes werden die Städte mit insgesamt 4 Milliarden DM belasten.

Eine Kompensierung erfolgt nur für die Einnahmeausfälle der Länder mit der Anhebung ihres Umsatzsteueranteils um 5,5 Punkte auf 49,5 Punkte. Nach Meinung des DStGB werden die Länder damit mehr als entschädigt. Für die Länder ergeben sich aus der erhöhten Umsatzsteuerbeteiligung Einnahmen in Höhe von 13,8 Milliarden DM für 1996 und 14,5 Milliarden DM für 1997.

Die Relation der Lastverteilung durch die Steuerausfälle beträgt 74 Prozent für die Länder und 26 Prozent für die Kommunen. Die Mehreinnahmen der Länder aus der Umsatzsteuererhöhung sollten nach Ansicht des DStGB in diesem Verhältnis auf Länder und Kommunen verteilt werden. Für 1996 würde sich so als Kompensation für den reduzierten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer über 26 Prozent der Länderentschädigung von 13,8 Milliarden DM ein Betrag von 3,6 Milliarden DM und für 1997 von 3,8 Milliarden DM ergeben. Ersatzweise wird eine Erhöhung des Gemeindesteueranteils von 15 auf 16 Prozent und eine Anhebung des Anteils am Zinsabschlag von 12 auf 13 Prozent gefordert.

Im April 1995 lehnte der DStGB das Jahressteuergesetz als Einstieg in die Abschaffung der Gewerbesteuer ab und sprach sich für eine Revitalisierung dieser Steuer aus. Die Bedeutung der Gewerbesteuer als Instrument des Interessenausgleichs zwischen Industrie und Gemeinde und als Katalysator der Gewerbeansiedlung darf nach Auffassung des Verbandes nicht unterschätzt werden. Diese Steuer schafft eine unerläßliche Verbindung zwischen Wirtschaft und Kommune. Die hohe Qualität der Infrastruktur in der Bundesrepublik wurde nach Ansicht des DStGB nicht zuletzt über diese Steuerquelle finanziert. Eine Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden kommt nur auf der Basis exakter Modellrechnungen und nach Vorlage von Ausgleichsregelungen mit der besonderen Berücksichtigung der ostdeutschen Städte in Frage. Darüber hinaus wird für notwendig gehalten, daß die Umsatzsteuerbeteiligung und entsprechende Verteilungsschlüssel im Grundgesetz verankert werden. Außerdem sollte der Gewerbesteueranteil aus dem Jahressteuergesetz herausgenommen werden.

Nach dem Einlenken des Bundesfinanzministers im Mai 1995 trat wieder Bewegung in die Diskussion. Die Elemente zur Neuordnung der Gemeindefinanzen, wie sie die Bundesregierung jetzt mit der Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer, mit einer mittelstandsfreundlichen Reduzierung der restlichen, im Grundgesetz abgesicherten Gewerbeertragsteuer sowie mit der dafür vorgesehenen grundgesetzlich garantierten Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer vorsieht, werden vom DStGB weiterhin als unzureichend beurteilt, weil sie keine umfassende und dauerhafte Gemeindefinanzreform in Aussicht stellen.

Dem DStGB geht es um eine Neuordnung der Gemeindefinanzen, die langfristig für eine sichere Finanzausstattung sorgt. Dies ist seiner Meinung nach mit den jetzigen Entwürfen

nicht sichergestellt ist. Besondere Probleme ergeben sich bei einer kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung dann, wenn hierdurch der Länderanteil entsprechend zurückginge und damit auch weniger Mittel für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stünden. Solche Verluste müßten berücksichtigt und ausgeglichen werden.

Die Meinung des Sachverständigenrates, daß für eine mittelstandsfreundliche Umgestaltung des Steuersystems die Reduzierung der Einkommen- und Körperschaftsteuer die bessere Lösung wäre, teilt auch der DStGB.

Beschränkungen der degressiven Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter als Refinanzierungsmittel der Gewerbesteuerreform beinhalten für die Gemeindeeinnahmen unkalkulierbare Risiken. Damit konjunkturelle Schwankungen und das Nachholen fehlender Abschreibungserträge in Folgejahren mitberücksichtigt werden können, ist ein Rechnungszeitraum von zehn Jahren notwendig.

Daß das Bundesverfassungsgericht die bisherigen Einheitswerte im Rahmen der Erbschafts- und Vermögensteuer als verfassungswidrig bewertet hat, wirkt sich nur indirekt auf die Grundsteuer aus. Die Grundsteuer errechnet sich aus der Anwendung des Grundsteuerhebesatzes auf das Produkt von Einheitswert und der durch das Bundessteuergesetz festgesetzten Steuermeßzahl. Der Hebesatz hängt von der autonomen Kommunalentscheidung ab. Die Grundsteuer ist im Gemeindefinanzsystem eine wichtige Einnahmequelle und knüpft - wie die Gewerbesteuer - an das Äquivalenzprinzip an. Die Grundsteuer dient als Abgabe für kommunale Leistungen, die Grundstücken zugute kommen. 1994 wurden an Grundsteuer ungefähr 10 Milliarden DM in den alten Bundesländern und 1,1 Milliarden in den neuen Bundesländern eingenommen. Vom gesamten Steueraufkommen in den Westkommunen machte die Grundsteuer 12 Prozent, in den Ostkommunen 17 Prozent aus. Sie ist eine stetig fließende Einnahmequelle, die keinen konjunkturell bedingten Schwankungen unterliegt. Allerdings läßt sich bei zunehmender Auseinanderentwicklung von Ausgaben und Einnahmen in den Kommunalhaushalten eine Anhebung der Grundsteuerhebesätze auf Dauer nicht mit Sicherheit ausschließen. Die zukünftige Ausgestaltung der Grundsteuer und des Bewertungsverfahrens muß als wichtiger Teilaspekt einer grundlegenden Gemeindefinanzreform berücksichtigt werden.

Bei den jetzigen Plänen wird nicht der Einstieg in eine Gemeindefinanzreform, sondern allein der weitere Abbau der Gewerbesteuer angestrebt. Die Nachbesserungen des Bundesfinanzministers haben diese Einschätzung des DStGB bestätigt. Bis heute fehlt die Absicherung der Restgewerbesteuer im Grundgesetz. Aus diesem Grunde verfolgt der DStGB weiter die schon 1986 mit dem DST vertretene Position einer Revitalisierung der Gewerbesteuer. Unabhängig davon wird die Notwendigkeit einer Gemeindefinanzreform betont. Diese muß zwei Punkte besonders berücksichtigen: Einmal muß die Einheitsbewertung für die Grundsteuer miteinbezogen werden. Durch die Abschaffung

der Gewerbesteuer wird das Hebesatzrecht real eingeengt und wäre nur auf die Restgewerbesteuer und Grundsteuer anwendbar. Ob eine Anhebung der Grundsteuer und damit steigende Belastungen von Grundeigentümern und Mietern politisch erwünscht sind, muß geklärt werden. Eine grundlegende Gemeindefinanzreform darf an diesen Fragen nicht vorbeigehen.

Zum anderen muß die Lastabwälzung von Bund und Ländern auf die Kommunalbudgets nach dem **Konnexitätsprinzip** geregelt werden. Dementsprechend fordert der DStGB eine Anwendung dieses für die Bund-Länder-Beziehungen geltenden Prinzips auch auf das Verhältnis Bund-Gemeinde bzw. Bund-Gemeindeverbände. Damit wären Aufgaberverschiebungen von der Bundesebene auf die Kommunalebene nur mit einem Finanzierungsausgleich möglich, und die Gemeinden würden vor finanziell nicht abgesicherten Lastverschiebungen geschützt. Hierzu wäre im Grundgesetz eine Präzisierung des Veranlassungs- und Verantwortungsprinzips notwendig.

Eine sinnvolle Gemeindefinanzreform muß auch diese Aspekte einbeziehen, die in dem bis jetzt entwickelten Reformpaket noch nicht berücksichtigt sind. Die Finanzierung der Reform steht außerdem auf unsicheren Füßen. Es wird befürchtet, daß die Länder nicht bereit sind, die 2,7prozentige Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen mitzufinanzieren. Und bei Zustimmung wären die Kommunen an diesem Länderanteil über den Finanzierungsausgleich beteiligt und würden damit ihre Reform selbst mitfinanzieren.

Der DStGB fordert für die Gemeinden einen vollen Verlustausgleich aller direkten Einnahmehin- und Ausfälle. Auch die indirekten Einnahmehin- und Ausfälle, die sich aus einer Reduzierung der kommunalen Finanzausgleichsmasse ergeben, und zukünftige Ausfälle, die aus der Gegenfinanzierung resultieren können, sollen ebenfalls in vollem Umfang ausgeglichen werden. Für die Kommunen in den neuen Bundesländern wird bei weiterem Aussetzen der Gewerbesteuer ein zusätzlicher Einnahmehin- und Ausfall gefordert.

Hinsichtlich der Neuordnung der Gemeindefinanzen besteht also nach wie vor eine Reihe von Unwägbarkeiten, Risiken und offenen Fragen. Diese sind ausschlaggebend dafür, daß der DStGB das Gesetzespaket und die Pläne zur Gemeindefinanzreform in ihrer jetzigen Form ablehnt.

5.3.2 Deutscher Städtetag

Oberstes Ziel einer Gemeindefinanzreform ist nach Meinung des DST die für die Aufgabenerfüllung notwendige Wiederherstellung der kommunalen Leistungsfähigkeit. Die Städte und Gemeinden sind das zentrale Verbindungsglied zwischen Staat und Bürger. Die Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten stört diese wichtige Verbindung. Die kommunalen Finanzprobleme sind nach Einschätzung des DST nicht hausgemacht,

sondern weitgehend durch die Bundes- und Landesgesetzgebung verursacht. Bei einer Neuordnung des Gemeindefinanzsystems müssen die Kommunen notwendigerweise in die institutionellen Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Die gegenwärtige Finanzlage macht ein Sofortprogramm erforderlich, das die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit und den Anstieg der Sozialhilfekosten berücksichtigt.

Voraussetzung der kommunalen Leistungsfähigkeit ist auch nach Auffassung des DST die verfassungsrechtliche Absicherung des **Konnexitätsprinzips**. Die Länder dürfen weder vom Bund übertragene Aufgaben auf die Gemeinden abwälzen noch dulden, daß der Bund ohne die Finanzverantwortung Aufgaben direkt auf die Kommunen transferiert. Ein Beispiel für finanziell nicht abgesicherte Aufgabenverlagerungen ist die Überführung der Ämter für offene Vermögensfragen in die Hände der Städte bzw. Kreise ab 1996. Notwendig ist eine Beseitigung dieses Mißstandes durch Neuregelungen im Grundgesetz und in den Länderverfassungen. Die Aufgabenüberantwortung vom Bund auf die Gemeinden soll in Artikel 104 auf Ausnahmefälle beschränkt werden.

Unvermeidlich erscheint ein Abbau landesrechtlicher **Leistungsverpflichtungen und -standards**. Überlegungen der Städte, über die Gemeindeordnungen eine zeitlich begrenzte Freistellung von Leistungsverpflichtungen zu erwirken, werden vom DST unterstützt. Die Reduzierung kostentreibender Standards für Personal und Ausstattung steht ebenfalls auf dem Prüfstand. Für den Städtetag geht es also nicht nur um eine Gemeindesteuerreform, sondern um eine Neugestaltung der Beziehungen der Gebietskörperschaften bezüglich der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverteilung und damit um den gesamten Finanzausgleich.

Der Städtetag präferiert weiterhin die Revitalisierung der Gewerbesteuer. Aus seiner Perspektive ist für eine grundlegende **Gemeindefinanzreform** kein von allen Seiten unterstützter Kompromiß in Sicht. Wesentliche Bedingungen für eine revitalisierte Gewerbesteuer sind für den DST die Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen im Sinne des Umsatzsteuerrechts und die Einbeziehung der Lohnsumme in die Bemessungsgrundlage.

Für die ostdeutschen Kommunen ist ein weiterer Verzicht auf die Gewerbesteuer nicht mehr hinnehmbar. Diese Steuer macht mehr als zwanzig Prozent des in Westdeutschland anfallenden Anteils an der Gewerbesteuer aus. Entsprechende Fehlbeträge sind den Ostkommunen in voller Höhe auszugleichen. Die als Ersatz geplante Gewerbesteuerumlage reicht hierfür nicht aus. Beeinträchtigungen gelten auch für die Gestaltungsfreiräume bei der Hebesatzbestimmung. Eine Problemlösung könnte in der Festlegung differenzierter Hebesätze in einer Stadt für verschiedene Sektoren - wie für den produzierenden und für den Dienstleistungsbereich - oder in Abhängigkeit von der

Standortqualität bestehen. Durch solche kreativen Konzepte würde sich zugleich der finanzpolitische Gestaltungsfreiraum der Kommunen wieder erhöhen.

Insgesamt wird vom DST ein fairer **Finanzausgleich** gefordert. Dabei müssen die für den wirtschaftlichen Aufschwung zu leistenden Investitionsaufgaben ebenso berücksichtigt werden wie die spezifischen Aufgaben von Ober- und Mittelzentren. Außerdem sind die ostdeutschen Städte an den ab 1995 in die neuen Länder fließenden Finanzausgleichsleistungen mit der bisher gültigen Quote von vierzig Prozent weiter zu beteiligen.

Ende 1994 lag der **Schuldenstand pro Einwohner** in den sächsischen Kommunen knapp unter 1.900 DM, der entsprechende Bundesdurchschnitt bei 2.168 DM. Damit haben die sächsischen Städte und Gemeinden schon 87 Prozent des Bundesniveaus erreicht. Bei den kreisangehörigen Gemeinden ist mit fast 1.500 DM pro Einwohner der Bundesdurchschnitt von 1.223 DM schon überschritten. Die Landkreise liegen bei 54 Prozent, die kreisfreien Städte bei 70 Prozent und das Land Sachsen bei 43 Prozent des Westniveaus. Der Schuldenstand des Landes ist also unterdurchschnittlich. Die Altschulden der Kommunen summieren sich inzwischen auf 7,4 Milliarden DM und verteilen sich auf rund 1.500 kommunale Schuldner. Die rechtliche Grundlage dieser "Pseudoforderungen" ist für den DST zweifelhaft. Angesichts der ohnehin gravierenden Probleme der ostdeutschen Städte und Gemeinden erscheint hier eine kommunalverträgliche Lösung notwendig.

Der Abbau, die Überprüfung oder befristete Aussetzung kostentreibender Standards kann zur Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung beitragen. So hat Sachsen bei der Ausstattung mit Kindergartenplätzen das höchste Niveau im gesamten Bundesgebiet. Maßnahmen zur Reduzierung der Standards sind:

- Zurücknahme der Regelungstiefe von Gesetzen und Verordnungen sowie
- Umwandlung verbindlicher Vorschriften in Orientierungshilfen

Außerdem sollten die Kommunen bei der Festsetzung von Standards, die ihnen zusätzliche Investitionen oder Dienstleistungen abverlangen, vorab informiert werden.

Weiter fordert der DST die Beibehaltung des Kostendeckungsprinzips in der **Gebührenpolitik**. Auch wenn das Gebot der Kostendeckung bisweilen zu sozial unverträglichen Ergebnissen führt, soll grundsätzlich am bewährten Kostendeckungsprinzip der Gebührenpolitik und -kalkulation festgehalten werden. Diese Regel darf nur begrenzt und in Ausnahmefällen durchbrochen werden. Das Aussetzen der Straßenausbaubeiträge für die Bürger durch die Länder bis 1997 ohne Bereitstellung alternativer Finanzierungsmittel führt bei den Kommunen zu unzumutbaren Belastungen.

Über den Solidarpakt sicherten sich die alten Länder die erhöhte und wachstumsdynamische **Gewerbesteuerumlage**, die vor allem zu Lasten der Städte geht und wegen der rückläufigen Transfers in die neuen Länder zu reduzieren wäre. Ansatzpunkte hierfür liegen im Bereich der Grundsteuer. Hier wird in Ostdeutschland aufgrund unterschiedlicher Einheitswerte und des Bearbeitungsrückstandes der Finanzämter bei der Bewertung von Neubauten zur Zeit nur ein Anteil von fünf Prozent der Grundsteuereinnahmen der westdeutschen Kommunen erreicht. In diesem Sektor können also noch erhebliche Einnahmepotentiale genutzt werden.

Die **Gemeindefinanzreform** verlangt von den Städten und Gemeinden auch eigene Maßnahmen. So erfordern städtische Haushaltskonsolidierungen nicht zuletzt Ausgabenreduzierungen. Herausgestellt wurde, daß die Ostkommunen nicht so weit hinter den Rationalisierungsprozessen westdeutscher Städte und Gemeinden hinterherhinken, wie oft behauptet wird. Höhere Personalausstattungen sind in der Regel auch durch zusätzliche Aufgaben bedingt. Ein kommunaler Ost-West-Vergleich muß notwendigerweise Unterschiede in der Aufgabenstruktur berücksichtigen. 1990 verzeichnete z.B. die Stadt Leipzig 36.000 Beschäftigte, heute sind es noch 12.000. Mit Ausnahme von 6.000 Lehrern handelte es sich hierbei um realen Personalabbau, denn die freigesetzten Mitarbeiter haben keinen Ersatzarbeitsplatz in Eigengesellschaften oder -betrieben gefunden. Der immer noch über Westverhältnisse liegende Personalanteil in den Verwaltungen resultiert primär aus dem höheren Angebot an Kindergartenplätzen, aus den Aufgaben, die die Ämter für offene Vermögensfragen zu erledigen haben, aus den Aktivitäten, die die Kommunalisierung erfordert, und aus der Flut der zu bewältigenden Bauanträge.

Die eigenen Anstrengungen der Kommunen zeigen sich auch bei der Umsetzung von neuen Steuerungsmodellen und **Privatisierungen**. Rahmenbedingungen für eine von den Städten und Gemeinden schon begonnene **Verwaltungsreform und -modernisierung** sind eine Dienstrechtsreform, die Abschaffung der Stellenobergrenzen und die Einführung von Experimentierklauseln. Der Druck auf die Gemeinden, jede Möglichkeit zur Privatisierung auszuschöpfen, wächst und bedarf keiner zusätzlichen gesetzlichen Privatisierungsgebote. Vielmehr sollten die Städte und Gemeinden jede Privatisierungsentscheidung nach detaillierten Wirtschaftlichkeitsprüfungen und unter Berücksichtigung der Bedeutung des jeweiligen Aufgabenbereiches autonom treffen. Der steuerliche Querverbund bzw. der Ausgleich von verlustbringenden durch gewinnbringende Aufgabenbereiche ist für die Kommunen unverzichtbar. Wirtschaftliche Befähigungen auch in gewinnabwerfenden Bereichen dürfen den Kommunen nach Ansicht des DST nicht verwehrt werden. Sie sollten allein in der Verantwortung der kommunalen Entscheidung liegen. Privatisierung kann ein Mittel zur Effizienzsteigerung sein. Allerdings sind betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Vergleiche durch gemeinwohlorientierte Ansätze zu ergänzen.

Der DST fordert weiter:

- keine Befristung der Arbeitslosenhilfe
- Stichtagsregelung und Staffelung der Altersgruppen bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz. Der Fehlbedarf in den alten Bundesländern beträgt noch 500.000 Plätze, die realistisch betrachtet nicht bis Anfang 1996 angeboten werden können.
- Die Entlastungen im Sozialetat durch die Pflegeversicherung dürfen nicht zur Übertragung von neuen Aufgaben oder zur Reduzierung von Landesausgaben ausgenutzt werden. Außerdem müssen die Länder ihre Investitionen in Pflegeeinrichtungen intensivieren.
- Die Kosten für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sind von Bund, Ländern und Kommunen in gesamtstaatlicher Verantwortung zu übernehmen.
- Die Krankenhausunterhaltung muß finanziell sichergestellt werden.
- Die gesamten Personalkosten in Schulen sind auf Landesebene zu finanzieren. Aufgrund gesamtgesellschaftlicher Veränderungen erstreckt sich der staatliche Erziehungsauftrag nicht mehr nur auf fachliche, sondern auch auf soziale, pädagogische oder psychologische Betreuung. Die Kostenübernahme der Länder umfaßt aber nur den fachlichen Aspekt der Ausbildung, und die permanent steigenden Personalkosten der nicht als Lehrer Beschäftigten sind von den Kommunen zu tragen.
- Die Finanzierungsregelungen für den ÖPNV sind zu verbessern. Durch die Regionalisierung⁶ geht der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) der Deutschen Bahn AG 1996 vom Bund in die Verantwortung der Länder über. Die Kommunen fordern von den Ländern, daß die vom Bund gewährten Regionalisierungsmittel aus dem Mineralölsteueraufkommen in vollem Umfang und unmittelbar an die Aufgabenträger (kreisfreie Städte, Kreise, Zweckverbände) weitergeleitet werden. Für die Finanzierung der ÖPNV-Vorhaltekosten (Fahrweg, Bahnhöfe, Haltestellen, Fahrzeuge einschließlich Unterhaltung und Instandsetzung) müssen auf Dauer Landesmittel zugesichert werden. Außerdem sollen die insbesondere für den SPNV zu verwendenden Mittel nicht nur zur Sicherung des bestehenden Angebotes, sondern auch für unterlassene Investitionen (Schienennetz, Fahrzeuge) eingesetzt werden.

⁶ Einzelheiten enthält der Wirtschaftspolitische Diskurs Nr.67 "Regionalisierung des Nahverkehrs - eine Herausforderung an Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften". Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn Dezember 1994 sowie die Broschüre "Rahmenbedingungen und Konzepte für die Regionalisierung des Nahverkehrs". Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung/Abt. Wirtschaftspolitik, Bonn Oktober 1995

5.3.3 Deutscher Landkreistag und Landkreistag Sachsen-Anhalt

Wachsende Finanzsorgen und Ausgaben in den Landkreisen erfordern auch hier steigende Einnahmen, die eine einfache Erhöhung der Kreisumlage allein nicht gewährleisten kann. In den Debatten zur Gemeindefinanzreform hat der deutsche Landkreistag eine verfassungsmäßig abgesicherte eigene Einnahmequelle gefordert, mit der die längst überfällige Einbindung der Kreisebene in das föderale Finanzsystem erreicht würde.

Die von Kreisen zu erfüllenden Pflichtaufgaben im Bereich Umweltschutz und Daseinsvorsorge werden permanent ausgeweitet, ohne die entsprechenden Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Zu den Aufgaben gehören Krankenhäuser, örtliche Träger der Sozial-, Jugend- und Altenhilfe, weiterführende Schulen, Rettungsdienst, Abfallwirtschaft, Kultur, Kreisstraßen und ÖPNV. Eine Finanzierungsabsicherung für neu hinzukommende Bereiche - wie ÖPNV - erfolgte bisher nicht. Deshalb wird auch für die Kreisebene die Einhaltung des Konnexitätsprinzips gefordert und die Festschreibung in Artikel 104 Grundgesetz verlangt. Den Kreisen werden institutionell Infrastrukturdienstleistungen zugesprochen. Sie haben Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion sowie Länderaufgaben zu übernehmen. Weitere Aktivitäten ergeben sich aus Bundes- und Landesgesetzen, Standards und DIN-Normen. Die von den Ländern übertragenen Aufgaben müßten über allgemeine Landeszuweisungen finanziert werden. Da diese Mittel aber nicht ausreichen, erfolgt die Finanzierung der Kreisaufgaben realiter über die Kreisumlage mit der Konsequenz, daß in jedem Jahr auf der kommunalen Ebene eine Auseinandersetzung um die Höhe dieser Kreisumlage stattfindet. Nicht zuletzt deshalb fordert der Landkreistag eine Umsatzsteuerbeteiligung der Kreise zur Finanzierung der von Bund und Land übertragenen Aufgaben. Damit würde eine gleichwertige Behandlung der Gebietskörperschaften auf gemeindlicher Ebene sichergestellt.

Die Erfüllung wachsender Aufgaben durch Kreise und Gemeinden erfordert Verbesserungen der gesamten kommunalen Steuerertragsgrundlagen. Damit ist keine quantitative Einnahmenerhöhung, sondern eine qualitative Positionsverbesserung der Kreise beabsichtigt. Die Selbstverwaltungsgarantie des Artikels 28 für die Gemeindeverbände, also für die Kreise, könnte durch Zuweisung eigener Steuerquellen - wie eine Umsatzsteuerbeteiligung - glaubhaft verwirklicht werden. Bisher ist die Finanzautonomie wegen der hohen Abhängigkeit von Zuweisungen und Kreisumlagen real nicht gegeben. Sie bedarf deshalb nach wie vor dringend einer Umsetzung. Dabei dürfte die geforderte Umsatzsteuerbeteiligung der Kreise allerdings nicht durch Reduzierung der Steueranteile von Städten und Gemeinden kompensiert werden. Vielmehr wäre die Beteiligung der Kreise und kreisfreien Städte auf den Länderanteil anzurechnen. Den Ländern ist es freigestellt, ihre kommunalen Finanzzuweisungen im Gegenzug entsprechend zu verringern. Bei dieser Problemlösung werden den Kreisen statt autonomieeinschränkender Zuweisungen

abgesicherte Steuereinnahmen zur Verfügung gestellt. Durch Verknüpfung der Umsatzsteuerbeteiligung mit Zuweisungskürzungen würde keiner Ebene - weder dem Land, noch den Gemeinden - etwas weggenommen. Damit erweist sich dieses Konzept als aufkommensneutral.

Für den Landkreistag ist bei der Neuordnung des Gemeindefinanzsystems die Einbeziehung der Kreisebene und damit das Schließen eines verfassungsmäßigen Vakuums entscheidend. Die Einführung der Gewerkekapitalsteuer in den neuen Bundesländern wird abgelehnt. Vielmehr spricht sich der Landkreistag für die generelle Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer und eine kommunale Umsatzsteuerbeteiligung aus.

Bei der Neuordnung der Gemeindefinanzen unterstützt der deutsche Landkreistag die Forderung des DStGB und des DST nach vorab durchzuführenden exakten Modellrechnungen für die Kompensation der Gewerbesteuerausfälle. Die mit der Reform in Verbindung stehende Grundgesetzänderung soll genutzt werden, auch einen Kreisanteil an der Umsatzsteuer festzuschreiben. Falls eine grundgesetzlich abgesicherte Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden und der Kreise nicht zustande kommt, wird der deutsche Landkreistag die Einrichtung einer Enquete-Kommission verlangen.

Zur Sanierung der kommunalen Kassen wird oft die Privatisierung als ein Allheilmittel eingestuft. Zu unterscheiden sind hierbei echte und Scheinprivatisierungen. Letztere belassen den Defizitausgleich bei den Kommunen unter Wegfall der politischen Steuerungsmöglichkeiten. Die unterstellte höhere Effizienz von privaten gegenüber öffentlichen Unternehmen verleugnet die Tatsache, daß auch Private unwirtschaftlich handeln können. Finanzielle Engpässe allein begründen eine Privatisierung nur unzureichend. Privatisieren kann im Einzelfall durchaus sinnvoll sein. Einer uneingeschränkten Privatisierungseuphorie sollte nach Meinung der Landkreise aber mit Skepsis begegnet werden. Daneben kann mit den Instrumenten neuer Steuerungsmodelle für kommunale Verwaltungs- und Leistungsprozesse - wie Budgetierung oder dezentrale Ressourcenverantwortung - über die Steigerung der Finanzverantwortung und Erhöhung des Kostenbewußtseins die Effizienz des kommunalen Handelns erhöht werden.

5.4 Position des Deutschen Industrie- und Handelstages

Mit der vorläufigen Herausnahme der Gemeinde- und Unternehmensteuerreform aus dem Jahressteuergesetz 1996 - die notwendige Grundgesetzänderung des Artikels 106 war im Bundestag gescheitert - ist nach Meinung des deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) eine Gelegenheit verspielt worden, die jahrelange Diskussion um die Gemeindefinanzen zu einem Abschluß zu bringen. Die Verbindung von Gemeinde- und Unternehmensteuerreform sollte aber weiter angestrebt werden. Nach Einschätzung des DIHT gibt eine Umsatzsteuerbeteiligung den Gemeinden die Möglichkeit, sich unabhängig von

der Finanzlage und dem Willen der Länder eine stetig fließende Finanzquelle zu erschließen. Für die Unternehmen könnte mit der Rückführung der Gewerbesteuer die Sonderbelastung der deutschen Wirtschaft und damit die Substanzbesteuerung reduziert werden. Die Neuregelung des Gemeindesteuersystems mit Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer, mit der Zurücknahme der restlichen Gewerbesteuer und mit dem vorgesehenen Ausgleich durch eine kommunale Umsatzsteuerbeteiligung wird daher grundsätzlich vom DIHT und allen anderen Wirtschaftsverbänden begrüßt.

Als Fernziel sollte die Gewerbesteuer auf fünfzig Prozent ihres Aufkommens gesenkt werden. Insoweit stellen die Pläne der Bundesregierung zur Unternehmensteuer- und Gemeindefinanzreform im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996 nur einen ersten Teilschritt dar, bei dem die Wirtschaft und die Gemeinden Kompromisse machen müssen. Wegen der schlechten Kassenlage der öffentlichen Haushalte erhält die Wirtschaft nach Auffassung des DIHT noch keine Steuerentlastung, sondern lediglich eine Strukturkorrektur in Form der Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer. Über den kommunalen Verteilungseffekt der Reform kann noch nicht definitiv entschieden werden, weil die hierfür benötigten statistischen Unterlagen noch fehlen. Solche interkommunalen Umverteilungswirkungen treten beim Tausch von Gewerbesteuereinnahmen gegen eine gemeindliche Beteiligung an der Umsatzsteuer auf. Gewerbesteuerstarke Gemeinden verlieren tendenziell zugunsten der bisher gewerbesteuer schwachen Gemeinden. Die Neuordnung der Gemeindefinanzen bietet damit die Gelegenheit, die wegen der Gewerbesteuer starken Divergenzen in der Steuerkraft bei Gemeinden gleicher Größe und Funktion abzubauen.

Vor allem das Fehlen exakter Daten für die Abschätzung des interkommunalen Verteilungseffektes der Reform war der Grund für kritische Stellungnahmen der Gemeinden. Genaue Kenntnisse über diese Auswirkungen werden aber erst nach Vorlage der zwei bis drei Jahre in Anspruch nehmenden statistischen Erhebung vorliegen, so daß für eine Übergangszeit ein vorläufiger Schlüssel gebildet werden muß. Da über die Verteilung noch nicht definitiv und sicher entschieden werden kann, sollte dieser Übergangsschlüssel aufkommensneutral gestaltet werden, um nichts zu präjudizieren. Grundlage für eine entsprechende Überbrückungsschlüsselung könnten die gemeindeindividuellen Anteile am gesamten durch die Reform bewirkten Gewerbesteuerausfall sein. Jeder Gemeinde würde auf diese Weise während der Übergangszeit ihr finanzieller Besitzstand gesichert. Wichtig für das weitere Vorgehen ist auch, daß die Finanzämter in den westlichen Bundesländern auf der Grundlage der letzten Gewerbesteuerveranlagung die Anteile von Gewerbeertrag und Gewerkekapital am Gewerbesteueraufkommen ermitteln,

Die Verantwortung für die Qualität des Wirtschaftsstandortes Deutschland kommt vor allem dem Bund zu, also dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung. Bei

einer Abwägung zwischen kommunalpolitischen Finanzerfordernissen und den notwendigen Standortverbesserungen für Unternehmen in Deutschland dürfen die Belange der Kommunen nicht vorrangig berücksichtigt werden, kritisiert der DIHT. Der jetzige Stand der Verhandlungen zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Bundesregierung zeigt, daß bereits weitgehende Zugeständnisse an die Städte und Gemeinden in Form von Besitzstandsgarantien und zusätzlichen Finanzierungshilfen gemacht wurden, die für eine kommunale Zustimmung zu den Plänen ausreichen sollten. Mögliche Probleme durch Steuerkraftverschiebungen zwischen den Gemeinden, die beim Übergang vom vorläufigen Verteilungsschlüssel zum endgültigen Schlüssel entstehen können, sind nach Einschätzung der Wirtschaft lösbar. Nach Auffassung des DIHT steht deshalb einem Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens nichts mehr im Wege.

Die zwischengemeindlichen Verteilungswirkungen bleiben im übrigen auch in Zukunft steuerbar. Die kommunalen Anteile können über die Definition von Lohnsummen- und Kapitalkomponente und deren Relation in einer großen Variationsbreite beeinflusst werden. Hinzu kommt, daß die Daten für die Bestimmung des Verteilungsschlüssels alle drei Jahre im Zuge der Steuerstatistiken neu ermittelt werden. Der Schlüssel folgt also auch relativ zeitnah der wirtschaftlichen Entwicklung.

Oberstes und unaufschiebbares Ziel ist für den DIHT der Abbau der Substanzbesteuerung und die Senkung des Belastungsniveaus für die deutschen Unternehmen, um an internationale Standards wieder heranzukommen. Bei einer Verschiebung der Reformen stehen nach Ansicht des DIHT auch die Vorschläge zur Gegenfinanzierung erneut auf dem Prüfstand. Dann zählt auch das Argument der leeren Kassen nicht mehr, das seine Berechtigung erst recht verliert, wenn gleichzeitig die Familien zusätzlich entlastet und das Existenzminimum weiter angehoben werden.

Grundsätzlich und vorab jeder weiteren Steigerung der Sozialtransfers ist von allen Beteiligten zu bedenken, daß die Basis jeder Umverteilung die Schaffung von Leistungseinkommen ist. Wenn die Arbeitsplätze nicht mehr gesichert werden können, ist auch die Verteilungsgrundlage gefährdet. Der DIHT fordert den Staat auf, bei der Reform an den Wurzeln der öffentlichen Finanzmisere anzusetzen: Mit Hilfe einer Neuordnung der Unternehmensteuern können die Standortqualität in Deutschland erhöht, Arbeitsplätze erhalten, Einkommen geschaffen und dann auch verteilt werden.

Die beabsichtigte Unternehmensteuer- und Gemeindefinanzreform wird im übrigen das Gemeindefinanzsystem nicht völlig umkrempeln. Auch nach der Neuordnung wird den Gemeinden eine nennenswerte und fiskalisch noch gewichtige Gewerbesteuer verbleiben. Der Grundgedanke der Gewerbesteuer liegt im Äquivalenzgedanken von Leistung und Gegenleistung. Das Infrastrukturangebot der deutschen Städte und Gemeinden ist im europäischen Vergleich gut und wird auch von der Wirtschaft als Standortfaktor positiv

bewertet. Die Aktivitäten der Kommunen, die den größten Teil der öffentlichen Sachinvestitionen durchführen, werden grundsätzlich anerkannt. Daß die Kommunen für eine kontinuierliche Aufgabenbewältigung auch über sichere Einnahmequellen verfügen müssen, ist auch unbestritten. Die geplante Finanzreform beachtet diese Notwendigkeit. Alle Wirtschaftsverbände fordern entschieden, den sich im Gesetzgebungsverfahren befindenden Kompromiß mit einer Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer und einen Abbau der Gewerbesteuer weiter zu verfolgen. Diskussionen über andere Alternativen sind für den DIHT überflüssig. Seiner Auffassung nach darf die zeitliche Verzögerung der Beratungen nicht zur Neuauflage einer schier endlosen Modelldiskussion führen. Die Zeit drängt!



6. Perspektiven der kommunalen Aufgaben, Ausgaben und Finanzen

Die anstehende Gemeindefinanzreform legt nicht nur die künftigen Einnahmen der Kommunen fest, sondern wird auch die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland beeinflussen. Die allgemeinen wirtschaftspolitischen Ziele

- Rückführung der Staatsquote
- Modernisierung der Wirtschaft
- Schaffung von Arbeitsplätzen
- Eindämmung des Kapitalexports und
- Überprüfung der europäischen Subventionspolitik

dürfen bei der Neuordnung nicht außer acht gelassen werden. Eine Reform muß aber auch Antworten auf folgende Fragen geben:

- Wie kann die Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft allgemein und speziell die Leistungsfähigkeit der Kommunen angesichts der fehlenden Einnahmen und der Vielzahl der Aufgaben für die öffentliche Hand weiterhin garantiert werden?
- Wie kann in Ostdeutschland der grundgesetzliche Auftrag der Anpassung der Lebensverhältnisse erfüllt werden?

Die Pläne zur Neuordnung der kommunalen Finanzen sehen eine Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden vor. Bei aufkommensneutraler Realisierung wird diese Beteiligung jedoch zu Lasten von Bund und Ländern gehen. Konsequenz wäre eine Einbeziehung der Gemeinden in die Steuerverteilungskämpfe. Der Vergleich der Umsatz-, Lohn-, Einkommen- und Gewerbesteuereinnahmen für die Jahre 1989 und 1994 zeigt erhebliche Wachstumsgewinne auf. An dieser Zunahme wurden die Kommunen von Bund und Ländern aber nur unzureichend beteiligt.

Tabelle 7: Lohn- und Einkommen-, Umsatz- und Gewerbesteuerbeträge von 1989 und 1994

	1989	1994	alte Bundesländer 1994
Lohn- / Einkommensteuer	182 Mrd. DM	266 Mrd. DM	241 Mrd. DM
Umsatzsteuer	131 Mrd. DM	236 Mrd. DM	222 Mrd. DM
Gewerbesteuer	37 Mrd. DM	44 Mrd. DM	

Gemeinden und Länder befürchten, daß künftig die Restgewerbesteuer angehoben werden muß. Dies verdeutlichte das Land Sachsen-Anhalt mit einer Skizzierung seiner Finanzlage: Die Haushaltsberatungen für das Jahr 1996 mußten im März 1995 unter veränderten Rahmenbedingungen weitergeführt werden, da Steuermindereinnahmen,

höhere Zinsausgaben und Personalkosten die Einsparung von einer Milliarde DM notwendig machten. Durch das Jahressteuergesetz und nach der aktuellen Steuerschätzung erhöhte sich im Mai die Haushaltslücke noch einmal um 700 Millionen DM auf einen Gesamtbetrag von 1,7 Milliarden DM. Eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme und Einsparungen in allen Haushaltsbereichen waren für die Deckung erforderlich. 1997 ist mit einem zusätzlichen Fehlbetrag in Höhe von 600 Millionen DM durch eine weitere Anhebung des Kindergeldes und des steuerfreien Existenzminimums zu rechnen. Angesichts dieser Haushaltslage ist eine kommunale Umsatzsteuerbeteiligung zu Lasten des Landes nach der Einschätzung des Finanzministers von Sachsen-Anhalt ausgeschlossen. Sie würde eine Umsatzsteuererhöhung notwendig machen, die keiner wolle.

Der Vertreter der Bundesregierung erklärt, daß eine Umsatzsteuererhöhung auch nicht geplant ist und im Zusammenhang mit dem Jahressteuergesetz über andere Refinanzierungsinstrumente für Bund und Länder diskutiert wurde. Das erklärte Ziel der Bundesregierung ist der Abbau der Steuerbelastung. Dieses Ziel steht im Widerspruch zu einer Umsatzsteuererhöhung und ebenso zu der Aussage, es dürfe keine Mindereinnahmen für die öffentlichen Kassen geben. Das bedeutet aber auch, daß die öffentlichen Haushalte ihr Ausgabenniveau entsprechend ihrer volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit senken müssen. Der Vertreter der Bundesregierung erinnerte auch daran, daß die Bundesrepublik durch die Wiedervereinigung im internationalen Vergleich beim Bruttosozialprodukt pro Kopf in das untere Mittelfeld gefallen ist. Aus diesem Grund seien auch die Ausgabenstandards vor der Wiedervereinigung nicht aufrechtzuerhalten. Diese müssen vielmehr auf allen Ebenen nach unten angepaßt werden.

Die Umverteilung von Steuern und Steuerbefreiungen können nur funktionieren, wenn Steuerquellen - wie das Arbeitseinkommen - fließen. Entsprechend dieser Logik fordert der DIHT Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit und der Standortqualität für die deutsche Wirtschaft als Voraussetzungen für den Abbau von Investitions- und Innovationsdefiziten. Betont wird, daß sich im Zuge der Umsetzung der Europäischen Union und der erfolgten Harmonisierung bestehende Unterschiede in der Besteuerung als entscheidende Standortfaktoren erweisen. Bereits heute ist in der Industrie eine Abnahme der Produktionstiefe zu registrieren. So liegen die im Ausland erzeugten Vorleistungen in mittelständischen Betrieben inzwischen schon bei über 50 Prozent. Dieser Prozeß wird sich bei weiteren Erhöhungen der Steuer- und Abgabenbelastung der Unternehmen fortsetzen.

Für die Wirtschaft ist es gleichgültig, ob Bund, Länder oder Gemeinden besteuern oder wie das föderale Finanzsystem gestaltet ist. Das Kernproblem bleibt die Höhe der Unternehmensbesteuerung, die von den Politikern direkt zu beeinflussen ist. Die bundesdeutschen Unternehmen benötigen nach Einschätzung des DIHT dringend eine

Steuerreform, die die Gewerbesteuer strukturell verändert, indem die Gewerbekapitalsteuer mit ihrer Substanzbesteuerung abgeschafft wird. Der schon im Jahressteuergesetz enthaltene und mittlerweile vertagte Kompromiß muß konsequent weiterverfolgt werden. Dieser Ansatz verschafft den Kommunen einen Anteil an der Umsatzsteuer, der zudem wirtschaftsbezogen verteilt wird, und den die Städte und Gemeinden u. a. auch für ihre infrastrukturellen Leistungen erhalten. Die von Kommunen geschaffene Infrastruktur ist außerdem nicht nur unternehmensbezogen, sondern besteht zu einem Großteil auch aus einwohnerbezogenen Infrastruktureinrichtungen. Die Kopplung gefüllter öffentlicher Kassen an eine boomende Wirtschaft kann nach Auffassung des DIHT auch zur Umsetzung der verbandspolitischen Hauptziele einer Verbesserung des Wirtschaftsstandortes Bundesrepublik und eines Abbaus der Unternehmensteuern mit Rückführung der Gewerbesteuer beitragen. Der bisher auf den Weg gebrachte Kompromiß ist für den DIHT eine akzeptable Lösung, die seit dreißig Jahren andauernde Diskussion zu beenden.

Die Gemeinden stellen nach ihrer Einschätzung den Hauptteil an den Leistungen im Infrastrukturbereich für die Wirtschaft und für den Erhalt von Arbeitsplätzen sicher. Die Kreise sehen sich an diesen Leistungen maßgeblich beteiligt, ohne daß ihnen eigene Finanzmittel übertragen werden. Alle Gebietskörperschaften - kreisfreie Städte, Städte und Gemeinden sowie die Kreise - beklagen die Tendenz der Lastverschiebung auf die kommunale Ebene ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich. Das **Konnexitätsprinzip** entwickelt sich damit nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände zu einem Kernproblem der Städte und Gemeinden. Sie fordern deshalb, daß das Verhältnis von Aufgaben und Finanzausstattung wieder in Übereinstimmung gebracht werden muß. Es ist sicherzustellen, daß Bund und Länder nur dann weiter staatliche Aufgaben auf die Kommunen verlagern dürfen, wenn letzteren dafür die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände tritt deshalb dafür ein, daß derjenige Gesetzgeber, der den Kommunen kostenträchtige Aufgaben überträgt, auch für deren Finanzierung gerade stehen muß. Außerdem ist die Aufgabenverteilung der verschiedenen staatlichen Ebenen neu zu diskutieren. Korrespondierend hierzu ist das Verhältnis von Aufgaben und Finanzausstattung zu regeln. Unter status quo-Bedingungen, die durch Aufgabenverlagerungen auf den kommunalen Bereich ohne Absicherung der Finanzierungsfolgen gekennzeichnet sind, erscheinen Verbesserungen der Einnahmensituation der Städte, Gemeinden und Kreise dringend notwendig. Zu solchen Forderungen merkt das Land Sachsen-Anhalt an, daß 1995 bereits rund 37 Prozent des Landeshaushalts an die Kommunen weitergegeben werden.

Der Vertreter der Bundesregierung betont, daß der Solidarpakt ein Instrument war, das die Finanzautonomie der neuen Länder und ihrer Gemeinden steigern sollte. Der Hauptteil der Finanzausstattung bestand dementsprechend aus frei verfügbaren Mitteln. Die Pflegeversicherung wird als Maßnahme interpretiert, die die Städte und Gemeinden

weiter entlastet. Auch die jetzt anstehenden Veränderungen von Sozialleistungen seien eine Strukturreform, die in den Kommunen einen Abbau der Finanzlasten bezwecke. Alle Gebietskörperschaften sollten kooperieren und erkennen, daß sie eine Interessenlösung in Leistungsbereichen für Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber notwendig. Das grundsätzliche Übel wird in der fehlenden Angleichung des gesamten Sozialsystems gesehen mit der Folge, daß das Gefüge und die Abstände von Löhnen, Lohnersatzleistungen und der Sozialhilfe nicht mehr passen. Dies spiegelt sich in Steigerungsraten der Sozialhilfe, die in den alten Bundesländern in den letzten zehn Jahren über dem durchschnittlichen Nettolohnzuwachs der Arbeitnehmer lagen. Diese Entwicklung wirkte sich auch negativ auf die Kommunen aus und ist zu korrigieren. Die hohen Lohnersatzleistungen werden auch vom DStGB als ein Problem der Unternehmen erkannt. Dagegen sei die Gewerbekapitalsteuer keine Last für die gesamte Wirtschaft, sondern nur für einen Teilbereich.

Nach Einschätzung des Bundes konnten die ostdeutschen Kommunen durch den Solidarpakt und andere Maßnahmen schon sehr hohe Investitionsquoten erzielen. Investitionsquoten, die im Ost/West-Vergleich einzelner Gemeinden die Relation von 2:1 erreichen, werden als Zeichen für einen erfolgreichen Aufholprozeß gewertet. Durch die jetzt anstehende Gemeindefinanzreform würden die finanziellen Möglichkeiten für den Infrastrukturaufbau nicht verschlechtert, sondern speziell für Ostdeutschland verbessert. Für die Kommunen der neuen Bundesländer ergeben sich auch keine Nachteile aus dem Verzicht auf eine Erhebung der Gewerbekapitalsteuer, da für diese Steuerquelle ein fiktives Steueraufkommen berücksichtigt wird.

Die Empfehlung der Bundesregierung, das Ausgabenniveau der Leistungsfähigkeit anzupassen, würde nach Einschätzung des Landkreistages dazu führen, daß die hohen Ausgabenstandards und der weitere Infrastrukturausbau nicht mehr zu finanzieren sind. Für die ostdeutschen Kommunen gelten heute andere Rahmenbedingungen als für die westdeutschen Städte und Gemeinden vor dreißig Jahren. So sind die Kosten für die Infrastruktur extrem gestiegen: Beispielsweise kostete ein Kilometer Straße Mitte der 60er Jahre weitaus weniger als heute. Den ostdeutschen Kommunen kann heute keine Verschwendungssucht vorgeworfen werden, wenn sie versuchen, rasch das westdeutsche Infrastrukturniveau zu erreichen. Während die Infrastruktur in Westdeutschland jahrzehntelang aufgebaut worden ist, standen hierfür in Ostdeutschland bislang fünf Jahre zur Verfügung. Außerdem sind Klärwerke, Kanalbauten etc. nicht von den Kommunen allein, sondern auch mit Unterstützung durch EU-, Bundes- und Landesmittel finanziert worden. Eine Aufgaben- und Ausgabenkritik muß zudem vor allem bei den Bundes- und Landesgesetzen ansetzen, die die Standards und damit die Kosten erhöhen. Umweltschutzvorschriften entpuppen sich nicht selten als Lobbyismus, der die gemeindliche

Ebene zur Vornahme von inadäquaten Investitionen zwingt und damit die Kosten in die Höhe treibt. Das Ausgabeniveau kann solange nicht der Leistungsfähigkeit angepaßt werden, wie die Gemeinden, Städte und Kreise von Bund und Land zur Umsetzung solcher Standards und zu neuen finanziell nicht abgesicherten Aufgaben gezwungen werden. Solange diese Möglichkeit offen ist, wird wohl statt des Aufgabenverzichts weiter der Weg der Aufgabenverlagerung auf den kommunalen Bereich gewählt werden.

Die entscheidenden Fragen lauten bei nicht steigerbaren Steuereinnahmen:

- Können die Gemeinden Aufgaben abbauen?
- Ist in den Westkommunen ein weiterer Infrastrukturausbau möglich?
- Kann in Ostdeutschland das Infrastrukturdefizit abgebaut werden?
- Können die Ostgemeinden einen wirtschaftlichen Entwicklungsstand erreichen, der ausreicht, um die infrastrukturellen Folgekosten zu finanzieren?

Die Finanzreform soll den Gemeinden die notwendigen Einnahmen zuweisen, um die Finanzkrise zu entschärfen. Ziel der Kommunen darf es nicht sein, auch in Zeiten der Rezession auf eine Verstärkung der Einnahmen hinzuwirken. Vielmehr sind Krisen als Chance zur Konsolidierung von Aufgaben zu begreifen. Beispielsweise hat das Land Sachsen-Anhalt Arbeitsgruppen einmal zur Durchführung einer detaillierten **Aufgabenkritik** und zum anderen zur Überprüfung der Förderrichtlinien eingesetzt. In beiden Fällen geht es darum, zu überlegen, was öffentlich geleistet werden soll, was privatisierbar und was delegierbar ist. Zusätzlich soll die Landeshaushaltsordnung erneuert werden, um die Effizienz des Verwaltungshandelns zu erhöhen.

Auch der DStGB plädiert für Anpassungen des Aufgabenspektrums. Nach seiner Einschätzung hat das Ausgabeniveau in den neuen Ländern viel schneller als erwartet den westdeutschen Stand erreicht. Zinsbelastungen, Sozialhilfe- und Personalkosten erdrücken die Haushalte. Die komplette Ausgabenseite und damit die Aufgaben stehen auf dem Prüfstand. Der Personalabbau ist in den Städten und Gemeinden Ostdeutschlands zwar schon massiv fortgeschritten. Wegen der im Vergleich zu den alten Bundesländern nach wie vor sehr hohen Personalintensität bilden hier die Personalausgaben aber wohl das immer noch größte Ausgabenproblem: Nach einer Untersuchung des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle lagen diese Aufwendungen je Einwohner trotz des Rückstands bei den Entlohnungstarifen 1994 fast ein Drittel über dem westdeutschen Mittelwert (1.297 DM gegenüber 979 DM). Die Einnahmenseite der Kommunen weiter zu beschneiden, wäre kontraproduktiv. Hier entlastet der Verzicht auf die Erhebung der Gewerbesteuer zudem nur die Banken, die Energiewirtschaft und Großbetriebe. Auf Dauer sollten die West/Ost-Transfers abgebaut sowie die Städte und Gemeinden der neuen Bundesländer in die Lage versetzt werden, eigenständig wirtschaften zu können. Notwendig ist es auch, die Effektivität der Verwaltung - speziell in den neuen

Bundesländern - zu überprüfen. Leistungsverzicht darf kein Tabu sein, wenn private Träger Leistungen mit gleicher oder höherer Effizienz und Effektivität erbringen können.

Auch der DIHT fordert die Kommunen auf, angesichts weiterhin leerer Kassen effizienter zu wirtschaften. Die Städte und Gemeinden sollten notwendige von überflüssigen Aufgaben trennen, Leistungen delegieren oder privatisieren und die verbleibenden kommunalen Kernaufgaben mit einem minimalen Input erledigen. Das Beispiel Frankfurt zeigt nach Auffassung des DIHT, daß das Festhalten an der Gewerbesteuer keine Garantie für eine günstige Finanzlage bietet. Vielmehr verdanken finanziell gesunde Gemeinden ihre Situation einer prosperierenden Wirtschaft und nicht der Existenz der Gewerbesteuer. Demgegenüber sehen kommunalpolitische Vertreter in Frankfurt ein Beispiel dafür, wie die Ansprüche von Unternehmen an eine häufig überdimensionierte regionale Infrastruktur in der Vergangenheit den Weg in die Überschuldung vorbereitet haben. Feststeht, daß die deutsche Volkswirtschaft leistungsstarke Gemeinden braucht, die über das Infrastrukturangebot die Standortqualität erhalten und steigern. Dementsprechend sehen SPD-Politiker, aber auch Unternehmer in der Gewerbesteuer keinen einseitigen Standortnachteil für deutsche Betriebe, denn zweifellos finanzieren die Gemeinden mit diesen Steuereinnahmen auch das für die Wirtschaft wichtige hohe regionale Infrastrukturniveau.

Wichtig ist, daß die neuen Bundesländer mittelfristig wirtschaftliche Eigenständigkeit erlangen, und daß der auf Dauer nicht aufrecht zu erhaltende West-Ost-Transfer abgebaut wird. Für dieses Ziel und speziell bei der Neuordnung des kommunalen Finanzsystems müssen alle Gebietskörperschaften bereit sein, Verzicht zu üben und gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Ein Patentrezept hierfür existiert nicht. Weitere Erhöhungen von Steuern oder Schulden stellen keine sinnvollen Alternativen dar. Unverzichtbar sind Kooperation und Kommunikation aller beteiligten Gruppen bei der Suche nach neuen Konzepten. Für die Gemeinden heißt das auch, daß die ersten Schritte der Reform und der Aufgabenkritik in den Verwaltungen konsequent fortgesetzt werden müssen. Dabei zwingt der Druck fehlenden Geldes die Kommunen zu verstärkten Rationalisierungsmaßnahmen, weil nur so radikalere Entscheidungen - wie die Schließung von Theatern, Bibliotheken und Schwimmbädern - vermieden werden können.

Es besteht ein breiter Konsens darüber, daß eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen heute dringender denn je notwendig ist. Über den komplexen Reformbedarf werden Bund, Länder und Kommunen wegen der unterschiedlichen Interessenlagen aber nur schwer eine Einigung erzielen. Es geht nicht um einen Streit um Finanz- und Finanzierungsanteile der verschiedenen staatlichen Ebenen, sondern um eine umfassende Strukturreform. Notwendig erscheint es, daß das den Städten und Gemeinden grundgesetzlich garantierte Recht auf Selbstverwaltung ergänzt wird durch

eine verfassungsmäßige Absicherung der Finanzautonomie. Diese sollte gewährleisten, daß die kommunalen Einnahmen in angemessenem Ausmaß eigenverantwortlich gestaltbar sind.

Hinzu kommen muß eine Konnexität von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzkompetenz. Dementsprechend dürfen Bund und Länder grundsätzlich nicht in der Lage sein, weiterhin bedenkenlos Entscheidungen zu Lasten der kommunalen Kassen zu treffen. Vielmehr muß die Übertragung von Aufgaben auf Städte und Gemeinden auch jeweils finanziell abgesichert werden. Dies würde bei Bund und Ländern sicher auch zu einem sparsameren Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln führen. Zahlreiche Beispiele belegen, daß die kommunale Ebene bereit und in der Lage ist, mit erheblichen Eigenanstrengungen zur Lösung der Finanzkrise beizutragen. Dabei müssen bei den Ansprüchen und Aufgaben, die von der öffentlichen Hand und den Bürgern während der wirtschaftlich günstigeren Zeiten immer weiter hochgeschraubt wurden, Abstriche gemacht werden. Mit einer Entspannung der kritischen Situation unserer Städte und Gemeinden ist nur dann zu rechnen, wenn an die Stelle von Aufgabenverlagerungen die Strategie des Aufgabenverzichtes tritt.

Tagungsleitung

Brigitte Schulte, MdB

Vorsitzende des Gesprächskreises Kommunalpolitik der SPD-Bundestagsfraktion, Bonn

Referenten

Dr. Lothar Böckels

Kämmerer der Stadt Düren

Dr. Jürgen Fiedler

Ministerialdirigent, Leiter der Unterabteilung V A "Finanzbeziehungen zu den Ländern und Gemeinden, Staatsrecht" im Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Peter Kaminski

Bürgermeister, Beigeordneter für Finanzen der Stadt Leipzig

Dr. Klaus Rauen

Oberbürgermeister der Stadt Halle (Saale)

Wolfgang Schaefer

Minister der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Dr. Dieter Vesper

wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Teilnehmer der Podiumsdiskussion

Dr. Jürgen Fiedler

Ministerialdirigent, Leiter der Unterabteilung V A "Finanzbeziehungen zu den Ländern und Gemeinden, Staatsrecht" im Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Karl Gertler

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Landkreistages Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Friedrich-Wilhelm Heinrichs

Geschäftsführendes Präsidialmitglied beim Deutschen Städte- und Gemeindebund, Düsseldorf

Peter Kaminski

Bürgermeister, Beigeordneter für Finanzen der Stadt Leipzig

Georg Rieger

Referent in der Abteilung "Finanzen und Steuern" des Deutschen Industrie- und Handelstages, Bonn

Wolfgang Schaefer

Minister der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Brigitte Schulte, MdB (Diskussionsleitung)

Vorsitzende des Gesprächskreises Kommunalpolitik der SPD-Bundestagsfraktion, Bonn

Konferenzplanung und -organisation

Thomas Franke, Ilona Reuter, Karl-Hans Weimer

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik, Bonn

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forschungsinstitut
Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149
D-53170 Bonn
Telefon: 0228/883 225
Telefax: 0228/883 625

Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse"

Bisher erschienen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 1
Ökologische Modernisierung der Energieversorgung der DDR
Ziele, Instrumente, Kooperationsmöglichkeiten
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 2
Das neue Steuersystem für die DDR
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 3
Modernisierung der Wirtschaft in der DDR am Beispiel des alten Industrieraumes Chemnitz
Erfordernisse und Möglichkeiten
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 4
Mecklenburg-Vorpommern - Wege in eine bessere wirtschaftliche Zukunft

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 5
Strukturwandel und Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern
Wirtschaftspolitische Perspektiven nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 6
Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaftsförderung - Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 7
Die Sanierung der Elbe als Aufgabe deutscher und europäischer Umweltpolitik
Programme, Instrumente und Kooperationen im Gewässerschutz

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 8
Wohnungsnot - Eine unendliche Geschichte?
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 9
Modernisierung der Telekommunikation in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 10
Die Zukunft der Landwirtschaft in Brandenburg

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 11
Die Zukunft selbst gestalten: Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in der Phase der wirtschaftlichen Neuordnung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 12
Grundlinien künftiger Tarifpolitik in den neuen Bundesländern
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 13
Arbeitsmarktprobleme und Qualifizierungserfordernisse in den fünf neuen Bundesländern
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 14
Zukunft des Stadtverkehrs in den neuen Bundesländern
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 15
Wirtschaftsförderungsprogramme und -instrumente von EG, Bund, Ländern und Kommunen
 Umsetzung in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 16
Zwischen Müllfluten und Altlasten
 Probleme und Perspektiven der Abfallwirtschaft in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 17
Qualifizierungsoffensive Ost
 Kein Allheilmittel, aber wichtige Weichenstellung für eine neue berufliche Zukunft

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 18
Von der Kommandowirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft
 Transformations- und Integrationsprobleme in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 19
Chemiestandort Ostdeutschland
 Struktur- und industriepolitischer Handlungsbedarf zur wirtschaftlichen und ökologischen Sanierung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 20
Tourismus an der Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns
 Wirtschaftliche, beschäftigungspolitische und ökologische Aspekte

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 21
Wege zum Aufschwung am Arbeitsmarkt
 Berufliche Neuorientierung durch Weiterbildung, Umschulung und Arbeitsbeschaffung in Mecklenburg-Vorpommern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 22
Investitionsförderung in Ostdeutschland

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 23
Dezentrale Energieversorgung in Ostdeutschland
 Entwicklungsstand und Perspektiven

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 24
Zwischen Markt und Sozialer Frage - Wohnen in den neuen Ländern
 (Restbestand)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 25
Rettungsanker Osthandel?
 Zur Bedeutung der osteuropäischen Exportmärkte für die Unternehmen in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 26
Finanzierung der deutschen Einheit
 Ansätze zur Neuordnung des Finanzausgleichs und zur Verbesserung der Politik der Treuhandanstalt

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 27
Qualifizierungsangebote in Ostdeutschland
 Strukturen - Qualität - Bedarf - Wirksamkeit

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 28
Euroregion Nelsse
 Grenzüberschreitende Kooperation im deutsch-polnisch-tschechischen Dreiländereck
 (Restbestand)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 29
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - Brücke zu neuen Arbeitsplätzen in Ostdeutschland?

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 30
Der Wirtschaftsstandort "Neue Bundesländer"

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 31
Wismut und die Folgen des Uranbergbaus

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 32
Auswirkungen der Wiedervereinigung auf den Industriestandort Deutschland

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 33
Chancen und Gefahren der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 34
Stadtentwicklung in den Neuen Bundesländern
 Entwicklungspotential, Investitionsprojekte und Flächennutzung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 35
Innovationsstandort Deutschland

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 36
Umweltschutz als Standortfaktor

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 37
25 Jahre Stabilitätsgesetz: Überlegungen zu einer zeitgerechten Ausgestaltung der Stabilitäts- und Wachstumspolitik

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 38
Kommunale Wirtschafts- und Technologieförderung in ostdeutschen Grenzregionen: das Beispiel Vorpommern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 39
Textilstandort Ostdeutschland
 Zukunftsperspektiven für die Textil- und Bekleidungsindustrie in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 40
Sanierung und Aufbau der ostdeutschen Industrie: Die Verantwortung der Treuhandanstalt

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 41
Chancen und Grenzen der Wohneigentumsbildung in den neuen Bundesländern
 Bestandspolitik und Neubauförderung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 42
Trendwende im Güterverkehr?
 Perspektiven für eine neue Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 43
Die Zukunft des Tourismus in Thüringen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 44
Aktivierung und Umnutzung ehemaliger Industrie- und Gewerbeflächen
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 45
Sozialverträgliche Sanierung ostdeutscher Innenstädte
 Konsequenzen für die Versorgung mit Wohnraum und Gewerbeflächen
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 46
Wohnungspolitik für Ostdeutschland
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 47
Die Kontroverse um Maastricht: Eine neue Wirtschaftsverfassung für Europa?
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 48
Die deutschen Eisenbahnen vor einem Neubeginn
 Gelöste Sanierungsaufgaben und notwendige Ergänzungen der Bahnstrukturreform
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 49
Zwischen kommunaler Energiewirtschaft und Braunkohlenverstromung
 Entwicklungslinien für die Energieversorgung in Ostdeutschland
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 50
Was wird aus den Plattenbausiedlungen?
 Chancen für die Entwicklung großer Neubaugebiete in Ostdeutschland

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 51
Tourismus in ländlichen Regionen Brandenburgs
 Konzepte und Perspektiven zwischen regionaler Wirtschaftsentwicklung, Umwelt- und Sozialverträglichkeit

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 52
Neue und innovative Formen der Flächen- und Raumschließung in den Städten der neuen Bundesländer
 Nutzungsintensivierungen auf kommunalen Flächen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 53
Privatisierung von Wohnungen in den neuen Bundesländern
 Potentiale, Konflikte und Modellvorhaben

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 54
Ökologistik - Güterverkehr im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 55
Technologie- und Gründerzentren in der Bundesrepublik Deutschland
 Eine Zwischenbilanz
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 56
Industrieforschung in den neuen Bundesländern - Perspektiven, Herausforderungen und Förderungsmöglichkeiten

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 57
Wohnungspolitische Konzepte für Ostdeutschland auf dem Prüfstand
 Umsetzungsstrategien und Erfahrungen vor Ort

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 58
Freie Fahrt für freie Bürger?
 Elemente einer rationalen Autonutzung in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 59
Mieten in Ostdeutschland
 Zwischen Instandsetzungstau und Mieterinteressen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 60
Sanierung und Rekultivierung im Lausitzer Braunkohlenrevier
 Ökologische Ziele und wirtschaftliche Chancen
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 61
Strategische Wettbewerbs- und Technologiepolitik in einer globalen Marktwirtschaft
 Skizze für ein neues Modell Deutschland

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 62
Eine Region im Umbruch
 Perspektiven für Beschäftigung, Wachstum und Strukturpolitik im Raum Stuttgart

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 63
Städtebauliche Investitionsmöglichkeiten auf ehemaligen Militärfeldern in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 64
Produktionsverlagerungen in mittel- und osteuropäische Staaten
 Chancen und Gefahren

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 65
Innovative Technologien für den ruhenden Verkehr in Stadtzentren und verdichteten Wohngebieten

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 66
Ökologische Steuerreform
 Konzepte, Rahmenbedingungen, Konfliktfelder und Auswirkungen einer ökologischen Ausgestaltung des Steuersystems

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 67
Regionalisierung des Nahverkehrs
 Eine Herausforderung an Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 68
Langzeitarbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 69
Herausforderung Technologietransfer
 Schwerpunkt Neue Bundesländer

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 70
Wirtschaftliche Chance Umweltschutz
 (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 71
Hoffnungsträger Mittelstand
 Entwicklung und Perspektiven in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 72
Risikokapital für junge Technologieunternehmen
 Erfahrungen und neue Möglichkeiten

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 73
Entwicklungsprobleme junger technologieorientierter Unternehmen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 74
Weg zur Reform der Kommunalverwaltung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 75
Europäische Einheitswährung
 Maastricht fehlt die ökonomische Dimension

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 76
Konversionsmanagement
 Abrüstungsfolgen und Bewältigungsstrategien

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 77
Reform der Wohngeldumsförderung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 78
Macht der Banken

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 79
Stärkung der Kernstädte
 -Stadtverkehr und Cityhandel-

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 80
Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig Qualifizierte

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 81
Neue Akzente in der Arbeitszeitdebatte

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 82
Die fahrradfreundliche Stadt: Eine lösbare Aufgabe der Kommunalpolitik

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 83
Gemeinden in der Finanzkrise
Ursachen, Reformkonzepte, Konflikte