

Städtische Finanzen unter dem Druck von Bund und Ländern

Günter Samtlebe, geboren 1926 in Dortmund-Schuren, ist seit 1947 Mitglied der IG Metall. Nach abgeschlossener Verwaltungsausbildung und abgeleistetem Kriegsdienst arbeitete er zunächst als Hüttenarbeiter, besuchte anschließend die Sozialakademie in Dortmund. Nach einjähriger Tätigkeit beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB war er als Abteilungsdirektor bei den Hoesch-Hüttenwerken beschäftigt, wurde 1973 zum Oberbürgermeister der Stadt Dortmund gewählt und ist Vorsitzender der sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik sowie seit 1983 Präsident des Deutschen Städtetages.

Beispiellose städtische Haushaltskonsolidierung

Die Städtischen Finanzhaushalte stehen seit einigen Jahren unter starkem Konsolidierungsdruck. Stärker noch als Bund, Länder und die Gesamtheit der Kommunen sehen sich die Städte gezwungen, ihre Defizite, die auf äußere Einflüsse zurückgehen, zu bereinigen.

Auf der einen Seite griffen sie zu einschneidenden Sparmaßnahmen quer durch das gesamte städtische Leistungsangebot und tätigten insbesondere einen beispiellosen Einbruch in ihre Investitionstätigkeit, um ihre Ausgaben zu verringern. Auf der anderen, der Einnahmeseite, waren die Städte zur Ausschöpfung noch vorhandener Gebührenerhöhungsspielräume und - allerdings regional in sehr unterschiedlichem Maße - zur Anhebung der Realsteuerhebesätze bis an die Grenze der Belastbarkeit und der Akzeptanz der Betroffenen gezwungen.

Trotz dieser die Substanz der städtischen Aufgabenerfüllung gefährdenden Maßnahmen sind immer noch viele, insbesondere strukturschwache Städte nicht in der Lage, in ihren Verwaltungshaushalten die Mittel für den Schuldendienst zu erwirtschaften, wie dies das kommunale Haushaltsrecht vorschreibt. Die Städte haben aber durch ihre restriktive Haushaltswirtschaft eine deutliche Reduzierung des gesamten kommunalen Finanzierungsdefizits ermöglicht. Dabei mußten Fehlentwicklungen in Kauf genommen werden, deren Korrektur nun vordringlich ist. Der Preis für den Abbau der Defizite in den städti-

sehen Haushalten war der Aufbau von „Sachdefiziten“ bei der Erfüllung städtischer Aufgaben. Es ist höchste Zeit, das Steuer herumzureißen.

Verantwortlich für die Finanzkrise der Städte waren - neben der stärksten und längsten Konjunkturkrise der Nachkriegszeit - insbesondere der Verfall der städtischen Steuereinnahmen, die zum Teil massiven Kürzungen staatlicher Zuweisungen und die weit überproportional steigende Sozialausgabenbelastung.

Während die Städte durch eigene Kraftanstrengungen versuchen, ihre Haushalte nachhaltig zu konsolidieren, werden die Erfolge ihrer Bemühungen vielfach durch Bund und Länder wieder zunichte gemacht, sei es durch gesetzgeberische Eingriffe in die Gemeindesteuern oder durch Abwälzung von Konsolidierungslasten auf die Gemeindeebene.

Fortgesetzte Eingriffe in die Gewerbesteuer

Der Verfall der städtischen Steuereinnahmen ist insbesondere auf die nicht enden wollende Kette von Eingriffen des Bundesgesetzgebers in die Gewerbesteuer seit Mitte der siebziger Jahre zurückzuführen. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer und die Zahl der Gewerbesteuerzahler wurden in den vergangenen Jahren durch wiederholte Eingriffe des Gesetzgebers massiv eingeschränkt bzw. reduziert. In kurzen Abständen erfolgten:

- Anhebungen des Freibetrages für den Gewerbeertrag in den Jahren 1975, 1978, 1980 bis auf 36000 DM,
- Anhebungen des Freibetrages für das Gewerbekapital in den Jahren 1978 und 1981 auf nunmehr 120000 DM,
- die Kürzung der Hinzurechnungen für Dauerschuldzinsen und Dauerschulden bei der Gewerbeertrag- bzw. Gewerbekapitalsteuer um 40 Prozent ab 1983 und 50 Prozent ab 1984, nachdem bereits 1981 ein Freibetrag von 50000 DM für die Hinzurechnung von Dauerschulden bei der Gewerbekapitalsteuer eingeführt worden war,
- vor allem aber - als folgenschwerster Eingriff - die Abschaffung der Lohnsummensteuer ab 1980, nachdem bereits 1978 ein Freibetrag von 60000 DM eingeführt worden war.

Zu diesen gravierenden Eingriffen kommen weitere Entlastungsmaßnahmen für die Wirtschaft, wie z. B. Abschreibungsverbesserungen, die ebenfalls zu Gewerbesteuerverlusten führten. So werden die steuerlichen Maßnahmen der Begleitgesetze zum Bundeshaushalt 1984 allein bei der Gewerbesteuer zu unmittelbaren gemeindlichen Verlusten von über 300 Mio. DM führen, bereits

im Jahr 1985 sogar zu Verlusten über eine halbe Mrd. DM. Da der Bundesgesetzgeber der Forderung des Deutschen Städtetages nach vollem und unmittelbar wirkendem Ausgleich durch Senkung der Gewerbesteuerumlage nicht gefolgt ist, sind die gesamten kommunalen Einnahmeverluste aus diesen Begleitgesetzen noch deutlich höher (1985 bereits voraussichtlich über 750 Mio. DM, 1986 fast 900 Mio. DM).

Dies alles hat dazu geführt, daß die Gewerbesteuereinnahmen der Städte und Gemeinden in zunehmendem Maße von der konjunkturellen Entwicklung und der Ertragslage eine immer geringer werdenden Zahl großer und größerer Gewerbebetriebe abhängig geworden sind. Darunter hat die für die gemeindliche Aufgabenerfüllung notwendige Stetigkeit der Einnahmeentwicklung außerordentlich gelitten. Dies zeigen die in den letzten Jahren zum Teil sehr starken Rückgänge der Gewerbesteuereinnahmen in vielen Städten.

Besonders problematisch sind die Eingriffe in die Gewerbesteuer wegen der sehr unterschiedlichen Auswirkungen in den einzelnen Städten und Gemeinden. Viele, vor allem strukturschwache Städte haben dadurch weit überdurchschnittliche Verluste zu beklagen. Besonders negativ ist dabei die Abschaffung der Lohnsummensteuer zu bewerten, weil sie gerade strukturschwachen Städten und Gemeinden einen bedeutenden und stabilisierenden Bestandteil ihrer Gewersteuerbasis entzogen hat. Positive Beschäftigungseffekte konnten daher in den betroffenen Städten nicht mehr initiiert werden - dies zeigen z. B. die nach wie vor weit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten im Ruhrgebiet. In Nordrhein-Westfalen wurden die negativen Wirkungen der Lohnsummensteuerabschaffung erst im vergangenen Jahr voll wirksam, als der vom Land für 3 Jahre in Höhe von gut einer halben Mrd. DM jährlich gewährte Spitzenausgleich für ehemalige Lohnsummensteuerstädte entfiel.

Ähnlich unterschiedliche Wirkungen haben die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1983 beschlossenen Kürzungen der Hinzurechnungen für Dauerschuldzinsen und Dauerschulden. Obwohl für die Gesamtheit aller Städte und Gemeinden ein Ausgleich durch Senkung der Gewerbesteuerumlage gewährt worden ist, hat der Deutsche Städtetag diese Hinzurechnungskürzungen u. a. deshalb abgelehnt, weil der finanzielle Ausgleich für die individuellen Verluste vieler Städte und Gemeinden dadurch nicht erreicht werden kann. Die Hinzurechnungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen leisten - wie seinerzeit die Lohnsummensteuer - in den einzelnen Städten und Gemeinden einen sehr unterschiedlichen Beitrag zum Gewerbesteueraufkommen.

Berechnungen auf der Basis der von einzelnen Städten zur Verfügung gestellten Daten haben gezeigt, daß zum Teil trotz Ausgleichsmaßnahme per Saldo jährliche Verluste in der Größenordnung zweistelliger Millionenbeträge bzw. von annähernd bis zu 20 Prozent der Gewerbesteuereinnahmen verbleiben. Dies gilt vor allem für strukturschwache Städte und Gemeinden, die überwiegend bei der Lohnsummensteuerabschaffung schon zu den Verlierern gehörten. Trotz der unverkennbar negativen Folgen der Lohnsummensteuerabschaffung hat man sich erneut für einen Gewerbesteuerergriff mit ähnlichen Auswirkungen entschieden.

Diese substantiellen Eingriffe in die Gewerbesteuer werden aus der Sicht der Städte so negativ bewertet, weil diese immer noch wichtigste städtische Einnahmequelle dadurch unter immer stärkeren „Beschüß“ geraten ist. Insbesondere die Wirtschaftsverbände und die FDP lassen keinen Zweifel daran, daß sie die Gewerbesteuer nun endgültig für „abschußreif“ halten und ihre Abschaffung in den kommenden Jahren ausdrücklich zu betreiben beabsichtigen. Daran ändert auch die Zusage der gegenwärtigen Bundesregierung nichts, daß in dieser Legislaturperiode keine weiteren Eingriffe in die Gewerbesteuer vorgenommen werden sollen. Im übrigen hat diese Zusage die Bundesregierung nicht daran gehindert, gleichzeitig im Rahmen der Haushaltsbegleitgesetze 1984 erneut Maßnahmen zu ergreifen, die zu beträchtlichen Gewerbesteuermindereinnahmen führen. Ohne jegliche Polemik ist festzustellen, daß der Bund durch seine Gesetzgebung die Wirtschaft auf Kosten der Kommunen erheblich belastet. Damit unterläuft er gleichzeitig seine eigene Politik, weil er dem größten öffentlichen Investor die Möglichkeit genommen hat, mit sinnvollen städtischen Investitionen zur Wirtschaftsbelebung beizutragen.

Städtische Verluste beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Eingriffe des Bundesgesetzgebers wirken sich um so negativer auf die Städte aus, als diese immer wieder gleichzeitig mit beträchtlichen Verlusten bei ihrem Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer konfrontiert werden. Die Verluste der großen und größeren Städte beruhen vor allem auf den Umverteilungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, die in der Regel alle drei Jahre auf der Basis einer jeweils neuen Lohn- und Einkommensteuerstatistik vorgenommen werden. Dabei kommt es regelmäßig zu beträchtlichen Einnahmeumschichtungen vornehmlich zu Lasten der großen Kernstädte und zugunsten ihrer unmittelbaren Umlandgemeinden, ohne daß damit gleichzeitig entsprechende Aufgabenverlagerungen verbunden wären. Vielmehr partizipieren die Umlandgemeinden nach wie vor an der Infrastruktur der Kernstädte. Für das kommende Jahr und im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum

noch einmal im Jahr 1988 stehen wiederum derartige massive Umschichtungen an.

Zu diesen Verlusten treten immer wieder Mindereinnahmen aufgrund einkommensteuerrechtlicher Entlastungsmaßnahmen, wie sie seit Mitte der siebziger Jahre mehrfach erfolgt sind und auch für 1986 beabsichtigt werden. Von diesen ständigen Entlastungsmaßnahmen, die primär einen temporären Verzicht auf progressionsbedingte „heimliche Steuererhöhungen“ darstellen sollen, sind die Städte und Gemeinden unmittelbar mit ihrem Anteil von 15 Prozent an der Lohn- und Einkommensteuer betroffen, ebenso wie sie an progressionsbedingten Mehreinnahmen dieser Steuer teilhaben. Hinzu kommen mittelbare Wirkungen über den allgemeinen Steuerverbund im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche der Länder. Besonders problematisch werden derartige einkommensteuerliche Entlastungsmaßnahmen für die Städte dann, wenn sie mit anderen Einnahmeverlusten und Mehrbelastungen auf der Ausgabenseite zusammentreffen.

Derartige einkommensteuerliche Entlastungsmaßnahmen führen auch dann zu Schwierigkeiten, wenn die Finanzierungslasten nicht im gleichen Verhältnis verteilt werden wie die Einnahmen aus dieser Steuer. Dies wäre z. B. der Fall, wenn man sich für eine Teilkompensation der für 1986 geplanten Entlastungen, z. B. durch eine Mehrwertsteuersatzanhebung, entschließen sollte, ohne daß zusätzliche Ausgleichsmaßnahmen zugunsten der Städte und Gemeinden vorgenommen würden. Bei dem gegenwärtig in der Diskussion befindlichen Entlastungsvolumen würden die Kommunen mit Einnahmeverlusten von jährlich 5 - 6 Mrd. DM konfrontiert, wenn auf jeglichen Ausgleich verzichtet würde. Das können die Städte nicht verkraften. Daran würde sich auch nichts Nennenswertes ändern, wenn Teilkompensationen vorgenommen würden, an denen die Städte keinen oder nur einen minimalen Anteil hätten. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat deshalb vor zu frühzeitigen und überdimensionierten Einnahmeverzichten gewarnt und gefordert, daß im Fall einer Teilkompensation der Mindereinnahmen die Städte und Gemeinden mit dem gleichen Anteil an den Ausgleichsmitteln beteiligt werden müssen, wie sie von den einkommensteuerlichen Entlastungen betroffen sind. Das sind - unmittelbare und mittelbare Anteile zusammengenommen - knapp 24 Prozent. Der Ausgleich der gemeindlichen Mindereinnahmen müßte durch unmittelbar wirkende Maßnahmen, d. h. durch Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden -z.B. beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer - erfolgen.

Prozyklische Kürzung staatlicher Zuweisungen

Die sich zuspitzende städtische Finanzkrise und insbesondere der tiefe Einbruch der Investitionen ist zu erheblichen Teilen auf die - allerdings in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlichen - Kürzungen der staatlichen Zuweisungen zurückzuführen. Es ist in den meisten Ländern in den letzten Jahren üblich geworden, die Konsolidierung der eigenen Haushalte primär durch Kürzungen bei den Zuweisungen an die Kommunen zu betreiben. Während sich die Länder für die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben weiterhin zunehmend Mittel zugestanden haben, wurden die Zuweisungen an die Kommunen absolut zurückgefahren.

Diese Diskrepanz war in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Auffällig ist, daß es auch bei dem Verhalten der Länder gegenüber ihren Kommunen ein tendenzielles Süd-Nord-Gefälle gibt. Während die Kommunen in den strukturstarke süddeutschen Ländern keine oder nur geringfügige Minderungen ihrer Zuweisungseinnahmen zu verzeichnen hatten, waren diese Einnahmen im Norden des Bundesgebietes bzw. in strukturschwächeren Ländern stärker rückläufig, was für die betroffenen Städte und Gemeinden deshalb so schwerwiegende Folgen hat, weil auch die eigenen Steuereinnahmen ein deutliches Süd-Nord-Gefälle aufweisen. Daß die besonders starken Zuweisungskürzungen in strukturschwächeren Ländern nicht allein ein Effekt der ungünstigeren Finanzsituation auch dieser Länder ist, zeigt sich z. B. daran, daß hier teilweise nicht nur die Zuweisungen an die Kommunen überdurchschnittlich stark zurückgefahren, sondern gleichzeitig die Ausgaben für die eigenen Länderaufgaben überdurchschnittlich stark erhöht wurden.

Obwohl im laufenden Jahr 1984 die staatlichen Zuweisungen nach Jahren des Rückgangs erstmals wieder erhöht werden, bleiben die gesamten Zuweisungseinnahmen der Kommunen 1984 weiter hinter denen von 1980 zurück. Die Investitionszuschüsse des Staates übersteigen heute kaum die von Mitte der siebziger Jahre. Ob das Zuweisungsverhalten der Länder in diesem Jahr als Tendenzwende zum Positiven bewertet werden kann und ob die Kommunen in den kommenden Jahren wieder mit stärkeren Zuwächsen der staatlichen Zuweisungen rechnen können, erscheint nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre zweifelhaft.

Überdurchschnittlich zunehmende Sozialausgabenbelastung

Für die zugespitzte städtische Finanzsituation ist der überdurchschnittliche Anstieg der Sozialausgaben eine der Hauptursachen. Die sozialen Leistungen sind seit Jahren die Ausgabenart mit den höchsten Zuwachsraten in den kom-

munalen Verwaltungshaushalten. Dies ist vor allem auf die stark zunehmende Sozialhilfebelastung der Kommunen für Pflegefälle in Heimen zurückzuführen. Aber auch die hohe Arbeitslosigkeit hat bei den Kommunen zu zusätzlichen Sozialhilfeleistungen geführt. Wiederholte Leistungskürzungen des Bundesgesetzgebers bei der Arbeitslosenunterstützung haben dazu entscheidend beigetragen.

Vor allem die Maßnahmen der „Operation '82“ des Bundes haben im Jahr 1982 zu einer überdurchschnittlichen Steigerung der laufenden Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen um fast 20 Prozent, bei zahlreichen Städten sogar um mehr als ein Viertel, teilweise um über 40 Prozent gegenüber dem Niveau von 1981 geführt.

Ähnliches gilt für das Jahr 1983, wenn auch nicht in dem Maße wie 1982. Auch im vergangenen Jahr sind die laufenden Sozialhilfeleistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt überdurchschnittlich gestiegen, nach einer Umfrage bei Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages um rund 14 Prozent.

Die Folge: Beispielloser Investitionseinbruch

Der Verfall der städtischen Steuereinnahmen, die prozyklische Kürzung staatlicher Zuweisungen und die zunehmende Sozialausgabenbelastung — für all dies zeichnen primär Bund und Länder verantwortlich - haben seit 1980 zu einem beispiellosen Einbruch in die kommunalen Investitionen geführt. Im Bundesdurchschnitt lagen die Sachinvestitionen der Kommunen im vergangenen Jahr nominal um rund ein Viertel bzw. 10 Mrd. DM unter dem Niveau von 1980. Real, also preisbereinigt, sind sie inzwischen auf einem absoluten Tiefpunkt angekommen. So liegen die realen kommunalen Bauinvestitionen gegenwärtig um etwa 15 Prozent unter dem Tiefpunkt im Jahre 1977. In vielen Städten und Regionen war dieser Investitionseinbruch zum Teil noch viel stärker ausgeprägt.

Für das laufende Jahr 1984 erwarten die kommunalen Spitzenverbände zwar keinen weiteren Rückgang der kommunalen Sachinvestitionen, sondern einen leichten Wiederanstieg etwa in Höhe der zu erwartenden Preissteigerungen. Real läuft dies aber auch auf ein Verharren auf dem absoluten Tiefpunkt hinaus. Dies ist angesichts dringender städtischer Investitionsbedarfe vor allem in Schwerpunktbereichen wie Ver- und Entsorgung, Stadterneuerung, Wohnungsmodernisierung, Wohnumfeldverbesserung oder Umweltschutz bei gleichzeitig zunehmenden und zum Teil seit Jahren aufgestauten Ersatzbedarfen zu wenig.

Fazit

Insbesondere bei der Bauunterhaltung und bei den Investitionen kann - nach den realen Rückgängen der vergangenen Jahre - eine Kurskorrektur im städtischen Konsolidierungsprozeß ohne Schaden für die städtische Infrastruktur, aber auch für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, nicht länger aufgeschoben werden. Viele Städte sind allerdings trotz fortgesetzter Sparmaßnahmen noch weit von der Möglichkeit einer solchen „Wende“ im Konsolidierungsprozeß entfernt.

Deshalb bedarf es aus städtischer Sicht der Korrektur von Fehlentwicklungen im geltenden Gemeindesteuersystem. Vor allem muß die an der örtlichen Wirtschaftstätigkeit anknüpfende städtische Steuerquelle wieder auf eine breitere Basis gestellt werden. Dies kann bei der heutigen Gewerbesteuer, z. B. durch Einbeziehung der freien Berufe in die Gewerbesteuerpflicht und Wiedereinbeziehung der Lohnsumme in die Bemessungsgrundlage dieser Steuer oder im Rahmen einer Neuordnung des Gemeindesteuersystems durch die Einführung einer neuen, mit Hebesatzrecht ausgestatteten Steuer, die an die örtliche Wirtschaftstätigkeit anknüpft, geschehen. Von den in der Diskussion befindlichen Modellen zur Neuordnung des Gemeindesteuersystems kommt nach Einschätzung des Deutschen Städtetages aber allenfalls eine gemeindliche Wertschöpfungssteuer nach dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium in Betracht. Ein abschließendes Urteil über diese Steuer kann allerdings nur auf der Basis von Modellberechnungen gefällt werden, wie sie der Deutsche Städtetag bisher vergeblich gefordert hat. Eine voreilige Verurteilung dieses Vorschlages, wie sie vor allem durch die Wirtschaftsverbände mit einseitigen und unsachlichen Argumenten vorgenommen wird, ist auf keinen Fall gerechtfertigt.

Vorrang für die künftige Entwicklung der städtischen Finanzen besitzt zudem die Lösung des Problems „Sozialausgabenzuwachs“. Hierfür haben die kommunalen Spitzenverbände u. a. vorgeschlagen, daß das Pflegefallrisiko durch eine Pflegeversicherung übernommen wird und die finanzielle Verantwortung für die Arbeitslosigkeit als originäre Verpflichtung wieder vom Bund getragen werden muß. Die Kürzungen bei der Arbeitslosenunterstützung zu Lasten der städtischen Kassen können einfach nicht länger hingenommen werden.

Unabhängig von den Realisierungschancen der genannten Reformüberlegungen im Bereich des Gemeindesteuersystems und der Soziallasten muß es dringend zu einer nachhaltig verstärkten finanziellen Verantwortung der Länder gegenüber ihren Kommunen und insbesondere gegenüber ihren Städten kommen.