

Seitz, Helmut; Schwarting, Gunnar; Zimmermann, Horst; Frischmuth, Birgit

## Article

# Ist ein kommunales Konjunkturprogramm sinnvoll?

ifo Schnelldienst

### Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Seitz, Helmut; Schwarting, Gunnar; Zimmermann, Horst; Frischmuth, Birgit (2003) : Ist ein kommunales Konjunkturprogramm sinnvoll?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 08, pp. 3-13

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163898>

#### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

In seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 kündigte der Bundeskanzler unter anderem zinsgünstige Kreditprogramme für bestimmte kommunale Investitionsvorhaben an. Ist ein solches »kommunales Konjunkturprogramm« sinnvoll?

## Kommunales Konjunkturprogramm – ein reines Zinsverbilligungsprogramm

Die Kommunalinvestitionen in Westdeutschland stagnieren bereits seit Jahren und sind im vergangenen Jahr nochmals um nahezu 2% gegenüber dem Vorjahr 2001 gesunken. In Ostdeutschland sind die kommunalen Sachinvestitionsausgaben zwischenzeitlich im freien Fall und liegen – trotz erheblicher Transferleistungen im Rahmen des Soli I – nur noch 20% über denen der westdeutschen Kommunen, die im Jahr 1995 noch bei ca. 170% des Westniveaus lagen, siehe hierzu die Abbildung. In zwei bis drei Jahren dürften die Sachinvestitionsausgaben der ostdeutschen Kommunen kaum noch über denen von Westdeutschland, wenn nicht sogar spürbar darunter liegen. Dabei sei nochmals in Erinnerung gerufen, dass der Soli-II mit der Begründung, eine Infrastrukturlücke von mindestens 150 Mrd. € zu schließen, abgeschlossen wurde. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass sich die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen in den vergangenen sieben Jahren kaum verändert hat. Im Jahr 1995 erreichten die Ostkommunen ca. 41,9%, sieben Jahre später, im Jahr 2002, gerade einmal ca. 42,7% der Pro-Kopf-Steuererträge der Westkommunen. Auf der Ausgabenseite liegen – trotz massiver Entlastungspolitik am zweiten Arbeitsmarkt – die Aufwendungen für soziale Leistungen bereits bei nahezu drei Viertel der Aufwendungen in den Westländern, und im Personalbereich werden je Einwohner höhere Ausgaben getätigt als in den Westländern. Es steht somit nicht gerade gut um die Kommunalfinanzen und insbesondere um die kommunalen Investitionen in West- und mehr noch in Ostdeutschland.

\* Prof. Dr. Helmut Seitz ist Inhaber des Lehrstuhls für Makroökonomie an der Europa-Universität Frankfurt/Oder.

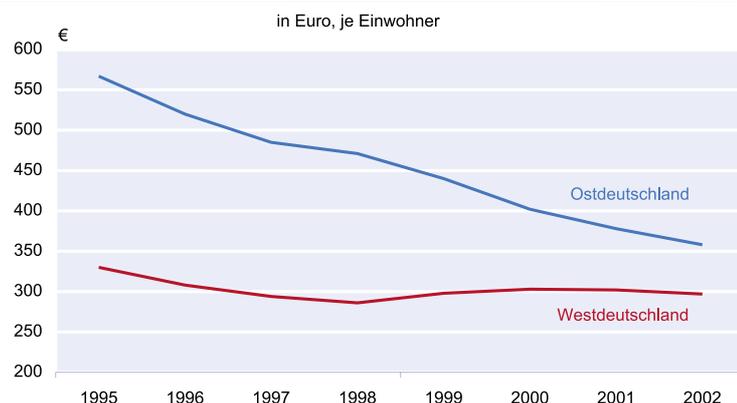
In seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 ging der Bundeskanzler in mehreren Punkten auf die Situation der Kommunen in Deutschland ein und versprach: »Wir werden aber auch die Finanz- und Investitionskraft der Kommunen nachhaltig stärken müssen.« Um diesem Versprechen Nachdruck zu verleihen, benannte er konkret fünf Einzelpositionen:

- Die Kommunen werden von ihrem Beitrag für die Finanzierung des Flutopferfonds befreit; eine Maßnahme, die angesichts der doch erheblich geringer als erwartet ausfallenden Finanzierungslasten mehr eine Selbstverständlichkeit als ein »Geschenk« der Bundesregierung an die Kommunen ist.
- Zweitens werden den Kommunen Mehreinnahmen von 1 Mrd. € (ca. 12 € je Einwohner) aus der Umsetzung des Steuervergünstigungsabbaugesetzes in Aussicht gestellt. Da dieses Gesetz zwischenzeitlich in erheblich abgespeckter Form verabschiedet wurde, werden hier den Kommunen nur noch wenige Cent je Einwohner verbleiben.
- Drittens wird den Kommunen zugesagt, dass sie ab dem 1. Januar 2004 von den Sozialhilfeausgaben für die ar-



Helmut Seitz\*

### Sachinvestitionen der Kommunen in Ost- und Westdeutschland seit 1995



Als Deflator wurde der Preisindex des Bruttoinlandsproduktes (Basisjahr 1995) verwendet.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

beitsfähigen Sozialhilfeempfänger entlastet werden. Zu diesem Versprechen sind noch viele offene Fragen zu klären. So wird seitens des Bundesfinanzministeriums im Kontext der »Gemeindefinanzreform« immer wieder betont, dass die Reform für den Bund finanzierungsneutral sein muss, d.h., wenn der Bund zusätzliche Lasten übernehmen soll, beansprucht er hierfür einen finanziellen Ausgleich. Außerdem ist noch unklar, was mit den nicht arbeitsfähigen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft mit einem arbeitsfähigen Haushaltsvorstand geschieht.

- Viertens wird vom Kanzler zugesichert, dass die geplante Reform des Gemeindesteuersystems zu einer Stabilisierung der Kommunaleinnahmen führt. Auch hier gibt es eine Reihe von offenen Fragen, die u.a. auch wiederum die föderale Verteilung der Finanzierungslasten betreffen.
- Beim letzten Vorschlag, der hier im Mittelpunkt der Diskussion stehen soll, handelt es sich um ein »kommunales Investitionsprogramm« mit einem Gesamtumfang von 7 Mrd. € für kommunale Investitionen (Sonderfonds »Wachstumsimpulse«). Weitere 8 Mrd. € sollen im Bereich der privaten Wohnungsbausanierung mobilisiert werden. Beide Programme werden von der Kreditanstalt für Wiederaufbau umgesetzt, wobei sich der Beitrag des Bundes auf Zinszuschüsse beschränkt.

Nach den Vorstellungen des Bundeskanzlers sollen im Rahmen des Programms »Wachstumsimpulse« insbesondere kommunale Investitionsmaßnahmen im Bereich Wasser, Abwasser und Abfallwirtschaft sowie bei der »sozialen Infrastruktur« – womit wohl an Bereiche wie Kitas und Schulen gedacht wird – durchgeführt werden. Die Zinsbelastungen für die Kommunen in strukturschwachen Regionen sollen nochmals günstiger gestaltet werden. Gedanklich ist das Programm als ein zweiseitiges Schwert konzipiert, das angebotsseitige Wirkungen mit Nachfrageimpulsen verbinden soll. Nach Angaben der KfW stellt der Bund zur Finanzierung des kommunalen Investitionsprogramms Mittel in Höhe von 480 Mill. € über einen Zeitraum von drei Jahren zur Verfügung, d.h. wir sprechen von Bundesmitteln, die in den nächsten drei Jahren bei jährlich ca. 2 € je Einwohner liegen. Die Bundesleistungen sollen weder durch Steuererhöhungen noch durch eine Ausweitung der Nettokreditaufnahme finanziert werden, d.h. es müssen entweder Umschichtungen im Bundeshaushalt vorgenommen werden (welche, das bleibt offen), oder Möglichkeiten zur Rückführung der Nettokreditaufnahme des Bundes dürften nicht ausgenutzt werden. Die Bundesregierung verbindet mit dem Programm die Erwartung, Gesamtinvestitionen in Höhe von ca. 21 Mrd. € anzuschieben und damit in den nächsten zwei bis drei Jahren jährlich ca. 150 000 Arbeitsplätze zu sichern.

Wir halten damit fest, dass es sich bei dem »Kommunalen Konjunkturprogramm« um ein reines Zinsverbilligungsprogramm für kommunale Infrastrukturprojekte handelt, bei dem es sich bezüglich der Beteiligung des Bundes um einen sowohl absolut als auch relativ geringen Betrag handelt. Die Erwartung zu hegen, dass sich mit diesem Programm bei einem Subventionswert von 2 € je Einwohner in den nächsten Jahren eine spürbare Belebung der kommunalen Investitionsaktivität, geschweige denn der Konjunktur, bewerkstelligen lässt, ist sicherlich völlig überzogen. Dies wird insbesondere dann schnell klar, wenn man die Größenordnungen betrachtet: Im Jahr 2001 haben die Größenordnungen in West und Ost Sachinvestitionsausgaben in Höhe von ca. 24,2 Mrd. € getätigt; ein Jahr später, im Jahr 2002, waren es ca. 23,6 Mrd. €. Im gleichen Zeitraum haben die Kommunen Steuermindereinnahmen im Jahr 2002 gegenüber dem Jahr 2001 in Höhe von ca. 1,6 Mrd. € (- 3,2%) hinnehmen und soziale Leistungen finanzieren müssen, die im Jahr 2002 um ca. 620 Mill. €, ein Plus von ca. 3%, höher waren als im Vorjahr. Die Mehrbelastungen aus Steuermindereinnahmen und höheren Sozialleistungen mit einem Gesamtvolumen von ca. 2,2 Mrd. € lassen sich nicht mit einem Zinssubventionsprogramm von jährlich 160 Mill. € über drei Jahre ausgleichen! Dies impliziert, dass es wohl kaum zusätzliche Investitionen, sondern bestenfalls Mitnahmeeffekte und ein zeitliches Verschieben von dringenden Investitionsmaßnahmen geben wird.

Daher stellt sich auch die Frage, ob die Einschränkungen bei den Investitionsbereichen auf Wasser, Abwasser und Abfall auf der einen Seite und der »sozialen Infrastruktur« auf der anderen Seite überhaupt sinnvoll sind. Die erste Gruppe von Infrastrukturmaßnahmen gehört zu den »klassischen« Gebührenhaushalten, so dass hier durch die Hintertür eher Gebührensubventionspolitik als Investitionspolitik betrieben wird. Der zweite Bereich, »soziale Infrastruktur«, ist i.d.R. ein extrem folgelastenintensiver Bereich. Es reicht nicht aus, Kindergärten, Schulen oder auch Altersheime zu bauen, es muss sichergestellt werden, dass sich die Gemeinden auch den Betrieb dieser Einrichtungen leisten können. Ist dies nicht gewährleistet, so unterbleiben Neuinvestitionen in diesem Bereich, und Investitionsmaßnahmen konzentrieren sich auf Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen.

Es ist auch zu bedenken, dass die angespannte Haushaltslage vieler Kommunen, gerade angesichts der sehr unsicheren Erwartungen im Hinblick auf die weitere konjunkturelle Entwicklung und die zukünftigen Steuereinnahmen, es schwierig macht, zusätzliche Kredite aufzunehmen, aber das ist erforderlich, um das Kreditprogramm der KfW in Anspruch nehmen zu können. Dies gilt gerade für die Kommunen in strukturschwachen Regionen, auch wenn diese noch so günstige Kredite angeboten be-

kommen. Damit dürften auch die Nachfragewirkungen des Programms auf die lokale Wirtschaft mehr als fraglich sein, zumindest dürften diese deutlich unter den Wunschvorstellungen der Bundesregierung liegen. Wenn, wie es auch zu erwarten ist, mit dem Programm keine zusätzlichen kommunalen Investitionen angeregt werden, bleiben auch die zusätzlichen Nachfragewirkungen auf das örtliche Handwerk und die Bauwirtschaft aus, und kein Handwerker oder Bauunternehmen wird wegen dieses Programms seine Beschäftigungspläne korrigieren.

### Die beste Hilfe – Umbau des Sozialstaats

Den Kommunen wäre deutlich mehr und besonders auch nachhaltig geholfen, wenn die Bundesregierung die in der Kanzlerrede vom 14. März 2003 angekündigten Maßnahmen zum Umbau unseres Sozialstaates mit Nachdruck umsetzen würde, da die angekündigten Reformen im Kern richtig und notwendig sind. Für die Kommunen sind hierbei zwei Bereiche von zentraler Bedeutung, die im Rahmen des Projekts »Gemeindefinanzreform« auf der Agenda stehen. Das betrifft die nachhaltige Verbesserung und Stabilisierung der kommunalen Steuereinnahmen und die Reform der Sozialhilfe. Allerdings wäre der gesamtgesellschaftliche Nutzen einer bloßen Verlagerung der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger in das Arbeitslosengeld II des Bundes wenig gewinnbringend, wenn damit nicht gleichzeitig eine deutliche Verbesserung (sprich Verschärfung) der Anreizsysteme verbunden ist. Gerade für die Kommunen ist es darüber hinaus wichtig, dass nicht nur der arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger, sondern auch die abhängigen Mitglieder seiner Bedarfsgemeinschaft in das Arbeitslosengeld II überführt werden. Wäre das nicht so, könnten sich die Verwaltungsaufwendungen in Zukunft sogar verdoppeln, da der arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger im Rahmen des Arbeitslosengeld II »verwaltet« wird, während die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft in der Sozialhilfe verbleiben, und außerdem wären die Entlastungswirkungen auf kommunaler Ebene deutlich geringer.

Betrachtet man somit das »Kommunale Konjunkturprogramm« der Bundesregierung vor dem Hintergrund der empirischen Fakten, der Größenverhältnisse und der Erfolgsaussichten, bleibt vom Programm nicht viel mehr als eine nette Medienwirksamkeit übrig. In den nächsten drei Jahren werden pro Jahr ca. 160 Mill. € vom Bundeshaushalt in ausgewählte Kommunalhaushalte »verlagert«. Eine nachhaltige Stärkung der kommunalen Investitionsaktivität ist nicht zu erwarten, so dass der ökonomische Sinn dieser Maßnahme zweifelhaft erscheint. Daher sollte man auch die Infrastrukturbereiche, für die diese Mittel eingesetzt werden können, möglichst breit definieren und insbesondere auch Gemeindestraßen, die Sanierung von

Schulen und sonstigen Einrichtungen, einschließlich der Modernisierung der Ausstattungen, in die Förderung mit aufnehmen. Je restriktiver man das Programm gestaltet, desto eher ist eine Verzerrung der Inanspruchnahme der Zinsverbilligungen durch »reiche« Kommunen zu erwarten, während »arme« Kommunen kaum die Möglichkeit haben, zusätzliche Maßnahmen, schon gar nicht im Bereich folgelastenträchtiger sozialer Einrichtungen, durchzuführen. Für die Kommunen sind die Zinssubventionen der Bundesregierung somit zumindest eine Teilkompensation für die Steuerausfälle, die sie infolge einer verfehlten Steuer-, Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung erleiden mussten. Zur Erreichung der gesteckten Ziele ist dieses Programm somit kaum sinnvoll, aber es ist auch nicht schädlich, sofern die Kommunen nicht dazu verleitet werden, sich durch das Zinsverbilligungsprogramm in folgelastenträchtige Abenteuer zu stürzen.



Gunnar Schwarting\*

## Konsequente Verstärkung der kommunalen Einnahmen notwendig

I.

In Zeiten konjunktureller Schwäche ist der Ruf nach einer aktiven Rolle des Staates nicht neu. Zu den gängigen Vorschlägen zählt dabei stets auch die Forderung nach einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen, die vor allem dazu dienen sollen, die Baukonjunktur anzukurbeln. Angesichts der Tatsache, dass die kommunalen Gebietskörperschaften seit jeher der Hauptinvestor der öffentlichen Hand sind, ist der Schritt zu einem »kommunalen Konjunkturprogramm« dann nicht mehr weit. Dabei geht es entweder um zusätzliche Investitionszuschüsse an die Kommunen oder – wie jetzt in der Regierungserklärung der Bundesregierung vom 14. März 2003 angekündigt – zinsgünstige Kreditprogramme für bestimmte kommunale Investitionsvorhaben. Tatsächlich hat es in der Vergangenheit bereits mehrfach derartige Initiativen gegeben; am bekanntesten sind wohl die Konjunkturbelebungsprogramme der Jahre 1974 und 1975.<sup>1</sup>

Auf den ersten Blick ist die Forderung nach einer Ausweitung der kommunalen Investitionstätigkeit mehr als berechtigt. Denn die kommunalen Investitionen befinden sich auf einem außerordentlich niedrigen Niveau. Verglichen mit dem Jahre 1992 liegen die Investitionsausgaben der Kommunen des Jahres 2001 um fast 30% niedriger; in realen Größen ist diese Entwicklung noch weitaus dramatischer. Für das Jahr 2002 erwartet der Deutsche Städtetag nach den vorläufigen Ergebnissen einen Rückgang von mehr als 2%; für 2003 wird (allerdings bereinigt um die Maßnahmen

zur Beseitigung der Flutschäden) sogar ein Einbruch von mehr als 10% prognostiziert.<sup>2</sup>

Eine deutliche Stärkung der kommunalen Investitionen ist indes nicht nur aus konjunkturellen Gründen angezeigt. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat in seiner regelmäßigen Berichterstattung zum kommunalen Investitionsbedarf bis 2009 kommunale Investitionen in einer Größenordnung von knapp 70 Mrd. € jährlich für notwendig erachtet; davon ist das aktuelle Investitionsvolumen mit – vom Deutschen Städtetag für 2003 geschätzten – 22,9 Mrd. € weit entfernt.<sup>3</sup>

Bemerkenswert ist in der Untersuchung des Instituts zudem die Feststellung, dass sich der Investitionsbedarf zu mehr als 60% auf den Ersatz bzw. die Sanierung bestehender Infrastruktureinrichtungen konzentriert. Kommunale Investitionen dienen damit ganz vorrangig dem Erhalt und der Modernisierung – nur begrenzt dem Ausbau der kommunalen Infrastruktur. Die in der Vergangenheit gegenüber konjunkturpolitisch begründeten Programmen zur Ausweitung der kommunalen Investitionen geäußerte Kritik, diese führten zu weiteren Folgekosten und damit zu neuen Haushaltsproblemen, hat insofern an Gewicht verloren.

II.

Das kommunale Haushaltsrecht enthält seit langem einen klaren Hinweis auf die Einbindung der Kommunen in die gesamtstaatliche Wirtschaftspolitik. Dort heißt es (z. B. in § 93 Abs. 1 Satz 2 GemO RhPf – ähnlich lautend aber auch in allen anderen Gemeindeordnungen), dass die Gemeinde bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat. Allerdings gibt das Haushaltsrecht keine spezifischen Hinweise, wie dieser Verpflichtung nachgekommen werden kann. Denn parallel dazu – in der rechtlichen Bedeutung auch prioritär – wird von den Kommunen eine stetige Aufgabenerfüllung und, noch bedeutsamer, ein ausgeglichener Haushalt verlangt. Diese Ziele widersprechen nachhaltig einer – konjunkturpolitisch motivierten – antizyklischen Haushaltsführung.

Dementsprechend kennt das kommunale Haushaltsrecht auch nur eine konjunkturpolitisch begründete Detailbestimmung, nämlich die Begrenzung der kommunalen Kreditaufnahme durch staatliche Verordnung (»Schuldendeckel«). Damit sollten in Zeiten einer möglichen konjunkturellen »Überhitzung« die kommunalen Ausgaben begrenzt werden. Von

\* Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Städtetag Rheinland-Pfalz, Mainz.

<sup>1</sup> Hierzu die kritische Analyse von R. Klein, Kommunale Aspekte der Konjunkturbelebungsprogramme 1974 und 1975, der Gemeindehaushalt 77/1976, S. 145 ff.

<sup>2</sup> Zu den Zahlenangaben vgl. Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages und die anlässlich einer Pressekonferenz des Deutschen Städtetages zu Jahresbeginn herausgegebene Prognose für das Jahr 2003.

<sup>3</sup> Vgl. in einer kurzen Zusammenfassung: M. Reidenbach, Kommunaler Investitionsbedarf bis 2009, Difu-Berichte 3/2001, S. 6 f.

dieser Möglichkeit ist indes nur einmal, 1973, Gebrauch gemacht worden; zudem ist die Bestimmung für die gegenwärtige Konjunkturlage nicht relevant – ob sie neue Bedeutung im Zuge eines Nationalen Stabilitätspaktes zur Sicherung der »Maastricht-Kriterien« gewinnen könnte, sei an dieser Stelle dahingestellt.

Trotz der rechtlichen Verpflichtung zu konjunkturgerechtem Verhalten haben sich die Kommunen in der Vergangenheit daher meist prozyklisch verhalten. Die Sicherung des Haushaltsausgleichs zwingt sie dazu, ihre Ausgaben in der Rezession den rückläufigen Einnahmen anzupassen. Dabei konzentriert sich die Konsolidierung in der Regel auf die haushaltswirtschaftlich flexibelsten Ausgabepositionen, die Investitionen und – im Hinblick auf die Auftragslage in der Bauwirtschaft und im Bauhandwerk mindestens ebenso bedeutsam – die Ausgaben für die bauliche Unterhaltung der kommunalen Infrastruktur. Eine eigenständig begründete Unterstützung der Konjunkturpolitik durch die Kommunen erfolgt de facto nicht, ist in Anbetracht der geschilderten haushaltswirtschaftlichen Zwänge auch nicht zu erwarten.

### III.

Kann nun ein kommunales Konjunkturprogramm dazu beitragen, die schwache Investitionstätigkeit der Kommunen zu beleben? Dazu ist es zunächst notwendig, einen Blick auf die Finanzierungsstruktur kommunaler Investitionen zu werfen. Grundsätzlich stehen den Kommunen für die Investitionsfinanzierung

- Überschüsse der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben (Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt – nach Abzug der planmäßigen Tilgung),
- Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen,
- Beiträge,
- Investitionszuweisungen/-zuschüsse des Staates und
- Kredite

zur Verfügung. Ein Konjunkturprogramm würde sich dabei – wie oben dargestellt – auf die beiden letztgenannten Finanzierungsarten konzentrieren.

Die tatsächlich zu beobachtende schwache und rückläufige kommunale Investitionstätigkeit im letzten Jahrzehnt ist indes nur Reflex auf die verschlechterten haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen in vielen Kommunen, namentlich den Städten. Viele Kommunen erwirtschaften im Verwaltungshaushalt keine Überschüsse, sondern weisen im Gegenteil hohe und steigende Defizite auf. Ihnen fehlt damit nicht nur die erste Säule der Investitionsfinanzierung – im Zuge des Genehmigungsverfahrens, das, außer in Nordrhein-Westfalen, in allen Bundesländern gilt, verlangen die Aufsichtsbehörden zudem, dass Veräußerungserlöse

gezielt zum Abbau von Defiziten eingesetzt werden. Damit bricht auch die zweite Finanzierungssäule in vielen Kommunen weg.

Beiträge stellen insoweit eine Besonderheit dar, als sie im Grundsatz nur für bereits getätigte Investitionen erhoben werden können; je weniger die Kommune investiert, umso weniger Beitragsansprüche kann sie dann auch erheben. Die Zuweisungen der Länder für die kommunale Investitionstätigkeit wiederum sind – ähnlich wie die Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt – von der Steuerentwicklung abhängig. Der Großteil dieser Mittel wird, zumindest in den alten Bundesländern, über den sog. Steuerverbund bereitgestellt. Dies besagt nichts anderes, als dass ein Land – vergrößert gesprochen – einen bestimmten Anteil seines Steueraufkommens für den kommunalen Finanzausgleich bereitstellt, aus dem dann auch die Investitionszuweisungen fließen. Die schwache Steuerentwicklung bei allen Gebietskörperschaften hat nun dazu geführt, dass in allen Bundesländern die Finanzausgleichsmittel, damit gleichfalls die Investitionszuweisungen sinken. Eine antizyklische Zuweisungspolitik haben die Länder bisher nicht verfolgt; derzeit versuchen sie allenfalls eine gewisse Form der Verstetigung der Finanzzuweisungen an die Kommunen zu erreichen.

Vorschläge, auf Landesebene einen Investitionsfonds zu schaffen, aus dem in einer rezessiven Phase zusätzliche Mittel für Investitionen an die Kommunen gegeben werden können, sind zwar vereinzelt geäußert, aber praktisch nicht realisiert worden. Zwar wäre eine Verstetigung der kommunalen Investitionstätigkeit auf diesem Wege zumindest zu unterstützen; die Bildung eines solchen Fonds hätte allerdings bedeutet, dass in »guten« Jahren Mittel des Finanzausgleichs hierfür hätten reserviert werden müssen. Dies ist landespolitisch außerordentlich schwierig und erinnert an die Probleme beim Aufbau fondsgestützter Pensionssysteme für den öffentlichen Dienst.

Bleibt als letzte Finanzierungssäule die Kreditaufnahme. Sie unterliegt im Kommunalhaushalt, wiederum mit Ausnahme des Landes Nordrhein-Westfalen, dem Genehmigungsverfahren der Aufsichtsbehörde. Kann eine Kommune keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen – und dies ist heute fast die Regel – kann die Kommunalaufsicht die beabsichtigte Kreditaufnahme begrenzen oder gar untersagen. Das bedeutet: Je schlechter die Haushaltslage einer Kommune ist, umso geringer sind auch ihre Möglichkeiten, kreditfinanzierte Investitionen durchzuführen.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten: In der gegenwärtigen Situation der Kommunalfinanzen sind alle Finanzierungsmöglichkeiten für kommunale Investitionen in herkömmlicher Form, d.h. über die Veranschlagung im Haushalt der Gebietskörperschaft, reduziert oder fehlen gar vollkommen. Nur

am Rande sei bemerkt, dass deshalb Überlegungen, Investitionen außerhalb des Haushalts, z.B. über kommunale Unternehmen und Betriebe, oder über neue Finanzierungsinstrumente zu realisieren, erheblich an Gewicht gewonnen haben.

#### IV.

Das von der Bundesregierung vorgesehene Programm zur Stärkung der kommunalen Investitionen, besteht – nach den Ausführungen in der erwähnten Regierungserklärung – aus zwei Teilen. Zum einen sollen die kommunalen Einnahmen gestärkt und die Ausgaben entlastet werden. Bis auf die kurzfristig zu realisierende Rücknahme der kommunalen Finanzierungsbeteiligung am Fluthilfefonds, die kommunale Mehreinnahmen von bundesweit etwa 800 Mill. € erbringen soll, bedürfen alle anderen Maßnahmen noch schwieriger gesetzlicher Regelungen. Das gilt für Mehreinnahmen aus dem Steuervergünstigungsabbaugesetz ebenso wie für die angekündigten Entlastungen bei der Sozialhilfe. Insofern ist die kurzfristige Entlastung der kommunalen (Verwaltungs-)Haushalte nur marginal; verglichen mit einem erwarteten Defizit von fast 10 Mrd. € dürfte die Investitionsfähigkeit auf diesem Wege kaum zunehmen.

Der zweite Teil des Maßnahmenpakets ist ein zinsgünstiges Kreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), mit dem bezogen auf den kommunalen Anteil des Programms Investitionen in einer Größenordnung von 7 Mrd. € aktiviert werden sollen. Adressaten sind neben den kommunalen Gebietskörperschaften selbst auch deren Unternehmen. Inzwischen liegen die Konditionen der KfW vor, so dass eine erste Bewertung möglich ist. Das Ergebnis – so viel sei vorweggenommen – ist nicht zufriedenstellend.

1. Zunächst handelt es sich um ein befristetes Programm, denn die Zinsvergünstigung ist auf drei Jahre begrenzt. Sie beträgt in den Jahren 2003 und 2004 2,5 Prozentpunkte und sinkt im Jahr 2005 auf 1,5 Prozentpunkte ab (für Kommunen in strukturschwachen Gebieten ist der Zinssatz noch etwas niedriger). Ab dem Jahr 2006 müssen die Kreditnehmer dann den üblichen Zinssatz der KfW zahlen, der dem Marktzins zumindest angenähert ist. Folgerichtig müssten sie in ihre Finanzplanungen schon jetzt die zu erwartenden Zinsmehrbelastungen einstellen.
2. Dementsprechend weist die Bundesregierung auch nur Haushaltsmittel in Höhe von 480 Mill. € in drei Jahren aus. Der Betrag macht deutlich, dass auch diese Maßnahme vom Volumen her keineswegs einen Ausweg aus der Krise der kommunalen Investitionsfinanzierung bedeuten kann.

3. Darüber hinaus kann das Programm nur in jenen Kommunen zusätzliche kreditfinanzierte Investitionen anstoßen, die überhaupt noch über Kreditspielräume verfügen. Gerade die Städte mit ihrem enormen Sanierungsbedarf bei der öffentlichen Infrastruktur verfügen aber über diese Spielräume nicht. Deshalb ist nicht auszuschließen, dass mit dem Programm lediglich eine Umfinanzierung bestehender Kreditrahmen vorgenommen wird (Mitnahmeeffekt). Dem könnte zwar in gewisser Weise durch eine entsprechende Vorabprüfung der vorgelegten Anträge vorgebeugt werden; der personelle und der zeitliche Aufwand stünden aber in einem eklatanten Missverhältnis zu dem angestrebten Zweck einer schnellen Belebung insb. der Baukonjunktur.
4. Selbst in jenen Kommunen, die tatsächlich zusätzliche Investitionen mit den zusätzlichen Krediten finanzieren könnten, wird es sich im Regelfall nur um eine zeitliches Vorziehen einiger für die Folgejahre vorgesehenen Maßnahmen handeln. Möglicherweise werden Probleme der Baukonjunktur dann auf einen späteren Zeitraum verschoben.
5. Zudem wird es entscheidend darauf ankommen, dass die notwendigen Planungen bzw. sonstigen Voraussetzungen bereits vorliegen. Die Erfahrungen aus den siebziger Jahren haben gezeigt, dass es genau daran vielfach aber gefehlt hat. Gerade die kompletären Investitionszuschüsse der Länder haben sich dabei als besonders problematisch erwiesen. Vielfach sind die »Fördertöpfe« überzeichnet, so dass die Kommunen auf die Bewilligung, noch länger auf die Auszahlung warten müssen.
6. Ein Teilbereich bleibt vollkommen außer Betracht, der für die Bauwirtschaft, vor allem das Bauhandwerk von großer Bedeutung ist. Die bauliche Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen, d.h. Reparaturen und Ausbesserungen, wird in den Kommunen im Verwaltungshaushalt veranschlagt. Eine Kreditfinanzierung derartiger Ausgaben ist durch das kommunale Haushaltsrecht jedoch ausgeschlossen.
7. Völlig offen bleibt die Frage, wie die besondere Förderung der strukturschwachen Gebiete aussehen soll. Einmal abgesehen davon, dass es hierfür noch an einer klaren Definition im Programm fehlt, stehen die Kommunen in diesen Gebieten vor besonders großen Haushaltsproblemen. Sie sind also noch weit weniger in der Lage zusätzliche Zinslasten auf sich zu nehmen.

Diese Aussagen gelten dezidiert für die kommunalen Gebietskörperschaften; hinsichtlich der kommunalen Unternehmen und Betriebe mag sich die Situation etwas anders darstellen. Dort wird es vor allem darauf ankommen, ob die Kosten zusätzlicher Investitionen aus künftigen Erträgen gedeckt werden können.

V.

Das beste »kommunale Konjunkturprogramm« wäre eine konsequente Verstärkung der kommunalen Einnahmen. Dies müsste für die Steuern ebenso gelten wie für die staatlichen Zuweisungen. Das würde es den Kommunen – vorausgesetzt sie müssen nicht erhebliche neue Belastungen auf der Ausgabenseite tragen – ermöglichen, eine kontinuierliche Investitionstätigkeit zu entwickeln. Kurzfristige Programme, die auf dem Wege staatlicher Zuweisungen oder von Zinssubventionen erfolgen, erreichen dies nicht. Zudem gehen sie an den seit Jahren defizitären Kommunen, die den vermutlich höchsten Investitionsbedarf haben, vorbei. Insofern erscheint die Einschätzung des Vorstandssprechers der KfW in einer Presseerklärung vom 14. März 2003 noch zu optimistisch: »Die ... Programme sind sicherlich kein Allheilmittel für die derzeitigen Probleme der Konjunktur, aber wir können mit ihnen einen Beitrag leisten, um die Nachfrage anzustoßen und Wachstumskräfte in Deutschland in Gang zu bringen.«



Horst Zimmermann\*

## Ein Konjunkturprogramm ist derzeit sinnvoll

### Die Ausgangslage: Überproportionaler Einnahmefall in den städtischen Finanzen

Die öffentlichen Haushalte aller Ebenen erleben seit einiger Zeit einen Einnahmerückgang. Die Ursachen sind teils gesamtwirtschaftlicher Art, weil weltweit die Konjunktur lahm und Deutschland stärker als andere Staaten die erforderlichen Strukturmaßnahmen versäumt hat. Teils liegen die Ursachen auch in früheren steuerlichen Maßnahmen, etwa im Bereich der Körperschaftsteuer.

In den letzten zwei bis drei Jahren gingen die Einnahmen der Gemeinden überproportional zurück. Dies betraf weniger die Gemeindeebene insgesamt als die Städte. Ursache ist der besonders starke Rückgang der Gewerbesteuer, verursacht durch die Auswirkungen spezieller steuerlicher Maßnahmen, aber zugleich etwas überzeichnet wegen besonders hoher Gewerbesteuereinnahmen in den Jahren davor. Die mittelfristig angezeigte Maßnahme ist also eine schnelle Reform der Gewerbesteuer, weil sie gezielt dort hilft, wo jetzt die Schwierigkeiten aufgetreten sind. Als kurzfristiges Resultat bleibt jedoch, dass ein Ausschnitt der Gemeindeebene derzeit in ungewöhnlichem Maß unter fehlenden Einnahmen leidet. Dies schlägt typischerweise vor allem auf die Investitionen durch, weil sie in solchen Zeiten die hauptsächliche Verfügungsmasse bilden.

In dieser Ausgangslage ist, wenn instrumentelle Folgerungen gezogen werden sollen, zunächst die gesamtwirtschaftliche Komponente zu betrachten, weil sie auch schon im Begriff »Konjunkturprogramm« zum Ausdruck kommt. Im

\* Prof. Dr. Dr. h.c. Horst Zimmermann ist Professor Emeritus an der Abteilung für Finanzwissenschaft der Philipps-Universität Marburg, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Folgendes wird davon ausgegangen, dass gesamtwirtschaftlich in Deutschland die strukturpolitische Komponente überwiegt, dass aber derzeit auch eine gewisse, wenngleich schwer zu quantifizierende, konjunkturelle Komponente vorliegt.

Vorweg ist in diesem Zusammenhang dann festzustellen, dass ein umfassendes kommunales Konjunkturprogramm niemals von der kommunalen Ebene selbst erwartet werden kann. Dies ist in der Literatur ausdiskutiert. Dass aber auch die einzelne Gemeinde keine Schulden aus rein konjunkturellem Anlass aufnehmen sollte, lässt sich anschaulich an einem Vorgang demonstrieren, in dessen Zentrum der bekannteste politische Name der Nachkriegszeit steht, Konrad Adenauer. Wie Fritz Karl Mann, der Gründer des Kölner Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts, dem Verfasser mündlich weitergab, bat ihn 1932 der damalige Oberbürgermeister von Köln, eben der spätere Bundeskanzler Konrad Adenauer, ein Gutachten über die Finanzlage der Stadt Köln zu erstatten. Nach Durchsicht der Haushaltsunterlagen lehnte Mann dies ab, weil »seine« Stadt als insolvent erschienen wäre. Auslöser der Finanzprobleme war Adenauers Politik, die Kölner Arbeitslosen in der Weltwirtschaftskrise dadurch von der Straße zu holen, dass er sie den Kölner Grüngürtel herstellen ließ, und die Ausgaben hierfür finanzierte er durch kommunale Schuldaufnahme. Den Vorteil aus den geschaffenen Einkommen hatte – in Form räumlicher externer Effekte – die gesamte Region und zum Teil die Volkswirtschaft, die Kosten in Form des Schuldendienstes lagen aber allein beim Kölner Haushalt.

Dies lässt aber die Frage offen, ob nicht eine höhere Ebene in der heutigen Situation eine Verstärkung der kommunalen Finanzmasse vornehmen sollte.

### Sinnvoll: eine temporäre finanzielle Stärkung jetzt

Wenn man allein die Finanzlage der Gemeinden heranzieht, ist eine kurzfristige Stärkung der Einnahmen der Städte sinnvoll. Die Städte haben die Ausfälle bei der Gewerbesteuer nicht zu verantworten, sondern allein Bund und Länder, die die Gewerbesteuer über die Jahre so verändert haben, dass sie heute eine alleinige Gewinnsteuer und damit eine schlechte, weil mit der kurzfristigen Wirtschaftslage extrem schwankende, Gemeindesteuer geworden ist.

Zudem wäre eine Stärkung der Einnahmen zum jetzigen Zeitpunkt auch insoweit gut, wie man von einem partiellen Effekt der Konjunktursituation auf den Einnahmenrückgang ausgeht. Insofern ist der Zeitpunkt für eine finanzielle Hilfe von außen richtig, und die Frage, wieweit der Gewerbesteuerausfall strukturell, konjunkturell oder durch die Konstruktion der Gewerbesteuer bedingt ist, zu beantworten

ist müßig, weil alle drei Indikatoren in die gleiche Richtung zeigen.

Nach dem Gesagten müsste das Programm eigentlich auf die Städte und hier vielleicht sogar auf die größeren beschränkt werden, weil bei ihnen der Einnahmefall überproportional hoch ausfiel. Dies würde aber zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen, weil man entweder nach der Ortsgröße vorgehen müsste, was sehr willkürlich wirkt, oder nach vergangenen Gewerbesteuerausfällen differenzieren müsste, was aufwendig wäre und u. a. ortsspezifische Gründe analysieren müsste, beispielsweise die Auslagerung eines Betriebes (die sicherlich nicht »erstattungsfähig« sein sollte). Daher sollte das Programm letztlich für die gesamte Gemeindeebene gelten.

### Investitionsbindung oder nicht?

Häufig werden konjunkturpolitische Programme auf zusätzliche Investitionen des Empfängers beschränkt. Dafür spricht, dass Investitionen und sonstige Sachausgaben der öffentlichen Hand unmittelbare Nachfrage darstellen. Gelegentlich wird dies für die gesamte »Staatsnachfrage« unterstellt<sup>1</sup>, doch das ist falsch. Diese enthält auch die Personalausgaben, vor deren Nachfrageeffekt die persönliche Sparquote der Staatsbediensteten abgezogen werden muss, was den Effekt, insbesondere in Rezessionszeiten mit negativen Erwartungen und dementsprechender Konsumzurückhaltung, deutlich reduziert.<sup>2</sup> Mit den Investitionen wird also die konjunkturell wichtigste Komponente der öffentlichen Ausgaben herausgefiltert, die zudem überwiegend Sache der Gemeinden ist, die etwa ein Drittel aller öffentlichen Investitionen tätigen.

Gegen eine Investitionsbindung spricht, dass die konjunkturelle Komponente unter den genannten Verursachungsgrößen die geringste Rolle spielt, jedenfalls in Deutschland heute. Des Weiteren wird damit in die Verwendungsentcheidung der Gemeinden eingegriffen. Nicht in jeder Gemeinde sind Investitionen die dringlichste Verwendung für zusätzlich erhaltene Einnahmen, und die »Investitionsintensität« der neueren Gemeindeaufgaben wird häufig überschätzt, weil bei diesen die Personalausgaben oft am wichtigsten sind. Schließlich führt eine solche Bindung zu Mitnahmeeffekten in dem Sinne, dass die empfangende Gemeinde solche Investitionsvorhaben für die externe Finanzierung »vorweist«, die sie ohnehin durchführen wollte. Sie hat dann letztlich die empfangenen Mittel doch für nicht-investive Verwendungen zur Verfügung, aber auf dem Wege

<sup>1</sup> Dahinter stehen im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die Konsumausgaben des Staates (früher Staatsverbrauch) und die Bruttoinvestitionen des Staates.

<sup>2</sup> H. Zimmermann und K.-D. Henke, Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München 2001, S. 332–333.

dahin sind gemeindeinterne Anpassungskosten entstanden, die tunlichst zu vermeiden sind. – Auf's Ganze gesehen sollte man daher auf eine Bindung des Programms an Investitionen eher verzichten.

### Zuweisung oder Kredit?

Schließlich ist bei der Ausgestaltung des Programms zu entscheiden, ob den Gemeinden die Mittel in endgültiger Form, also als Zuweisungen, zufließen sollen oder in Form eines Kreditprogramms und damit nur vorläufig und zudem mit einer Zinsbelastung. Für Kredite spricht zunächst einmal, dass sie für den das Programm finanzierenden Finanzminister billiger sind, in dem Sinne, dass je Million Euro getätigter Gemeindeausgaben ein geringerer Betrag von außen zur Verfügung gestellt werden muss.

Aber das ist ein eher zweitrangiges Argument, wenn das Hauptziel die Auffüllung der zurückgegangenen Einnahmen ist. Die entfallenen Einnahmen waren endgültige Einnahmen, und wenn deren Auffüllung ernst gemeint ist, sollte auch sie in Form endgültiger Einnahmen erfolgen. Außerdem gefährdet der Kredit im Gegensatz zur Zuweisung die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gemeinde die Mittel investiv verwendet. Die Kreditaufnahme im Haushaltsplanentwurf muss die Gemeinde vom Land genehmigen lassen. Kriterium für die Genehmigungsfähigkeit ist die »freie Spitze« im Verwaltungshaushalt oder ein ihr verwandter Indikator. Er soll Auskunft darüber geben, ob die Gemeinde ihren Schuldendienstverpflichtungen zukünftig nachkommen kann. Eine Zuweisung erhöht diesen Wert, eine Kreditaufnahme, auch wenn sie zu günstigeren Konditionen erfolgt, senkt ihn und reduziert dadurch den Spielraum für Investitionen, die nun einmal traditionsgemäß stark auch durch Kreditaufnahme finanziert werden.

Das Fazit lautet daher, dass ein kommunales Konjunkturprogramm derzeit durchaus Sinn macht. Die schwächste Begründung liefert allerdings die im Begriff herangezogene Konjunktur, weshalb das Programm auch besser einen anderen Titel erhalten sollte. Das Programm sollte schnell realisiert werden, weil der Einnahmeausfall kurzfristig erfolgte und mittelfristig durch die Gewerbesteuerreform beendet sein könnte. Auch soweit die konjunkturelle Verursachung mitschwingt, ist die Schnelligkeit der Reaktion ein Wert an sich.

Aus inhaltlichen Gründen, aber auch um die Schnelligkeit der Hilfe nicht zu gefährden, sollte das Programm weder auf Investitionen beschränkt noch als Kredit ausgestaltet sein. Die einfachste Lösung ist in diesem Fall – erfreulicherweise – zugleich die beste.



Birgit Frischmuth\*

### Keine Alternative zur Gemeindefinanzreform

Zweifelsohne, ein kommunales Konjunkturprogramm ist dringend erforderlich. Der Befund ist eindeutig: Die Städte befinden sich in der bisher schwersten Finanzkrise seit Bestehen der Bundesrepublik. Die hohen Defizite in den städtischen Verwaltungshaushalten, die nach dem sprunghaften Anstieg des Jahres 2001 in den Jahren 2002 und 2003 weiter wachsen, zwingen die Städte in immer stärkerem Maß, laufende Ausgaben durch Kassenkredite und – soweit noch möglich – Vermögensverkäufe zu finanzieren. Verantwortlich für die rasante Talfahrt der städtischen Finanzen und den zu erwartenden Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits auf das Rekordniveau von fast 10 Mrd. € im Jahr 2003 sind insbesondere die auch 2002 und 2003 weiter rückläufigen Einnahmen. Trotz der Zusatzbelastungen durch die Tarifabschlüsse und beschleunigt wachsende Ausgaben für soziale Leistungen blieben die kommunalen Gesamtausgaben in den vergangenen Jahren eng begrenzt. Der Preis dafür ist u.a. die zwangsläufig fortgesetzte Reduzierung der kommunalen Investitionen.

Die Folge ist: Im Jahr 2002 haben die Kommunen 30% weniger investiert als noch 1992. Die Bürgerinnen und Bürger spüren die eingeschränkten Leistungsangebote und den dringenden Sanierungsbedarf bei der Infrastruktur. Schulen und Straßen werden – wenn überhaupt – oft nicht mehr als notdürftig repariert, Stadteilbibliotheken, Museen und Schwimmbäder müssen in einigen Städten bereits geschlossen werden. Allein die kommunalen Bauinvestitionen waren aufgrund der finanziellen Notlage 2002 um fast 4% im Vergleich zum Vorjahr rückläufig. Auch mit Blick auf das Maastricht-Defizitkriterium bleibt den Kommunen jedoch keine Wahl: Nur durch weitere starke Reduzierung ihrer Investitionsausgaben können die Kommunen höhere Zuwächse

\* Dr. Birgit Frischmuth ist Referentin beim Deutschen Städtetag, Berlin.

ihrer Gesamtausgaben und einen noch stärkeren Anstieg ihres Finanzierungsdefizits vermeiden.

Vor diesem Hintergrund kündigte der Bundeskanzler im Rahmen seiner Regierungserklärung am 14. März 2003 kurz- und mittelfristig wirkende Maßnahmen zur Förderung notwendiger kommunaler Investitionen an. Damit stellt sich die Frage, ob dieses so bezeichnete kommunale Konjunkturprogramm sinnvoll ist.

Zunächst geht es erst einmal um einen Betrag von rund 760 Mill. €. Dabei handelt es sich um nicht benötigte Mittel für die Flutopferhilfen und einen Verzicht auf den kommunalen Finanzierungsbeitrag zu den Flutopferhilfen. So sollen den Städten und Gemeinden die im Flutopfersolidaritätsgesetz für die einzelnen Länder aufgeführten Beträge als einmalige Verbesserung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2003 zufließen. Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung ist jedoch zu erwarten, dass das tatsächliche Aufkommen bei der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer geringer ausfallen wird, als bisher für 2003 prognostiziert. Dennoch besteht weiterhin die Hoffnung, dass die zugesagten Mehreinnahmen die Mindereinnahmen kompensieren und hier zumindest teilweise zusätzliche Einnahmen den Kommunen zur Verfügung stehen.

Weiterhin wurde vom Bundeskanzler 1 Mrd. € aus dem Steuervergünstigungsabbaugesetz und der Abgeltungssteuer den Kommunen in Aussicht gestellt. Die kommunalen Spitzenverbände haben grundsätzlich die Bemühungen begrüßt, durch Abbau von Steuervergünstigungen die Steuereinnahmen insgesamt und insbesondere der Städte und Gemeinden zu verbessern. Vor allem die Möglichkeiten der Großunternehmen, sich der Steuerzahlung weitgehend zu entziehen, ist einzuschränken. Ungewiss ist jedoch, ob die vom Bundeskanzler in Aussicht gestellten Mehreinnahmen aus diesem Gesetz tatsächlich realisiert werden können. Besonders unsicher sind vor allem die hoch angesetzten Schätzungen für die erhofften Mehreinnahmen aus der geplanten Abgeltungssteuer.

### Wirksame Hilfe wird verfehlt

Den eigentlichen Schwerpunkt des kommunalen Konjunkturprogramms des Bundeskanzlers bildet allerdings ein Sonderfonds »Wachstumsimpulse« bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die Bundesregierung stellt für dieses Programm nach eigenen Angaben 480 Mill. € zur Zinssubventionierung im Rahmen dieses Kreditprogramms zur Verfügung.

Der Sonderfonds »Wachstumsimpulse« setzt auf dem bereits existierenden KfW-Infrastrukturprogramm auf. Damit richtet sich dieser Sonderfonds insbesondere an »Kommunen

und deren Eigengesellschaften«. Zu beantragen wären diese Kredite direkt bei der KfW. Durch die KfW soll ein Kreditvolumen von insgesamt 6 Mrd. € ausgelegt werden, das durch Mittel des Bundes über einen Zeitraum von drei Jahren zusätzlich zinsverbilligt wird. Der Bund weist einen Einsatz von 450 Mill. € zur Zinsverbilligung für diesen Programmfonds aus. Nach Angaben der KfW würde der nominale »Start-Zinssatz« in der Direktkreditvariante bei etwa 1,4% p.a. in den ersten zwei Jahren und im dritten Jahr bei 2,4% p.a. liegen. Nach Ablauf der Zinsverbilligung des Bundes gilt der Zins auf Basis des KfW-Infrastrukturprogrammzinssatzes.

Eine weitere Milliarde Euro soll in diesem Programm für Kommunen vorgesehen werden, die in strukturschwachen Gebieten liegen. Hier soll der anfängliche Nominalzinssatz 0,5% p.a. für die ersten zwei Jahre, im dritten Jahr 1,5% p.a. und ab dem vierten Jahr der Zinssatz des KfW-Infrastrukturprogramms betragen. Der Programmstart war zunächst für April 2003 vorgesehen. Erste Anträge bei der KfW sollten noch im April bearbeitet werden. Die Laufzeit des Programms ist von vornherein durch die Ausschöpfung des bereitgestellten Kreditvolumens bzw. zum 31. Dezember 2004 befristet.

Entgegen den Ankündigungen ist – Anfang April – noch unklar, wie im Einzelnen das Kreditprogramm ausgestaltet sein wird. So ist beispielsweise nicht geklärt, welche konkreten Investitionsbereiche Berücksichtigung finden sollen. Offen ist auch, ob der Rahmenkredit, der im KfW-Infrastrukturprogramm vorgesehen ist, in das Programm des Sonderfonds »Wachstumsimpulse« aufgenommen wird. Der Rahmenkredit würde kommunalen Gebietskörperschaften die Mitfinanzierung der im Vermögenshaushalt des jeweiligen Haushaltsjahres veranschlagten Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in Höhe bis zu 50% der im Haushaltsplan für das jeweilige Jahr vorgesehenen Neukreditaufnahmen ermöglichen. Er würde keine Darstellung der Einzelmaßnahmen erfordern.

Abgesehen von den bisher unbekannteten Detailregelungen für den Sonderfonds ist bereits heute festzustellen: Mit einem Kreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau wird das Ziel einer wirksamen Soforthilfe für die Kommunen verfehlt. Denn aus kommunaler Sicht ist zu bezweifeln, ob ein Konjunkturprogramm mit verbilligten Krediten die nötigen Investitionen in die kommunale Infrastruktur auslösen kann. Das zinsgünstige KfW-Kreditprogramm wird vor allem von Kommunen genutzt werden, deren Finanzlage noch relativ gut ist und die deshalb noch über Verschuldungsspielraum verfügen. Ob die zusätzliche Vergünstigung der Kreditkonditionen für strukturschwache Kommunen, die angesichts hochgradig defizitärer Verwaltungshaushalte nach den geltenden Regeln des kommunalen Haushaltsrechts keinen Spielraum für zusätzliche Verschuldung besitzen, helfen kann, ist mehr als fraglich. Vielmehr wird dieses Pro-

gramm wohl als Alternative zu anderen Programmen von den »zum Zuge kommenden« Kommunen genutzt werden. Es ist auch davon auszugehen, dass der Sonderfonds »Wachstumsimpulse« weitgehend in die gebührenfinanzierten Bereiche (Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung) fließen wird, weil hier die Refinanzierung gesichert ist. Die wachsenden Probleme gerade im Bereich der sozialen Infrastruktur werden damit nicht zu lösen sein.

### Keine Alternative zu einer Gemeindefinanzreform

Da im kommunalen Bereich vorrangig Ersatzinvestitionen erforderlich sind, müssen zudem die im Zusammenhang mit dem Programm der Bundesregierung prognostizierten Beschäftigungswirkungen – allein für den Sonderfonds »Wachstumsimpulse« geht man von 150 000 Arbeitsplätzen aus – eher mit Skepsis gesehen werden.

Um die Relationen zu verdeutlichen noch zwei weitere Zahlen: Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) schätzt in einer aktuellen Studie den kommunalen Investitionsbedarf für den Zeitraum 2000 bis 2009 auf 686 Mrd. €. Der Sonderfonds »Wachstumsimpulse« hat ein Volumen von 7 Mrd. €. Das ist gerade einmal 1% des zu deckenden Bedarfs und wäre damit, selbst wenn der Sonderkreditfonds – wie von der Bundesregierung erhofft – funktionieren und wirken würde, nur »ein Tropfen auf den heißen Stein«.

Sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern spielen notwendige Baumaßnahmen mit 68 bzw. 78% des Investitionsbedarfs die größte Rolle. Die quantitativ wichtigsten Bereiche des kommunalen Investitionsbedarfs sind in der Gesamtanalyse des Difu die Bereiche Verkehr (kommunale Straßen und ÖPNV) mit 26%, zu rund einem Fünftel aus dem Bereich der sozialen Infrastruktur und zu 18% aus dem Bereich Wasserversorgung und Umweltschutz. Aber schon eine Differenzierung nach Kommunen der alten und neuen Bundesländer zeigt, dass die Struktur der Aufgabenbereiche zum Teil ein anderes Gewicht hat.

Es gibt keine Alternative zu einer Gemeindefinanzreform. Einer Gemeindefinanzreform, die für die Städte – vor allem für die strukturschwachen – zu starken Verbesserungen der Steuereinnahmen (insbesondere durch die Modernisierung der Gewerbesteuer) sowie zu erheblichen Entlastungen von Ausgaben (insbesondere im Bereich der Sozialtransfers) führen muss, um so zu einer soliden Finanzausstattung der Kommunen zu gelangen. Das wäre ein kommunales Konjunkturprogramm, das den Namen auch verdient.

Gleichwohl sind auch weiterhin alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die Effizienz des Verwaltungshandelns auch im kommunalen Bereich zu verbessern. In diesem Zusammenhang sind Angebote der Kooperation zwischen Kommu-

nen und privaten Leistungsanbietern zu prüfen. Auch gegenwärtig nutzen bereits viele Kommunen Möglichkeiten zur Kostensenkung über PPP-Modelle. Diese Praxis reicht vom Leasing für die Büroausstattung und Fahrzeuge, über Contracting für die Umsetzung von Energiesparmaßnahmen bis zum Rathaus-Leasing und Betreibermodellen für Bürgerhäuser.

Städtische Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sind grundsätzlich Einzelfallentscheidungen. Die Nutzung privater Finanzierungs- und Betreibermodelle für die Erfüllung kommunaler Aufgaben ist abhängig von der Wirtschaftlichkeit der Vorhaben. Der Deutsche Städtetag setzt sich unter dieser Maßgabe dafür ein, dass bestehende Restriktionen der Landesgesetzgeber gegenüber privaten Realisierungsformen kommunaler Investitionen aufgehoben werden und die Entscheidungsbefugnis für die Nutzung dieser Modelle ausschließlich in die Verantwortung der Kommunen gelegt werden. Gleichzeitig sind die Förderrichtlinien für derartige Modellvorhaben zu öffnen.

*Zusammengefasst:* Eine Soforthilfe von Bund und Ländern, um dringenden Sanierungsbedarf bei der Infrastruktur zu gewährleisten ist nur sinnvoll, wenn die Städte und Gemeinden über die Mittel frei verfügen dürfen. Auch zweckgebundene Zuweisungen wären zu bürokratisch und gingen vielerorts am tatsächlichen Sanierungsbedarf vorbei. Die Städte müssten vor Ort entscheiden können, wie sie die Mittel einsetzen, um beispielsweise Schulen und Straßen zu sanieren oder andere wichtige Investitionen anzuschließen beziehungsweise vorzuziehen.

Im Übrigen kann jede Soforthilfe – schon gar nicht wenn sie vorrangig als Kreditprogramm angelegt ist – nicht den Kern der kommunalen Finanzprobleme lösen. Die von uns weiterhin geforderte Soforthilfe ist notwendig, um die Reform der Gemeindefinanz zu flankieren. Soforthilfe über ein kommunales Konjunkturprogramm kann aber nur erste Reparaturen finanzieren. Die Gemeindefinanzreform dagegen muss das baufällige Gebäude der Stadtfinanzen grundlegend sanieren.