

Rezension / Book review

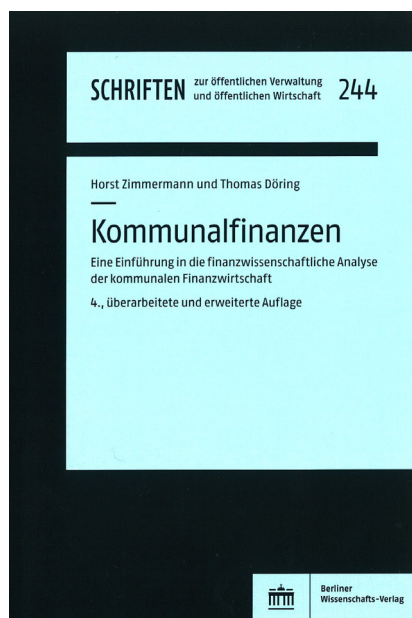
Open Access

Heinrich Mäding*

Book Review: Zimmermann, Horst; Döring, Thomas (2019): Kommunal финанzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag. = Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 244. 26 Tabellen, 22 Abbildungen, 393 Seiten

<https://doi.org/10.2478/rara-2020-0008>

Eingereicht: 23. Januar 2020; Angenommen: 23. Januar 2020



Der Untertitel zeigt die Richtung an: Dieses Buch nennt sich bescheiden „Einführung“, stellt aber mit seinen fast 400 Seiten, davon allein 22 Seiten Literaturverzeichnis,

ein stattliches, systematisches Lehrwerk dar. Und es ordnet sich deutlich als „finanzwissenschaftlich“ ein. Die Autoren verfolgen explizit „die Absicht, die ökonomische Sichtweise in den Vordergrund zu stellen“ (S. 5). Rechts- oder politikwissenschaftliche Argumentationen sind daher selten. Diese ökonomische Sichtweise wird im zweiten Kapitel „Das kommunale Finanzsystem in ökonomischer Perspektive. Ziele, Gestaltungsprinzipien und rechtliche Ordnung“ (S. 7-59) begründet. Mit der Spannung von unbegrenzten Bedürfnissen und begrenzten Ressourcen wird zuerst die staatliche Allokationsaufgabe belegt, dann aus dieser die Begründung für einen dezentralen Staatsaufbau und eine kommunale Aufgabenerfüllung abgeleitet. Aus der ökonomischen Sichtweise folgen deutliche Präferenzen der Autoren zugunsten des Wettbewerbsföderalismus oder der Wachstumszielsetzung: „[Die einzelne Gemeinde] muss wachstumsfreundlich sein“ (S. 45).

In allen Kapiteln findet eine Trennung zwischen allgemeinen Ausführungen zur ökonomisch rationalen Gestaltung der kommunalen Finanzwirtschaft und spezifischen Ausführungen zur Lage in Deutschland und zu

*Corresponding author: Prof. Dr. Heinrich Mäding, Wildganssteig 38 A, 13503 Berlin, Deutschland, E-Mail: h.maeding@berlin.de

ihrer Beurteilung statt. Diese Trennung wirkt manchmal künstlich; so drängen deutsche Spezifika oft schon in die allgemeine Darstellung. Das ist wohl unvermeidbar, sollten selektive Leserinnen und Leser, die sich primär nur für Deutschland interessieren, aber bedenken.

Ein normativer Blick kennzeichnet die gesamte Analyse: Wie sehen ‚gute‘ Kommunalfinanzen aus? Aber das bedeutet nicht, dass die empirischen Fakten unterbelichtet blieben. Immer wieder findet man Tabellen und Übersichten, in denen deutsche Verhältnisse zeitnah abgebildet sind (Beispiele: Ausgabenstruktur, S. 105; Einnahmenstruktur, S. 127; „Bemessungsgrundlagen und Sätze der größeren deutschen Gemeindesteuern, Stand 1.1.2019“, S. 164/165; Entschuldungsprogramme der Länder, S. 235). Sogar Gerichtsurteile zum Finanzausgleich werden herangezogen (S. 282, 289). Der Abschnitt „Zum Aufbau des Haushalts neuer Art“ (S. 317–331) erläutert die aktuellen „tiefgreifenden Änderungen“ (S. 317). Systematische internationale Vergleiche werden kaum unternommen, doch wird gelegentlich ein Verweis auf ausländische Regelungen oder Erfahrungen, vorrangig in den USA, eingestreut.

Unter redaktionellen Gesichtspunkten ist positiv hervorzuheben, dass das Buch über detaillierte Sach- und Namenverzeichnisse verfügt und über den Fettdruck zentraler Begriffe im Text die Aufmerksamkeit der Leserinnen und Leser gut steuert. Literatur ist bis 2019 nachgewiesen.

Aus einer raumwissenschaftlichen Perspektive sind unter anderem die folgenden Abschnitte aktuell relevant: Eine legendäre Argumentationsfigur ist das Modell von Tiebout (1956), das zeigen will, wie regionale Steuerleistungs-Verhältnisse die räumliche Mobilität von Personen beeinflussen. Alle Kommunen bieten möglichst attraktive differierende Rahmenbedingungen an, alle Bürgerinnen und Bürger wandern zu ihrem ‚optimalen‘ Standort („Abstimmung mit den Füßen“). Erst jüngst hat der Direktor des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) diese Argumentation in den Mittelpunkt einer aktuellen raumpolitischen Intervention gestellt (Gropp 2018). Die Autoren machen deutlich, von welchen (unrealistischen) Annahmen das Modell abhängt (S. 29). Von räumlicher Relevanz ist auch die Frage, ob externe Effekte zu einer Ausbeutung der Kernstadt durch ihr Umland führen (S. 64) oder wie sich das kausale Wechselverhältnis zwischen kommunaler Finanzpolitik und Prozessen der Sub- und Reurbanisierung konkret darstellt. Der Auszug aus der Stadt ist seit Langem als eine der Ursachen ihrer Finanzprobleme erkannt. Strittig ist die Frage in der Gegenrichtung, wie stark Steuerverdifferenzen (bei Grundsteuer oder Gewer-

besteuer) Wanderungsprozesse beeinflussen. Empirische Studien zeigen aber, dass die Höhe der Hebesätze für betriebliche Standortentscheidungen „von eher nachrangiger Bedeutung ist“ (S. 188).

Die politische und wissenschaftliche Debatte um die Reform der Grundsteuer in Deutschland ist bis ins Jahr 2019 aktualisiert. Dazu tragen die Autoren unter anderem zwei Argumente bei: Einerseits loben sie die Grundsteuer als eine in vieler Hinsicht vorteilhafte Gemeindesteuer (S. 167), andererseits warnen sie „aus politischen Gründen“ (S. 169) davor, das Gewicht der Grundsteuer in Deutschland „allzu sehr“ anzuheben. Soweit sich die Forderung nach Anhebung auf internationale Vergleiche stützt, wäre ergänzend zu berücksichtigen, dass viele kommunale Leistungen in Deutschland über Gebühren finanziert werden, die im Ausland aus dem Grundsteueraufkommen finanziert werden.

In Deutschland werden schon lange die kommunalen Kassenkredite kritisch debattiert. Bei den Arbeiten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) am „Deutschlandatlas“ für die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ wurde nachgewiesen, dass der Variationskoeffizient dieses Indikators der größte unter 56 Indikatoren ist (vgl. BMI 2019: 22). In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass die Autoren ihre Sympathie „für ein weitgehendes Verschuldungsverbot“ auf der kommunalen Ebene klarmachen (S. 220), wie es das Grundgesetz inzwischen vorsieht.

Im Kapitel über den kommunalen Finanzausgleich wird unter anderem herausgearbeitet, dass räumliche externe Effekte ein zu niedriges Angebot an kommunalen Leistungen bewirken und daher die Stärkung zentraler Orte über höhere Zuweisungen pro Kopf gut begründet werden kann (S. 243, 262). Gerade bei den „Schwierigkeiten eines Finanzausgleichs in Ballungsgebieten“ (S. 271) wird allerdings noch ein hoher Forschungsbedarf angemahnt. Die regionalen Unterschiede der Bundesländer bei Hauptansatz und Bedarfsansätzen werden tabellarisch aufbereitet. Doch wird abschließend der Ausgleichsgrad als „bei weitem überzogen“ kritisiert (S. 293).

Im Bemühen, möglichst viele Argumente aus dem ökonomischen Instrumentenkasten zu entnehmen, kommen sozial- oder umweltpolitische Argumente insgesamt zu kurz. „Der Autoverkehr sollte nicht unnötig gebremst werden“ (S. 343) – ja, aber was ist nötig? An solchen Stellen zeigt sich eine gewisse Grenze des Lehrbuches. Dem *Mainstream* der Ökonomen folgend, finden sich viele Verhaltensvorschriften. Die weisen teilweise auch gewisse Asymmetrien auf, etwa wenn bei der Aufgabenkritik gefordert wird, Aufgaben „immer

auch auf ihre Möglichkeit zur Privatisierung [zu prüfen]" (S. 304), die Gegenrichtung der (Re-)Kommunalisierung aber nicht thematisiert wird. Gehen wir noch einen Schritt weiter, so bleibt festzuhalten, dass das Lehrbuch zwar für sich postuliert (S. 4), sich neben der neoklassischen ökonomischen Theorie auch auf die Erkenntnisse der „Public-Choice“-Theorie, einer ökonomischen Variante der Politiktheorie, zu stützen, aber für eine erfahrungswissenschaftlich orientierte politik- und verwaltungswissenschaftliche Betrachtung fehlt den Autoren das Interesse. Zwar gibt es einige positive Ausnahmen, etwa wenn bei der Schuldenaufnahme die unterschiedliche Perspektive von Verwaltung und Politik thematisiert wird (S. 217-219) oder wenn Parteienwettbewerb und Gemeindegewettbewerb als ausgabensteigernd benannt werden (S. 301-304). Andere politikwissenschaftliche Fragen und Beiträge tauchen aber gar nicht erst auf: Besteht etwa ein Unterschied hinsichtlich der Investitionsquote oder der Sparstrategie, ob der Gemeinderat von der CDU oder von der SPD dominiert wird?

Ein kurzes Kapitel führt erst zum Schluss wichtige politische Akteure in Deutschland und ihre jeweiligen Interessenlagen auf (S. 351-354). Insgesamt kommt aber die Auseinandersetzung mit Deutschland-spezifischen Problemlagen und historischen Erfahrungen (und der entsprechenden Literatur) etwas zu kurz. Kein Abschnitt gilt den fundamentalen Disparitäten zwischen Ost und West oder dem Tatbestand, dass heute trotz Haushaltsüberschüssen des kommunalen Gesamthaushalts einzelne Städte vor großen Finanzproblemen stehen. Wie haben sich beispielsweise demographische Prozesse (Schrumpfung, Alterung, Zuwanderung) auf die deutschen Kommunalfinanzen und die Finanzen einzelner Städte ausgewirkt? Wie entwickelten sich nicht nur die Finanzierungssalden, sondern auch die Sparstrategien im Zeitablauf? Vielleicht hat bei dieser Zurückhaltung die Absicht der Autoren mitgespielt, die Relevanz des Buches auch über die deutschen Grenzen hinaus zu sichern – so wird eine russische Ausgabe angekündigt (S. 273). Unter den Forderungen der Autoren an die deutsche Politik wird abschließend eine besonders deutlich: „Es wäre [...] dringend zu wünschen, dass den Kommunen auch wieder größere Kompetenzen bei der Aufgabenerfüllung und Einnahmenerzielung als bisher zugeordnet werden“ (S. 350).

Literatur

- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2019): Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. Berlin.
- Gropp, R. E. (2018): Miese Luft bei bester Oper. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. November 2018, 16.