

# Städte und Gemeinden in finanziellen Nöten

Die derzeitige wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik hat bedrohliche Folgen für die öffentlichen Haushalte. Sinkende Produktivität und saisonbereinigt steigende Zahlen von Arbeitslosen führen zu einem Steuerausfall in Milliarden-Ausmaßen. Allein der Bund muß 1975 eine Neuverschuldung von rund 32 Milliarden Mark eingehen. Besonders hart betroffen von dieser Entwicklung sind die Städte und Gemeinden, die sich wachsenden Ausgaben bei konstanten oder gar real rückläufigen Einnahmen gegenübersehen. Wo die wirklichen Ursachen für die Finanznot der Kommunen zu suchen sind, weist der kommunalpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und Vorsitzende der Kommunalpolitischen Vereinigung der Union, Dr. Horst Waffenschmidt, in der folgenden Dokumentation nach.

## I. Aktuelle Situation der Kommunen

Die gegenwärtig brennendste Frage der kommunalen Selbstverwaltung ist die Finanzsituation der Städte, Gemeinden und Kreise. Die Finanznot der Gemeinden steht zwar nicht überall im Vordergrund der Diskussion, denn die Verschlechterung der Finanzsituation bei Bund und Ländern beherrscht die Schlagzeilen der Medien. Aber mit der allgemeinen Verschlechterung der Finanzsituation hat sich auch die Finanzlage der Städte, Gemeinden und Kreise erneut dramatisch zugespitzt. Während bei den Haushalten von Bund und Ländern noch darüber diskutiert wird, ob und gegebenenfalls welche Leistungen des Staates gekürzt werden sollen, zeichnet sich für die Gemeinden bereits für das laufende Jahr 1975 eine rückläufige Leistungs- und Investitionskraft ab.

Allein der Schuldendienst der Kommunalen Körperschaften wächst 1975 auf rd 9 Mrd. DM, die Gemeinden müssen fast die Hälfte des Schuldendienstes aller öffentlichen Körperschaften bezahlen, sie können nicht einmal mehr 30 % ihrer Ausgaben aus Steuermitteln bezahlen.

Diese Verringerung der Steuer-, Leistungs- und Investitionskraft der Städte und Gemeinden ist auch konjunkturpolitisch äußerst bedenklich. Aufgrund ihrer Finanzsituation sind die Gemeinden gezwungen, sich konjunkturpolitisch prozyklisch zu verhalten, obwohl antizyklisches Verhalten dringend notwendig wäre. Die Gemeinden sind nicht in der Lage, Maßnahmen zur Konjunkturförderung zu finanzieren.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat bereits im vergangenen Jahr auf diese ernste Entwicklung aufmerksam gemacht. Anlässlich der Debatte zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise am 7. November 1974 hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion einen Entschließungsantrag eingebracht, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, „bei weiteren Konjunkturprogrammen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit den Anteil gemeindlicher Projekte im Interesse einer Verbesserung der Infrastruktur zu verstärken . . .“

**(BT-Drs. 7/2745).**

Hierdurch hätte es gelingen können, ein prozyklisches Investitionsverhalten der Gemeinden im Jahr 1975 zu vermeiden. Die Bundesregierung hat aber dennoch zu dem fragwürdigen Instrument der Investitionszulage gegriffen, von dem selbst der Bundesfinanzminister heute zugeben muß, daß es ein wenig geeignetes Instrument der Konjunkturbelebung darstellt.

## II. Die Entwicklung der Ausgaben der Gemeinden

Die schlechte konjunkturelle Lage ist jedoch lediglich eine verstärkte Quelle, nicht jedoch die wirkliche Ursache der Finanznot der Gemeinden. Von entscheidender Bedeutung ist dagegen die Überforderung der Gemeinden auf der Aufgaben- und Ausgabenseite ohne entsprechende Zuwächse auf der Einnahmenseite mit der Konsequenz, daß die Gemeinden in einem Ausmaß auf die Verschuldung zurückgreifen müssen, die eine schwerwiegende Einengung und Belastung in der Zukunft darstellt.

Diese grundsätzliche Problematik läßt sich durch eine einfache Statistik über die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden dar-

stellen: Setzt man das Jahr 1962 bei Einnahmen und Ausgaben mit 100 Punkten an, ergibt sich für das Jahr 1972:

	Einnahmen	Ausgaben
Bund	223	220
Länder	240	229
Gemeinden	228	269

Dieser Überblick zeigt, daß bei Bund und den Ländern im Jahrzehnt 1962 — 1972 die Einnahmen stärker gewachsen sind als die Ausgaben, während dagegen bei den Gemeinden die Ausgaben stärker gestiegen sind als die Einnahmen. Diese Entwicklung zeigt die entscheidende Ursache für die Finanznot der Gemeinden.

Im vergangenen Jahrzehnt ist es zu einer Aufgabenverlegung auf die Gemeinden gekommen, ohne daß eine entsprechende Einnahmeumverteilung stattgefunden hätte. Die Aufgabenverlagerung auf die Kommunalebene erfolgte durch eine Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen durch Bund und Länder, durch die den Gemeinden zwar zusätzliche Aufgaben mit finanziellen Konsequenzen aufgetragen wurden, ohne daß Bund und Länder auch gleichzeitig einen finanziellen Ausgleich mitbeschlossen hätten.

Einen umfassenden Katalog der den Gemeinden auferlegten Lasten gibt es nicht. Deshalb sollen hier nur einige Beispiele aus der Bundesebene aufgezählt werden, die der deutsche Städtetag auf seiner Hauptversammlung vom 10. bis 12. Juni in Berlin genannt hat:

— Die Dritte Novelle zum Bundessozialhilfegesetz (BGBl. I, S. 777, vom 25. 3. 1974) führt bei den Kommunen zu jährlichen Mehraufwendungen von mindestens 200 Mio. DM.

— Das beabsichtigte Gesetz über den „Beruf des Rettungssanitärs“ in Verbindung mit dem „Gesetz über die Beförderung von Personen in Krankenkraftwagen“ führt zu Personalmehrkosten von 750 Mio. DM.

— Das Bundesimmissionsschutzgesetz legt aus der Sicht des Umweltschutzes neue Bedingungen fest, die innerhalb des Stadtbereichs zu einer Verdoppelung der Straßenbaukosten führen.

Dies sind nur einige kostenwirksame Gesetze des Bundes aus der laufenden Legislaturperiode, in denen die Gemeinden zu Leistungen verpflichtet werden ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich.

Aber nicht nur Leistungsverpflichtungen aufgrund von Gesetzen belasten die Gemeinden. Ebenso werden die Gemeindehaushalte belastet durch von Bund und Ländern veranlaßte Verwaltungsmehraufwendungen. So müssen die Gemeinden z. B. jährlich die etwa 100 Mio. DM Verwaltungskosten überwiegend allein tragen, die durch die Auszahlung des Wohngeldes entstehen.

Ein weiterer Fall der Belastung kommunaler Haushalte liegt darin, daß vom Bund sozialpolitisch gewünschte Preisnachlässe im Personennahverkehr zu Verlusten der Verkehrsbetriebe führen, die letztlich die Kommunen bezahlen müssen. Der ursprünglich für diese Legislaturperiode beabsichtigte Fahrpreisausgleich im Nahverkehr von jährlich 1,4 Mrd. DM steht auf der Streichungsliste der Gesetzesvorhaben, verbleiben damit weiterhin bei den Gemeinden.

CDU und CSU vertreten in der Kommunalpolitik die Auffassung, daß viele Aufgaben möglichst dezentral durchgeführt werden sollen. Insofern ist der Tendenz der Aufgabenverlagerung auf die Gemeinden zuzustimmen. Entscheidend ist aber, daß mit den Aufgaben der Gemeinden die Finanzkraft wächst. Um dieses Problem der schrittweisen Übertragung neuer Aufgaben ohne entsprechende Finanzierung zu lösen, hat die CDU/CSU hierüber eine öffentliche Diskussion in Gang gesetzt. Sie hat in einer Großen Anfrage (BT-Drs. 7/2409) die Bundesregierung gefragt, ob sie bereit ist, dem Bundestag regelmäßig über die Auswirkungen der Bundesgesetzgebung auf die Gemeinden zu berichten.

Die Bundesregierung antwortete ausweichend, sie fühle sich verpflichtet, „auf die Schwierigkeiten hinzuweisen, die mit der Beschaffung der erforderlichen Daten verbunden sind“. Daraufhin hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion in der Kommunaldebatte in einem Antrag die Bundesregierung aufgefordert, bei Gesetzesgebungsvorhaben jeweils auch die voraussichtliche Belastung der Gemeinden anzugeben sowie auch eine Vorstellung über die Finanzierung vorzulegen.

Der CDU/CSU ist es durch ihre Beiträge gelungen, diese gesamte Problematik zu einem Diskussionsthema zu machen. Dies ist die entscheidende Voraussetzung für die Lösung dieses Problems. Als Folge dieser Diskussion hat das Bundesinnenministerium inzwischen mitgeteilt, daß der Bundeskanzler mit Schreiben vom 17. März 1975 die Minister gebeten hat, zukünftig „Gesetzesvorlagen nur dann dem Kabinett zur Beschlußfassung vorzulegen, wenn sie die Angaben über die Kosten enthalten. Es ist also sichergestellt, daß künftig in der Begründung der Gesetzes- und Verordnungsentwürfe deren finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden und

die Gemeindeverbände dargestellt werden“. Allerdings, die Art der Erstattung des zusätzlichen Aufwandes der Gemeinden in den Gesetzentwürfen darzulegen, hält die Bundesregierung unter Berufung auf das Grundgesetz weiterhin für „untunlich“.

Daß die Ausgaben der Gemeinden entscheidend bestimmt werden von den Gesetzen, Erlassen und Verordnungen von Bund und Ländern, ergibt sich auch aus der Ausgabenentwicklung der Gemeinden<sup>1)</sup>.

### Kommunale Aufgabenstruktur<sup>2)</sup>

	1961	in %	1972
Innere Verwaltung <sup>3)</sup>	14,4		12,9
Schulen	14,9		16,2
Kultur	2,6		2,2
Soziales	13,1		14,8
Gesundheit/Sport	10,9		12,7
Bauwesen	21,6		19,1
öffentl. Einrichtungen/Wirtschaftsförderung	16,9		18,1
Wirtschaftsunternehmen	5,6		4,0
zusammen:	100,0		100,0

<sup>1)</sup> Quelle: Der Städtetag, 1975/1, S. 9

<sup>2)</sup> Gesamtausgaben der Kämmereiverwaltung

<sup>3)</sup> Allg. Verw., öffentl. Sicherheit u. Ordn., Finanzverw.

Hierbei zeigt sich, daß die mehr klassischen Ausgabenbereiche der Gemeinden anteilmäßig geschrumpft sind. Das sind die Bereiche Innere Verwaltung, Kultur, Bauwesen, Wirtschaftsunternehmen. Dagegen haben die insgesamt „modernen“ Bereiche wie Schulen, Soziales, Gesundheit und Sport zum Teil erheblich zugenommen. Hierzu korrespondierend hat sich der Anteil der hauptberuflich Vollbeschäftigten in den Bereichen Schule, soziale Einrichtungen und Krankenhäuser

von 12,4 % in 1961 auf 28,4 % in 1972 mehr als verdoppelt. Und gerade in diesen „modernen“ Bereichen sind vorzugsweise die gesetzlichen Leistungsverpflichtungen der Gemeinden durch Bund und Länder zu finden.

### III. Die Einnahmeentwicklung der Gemeinden

Wesentliches Ziel der Gemeindefinanzreform von 1969 (Tausch eines Teils des Gewerbesteueraufkommens gegen eine 14 %ige Beteiligung an Lohn- und Einkommensteuer) sollte eine Erhöhung der Gemeindefinanzen sein. Aber die Mehreinnahmen aus der Finanzreform sind durch neue und zusätzliche Ausgabenbelastungen mehr als aufgezehrt worden. Die Gemeinden wurden zu ständigen Anhebungen ihrer Steuerhebesätze gezwungen.

	Hebesatz in %						
Realsteuerhebesätze <sup>1)</sup>	61 <sup>2)</sup>	63	65	67	69	71	73
Grundsteuer A	191	200	205	212	215	217	221
Grundsteuer B	218	225	228	237	240	245	261
Gewerbesteuer Ertrag u. Kapital	268	270	274	279	283	286	307
Lohnsummensteuer	808	781	784	783	779	779	844
Gewerbesteuern (fiktiv)	293	296	301	306	306	328	350

<sup>1)</sup> einschließlich Stadtstaaten

<sup>2)</sup> ohne Berlin-West

Die Zuweisungen von den Ländern bzw. Bund haben bei den Kommunen z. T. erheblich zugenommen. Hierbei haben allerdings die Zweck- bzw. Investitionszuweisungen stärker zugenommen als die allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Die Zunahme der projektgebundenen finanziellen Hilfen führt jedoch zu einer zunehmenden Einschränkung des eigenverantwortlichen Entscheidungsspielraums der Gemeinden.

Die überproportionale Zunahme der zweckgebundenen Zuweisungen hat aus kommunalpolitischer Sicht noch einen weiteren Pferdefuß; die bisher wenig beachteten

Folgekosten. So hat der Städtetag folgendes Beispiel genannt: Die Investitionskosten einer typischen Kindertagesstätte belaufen sich gegenwärtig auf etwa 1,4 Mio. DM. Die dann dauerhaft anfallenden personellen Folgekosten belaufen sich dann jährlich auf etwa 400 000 DM. Dies zeigt, daß auf die Dauer weniger der **Bau** der Schulen, Schwimmbäder, Büchereien, Kindergärten usw. die Haushalte der Gemeinden belastet als vielmehr die jährlich neu anfallenden Unterhaltskosten.

## IV. Die Schuldenentwicklung der Gemeinden

Die Gemeinden sind der zentrale Schuldner in der Bundesrepublik. In den letzten sechs Jahren haben sich die Schulden der Gemeinden (Gv) in einem rasanten Anstieg fast verdoppelt.

Schuldenstand <sup>1)</sup> in Mrd. DM	1961	1963	1965	1967	1969	1971	1973
Insgesamt:	26,96	34,07	49,04	72,73	83,84	105,71	135,46
Bund	9,83	12,24	15,23	25,43	29,63	33,62	40,61
Länder	4,47	4,28	8,15	15,50	17,69	24,47	32,18
Gemeinden (Gv)	12,46	17,55	25,65	31,80	36,52	47,62	62,68
Anteil in %	47,0	51,5	52,3	43,7	43,6	45,0	46,3

<sup>1)</sup> Fundierte Neuschulden aus Kreditmarkt- und öffentlichen Sondermitteln  
Quelle: Städtetag 1/1975 S. 4

Allein 1975 wird der Schuldendienst der Gemeinden etwa 9 Mrd. DM erreichen. Zwar trifft die Behauptung von Bundesfinanzminister Apel in der Bundestagsdebatte vom 7. November 1974 zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise zu, daß die Gemeinden auf dem Wege seien, nicht länger der zentrale Schuldner zu sein. Die Richtigkeit dieser Behauptung bedeutet jedoch keine Verbesserung der Gemeindefinanzen, sondern beleuchtet schlaglichtartig die Verschlechterung der Finanzen von Bund und Ländern. Aber die Finanzsituation der Gemeinden ist so schlecht, daß sie an der Verschuldungsgrenze angelangt sind, während das bei Bund und Ländern in dieser Form nicht der Fall ist!

## V. Vorschläge der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Im Innenausschuß des Bundestages stehen noch die Vorschläge der CDU/CSU-Bundestagsfraktion aus der Kommunaldebatte vom 7. 11. 1974 zur Beratung an, wie sie in der Bundestagsdrucksache 7/2745 zusammengefaßt sind und wo die Bundesregierung aufgefordert wird:

- ① bei Gesetzentwürfen, die auf die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände einwirken, nicht nur eine Berechnung der Auswirkungen, sondern auch bei neuen Ausgabenbelastungen bzw. Einnahmeverminderungen eine Vorstellung über die Finanzierung vorzulegen;
  - ② bis zum 1. Juli 1975 dem Bundestag zu berichten, wie die Gemeindefinanzreform fortzuführen ist. Dabei sollen sowohl die Möglichkeiten einer quantitativen wie qualitativen Verbesserung der Finanzausstattung geprüft werden, insbesondere soll dargelegt werden,
    - wie der große Anteil von Einzelbewilligungsverfahren an den Gesamteinnahmen der kommunalen Körperschaften schrittweise zugunsten eigener Steuereinnahmen der kommunalen Körperschaften verringert werden kann,
    - bis wann der Anteil der Gemeinden an der Einkommen- und Lohnsteuer von 14 % auf 18 % erhöht werden kann;
  - ③ in den kommenden Verhandlungen über die Neuverteilung der Steuereinnahmen davon auszugehen, daß nach der mit den Ländern vereinbarten Revisionsklausel bei der Belastung des kommunalen Bereichs aus den Steuerreformgesetzen das Mehraufkommen aus der Grundsteuer mit rd. 840 Mio. DM nicht als belastungsmindernd abgesetzt werden darf;
  - ④ dem Ersuchen des Bundestages vom 13. Dezember 1973 zu folgen und gemeinsam mit den Ländern umgehend dafür Sorge zu tragen, daß den Gemeinden für die Einnahmeausfälle aus der Erhöhung des Gewerbesteuerfreibetrages ab 1. Januar 1975 ein Ausgleich geschaffen wird (vgl. Bundestagsdrucksache 7/1411);
  - ⑤ bei weiteren Konjunkturprogrammen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit den Anteil gemeindlicher Projekte im Interesse einer Verbesserung der Infrastruktur zu verstärken und sicherzustellen, daß finanzschwache Gemeinden, die ihre Eigenmittel nicht aufbringen können, höhere Zuschüsse erhalten;
  - ⑥ zum 1. Juli jedes zweiten Jahres, erstmals zum 1. Juli 1975, über die Lage der Städte, Gemeinden und Kreise zu berichten, insbesondere über die finanziellen Auswirkungen der Bundesgesetze auf die kommunalen Körperschaften.
- Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion wird nach der parlamentarischen Sommerpause diese Vorschläge erneut zur Verhandlung bringen.