

Bockelmann, Werner; Brundert, Willi; Blumentrath, Ludwig; Zeitel, Gerhard

Article — Digitized Version

Die Finanzmisere der Städte und Gemeinden

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bockelmann, Werner; Brundert, Willi; Blumentrath, Ludwig; Zeitel, Gerhard (1967) : Die Finanzmisere der Städte und Gemeinden, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 12, pp. 607-620

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133787>

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.

Die Finanzmisere der Städte und Gemeinden

Können sich die deutschen Städte noch weiter verschulden?

Im Verlauf des Jahres 1967 wurde immer deutlicher, daß die finanzielle Lage aller öffentlichen Körperschaften, vom Bund bis zu den Gemeinden, von tiefgreifenden Fehlentwicklungen gekennzeichnet ist. Während sich der Bund im Rahmen seiner mittelfristigen Finanzplanung bemüht, durch Einnahmenerhöhungen und Ausgabensenkungen den Haushaltsausgleich in den kommenden Jahren zu gewährleisten, und die Länder diesem Bemühen in zunehmendem Maße nachzueifern, sieht die Situation im Bereich der Städte völlig anders aus: Den Städten, die sich seit Jahren in immer stärkerem Maße verschulden mußten,

- weil sich ihre Steuereinnahmen, gemessen am Wirtschaftswachstum wie an den entsprechenden Einnahmen des übrigen öffentlichen Bereichs, unterproportional entwickelten,
- weil ihre eigenen Möglichkeiten gering und nahezu überall ausgeschöpft sind, selbst zu einer nachhaltigen Steigerung ihrer Steuereinnahmen beizutragen,
- weil sie — wie alle Gemeinden — in großem Maße von den Zuweisungen übergeordneter Ebenen abhängen, bei deren Verteilung sie jedoch in der Vergangenheit stark benachteiligt wurden,
- weil schließlich die immer wieder versprochene Finanzreform weiter auf sich warten läßt,

bleibt heute kein anderer Weg, als ihre Haushalte durch eine von Vierteljahr zu Vierteljahr drastischere Einschränkung der Investitionstätigkeit auszugleichen. Angesichts der augenblicklichen konjunktur- und wachstums- sowie strukturpolitischen Notwendigkeiten ist dies für sie kein angenehmer Weg.

Schon in seinem 3. Jahresgutachten¹⁾ hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für das Jahr 1966 folgende Diagnose gestellt:

„Am stärksten wirken sich die allgemeinen Finanzierungsschwierigkeiten auf die Investitionsmöglichkeiten der kreisfreien Städte aus. Deren Ausgabevolumen wird nur halb so stark steigen wie das aller Gemeinden; die Investitionsausgaben gehen gegenüber 1965 sogar absolut zurück, obwohl der Bedarf an Infrastruktureinrichtungen unverändert stark zunimmt.

¹⁾ Bundestags-Drucksache V/1160, Tz. 131.

Die Steuereinnahmen, besonders aus der Gewerbesteuer, und die Zweckzuweisungen der Länder steigen hier — schon seit Jahren — unterdurchschnittlich; der Anteil des Schuldendienstes an den gesamten vermögenswirksamen Ausgaben ist dagegen sehr hoch.“ Der vom Sachverständigenrat aufgrund dieser Diagnose erhobenen Forderung, daß bereits im 1. Halbjahr 1967 „die dringlichsten Maßnahmen einer später umfassend durchzuführenden Finanzreform, insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzlage der Städte, vorgenommen werden“ müssen, wurde durch die Mineralölsteuererhöhung teilweise entsprochen; andere Ereignisse, wie das Zweigstellensteuerurteil für Bank- und Kreditunternehmen, die Kürzungen bestimmter Zweckzuweisungen der Länder, der konjunkturell und strukturell bedingte Rückgang der städtischen Steuereinnahmen, haben in ihrem finanzwirtschaftlichen Gewicht diese Sofortmaßnahme in ihrer Wirkung „neutralisiert“, so daß das 1. Halbjahr 1967 eine weitere Verschärfung der Strukturkrise der städtischen Finanzen gebracht hat:

- Nachdem seit 1961 die ordentlichen Einnahmen der Städte Jahr für Jahr wesentlich schwächer steigen als die des übrigen öffentlichen Bereichs;
- nachdem seit 1963 die ordentlichen Investitionsmittel der Städte absolut zurückgehen, weil die laufenden, im wesentlichen unabweisbaren Ausgaben stärker steigen als die laufenden Einnahmen, so daß steigende Investitionen nur durch eine überverhältnismäßig steigende Verschuldung finanziert werden können;
- nachdem schließlich das Jahr 1966 erstmals einen absoluten Rückgang der städtischen Bauausgaben gebracht hat²⁾,

wird das Jahr 1967 nun zur vierten markanten Station dieser Entwicklung: Im Jahre 1967 werden erstmals die Steuereinnahmen der Städte absolut fallen, gleichzeitig wird ihre Bautätigkeit auf das Niveau des Jahres 1963 sinken. Im 1. Halbjahr 1967 sind die unmittelbaren Bauausgaben der kreisfreien Städte gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum um 204 Mill. DM

²⁾ Vgl. Hermann Elsner: Haushaltsanalyse 1967. In: Der Städtetag, Heft 1/1967, S. 4 ff.; ferner: Bestätigt: Haushaltsanalyse 1967. In: Der Städtetag, Heft 6/1967, S. 317 ff.; Städtische Finanzen im 2. Vierteljahr und 1. Halbjahr 1967. In: Der Städtetag, Heft 10/1967.

oder 13,1 % auf rund 1350 Mill. DM gefallen, nachdem der Rückgang schon im gesamten Jahr 1966 108 Mill. DM oder 3,1 % betragen hatte.

Auf dem Hintergrund dieser neueren Entwicklung und Struktur der städtischen Finanzwirtschaft muß die Frage nach den weiteren Verschuldungsmöglichkeiten der Städte gesehen werden; denn die gesetzlichen Vorschriften für die kommunale Schuldenaufnahme geben kaum Anhaltspunkte für eine ökonomische Schuldenanalyse.

RECHTLICHE UND ÖKONOMISCHE VERSCHULDUNGSGRENZE

Die gesetzlichen Voraussetzungen für kommunale Darlehensaufnahmen sind in den Gemeindeordnungen der Länder (z. B. § 78 ff. GO NW) geregelt. Trotz verschiedener Abweichungen im Detail legen die Gemeindeordnungen neben den haushaltsrechtlichen Bestimmungen und dem Erfordernis der Global- und Einzelgenehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde übereinstimmende materiell-rechtliche Voraussetzungen für die Darlehensaufnahmen der Gemeinden fest. Nach diesen Grundsätzen³⁾

- dürfen die Gemeinden Darlehen nur zur Bestreitung eines außerordentlichen und unabweisbaren Bedarfs und nur insoweit aufnehmen, als sie zu einer anderweitigen Deckung nicht in der Lage sind;
- muß der Aufwand für Verzinsung und Tilgung, sofern er nicht durch Mehreinnahmen oder durch Ausgabensparnisse, die sich aus der Verwendung der Darlehensmittel ergeben, dauernd ausgeglichen wird, nachweislich mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen.

Diese allgemein gehaltenen Grundsätze zeigen deutlich die Schwierigkeit, exakt eine Verschuldungsgrenze zu definieren. Für die sowohl vom allgemeinen finanzwirtschaftlichen Standpunkt aus als auch aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen notwendige Ermittlung, ob die Schuldendienstbelastung sich im Rahmen der „dauernden Leistungsfähigkeit“ hält, wurden jedoch von den Ländern „praktikable“ Richtlinien erlassen, nach denen vor allem die Rechtsaufsichtsbehörden bei der Genehmigung der Darlehensaufnahmen verfahren sollen. Als Bemessungsgrundlagen sind in diesen Richtlinien — grob schematisiert — entweder das Verhältnis des Schuldendienstes zu bestimmten Arten von Einnahmen oder der Überschuß der fortdauernden Einnahmen über die fortdauernden Ausgaben vorgegeben. Wohl am bekanntesten ist die Regel, daß der aus dem ordentlichen Haushalt aufzubringende Schuldendienst für nicht rentierliche Schulden 15 % der allgemeinen Deckungsmittel nicht überschreiten darf.

Immer wieder begegnet man dem Mißverständnis, daß es sich bei diesen Bemessungsgrundlagen um „starre“

³⁾ Vgl. hierzu: Die Berechnung der gemeindlichen Schuldengrenze, Schriften des Bayerischen Prüfungsverbandes öffentlicher Kassen, Bd. 5, München 1960, S. 10 ff.

Verschuldungsgrenzen handelt; richtiger ist vielmehr, daß sie Schwellenwerte darstellen, bis zu denen im aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren im allgemeinen ohne nähere Untersuchung der individuellen Verhältnisse einer Gemeinde die Verschuldung noch zu keinen Bedenken Anlaß gibt. Aus dem Charakter dieser auf den Einzelfall abgestellten „Unbedenklichkeitsgrenzen“ folgt, daß sie für die hier vorzunehmende globale Beantwortung der Frage, ob sich die deutschen Städte noch weiter verschulden können, kaum brauchbar sind. Die Bezugsgröße „Schuldendienst im Verhältnis zu bestimmten Einnahmegruppen“ — dies sei hier nur kurz angedeutet — berücksichtigt nicht, daß die Schuldendienstgrenze auch — heute vielleicht besonders — von der Entwicklung der laufenden Ausgaben beeinflußt wird. Die Trennung in „rentierliche“ und „unrentierliche“ Schulden, im Einzelfall für die Wirtschaftsführung einer Gemeinde sicher von besonderem Wert, befriedigt ebenfalls bei einer globalen Betrachtung kaum, weil sich — abgesehen davon, daß aufgrund des vorliegenden statistischen Materials eine exakte Ermittlung nicht möglich ist — aus der Aufgliederung nach Verwendungszwecken nur bedingt Rückschlüsse auf das finanzwirtschaftliche Gewicht und damit auf den „Belastungsgrad“ der Schulden herleiten lassen: Einmal läßt es sich generell nicht sagen, ob Darlehen für bestimmte Einrichtungsarten „rentierlich“ sind — eine solche Aussage kann nur aufgrund der Ertragslage jeder einzelnen Einrichtung selbst getroffen werden. Zum anderen ist die Verteilung des Darlehensbedarfs auf die verschiedenen Verwendungszwecke in das Ermessen der Gemeinden gestellt, wobei im Einzelfall neben solchen „betriebswirtschaftlichen“ Gesichtspunkten subjektive Momente und kommunalpolitische Erwägungen eine wesentliche Rolle spielen können. Schließlich aber erscheint eine solche Untersuchung auf dem Hintergrund der modernen infrastrukturpolitischen Diskussion als leicht „antiquiert“; nicht umsonst stellt die moderne Finanzwissenschaft den Wert einer Schuldenanalyse unter dem Gesichtspunkt der speziellen Rentierlichkeit in Frage, wobei sie mit Recht auf die „Umwegrentabilität“ gewisser öffentlicher Einrichtungen hinweist und ihre Untersuchungen mehr auf die das Wirtschaftswachstum fördernden Wirkungen der mit den Darlehen geschaffenen Einrichtungen (Wachstumseffekt der Darlehensverwendung) abstellt.⁴⁾

Allerdings kann diese moderne Deutung der kommunalen Schuldenpolitik, so berechtigt sie unter struktur- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten auch sein mag, nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Städte und Gemeinden im Durchschnitt an der Umwegrentabilität ihrer Investitionen nur in geringem Umfang partizipieren (ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen wird von 12,1 % im Jahre 1961 auf schätzungsweise 11,0 % im Jahre 1967 sinken). Zudem — und diese Aussage ist wichtiger in diesem Zusammen-

⁴⁾ Vgl. hierzu u. a. K.-H. Hansmeyer: Gemeindliche Schuldenaufnahme und wirtschaftliches Wachstum. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 4. Jahrgang 1965, S. 197 ff.

hang — ist den Gemeinden aufgrund der rechtlichen Verhältnisse eine rein wirtschaftspolitisch motivierte Verschuldungspolitik, übrigens aus guten Gründen, verwehrt: Darlehen können nur für außerordentliche Bedarfszwecke aufgenommen werden, die Schuldendienstbelastungen müssen zudem im Rahmen der dauernden Leistungsfähigkeit liegen.

So ist für die Beantwortung der Frage nach den weiteren Verschuldungsmöglichkeiten der Städte letztlich der haushaltswirtschaftliche Zustand entscheidend: die Entwicklung ihrer Einnahmen und Ausgaben, die Gestaltung des Überschusses der laufenden Rechnung, das Aufzeigen ihres finanziellen Leistungsvermögens für eine weitere expansive Investitionspolitik und schließlich die Belastung dieser „freien Spanne“ mit Schuldendienstleistungen als Folge zwingender Notwendigkeiten vergangener Jahre.

DIE HAUSHALTSWIRTSCHAFTLICHE SITUATION DER STÄDTE 1967

Aufgrund der Ergebnisse der Finanzstatistik, die leider erst bis zum Jahre 1965 vorliegen, kann die haushaltswirtschaftliche Entwicklung und der haushaltswirtschaftliche Zustand der Städte⁵⁾ wie folgt charakterisiert werden:

- Seit 1963 geht der Überschuß des laufenden Haushalts der Städte, also der Überschuß der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben, von Jahr zu Jahr in stärkerem Maße zurück. Er betrug

1962	2 823,0 Mill. DM
1963	2 611,7 Mill. DM
1964	2 619,2 Mill. DM
1965	2 193,2 Mill. DM

- Die Städte mußten daher in den vergangenen Jahren in immer größerem Umfang zur Finanzierung ihrer Investitionen auf Kapitalmarktmittel zurückgreifen. Die Zusammensetzung des den Städten für Investitionen — Finanz- und Sachinvestitionen einschließlich Investitionszuschüsse — zur Verfügung stehenden Gesamtbetrages entwickelte sich wie folgt:

Der Anteil der ordentlichen Investitionsmittel an dem für Investitionen zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag der Städte fiel von 44,1 % im Jahre 1961 auf 28,0 % im Jahre 1965. Gleichzeitig stieg der Anteil der sonstigen Einnahmen von 55,9 % auf 72,0 %, d. h. nahezu drei Viertel der Investitionen der Städte wurden im Jahre 1965 durch Darlehen, Investitionszuschüsse vom Land (Bund) und Veräußerungserlöse finanziert. Besonders hervorzuheben ist die Bedeutung der Kreditfinanzierung, die von 33,6 % 1962 auf 48,0 % 1965 stieg.

- Durch diese Entwicklung hat sich die Schuldendienstbelastung der städtischen Haushalte enorm erhöht. In Prozent des Überschusses des laufenden Haushalts — hier berechnet ohne die Ausgaben

für Zinsen — betrug diese Belastung

1962	28,4 %
1963	35,3 %
1964	35,8 %
1965	46,9 %

Diese Belastung des Überschusses der laufenden Rechnung hat sich in der Zwischenzeit weiter beträchtlich erhöht, weil der Überschuß zurückgeht, während die Ausgaben für Zinsen und Tilgungen steigen: 1967 wird die Belastung bei schätzungsweise 60 % liegen.

Damit steht fest: Die Schuldendienstbelastungen der städtischen Haushalte haben den haushaltswirtschaftlich vertretbaren Rahmen längst gesprengt. Die enorm hohen Schuldendienstbelastungen zwingen heute die Städte, ihre Kapitalmarktansprüche zu reduzieren, wodurch jedoch gleichzeitig ein ständig größerer Rückgang der städtischen Investitionstätigkeit, wie eingangs erwähnt, unvermeidlich ist.

Man kann gegen die hier vorgenommene Darstellung methodische Einwendungen erheben: Man kann darauf hinweisen, daß es sich bei den Angaben für die Gesamtheit der Städte um „Durchschnittswerte“ handelt, von denen die Verhältnisse in den einzelnen Städten mehr oder weniger abweichen können, oder, wie es unlängst ausgedrückt wurde: „Im Gegensatz zu Bund und (weitgehend auch den) Ländern stellen eben die Gemeinden keine homogen strukturierte Gesamtheit dar, was nicht nur für die Gruppierung nach kreisfreien Städten, Landkreisen, kreisangehörigen Gemeinden sowie Zweckverbänden, sondern ebenso für diejenige nach Größenklassen und selbst für die Gemeinden gleicher Größenklasse gilt.“⁶⁾ Einwenden kann man auch, daß die hier vorgenommene Abgrenzung in „Laufender Haushalt“ und „Investitionshaushalt“ — obwohl aufgrund des vorliegenden statistischen Materials kaum anders möglich — nicht bis ins letzte befriedigt, weil insbesondere der innergemeindliche Zuweisungsverkehr und die Rücklagenbewegungen nicht exakt zugeordnet werden können. Man kann schließlich die Schuldendienstbelastungen — wie im Finanzbericht 1965⁷⁾ — dadurch kleiner darstellen, daß man eine Nettodarstellung bietet, also die Zinsausgaben um die Zinseinnahmen und die Tilgungen um die Rückflüsse von Darlehen verringert. In dem einen Falle ist sicher eine differenzierte Betrachtung möglich, und es könnten die Städte namhaft gemacht werden, die, weil sie über dem Durchschnitt liegen, am „Rande des Defizits“ leben; in den anderen Fällen ergäben sich Niveauverschiebungen bei der prozentualen Darstellung der Schuldendienstbelastungen, ohne daß sich allerdings an der Grundaussage dieser kurzen statistischen Analyse wesentliches ändert: Die Struktur der städtischen Haushalte hat sich im Durchschnitt so verschlechtert, daß eine expansive städtische Investitionspolitik in Zukunft nur bei gleichzeitiger Erhöhung der ordentlichen Investitionsmittel möglich ist.

Dr. Werner Bockelmann, Köln

⁵⁾ Im folgenden aus finanzstatistischen Gründen in der Abgrenzung „kreisfreie Städte“.

⁶⁾ „Elaborat — Eine Erwiderung“. In: Der Städtetag, Heft 9/1966, S. 464 ff.

⁷⁾ Vgl. Finanzbericht 1965, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1964, S. 32, Übersicht 8.

Frankfurt baut auf zukünftiges Wachstum*)

Im Zuge der angestrebten und heute viel diskutierten Finanzreform wird die Reform der Gemeindefinanzen einen wesentlichen Raum einnehmen. Die gegenwärtige schwierige Finanzsituation der Städte und Gemeinden wird deutlich dadurch gekennzeichnet, daß mehr als die Hälfte der Verschuldung der öffentlichen Hand auf die Städte und Gemeinden entfällt. Dagegen ist der Anteil der Städte und Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen im Vergleich zur Vorkriegszeit von etwa 33% auf rund 12% zurückgegangen. Wo immer über die Finanzsituation der Gemeinden diskutiert wird, bleibt der Hinweis auf die Stadt Frankfurt am Main als ein herausragendes Beispiel nicht aus. Tatsächlich zählt die Stadt Frankfurt mit rund 1,635 Mrd. DM Schulden am 30. 10. 1967, das sind mehr als rund 2300 DM pro Kopf der Bevölkerung, zu den am stärksten verschuldeten Städten der Bundesrepublik. Doch der Umfang dieser Gesamtverschuldung darf bei gerechter Beurteilung nicht für sich allein betrachtet werden. Er ist in Beziehung zu setzen sowohl zu dem Aufkommen an Gemeindesteuern als auch zu den Investitionen, die in der Vergangenheit in dieser Stadt geleistet wurden, weil sie als lebensnotwendig für die Bürger und als wichtige Voraussetzung für die Fortentwicklung der Stadt erachtet wurden. Bei dieser Gegenüberstellung wird sich zeigen, daß der Umfang der eingegangenen Verschuldung vertretbar war. Es wird darüber hinaus — diesmal unter Bezug auf den Gesamtbereich der öffentlichen Hand, und zwar durch den Vergleich der Relationen in der Verschuldung beim Bund, einem einzelnen Land und einer einzelnen Stadt — deutlich, daß die Gemeinden, und insbesondere die Großstädte

wie Frankfurt am Main, vor die Notwendigkeit gestellt waren, kommunale Gemeinschaftsaufgaben zu erfüllen, ohne daß ihnen im Rahmen der geltenden Finanzverfassung ausreichende Finanzmittel zur Verfügung gestellt wurden. Beispielsweise betrug nach den Angaben des Statistischen Amtes der Stadt Frankfurt die durchschnittliche Verschuldung am 31. 12. 1966

Tabelle 2

Rechnungs-jahr	Schulden-Zugänge Frankfurts in 1000 DM	Tilgungen und sonstige Abgänge in 1000 DM	Gezahlte Zinsen in 1000 DM
1948	1 800,00	227,90	121,15
1949	6 708,54	1 392,60	305,35
1950	9 111,90	5 642,67	649,38
1951	37 512,69	1 811,92	1 641,30
1952	71 151,69	7 523,24	6 083,66
1953	68 009,78	9 597,03	10 548,61
1954	52 684,32	20 833,49	14 545,69
1955	83 994,74	18 222,65	18 174,25
1956	26 028,47	9 950,08	19 891,40
1957	172 879,64	44 727,23	24 683,97
1958	90 422,21	37 263,85	31 202,55
1959	66 250,00	19 258,30	31 960,69
1960	111 626,42	16 071,83	34 230,73
1961	125 577,84	37 894,51	43 845,20
1962	201 969,19	29 868,84	50 533,49
1963	273 200,11	63 246,20	63 281,23
1964	180 075,00	23 827,41	74 254,41
1965	308 315,00	26 861,55	89 961,32
1966	79 501,95	44 075,97	98 922,68

Tabelle 1

Schuldenstand Frankfurts in 1000 DM	
31. 3. 49	20 617,14
31. 3. 50	25 933,09
31. 3. 51	29 402,32
31. 3. 52	65 103,10
31. 3. 53	128 731,54
31. 3. 54	187 144,29
31. 3. 55	218 995,12
31. 3. 56	284 767,20
31. 3. 57	300 845,59
31. 3. 58	428 998,00
31. 3. 59	482 156,35
31. 3. 60	529 148,06
31. 12. 60	624 702,65
31. 12. 61	712 385,98
31. 12. 62	884 486,32
31. 12. 63	1 094 440,24
31. 12. 64	1 250 687,83
31. 12. 65	1 532 141,28
31. 12. 66	1 567 567,26

für jeden Einwohner aus Schulden des Bundes 626 DM, aus Schulden des Landes Hessen 589 DM, aus Schulden der Stadt Frankfurt am Main 2310 DM. Ich darf im übrigen insoweit auch auf die Ergebnisse des Gutachtens zur Finanzreform verweisen, das die sogenannte „Troeger-Kommission“ erstellt hat.

BELASTBARKEIT DES HAUSHALTES

Für den Umfang der Verschuldung ist grundsätzlich die Frage nach der Belastbarkeit des ordentlichen Haushaltes zu stellen und verantwortungsvoll zu beantworten. Danach müssen die Verpflichtungen, die sich als Tilgungsleistungen und Zinszahlungsverpflichtungen aus der Verschuldung ergeben, in einer bestimmten Relation zu den Einnahmen und Ausgaben des ordentlichen Haushaltes stehen.

Bei den zur Finanzierung der Investitionen im nicht-rentierlichen Bereich aufzunehmenden Kapitalien muß der Schuldendienst — im Gegensatz zum rentierlichen Bereich — aus allgemeinen Deckungsmitteln aufgebracht werden. Allgemeine Deckungsmittel sind nach der Definition des § 48 der Gemeindehaushaltsverordnung allgemeine Finanzausweisungen, allgemeine Umlagen, Erträge des allgemeinen Kapital- und Grund-

*) Der Aufsatz berücksichtigt nicht die Ergebnisse der gegenwärtig noch andauernden Beratungen zum Haushalt 1968.

vermögens, Überschüsse der wirtschaftlichen Unternehmen und sonstige allgemeine Deckungsmittel.

Eine konkrete gesetzliche Grenze der Verschuldung, die etwa im Widerspruch zu einer wirtschaftlich vertretbaren Verschuldungsgrenze stehen würde, gibt es nicht¹⁾. Insbesondere zur Frage, wie weit sich eine Stadt für unrentierliche Zwecke verschulden darf, gibt es keine eindeutige Antwort. Nach einer Empfehlung des Deutschen Städtetages ist die Verschuldungsgrenze als erreicht anzusehen, wenn 15 % eines nach dem Durchschnitt der vergangenen 3 Jahre ermittelten Jahresbetrages der allgemeinen Deckungsmittel für den Schuldendienst der aufgenommenen Darlehen in Anspruch genommen wird. Allerdings muß auch in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß die Abgrenzung zwischen den rentierlichen Investitionen und den nichtrentierlichen Investitionen zweifelhaft ist und daß insbesondere nicht immer eine Übereinstimmung zwischen den Gemeinden und der kommunalen Aufsichtsbehörde erzielt werden kann.

Im Hinblick auf die Verpflichtungen, die aus dem Schuldendienst erwachsen, und unter Berücksichtigung der genannten Grundsätze hält sich die Verschuldung der Stadt Frankfurt am Main in diesem wirtschaftlich vertretbaren Rahmen.

INVESTITIONS- UND FINANZPLANUNG

Durch die Einführung der Investitionslisten haben wir in Frankfurt vor Jahren damit begonnen, eine mittelfristige Projekt- und Finanzplanung einzuführen. Der Magistrat der Stadt Frankfurt hat im August 1967 erneut ein Investitionsprogramm beschlossen, diesmal für den Zeitraum 1967 bis 1970. Der Tenor des Beschlusses entspricht unserer seit Jahren vertretenen Grundhaltung, die technische Abwicklung der beschlossenen Investitionen auf die Finanzierungsmöglichkeiten abzustimmen und die Durchführung neuer Maßnahmen davon abhängig zu machen, ob für die Projekte, die ganz oder teilweise aus Darlehen zu

¹⁾ Vgl. z. B. die für die Aufnahme von Darlehen geltenden Bestimmungen in § 106 der Hessischen Gemeindeordnung.

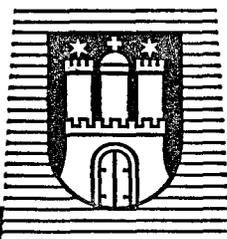
finanzieren sind, der aus den Darlehensaufnahmen resultierende Schuldendienst gesichert werden kann. Die Begründung dieses Beschlusses enthält einen Ausblick auf die künftige Entwicklung insbesondere in den Rechnungsjahren 1968 bis 1970 und scheint mir deshalb wesentlich für die Beurteilung der weiteren Entwicklung im Verschuldungsbereich zu sein. Für die Stadt Frankfurt ergibt sich daraus folgendes:

Die Inventur, ein statistisches Moment der Mehrjahresplanung, ist eine klare Ausgangsbasis; Unsicherheiten bestehen dagegen für die Vorausberechnung von Da-

Tabelle 3

Verteilung der Schulden auf Bereiche (Stand 31. 12. 1966)	
	%
Wohnungsbau	16,58
Schulen	12,39
Straßen, Parkhäuser	7,45
Brücken, Höfen	2,91
U-Bahn	2,76
Städtische Bühnen, Museen, Universität, sonstige kulturelle Einrichtungen	5,85
Krankenhäuser, Kliniken	5,82
Stadtentwässerung	5,04
Müllabfuhr, Straßenreinigung	3,29
Stadtwerke:	
Straßenbahn	
E-Werke	
Wasserwerk	22,16
Flughafen	2,20
Sonstiges	13,55

ten aus variablen Faktoren, insbesondere für die Entwicklung des Steueraufkommens, aber auch für die Lohn- und Preisentwicklung. Zunächst erscheint es richtig, die künftige Entwicklung so darzulegen, wie sie sich aus der heutigen Sicht unter den derzeitigen Rechtsverhältnissen mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit ergeben wird, ohne daß bereits Spekulationsmöglichkeiten berücksichtigt werden, die eventuell mit einer Reform der Finanzverfassung zusammenhängen. Der mittelfristigen Vorausschau wurde das Rechnungsjahr 1967 als Basis zugrunde gelegt. Dabei konnten die Daten für die Jahre bis 1966 dem Rechnungsergebnis entnommen und für das Jahr 1967 aus dem Haushaltsplan abgeleitet werden. Für die Vorausberechnungen für die Jahre 1968 bis 1970 wurde

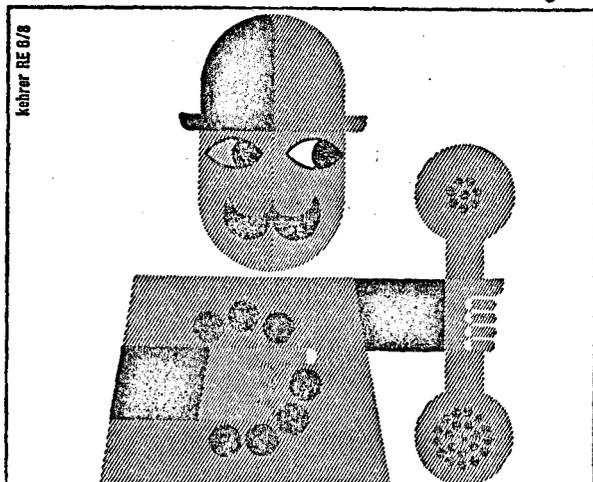


All Banking Transactions

HAMBURGISCHE LANDESBANK

- GIROZENTRALE -

Hamburg 1, Bergstraße 16, Telefon 33 96 61



... wenn es sich um Fernsprech- oder andere Fernmeldeprobleme handelt!

Wir liefern: Fernsprech-Anlagen, Elektrische Uhrenanlagen, Uhrensäulen, Feuermelde-Anlagen, Überfall- und Einbruch-Meldeanlagen, Wächterkontrollanlagen, Zeiterfassungs-Anlagen, Fernwirk- und Datenübertragungsanlagen, Lichtsignal-Anlagen, Postalia-Frankiermaschinen.

**TELEFONBAU UND NORMALZEIT 6 Frankfurt 1
Mainzer Landstraße 134-146 Postfach 2369 Telefon 2661**

vom Haushaltsjahr 1967 ausgegangen. Zu beachten ist jedoch, daß die künftige Entwicklung für ein Rechnungsjahr, insbesondere des Steueraufkommens, gerade noch mit hinreichender Sicherheit vorausgesetzt werden kann, daß aber mit einem wachsenden Zeitraum der Sicherheitsgrad der Voraussage abnimmt, besonders dann, wenn in diese Zeit wirtschaftliche Veränderungen und finanzielle Umstrukturierungen fallen. Unter diesen Voraussetzungen läßt sich der Schuldenstand der Stadt Frankfurt und seine weitere Entwicklung wie folgt beurteilen:

ENTWICKLUNG DER VERSCHULDUNG

Beim Jahresabschluß für das Rechnungsjahr 1966 bestand eine Gesamtschuldverpflichtung aus äußeren Schulden von 1 567,57 Mill. DM und aus inneren Darlehen von 50,69 Mill. DM, zusammen 1 618,26 Mill. DM. Davon entfallen auf die Eigenbetriebe 355,66 Mill. DM, die Gebührenhaushalte 147,72 Mill. DM, die Kämmerverwaltung 1 114,88 Mill. DM.

Von diesen Verpflichtungen sind dem nichtrentierlichen Bereich 903,12 Mill. DM, dem rentierlichen Bereich 715,14 Mill. DM zuzuordnen.

Im Rechnungsjahr 1967 wurden bis zum Stichtag, der der Vorausberechnung zugrunde gelegt wurde, 60,28 Mill. DM Fremdkapital hereingenommen.

Unter der Voraussetzung, daß die eingeplanten Finanzierungsanteile aus Rücklagen und Vermögensmassen und die erwarteten Landes- und Bundeszuschüsse in der vorgesehenen Größe erreichbar sein werden, sind Darlehensaufnahmen im nichtrentierlichen Bereich in Höhe von 76,61 Mill. DM (1967), 28,35 Mill. DM (1968), 22,11 Mill. DM (1969) und 12,85 Mill. DM (1970) erforderlich; im rentierlichen Bereich 87,61 Mill. DM (1967), 50,75 Mill. DM (1968), 14,75 Mill. DM (1969) und 3,75 Mill. DM (1970). Die Summe der Darlehensaufnahmen beträgt also für die jeweiligen Jahre 164,22 Mill. DM, 79,10 Mill. DM, 36,86 Mill. DM und 16,60 Mill. DM.

Der Schuldendienst für die Jahre bis 1970 wurde auf der Grundlage der bestehenden vertraglichen Verpflichtungen errechnet. Außerdem wurde davon ausgegangen, daß bei den Darlehensaufnahmen Geldbeschaffungskosten von 5 % der Investitionssumme entstehen werden. Der durchschnittliche Zinssatz wurde mit 7,5 % angesetzt, für das Jahr der Darlehensaufnahme sind jedoch nur Halbjahreszinsen angenommen. Ferner wurde unterstellt, daß die erste Tilgung im Jahr nach der Darlehensaufnahme fällig wird.

Es werden Gesamtbelastungen in folgender Höhe ausgelöst: im nichtrentierlichen Bereich 91,63 Mill. DM (1967), 105,16 Mill. DM (1968), 111,37 Mill. DM (1969) und 111,71 Mill. DM (1970); im rentierlichen Bereich 73,48 Mill. DM (1967), 93,56 Mill. DM (1968), 99,44 Mill. DM (1969) und 106,60 Mill. DM (1970). Die Summe der Gesamtbelastungen aus beiden Bereichen beträgt also 165,11 Mill. DM (1967) 198,72 Mill. DM (1968), 210,81 Mill. DM (1969) und 218,31 Mill. DM (1970).

Für die Ermittlung der Belastungsgrenze für Darlehensaufnahmen wurde das Aufkommen an allgemeinen Deckungsmitteln vorausgeschätzt und die mögliche Entwicklung des ordentlichen Haushaltes vorausgerechnet. Vorermittlungen über die Entwicklung des Sozialprodukts liegen für den Betrachtungszeitraum nicht vor. Bei den Einnahmen muß davon ausgegangen werden, daß sich im wesentlichen eine den Jahren 1961 bis 1966 entsprechende Entwicklung — Steigerung im Mittel 7,02 % — auch im Zeitraum 1967 bis 1970 fortsetzt. Danach kann angenommen werden, daß die Einnahmen, die für 1967 mit 840,42 Mill. DM angesetzt sind, in 1968 auf 901,40 Mill. DM, 1969 auf 959,67 Mill. DM, 1970 auf 1 026,16 Mill. DM anwachsen.

Bei den Ausgaben wurde die unterschiedliche Entwicklungstendenz in den einzelnen Bereichen berücksichtigt. Die persönlichen Ausgaben haben 1961 bis 1966 im Durchschnitt eine jährliche Erhöhung von 10,37 % durchgemacht. Für die Jahre 1968 bis 1970 ist keine gleichbleibende, sondern eine weit geringere lineare Erhöhung unterstellt. Bei den sonstigen Ausgaben wurde für den Bereich, der nicht aus dem Gebührenaufkommen der Gebührenhaushalte und gleichgestell-

ter Bereiche zu decken ist, von einer dem Durchschnitt der vergangenen Jahre angepaßten Entwicklung ausgegangen.

ENTWICKLUNG DER EINNAHMEN

Die Vorausberechnung unterstellt in den getroffenen Annahmen ein jährliches Anwachsen der allgemeinen Deckungsmittel für die Jahre 1967 bis 1970 mit 6,65 %. Daraus kann eine Stärkung der Deckungsmittel von 499,45 Mill. DM (1967) auf 532,66 Mill. DM (1968), 570,08 Mill. DM (1969) und 607,99 Mill. DM (1970) erwartet werden.

Die Schuldendienstbelastungen aus Darlehensaufnahmen im nichtrentierlichen Bereich erreichen aus den bereits aufgenommenen Darlehen beim Jahresabschluß 1966 mit 85,48 Mill. DM 21,23 % der allgemeinen Deckungsmittel. Sie werden sich bei dem beschlossenen Investitionsvolumen auf 21,68 % (1967), 23,04 % (1968), 22,35 % (1969) und 20,92 % (1970) belaufen.

Seit 1964 war beim Jahresabschluß eine Deckung der ordentlichen Ausgaben aus laufenden Einnahmen nicht zu erreichen, so daß die Ausgleichsrücklage aufgezehrt werden mußte. Insbesondere die Einnahmen aus der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital haben nicht die Erwartungen erfüllt. Die Vorausberechnungen gehen davon aus, daß das veranschlagte Soll für 1967 aufkommt, obwohl nach der Aufkommensentwicklung der Einkommen- und Körperschaftsteuer ein Anwachsen der allgemeinen Deckungsmittel zweifelhaft ist. Da aber die Entwicklung im Bundesgebiet immer regional unterschiedlich verlief, muß nicht unbedingt angenommen werden, daß eine im Bundesgebiet verzeichnete Tendenz zwangsläufig mit der gleichen Wirkung und in der gleichen Zeit auch für das Stadtgebiet von Frankfurt am Main zutrifft.

Bei der Finanzierung der Investitionsmaßnahmen 1967 bis 1970 — insbesondere im Verkehrsbereich — sind die zu erwartenden Zuschüsse — in erster Linie aus dem Mineralölsteueraufkommen — eingeplant. Den-

noch verbleibt für diese Investitionsmaßnahmen ein Darlehensbedarf, der in den Jahren 1967 bis 1970 Schuldendienstleistungen von 32,73 Mill. DM im nichtrentierlichen Bereich zusätzlich notwendig macht.

Nach den Vorausberechnungen werden für den Schuldendienst aus allgemeinen Deckungsmitteln 102,63 Mill. DM (1968), 109,79 Mill. DM (1969) und 108,98 Mill. DM (1970) zur Verfügung stehen.

Im ordentlichen Haushalt werden an Schuldendienstleistungen zu verrechnen sein: aus bis zum 31. 3. 67 aufgenommenen Kapitalien 120,17 Mill. DM (1968), 122,00 Mill. DM (1969), 118,97 Mill. DM (1970); aus noch aufzunehmenden Darlehen für beschlossene Maßnahmen unter Berücksichtigung von Bundes- und Landeszuweisungen: 7,66 Mill. DM (1968), 11,74 Mill. DM (1969), 14,73 Mill. DM (1970). Das ergibt eine Gesamtbelastung in Höhe von 127,83 Mill. DM (1968), 133,74 Mill. DM (1969) und 133,70 Mill. DM (1970). Damit werden die Schuldendienstleistungen die verfügbaren Mittel um 25,20 Mill. DM (1968), 23,95 Mill. DM (1969) und 24,72 Mill. DM (1970) überschreiten.

Durch weitere Rationalisierungsmaßnahmen, Abbau von Verwaltungsaufgaben, Verbesserung der Finanzausstattung usw. kann unter Umständen ein zusätzlicher Spielraum im ordentlichen Haushalt für Schuldendienstbelastungen gewonnen werden. Um zu vermeiden, daß die Belastungen im ordentlichen Haushalt zu Fehlbeträgen führen, die nach ihrer Größe die Erfüllung der kommunalen Aufgaben gefährden und jede Investitionstätigkeit unterbinden, wird es unumgänglich sein, neue Projekte erst dann zu beginnen, wenn die Deckung für den Schuldendienst als gesichert anzusehen ist.

Die Verwirklichung der beschlossenen und begonnenen Maßnahmen dagegen ist eine unabdingbare Notwendigkeit, die im Rahmen der Daseinsvorsorge für die Schaffung von öffentlichen Einrichtungen besteht. Sie rechtfertigt sich darüber hinaus aus unserem kommunalpolitischen Willen, die Wirtschaftsstabilität im Frankfurter Raum zu bewahren und weiteres Wirtschaftswachstum zu fördern.

Prof. Dr. Willi Brundert, Frankfurt/Main

Die DEUTSCHE BUNDESBAHN
 löst auch Ihr Transportproblem

Unabhängig vom Wetter und zur Zufriedenheit ihrer Kunden befördert die DB die ihr anvertrauten Güter u. a.

- in modernen Güterwagen
- auf Paletten
- in Großbehältern
- im Güterkraftverkehr
- in Transcontainern

Darum  - Transport Ihr Vorteil

Die Gemeinden sind benachteiligt

Die Entwicklung und der absolute Umfang des Schuldenstandes der Gemeinden lösen schon seit einiger Zeit Alarmsignale aus. Mit wachsender Erkenntnis der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der öffentlichen Haushalte, insbesondere aber auch der Investitionen der öffentlichen Hand, sind diese Alarmsignale um so ernster zu nehmen. Wenn die konjunkturelle Lage nach der Meinung der verantwortlichen Hüter und Lenker von Währung und Wirtschaft verstärkte Investitionen der öffentlichen Hand trotz leerer Kassen erfordert, so bedeutet das verstärkte Kreditfinanzierung. Dann muß aber eine ernste Prüfung von Nutzen sein, ob die Gemeinden, die bisher den überwiegenden Teil der öffentlichen Investitionen zu verantworten haben, noch weitere Schuldenlasten tragen können. Wenn sie darunter zusammenbrächen, würde das weder der Währung noch der privaten Wirtschaft und ihrer Konjunktur bekommen.

Eine solche Untersuchung ist allerdings gerade für den Bereich der kreisangehörigen Gemeinden außerordentlich schwierig. Bei einer Zahl von mehr als 24 000 Gemeinden, Städten, Ämtern, Verwaltungs- und Zweckverbänden ist schon die Ermittlung zuverlässiger absoluter Zahlen mühevoll und zeitraubend.

KEINE ALLGEMEINGÜLTIGE VERSCHULDUNGSGRENZE

Je kritischer die Schuldensituation der Gemeinden geworden ist, um so deutlicher hat sich herausgestellt, daß eine Verschuldungsgrenze schematisch und allgemeingültig einfach nicht festzulegen ist. Es läßt sich leicht sagen, daß der Schuldenstand auf jeden Fall dann sein Höchstmaß erreicht hat, wenn der Schuldendienst (Verzinsung und Amortisation) nur noch zu Lasten von notwendigen Aufgaben gesteigert werden könnte. Um nämlich feststellen zu können, ob während der Laufzeit eines Kredits der Schuldendienst aufgebracht werden kann, ohne die Finanzierung notwendiger oder gar unausweichlicher Ausgaben zu gefährden und möglichst noch ohne jeden Spielraum für neue kommunalpolitische Entscheidungen zu verbauen, müssen die in den Folgejahren zu erwartenden Einnahmen mit den zu erwartenden Ausgaben verglichen werden.

Die Ausgabenentwicklung mag noch mit erträglichem Risiko abzuschätzen sein. Bei den Einnahmen haben aber gerade die letzten Jahre deutlich gemacht, wie schwierig eine einigermaßen zuverlässige Vorausschätzung ist — um so schwieriger, je mehr die Gemeindehaushalte von den Entscheidungen des Bundes und der Länder abhängig sind.

Man hat nach Faustregeln gesucht. Unbrauchbar ist dabei jedenfalls der Schuldenbetrag in DM je Einwohner. Dieser Wert ist zwar für den statistischen Vergleich der absoluten Schuldenhöhe notwendig — ein

Maßstab für die Verschuldungsgrenze kann er nicht sein, da er gerade die Relation zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht berücksichtigt, und zwar nicht einmal für die Gegenwart, geschweige denn in der zu erwartenden Entwicklung.

Die Kommunalaufsicht, deren Genehmigung die Gemeinden zur Kreditaufnahme benötigen, hat auch nur eine grobe Warnmarke setzen können. Sie orientiert sich zunächst an der Relation zwischen Schuldendienst und allgemeinen Deckungsmitteln (= Einnahmen aus Steuern, allgemeinen Finanzaufweisungen und Erträgen des Erwerbsvermögens, abzüglich allgemeiner Umlageverpflichtungen); hierbei ist von der Schuldendienstsumme der Anteil abzusetzen, der aus besonderen Deckungsmitteln (Gebühren, Beiträge, Freistellung durch Dritte) geleistet werden kann oder könnte. Bei diesem Verfahren darf man davon ausgehen, daß in der großen Mehrzahl der Gemeinden die Verschuldung unbedenklich ist, solange von den allgemeinen Deckungsmitteln nicht mehr als 15%, in Gemeinden mit dynamischer Entwicklung auch bis zu 20% für den unrentierlichen Schuldendienst beansprucht werden. Es handelt sich, wie gesagt, nur um eine Warnmarke. Ist sie erreicht, so bedeutet das nur, daß nunmehr vor weiterer Verschuldung der Einzelfall genau geprüft werden muß; dabei kann sich durchaus eine größere Tragfähigkeit ergeben.

Die Ungenauigkeit dieses Verfahrens beruht u. a. darauf, daß die Unterteilung in rentierliche und unrentierliche Schulden generell wohl nur schematisch möglich ist; trotz aller Bedenken sind diejenigen Schulden als rentierlich zu bewerten, deren Gegenwart in solche Einrichtungen fließt, aus denen die Gemeinde Entgelte ziehen kann (Gebührenhaushalte, Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen mit privatrechtlichen Entgelten u. a.). Bei der schematischen Unterteilung wird nicht berücksichtigt, ob eine derartige Einrichtung rentabel betrieben wird, ob also der ihr zuzurechnende Schuldendienst wirklich aus den Entgelten bestritten werden kann oder doch ganz oder teilweise aus den allgemeinen Deckungsmitteln entnommen werden muß.

Umgekehrt wird nicht berücksichtigt, daß eine Investition, die unmittelbar eindeutig nicht zu Einnahmen führt, z. B. als wesentliche Verbesserung der Infrastruktur den entscheidenden Anstoß zu einer neuen gewerblichen Ansiedlung und damit zu einer künftigen Steigerung der allgemeinen Einnahmen — etwa bei der Gewerbesteuer — bedeuten kann. Gerade der Zusammenhang zwischen Kreditfinanzierung von Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur und der zukünftigen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben ist schematisch nicht zu fassen und selbst bei Prüfung des Einzelfalles schwer zu kalkulieren. Sicher ist aber, daß es diesen Zusammenhang gibt und daß es gesamtwirtschaftlich notwendig ist, ihn zu nutzen. Um so mehr muß daher beim Überschreiten der Warn-

marke die Prüfung der Verschuldungsfähigkeit auf die voraussichtliche Haushaltsentwicklung erstreckt werden. Die Ansätze einer mehrjährigen Finanzplanung im staatlichen Bereich lassen eine Besserung der hierzu vorhandenen Möglichkeiten erwarten.

KOMMUNALE VERSCHULDUNG

Die absoluten Zahlen der kommunalen Verschuldung sind natürlich wichtig:

	Mrd. DM	DM je Einwohner
31. 3. 1954	5,0	
1959	10,0	
31. 12. 1964	24,7	463
1965	29,5	545
1966	33,3	607

Aber in den einzelnen Gemeinden ist der Schuldenstand außerordentlich unterschiedlich, ganz besonders bei den kleineren kreisangehörigen Gemeinden. Der Blick auf einige Einzelwerte macht deutlich, wie beschränkt der Aussagewert statistischer Gesamt- und Durchschnittswerte ist und wie wenig solche Werte für die Beurteilung im Einzelfall nutzbar sind.

Was hilft z. B. die Feststellung, daß die Gemeinden in Baden-Württemberg am 31. 12. 1965 insgesamt je Einwohner 530 DM Schulden hatten, wenn dies der Durchschnitt von 3382 Gemeinden ist, von denen aber 50 Gemeinden keine Schulden hatten, 261 Gemeinden als stark verschuldet galten, weil ihr unrentierlicher Schuldendienst über 20 % der allgemeinen Deckungsmittel hinausging?

Greift man aus diesem Beispiel die Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern heraus, so wird das Ergebnis noch krasser: Zahl der Gemeinden: 1878; Schulden je Einwohner: 301 DM. 47 dieser Gemeinden sind aber ohne Schulden, während 187 Gemeinden stark verschuldet sind.¹⁾

Für das, was die Statistik auch als „stark verschuldet“ verstehen muß, zwei — zugegeben extreme — Beispiele aus Hessen²⁾: Für die Gemeinde A (163 Ein-

¹⁾ BW Landtagsbeilage IV 3707.

²⁾ C. Becker: Die Verschuldung der Gemeinden in Hessen (unveröffentlichtes Manuskript).

wohner) wurde zum 31. 12. 1964 ein Schuldenstand von 2608 DM je Einwohner ausgewiesen. Die Gemeinde hatte beim Ausbau ihrer Wasserversorgung einen Kredit als Zwischenfinanzierung für einen staatlichen Zuschuß in beträchtlicher Höhe aufgenommen, mit der Ablösung war in kurzer Frist zu rechnen.

Die Gemeinde B notierte zum gleichen Zeitpunkt 2281 DM je Einwohner. Was steckte dahinter? Die Gemeinde hat im regionalen Förderungsprogramm einen gemeindeeigenen Industriebetrieb errichtet und vermietet; der Betrieb brachte bald an Miete und Gewerbesteuer so viel ein, daß die Gemeinde den Kredit aus den zusätzlichen Einnahmen voraussichtlich in 6 Jahren (vom Produktionsbeginn des Betriebes gerechnet) hätte abdecken können — wenn sie es nicht vorgezogen hätte, die langfristigen, zinsgünstigen Fremdmittel planmäßig zu bedienen und die erhöhten Einnahmen für andere Aufgaben zu verwenden. Welchen Einfluß haben aber solche Einzelwerte auf den Durchschnittswert etwa einer Größenklasse?

In Bayern hatten am 31. 12. 1966 von 7039 kreisangehörigen Gemeinden 591 keine Schulden, davon 481 Gemeinden unter 500 Einwohner, 90 Gemeinden von 500 bis 1000 Einwohner, 18 Gemeinden von 1000 bis 2000 Einwohner, 2 Gemeinden über 2000 Einwohner. Zugleich waren aber die allgemeinen Deckungsmittel mit unrentierlichem Schuldendienst belastet: über 16 bis 25 % in 922 Gemeinden, über 25 bis 50 % in 619 Gemeinden, über 50 % in 192 Gemeinden.

Von diesen stark verschuldeten 1733 Gemeinden hatten 1444 Gemeinden unter 1000 Einwohner, 245 Gemeinden 1000 bis 3000 Einwohner, 26 Gemeinden 3000 bis 5000 Einwohner und 18 Gemeinden über 5000 Einwohner.

Der Zuwachs an Schulden im Jahre 1966 betrug in den kreisangehörigen Gemeinden in Bayern in allen Größenklassen über 1000 Einwohner 15 bis sogar 19 % gegenüber dem Stand vom Ende des Vorjahres. Dagegen wuchsen die Schulden der kreisfreien Städte in demselben Jahr relativ geringer, nämlich um insgesamt 11,4 %, in den Gruppen von 100 000 bis 200 000



Wenn es sich um Geld dreht
Bank für Gemeinwirtschaft

Niederlassungen im gesamten Bundesgebiet und in West-Berlin

Eine Seereise für Individualisten

nach Südamerika

von Hamburg (u. U. via USA) über Panama
nach Ecuador und zurück in ca. 32 Tagen mit den

Bananenschiffen

PORTUNUS PENTELIKON PRIAMOS PUNA
PONGAL PISANG PEKARI PICA PERSIMMON
PIROL PARMA PADUA

F. LAEISZ · REEDEREI

2 Hamburg 11 · Trostbrücke 1 · Telefon 36 22 81

Einwohner nur um 7,5 % und von 20 000 bis 50 000 Einwohner um 9,8 %.³⁾

In Hessen beanspruchten bereits am 31. 12. 1964 für den Schuldendienst von den allgemeinen Deckungsmitteln 38 % aller Gemeinden mehr als 15 %, 10 % aller Gemeinden mehr als 30 %.⁴⁾

RENTIERLICHE UND UNRENTIERLICHE SCHULDEN

Der absolute Schuldenstand läßt nicht erkennen, wie hoch die Anteile der rentierlichen und der unrentierlichen Schulden sind. Die Summe der kommunalen Verschuldung im Bundesgebiet am 31. 12. 1966 in Höhe von 607 DM je Einwohner setzt sich aus rentierlichen Schulden in Höhe von 388 DM (für Wirtschaftsunternehmen 144 DM, sonstige 194 DM) und unrentierlichen Schulden in Höhe von 269 DM zusammen.

Die Zusammensetzung rentierlich/unrentierlich ist natürlich in den einzelnen Gemeinden auch wieder sehr unterschiedlich. Von der Schuldensumme am 31. 12. 1966 betrug der Anteil der unrentierlichen Schulden in den kreisfreien Städten 40,3 %, in den kreisangehörigen Gemeinden, einschließlich ihrer Ämter und Landkreise, 47,5 %, in den kreisangehörigen Gemeinden unter 10 000 Einwohner, einschließlich der Ämter, 45,4 %, in den Gemeinden unter 3000 Einwohner für sich allein 52,1 %, in den Gemeinden von 3000 bis 10 000 Einwohner 40,0 % und in den kreisangehörigen Gemeinden über 10 000 Einwohner 38,3 %.⁵⁾

Der Zusammenhang dieser Zahlenreihe wird erklärlich, wenn man berücksichtigt, daß in der Regel bei größerer Einwohnerzahl die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden zunimmt. Diese Tatsache, zusammen mit der Tätigkeit der Landkreise im Sozial- und Gesundheitswesen, dürfte auch zu der auf den ersten Blick besonders günstig erscheinenden Situation bei den kreisangehörigen Gemeinden über 3000 Einwohner ge-

³⁾ Bayerisches Statistisches Landesamt L I 4 — j 1966.

⁴⁾ C. Becker: a.a.O.

⁵⁾ Berechnet nach Statistisches Bundesamt L 3/1 — j 66.

führt haben; man darf nur nicht vergessen, daß sie ja praktisch an den Schulden der Landkreise mittragen.

Umgekehrt zeigt sich bei den Gemeinden unter 3000 Einwohner die im Verhältnis zur Einwohnerzahl häufig besonders schwere Belastung durch den Bau von Schulen, Straßen und Wirtschaftswegen. Die in diesen Gemeinden ebenfalls für gewöhnlich ganz überdurchschnittliche Belastung mit Kosten für die Anlagen der Wasserversorgung und Abwässerbeseitigung tritt dabei noch nicht einmal in Erscheinung, weil diese Investitionen nach dem Schema ohne Rücksicht auf die wirkliche Kostendeckung als rentierlich gelten.

BESTIMMUNGSGRÜNDE DER VERSCHULDUNG

Von welchen Faktoren hängt nun die Höhe der Verschuldung ab?

Es ist sicher nicht so, daß die finanzschwächsten Gemeinden die höchsten Schulden hätten oder haben müßten. Zur Kreditfähigkeit gehört die Sicherheit für den Geldgeber. Die Sicherheit der Gemeinde ist ihre nachhaltige Steuer- bzw. Finanzkraft. Wie im privaten Bereich ist deswegen auch bei den Gemeinden die Tendenz festzustellen, daß die finanzstarken zu hoher Verschuldung neigen, während finanzschwache Gemeinden oft nicht in der Lage sind, die geringe Eigenbeteiligung im Kreditwege zu beschaffen, die erforderlich wäre, um einen Staatszuschuß für eine noch so notwendige kommunale Investition zu erhalten. In diesem Zusammenhang spielt allerdings nicht nur die relative Finanzkraft je Einwohner eine Rolle, sondern auch die absolute Höhe der allgemeinen Deckungsmittel im Gemeindehaushalt. Wenn auch der Satz richtig ist, daß die Summe von mehreren Armen kein Reicher ist, so ist aber auch ebenso sicher, daß erst eine gewisse absolute Mindesthöhe der Haushaltsmittel die Disposition der Aufgaben und Ausgaben nach Schwerpunkten ermöglicht. So wird es auch nicht nur an der möglicherweise konservativen Mentalität der Gemeinderäte liegen, daß von den am 31. 12. 1966 in Baden-Württemberg schuldenfreien 44 Gemeinden 37 weniger als 500 Einwohner hatten.

In der schon erwähnten Untersuchung hat C. Becker den Schuldenstand aller hessischen Gemeinden am 31. 12. 1964 nach mathematisch-statistischen Regeln mit einer großen Zahl von Faktoren in Beziehung gesetzt, von denen er annehmen konnte, daß sie auf die Höhe der Verschuldung einen (positiven oder negativen) Einfluß hätten. Eine stärkere Korrelation zwischen einigen der untersuchten Faktoren und der Verschuldung war danach im wesentlichen nur bei größeren Gemeinden festzustellen. Als wesentlichstes Ergebnis bezeichnet der Verfasser selbst die ihn überraschende Rangfolge der mit der Verschuldung in Beziehung stehenden Faktoren.

Die engste Korrelation hat sich ergeben zwischen der Bevölkerungsdichte und der Verschuldung — besonders in den Stadtregionen (0,51), aber auch bei der Gesamtheit der hessischen Gemeinden (0,32). Danach

folgt die Einwohnerzahl, in ganz Hessen = 0,24, in den Stadtregionen = 0,41, in den gewerblichen und Industriegemeinden = 0,45, in den an die Eisenbahn gut angeschlossenen Gemeinden = 0,44/0,46/0,57, je nach Wirtschaftsstruktur. An dritter Stelle steht die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel, für ganz Hessen = 0,22. Dann folgt eine negative Abhängigkeit (Tendenz zu niedriger Verschuldung) von dem Bevölkerungsanteil der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen, = 0,18. Die Faktoren Gewerbesteuerkraft und Bevölkerungsbewegung folgen erst an 5. und 6. Stelle.

Becker stellt wohl mit Recht fest, daß seine Ergebnisse die große Bedeutung irrationaler, nicht allgemein faßbarer Faktoren bestätigen, wie z. B. die persönliche Einstellung des Bürgermeisters oder die Zusammensetzung des Gemeinderates. Er wirft aber ebenso berechtigt die Frage auf, was bei den mit genügender Zuverlässigkeit ermittelten Faktoren Ursache und

Wirkung ist! Gerade bei dem wichtigsten Faktor — Bevölkerungsdichte — ist in manchen Fällen ein gegenseitiges „Hochschaukeln“ denkbar: Attraktive kommunale Einrichtungen, mit Kreditmitteln erstellt, wirken als Magnet, und weiterer Zuzug und weitere Verdichtung bringen neue und gewöhnlich kostspieligere Probleme und Wünsche.

Die kommunale Gesamtverschuldung mit dem gleichzeitigen Blick auf die notwendigen Aufgaben der nächsten Zukunft beweist, daß aufs Ganze gesehen die ordentlichen Deckungsmittel der Gemeinde nachhaltig verstärkt werden müssen. Die Beurteilung der Verschuldung im Einzelfall ist nicht immer leicht. Eine hohe Verschuldung braucht nicht in jedem Falle besondere Hilfsbedürftigkeit zu bedeuten. Gerade die Gemeinden, die zu schwach sind, um überhaupt Schulden zu machen, brauchen eine Starthilfe.

Ludwig Blumentrath, Bad Godesberg

Die Finanzreform ist dringend erforderlich

Die Beiträge von Blumentrath, Bockelmann und Brundert zur Verschuldung der Gemeinden lassen von verschiedenen Blickwinkeln aus erkennen, wie ernst dieses Problem für die Kommunalpolitik geworden ist. Die Grundauffassung der Autoren ist durch einige bemerkenswerte Gemeinsamkeiten gekennzeichnet, die hervorgehoben seien:

- Im Gegensatz zur Situation beim Bund und bei den Ländern ist die Verschuldung für die Kommunen — gemessen an den ordentlichen Einnahmen — zu einer mehrfach drückenderen Finanzlast geworden. Für einen immer größeren Kreis von Gemeinden stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit einer weiteren Schuldenaufnahme.
- Das „Durchschnittsbild“ der Kommunalverschuldung, von dem in der öffentlichen Diskussion zu meist ausgegangen wird, verdeckt außerordentlich große Unterschiede zwischen einzelnen Gemeinden. Bei gleicher Größe und gleichartiger Struktur schwankt der absolute Schuldenstand und der Anteil des Schuldendienstes an den ordentlichen Einnahmen um ein Vielfaches, wie insbesondere der Beitrag von Blumentrath deutlich macht. Ebenso weicht die Zusammensetzung nach rentierlichen und nichtrentierlichen Schulden stark voneinander ab.
- Unverkennbar besteht eine große Unsicherheit in bezug auf die als tragbar bzw. noch zulässig zu erachtende Schuldenlast und die hierdurch bestimmte Verschuldungsgrenze. Die rechtlichen und traditionellen „Faustregeln“ — etwa der 15 %-Satz des Schuldendienstes für nichtrentierliche Kredite, gemessen an den allgemeinen Deckungsmitteln — haben sich in dieser Hinsicht als fragwürdig bzw. unzulänglich erwiesen.
- Aus dem Beitrag ergibt sich der verständliche und gerechtfertigte Ruf nach vermehrten Einnahmen;

es zeigt sich zugleich aber ebenso, daß das Problem der Kommunalverschuldung nicht nur auf diesem Wege zu lösen ist, sondern offenkundig noch eine Strukturkomponente enthält. In diesem Zusammenhang wird ohne nähere Begründung lediglich auf die Notwendigkeit der Finanzreform verwiesen.

Es erscheint in einer zusammenfassenden Stellungnahme zu den Beiträgen angebracht, zunächst darauf hinzuweisen, daß die Kommunalverschuldung durch einige Eigentümlichkeiten gekennzeichnet ist, die sie von der Schuldenaktivität der anderen Gebietskörperschaften, insbesondere derjenigen des Bundes, unterscheidet. Das wird immer wieder bei öffentlichen Erörterungen übersehen.

BEGRENZTE SCHULDENPOLITIK

Von kommunalpolitischer Seite ist zutreffend betont worden, daß die Gemeinden heute nur noch über rudimentäre Steuergestaltungsmöglichkeiten und über sehr begrenzte Finanzierungsreserven aus Gebühren und Erwerbseinkünften verfügen. Hierdurch ist eine zunehmende Abhängigkeit der Kommunalfinanzen von staatlichen Zuweisungen entstanden. Während Bund und Länder einen erhöhten Schuldenstand nötigenfalls durch vermehrte Ausschöpfung der ihnen zustehenden autonomen Besteuerungsmöglichkeiten decken und somit die Verschuldungsgrenze hinausschieben können, ist den Gemeinden ein solcher Weg weitgehend versagt. Finanzpolitisch bedeutet für sie eine freiwillige oder erzwungene Entscheidung gegen eine weitere Kreditaufnahme daher überwiegend eine Beschränkung in der Ausgabenaktivität und der hiermit verbundenen Leistungsdarbietung. Praktisch bewirkt dies vor allem eine Verringerung der Investitionstätigkeit.

Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit der kommunalen Verschuldung sind weiter durch strukturelle Anforderungen im Leistungsvollzug bestimmt, die in einzelnen Gemeinden recht differenziert geartet sind. Daraus resultiert namentlich bei mittleren und kleineren Gemeinden nicht nur eine größere Diskontinuität im Finanzbedarf; es ergeben sich auch vergleichsweise geringere Substitutionsmöglichkeiten mit anderen Finanzierungsquellen. Konjunkturpolitische Erwägungen dürfen nicht primär für die individuelle Schuldenaufnahme einzelner Gemeinden maßgebend sein, wie dies etwa für den Bund und die Länder zu fordern ist. Während es diesen aber unmöglich bzw. nur begrenzt möglich ist, die mit der Verschuldung verbundene Reallast einer Volkswirtschaft in die Zukunft zu übertragen, können einzelne Gemeinden sehr wohl eine solche Verlagerung der Schuldenlast durch Inanspruchnahme der Kapital- und Produktivkraft der anderen Gemeinden in die Zukunft verlagern. Hierin liegt ein Anreiz für „tüchtige“ Gemeindeparlamente und Bürgermeister, die Entwicklung der eigenen Gemeinde auf diesem Wege voranzutreiben unter Vernachlässigung volkswirtschaftlicher und nachteiliger Konsequenzen für andere Gemeinden. Die Problematik der kommunalen Schuldenpolitik liegt also nicht zuletzt darin begründet, daß die hier gegebenen autonomen Entfaltungsmöglichkeiten einerseits enger — nämlich in bezug auf die Deckungsproblematik —, zugleich aber andererseits weiter sind — nämlich in bezug auf die Möglichkeit der Ausnutzung externer Ressourcen. Es ist damit weitgehend eine Frage der objektiv gegebenen Einnahmeverhältnisse und der individuellen Risikobereitschaft, welche Schuldenpolitik einzelne Gemeinden betreiben.

Daher überraschen die außerordentlichen Unterschiede im Stand der Kommunalverschuldung von Gemeinden gleicher Größenklasse nicht. Sie sind zu einem erheblichen Teil die Folge der ungewöhnlichen und ungerechtfertigt hohen Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden. Diese ist wiederum im wesentlichen auf den überragenden Anteil des Gewerbesteueraufkommens an den Einnahmen zurückzuführen. Aber auch wenn man diese und andere objektive Tatbestände außer Betracht läßt, vermittelt sich das Bild einer in starkem Maße durch subjektive Elemente der Kommunalpolitik geprägten Schuldenaktivität. Aus diesem Sachverhalt ergeben sich nicht zuletzt recht beachtliche Interessengegensätze zwischen den Gemeinden in bezug auf die zweckmäßige Lösung kommunaler Finanzierungsschwierigkeiten.

BENACHTEILIGUNG DER GEMEINDEN

Indessen sollte die Lage zahlreicher — leider zu oft zitierter — „reicher“ Gemeinden nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Finanzmisere des Bundes mit Abstand nicht so groß ist wie bei den Gemeinden. Angesichts des im ganzen unbestreitbaren und seit langem vorhandenen strukturellen Mißverhältnisses zwischen dem dringlichen Aufgabenanfall und den

finanziellen Deckungsmöglichkeiten bei den Gemeinden berührt es merkwürdig, daß in der öffentlichen Diskussion die Finanzprobleme von Bund und Ländern weitaus stärker und mit größerer Anteilnahme erörtert werden als die drängenderen Schwierigkeiten bei den Gemeinden. Es läßt sich sogar eher eine kritische Einstellung gegenüber der mehr oder weniger zwangsläufigen kommunalen Schuldenpolitik konstatieren. Die Folgen einer solchen Einstellung sind in hohem Maße besorgniserregend. Während Bund und Länder im Zuge der Politik der Rezessionsbekämpfung eine kräftige defizitäre Ausgabenpolitik betreiben, die mit einer erheblichen Schuldenzunahme verbunden ist, sind die Gemeinden sogar gezwungen, ihre Investitionen laufend einzuschränken, weil andere Finanzierungsmöglichkeiten der Ausgaben bei stagnierendem oder rückläufigem Steueraufkommen nicht bestehen. Es sollte weiter nicht übersehen werden, daß es sich hier nicht nur und in erster Linie um die Lösung von kurzfristigen Schwierigkeiten konjunktureller Art handelt. Vielmehr geht es, wie bereits angedeutet wurde, um eine längerfristig zu betrachtende Aufgabe von hoher Dringlichkeit, von deren Bewältigung weitgehend der weitere Wachstumsprozeß in der Bundesrepublik bestimmt sein dürfte. Es sei lediglich auf die kommunalen Infrastrukturmaßnahmen hingewiesen.

Die z. Zt. bestehenden konjunkturellen Finanzierungsschwierigkeiten bei den Kommunen sind geeignet, ein weiteres Problem der Gemeindeverschuldung zu verdeutlichen. Während Bund und Länder zur Überwindung konjunktureller Einnahmerückgänge vermehrt mit der direkten und indirekten Hilfe der Notenbank rechnen können, ist den Gemeinden eine solche Unterstützung nicht zugänglich. Sie müssen daher nicht nur ziemlich abrupt auf vorgesehene Investitionsprogramme verzichten, sondern werden wegen der zeitlichen Verzögerung der Steuereingänge aus einer Konjunkturbelebung auch verhältnismäßig spät in den Stand gesetzt, wieder auf den verlassenen Pfad der Investitionspolitik zurückzukehren. Das gilt um so mehr, als rückläufige Steuereinnahmen bei den üblichen Berechnungsverfahren der Verschuldungsgrenze auch die kommunalen Aufsichtsbehörden zur Zurückhaltung bei der Gewährung beantragter Darlehen veranlassen. Es dürfte an der Zeit sein zu prüfen, ob die Kassentransaktionen der Gemeinden nicht in gewissem Umfange an eine Geschäftsverbindung mit der Bundesbank geknüpft werden sollten, ohne damit eine völlige Analogie zu den Kassenbeziehungen zwischen Bundesbank und Ländern herbeizuführen.

GRENZEN DER VERSCHULDUNG

Die aktuellen Haushaltsnöte haben verständlicherweise erneut die Diskussion um die Grenzen der staatlichen Verschuldung entfacht, und zwar nicht nur bei den Gemeinden. Mit Recht wird insbesondere in

den Beiträgen von Bockelman und Brundert auf die Schwierigkeiten hingewiesen, solche Grenzen exakt zu formulieren. Für die Verhältnisse der staatlichen Oberverbände wird wissenschaftlich heute in Abkehr von früheren Beurteilungsmaßstäben im allgemeinen den konjunktur- und währungspolitischen Belangen entscheidende Bedeutung eingeräumt. Primär für die Bemessung der Verschuldungszunahme ist dementsprechend, ob eine zusätzliche Schuldenaufnahme und die Form, in der sie erfolgt, unter Berücksichtigung der gegebenen Beschäftigungslage zu unerwünschten konjunkturellen Aufschwungs- bzw. Inflationstendenzen führt oder nicht. Demgegenüber hat die Frage der Rentierlichkeit und des relativen Anteils des Schuldendienstes, gemessen an den ordentlichen Einnahmen, wie der weitergehenden steuerlichen Inanspruchnahmemöglichkeiten sekundäres Gewicht. Die konjunktur- und währungspolitischen Begrenzungsvorstellungen des öffentlichen Kredits können wohl auf die Gemeinden insgesamt, nicht indessen auf die einzelne Kommune übertragen werden. Deren Schuldenpolitik ist — und sollte auch fernerhin — determiniert sein durch die örtlichen Belange, die mehr oder weniger stark vom „volkswirtschaftlichen Durchschnitt“ abweichen können. Ein einheitliches Vorgehen für alle Kommunen entsprechend gesamtwirtschaftlichen Belangen ist unangebracht, und der Rückgriff auf Begrenzungskriterien, die den örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen, unerlässlich. Die globalen Begrenzungsnormen im Stabilitätsgesetz sind insofern, nebenbei bemerkt, unzulänglich.

PROBLEMATISCHE BEMESSUNGSGRENZEN

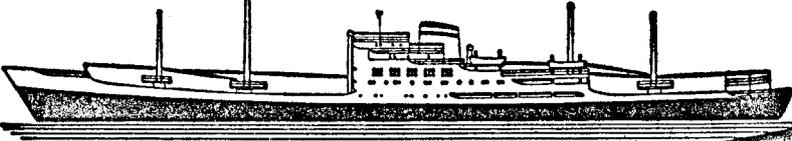
Die üblichen Bemessungsgrenzen der kommunalen Verschuldung sind nun freilich in mehrfacher Hinsicht fragwürdig. Die gesetzlichen Normen der Gemeindeordnung beinhalten zwar mit der Vorschrift, daß der Schuldendienst nachweislich mit der Leistungsfähigkeit der Gemeinden in Einklang stehen sollte, ein richtiges Prinzip. Praktisch bedeutsam und umstritten ist indessen die Interpretation dieser Norm im konkreten Einzelfall. Und hier liegen die eigentlichen Schwierigkeiten für die Bemessung einer Schuldengrenze. Erfreulicherweise wird immer mehr darauf verzichtet, in diesem Zusammenhang Vergleiche der Pro-Kopf-Verschuldung zwischen den Kommunen an-

zustellen. Diese vermögen allein im Hinblick auf die abweichende Steuerkraft wenig zu besagen. Ebenso wird zutreffend auf die Fragwürdigkeit der Unterscheidung zwischen rentierlichen und nichtrentierlichen Schulden in diesem Zusammenhang hingewiesen. Die Berücksichtigung einer solchen Differenz in der Art der Verschuldung setzt voraus, daß der Begriff der Rentierlichkeit eng ausgelegt wird, d. h. daß das betroffene Kommunalobjekt im vollen Umfange Tilgung und Verzinsung der Schulden ermöglicht, was heute vielfach nicht mehr der Fall ist. Und selbst eine zu erwartende Rentierlichkeit kann sich als nicht realisierbar erweisen und eine Zuschußpflicht für die Gemeinden aus allgemeinen Deckungsmitteln zur Folge haben. Damit wird die Frage nach der Unbedenklichkeit weiterer Schuldenaufnahme einer solche der laufenden Belastungsfähigkeit des ordentlichen Etats und eventueller Veräußerungsmöglichkeiten von Vermögensreserven.

Hier gilt es freilich zu erkennen, daß die vielgenannte 15 %-Regel eine rein konventionelle Vorstellung ausdrückt, die auch als „Schwellenwert“ einer eindeutigen Begründung entbehrt. Für einzelne Gemeinden kann eine Verschuldung von 10 % der allgemeinen Deckungsmittel zu hoch, für andere eine solche von 30 % noch tragbar sein. Allgemeine Durchschnittswerte sind als Leitnorm weder quantitativ empirisch getestet noch brauchbar. Besondere Bedeutung für die Berechnung einer kommunalen Schuldengrenze hat in der Praxis das Verfahren erlangt, das vom Bayerischen Prüfungsverband öffentlicher Kassen entwickelt wurde. Ich vermag dessen Lobpreisung nicht zu teilen und habe an anderer Stelle¹⁾ eingehend dargelegt, warum dieses Verfahren höchst unzulänglich bleibt. Der entscheidende Mangel ist darin zu erblicken, daß es sich um Regeln der Rechnungslegung handelt, die im wesentlichen retrospektiv orientiert sind. Namentlich im Hinblick auf die heute mögliche schnelle Änderung der Steuereinnahmen der Gemeinden in Abhängigkeit vom Gewerbesteueraufkommen — nicht selten eines einzelnen großen Betriebes — ist ein so geartetes Bemessungsverfahren

¹⁾ Gerhard Zeitel: Eigentümlichkeit und Grenzen der Kommunalverschuldung. In: Gemeindeforschung und Unternehmerwirtschaft. Festgabe für Rudolf Johns zum 65. Geburtstag. Studien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft e.V. Bd. 4, Göttingen 1965, Seite 61-89.

Regelmäßige Liniendienste nach allen Teilen der Welt



HAMBURG-AMERIKA LINIE  **HAMBURG 1 BALLINDAMM 25**

wenig brauchbar. Andererseits genügt es ebenso wenig, auf eine mögliche Umwegrentabilität kreditär finanzierter Ausgaben in der Zukunft hinzuweisen, zumal es hier um einen mehr oder weniger interkommunalen Vergleich geht, der sich in den Einnahmen auswirkt. Die zunehmende Erkenntnis der Wachstumseffekte kommunaler Investitionen ist volkswirtschaftlich begrüßenswert, aber für die Bemessung der Schuldengrenze zu allgemein, weil sie keine konkrete Norm beinhalten.

KEINE SCHULDENAUFNAHME OHNE FINANZPLANUNG

Eine angemessene Lösung des hier liegenden Problems ist nur zu erreichen durch die Pflicht der Gemeinden, die Darlehen aufnehmen wollen und um Genehmigung nachsuchen, eine mehrjährige finanzielle Gesamtplanung vorzulegen, die auch zumindest einen Teilvermögensnachweis — namentlich in bezug auf mögliche Veräußerungserlöse — mit umschließt. Nur bei einer umfassenden Finanzplanung, die alle erkennbaren Einnahme- und Ausgabeentwicklungen, insbesondere auch die laufenden Folgekosten aus den Investitionen berücksichtigt, wird erkennbar, ob eine zusätzliche Schuldenaufnahme vertretbar ist oder nicht. Der mit der Schuldenaufnahme verbundene Zwang zu einer solchen Finanzprojektion wäre auch speziell geeignet, die Rationalität der kommunalen Willensbildung zu erhöhen. Freilich kann sich auch die beste Finanzplanung im Hinblick auf unvorhersehbare Entwicklungen, namentlich im Bereich der Steuereinnahmen, als unrealistisch erweisen. Dieser Sachverhalt ist indessen bei keiner in die Zukunft gerichteten Berechnung auszuschließen. Insoweit ist jede Berechnung von vertretbaren Verschuldungsgrenzen mit einem Fragezeichen zu versehen.

Die größten Schwierigkeiten in der Beurteilung der zu erwartenden Haushaltslage der Kommunen bereitet die Vorausschätzung der Steuereinnahmen und hier wiederum speziell der Gewerbesteuer, namentlich ihrer Ertragskomponente. Diesen steuerlichen Haupteinnahmequellen der Gemeinden sind — wie gesagt — die hypertrophen Unterschiede in der Finanzsituation der Gemeinden und ihrer davon abhängigen Schuldenpolitik zuzuschreiben. Das heterogene Bild der kommunalen Schuldenpolitik und Finanzpolitik allgemein, das mit dem Hinweis auf das „unvernünftige Finanzgebaren“ einzelner reicher Gemeinden gekennzeichnet wird, hat mit dazu beigetragen, daß die Lösung der schwierigen Haushaltssituation des größeren Teils

immer wieder verzögert wird. Ohne den Abbau der großen Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden ist indessen weder eine befriedigende Finanzreform noch eine angemessene Schuldenaktivität der Gemeinden zu erwarten. Eine längerfristig wirksame Finanzreform ist im wesentlichen an einen Ersatz der Gewerbesteuer durch eine andere gleichmäßiger streuende und weniger konjunkturrempfindliche Abgabe gebunden, und zwar unabhängig davon, daß der Anteil autonom ausschöpfbarer Einnahmequellen für die Gemeinden insgesamt erhöht werden sollte. Nur ein so strukturiertes Steuersystem, das möglichst allen Gemeinden von vornherein gleichmäßigere und insgesamt verbesserte Deckungsmöglichkeiten für die Erfüllung ihrer laufenden Aufgaben eröffnet, bietet die Chance einer kontinuierlicheren Investitionspolitik der Gemeinden zur Realisierung eines stetigen wirtschaftlichen Wachstums.

FINANZREFORM ERFORDERLICH

Auf diese Weise würden zugleich verbesserte Voraussetzungen für die gesamtwirtschaftliche Beurteilung der kommunalen Verschuldung gewonnen. Durch eine größere Vergleichbarkeit sowie kontinuierlicher gestaltbare Finanzdispositionen ergäben sich zugleich für die einzelnen Gemeinden brauchbare Urteilkriterien für die Angemessenheit ihrer Schuldenaktivität. Freilich bliebe dies auch danach mit dem Ubel der großen Differenzen in der aufgelaufenen Schuldenlast verbunden. Soweit diese mit auf unterschiedliche Kriegsfolgelasten zurückzuführen ist, erscheint zumindest eine teilweise Übernahme durch den Bund oder die Länder erwägenswert, um besonders betroffenen Gemeinden wieder einen zusätzlichen Investitionsspielraum zu eröffnen. Ebenso sollte die kreditär finanzierte Investitionstätigkeit kleinerer Gemeinden durch zusätzliche Maßnahmen der Darlehens- und Zuschußgewährung weiter erleichtert werden. Wenn auch schwerlich quantitativ konkretisierbare Kriterien für die äußersten Grenzen der Kommunalverschuldung zu finden sind, so läßt sich deren Angemessenheit bei veränderten Finanzierungsvoraussetzungen doch besser beurteilen. So ist das Problem der kommunalen Schuldenpolitik nicht zuletzt ein solches der längst überfälligen Finanzreform, die freilich offenkundig wegen der divergierenden Interessenlage im kommunalen Bereich selbst erneut in Verzögerung geraten ist.

Prof. Dr. Gerhard Zeitel, Mannheim

TRANSPORT-GESELLSCHAFT m.b.H. (vormals J. HEVECKE)

TRG
HEVECKE

2 HAMBURG 11 · Zippelhaus 4

Ruf: 3 01 81 · Fernschreiber: 02-161 418 · Telegramm-Adresse: Transpag

BREMEN · LÜBECK · ANTWERPEN · AMSTERDAM · ROTTERDAM