

Koschnick, Hans

**Article — Digitized Version**

## Ursachen und Lösung der kommunalen Finanzkrise

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Koschnick, Hans (1972) : Ursachen und Lösung der kommunalen Finanzkrise, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 2, pp. 71-72

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134361>

**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.*

## Ursachen und Lösung der kommunalen Finanzkrise

Hans Koschnick, Bremen

**R**ettet unsere Städte jetzt! So lautete das Motto, unter dem der Deutsche Städtetag seine vorjährige Hauptversammlung in München abgehalten hat. Dieser Appell bezieht sich vor allen Dingen auf die Notstände in den größeren kommunalen Gebietskörperschaften und wird durch Schlagworte wie Umweltschutz, Verkehrsmisere, Städte-sanierung in seiner Eindringlichkeit unterstrichen. Allen diesen Problemen gemeinsam ist, daß ihre Bewältigung viel Geld kostet. Das aber ist bei den Städten schon seit langem nicht mehr im notwendigen Umfang vorhanden.

### Wachsende Kollektivbedürfnisse

Der wirtschaftliche Wiederaufschwung in der Nachkriegszeit vollzog sich in der Bundesrepublik zunächst überwiegend im privaten Bereich. Nun ist aber nach Erreichen eines bestimmten Niveaus des privaten Wohlstandes seine weitere Steigerung davon abhängig, in welchem Maße damit in Verbindung stehende Kollektivbedürfnisse befriedigt werden können. Konkret heißt das, daß z. B. die Anschaffung von Zweit- oder gar Drittwagen in den Familien dann widersinnig wird, wenn nicht genug Straßen vorhanden sind und Verkehrsverstopfungen ein Fortbewegen mit dem Auto nahezu unmöglich machen. Ist diese Situation erreicht, so muß ein Umdenken erfolgen; neue Prioritätsentscheidungen sind die Folge. Die Bundesrepublik ist in den 60er Jahren bereits an diesem Punkt angekommen. Ein Rückblick zeigt jedoch, daß die Notwendigkeit einer entsprechenden Veränderung im täglichen Leben zwar erkannt, aber durch konkrete Entscheidungen noch nicht abgesichert ist.

Die Städte und Gemeinden stehen heute vor der fast unlösbaren Aufgabe, ihren Verpflichtungen gegenüber den Bürgern nachzukommen. Folgende Zahlen, die der Deutsche Städtetag kürzlich vor-

gelegt hat<sup>1)</sup>, mögen die Problematik eines dynamisch anwachsenden Investitionsbedarfs verdeutlichen:

Im kommenden Zehnjahreszeitraum müssen für kommunale Infrastrukturmaßnahmen 394 Mrd. DM ausgegeben werden. Während im Jahre 1970 das Investitionsvolumen für kommunale Infrastrukturmaßnahmen noch rund 25 Mrd. DM betrug, wird es bis 1980 auf 55,5 Mrd. DM anwachsen müssen. Schwerpunkte des zukünftigen Investitionsvolumens bilden der Schulbereich, die kommunalen Anstalten und Sozialeinrichtungen, wie Kindergärten, Spiel- und Sportflächen, Krankenhäuser, Altenpflegeheime usw., der Straßen- und Verkehrsbereich — dazu zählt auch der öffentliche Personennahverkehr —, die kommunalen Versorgungsunternehmen und die Abwasser- und Müllbeseitigung.

Der Zugang von neuen und die Ausweitung bestehender Aufgaben in den Kommunen beschränken sich jedoch nicht nur auf den Investitionsbereich. Auch an die öffentlichen Dienstleistungen werden ständig steigende Anforderungen gestellt. Es ist daher bereits heute abzusehen, daß das Ausgabevolumen der Gemeinden und Gemeindeverbände, das von 1961 bis 1970 mit durchschnittlich + 10,1% weit stärker als das Bruttosozialprodukt angestiegen ist — im Ver-

<sup>1)</sup> Vgl. Krumsiek-Lenz-Wimmer: Kommunaler Investitionsbedarf 1971 bis 1980. In: „Neue Schriften des Deutschen Städtetages“, Heft 27, Köln 1971.

*Hans Koschnick, 42, ist Bürgermeister und Präsident des Senats der Hansestadt Bremen. Außerdem amtiert er als Präsident des Deutschen Städtetages.*

gleich dazu haben der Bund (+ 9,4 %) und die Länder (+ 8,6 %) geringere Zuwachsraten zu verzeichnen —, weiter ansteigen wird.

### Unzureichende Finanzausstattung

Leider konnten die Einnahmen nicht mit den Ausgabenbedürfnissen Schritt halten. Dafür sind sowohl strukturelle als auch entwicklungsbedingte Gründe verantwortlich. Zwar haben die Bundesregierung und der Bundestag durch die Verabschiedung der Gemeindefinanzreform die vom Deutschen Städtetag dankbar begrüßten Versuche unternommen, die finanzielle Ausstattung der Gemeinden entscheidend zu verbessern. Durch die kommunale Finanzreform sind den Gemeinden im Jahre 1970 Mehreinnahmen in Höhe von rund 2,4 Mrd. DM und im Jahre 1971 in Höhe von 3,3 Mrd. DM zugeflossen. Leider sind diese Mehreinnahmen weitgehend aufgezehrt worden durch die Steigerungsraten bei Kosten und Preisen, insbesondere auf dem Bau- und dem Personalsektor. Der Anstieg der Personalkosten ist im wesentlichen zurückzuführen auf die gestiegenen und weiter steigenden Anforderungen der Bürger an öffentliche Dienstleistungen.

Selbst wenn Hebesatzerhöhungen der Realsteuern immer große Schlagzeilen machen, läßt sich doch nicht übersehen, daß die eigenen Möglichkeiten der Städte und Gemeinden zu Einnahmeerhöhungen sehr bescheiden sind. Der Betrag, der durch Anhebung der Hebesätze eingenommen werden kann, ist im Vergleich zu den Mehreinnahmen aufgrund von allgemeinen Steuererhöhungen äußerst gering. Bei den Gebühren sind Erhöhungen durch die Ausrichtung an dem Kostenprinzip — obgleich von einer Kostendeckung in vielen Fällen überhaupt nicht mehr gesprochen werden kann — begrenzt und fließen den entsprechenden Verwaltungszweigen zu. Mit Ausnahme der Kreditaufnahmen sind damit die eigenen Möglichkeiten der Gemeinden zur Beeinflussung ihrer Einnahmen erschöpft.

Das Gewicht der einzelnen Einnahmearten für das Jahr 1970 ist aus nachfolgenden Zahlen zu ersehen:

Steuern	28,0 %
Gebühren, Entgelte	16,4 %
Zuweisungen von Bund/Ländern	27,5 %
Kreditaufnahmen	10,6 %
Sonstige	17,5 %

Diese Einnahmenstruktur hat sich dadurch laufend verschlechtert, daß die eigenen Einnahmen ständig abgenommen haben, während die Dotationen der staatlichen Ebenen einen erheblichen Zuwachs aufweisen. So betrug z. B. im Jahre 1961 der Anteil der Steuern noch 34,6 %.

Die rückläufige Bewegung der Steuereinnahmen ist, wie auch die Deutsche Bundesbank feststellt<sup>2)</sup>, darauf zurückzuführen, daß die staatlichen Steuern in der Vergangenheit ständig schneller angestiegen sind als die der Kommunen. So betrug der Anteil der kommunalen Steuereinnahmen am Gesamtsteueraufkommen 1961 noch 11,9 %, während 1970 lediglich 10,7 % der Steuern vereinbart werden konnten. Als Ausgleich wurden zwar die Zuweisungen von Bund und Ländern beträchtlich angehoben. Dennoch konnte dadurch keine grundlegende Sanierung der Gemeindefinanzen erzielt werden. Bei der typischen Vergabeart solcher Dotationen ist häufig festzustellen, daß selbst dringende Bedürfnisse zunächst zurückgestellt und erst dann befriedigt worden sind, wenn mit einer Zeitverzögerung die Finanzierungsmittel bereitgestellt wurden. Diese Entwicklung läßt sich deutlich in den Jahren 1966 bis 1970 verfolgen. Zur Überwindung der Rezession wurden die Finanzzuweisungen, insbesondere für gemeindliche Investitionen, stark ausgedehnt. Die Wirkungen traten jedoch weniger im Rezessionsjahr, sondern erst in den nachfolgenden Jahren ein. Darüber hinaus bedeutete der „goldene Zügel“ der Zuweisungen oft eine Veränderung der örtlichen Prioritäten, da bezuschußte Projekte bevorzugt in Angriff genommen werden. Schließlich werden bei der üblichen Mitfinanzierungspflicht diejenigen Städte und Gemeinden begünstigt, die noch über ausreichende Komplementärmittel verfügen.

### Überdurchschnittlicher Anstieg laufender Ausgaben

Im Gegensatz zu den Einnahmen entwickelten sich die laufenden Ausgaben, die nach Durchführung einiger kleinerer Korrekturen in etwa den konsumtiven Aufwendungen im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entsprechen, mit überdurchschnittlichen Zuwachsraten. Besondere Bedeutung kommt dabei den Personalausgaben zu, die 40 % der laufenden Haushalte ausmachen. Werden dazu noch die ebenfalls beträchtlichen Leistungen zur Sicherung eines angemessenen Lebensunterhaltes im sozialen Bereich hinzugezählt, so sind weit über die Hälfte der laufenden Ausgaben von der aktuellen Lohn- und Einkommensentwicklung bestimmt. Dieser Dynamik können die Kommunen sich nicht entziehen. Darüber hinaus sind in den kommunalen Personalaufwendungen strukturelle Belastungen enthalten, die diese Ausgabeart überproportional ansteigen lassen<sup>3)</sup>.

<sup>2)</sup> Vgl. Die Einnahmen der Gebietskörperschaften seit 1960. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 23. Jg. (1971), Nr. 8, S. 12 ff, hier: S. 18.

<sup>3)</sup> Vgl. Lenz: Determinanten des Personalaufwandes in den kommunalen Haushalten. In: Der Städtetag, Heft 12, 1971, S. 670 ff.