

Carlberg, Michael

Article — Digitized Version

Die Verschuldung der Städte

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Carlberg, Michael (1976) : Die Verschuldung der Städte, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 1, pp. 23-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134903>

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 Verschuldung der Städte

Michael Carlberg, Hamburg

Die deutschen Städte klagen über eine übermäßige Verschuldung, die durch Mehrausgaben aufgrund von neuen Bundesgesetzen und durch einen steilen Personalkostenanstieg verursacht worden ist. Ist die Grenze der Verschuldung bereits überschritten?

Die Kämmerer der Städte protestieren zunehmend gegen die finanzielle Misere ihrer Haushalte: Den Städten werden vom Bund und den Ländern immer mehr Aufgaben zugewiesen, die Entwicklung der ordentlichen (laufenden) Einnahmen bleibt hinter dem Ausgabenwachstum zurück, so daß eine übermäßige Verschuldung erzwungen wird. Um diese Überschuldung der Städte zu vermeiden, fordern die kommunalen Verbände kurzfristig eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und langfristig eine autonome Einkommensteuer der Gemeinden.

Welche Motive stehen hinter diesen Forderungen der Städte? Es geht nicht primär darum, die Einnahmen der Gemeinden auf Kosten von Bund und Ländern zu steigern. Die Gemeinden befürchten vielmehr, daß sie verstärkt von den Zweckzuweisungen des Bundes und der Länder abhängig werden und damit ihr im Grundgesetz verankertes Recht auf Selbstverwaltung verlieren. Zum anderen schreckt das Beispiel von New York, das aufgrund seiner Überschuldung fast zahlungsunfähig wurde. Allerdings ist ein vergleichbarer Konkurs in der Bundesrepublik nicht denkbar, weil die Kreditaufnahme der Städte einer strengen Rechtsaufsicht unterliegt und die Länder subsidiär für die kommunalen Schulden haften.

Artikel 28 des Grundgesetzes garantiert den Gemeinden das Recht, die örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Den großen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreise, Bezirke) sind zusätzliche zentrale Funktionen von Bund und Ländern übertragen worden. Die Gemeinden erhalten zur Finanzierung ihrer örtlichen Aufgaben Steuern. (Gemeindeanteil an der Ein-

kommensteuer, Gewerbesteuer usw.) und Allgemeine Zuweisungen, die Unterschiede zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft ausgleichen. Werden den Städten überörtliche Aufgaben übertragen, dann müssen zur Deckung Zweckzuweisungen geleistet werden (Art. 107 Grundgesetz).

Zu den Aufgaben der Gemeinden rechnen vor allem Verwaltung, Versorgung, Bau- und Wohnungswesen, Wirtschaftsförderung, Gesundheitswesen und Soziales. Besonders der Massenverkehr, die soziale Infrastruktur, die Stadtentwicklung und die Erwachsenenbildung sind mit wachsenden Ausgaben verknüpft.

Vermehrte Ausgabenbelastung

Allein durch neue Bundesgesetze entstehen den Städten Mehrausgaben in Milliardenhöhe. Einige Beispiele mögen das erläutern: Das Bundesimmissionsschutzgesetz 1974 schränkt die zulässigen Verkehrsgeräusche ein, so daß die Straßenbaukosten in den Städten verdoppelt werden. Die Einführung des Rettungssanitäters belastet die Länder und Gemeinden mit Personalkosten von 750 Mill. DM im Jahr. Für Pflegegeld und Ausbildungsbeihilfen sind 200 Mill. DM im Jahr zusätzlich bereitzustellen (Änderung des Bundessozialhilfegesetzes 1974). Häufig tragen die Städte die Kosten für die Durchführung von Gesetzen, das gilt z. B. für das Wohngeld und für die Ausbildungsförderung.

Die Personalkosten der Städte steigen so schnell, daß der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben in den letzten Jahren rückläufig ist. § 16 des Stabilitätsgesetzes postuliert, daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden konjunktur- und wachstumsgerecht sein soll. Ist jedoch die Finanzlage der Städte in der Hochkonjunktur günstiger, dann müssen die Ausgaben aus gesamtwirtschaftlichen Gründen gebremst werden.

Entscheidend für die Schuldenaufnahme ist zudem, daß die Investitionsausgaben der öffentli-

Dr. Michael Carlberg, 30, ist Assistent am Sozialökonomischen Seminar der Universität Hamburg. Er beschäftigt sich mit Fragen der Stadt- und Regionalforschung sowie mit dem Gebiet des kommunalen Finanzwesens.

chen Hand auf die Gemeinden konzentriert sind¹⁾. 67 % der Ausgaben für Baumaßnahmen und den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen entfallen auf die Gemeinden, 17 % auf die Länder und 16 % auf den Bund (1972). Von den Gesamtausgaben hingegen bestreiten die Gemeinden lediglich 26 %, die Länder 35 % und der Bund 39 %.

Einnahmen- und Schuldenentwicklung

Der Anteil der Gemeinden an den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften ist bis 1970 gesunken, hat aber im Zuge der Finanzreform von 1970 wieder das Niveau von 1960 erreicht. Die Einnahmen der Großstädte (mehr als 100 000 Einwohner) und Mittelstädte (20 000 bis 100 000 Einwohner) fließen nicht nur aus Steuern (1972: 48 %), sondern auch aus Allgemeinen Zuweisungen (8 %), Zweckzuweisungen (14 %), Schuldenaufnahme (17 %), Gebühreneinnahmen (7 %) und Einnahmen aus Finanzinvestitionen (6 %). Auch für die Komponenten der Gemeindeeinnahmen hat die Finanzreform 1970 den Trend umgekehrt: Die Bedeutung der Allgemeinen Deckungsmittel (Steuern und Allgemeine Zuweisungen) steigt wieder, vor allem, weil die Gemeinden an der Einkommensteuer beteiligt werden. Der Einfluß der Speziellen Deckungsmittel (Zweckzuweisungen, Schuldenaufnahme, Gebühreneinnahmen, Einnahmen aus Finanzinvestitionen) geht somit zurück, das gilt indes nicht für die Schuldenaufnahme und nicht für die Investitionsbeihilfen²⁾. Seit wenigen Jahren gewährt der Bund den Gemeinden Finanzhilfen für Investitionen in den Bereichen Gemeindeverkehr, Krankenhausbau und Stadtentwicklung.

Die Steuerreform 1975 bringt auch für die Gemeinden Mindereinnahmen (Gewerbsteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Zuweisungen), so daß die geplanten Ausgaben reduziert und zusätzliche Schulden aufgenommen werden müssen.

Der Anteil der Gemeinden an den Schulden der öffentlichen Hand unterliegt gewissen Schwankungen, besitzt aber 1974 mit 33 % die gleiche Größenordnung wie 1965. Mit den wachsenden Aufgaben der Gemeinden nimmt auch ihr Anteil an den Ausgaben der öffentlichen Hand von 28 % 1965 auf 31 % 1974 zu. Die Ausgaben der Gemeinden sind vergleichsweise schneller gewachsen als ihre Verschuldung. Denn die Schulden der Gemeinden stiegen von 1965 bis 1974 um 136 %.

¹⁾ Vgl. Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1975, Stuttgart 1975, S. 400 ff.

²⁾ Vgl. Deutscher Städtetag: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1970, Braunschweig 1970, S. 302, sowie Deutscher Städtetag: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1974, Köln 1974, S. 387.

Im gleichen Zeitraum haben die Ausgaben der Gemeinden um 151 % zugenommen. Die kommunale Schuldenquote entspricht mit 33 % ungefähr der Ausgabenquote von 31 %, wobei zu berücksichtigen ist, daß in den Kommunen die Masse der Investitionsausgaben getätigt wird.

Bewertung der Staatsschulden

Die Haltung der Städte zur Staatsverschuldung hat sich grundlegend gewandelt. Wenn eine Gemeinde früher investieren wollte, dann sollte sie solange Rücklagen bilden, bis der Kaufpreis angespart war; Schulden galten als unsolid. Heute dagegen wird es als ökonomisch sinnvoll beurteilt, Investitionen durch Schuldenaufnahme zu finanzieren. Die Schulden können mit den Einnahmen aus rentierlichen Investitionen bedient werden. Die Kosten unrentierlicher Investitionen lassen sich durch Schuldenaufnahme so auf die Zeit verteilen wie der Nutzen aus dieser Investition (pay as you use).

Dieser Wandel findet auch im Grundgesetz und im Haushaltsrecht der Gemeinden seinen Ausdruck. Artikel 115 des Grundgesetzes (Neufassung) gestattet eine Kreditaufnahme bis zur Höhe der Investitionsausgaben. Das Haushaltsrecht der Gemeinden von 1974 ersetzt im konsumtiven Verwaltungshaushalt und im investiven Vermögenshaushalt die Einzel- durch die Gesamtdeckung. Kredite werden von der Aufsichtsbehörde nicht mehr einzeln, sondern nur noch zusammen genehmigt, der Schuldendienst wird insgesamt veranschlagt. Die Kreditfinanzierung von Investitionen wird also flexibler und effizienter gehandhabt. Die Nettokreditaufnahme wird allerdings nicht nur durch das Haushaltsrecht der Gemeinden, sondern auch durch stabilitätspolitische Verordnungen des Bundes begrenzt (§ 19 Stabilitätsgesetz).

Da aus unrentierlichen Investitionen keine Erlöse fließen, muß ihr Schuldendienst auch vor dem Hintergrund der Wirtschaftskraft beurteilt werden. Das Bruttoinlandsprodukt, der Maßstab für die Wirtschaftskraft, wird weder für alle Gemeinden getrennt erfaßt noch exakt zugeordnet. Im folgenden werden deshalb die Einnahmen (ohne Schuldenaufnahme) als Kriterium für die Höhe des Schuldendienstes betrachtet. Konventionelle Finanzierungsgrundsätze besagen, daß der Schuldendienst höchstens 15 % der Einnahmen beanspruchen darf.

Für die weitere Analyse sind die Schulden zu differenzieren. Kämmererschulden werden für hoheitliche Funktionen aufgenommen und sind somit gegen Schulden für Wirtschaftsunternehmen abzugrenzen. Die Schulden der Groß- und Mittelstädte gliedern sich in unrentierliche Kämmerer-

schulden (50%), rentierliche Kämmereischulden 29%: Wohnungsbau, Stadtentwässerung, Müllbeseitigung) und Schulden für Wirtschaftsunternehmen (21%: Eigenbetriebe wie Versorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe). Die meisten Schulden sind langfristig (94% über 10 Jahre), 3% sind mittelfristig (4 bis 10 Jahre) und 3% kurzfristig (jeweils am 31. 12. 1973).

Die rentierlichen Schulden sollen mit Hilfe der Einnahmen aus Investitionen finanziert werden, also aus speziellen Deckungsmitteln. Für die unrentierlichen Kämmereischulden verbleiben also nur die Steuereinnahmen und die Allgemeinen Zuweisungen, die um die außerordentlichen (einmaligen) Zweckzuweisungen ergänzt sind. 1972 beliefen sich die unrentierlichen Kämmereischulden auf 86% der Einnahmen, die nicht anderweitig zweckgebunden sind. Der zugehörige Schuldendienst ist nicht bekannt, er könnte allerdings abgeschätzt werden.

Internationaler Vergleich

Das Problem der optimalen Staatsverschuldung ist so komplex, daß dazu keine geschlossene Theorie existiert. Es gibt erst recht kein operationales Modell für diesen Fragenkreis, weshalb im internationalen Vergleich geprüft werden soll, wie schwer die Schuldenlast ist. Als Vergleichsmaßstab wird der Schuldenstand aller Gebietskörperschaften (in der Bundesrepublik Bund, Länder und Gemeinden) 1973 genommen, und zwar bezogen auf die Einnahmen ohne Neuverschuldung.

Diese Schuldenquote beläuft sich für ausgewählte Staaten auf³⁾: Bundesrepublik Deutschland 0,61, Belgien 2,11, Frankreich 0,57, Großbritannien 2,27, Italien 1,03, Japan 0,69, Niederlande 1,51, Österreich 0,48, Schweden 0,90, Schweiz 1,05, Vereinigte Staaten 1,60. Die Schuldenquote der Gemeinden in der Bundesrepublik ist mit 0,86 geringfügig höher als die Schuldenquote von Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von 0,61. Die vergleichsweise höhere Schuldenquote der Gemeinden ist dadurch gerechtfertigt, daß der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit bei den Gemeinden liegt.

Im internationalen Vergleich liegt die Bundesrepublik am unteren Ende der Skala; die Schuldenquote ist ähnlich gering wie in Österreich, Frankreich und Japan. Die Schuldenquote in den Vereinigten Staaten, in Großbritannien, in Belgien und den Niederlanden ist zwei- bis dreimal so hoch wie in der Bundesrepublik. Daraus kann für die Gemeinden wie auch für den Bund und die Länder geschlossen werden, daß die Grenze der

Belastbarkeit in der Bundesrepublik noch lange nicht erreicht ist, zumal die Verschuldung in der letzten Dekade nicht schneller als die Steuereinnahmen gewachsen ist.

Interkommunaler Schuldenvergleich

Auch wenn die Schuldenlast der Städte insgesamt vertretbar ist, bleibt zu prüfen, ob diese Last gerecht auf die einzelnen Städte verteilt ist oder ob einzelne Städte überfordert sind. Ein Vergleich der größten Städte (ohne Stadtstaaten) belegt, daß der Bestand an Schulden unterschiedlich hoch ist. Ende 1973 betragen die unrentierlichen Kämmereischulden je Einwohner in München 510, in Köln 951, in Essen 806, in Frankfurt 1451, in Düsseldorf 1270, in Dortmund 637, in Stuttgart 744, in Hannover 999 und in Nürnberg 647 DM. Mag der Einwohner auch nicht die beste Vergleichsbasis bilden, die Unterschiede fallen ins Auge. Werden alle Groß- und Mittelstädte betrachtet, dann ergibt sich, daß die unrentierlichen Kämmereischulden in den großen Städten konzentriert sind. Die Verschuldung je Einwohner ist

Ostasien- Informationen aus erster Hand

Der soeben erschienene **Jahresbericht** 1974/75 des Ostasiatischen Vereins bringt in fundierten Berichten, Analysen, Daten und Statistiken eine umfassende, systematische Übersicht über die wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in den ostasiatischen Ländern.

Die neuesten und praxisbezogenen Informationen über Ostasien bietet Ihnen dieser **Jahresbericht**.

Umfang 340 Seiten. Preis DM 40,-. Zu beziehen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag.

Übersee-Verlag

2 Hamburg 76

Schöne Aussicht 23 · Telefon (040) 22 85 226

³⁾ Vgl. Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1975, a. a. O., S. 662.

in der Größenklasse von 500 000 bis 1 000 000 Einwohner nahezu doppelt so hoch wie in der Größenklasse von 20 000 bis 50 000 Einwohner.

Als Maßstab für die Schuldenhöhe im interkommunalen Vergleich sind das Bruttoinlandsprodukt oder die Einnahmen besser als die Einwohnerzahl der Städte geeignet. Da keine vollständigen Informationen über das Bruttoinlandsprodukt der Städte vorliegen, sollen wieder die Einnahmen als Vergleichsbasis gewählt werden. Für die Groß- und Mittelstädte gibt es Unterlagen über den Schuldendienst, der allerdings nicht in einen rentierlichen Teil und einen unrentierlichen Teil aufgliedert ist. Für den Schuldendienst stehen also alle Einnahmen, auch die Speziellen Deckungsmittel, mit Ausnahme der Schuldenaufnahme, zur Verfügung. Diese Interpretation läßt sich um so mehr rechtfertigen, als die Unterscheidung von rentierlichen und unrentierlichen Investitionen schematisch erfolgt und auch im Bereich der „rentierlichen“ Investitionen häufig keine Kostendeckung gewährleistet ist (Verkehrsbetriebe).

1972 beläuft sich der Anteil des Schuldendienstes an den Einnahmen auf 11 % und liegt damit deutlich unter der genannten Verschuldungsgrenze von 15 %. Im Jahre 1968, d. h. vor der Finanzreform, waren es 12 %. Wird die Belastung des Haushaltes durch den Schuldendienst betrachtet, dann verschiebt sich die dargestellte Rangordnung der größten Städte. Diese Schuldendienstquote beträgt⁴⁾ für München 16, Köln 14, Essen 12, Frankfurt 12, Düsseldorf 13, Dortmund 14, Stuttgart 6,5, Hannover 11 und für Nürnberg 9,3 %. München hat die niedrigsten Kämmereischulden je Einwohner, aber die höchste Schuldendienstquote. Auch die Schuldendienstquote ist in den Großstädten höher als in den Mittelstädten, allerdings ist der Unterschied mit 12 % in der oberen gegenüber 9 % in der unteren Stadtgrößenklasse geringer. Dies ist darauf zurückzuführen, daß auch die Einnahmen in den Großstädten größer sind. Die unterschiedliche Schuldendienstquote zeigt, daß viele Städte noch einen Verschuldungsspielraum besitzen. Es stellt sich gleichwohl die Frage, ob die Verschuldung der Großstädte deshalb größer ist, weil die Finanzierung ihrer zentralen Investitionen nicht „ordentlich“ geregelt ist.

Investitionen und Stadtgröße

Man könnte annehmen, daß der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben in den Großstädten höher ist. Diese Vermutung wird durch die Theorie der zentralen Orte und die Tatsache gestützt, daß die Schuldendienstquote hö-

⁴⁾ Vgl. *Deutscher Städtetag: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1974*, a. a. O., S. 397.

her ist. Sie erweist sich jedoch als unzutreffend. Zwar sind die Investitionsausgaben fraglos in den Großstädten zentralisiert, ihr Anteil an den Gesamtausgaben ist aber in diesen Städten geringer. In Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern entfallen 21 % der Gesamtausgaben auf die Sachinvestitionen, in Städten, deren Einwohnerzahl zwischen 20 000 und 50 000 liegt, sind es dagegen 33 %.

Das gewonnene Bild ist widersprüchlich: Die Schuldendienstquote ist in den Großstädten größer, die Quote der Sachinvestitionen kleiner. Da die zentralen Funktionen der Großstädte dem tertiären Sektor zugehören, sind sie personalintensiv, was zu einer kleineren Investitionsquote führt. Die vergleichsweise höhere Verschuldung der Großstädte ist daher um so weniger zu rechtfertigen.

Das gleiche Bild ergibt sich, wenn statt des Schuldendienstes die Schuldenaufnahme analysiert wird. Tendenziell gilt, daß der Anteil der Investitionen einer Stadt, der durch Schuldenaufnahme finanziert wird, mit der Größe der Stadt zunimmt. In der unteren Stadtgrößenklasse wurden 1972 37 % der Finanz- und Sachinvestitionen durch Schuldenaufnahme bestritten, in der oberen Klasse waren es dagegen 47 %. Ausgehend von den Investitionen kann die Schuldenaufnahme erhöht und gleichmäßiger verteilt werden.

Notwendiger Finanzausgleich

Erfolgt die Besteuerung im Raum entsprechend der Versorgung mit öffentlichen Gütern, dann ist ein Finanzausgleich zwischen Zentrum und Hinterland erforderlich. Das Zentrum versorgt das Umland mit öffentlichen Gütern, und das Umland leistet im Gegenzug Ausgleichszahlungen. Im Sinne dieses einfachen Modells ist die finanzielle Situation der Großstädte durch eine Reform der Besteuerung und des Finanzausgleichs zu verbessern, so daß ihre relativ hohe Verschuldung abgebaut werden kann.

Der internationale Vergleich zeigt, daß Bund, Länder und Gemeinden einen Verschuldungsspielraum besitzen. Da die Investitionen vor allem von den Gemeinden getätigt werden, ist im Sinne der räumlichen Äquivalenz die Schuldenfinanzierung der Investitionen berechtigt. Gewisse Aufgaben können durch Privatisierung, gewisse Ausgaben auch durch Rationalisierung gemindert werden. Um die Ausgaben der Gemeinden, die weiterhin wachsen werden, zu finanzieren, sollen das Hebesatzrecht der Gemeinden erweitert und die Gebühren kostendeckend angehoben werden. Unterschiede zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft sind nicht durch Schuldenaufnahme, sondern durch Zuweisungen auszugleichen.