

Zimmermann, Horst

Article — Digitized Version

Kürzungs-Management: Eine neue kommunalpolitische Aufgabe?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zimmermann, Horst (1982) : Kürzungs-Management: Eine neue kommunalpolitische Aufgabe?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 6, pp. 296-300

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135691>

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.

Kürzungs-Management: Eine neue kommunalpolitische Aufgabe?

Horst Zimmermann, Marburg*

Die angespannte Finanzlage unserer Gemeinden bedarf keiner Erwähnung. Vor besonderen Problemen stehen die amerikanischen Kommunen, seit Präsident Reagan die den Gemeinden zufließenden Mittel dauerhaft erheblich gekürzt hat. Während zuvor Mittelknappheit oft nur eine vorübergehende Erscheinung war, beispielsweise als Folge der Rezession 1975/76, müssen sich jetzt viele Kommunen auf langfristig niedrigere Einnahmen einstellen. Die Erfahrungen der US-Gemeinden mit dem dadurch notwendig gewordenen „Kürzungs-Management“ könnten auch für die deutschen Gemeinden an Bedeutung gewinnen, wenn zu erwarten ist, daß auch sie ihre Haushalte dauerhaft an eine ungünstigere Einnahmenentwicklung anpassen müssen.

Einnahmerückgänge oder gegenüber den Planansätzen zurückbleibende Einnahmen schaffen für jede öffentliche Institution eine schwierige Lage. In besonderem Maße gilt dies jedoch für die *Gemeinden*, deren eigene finanzpolitische Anpassungsmöglichkeiten durch langfristige Finanzausgleichsregelungen oder kurzfristige Zuweisungspolitik seitens der übergeordneten Gebietskörperschaften besonders eingeschränkt sind¹. Nicht zuletzt wohl aus diesem Grunde gibt es zu den Reaktionen der Gemeinden auf schrumpfende Einnahmen in den USA spätestens seit etwa 1975 eine intensive Diskussion. Einen besonderen Anlaß, aber keineswegs den einzigen Grund, boten die spektakulären Finanzkrisen der Städte New York und Cleveland. Mit der andauernden Rezession wurde das Phänomen in zahlreichen weiteren Städten beobachtet und führte von daher bereits zu einer grundsätzlicheren Debatte. Dabei spielte es zunächst noch eine vergleichsweise geringe Rolle, ob die Einnahmerückgänge dauerhafter Natur waren oder durch eine rezessionsbedingte Verminderung der Bemessungsgrundlagen der Gemeindesteuern entstanden. Erst durch die häufiger werdenden Fälle einer Begrenzung der Steuern nach Art und Höhe seitens der Einzelstaaten oder durch Wählerentscheidung (im Wege des Referendums) wurden längerfristig wirksame Strategien besonders dringlich. Einen weite-

ren starken Anstoß erhielt diese Diskussion dann durch die Sparmaßnahmen der Regierung Reagan im Bereich der Zuweisungen², die ebenfalls als weitgehend irreversibel erschienen.

Zur Beschreibung des auslösenden Vorgangs wurden Begriffe wie „fiscal containment“, „fiscal retrenchment“ oder „budgetary stringency“ verwendet, und die Reaktion auf die daraus folgenden Einnahmekürzungen wurde mit Begriffen wie „cutback management“ und – im Extremfall – „policy termination“ belegt. Am häufigsten findet sich der Begriff „cutback management“, und er wird daher im folgenden in Übersetzung verwendet. Kürzungs-Management ist als das Vorgehen umschrieben worden, „mit dem eine Organisation den Übergang zu einem niedrigeren Niveau der Ressourcenverwendung und Aktivität bewältigt“³.

* Der Beitrag entstand während eines vom Land Hessen gewährten Forschungssemesters, das der Verfasser mit Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft als Gast im Public Finance Center des Urban Institute in Washington, D.C., verbrachte.

¹ Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit den Entscheidungsproblemen des Akteurs „Gemeinde“. Zur Beurteilung von Budgetkürzungen unter dem Aspekt der Staatsquote vgl. Roland Vaubel: Alternative Ansätze zur Kürzung der Staatsausgaben, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 1, S. 43 ff.

² Eine Analyse der regionalen Verteilung alternativer Kürzungsprogramme und – in der Realität geringerer – Programme zur Stärkung der Einnahmen untergeordneter Gebietskörperschaftsebenen in den USA findet sich in: Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Changing the Federal Aid System, Washington, D.C., Dezember 1981.

³ C. H. Levine: More on Cutback Management, in: C. H. Levine (Hrsg.): Managing Fiscal Stress, Chatham, New Jersey, 1980, S. 306 (Übers. d. Verf.). Abgesehen von diesem Sammelband finden sich zahlreiche weitere Aufsätze zu diesem Thema in: C. H. Levine und I. Rubin (Hrsg.): Fiscal Stress and Public Policy, Beverly Hills und London 1981.

Prof. Dr. Horst Zimmermann, 48, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Philipps-Universität Marburg.

Seit 1975 gibt es zahlreiche anschaulich beschriebene Fälle von Kürzungs-Management. In einer neueren Studie wurde zudem anhand der Befragung von 24 Städten mit rückläufigen Einnahmen untersucht, welche Anpassungsstrategien in welcher Situation überwogen⁴. Die Autoren dieser Studie gehen von der organisationstheoretischen Hypothese aus, daß in solchen Situationen sequentiell angeordnete Alternativen vorliegen, die nach einem typischen Muster herangezogen werden⁵. Zusammen mit den Ergebnissen anderer Studien und der Auswertung einiger im einzelnen beschriebener Fälle ergibt sich eine dominierende zeitliche Abfolge, die keinesfalls einem rational konzipierten System⁶ entspricht. Am Anfang stehen dabei Reaktionen ohne längerfristige Auswirkungen.

Kurzfristige Reaktionen

Die typische anfängliche Reaktion auf eine seit längerer Zeit erstmalige Kürzung der Einnahmen besteht darin, eine nur kurzfristig wirkende fiskalische Anpassung zu wählen. Diese auch als "buying time"-Reaktion umschriebenen Versuche⁷ beruhen darauf, daß eine Gemeinde es als wichtigstes Ziel ansieht, gleichzeitig die Zahl der Beschäftigten zu halten, das Niveau der Ausgaben nicht zu senken und das Budget in ähnlichem Maße wie die vorherigen mehr oder weniger auszugleichen, d. h. den Grad der Schuldaufnahme jedenfalls nicht zu erhöhen.

Unter diesen kurzfristigen Reaktionen lassen sich im wesentlichen vier Maßnahmengruppen unterscheiden:

□ Eine naheliegende und daher häufig zuerst herangezogene Möglichkeit liegt in der *Verwendung vorhandener Überschüsse*. Diese Reaktion ist vom Anlaß weitgehend unabhängig und findet sich sowohl bei Gemeinden, deren Steuerbemessungsgrundlage und damit wirtschaftliche Basis eindeutig durch den Rezessionsverlauf reduziert und daher vermutlich nur zeitweise beeinträchtigt wurde, als auch bei einer großen Zahl von Gemeinden in Kalifornien, als dort durch Referendum ("Proposition 13") und nachfolgende Gesetzgebung

⁴ H. Wolman und B. Davis: Local Government Strategies to Cope with Fiscal Pressure, The Urban Institute, Working Paper 1415-02, Washington, D.C., 1980; H. Wolman und G. E. Peterson: State and Local Government Strategies for Responding to Fiscal Pressure, in: Tulane Law Review, Bd. 55, 1981, S. 773 ff. Eine weitere Studie erarbeitet z. Zt. das Brown Institute of Government Affairs in Kalifornien.

⁵ Vgl. zur Basis R. Cyert und J. March: A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs 1963.

⁶ Vgl. etwa H. Wolman: Municipal Responses to Fiscal Pressure. Literature Review, Working Paper 1415-01, The Urban Institute, Washington, D.C., 1980, S. 10 f.

⁷ H. Wolman und B. Davis: Local Government Strategies to Cope with Fiscal Pressure, a.a.O., S. 10.

⁸ Vgl. D. T. Stanley: Cities in Trouble, Columbus, Ohio, 1976, S. 76 f.

des Bundesstaates die Grundvermögensteuer (property tax) eingeschränkt wurde und die gemeindlichen Einnahmen aus dieser Steuer abrupt und auf Dauer zurückgingen.

□ Eine zweite, schon nicht mehr so naheliegende, Strategie besteht darin, sich *einmalige Einkünfte* zu beschaffen. Dazu gehört vor allem der Verkauf von Vermögensgegenständen wie Grundstücken oder Gebäuden. Diesen Maßnahmen und der Verwendung von Überschüssen sind naturgemäß enge Grenzen gesetzt, so daß bei dauerhaftem Einnahmerückgang bald andere Schritte folgen müssen.

□ Eine Maßnahme, die häufig schon in Zeiten sinkender Zuwachsraten der Einnahmen ergriffen wurde, um den aus gemeindlicher Sicht wünschenswerten Zuwachs der Ausgaben zu erhalten, dann aber beim Eintreten dramatischer Einnahmekürzungen in viel stärkerem Maße verwendet wird, ist die *buchhalterische „Umstellung“* bis hin zur direkten Manipulation der Haushalte⁸. Beispielsweise scheint die Stadt New York über lange Zeit durch solche Praktiken den wahren Zustand ihrer Finanzen vor der Öffentlichkeit verborgen zu haben⁹. Wenn solche Praktiken lange beibehalten werden, tragen sie dazu bei, daß die Finanzsituation zu dem Zeitpunkt, wenn nichts mehr zu vertuschen ist, sehr viel ernster ist und Abhilfemaßnahmen entsprechend umfangreicher ausfallen müssen. Bei der Bewertung solcher Praktiken in den USA ist allerdings zu berücksichtigen, daß durch die Vielzahl der gesondert budgetierenden „special districts“ für das Schulwesen, die Abwasser-versorgung usw., durch die getrennt geführten Pensionsfonds usw. die gemeindliche Finanzwirtschaft in einer Weise aufgesplittert ist, wie man dies in Deutschland eventuell aus den Zeiten der „Fondswirtschaft“ kennt¹⁰. Insofern kann ein Ausgleich von Defiziten und Überschüssen zwischen verschiedenen solcher Einzelbudgets durchaus auch einen sinnvollen Schritt in Richtung auf ein de facto eingeführtes Einheitsbudget nach dem Nonaffektationsprinzip bedeuten.

□ Wie zu erwarten, gilt auch die *Schuldaufnahme für Defizite im Verwaltungshaushalt* (statt, wie in der Regel vorgeschrieben, nur für Investitionen) als eine solche kurzfristige Möglichkeit, Einnahmefälle zu überbrücken. Im Gegensatz zu den vorhergenannten Maßnahmen handelt es sich hierbei aber um eine Maßnahme mit längerfristigen Auswirkungen, die dann allerdings nicht Abhilfe, sondern – durch den zusätzlichen Schuldendienst – weitere Belastung bedeuten.

⁹ Vgl. M. Shefter: New York's Fiscal Crisis, in: C. H. Levine (Hrsg.): Managing Fiscal Stress, a.a.O., S. 81 f. und 93.

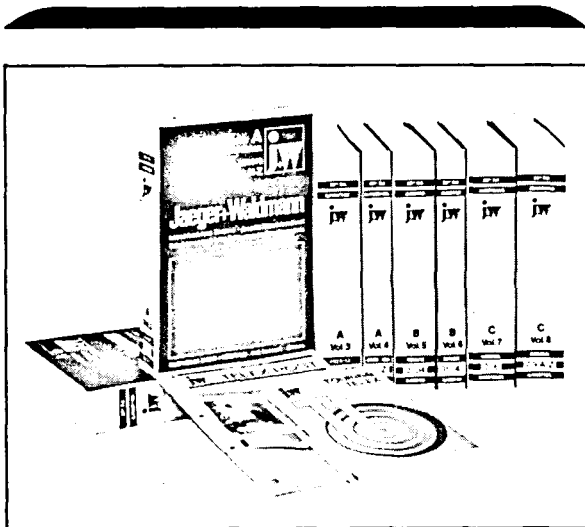
¹⁰ Vgl. K. Heinig: Das Budget, 1. Bd., Tübingen 1949, S. 448 ff.

Suche nach Einnahmen

Im Vordergrund der meist erst in einer zweiten Phase gewählten Maßnahmen, die zugleich längerfristig Abhilfe schaffen können, stehen verständlicherweise die *Zuweisungen von anderen Gebietskörperschaftsebenen*. Ihre Erhöhung zu bewirken, ist aus gemeindlicher Sicht besonders verlockend, weil sie zusätzliche Finanzmittel darstellen, die die eigenen Ressourcen und Wähler nicht (oder nur im Maße einer möglicherweise vorgeschriebenen Mitfinanzierung) belasten. In den USA ist eine solche Politik besonders naheliegend. Bei der Fülle der einzelnen Programme und dem geringen Anteil der nach einer allgemeinen Formel gewährten Programme ("general revenue sharing") ist durchaus die Möglich-

¹¹ Bei der Beurteilung der Situation in der Bundesrepublik ist zu bedenken, daß durch den größeren Anteil an Schlüsselzuweisungen die Chance für Ad-hoc-Maßnahmen geringer ist, daß aber zugleich durch den Ausgleichsmechanismus im kommunalen Finanzausgleich ein erheblicher Teil der anfallenden steuerlichen Einnahmeverminderungen in stark betroffenen Städten automatisch durch erhöhte Schlüsselzuweisungen aufgefangen und das gesamte Problem insoweit verringert wird.

¹² Vgl. G. E. Peterson: The Fiscal and Financial Capacity of City Governments, vervielfältigtes Manuskript, Washington, D.C., 1979, S. 6.



**SEIT 30 JAHREN
DER WELT FÜHRENDES
INTERNATIONALES TELEX-VERZEICHNIS**



TELEX-VERLAG JAEGER + WALDMANN
Holzhofallee 38 · 6100 Darmstadt
Tel. (06151) 3 33 31 · Tx 419389 tix d · 419253 telex d

keit gegeben, daß unter Hinweis auf besondere Härten in einzelnen Städten oder Gruppen von Städten ad hoc ein Zuweisungsprogramm ausgeweitet oder zusätzlich geschaffen wird¹¹. Sofern die Einnahmekenürzungen aber wie bei der Politik Präsident Reagans von der übergeordneten Ebene selbst ausgehen, verspricht eine solche Strategie wenig Erfolg.

Alle bis zu diesem Punkt erwähnten Alternativen heben sich insofern von den folgenden ab und werden bei tatsächlich auftretenden Einnahmekenürzungen bevorzugt, weil sie noch nicht in dem Sinne politisch schmerzhaft sind, daß die eigenen Bürger und damit Wähler spürbar belastet werden. Wenn aber alle bisher aufgeführten Maßnahmen zur Beseitigung eines Einnahmedefizits nicht ausreichen, etwa weil die Kürzung stark und zugleich dauerhaft ist, so steht die Gemeinde vor der Entscheidung, ob sie eher Einnahmen erhöhen oder Ausgaben kürzen bzw. ob sie eine Mischung aus beiden Strategien wählen soll. In jedem Fall werden unmittelbar die Bürger (private Haushalte und Unternehmen) belastet.

Brisante Entscheidungen

Bei der Entscheidung zwischen diesen politisch brisanten Strategien ist zu berücksichtigen, daß Städte mit finanziellen Schwierigkeiten häufig zugleich längerfristig fiskalisch vergleichsweise arme Städte sind. Eine fiskalisch auf Dauer reiche Stadt kann eine auftretende Krise, wenn nicht schon eine der genannten kurzfristig wirkenden Maßnahmen ausgereicht hat, leicht durch eine geringfügige Erhöhung der Einnahmen ausgleichen, da sie in der Regel ihre Bürger bisher vergleichsweise niedrig belastet haben wird, so daß die zusätzliche Belastung dementsprechend leichter getragen werden kann. Die arme Stadt, die überwiegendes Objekt der Betrachtungen zum Kürzungs-Management ist, scheut die Heraufsetzung von Steuersätzen oder die Ausweitung sonstiger Einnahmen in besonderem Maße, da diese Maßnahme sich bei ihr langfristig in kumulativer Weise negativ auswirken kann, weil sie ohnehin wahrscheinlich in einer vergleichsweise schlechten interregionalen Konkurrenzposition sein wird. Wenn sie ihre Steuer, in den USA im Zweifelsfalle die Grundvermögensteuer, erhöht, so verstärkt sich unter Umständen die Abwanderung und schwächt damit die Steuerbasis überproportional. Es hat nämlich den Anschein, als ob gerade diese Steuer auf eine Abwanderung der Bevölkerung überdurchschnittlich reagiert (vergleichsweise sehr viel stärker als eine lokale Einkommensteuer oder Verkaufsteuer), weil durch die Abwanderung die Grundstücks- und Gebäudewerte überproportional zurückgehen¹².

Daher ist verständlich, daß diese typischerweise als erste in finanzielle Schwierigkeiten geratenden Städte zunächst häufig versuchen, *Gebühren und Beiträge zu erhöhen*¹³, da diese oft auf weniger Widerstand stoßen als Erhöhungen des Steuersatzes, nicht zuletzt wohl deshalb, weil sie durch die empfangene Gegenleistung eher als gerechtfertigt angesehen werden.

Mit einer darüber hinaus möglicherweise erforderlichen *Steuererhöhung* steht nunmehr eine aus kommunaler Sicht besonders ungünstige Alternative zur Diskussion. Fiskalisch arme Städte befinden sich in den USA oft in Staaten, die ohnehin schon eine hohe Steuerlast haben. Daher ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß die besteuerten Bürger gerade hier im Wege des Referendums gegen eine weitere Steuererhöhung oder sogar, einmal motiviert, für eine Kürzung der bestehenden Steuerlast votieren. Wenn, wie in den USA, ein solches Votum der Wähler rechtlich oder zumindest politisch bindend sein kann, ist für viele Städte, wenn die Einnahmen sich vermindern, der Weg der Steuererhöhung versperrt, denn man wird eine solche Entscheidung der Wähler nicht erst mit einer Steuererhöhung provozieren wollen¹⁴.

Ausgabenstrategien

Bei der verbleibenden Strategie einer Senkung der Ausgaben scheinen zunächst die Wege den Vorzug zu erhalten, bei denen eine Verminderung der abgegebenen Dienstleistungen vermieden werden kann. Dies ist ein Indiz für die Empfindlichkeit jedenfalls des amerikanischen Kommunalsystems gegenüber dem Wählerwillen, der eine Verminderung der Dienstleistungen besonders negativ registrieren würde.

Eine erste Stufe bildet die Möglichkeit, durch Ausnutzung noch vorhandener Spielräume bei der *Reorganisation der Verwaltung*, durch *Privatisierung* einiger Dienste usw. die Ausgabenverpflichtungen zu senken¹⁵. Zwar sind dies ständige Aufgaben jeder Gemeinde, doch werden sie in Zeiten sich verringernder Einnahmen mit besonderer Intensität verfolgt.

Sehr viel schwieriger scheint eine *Kürzung der Löhne* oder die *Verminderung der Zahl der Beschäftigten* durchzusetzen zu sein; in den USA ist die Frage der Lohnhöhe wegen des großen Gewichts der Lohnsätze für die Ausgabenunterschiede zwischen den Städten

von besonderer Bedeutung. Hinsichtlich dieser Strategie waren deutliche regionale Unterschiede in der Durchsetzbarkeit festzustellen; Zurückhaltung bei den Lohnforderungen und die Bereitschaft zu einem Abbau an Personal waren in Bundesstaaten mit einem starken Grad an gewerkschaftlicher Organisation jeweils erst spät zu beobachten, obwohl der Personalstand gerade dort im interregionalen Vergleich als besonders hoch anzusehen war¹⁶. Die rechtlichen Möglichkeiten für eine solche Strategie sind in den USA durchaus gegeben, weil der Lohnsatz häufig in der einzelnen Stadt vereinbart und eine Verminderung der Beschäftigtenzahlen durch Entlassungen sozialrechtlich vergleichsweise wenig begrenzt ist. Außerdem kann dort auch der Weg beschritten werden, eine für bestimmte Tätigkeiten zu hohe Einstufung rückgängig zu machen oder durch Reorganisation weitere Arbeiten „unterbeschäftigten“ Arbeitern zuzuteilen.

Abbau von Leistungen

Die letzte und schwierigste Stufe zur Bewältigung erheblicher Einnahmengkürzungen besteht in der *Verminderung der abgegebenen gemeindlichen Leistungen*. Dabei ist zunächst seitens der Gemeinde zu klären, in welchen Bereichen sie überhaupt Leistungskürzungen vornehmen kann. In den USA sind wie in der Bundesrepublik viele Aufgaben nach Art und oft auch nach Umfang und Qualität durch Landes- oder Bundesregelungen vorgeschrieben, so daß eine Kürzung kaum möglich ist. Soweit Kürzungen denkbar sind, werden wiederum zwei Strategien unterschieden:

- Die Kürzungen können über alle Aufgabenbereiche verteilt werden. Ein Verfahren, um diese allgemeine Kürzung zu erreichen, besteht darin, einen generellen Einstellungsstopp zu verfügen oder lineare Ausgabenkürzungen vorzunehmen¹⁷. Der Einstellungsstopp ist das einfachere Verfahren, hat aber den Nachteil, daß überall dort Engpässe auftreten, wo mehr oder weniger zufällig Arbeitnehmer ausscheiden.
- Wenn nach einzelnen Aufgabenbereichen getrennt vorgegangen werden soll, tritt das Problem der Abwägung zwischen verschiedenen Aufgaben auf. In den USA hat sich herausgestellt, daß die stärksten Kürzungen in den Aufgabenbereichen mit großem Anteil an öffentlichen Investitionen vorgenommen werden; als

¹³ In der erwähnten Untersuchung hatten 11 von 24 befragten Städten diese Strategie angewandt. Vgl. H. Wolman und B. Davis: Local Government Strategies to Cope with Fiscal Pressure, a.a.O., S. 15.

¹⁴ Wenn dennoch 17 der 24 in der Untersuchung befragten Städte mit Einnahmerrückgang im Laufe von vier Beobachtungsjahren die eine oder andere Steuererhöhung vorgenommen haben, so ist dies ein Indiz für die Stärke des Einnahmerrückgangs bzw. die Dringlichkeit der Ausgabenverpflichtung; ebenda, S. 38.

¹⁵ Vgl. H. Wolman und B. Davis: Local Government Strategies to Cope With Fiscal Pressure, a.a.O., S. 16.

¹⁶ Vgl. T. Müller: Growing and Declining Urban Areas: A Fiscal Comparison, Paper No. 0001-02, The Urban Institute, Washington, D.C., S. 37 ff. und 44 f.

¹⁷ Zur Problematik linearer Ausgabenkürzungen siehe auch R. Vaubel: Alternative Ansätze zur Kürzung der Staatsausgaben, a.a.O., S. 50 f.

nächstes folgen mit ebenfalls noch erheblichen Kürzungen die allgemeine Verwaltung und die Sozialausgaben. Am wenigsten haben unter Kürzungen die Bereiche Polizei und Feuerwehr zu leiden, da in diesen Aufgabenbereichen der Gemeinde die Bürger gegen eine Verminderung der Dienste offensichtlich am empfindlichsten sind. Erst nach einiger Zeit haben auch hier Personaleinsparungen stattgefunden, die allerdings insofern oft nicht in gleichem Maße zu verringertem Polizei- und Feuerschutz führten, als in einigen großen Städten der USA sehr hohe Niveaus an Beschäftigten gemessen an den zu leistenden Aufgaben erreicht wurden, als die Einnahmen noch reichlich flossen. Daß in diesem Zusammenhang der Aufgabenbereich „Erziehung“ nicht auftritt, liegt zum einen daran, daß er in den USA zumeist einem „special district“ anvertraut und damit den Entscheidungen im Stadtparlament entzogen ist, zum anderen aber auch daran, daß die Aufgabe der öffentlichen Erziehung in der Verfassung des Bundes (und der meisten Länder) geregelt ist und der Bürger einen einklagbaren Rechtsanspruch auf diese Leistungen hat.

Als ein Problem besonderer Art haben sich in diesem Zusammenhang die Infrastruktureinrichtungen erwiesen. Offensichtlich haben vor allem in den alten Städten der USA die *Reparaturarbeiten und Ersatzinvestitionen* im Zuge der zurückgehenden Einnahmen in besonderem Maße gelitten. Erste Untersuchungen haben gezeigt, daß in einigen Städten der Rückstand über die Jahre so groß geworden ist, daß er gar nicht in kurzer Zeit aufgeholt werden kann¹⁸. Dies gilt in besonderem Maße für die Elemente der Infrastruktur, deren Vernachlässigung nicht, wie bei Strom- und Wasserversorgung, den Bürger sofort stört, sondern deren mangelnde Pflege sich, wie bei Brücken und dem Kanalsystem, erst nach längerer Zeit auswirkt und die deshalb lange Zeit politisch nicht „sichtbar“ (visible) sind¹⁹. Daher entstand in den letzten Jahren der Wunsch, ein Beobachtungsprogramm für den Stand der Infrastruktur, die Ersatzbedürftigkeit, die Reparaturbedürftigkeit usw. zu erstellen. Dafür sollen einfache Indikatoren erarbeitet werden, die es der einzelnen Gemeinde erlauben festzustellen, ob sie mit ihrer „Pflege“ des Infrastrukturbestandes im Rahmen des Üblichen liegt²⁰.

Folgerungen für die Bundesrepublik

Wenn man überlegt, welche Alternativen für eine rationale Politik der gemeindlichen Anpassung an dauerhafte Einnahmengkürzungen in der Bundesrepublik Deutschland sinnvoll sind, so stehen einer unbesehenen Übernahme der amerikanischen Erfahrungen zumindest zwei Überlegungen entgegen:

□ Die Einnahmengkürzungen in amerikanischen Gemeinden waren zu einem großen Teil von dauerhafter Art. Schon die Finanzkrisen von New York und Cleveland hatten ihre Ursachen weitgehend in der Krise der regionalen Wirtschaftsstruktur, verstärkt durch Ausgabenfreude und nur kurzfristig verschlimmert durch den Konjunkturreinbruch, so daß schon mehr als eine typische Haushaltskonsolidierung erforderlich war, wie sie nach „fetten Jahren“ immer einmal ansteht. Erst recht konnte weder bei den durch Referendum erfolgten Steuerbegrenzungen noch bei Präsident Reagans Kürzungsprogramm von einer nur vorübergehenden Erschwerung gesprochen werden. Gerade diese Frage der konjunkturbedingt vorübergehenden oder der dauerhaften Einnahmengkürzung ist in der Bundesrepublik weitgehend ungeklärt.

□ Des weiteren ist der öffentliche institutionelle Rahmen für die Gemeinden in der Bundesrepublik ein anderer als in den USA. Die Gemeindesteuern sind hier besser strukturiert, und die Schlüsselzuweisungen im Kommunalfinanzausgleich fangen manche Härte im Einzelfall teilweise auf.

Andererseits zeigen die große Zahl möglicher Anpassungsstrategien und die zahlreichen Fehlentscheidungen amerikanischer Gemeinden wohl doch einen weitergehenden Diskussionsbedarf auf. Zunächst ist ernsthaft zu prüfen, ob die Einnahmengkürzung nicht doch dauerhaft ist. Soweit dies zutrifft, sind die nur kurzfristig wirkenden Maßnahmen zum „Zeitgewinn“ nicht ausreichend und verschärfen manchmal die Lage noch. Daß aber auch die Wahl der langfristigen Instrumente des Kürzungs-Managements nicht ohne Gefahren ist, zeigt das Beispiel der schleichenden Vernachlässigung der Qualität des Infrastrukturbestandes²¹. Insofern dürfte es lohnend sein zu prüfen, inwieweit Anlaß und Methoden des amerikanischen Kürzungs-Managements auch für die Gemeinden in der Bundesrepublik von Bedeutung sind.

¹⁸ Vgl. N. Humphrey und P. Wilson: Capital Stock Condition in Twenty-eight Cities, als Manuskript vervielfältigt, Washington, D.C., 1980. Es handelt sich um Vortests zu einer größeren Studie, die im Urban Institute bearbeitet wird und im Sommer 1982 Daten für etwa 60 Städte bereitstellen wird.

¹⁹ Vgl. H. Wolman und G. E. Peterson: State and Local Government Strategies for Responding to Fiscal Pressure, a.a.O., S. 812.

²⁰ Am Anfang standen Analysen für einzelne Städte (Reihe „America's Urban Capital Stock“ des Urban Institute mit Studien u.a. über New York und Cleveland); verallgemeinernde Aussagen soll die erwähnte Studie über 60 Städte liefern.

²¹ Daß dieser Fragestellung in der Bundesrepublik bisher so wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde, kann seinen Grund darin haben, daß der Infrastrukturbestand über alle Städte hinweg gleichmäßiger „gepflegt“ wird, kann aber – wie in den USA bis vor einigen Jahren – auch daran liegen, daß dazu bisher keine Untersuchungen vorgenommen worden sind.