

**PROF. DR. FRIEDRICH HALSTENBERG**

Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen

F 15. 107

**Die Konsolidierung der Haushalte  
- Land und Gemeinden in einem Boot**

Stand: Februar 1977

## INHALTSVERZEICHNIS

Schlagzeilen zur Finanzlage	S. 1
Eine gemeinsame Argumentationsbasis ist vonnöten	S. 2
Konsolidierung als Staatsaufgabe	S. 3
Der Zwang zur Konsolidierung	S. 5
1. Schuldenstand	S. 5
2. Schuldenstruktur	S. 7
3. Zinsbelastung	S. 8
Keine Konsolidierung ohne Kommunen	S. 8
Die besondere Gemeindefreundlichkeit der Regierung Kühn	S. 10
1. 1977: Strukturverbesserungen für die Kommunalfinanzen in Höhe von 4,5 Mrd DM	S. 10
2. Die „kleinen“ Geschenke des Landes	S. 11
3. Kommunen mit ihrer Einnahmen-Entwicklung an der Spitze der Gebietskörperschaften	S. 15
4. Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen an der Spitze der Länderregelungen	S. 18
Mittelfristiges Konsolidierungskonzept	S. 21
Landeshaushalt und FAG 1977	S. 22
Perspektiven 1977 ff	S. 23
1. Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Gemeinden	S. 23
2. Einnahmen	S. 25
3. Risiken	S. 28
4. Ausgaben	S. 30
Die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum FAG 1977	S. 33
1. Ein Lob vorweg	S. 33
2. Einige grundsätzliche Anmerkungen	S. 33
3. Wünsche	S. 36
Keine Verteilungsspielräume mehr auf Landesseite	S. 38
Das Mögliche ist mehr als das Wünschbare	S. 39

FM Bibliothek



\*01202022482\*

3703

## ANLAGENVERZEICHNIS

- 1 Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Gemeinden
- 2 Entwicklung der Verschuldung von Bund, Land und Gemeinden NW
- 3 Nettokreditaufnahmen von Land und Gemeinden NW in % ihrer Investitionsausgaben 1970—1975
- 4 Schulden der Gemeinden in % ihrer Steuereinnahmen 1970—1975
- 5 Struktur der Bruttokreditaufnahme von Land und Gemeinden NW 1974 und 1975
- 6 Nettoschuldaufnahmen des Landes NW und seiner Gemeinden und deren Anteil an den Ausgaben 1973—1980
- 7 Verschiebung der Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen 1970—1976
- 8 Auswirkungen der Schulfinanzreform
- 9 Strukturverbesserungen der Kommunalfinanzen
- 10 Leistungen des Bundes und des Landes NW im Rahmen der Gemeindeverkehrsfinanzierung
- 11 Verschiebung der Anteile von Land und Gemeinden NW am Netto-Steueraufkommen 1970—1976
- 12 Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, April 1976  
(Neuere Tendenzen in der finanziellen Entwicklung der Gemeinden)
- 13 Finanzausweisungen, Landeshaushalt und Steuereinnahmen des Landes 1970—1980

### Schlagzeilen zur Finanzlage

- "Zwischen Rotstift und Konjunktur"
  - "Rezession treibt die Soziallasten hoch"
  - "Finanznot in Staat und Gemeinden - Krise oder Chance ?"
  - "Konsolidierung der Staatsfinanzen im Aufschwung"
- eine kleine Auswahl aus einem Bukett von Schlagzeilen zur Kommentierung der in den letzten beiden Jahren vorgelegten Haushaltspläne von Bund, Ländern und Gemeinden; eine Auswahl von Schlagzeilen, die Ursache und Wirkung öffentlicher Finanzprobleme ebenso verdeutlicht wie die noch vor uns liegenden Aufgaben eines finanzpolitischen Genesungsprozesses.

Bund und Länder haben mit dazu beigetragen, den nachhaltigsten Wirtschaftseinbruch seit 1949 abzufangen. Die Kehrseite dieser glänzenden Medaille zeigt jedoch

- steuerreformbedingte und
- rezessionsbedingte Mindereinnahmen.

Sie haben zusammen mit den in der gegebenen Situation volkswirtschaftlich gebotenen

- konjunkturbedingten Mehrausgaben bzw.
- konjunkturbedingten Einnahmeverzichten (Investitionszulage)

ihre Spuren in den Haushalten der Gebietskörperschaften, insbesondere von Bund und Ländern

- in Form einer sprunghaft gestiegenen Zinsbelastung

hinterlassen.

Trotz aller Schlagzeilen:

Der Staatsbankrott findet nicht statt, aber - die Ziele, die uns der eingeleitete finanzpolitische Genesungsprozeß stellt, müssen zum größten Teil noch erreicht werden.

### Eine gemeinsame Argumentationsbasis ist vonnöten

Die Zeit ist gekommen, die Finanzverflechtungen zwischen dem Land und seinen Gemeinden verstärkt von der analytischen Seite her zu betrachten. Ich meine: Wenn Land und Gemeinden miteinander über die Finanzverflechtungen und Ausgleichspflichten argumentieren - also nicht nur einfach fordern und sich dabei überfordern - müssen sie weg vom Schlagwort-Denken- Fragen der Finanzverfassung und der Finanzverteilung lassen sich nur rational und objektiv bewältigen und schon gar nicht nach dem publizistischen Klageaufwand bewerten.

Das Echo auf den Kommunalaufsatz vom Vorjahr <sup>1)</sup> hat eine erfreulich breite Bereitschaft von Kommunalvertretern zutage gefördert, den Konsolidierungspfad gemeinsam mit dem Land zu beschreiten.

Bei einer gemeinsamen Analyse sollten wir - Land wie Gemeinden - uns aber auch einig sein über die grundsätzliche Gleichrangigkeit der Aufgabenerfüllung bei den Gebietskörperschaften. Die Forderung, daß mit neuen Aufgabenstellungen auch entsprechende Finanzierungsmittel nachhaltig beschafft werden müssen, gilt für alle Ebenen der öffentlichen Hand.

Wenn in den vergangenen Jahren bei allen Gebietskörperschaften die Einnahmen hinter den Ausgaben zurückblieben, so folgt daraus, daß aus einer solchen Entwicklung ein Argument für eine Einnahmenverbesserung einer Ebene zu Lasten einer anderen Ebene

1) "Rettet unsere Städte jetzt" - Appell an die eigene Adresse?

...

nicht gewonnen werden kann. Eben darum ist die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch eine Aufgabe, bei der nicht nach Ebenen unterschieden werden kann. Dies sollte als gemeinsame Argumentationsbasis anerkennen, wer

- die Finanzlage von Land und Gemeinden analysieren und
- aus dieser Analyse Schlußfolgerungen ziehen will.

### Konsolidierung als Staatsaufgabe

Das Zusammentreffen steuerreform- und konjunkturell bedingter Einnahmeausfälle hat auf allen Ebenen die finanzpolitische Konsolidierung als Staatsaufgabe schlagartig in das Bewußtsein gerückt.

Die für die Entschärfung von Konflikten in einer pluralistischen Gesellschaft so entscheidenden psychologischen Grundlagen sind durch die skizzierte Einnahmenentwicklung gelegt worden. Mit kritischen Mahnern, angefangen vom Sachverständigenrat bis hin zum Institut der Deutschen Wirtschaft bin ich mir darin einig, daß es jetzt darauf ankommt, bei den Gebietskörperschaften den erst im Anblick leerer Kassen keimenden Willen zur Konsolidierung im Lichte konjunkturbedingt zunächst wieder steigender Steuereinnahmen nicht erlahmen zu lassen. Die Konjunkturindikatoren deuten bislang nur ein "Zwischenhoch" an, das noch keinen gesicherten Pfad einer starken wirtschaftlichen Entfaltung erkennen läßt. An die Korrekturen der geschätzten Steuereinnahmen durch den Arbeitskreis "Steuerschätzung" von Bund und Ländern vom 15./17. Dezember 1976 sei erinnert: Gegenüber der Schätzung vom 23./24. August 1976 werden für 1977 Mindereinnahmen in Höhe von 2,6 Mrd DM im Bundesgebiet erwartet.

...

Es gilt also das Werk zu vollenden, das bislang begonnen wurde

- beim Bund durch das Haushaltsstrukturgesetz (Ausgabenkürzungen im Jahr 1978: 11,5 Mrd DM) und einem vorgesehenen Etatwachstum von 5,6 % im Jahre 1976,
- im Lande Nordrhein-Westfalen mit einem Landeshaushalt 1976, der nur noch eine Steigerungsrate von 5 % (nach rund 11 % im Vorjahr) vorsieht und
- bei den Gemeinden des Landes mit einer vorgesehenen Steigerung der bereinigten Gesamtausgaben <sup>2)</sup> um voraussichtlich 1 % in 1976.

Es gibt kein ehernes Gesetz, daß die Ausgaben immer schneller als die Einnahmen zu wachsen haben - dies gilt auch angesichts der Tatsache, daß steigende Bedürfnisse, die nur der Staat befriedigen kann, immer größere Anforderungen an den Staatshaushalt stellen. Die Anforderungen der Gesellschaft an lokale und staatliche Budgets scheinen unbegrenzt zu sein, während die Bereitschaft und Fähigkeit der Bürger, für diese Anforderungen zu bezahlen, überschaubar begrenzt zu sein scheinen.

Für den Nutznießer staatlicher Leistungen fehlt der ihm sonst selbstverständliche Zusammenhang zwischen Inanspruchnahme und Pflicht, für den verursachten Aufwand zu zahlen; der Prozeß demokratischer Willensbildung, in dem ermittelt werden muß, ob der Steuerzahler für die in Anspruch genommenen Leistungen sich selbst in Anspruch nehmen will, vermag dem Bürger den vorgenannten Zusammenhang allenfalls locker herzustellen.

2) Gesamtausgaben abzüglich interner Verrechnungen, Tilgungsausgaben, Zuweisungen der Gemeinden und Gemeindeverbände untereinander.

Bei Gesprächen mit Bürgern habe ich indes immer wieder erfahren, daß der Bürger als Teil der politischen Führungsaufgabe von dem Politiker erwartet, daß er

- diese Zusammenhänge aufzeigt und
- auch im Schlagschatten der Rathäuser gesamtpolitische Verantwortung nachzuvollziehen und mitzutragen bereit ist.

#### Der Zwang zur Konsolidierung

Der Zwang zur Konsolidierung folgt aus einigen Strukturdaten der Haushalte der Gebietskörperschaften:

Im Vergleich 1974/1976 erhöhte sich die Kreditfinanzierungsquote

- der Gemeinden	von 8,5 auf 10,3 %
- des Landes	von 5,7 auf 16,0 %
- des Bundes	von 14,3 auf 19,9 %.

Hinter solchen Kennzahlen verbergen sich signifikante Entwicklungen, die im Dialog zwischen Land und Gemeinden um die adäquate Finanzausstattung der Darstellung bedürfen:

#### 1. Schuldenstand

Der Schuldenstand stieg z. B. im Zeitraum 1974/1975

- bei den Gemeinden des Landes um 13,5 %,
- beim Bund um 66,6 %,
- beim Land um 139,3 %, das ist das Zehnfache der Steigerungsrate bei den Kommunen.

Auf die Anlage 2 sei verwiesen; sie verdeutlicht gleichermaßen

- das Ausmaß, in dem sich das Land bei der Verschuldung von der "Normallage" des Jahres 1970 entfernt hat und
- den Konsolidierungsbedarf des Landes im Hinblick auf diese "Normallage".

Die vorskizzierte Wertung der Schuldenentwicklung bei Land und Gemeinden Nordrhein-Westfalen kommt auch in dem sprunghaft gestiegenen Anteil der Netto-Kreditaufnahmen an den Investitionsausgaben des Landes zum Ausdruck; so stieg der Anteil der Netto-Kreditaufnahmen an den Investitionsausgaben im Zeitraum 1970-1975 beim Land von - 1,2 auf +55,3 %, bei den Gemeinden von 13,4 auf 22,6 % (vgl. Anl. 3).

Von kommunaler Seite wird gegen eine solche Wertung häufig der absolut wesentlich höhere Schuldenstand der Gemeinden ins Feld geführt, der eine prozentuale Verschuldung analog der Landesentwicklung nicht mehr zugelassen habe. Bei einem solchen Einwand bleibt indes unberücksichtigt, daß

- der Schuldenstand der Gemeinden in % ihrer Steuereinnahmen im Jahre 1975 unter der entsprechenden Relation des Jahres 1970 liegt (vgl. Anl. 4) und
- nach einer aus der Erfahrung der Jahre bis 1973 <sup>3)</sup> gewonnenen Faustformel rund 50 % der kommunalen Schulden auf sogenannte rentierliche Schulden entfallen.

Rentierliche Schulden sind beim Land praktisch unbekannt, so daß hier Zins- und Tilgungsverpflichtungen in vollem Umfang aus Steuereinnahmen und Krediten zu decken sind. Ein um die rentierlichen Schulden bereinigter Vergleich, der bei einer Diskussion über Einnahmesituation und Ein-

-----  
3) Ab 1974 wird der Schuldenstand in dieser Abgrenzung statistisch nicht mehr erfaßt.

...

nahmeverbesserungen der Gemeinden angebracht wäre, würde also z.B. per Ende 1976 als Schuldenstand

- beim Land 823,-- DM/E und
- bei den Gemeinden rd. 694,-- DM/E

ausweisen.

Die Anteile von Land und Gemeinden an der Gesamtverschuldung Nordrhein-Westfalen werden sich im Zeitraum 1970 bis 1980 wie folgt verschoben haben:

	1970	1980
Land	10,6 %	45,2 %
Gemeinden	89,4 %	54,8 %

Hierbei entfallen nach der erwähnten Faustformel rund 50 % des gesamten kommunalen Schuldenanteils auf sogenannte rentierliche Schulden.

Die unterschiedliche Entwicklung des Schuldenstandes bei Land und Gemeinden ist dadurch begründet, daß das Land über eine Reihe von Jahren (insbesondere in den Rezessionsjahren) einen höheren Anteil seiner Gesamtausgaben als die Gemeinden mit Kredit finanzieren mußte bzw. noch muß. Im Durchschnitt der Jahre 1973 - 1980 wird der Anteil der kreditfinanzierten Ausgaben beim Land um rund 38 % über dem entsprechenden Wert der Gemeinden liegen (vgl. Anl. 6).

## 2. Schuldenstruktur

Während bei den Gemeinden des Landes per 31. 12. 1973 98,8 % langfristige Schulden waren, konnte das Land sich nur zu 61,5 4 langfristige (Laufzeit von mehr als 4 Jahren) auf dem Kapitalmarkt finanzieren. Der Anteil langfristiger Schulden sank beim Land per 31. 12. 1974 sogar auf 57,5 %. Die Bruttokreditaufnahme zeigt, daß sich diese Entwicklung im Jahre 1975 verschärft fortgesetzt hat:

Die Bruttokreditaufnahme bei den Gemeinden setzte sich zu 99 % aus langfristigen Verbindlichkeiten zusammen, wohingegen sie beim Land nur zu 58 % (1974: 71,8 %) langfristige möglich war (vgl. Anl. 5). Im Gegensatz zu den Gemeindehaushalten steht also der Landeshaushalt zusätzlich unter dem

...

Zwang einer Umschichtung großer Teile der Verschuldung mit den daraus resultierenden zusätzlichen Unsicherheiten und Belastungen.

### 3. Zinsbelastung

Die Zinsbelastung (Kreditmarktmittel) stieg im Zeitraum 1974/1975

- beim Bund um 27 %,
- beim Land um 74 %,
- bei den Gemeinden des Landes um 16,3 %.

Die massiven Kreditaufnahmen bei Bund und Land im Laufe der Jahre 1975 und 1976 werden sich erst in einem nochmals kräftig ansteigenden Zinsendienst der Jahre 1976 ff niederschlagen.

Die Wiederherstellung des haushaltspolitischen Entscheidungsspielraums, der durch wachsende Schuldendienste über Gebühr eingeengt zu werden droht, ist Chance und Herausforderung zugleich.

#### Keine Konsolidierung ohne Kommunen

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kann nur gelingen, wenn auch auf der Gemeindeebene strukturelle Überprüfungen vorgenommen werden, die die örtlich gesetzten kommunalen Prioritäten nicht aussparen können; hierzu gehören z. B. auch die Überprüfung der von demographischen Entwicklungen abhängigen Investitionen und die Prüfung ihrer Ausstattung. Nur so kann der auch nach Auffassung des Sachverständigenrats angesammelte "qualitative Konsolidierungsbedarf" bewältigt und die notwendige Abschmelzung erreicht werden, die für die mittelfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unerlässlich ist.

Es wird klug sein, während des mittelfristigen Konsolidierungsprozesses die Hoffnungen nicht zu sehr auf die Einnahmenseite auszurichten; trotz durchschnittlicher jährlicher Einnahmeverbesserungen um rund 10 % im mittelfristigen Zeitraum werden die strukturellen Ungleichgewichte in den Haushalten vornehmlich über die Ausgabenseite abzubauen sein.

Ogleich sich auch unter Kommunalpolitikern in Bezug auf mögliche Einnahmeverbesserungen eine realistischere Betrachtungsweise ausbreitet, wird immer noch im kommunalen Bereich die Lösung der Finanzprobleme insbesondere durch eine wesentliche Verbesserung der Finanzausstattung erwartet. Die kommunalen Spitzenverbände haben am 15. September 1976 bereits angekündigt, daß sie sich nach der Bundestagswahl bei der neuen Bundesregierung und dem Parlament energisch um eine Verbesserung ihrer Finanzausstattung bemühen werden; Einnahmenziele wurden formuliert.

Es ist bekannt, daß die Auswirkungen der Gemeindefinanzreform zu gemeindlichen Steuerzuwächsen in den letzten Jahren geführt haben, die größer waren als die von Bund und Ländern. Aufgrund dieser Entwicklung

- stiegen im Zeitraum 1970 - 1976 der Gemeindeanteil am Gesamtsteueraufkommen um 1,9 %-Punkte und der Länderanteil um 1 Prozentpunkt, während
- der Bundesanteil um 5,3 Prozentpunkte absank (vgl. Anl. 7).

Es erscheint keiner realistischen Einschätzung der Lage zu entsprechen, wenn man vor dem Hintergrund solcher Finanzdaten eine große Umverteilung von Finanzmitteln zugunsten der Gemeinden erwartet.

Die trotz eines vorbildlichen Finanzausgleichs mit den Gemeinden auch im Landesbereich vorgetragenen Forderungen nach einer Erhöhung der Finanzzuweisungen kontrastieren effektivvoll zu einer Kulisse, die sich zusammenfügt aus

- enormen strukturellen Verbesserungen kommunaler Finanzausstattung,
- sonstigen finanziellen Hilfen des Landes und schließlich
- gemeindlichen Einnahmen, die wie in der Vergangenheit auch zukünftig stärker als die Einnahmen des Landes steigen.

Die besondere Gemeindefreundlichkeit der Regierung Kühn

Dem Finanzminister ist von einem Kommunalen Spitzenverband nahegelegt worden, nicht ständig auf die für die Gemeinden positive Entwicklung ihrer Finanzen unter der Regierung Kühn hinzuweisen; dies sei der "Schnee von gestern". Indes: Einem solchen Anliegen werde ich nicht entsprechen; ich werde weiterhin stolz darauf sein, daß die Kommunen vom Land immer bedacht wurden, wenn das Land dazu in der Lage war: In guten Zeiten haben die Kommunen an den Verbesserungen der Finanzlage des Landes regelmäßig überproportional teilgenommen. An unseren großen Schwierigkeiten werden sie auch teilnehmen müssen, wie wir an den ihren.

1. 1977: Strukturverbesserungen für die Kommunal Finanzen in Höhe von 4,5 Mrd DM

Die Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen sind durch

...

- die Gemeindefinanzreform
- die Beteiligung der Gemeinden in Höhe von 30 % an den Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer (Kleiner Steuerverbund),
- die Schulfinanzreform (vgl. Anl. 8)
- sonstige Entlastungen (z.B. bei der Krankenhausfinanzierung oder bei der Kindergeld-Neuregelung)

mit einem Gewinn angereichert worden, der im Jahre 1977 4,5 Mrd DM ausmachen wird (vgl. Anl. 9). Dies entspricht einem Zuwachs von 13 % gegenüber 1976. Das Ausmaß der Strukturverbesserung wird deutlich, wenn man sich veranschaulicht, daß der für 1977 im Finanzausgleich zwischen dem Land und seinen Gemeinden vorgesehene Prozentsatz gemeindlicher Beteiligung an den Steuereinnahmen des Landes aus der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer und der Gewerbesteuerumlage (Verbundsatz) von 28,5 % bei 47,3 % läge, wenn an Stelle der genannten Strukturverbesserungen entsprechend verstärkte Zuweisungen gegeben worden wären.

Strukturverbesserungen der Kommunal Finanzen durch erhöhte Einnahmen und Ausgabenentlastungen sind kein "Schnee von gestern", denn diese Verbesserungen wirken sich in den kommunalen Haushalte von heute doch aus.

2. Die "kleinen" Geschenke des Landes

Neben diesen bedeutenden strukturellen Verbesserungen der Kommunal Finanzen geraten die sonstigen unmittelbaren und mittelbaren Leistungen im Rahmen der Gemeindeverkehrsfinanzierung des Landes an die Gemeinden allzu leicht in

...

Vergessenheit. Diese Finanzhilfen summieren sich für das Jahr 1977 zu einem Gesamtbetrag von 494,3 Mio DM, neben den noch beträchtliche Bundeshilfen in Höhe von 569,2 Mio DM treten (vgl. Anl. 10). Diese Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und des kommunalen Straßenbaus gliedert sich wie folgt:

- Seit 1972 gewährt das Land im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern den Verkehrsbetrieben eine Abgeltung für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Bereich des Schüler-, Studenten- und Lehrlingsverkehrs.

Ansatz	1977:	80,0 Mio DM
Leistung 1972 -	1977:	344,2 Mio DM

Durch das 3. Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 24.8.1976 tritt an die Stelle der bisherigen freiwilligen Leistung des Landes eine Verpflichtung des Landes, 50 % der Defizite aus dem Ausbildungsverkehr zu tragen. Nach Inkrafttreten des Gesetzes am 1.1.1977 und nach Klärung der Abrechnungsmodalitäten wird damit zu rechnen sein, daß sich die Landesleistung - gemessen am Ansatz des Jahres 1977 - verdoppeln wird.

- Gleichfalls seit 1972 leistet Nordrhein-Westfalen als einziges Bundesland in einem von ihm entwickelten Investitionshilfeprogramm für den öffentlichen Personennahverkehr Zuschüsse für die Beschaffung von Fahrzeugen und anderen Investitionsgütern.

Ansatz	1977:	85,0 Mio DM
Leistung 1972 -	1977:	425,9 Mio DM

- Für den Bau von Stadtbahnen gewährt das Land Nordrhein-Westfalen in Ergänzung der Finanzhilfen des Bundes aus dem Mineralölsteueraufkommen (60 % der zuwendungsfähigen Kosten) Komplementärmittel in Höhe von 30 % der zuwendungsfähigen Kosten; in den übrigen Bundesländern beträgt

der höchste Zuschußsatz 25 %. Bezogen auf die Verhältnisse des Jahres 1977 beträgt die Differenz zu einem Zuschußsatz von 25 % 21,5 Mio DM.

Ansatz	1977:	129,1 Mio DM
Leistung 1970 -	1977:	878,9 Mio DM

Mehr-Leistung gegenüber den anderen Ländern

1970 - 1977: 146,5 Mio DM

- Als einziges Bundesland gewährt Nordrhein-Westfalen schließlich Zuschüsse zu den Planungs- und Vorbereitungskosten für Stadtbahnen:

Ansatz	1977:	36,9 Mio DM
Leistung 1970 -	1977:	252,3 Mio DM

- Darüber hinaus leistet das Land seit 1970 stark wachsende Zuschüsse zur Förderung noch zu errichtender (Verkehrsverbund Rhein-Ruhr) oder bereits bestehender Verkehrsverbände (z. B. Westfalen-Süd, Rhein-Sieg):

Ansatz	1977:	20 Mio DM
Leistung 1970 -	1977:	37,4 Mio DM

- Desgleichen sind die Beihilfen für nichtbundeseigene Eisenbahnen seit 1970 von 2,1 Mio DM auf 27 Mio DM stark angestiegen:

Ansatz	1977:	27 Mio DM
Leistung 1970 -	1977:	130,9 Mio DM

Im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs hat das Land damit bereits in den vergangenen Jahren bedeutende Zuschüsse an die Gemeinden geleistet, mit denen es in der Rangliste der Bundesländer weit an der Spitze steht: 4)

Jahr	- in Mio DM -								Insgesamt
	BW	BY	HE	NS	NW	RP	SA	SW	
1976	47,8	3,19	80,2	111,6	382,6	15,6	1,0	5,8	647,8

Rund 59 % der Zuschüsse für diesen Bereich in den Bundesländern fließen also aus der Kasse des Landes Nordrhein-Westfalen an seine Gemeinden.

Bedingt durch

- die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (s.o.) und
- die in Rede stehende Beteiligung des Landes an den verbundspezifischen Mindereinnahmen der Verkehrsverbände

werden sich die Landesleistungen tendenziell in den Folgejahren noch erhöhen. Indes zeigt diese glänzende Medaille auch eine Kehrseite: Zusätzlich Leistungen des Landes für den öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere einer weitgehenden Übernahme von Defiziten aus den Verkehrsverbänden, sind damit die Grenzen gesetzt.

- Das Bild einer besonders gemeindefreundlichen Haltung des Landes rundet sich ab durch einen Blick auf den kommunalen Straßenbau. Für diesen Bereich gewährt das Land zusätzlich zu den Finanzhilfen aus dem Mineralölsteueraufkommen (60 % der zuwendungsfähigen Kosten) Komplementärmittel in Höhe von 25 % der zuwendungsfähigen Kosten.

4) Haushaltsansatzstatistik 1976 (Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, II); eigene Berechnungen

Nur in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wird dieser Förderungssatz noch erreicht, während in Hessen nur besonders finanzschwachen Gemeinden ein Landesanteil von 25 % gewährt wird; in den übrigen Ländern werden nur geringere oder keine Landesleistungen vorgesehen.

Ansatz 1977: 175 Mio DM  
 Leistung 1970-1977: 1.230,4 Mio DM

3. Kommunen mit ihrer Einnahmen-Entwicklung an der Spitze der Gebietskörperschaften

Eine Analyse kommunaler Finanzprobleme setzt eine vergleichende und nicht eine isolierte Betrachtungsweise voraus, wie sie zumeist in Aufsätzen der Kommunalzeitschriften anzutreffen ist - eine Betrachtungsweise, die die Gemeindehaushalte als Teil des öffentlichen Gesamthaushalts zu negieren scheint. Die Notwendigkeit einer vergleichenden Betrachtungsweise wird besonders deutlich bei einem Blick auf die Einnahmenentwicklung; so stiegen die Einnahmen 5) der drei Ebenen im Zeitraum 1970 - 1975 wie folgt:

Bund: + 37,1 %  
 Länder: + 69,0 %  
 Gemeinden: + 79,3 %

An dieser Entwicklung haben die nordrhein-westfälischen Gemeinden gleichfalls teilgenommen.

Auf die Entwicklung des gemeindlichen Anteils am Steueraufkommen haben sich

- die doppelte Beteiligung der Gemeinden an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer über den Gemeindeanteil und über den Steuerverbund sowie

5) Steuern, Einnahmen von anderen Verwaltungen, Verwaltungseinnahmen

- die mehrmaligen Umsatzsteuer-Neuverteilungen zum Ausgleich unterschiedlicher Deckungsquoten-Verhältnisse nach Art. 106 Abs. 4 GG zwischen Bund und Ländern über eine Erhöhung der Verbundmasse

günstig ausgewirkt. Während im Zeitraum 1970 - 1976

- die Steuereinnahmen des Landes im Jahresdurchschnitt nur um 10,6 %

anstiegen, konnten die Gemeinden ihre Einnahmen

- aus Steuern im Jahresdurchschnitt um 11,9 % und
- aus den Landeszuweisungen im Rahmen des Steuerverbands um durchschnittlich 11,6 %

verbessern. Dies hat dazu geführt, daß die Gemeinden ihren Anteil am Steueraufkommen im Lande eindrucksvoll verbessern konnten. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs und des Länderfinanzausgleichs auf die dem Lande verbleibenden Steuereinnahmen stellen sich die prozentualen Anteile von Land und Gemeinden Nordrhein-Westfalen am Steueraufkommen - netto - sowie die Anteilsverschiebung wie folgt dar:

	<u>Land NW</u>	<u>Gemeinden NW</u>
1970	56,4 %	42,5 %
1976	53,4 %	45,0 %
	<hr/>	<hr/>
	= - 3,0 %-Punkte	+ 2,5 %-Punkte

...

Während sich also der Netto-Anteil des Landes am Steueraufkommen Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 1970/1976 um 3 Prozentpunkte ermäßigte, erhöhte sich der Gemeindeanteil um 2,5 Prozentpunkte (vgl. Anl. 11).

Die besondere antizyklische Hilfestellung des Landes für seine Gemeinden im schwierigen Jahr 1975, die unter großen Opfern des Landes den kommunalen Bereich aus den Korrekturen des Nachtragshaushalts 1975 aussparte, sollte nicht unerwähnt bleiben. Während der Anteil am Netto-Steueraufkommen 1975

- beim Land um 7,4 Prozentpunkte sank
- stieg er bei den Gemeinden um 7,5 Prozentpunkte.

Der dem Finanzausgleich innewohnende antizyklische Effekt ist hier also bewußt zugunsten der Gemeinden verstärkt worden, um einer schwierigen Lage Rechnung zu tragen. Als Folge dieser Entwicklung konnten die Gemeinden des Landes im Jahre 1975 noch einen Anstieg ihrer Steuereinnahmen um 1,2 % verbuchen, während die Steuereinnahmen des Landes um 4,6 % abnahmen.

Die besondere Entwicklung des Jahres 1975 konnte nicht ohne Auswirkung auf die Steuerfinanzierungsquote bleiben. Während der Anteil der Steuern an der Finanzierung des Haushalts bei den Gemeinden nur um 1,7 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr sank, mußte das Land eine massive Abnahme der Steuerfinanzierungsquote um 7 Prozentpunkte hinnehmen und die Lücke durch entsprechend höhere Kreditaufnahmen schliessen.

Gegen eine solche Darstellung wird zuweilen geltend gemacht, sie verfälsche das Bild kommunaler Finanzlage, weil der Steueranteil an den Gesamteinnahmen bei den Gemeinden geringer als beim Land sei. Das letztere trifft zu, indes folgt daraus noch nicht der Schluß auf eine gegenüber dem Land schlechtere Finanzlage, sondern eine höhere Einnahmeflexibilität der Gemeinden auch in Krisenzeiten. So hat z. B. auch die Deutsche

...

Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom April 1976 (vgl. Anl. 12, S. 11) ausgeführt, daß das Steueraufkommen der Gemeinden von allen Ebenen am stärksten gewachsen sei und die übrigen Einnahmen (vor allem Zuweisungen der Länder und Gebühren) noch kräftiger gestiegen seien.

4. Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen an der Spitze der Länderregelungen

Hinsichtlich der Wertung der Fakten des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen ist die kommunale Szene immer noch gespalten. Einerseits stelle ich mit Befriedigung fest, daß z.B. in einer Haushaltsrede zum Etat 1977 einer rheinischen Großstadt die Leistungen des Landes an seine Gemeinden auch einmal unter dem Blickwinkel gesamtpolitischer Verantwortung positiv gewürdigt wurden. Andererseits ist gerade in jüngster Zeit die Kommunalfreundlichkeit dieser Landesregierung in Anführungszeichen gesetzt worden, wobei solche Aussagen stets nur verbal, d.h. ohne die Aussagen untermauernde Daten, erfolgen. Wer den kommunalen Finanzausgleich in den Ländern vergleicht, wird schnell erkennen, daß die vorerwähnten **negativen Aussagen aus den Daten auch nicht ableitbar sind.**

Die oben (s. 3) geschilderte günstige Entwicklung des Netto-Anteils der Gemeinden an dem Steueraufkommen im Lande ist die Folge eines im Ländervergleich vorbildlich gestalteten Finanzausgleichs durch eine gemeindefreundliche Landesregierung. Allen in diesem Lande, die nicht nur blinde Interessenvertreter sind, wird aufgefallen sein, daß in den schweren Jahren 1975/1976 das Land Nordrhein-Westfalen als einziges Land keine Senkung des Verbundsatzes oder Kürzungen der Verbundmasse vorgenommen hat.

Hierbei gilt zu berücksichtigen, daß das Land im Ländervergleich den mit Abstand höchsten Anteil des Haushaltsvolumens dem Finanzausgleich mit seinen Gemeinden zuführt:

1975:	NW :	27,68 %	BW :	15,61 %
	NS :	23,40 %	HE :	17,27 %
	SA :	19,25 %	BY :	14,81 %
	RP :	19,16 %	SW :	14,55 %

Die beispielhaften Leistungen des Landes im kommunalen Finanzausgleich haben sicherlich dazu beigetragen, daß die Verschuldung (Kreditmarktmittel) der Gemeinden  
- mit im Vergleich zum Land recht mäßigen Raten gestiegen ist

(Gemeinden:	1975/74:	+	13,5 %
	1974/73:	+	13,7 %
Land NW:	1975/74:	+	139,3 %
	1974/73:	+	48,5 %

und

- im Vergleich zu den Steuereinnahmen der Gemeinden (Schulden in % der Steuereinnahmen) im Jahre 1975 sogar auf ein Niveau abgesunken ist, das unter dem des Jahres 1970 liegt (vgl. Anl. 4).

Das Land Nordrhein-Westfalen wird auch im Jahre 1977 seinen Spitzenplatz behalten, da in allen anderen Ländern im Zeitraum 1975 - 1977 Kürzungen der Verbundmasse oder Senkungen des Verbundsatzes vorgenommen worden sind.

Dem vorgenannten Vergleich der kommunalen Finanzausgleiche in den Ländern wird zuweilen entgegengehalten, ein Vergleich der Verbundsätze in den einzelnen Ländern sei unzulässig, ja unredlich, weil die Verbundsätze in den einzelnen Ländern nicht vergleichbar seien. Sicherlich zeigt der Finanzausgleich in den Ländern ein unterschiedliches Bild; der Vergleich von Verbundsätzen, von Anteilen des kommunalen Finanzausgleichs am jeweiligen Haushaltsvolumen und von den Landeshaushalt weit übersteigenden Zuwachsraten des kommunalen Finanzausgleichs im Lande Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu Kürzungen in allen anderen Ländern im Zeitraum 1975 - 1977 zeigen jedoch augenfällig die Tendenz eines gemeindefreundlich gestalteten Finanzausgleichs in diesem Lande. Der Finanzminister wird sich jedoch bemühen, durch eingehendere Untersuchungen die Vergleichbarkeit zu fördern und auch dem letzten Zweifler transparent zu machen.

Damit sollen nicht - wie dies ja auch behauptet wurde - die finanziellen Sorgen der Gemeinden hinwegdiskutiert werden,

sondern damit soll die Basis sichtbar gemacht werden, auf der über das Mögliche nachgedacht werden kann, ohne daß sich die Frage politischer Unverantwortlichkeit stellt; bei allem gilt dem Umstand Rechnung zu tragen, daß bei der Konsolidierung der Haushalte Land und Gemeinden in einem Boot sitzen.

### Mittelfristiges Konsolidierungskonzept

Alle Gebietskörperschaften müssen sich mit ihren Haushalten als Teil des öffentlichen Gesamthaushalts auf strukturelle Korrekturen einrichten, um aus eigener Kraft zu einer Konsolidierung zu gelangen.

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen muß sich in zweifacher Weise vollziehen, nämlich durch

- Reduzierung der jährlichen Schuldaufnahmen zum Abbau der strukturell und konjunkturell bedingten Finanzierungsdefizite und
- Reduzierung des Schuldenstandes zur Wiedererlangung einer größeren Disponibilität der öffentlichen Haushalte.

Dieser Konsolidierungsprozeß bildet die vorrangigste finanzpolitische Aufgabe der nächsten Jahre, deren Erfüllung die unabdingbare Voraussetzung für ein mittelfristig angestrebtes Wachstum bei monetärer Stabilität darstellt. Diese Aufgabe erledigt sich auch nicht bei wieder kräftiger steigenden Steuereinnahmen; sie sollten nur die Konsolidierung erleichtern. Die öffentlichen Haushalte sind für die Absicherung der Stabilität verantwortlich. Und aus wohlerwogenen Gründen füge ich hinzu: Das gilt auch für die Anforderungen der Kommunen an das Land.

Wieder kräftiger sprudende Steuerquellen dürfen im kommunalen Bereich nicht nach bekanntem Muster die Basis für eine wieder stärkere Verschuldung sein.

Das Land beabsichtigt, den Konsolidierungspfad weiter mit einem Konzept zu beschreiten, das rd. 50 % des jährlichen Zuwachses an Steuereinnahmen zur Konsolidierung des Haushalts vorsieht. Damit könnten Anfang der 80-er Jahre die Spuren der

- durch die Steuerreform bedingten Einnahmeausfälle
- rezessionsbedingten Mindereinnahmen und
- der volkswirtschaftlich gebotenen Defizitfinanzierung

getilgt und wieder eine größere Disponibilität des Landeshaushalts erreicht werden.

Landeshaushalt und FAG 1977

Mit der Vorlage der Entwürfe zum Landeshaushalt und zum FAG 1977 sowie zur Mittelfristigen Finanzplanung 1976 - 1980 hat die Landesregierung gleichermaßen

- das vorgetragene Konsolidierungskonzept in die Tat umgesetzt wie
- den Gemeinden unter Hintanstellung eigener Belange eine massive Hilfestellung gegeben, ihren Part in dem Konsolidierungskonzert aller öffentlichen Hände zu spielen.

Während die übrigen Landesausgaben nur um 5,1 % im Jahre 1977 steigen können - dies ist eine reale Minusrate und diese noch einschließlich einer Zinsbelastung zwischen 1 und 2 Mrd DM, die auch im Interesse der Gemeinden vom Land getragen wird - werden die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden im Steuerverbund noch einmal um 724 Mio DM, das heißt um 12,6 % auf 6,4 Mrd DM steigen. Rechnet man die sonstigen Leistungen an die Gemeinden bei den Ansätzen des Landeshaushaltsplanes hinzu, so fließen insgesamt 9,7 Mrd DM aus dem Landeshaushalt an die Gemeinden. Als statistische Erläuterung sei noch hinzugefügt, daß die Überdosierung der Zuweisung 1975 die statistische Rückläufigkeit des Jahres 1976 ebenso produziert wie die unabwiesbare Verrechnung im Jahre 1977 eine nicht selbstverständliche überdurchschnittliche Steigerungsrate verbirgt.

Wer die Entwicklung in allen anderen Ländern verfolgt hat, dem wird in Anbetracht des schon immer gegebenen besonderen Gehalts des Finanzausgleichs in diesem Lande klar sein, daß die Landesregierung mit dem jetzt vorgelegten Entwurf des FAG die Grenzen des Vertretbaren völlig ausgelotet hat, um den finanziellen Freiheitsraum der Gemeinden zu sichern.

Im Interesse der Klarheit gilt es allerdings anzufügen, daß das Risiko der Umsatzsteuer-Neuverteilung zugunsten des Bundes über den Kindergeldausgleich hinaus zu Lasten von Land und Gemeinden geht - entsprechend der Systematik des Finanzausgleichs.

Perspektiven 1977 ff

1. Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Gemeinden 1976 - 1980

Die Orientierungsdaten (vgl. Anl. 1) visieren das Ziel an, die Gemeinden unter Wahrung ihrer Finanzhoheit und der spezifischen Eigenheiten ihrer Haushalte im gesamtstaatlichen Interesse an das Konsolidierungskonzept des Landes anzukoppeln. Dies wird schon aus den Zuwachsraten der Gesamtausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) ersichtlich, die im mittelfristigen Zeitraum zwischen 4,9 und 6,4 % schwanken und damit knapp unter der projektierten Ausgabenentwicklung des Landes liegen:

	<u>Land</u>	<u>Gemeinden (GV)</u>
1977	+ 6,3 %	+ 4,9 %
1978	+ 6,3 %	+ 5,6 %
1979	+ 6,5 %	+ 6,4 %
1980	+ 6,5 %	+ 6,2 %

Die Annahme eines etwas schwächeren Ausgabenwachstums der Gemeinden stützt sich auf eine durch den Investitionsanteil

begründete höhere Disponibilität der gemeindlichen Haushalte: Während beispielsweise der Anteil der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben der Gemeinden im Jahre 1975 28,5 % betrug, belief sich dieser Anteil beim Land nur auf 3,5 %.

Bei Realisierung solcher Zieldaten könnten Land und Gemeinden bei dem Beschreiten des Konsolidierungspfades im Gleichschritt eine Verbesserung ihrer Finanzsituation in fünf Etappen erreichen, die sich anhand der Nettokreditaufnahmen - der Kontrollgröße für Konsistenz und politische Verantwortbarkeit der angenommenen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung - wie folgt markieren lassen:

	<u>Land</u>	<u>Gemeinden (GV)</u>
	- in Mio DM	
1976	4.500 (vorauss. Ist)	2.463
1977	3.230	2.352
1978	2.815	1.833
1979	1.846	503
1980	682	- 855

Eine solche Konsolidierungsstrategie führt also bei den Gemeinden über

- eine Deckung der Fehlbeträge
- eine schrittweise Verringerung der Schuldaufnahme
- eine Stabilisierung der Investitionsrate und
- eine Ansammlung der gesetzlichen Pflichtrücklage

zu einer Lage, die es den Gemeinden **gestatten** sollte, ab 1978 ihre Investitionen wieder zu erhöhen und gleichzeitig ab 1979 die Zuführung an die Rücklagen wieder aufzustocken.

Auch die Gemeinden sind mit ihren Haushalten ein Teil des öffentlichen Gesamthaushalts, der eine größere Disponibilität seiner Ausgaben durch eine Konsolidierung erreichen muß. Die Gemeinden sollten daher - wie ja auch das Land - entsprechend den Orientierungsdaten des Landes für die Finanzplanung der Gemeinden rund die Hälfte ihres Einnahmewachses der Jahre

...

1977 bis 1980 zur Konsolidierung ihrer Haushalte, d. h. nicht zur Ausgabenausweitung verwenden. Damit würde es möglich sein, bei den Gemeinden bereits 1979 den Scheitelpunkt der Verschuldung zu überschreiten und 1980 den kommunalen Schuldenstand im Lande um rund 855 Mio DM zu reduzieren.

Allerdings schweben auch über diesen Annahmen die noch unkalkulierbaren Risiken

- einer Umsatzsteuer-Neuverteilung zugunsten des Bundes über den Kindergeldausgleich hinaus und
- einer Steuererleichterung entsprechend der Ankündigung des Bundeskanzlers in der Regierungserklärung.

Die Anteilsveränderungen bei der Umsatzsteuer zugunsten der Länder, an denen die Gemeinden in den vergangenen Jahren über den Finanzausgleich stets beteiligt waren, sind von den Gemeinden kaum gewürdigt worden. Die Kommunen, die sich heftig gegen die vom Land mit vertretene Erhöhung der Umsatzsteuer gewendet haben, werden spätestens bei der Verteilung der Lasten einer Umsatzsteuer-Neuverteilung - entsprechend der Systematik des Finanzausgleichs - erkennen und würdigen, daß Land und Gemeinden in einem Boote sitzen.

## 2. Einnahmen

Die doppelte Beteiligung der Gemeinden an der Lohn- und Einkommensteuer

...

- sowohl über den kommunalen Steuerverbund
- als auch über den 14 %igen Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer

läßt auch weiterhin absehen, daß die gemeindlichen Einnahmen stärker als die des Landes wachsen werden.

Die Zuwachsraten im Rahmen des Steuerverbunds werden sich im Zeitraum 1977 - 1980 dreifach so stark entwickeln wie der Landeshaushalt:

	<u>FAG</u>	<u>Landeshaushalt - ohne FAG -</u>
1977	+ 12,6 %	+ 5,1 %
1978	+ 15,4 %	+ 4,4 %
1979	+ 12,9 %	+ 5,1 %
1980	+ 12,4 %	+ 5,1 %

Gegen einen solchen Vergleich ist eingewendet worden, es sei unzulässig, Einnahmen der Gemeinden mit Ausgaben des Landes zu vergleichen. Indes: Ein solcher Einwand verkennt doch, daß Einnahmen der Gemeinden in Form von Zuweisungen des Landes eben zugleich auch Ausgaben des Landes sind, die sich langfristig nicht völlig von der Entwicklung aller übrigen Ausgaben lösen können, es sei denn um den Preis, daß Landespolitik nicht mehr stattfindet. Die sich in der Ausgabenentwicklung des Landes niederschlagenden Bemühungen um eine Konsolidierung des Landeshaushalts liegen im gesamtstaatlichen Interesse und daher auch im Interesse der Gemeinden.

Aber auch unabhängig hiervon läßt sich die Spitzenposition des Landes bei der Bemessung der Zuweisungen in einem Feld von Ländern, die ihren Finanzausgleich kürzen, durch andere Vergleichsdaten aufhellen: Die durchschnittliche Zuwachsrate der Zuweisungen an die Gemeinden im Zeitraum 1977 - 1980 von 13,4 % liegt nämlich nicht nur beträchtlich über der durchschnittlichen Zuwachsrate des übrigen Landeshaushalts (4,9 %), sondern ebenso

- über der Zuwachsrate der Zuweisungen in den Jahren 1970 - 1976 mit 11,6 % und insbesondere auch
- deutlich über den Steuereinnahmen des Landes der Jahre 1977 bis 1980 (+ 11,3 % p.a.), aus denen das Land auch seine Zuweisungen an die Kommunen finanzieren muß (vgl. Anl. 13).

Im übrigen haben die Gemeinden im Jahre 1978 aus den voraussichtlichen Steuermehreinnahmen 1976 im Rahmen der endgültigen Abrechnung eine weitere Verbesserung ihrer Finanzierungsmöglichkeiten in der Größenordnung von 360 Mio DM zu erwarten. Auch wenn man die Belastungen der Gemeinden durch die Körperschaftsteuerreform (1978: rund 90 Mio DM) wieder in Rechnung stellt, wird sich die Besserstellung der Gemeinden aus der endgültigen Abrechnung des Steuerverbunds 1976 auf voraussichtlich noch 270 Mio DM belaufen.

Ab 1977 wird die kommunale Finanzausstattung zudem durch die Entlastung aus der Saldenrechnung bei der haushaltsmäßigen Kindergeldneuregelung in der Größenordnung von 80 Mio DM alljährlich verbessert.

Mit der geschilderten, in der Finanzplanung des Landes vorgesehenen Vorsorge für die Finanzausstattung der Gemeinden wird Nordrhein-Westfalen weiter an der Spitze im Vergleich der

Bundesländer bleiben. Für dieses Land ist Kommunalpolitik ein höchst wichtiger Bereich der Landespolitik. Aber es muß auch gesichert werden, daß die dem Lande im unmittelbaren Zuständigkeitsbereich obliegenden Aufgaben finanzierbar bleiben. Aus der Gleichwertigkeit der Aufgaben folgt meine Zielsetzung, dem Lande und den Gemeinden eine gleichmäßige und gleich hohe Teilnahme an der Einnahmeentwicklung zu gewährleisten.

### 3. Risiken

Natürlich sind solche Aussagen mit den Vorbehalten versehen, die aus dem Umstand folgen, daß Bund, Länder und Gemeinden mit ihrer Finanzentwicklung in die größeren Zusammenhänge weltwirtschaftlicher Entwicklungen eingebettet bleiben. Die konjunkturelle Entwicklung des Jahres 1976 hat wieder einmal bewiesen, daß der Export die wichtigste expansive Kraft für die Konjunktur in der Bundesrepublik geblieben ist. Aus dieser starken Exportabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft folgen aber auch die Risiken, die die öffentlichen Finanzen bis hinunter zum Gemeinde-Etat beeinflussen können.

Nachdem im Jahre 1976 in wichtigen Handelsländern die Inflationsraten immer noch z. T. kräftig über den Entwertungsraten des Jahres 1972 lagen, haben die Notenbanken und Regierungen dieser Länder mit drastischen Restriktionen reagiert - Maßnahmen, die über ein reduziertes wirtschaftliches Wachstum dieser Länder bei einem Exportland wie der Bundesrepublik nicht ohne Auswirkung bleiben können.

Der Präsident des IWF (Witteveen) hat auf der Jahreskonferenz in Manila noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Politik der Industrieländer zukünftig darauf gerichtet sein müsse, eindeutig die Inflation zu reduzieren, und zwar auch unabhängig von der Arbeitslosigkeit; er warnte vor allem davor, Arbeitsbeschaffungsprogramme zu verwirklichen, die die Inflation

zusätzlich anheizen könnten. Solche Stellungnahmen des Währungsfonds haben mehr als einen empfehlenden Charakter; weil inzwischen viele Staaten auf die Hilfe des Fonds angewiesen sind und ohne eigene restriktive Maßnahmen kaum auf Hilfe hoffen können (so in jüngster Zeit Großbritannien).

Die Exportmöglichkeiten könnten aber auch durch die Aufwertung unserer Währung gegenüber den Währungen unserer wichtigsten Exportländer beeinträchtigt werden, die zu einer Verteuerung deutscher Exporte führte. Nach der Rangliste der größten Exportkunden beträgt die Aufwertung gegenüber dem Jahresanfang 1976 z. B.:

		<u>Exportanteil</u>
1.	FF : + 7 %	10,6 %
2.	Lire: + 28 %	7,8 %
3.	\$ : + 9 %	5,6 %
4.	£ : + 28 %	<u>4,8 %</u>
		28,8 %

Die kürzlich erfolgte Erhöhung des Ölpreises wird die Zahlungsbilanzprobleme davon betroffener Länder noch steigern; die von der französischen Regierung soeben angekündigten verstärkten Kontrollen über die Einhaltung von Heizungstemperaturen in öffentlichen Gebäuden und über die Einhaltung bestimmter Höchstgeschwindigkeiten im Autoverkehr sowie die Beschränkung der Verfeuerung von Heizöl in Kraftwerken sprechen eine deutliche Sprache.

Die rasch steigende Verschuldung der Staatshandelsländer sowie der Entwicklungsländer gegenüber dem Westen sind gleichfalls Fakten, von deren Auswirkung in den jeweiligen Volkswirtschaften über den Transmissionsriemen des Exports die Bundesrepublik nicht völlig abgekoppelt werden kann. Auch der Sachverständigenrat hat daher in seinem Jahresgutachten 1976 eine

vorsichtige Einschätzung der Exportentwicklung auf Grund der Zahlungsbilanzschwierigkeiten einiger wichtiger Partnerländer für geboten erachtet. In den Prognosen der Konjunkturforscher spiegelt sich die unterschiedliche Wertung der Risikofakten in dem für 1977 prognostizierten Wachstum des Bruttosozialprodukts in einer Bandbreite von 3 - 6 % wider.

#### • Ausgaben

Trotz höherer Steuereinnahmen müssen die Ausgaben im mittelfristigen Zeitraum weiter herabgesetzt werden. Es ist anzuerkennen, daß diese Aufgabe bei den Gemeinden zumindest partiell erkannt ist. Indes kann man auch heute noch erstaunt feststellen, daß z. B. bei Bädern mit dem Nulltarif geprotzt wird oder Museen, Verwaltungsbauten u. ä. in Angriff genommen werden, deren Realisierung zugunsten anderer Investitionen auch zu einem späteren Zeitpunkt denkbar wären. Dies alles erscheint zugleich jedoch nicht hinderlich, um sich als notleidende Gemeinde zu porträtieren.

Mit solchen Anmerkungen setzt sich der Finanzminister wieder der Kritik jener kommunalen Autoren aus, die daraus ableiten, daß Landespolitiker sich zum Zensor der Vertretungskörperschaften und der Verwaltung der Gemeinden aufwerfen, ohne die kommunale Wirklichkeit hinreichend zu kennen, die - natürlich durch die besondere Ortsnähe nuanciert erscheint. Der Bürger - so wird argumentiert - empfindet "vor Ort" sogleich, wenn ihm Leistungen entzogen oder vorenthalten werden. Dies mag so sein; doch treffen die diversen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der öffentlichen Hand für diese Leistungen den gleichen Bürger "vor Ort".

Ausgabenkürzungen wirken sich natürlich auch auf Investitionen aus. Bei den Gemeinden hat jedoch der Hinweis auf Zwangsläufigkeiten bei ihrem hohen Investitionsanteil weniger Gewicht als im Landeshaushalt; es gibt ausreichend Spielraum für Posterioritätsentscheidungen in den kommunalen Parlamenten.

Der Bericht der Bundesbank vom April 1976 hat mit seinen Feststellungen diese Auffassung bestätigt, wonach "sich die Kommunen angesichts des (mit knapp einem Drittel) hohen Gewichts der Investitionen in ihren Etats auf der Ausgaben-seite immer noch wesentlich flexibler verhalten können als die zentralen Haushalte, bei denen die Investitionen zusammen nur etwa ein Achtel ausmachen." Dies zeigt sich daran, daß die Gemeinden ihre Investitionsausgaben auf den Stand des Jahres 1974 drosseln konnten. Im finanzwirtschaftlichen Schrifttum scheint im übrigen unbestritten, daß gerade die Haushalte der Länder auf Grund ihrer Ausgabenstruktur am unflexibelsten von allen öffentlichen Haushalten sind. 7)

Die oft geäußerte Befürchtung, die notwendigen gemeindlichen Investitionen seien bei Beibehaltung der jetzigen Finanzausstattung gefährdet, erscheint schließlich nicht überzeugend, nachdem

- einerseits die von Bund und Ländern beschlossenen Konjunkturprogramme mit vielfältigen Hilfen die gemeindlichen Investitionen gesichert haben und noch weiter sichern (allein an Bundeszuweisungen flossen im Jahr 1975 5,5 Mrd DM an die kommunale Ebene in Nordrhein-Westfalen -gegenüber 1970: + 85 %)

- andererseits Sättigungstendenzen deutlich sichtbar werden.

Schließlich wird sich der Versorgungsgrad in allen Bereichen, deren Gestaltung wesentlich von der Gesamtzahl der Bevölkerung abhängt, bei unverändert finanziellem Aufwand verbessern: Die 5. koordinierte Bevölkerungsschätzung vom Januar 1976

7) Vgl. z.B. Ewringmann, Die Flexibilität öffentlicher Ausgaben, S. 108

prognostiziert für Nordrhein-Westfalen einen Bevölkerungsrückgang von 16 Mio auf rund 14,7 Mio Einwohner per 1990 (= - 8 %).

Die Auswirkungen der Finanzlage auf die Investitionstätigkeit der Gemeinden im Einzelfall mögen bedauerlich sein. Es ist jedoch auch positiv zu werten, daß die Schwierigkeiten über eine Überprüfung der Bedarfsnormen auch die Erkenntnis beschleunigt haben, daß nach der stürmischen Nachkriegsentwicklung mit einem hervorragenden Beitrag insbesondere der Gemeinden an der Aufbauleistung beim Herannahen der Vollausrüstung eine Phase der Konsolidierung erforderlich ist. Nach einer beispiellosen Expansion der Investitionen in diesem Zeitraum entspricht die Gewichtsverlagerung von den Investitionen zu den Folgekosten auch dem natürlichen Ablauf.

Aus einem Sinken der Investitionsausgaben der öffentlichen Hände folgt noch nicht das so oft pauschal entworfene Gemälde eines Niedergangs der öffentlichen Finanzen mit den ungeheuren Spätfolgen für die wirtschaftliche Prosperität. Die undifferenzierte Übernahme des Begriffs "Investitionen" aus der Privatwirtschaft verleitet zu solchen fehlerhaften Wertungen. Wer sachlich argumentieren will, muß erkennen, daß es sich bei vielen Personal- und Sachausgaben der öffentlichen Hand um soziale Zusatzkosten privater Produktions- und Konsumtätigkeit handelt, deren Übernahme durch die öffentliche Hand gerade eine generelle Verschlechterung der Produktions- und Konsumbedingungen verhindert oder verringert. Unter wirkungstheoretischen Aspekten - man denke z. B. an strukturelle und verteilungspolitische Aspekte - stellen Personal- und Sachausgaben also keine Ausgabenkategorien grundsätzlich geringerer Wertigkeit dar. Erst Sach-, Personal- und Investitionsausgaben zusammen machen z. B. aus dem Schulbau das, was die Bildungsökonomien als Investition in Humankapital bezeichnen. Statistische Kategorien reichen also allein nicht aus, um den gesellschaftspolitischen Gehalt von Maßnahmen der öffentlichen Hände zu bewerten und daraus Strategien abzuleiten; sie drohen im übrigen auch den Blick für die Folgekosten zu verstellen.

...

## Die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum FAG 1977

### 1. Ein Lob vorweg

Bei der Anhörung der kommunalen Spitzenverbände hat sich gezeigt, daß dem Land "Dank und Anerkennung" gezollt wird für

- den Entwurf des FAG 1977 und
- die oben bereits vorgetragenen Steigerungsraten für den Finanzausgleich im mittelfristigen Zeitraum.

Dies alles ist als ein Beitrag zur Konsolidierung der Finanzen von Gemeinden und Kreisen verstanden worden - doch nur als eine Seite der Medaille, deren andere Seite entsprechend der unendlichen Dimension des Wünschbaren noch "Perspektiven" zeigt.

### 2. Einige grundsätzliche Anmerkungen

Auf der Grundlage einer Umfrage des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages ist auf die steigende Ausgabenbelastung durch Aufwendungen für die kommunalen Krankenhäuser hingewiesen worden. Der für die Bundesrepublik ermittelte Betrag von 508 Mio DM (1974) bzw. 535 Mio DM (1975) ist sodann flugs mit der Bemerkung regionalisiert worden, aller Erfahrung nach entfalle hiervon auf Nordrhein-Westfalen ein Drittel dieser Summen.

Hierbei scheint außer Ansatz geblieben zu sein, daß

- in Nordrhein-Westfalen als einzigem Bundesland die Gemeinden über die gesetzliche Regelung hinaus von den Investitionskosten entlastet werden, und zwar mit einem Betrag, der 1977 rund 239 Mio DM ausmachen wird (vgl. Anl. 9) und

...

- der Anteil kommunaler Krankenhäuser in Nordrhein-Westfalen ausweislich des Gebührenaufkommens der Krankenhäuser pro Einwohner wesentlich geringer als in anderen Bundesländern ist.

Die Diskussion um die autonome Erhöhung kommunaler Gebühren und Steuern hat uns nun während eines Jahres begleitet und den Schleier von Fakten gezogen, die sich als das Ergebnis einer Anpassung der nordrhein-westfälischen Gemeinden an den Bundesdurchschnitt darstellen.

Bei den Gebühren hat das Deutsche Institut für Urbanistik in einer Untersuchung über den Kostendeckungsgrad kommunaler Gebühren im Jahre 1976 zumindest aufgezeigt, daß die Gemeinden in den Bereichen eine Kostendeckung ansteuern bzw. erreicht haben, in denen nicht sozial-, kultur-, gesundheits- oder kommunalpolitische Motive das Äquivalenzprinzip in den Hintergrund drängen.

Eine kommunalpolitisch motivierte Preisgestaltung liegt innerhalb der Finanzverantwortung der Gemeinden, so daß aus dem Zwang, durch Gebühren nicht gedeckte Kosten aus den Steuerhaushalten zu finanzieren, nicht geschlossen werden kann, das Land habe auch hier helfend einzuspringen. Die Furcht vor Zielverlusten in der Bildungs- und Kulturpolitik rät von einer kostenorientierten Gebührengestaltung in diesen Bereichen ab.

Die Arbeitsergebnisse der vom Bundeskanzler in der Regierungserklärung angekündigten "Transfer-Enquête" könnten den Blick dafür schärfen, daß

- eine kostenorientierte Gebührengestaltung und das Erreichen von z.B. bildungs- und kulturpolitischen Zielen sich nicht auszuschließen brauchen und
- die Gesichtspunkte der Einkommensverteilung und der Sozialpolitik ein Niedrighalten der Gebühren entgegen der Kostenentwicklung nicht rechtfertigen können.

An Hand der Untersuchungen wird sich nämlich zeigen, daß der Ausgleich individueller Härten bereits heute durch ein breites Spektrum von Einkommenstransfers aus dem staatlichen in den privaten Bereich gewährleistet ist.

Bei den Entgelten gibt es vergleichbare Probleme. Im öffentlichen Personennahverkehr entstehen teilweise Defizite mit dem Hinweis, daß marktgerechte Fahrpreise unsozial seien, während an anderer Stelle solche Preise offenbar gefordert werden können - ein Umstand, der den überregionalen Verkehrsverbund mit entbehrlichem Konfliktstoff befrachtet. Dabei gerät allerdings völlig aus dem Visier, daß

- der Fahrgast von heute im Vergleich zur Einkommensentwicklung für eine Fahrt nur noch die Hälfte des Betrags aufwenden muß, den er im Jahre 1950 bezahlen mußte und
- der Gewichtsanteil der Fahrpreise öffentlicher Verkehrsmittel an den Lebenshaltungskosten der privaten Haushalte nur 1,4 % beträgt. <sup>1)</sup>

Für das Land sind die Zusammenhänge hier hinreichend transparent, um die Gefahr zu erkennen, daß die Verkehrsverbundbestrebungen als Vehikel mißbraucht werden könnten, Fehlbeträge aus jahrelang unterlassenen Tarifierungen der Landeskasse anzudienen.

Bei der Gewerbesteuer haben die Gemeinden des Landes inzwischen ein Niveau erreicht, das - gemessen am fiktiven Durchschnittshebesatz des Jahres 1974 - den Bundesdurchschnitt fast erreicht. Hinter einem solchen Durchschnittswert verbergen sich jedoch höchst differenzierte Verhältnisse. Berechnet man beispielsweise bei den kreisfreien

1) Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft

Städten des Landes die erforderliche Anpassung der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital, um das Istaufkommen der Gewerbesteuer 1975 ohne die Erhebung der Lohnsummensteuer zu erreichen, so ergeben sich Werte zwischen 300 und 495 % - ein Bild, das sich auf einem niedrigeren Niveau bei den kreisangehörigen Gemeinden wiederholt. Dies zeigt partiell noch eigene Einnahmreserven an.

Bei der Grundsteuer ist schließlich unbestritten, daß bei einer Anhebung der Hebesätze auf den Bundesdurchschnitt Mehreinnahmen möglich wären.

### 3. Wünsche

Jenseits der positiven Würdigung des FAG 1977 haben die kommunalen Spitzenverbände aber auch noch einige Wünsche vorgetragen. Im Lichte der oben dargestellten unterschiedlichen Einnahmenentwicklung bei den Gebietskörperschaften ist die Forderung auf eine Erhöhung des Verbundsatzes auf 29 % wie auch die Forderung auf eine Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuerpauschale nur noch als eine mittelfristige Forderung qualifiziert worden. Es mag daher zu diesem Punkt neben den gemachten Ausführungen mit dem Hinweis auf die Anlagen 7,9 und 11 sein Bewenden haben.

Hinsichtlich des Anteilsverhältnisses zwischen allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen besteht die erklärte Absicht der Landesregierung fort, zu dem ursprünglichen Anteilsverhältnis von 75 : 25 zurückzukehren, nachdem einer besonderen Lage der Gemeinden dadurch Rechnung getragen worden ist, daß die allgemeinen zu Lasten der zweckgebundenen Zuweisungen verstärkt wurden. Auch für die Gemeinden wird es immer deutlicher werden, daß es regional und zeitlich unterschiedliche Bedürfnisse bei den unterschiedlichen Gemeinden zu befriedigen gibt. Land und Gemeinden müssen auch in der Lage sein, miteinander Schwerpunkte zu setzen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben wiederum die Herausnahme der Mittel zur Förderung der Weiterbildung, des Rettungsdienstes und kommunaler Kultureinrichtungen (142 Mio DM) aus dem FAG zu Lasten des Landeshaushalts gefordert. Eine Erinnerung an die Entstehungsgeschichte im Jahre 1975 scheint daher erneut erforderlich: Um die Anfang 1975 erkennbaren Ausfälle durch die Steuerreform, die Land und Gemeinden unterschiedlich trafen, auszugleichen und die Anteile am gemeinsamen Steueraufkommen in etwa gleichzuhalten, war eine Absenkung der Verbundleistungen erforderlich geworden. Die Umgehung der politischen Widerstände ist bekannt: Verbundsatz und Verbundbetrag blieben erhalten, aber der Finanzausgleich wurde mit Leistungen, die bisher der Landeshaushalt getragen hatte, (kommunale Kultureinrichtungen) und den Kosten neuer Gesetze (Weiterbildungsgesetz, Rettungsgesetz) belastet und so der Ausgleich hergestellt. Die Forderung, diese gesetzlichen Leistungen wieder aus dem Finanzausgleich herauszunehmen, würde die Frage nach dem Ausgleich der Minder-einnahmen aus der Steuerreform erneut aufwerfen. Bekanntlich werden die Gemeinden ohnehin schon durch die Steuerreform unterproportional betroffen. Die Herausnahme der 142 Mio DM aus dem Steuerverbund - administrativ durchaus erwünscht - könnte daher nur im gleichen Zuge mit einer Absenkung des Verbundsatzes erfolgen.

### Keine Verteilungsspielräume mehr auf Landesseite

#### Angesichts

- des gestiegenen Anteils der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen und
- der die Steigerungsraten des Landeshaushalts (ohne FAG) und der Steuereinnahmen des Landes übersteigenden Dynamik des FAG

gibt es auf Landesseite keine über die bisherige Systematik hinausgehenden Verteilungsspielräume mehr zugunsten der Gemeinden. Die Auffassung, daß die kommunale Finanzlage vornehmlich durch Einnahmeverbesserungen zu entkrampfen sei, ist in dieser Form auch nicht haltbar.

Aus der Finanzreform, deren Ziel u. a. darin bestand, die als hoch empfundene kommunale Verschuldung zu bremsen, scheint sich nämlich die Erfahrung aufzudrängen, daß eine bessere Ausstattung der Gemeinden mit eigenen Finanzierungsmitteln allein kein geeignetes Mittel für ein Zurückdrängen der kommunalen Verschuldung sein kann. Angesichts eines scheinbar dringenden Bedarfs an kommunalen Leistungen wurden die Mehreinnahmen aus der Steuerneuverteilung die Grundlage zusätzlicher Kreditaufnahmen mit der Folge, daß der Anteil der Fremdmittel am Aufgabevolumen im Jahre 1972 in etwa bereits wieder den relativen Spitzenwert des Jahres 1965 im vorausgegangen Verschuldungsprozeß erreichte. So ist denn auch in einem Schreiben der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände<sup>8)</sup> an den Bundeskanzler, den Bundesfinanzminister und die Ministerpräsidenten der Länder vom vergangenen Jahr zum Thema "Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung" zu lesen, die Erhöhung des gemeindlichen Einkommensteueranteils von 14 auf 15 % sei zwar - ich zitiere - "keine optimale Aufstockungsquote, aber ein erster wichtiger Schritt mit sicherlich positiven Auswirkungen. Die auf diesem Wege den Städten und Gemeinden zufließenden Mittel können sich über die dann mögliche Verschuldung vervielfachen und die investive Leistungsfähigkeit der Kommunen stützen."

8) Eildienst LKT 1975, S. 208

Der Weg von der verbesserten Finanzausstattung zur weiter erhöhten Verschuldung, die ihrerseits damit die Basis für eine erneute Forderung nach einer Verbesserung der Finanzausstattung abgibt, scheint dem Skeptiker klar vorgezeichnet. Einnahmeverbesserungen allein sind kein geeigneter Weg zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte.

### Das Mögliche ist mehr als das Wünschbare

Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 1976 die Fortsetzung der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als die wichtigste Aufgabe der Finanzpolitik in den nächsten Jahren bezeichnet. Konjunkturelle und verteilungspolitische Abläufe vollziehen sich nach den Gesetzen der Sozialpsychologie. Daher entspricht die Konsolidierung der Haushalte auch der vom Rat geforderten wachstumspolitischen Vorsorge. In diese Aufgabe bleiben die Gemeinden mit eingebunden und in Bezug auf die Verteilungsproblematik zwischen den Gebietskörperschaften werden die Gemeinden erkennen, daß sie mit dem Land bei der Ansteuerung des Konsolidierungsziels in einem Boot sitzen.

Was auch immer in der Politik diskutiert werden mag, so wird doch nicht das Wünschenswerte, sondern nur das Mögliche zustande gebracht, das dennoch mehr als das Wünschenswerte ist. Wer nämlich jenseits des Machbaren das Wünschenswerte anstrebt, wird letztlich sogar das als unerreichbar gefährden, was möglich gewesen wäre. Das Mögliche ist schließlich eine Dimension, die sich in voller Schärfe nicht so sehr unter dem scheinbaren Zwang ständiger Zuwachsraten, sondern im Vergleich zu dem erschließt, was einmal war und heute erreicht ist, gesichert betrieben und sogar noch abgerundet werden kann. Phasen, in denen verantwortungsbewußt expansive Finanzpolitik betrieben werden kann, sind schon immer kurz gewesen.

## Orientierungsdaten für die Gemeindefinanzplanung 1976 bis 1980

RdErl. d. Innenministers v. 15. 11. 1976 –  
III B 3–5/1031–1724/76

Nachfolgend gebe ich gemäß § 24 Abs. 3 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vom 6. Dezember 1972 (GV. NW. S. 418/SGV. NW. 630) und Nr. 2.9 meines RdErl. v. 7. 7. 1970 (SMBl. NW. 6300) im Einvernehmen mit dem Finanzminister die Orientierungsdaten für die Finanzplanung 1976 bis 1980 der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen bekannt.

Die Orientierungsdaten berücksichtigen in besonderem Maße die wirtschafts- und finanzpolitischen Zielsetzungen. An diesen Daten sollten die Gemeinden und Gemeindeverbände sich entsprechend der Forderung der §§ 16 Abs. 1 StWG, 62 Abs. 1 GO bei der Erstellung und Fortführung der Finanzplanung orientieren.

### Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen 1976–1980

Einnahme-/Ausgabepart	Veränderung in v. H. gegenüber Vorj.			
	1977	1978	1979	1980
<b>A. Einnahmen</b>				
1. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	+13,1	+12,5	+14,4	+14,1
2. Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital (netto)	+ 6,7	+ 8,9	+ 8,7	+ 8,3
3. Lohnsummensteuer	+12,3	+10,1	+ 9,9	+ 9,4
4. Grundsteuer A und B	+ 3,8	+ 5,6	+ 5,3	+ 5,0
5. Sonstige Steuern	+ 6,3	+ 5,9	+ 5,6	+ 6,3
6. Zuweisungen des Landes im Steuerverbund	+12,6	+15,4	+12,9	+12,4
a) allg. Zuweisungen <sup>1)</sup>	+12,6	+10,1	+12,9	+12,4
b) Zweckzuweisungen <sup>1)</sup>	+13,0	+34,8	+12,9	+12,4
7. Sonstige Zuweisungen des Landes <sup>2)</sup>	- 1,6	+ 4,4	+ 5,1	+ 5,1
<b>B. Ausgaben</b>				
1. Bereinigte Gesamtausgaben <sup>3)</sup>	+ 4,9	+ 5,6	+ 6,4	+ 6,2
2. Personalausgaben <sup>4)</sup>	+ 7,0	+ 7,0	+ 6,0	+ 6,0
3. Investitionsausgaben	0,0	+ 3,0	+ 8,0	+ 8,0
4. Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	+ 6,0	+ 6,0	+ 6,0	+ 6,0

#### Erläuterungen:

<sup>1)</sup> Bei diesen Werten wird unterstellt, daß das Verhältnis der allgemeinen zu den Zweckzuweisungen von 75 zu 25 ab 1978 wieder hergestellt wird, nachdem vorübergehend 1976 und 1977 ein Verhältnis von 78,6 zu 21,4 gewählt worden ist, um den Gemeinden (GV) den Ausgleich ihrer Verwaltungshaushalte zu erleichtern.

<sup>2)</sup> Darin enthalten ist der Anteil der Gemeinden und Kreise an der Kraftfahrzeugsteuer gem. § 13 Abs. 1 FAG in Höhe von 30 v. H.

Für diesen Anteil ergeben sich folgende Veränderungen:

1977: -5,0 v. H.

1978: +3,4 v. H.

1979: +2,5 v. H.

1980: +2,5 v. H.

<sup>3)</sup> Bereinigte Gesamtausgaben sind die gesamten Ausgaben abzüglich der internen Verrechnungen (Erstattungen zwischen den Verwaltungszweigen, Zuführung zum Vermögenshaushalt, Fehlbetragsabdeckung und Rücklagenzuführung), der Tilgungsausgaben und der Zuweisungen der Gemeinden und Gemeindeverbände, untereinander. Für den nicht bereinigten Bereich können sich andere Zuwachsraten ergeben.

<sup>4)</sup> Die hier ausgebrachten Werte erfassen zu erwartende lineare Erhöhungen, strukturelle Veränderungen und unabwiesbare Personalvermehrungen.

Die in der vorstehenden Tabelle aufgeführten Orientierungsdaten sind Durchschnittswerte für den Bereich des Landes und damit Anhaltspunkte für die Gemeindefinanzplanung. Dennoch muß erreicht werden, daß die Finanzplanungen der Gemeinden (GV) der erkennbaren Entwicklung mehr als bisher Rechnung tragen. Bei der Planung der Einnahmen und Ausgaben im konkreten Einzelfall sind durch strukturelle Unterschiede, besondere Aufgabenstellung und besondere Finanzlage von den Orientierungsdaten abweichende Ergebnisse möglich.

Für das kommende Haushaltsjahr 1977 sollten bei der Haushaltswirtschaft insbesondere auch folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

1. Die Konsolidierung der kommunalen Haushalte bleibt auch weiterhin vorrangiges Ziel. Aus diesem Grunde ist es unerlässlich, die konsumtiven Ausgaben des Verwaltungshaushaltes auch weiterhin restriktiv zu bewirtschaften. Zusammen mit steigenden eigenen Steuereinnahmen und den steigenden Zuweisungen des Landes sollte es hierdurch erreichbar sein, im Haushaltsjahr 1977 bei der überwiegenden Zahl der Gemeinden (GV) den Haushaltsausgleich sicherzustellen und in Vorjahren entstandene Fehlbeträge abzubauen.

Über den Ausgleich des Haushalts hinaus muß langfristig erreicht werden, daß die derzeit geringe Beweglichkeit der kommunalen Haushalte, bedingt durch den hohen Anteil des Schuldendienstes und andere feste Ausgabenblöcke, überwunden und ihre Disponibilität vor allem durch eine Reduzierung des Schuldendienstes weiter erhöht wird.

Dies wird nur möglich sein, wenn durch die restriktive Bewirtschaftung des konsumtiven Bereichs über die Pflichtzuführung nach § 22 GemHVO hinaus weitere Beträge dem Vermögenshaushalt zugeführt werden und damit die Kreditfinanzierungsrate im Vermögenshaushalt gesenkt wird.

2. Auch für die Haushaltswirtschaft 1977 bleibt anzustreben, daß

- grundsätzlich keine neuen Planstellen geschaffen werden,
- frei werdende Planstellen daraufhin überprüft werden, ob sie ganz oder teilweise eingespart oder herabgestuft werden können,
- Planstellen nur gehoben werden, wenn ein Rechtsanspruch besteht,
- freiwillige Leistungen nur veranschlagt und bewilligt werden, sofern dies bei Anlegung strengster Maßstäbe noch vertretbar ist und die zu fördernde Maßnahme im unmittelbaren Interesse der Gemeinde (GV) liegt,
- Investitionen so sorgfältig geplant und vorbereitet werden, daß keine unvorhergesehenen Kosten entstehen,
- als förderungsfähig festgestellte Baukosten grundsätzlich nicht überschritten werden,
- alle Einnahmequellen rechtzeitig und vollständig ausgeschöpft werden. Dazu gehört auch, daß bei solchen Einrichtungen, die nicht in der Regel und überwiegend aus Entgelten finanziert werden (z. B. Schwimmbäder), der allgemein übliche Kostendeckungsgrad nicht unterschritten wird.

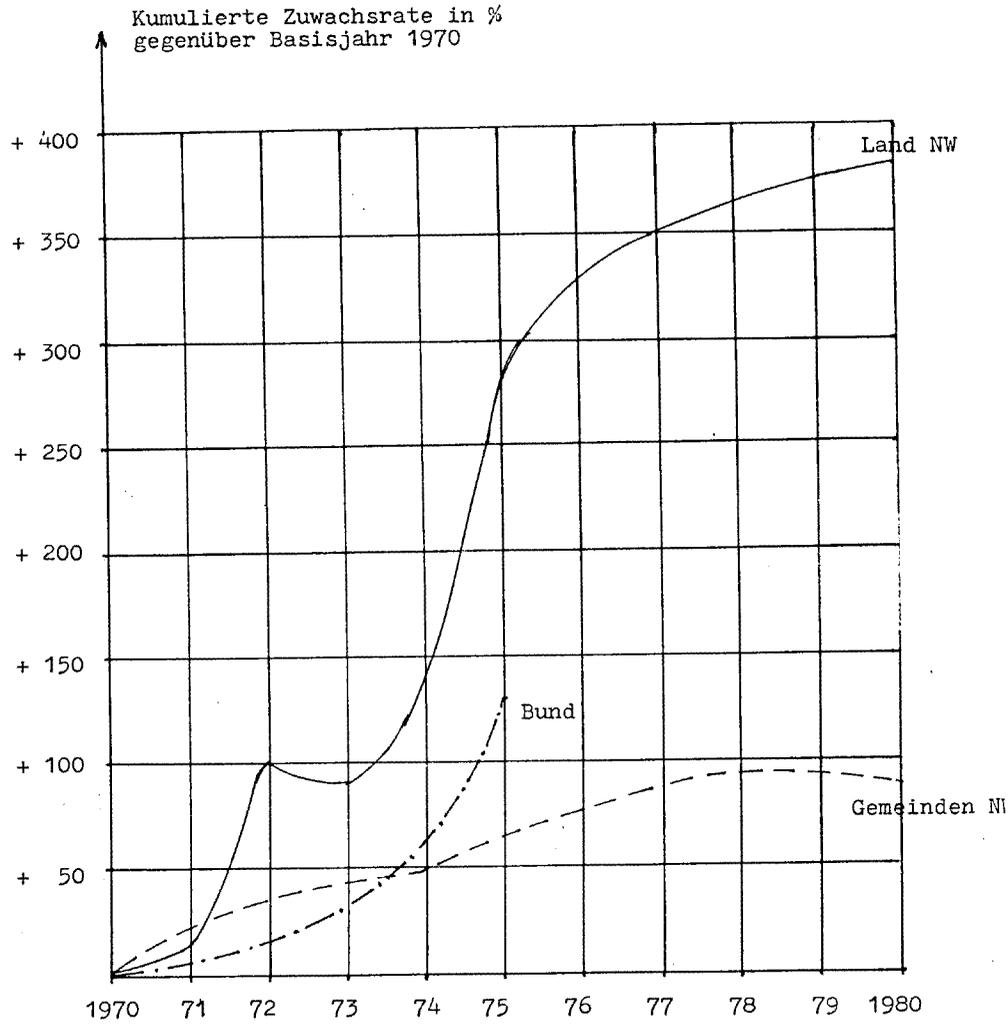
3. Im Interesse der Überwindung der gegenwärtig schwierigen Finanzlage der Gemeinden ist auch im Haushaltsjahr 1977 eine Anhebung der bisherigen Umlagehebesätze der Kreise in der Regel nicht vertretbar, zumal die Umlagegrundlagen der Kreise und die Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Vorjahr deutlich steigen werden. Eine maßvolle Erhöhung ist allenfalls dann vertretbar, wenn in der Vergangenheit bereits Fehlbeträge erwirtschaftet wurden und abzusehen ist, daß der Haushaltsausgleich bei gleichbleibendem Umlagesatz auch bei äußerster Sparsamkeit in den nächsten Jahren nicht erreicht werden könnte. Die Gefährdung des Haushaltsausgleichs im Haushaltsjahr 1977 kann allein kein Grund für die Genehmigung einer Umlageerhöhung sein.

Die Regierungspräsidenten sind, wie bereits im Vorjahr, angewiesen, auch bei Genehmigung der Umlagehebesätze 1977 einen strengen Maßstab anzulegen.

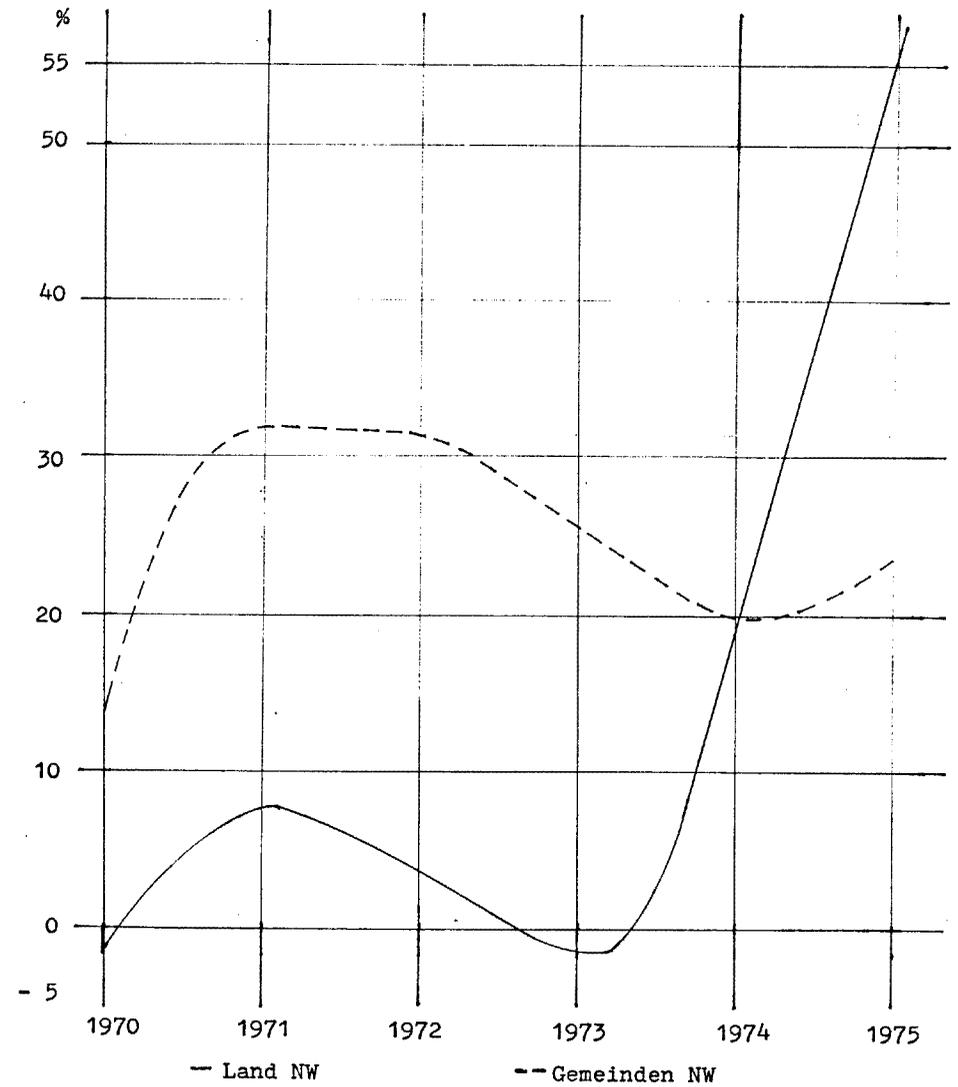
4. Die gegenwärtig große Bedeutung der Kreditfinanzierung für die Gesamtdeckung des Vermögenshaushalts macht eine besonders umsichtige Kreditwirtschaft erforderlich. Ich weise nochmals darauf hin, daß im kommunalen Bereich eine investitionsbezogene und damit regelmäßig langfristige Kreditfinanzierung vorrangig ist. Eine kurzfristige Finanzierung mit ihrem vom Geldmarkt her bestimmten Konditionen und den hiermit verbundenen Schwankungen kann für die kommunale Investitionsfinanzierung, insbesondere aus Gründen der Haushaltssicherheit, nicht in Betracht kommen (vgl. RdErl. v. 14. 1. 1974 – SMBl. NW. 652 –).

5. Die Ergebnisse der Finanzplanung sind dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik bis zum 15. 2. 1977 mitzuteilen. Ich verweise insoweit auf meinen RdErl. v. 7. 7. 1970 (SMBl. NW. 6300).

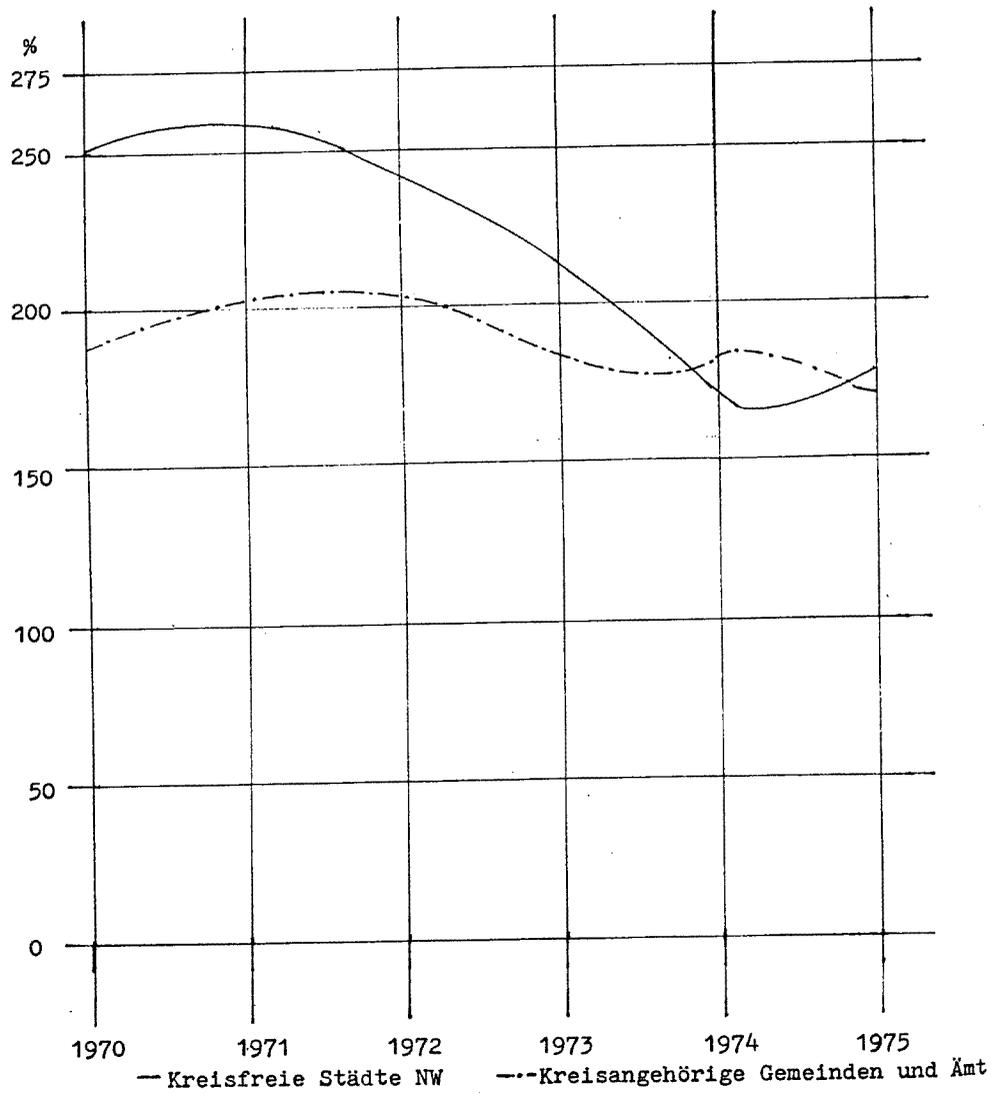
Entwicklung der Verschuldung von Bund,  
Land und Gemeinden NW  
- Kumulierte Zuwachsraten des Schuldenstandes  
pro Einwohner per 31. 12. -



Nettokreditaufnahmen von Land und Gemeinden NW  
in % ihrer Investitionsausgaben 1970 - 1975

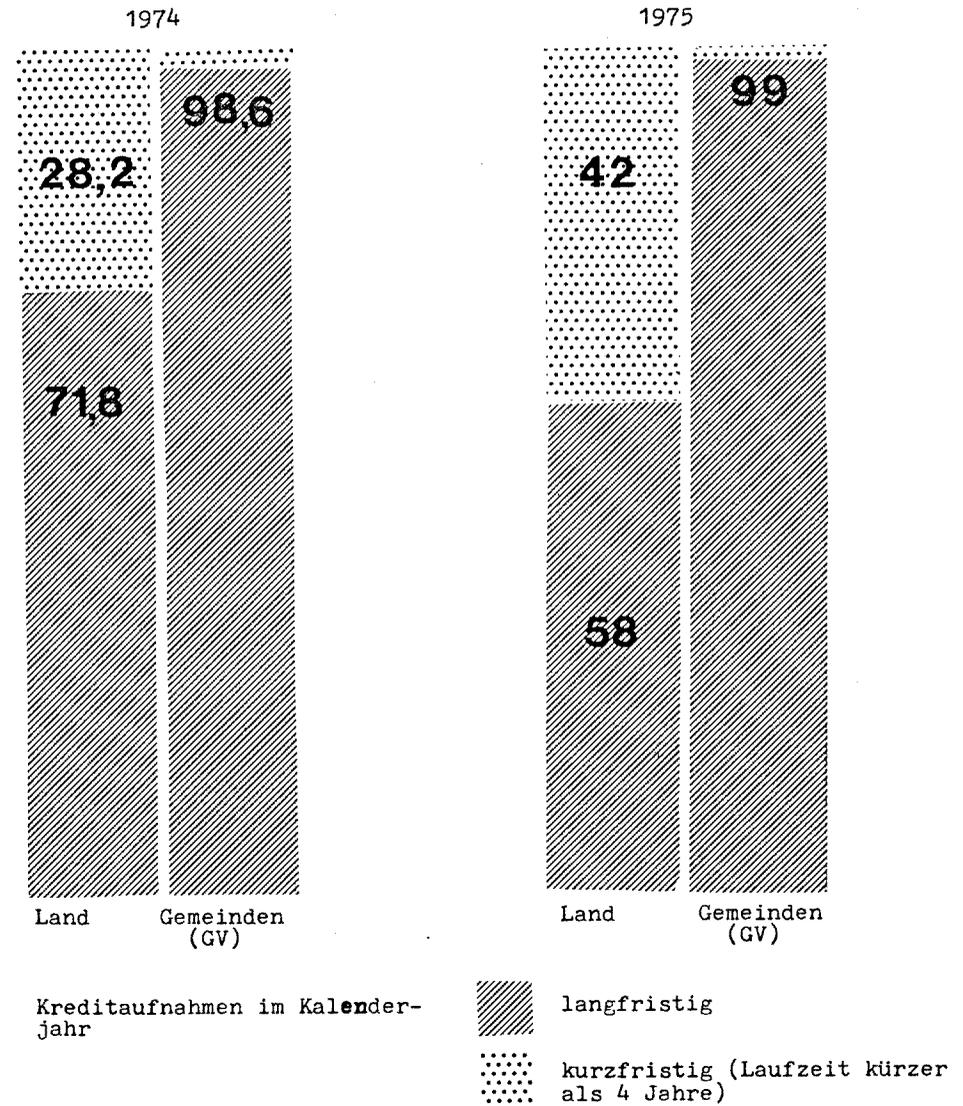


Schulden der Gemeinden NW in % ihrer  
Steuereinnahmen 1970-1975



Struktur der Bruttokreditaufnahme  
von Land und Gemeinden NW 1974 und 1975

in %



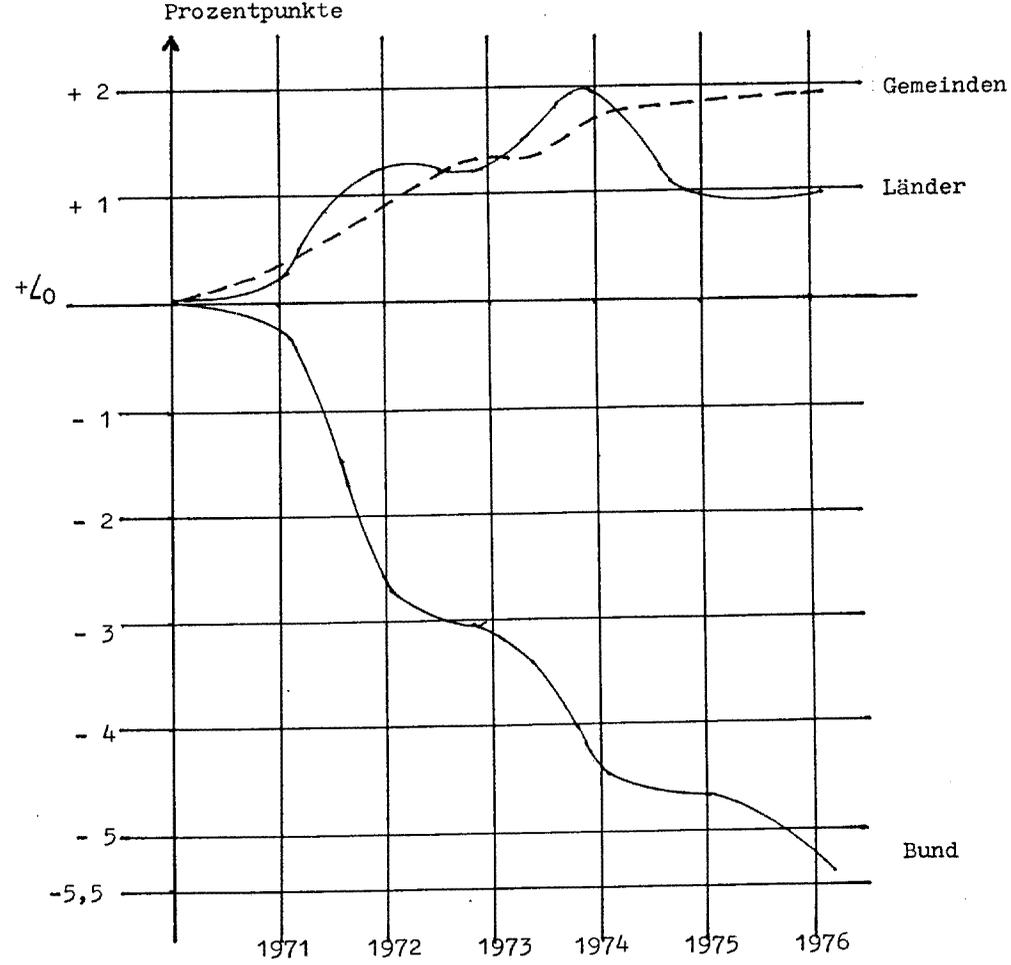
Netto-Schuldaufnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Gemeinden am Kreditmarkt und deren Anteil an den Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)

1973 - 1980

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1973-1980	
	Ist		Soll						Planung	
Netto-Schuldaufnahme Land Mill.DM	- 189	1.608	4.417	5.204	3.230	2.815	1.846	682	19.613	
Anteil an den Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) vH	- 0,7	5,0	12,6	14,5	8,5	6,9	4,2	1,5	6,5	
Netto-Schuldaufnahme Gemeinden Mill.DM	2.051	1.812	2.343	2.463	2.352	1.833	503	- 855	12.102	
Anteil an den Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) vH	7,9	6,0	7,1	7,4	6,8	5,0	1,3	- 2,1	4,7	

Quellen: Land: 1973 - 1975: Statistisches Bundesamt - Rechnungsstatistik;  
 1976: Haushaltsplan  
 1977 - 1980: Mittelfristige Finanzplanung - Übersicht 2 (S. 9)  
 Gemeinden: 1973: Statistisches Bundesamt - Rechnungsstatistik;  
 1974 - 1980: Orientierungsdaten

Verschiebung der Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen 1970 - 1976 in Prozentpunkten (ohne Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs)



Strukturelle Verbesserungen der Kommunalen Finanzen aus der Schulfinanzreform 1969

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Belastung der Gemeinden (GV) durch:								
Übernahme der Kosten der Lernmittelfreiheit und der Schülerfahrk.	232,8	277,0	311,2	332,3	422,0	545,0	572,2	600,8
Kürzung der Sonderzuschüsse, der Baubehilfen und des Baudrittels	56,1	66,5	76,8	86,1	96,7	103,7	109,1	116,1
Kürzung der vertraglichen Zuschüsse	2,6	3,2	4,0	5,0	6,0	6,6	7,1	7,7
Kürzung der Ergänzungszuschüsse	83,7	105,0	151,3	200,3	236,2	260,3	279,4	303,5
Zwischensumme	375,2	451,7	543,3	623,7	760,9	915,6	967,8	1.028,1
Entlastung von Lehrstellenbeiträgen	695,3	794,6	904,0	1.077,0	1.274,1	1.404,0	1.505,0	1.634,5
Nettoverbesserung	320,1	342,0	360,7	453,3	513,2	488,4	537,2	606,4

1. Gemeindefinanzreform

Gerade die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen kann für sich in Anspruch nehmen, bei der Gemeindefinanzreform auf Bundesebene sich für erhebliche kommunale Finanzverbesserungen eingesetzt zu haben. Durch die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer gegen Abführung der wesentlich geringeren Gewerbesteuer-Umlage haben die Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen ihre Einnahmen seit 1970 kontinuierlich verbessern können.

Auswirkung netto 1977: 2.900 Mio DM

2. Kleiner Steuerverbund

Der sogenannte Kleine Steuerverbund hat die Dispositionsfreiheit der Gemeinden und Kreise dadurch erhöht, daß das Land ihnen 30 % der Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung der Gemeinde- und Kreisstraßen ohne Einzelbewilligung zur Verfügung stellt:

455,7 Mio DM

3. Schulfinanzreform

Die Schulfinanzreform 1969 hat die Gemeinden von den bis dahin zu tragenden Anteilen zur Besoldung der Lehrer an kommunalen Schulen befreit und ihnen die wesentlich geringeren Kosten der Lernmittelfreiheit und der Schülerbeförderung übertragen. Die Verbesserung der Kommunalen Finanzausstattung durch die Schulfinanzreform, die sich als Saldo aus dem Wegfall der Lehrerstellenbeiträge und den Belastungen ergibt, die das Land nach altem Recht zu tragen gehabt hätte, wird beitragen (vgl. auch Anl. 8 ):

606,4 Mio DM

4. Polizeikostenbeitrag

Mit Ablauf des Jahres 1966 kam der Polizeikostenbeitrag in Wegfall, der im Jahre 1977 folgende Größenordnung erreicht hätte:

262,2 Mio DM

5. Krankenhausfinanzierung

Die besondere Fürsorge des Landes für seine Gemeinden kommt auch bei der Krankenhausfinanzierung deutlich zum Ausdruck; abweichend von der wesentlich ungünstigeren Regelung in anderen Bundesländern werden die Gemeinden gemäß § 28 FAG 1976 lediglich in Höhe von 20 % der Gesamtausgaben nach § 9 Krankenhausfinanzierungsgesetz beteiligt. Gegenüber einer Gemeindebeteiligung von 50 % aller vom Bund nicht gedeckten Kosten nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz wird die Entlastung der Gemeinden bei den Investitionskosten (also ohne Entlastung durch die weggefallenen Betriebskostenzuschüsse) betragen:

239,5 Mio DM

6. Kindergeld-Neuregelung

Ab 1977 wird der Bund die Zahlung des Kindergeldes gegen die Abgabe von Umsatzsteueranteilen übernehmen. Da die Zuweisungen des Bundes für das Kindergeld der Gemeinden den von ihnen mitzutragenden Anteil an den abzugebenden Umsatzsteueranteilen übersteigen, ergibt sich eine jährliche Entlastung der Gemeinden, die 1977 betragen wird:

80 Mio DM

Strukturelle Verbesserung  
insgesamt in ihrer Auswirkung  
im Jahre 1977:

4.543,8 Mio DM

Leistungen des Bundes und des Landes  
Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Gemeindeverkehrsfinanzierung  
(inkl. mittelbarer Leistungen)

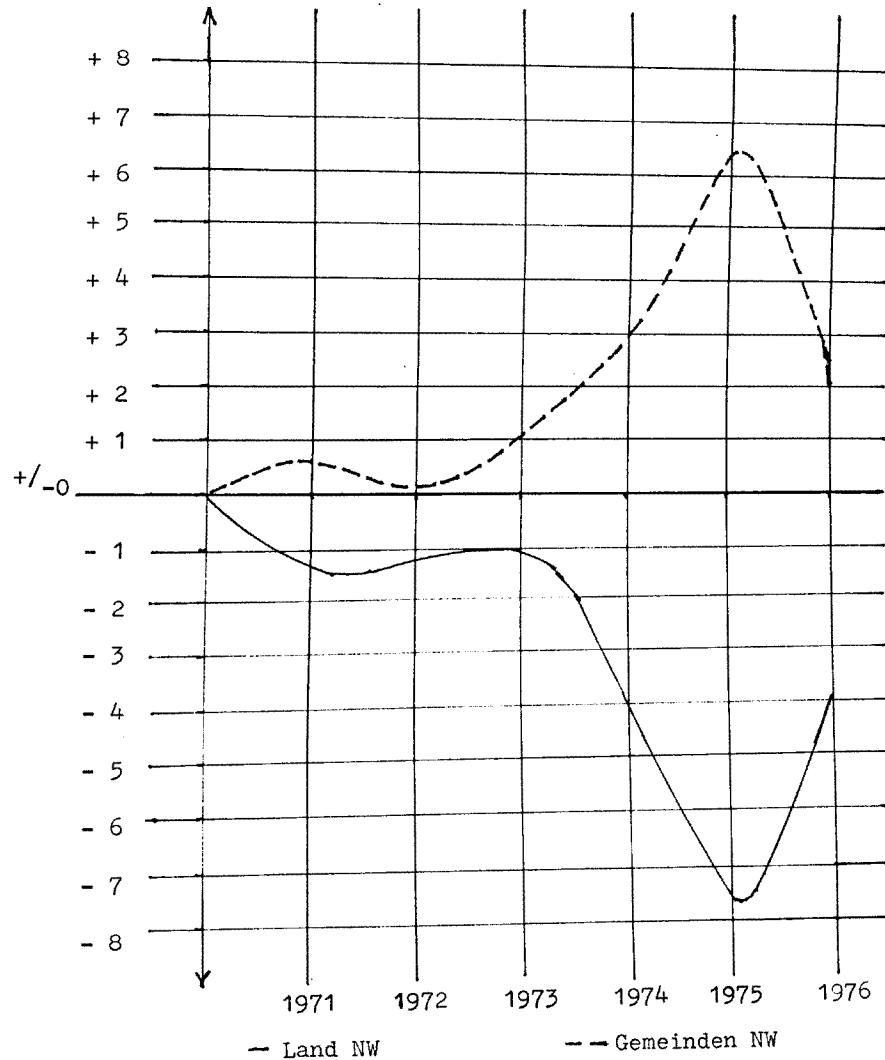
- in Mio DM -

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976 <sup>1)</sup>	1977 <sup>1)</sup>
a) <u>Öffentlicher Personen-Nahverkehr</u>								
Bundesmittel	83,4 <sup>2)</sup>	151,3 <sup>2)</sup>	182,7	228,3	234,0	287,5	246,4	260,1
Landesmittel (einschl. Planungskosten f. Stadtbahnen)	69,3	148,0	201,8	276,4	318,7	312,4	384,7	394,2
b) <u>Kommunaler Straßenbau</u>								
Bundesmittel	120,9	142,3	228,2	260,1	197,0	275,4	276,2	240,5
Landesmittel	130,5	145,5	131,8	155,9	152,1	182,6	157,0	180,3
<u>Summen a und b</u>								
Bundesmittel	204,7	293,6	410,9	488,4	431,0	562,9	522,6	500,6
Landesmittel	199,8	293,5	333,6	432,3	470,8	495,0	541,7	574,5
insgesamt	404,5	587,1	744,5	920,7	901,8	1.057,9	1.064,3	1.075,1

1) Ansatz

2) Hierin enthalten 52,7 bzw. 91,3 Mio DM für anderweitig aufgenommene Darlehen, für die im Rahmen der Bundesfinanzhilfen Schuldendiensthilfen gewährt wurden.

Verschiebung der Anteile von Land und Gemeinden NW  
am Netto-Steueraufkommen 1970 - 1976 in Prozentpunkten



Quelle: Monatsberichte der  
Deutschen Bundesbank,  
April 1976

#### Grundtendenzen

Die Gemeindefinanzen wurden im letzten Jahr von der sprunghaften Ausweitung der Defizite, die für Bund und Länder kennzeichnend war, kaum berührt. Das Kassendefizit der Kommunen ging 1975 mit schätzungsweise 11 Mrd DM nur wenig über den Betrag des Vorjahres hinaus, während sich die Finanzierungslücke bei den Ländern mehr als verdoppelte und beim Bund reichlich verdreifachte. Das Gesamtdefizit der Gebietskörperschaften verteilte sich damit 1975 erheblich anders als früher. Entfiel in den Jahren 1970 bis 1973 auf die Gemeinden als Ebene mit dem geringsten Haushaltsvolumen stets mehr als die Hälfte des Defizits aller Gebietskörperschaften, so war es 1974 gut ein Drittel und 1975 sogar lediglich noch ein Sechstel. Auch im laufenden Jahr wird sich an diesem Verhältnis nicht viel ändern.

Daß die Gemeinden den Marsch ins Defizit im letzten Jahr kaum mitmachten, hatte vor allem folgende Gründe:

- Auf die größtenteils konjunkturbedingten Einnahmefälle reagierten die Gemeinden mit einer ausgeprägten Drosselung ihrer Ausgaben. Die bereits relativ hohe Schuldendienstbelastung ließ es ihnen nicht mehr als vertretbar erscheinen, noch stärker auf die Kreditfinanzierung auszuweichen.
- Von den mit der Steuer- und Kindergeldreform verbundenen kassenmäßigen Belastungen (18 Mrd DM) werden die Gemeinden nur mit einem Sechstel betroffen, während ihr Anteil am gesamten Haushaltsvolumen der Gebietskörperschaften etwa ein Viertel ausmacht.
- Dabei treffen die konjunktur- und steuerreformbedingten Einnahmefälle - soweit sie die Zuweisungen der Länder an die Gemeinden im allgemeinen Steuerverbund beeinflussen - die Kommunen teilweise erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung; sie verteilen sich also auf einen längeren Zeitraum als bei den zentralen Haushalten. Bestimmte Zuweisungen an die Gemeinden sind überhaupt von der Einnahmensituation der Länder unabhängig.

Die früher sehr unterschiedliche Belastung der einzelnen Haushaltsebenen mit Zinsausgaben hat sich damit in den letzten beiden Jahren stark nivelliert: Hatten die Gemeinden noch 1973 die weitaus höchste Zinslast zu tragen (5 1/2 % des Einnahmenvolumens), so holte der Bund inzwischen sehr stark auf. Jedoch soll durch die Ende 1975 mit dem Haushaltsstrukturgesetz beschlossenen Maßnahmen und durch die für 1977 von der Bundesregierung geplanten Steuererhöhungen die strukturelle Deckungslücke vor allem bei Bund und Ländern vermindert werden. Die Gemeindehaushalte würden dagegen von der geplanten Mehrwertsteuererhöhung per Saldo eher negativ betroffen. Bei ihnen dürfte nämlich

die mehrwertsteuerbedingte Preiserhöhung für den Sachaufwand und die Investitionen mindestens ebenso stark ins Gewicht fallen wie die zusätzlichen Einnahmen.

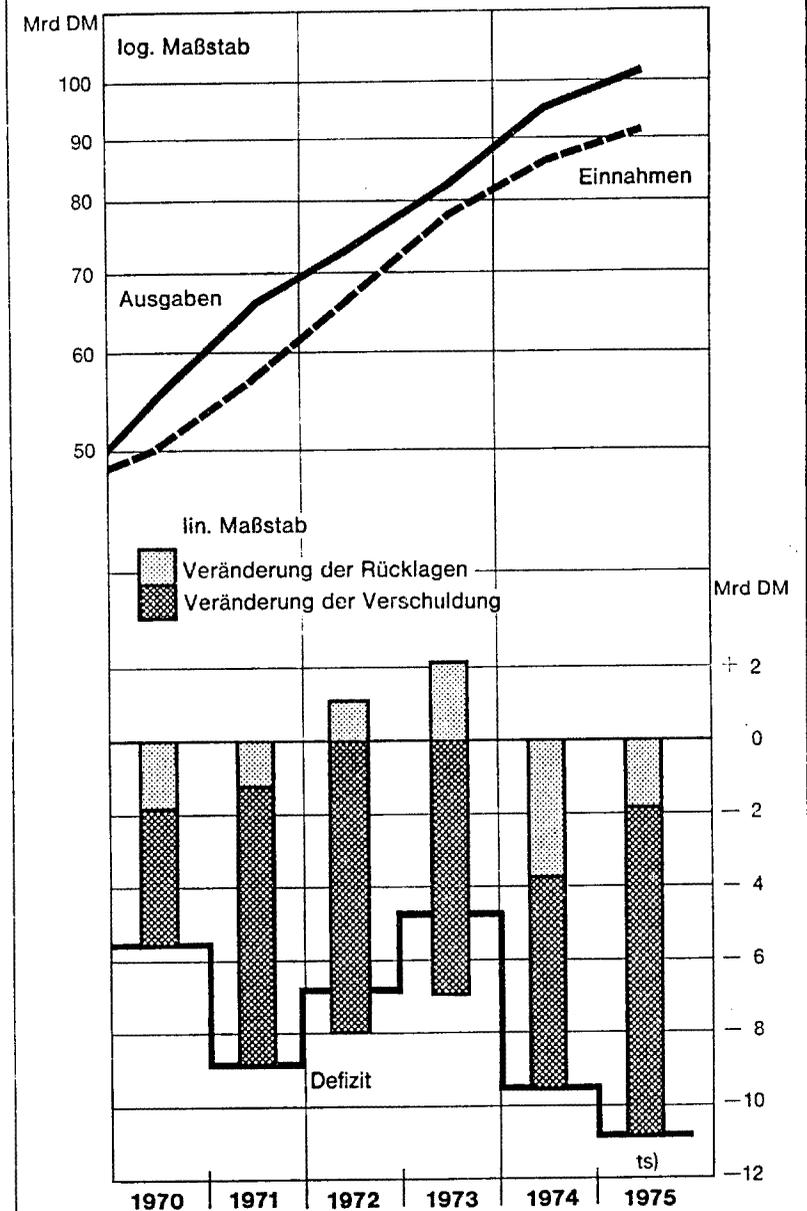
#### Entwicklung im Jahre 1975

Die gesamten Einnahmen der Gemeinden sind im Rezessionsjahr 1975 immerhin noch um etwa 6% auf 91 Mrd DM gewachsen (1974: + 10%)<sup>1)</sup>. Damit schwächte sich der kommunale Einnahmenfluß bei weitem nicht so stark ab, wie dies bei Bund und Ländern der Fall war. Die Gemeinden profitierten nämlich von der Tatsache, daß ihre Einnahmen nur zu etwa einem Drittel aus Steuern bestehen. Von den konjunktur- und steuerreformbedingten Einbrüchen wurden sie deshalb auf der Einnahmenseite – insgesamt betrachtet – entsprechend weniger betroffen als die zentralen Haushalte. Dazu kam, daß sich das kommunale Steueraufkommen mit einem Plus von 1 1/2 % immer noch günstiger entwickelte als bei den anderen Haushalten (– 1/2 %). Zwar sind die für die Gemeindeeats besonders wichtigen Gewerbesteuer-einnahmen – teils konjunkturbedingt, teils infolge der Reform der Gewerbesteuer<sup>2)</sup> – dem absoluten Betrag nach deutlich gesunken. Dem standen jedoch hohe Mehreinnahmen aus der bereits 1973 novellierten Grundsteuer gegenüber. Eine Stütze der kommunalen Einnahmen bildeten vor allem die quantitativ genauso stark wie die Steuern zu Buche schlagenden Zuweisungen der zentralen Haushalte – im wesentlichen der Länder –, die immerhin um 9% stiegen. Die im Rahmen des allgemeinen Steuerverbundes geleisteten Zuweisungen der Länder wurden nämlich vor allem noch von dem relativ günstigen Aufkommensergebnis im Jahre 1974 bestimmt. Daß die Steuereinnahmen der Länder – nicht zuletzt auch wegen der Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens – 1975 deutlich rückläufig waren, schlug sich somit bislang nicht entscheidend in den Zuweisungen an die Gemeinden nieder. Die „indirekten“ – mit den reformbedingten Ausfällen bei den Ländern verbundenen – Belastungen der Gemeinden aus der Steuerreform, die auf eine Größenordnung von 1 1/2 Mrd DM zu veranschlagen sind, werden die Kommunen großenteils erst im laufenden Jahr treffen. Günstig beeinflusst wurden die Zuweisungen von den zentralen Haushalten auch durch die verschiedenen Konjunkturbelebungsprogramme, in deren Rahmen den Gemeinden 1975 bis zu 1 Mrd DM zugeflossen sein dürften<sup>3)</sup>. Von den insgesamt etwa um 8% expandierenden sonstigen Einnahmen wuchsen die Gebühren und Entgelte um etwa 9% (nach 7% in 1974), da die Gemeinden die Gebührensätze für ihre Dienstleistungen wohl wieder stärker erhöht haben.

1 Statistische Basis der Berichterstattung bildet die seit Anfang 1974 eingeführte Vierteljahresstatistik der Gemeinden, die bisher für den Zeitraum Januar bis September 1975 vorliegt. Das letzte Vierteljahr wurde auf Grund der in den ersten neun Monaten erkennbaren Entwicklung geschätzt. Da wegen der Anlaufschwierigkeiten der Statistik die Ergebnisse des ersten Vierteljahres von 1974 nicht vollständig sind, ergeben sich bei den Zuwachsraten gewisse Verzerrungen, die jedoch die Tendenzen nicht wesentlich beeinträchtigen dürften. Die Jahresrechnungstatistik für 1974 mit den endgültigen Zahlen ist noch nicht erstellt.

2 Im Rahmen des Zweiten Steuerreformgesetzes wurden der Freibetrag erhöht und die Stufen mit niedrigerem Steuersatz ausgeweitet.  
3 Hierbei handelt es sich um folgende Programme: Sonderprogramm für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen vom 8.2.1974; Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung vom 25.9.1974; Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität vom 12.12.1974 (Auszahlung des kommunalen Anteils am Stabilitätsschlag in Höhe von gut 300 Mio DM); Das Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen vom 27.8.1975 dürfte 1975 noch kaum zu kas- senmäßigen Zuflüssen geführt haben.

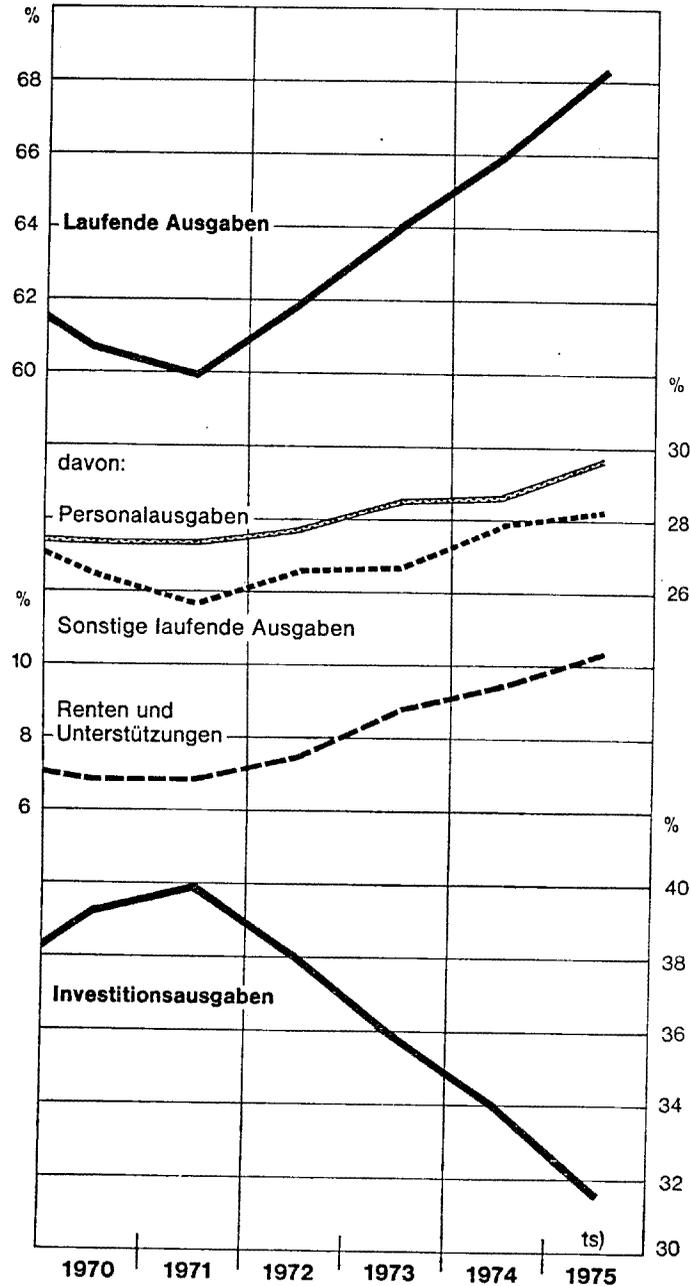
## Zur finanziellen Entwicklung der Gemeinden



ts) Teilweise geschätzt.

# Entwicklung der Ausgabenstruktur

Ausgabenarten in % der gesamten Ausgaben



ts) Teilweise geschätzt.

BBk

Die seit Anfang der siebziger Jahre relativ konstante kommunale Einnahmenstruktur hat sich 1975 wegen der nur noch wenig steigenden Steuereinnahmen erstmals in etwas größerem Ausmaß verschoben. Der Anteil der Steuereinnahmen sank von 34 1/2 % – einem Satz, der von 1970 bis 1974 praktisch unverändert geblieben war\*) – auf 33% im vergangenen Jahr. Die Hoffnung der Gemeinden, daß sich ihre Einnahmenstruktur nach der Beteiligung an den Einkommensteuern im Rahmen der Finanzreform zu Gunsten der eigenen Steuereinnahmen verlagern würde, hat sich somit nicht erfüllt. Zwar ist das Steueraufkommen der Gemeinden seit 1970 von allen Ebenen am stärksten gewachsen, jedoch haben die übrigen Einnahmen (vor allem Zuweisungen der Länder und Gebühren) noch kräftiger expandiert.

Auf der Ausgabe Seite reagierten die Gemeinden 1975 – wie zumeist im Falle einer Konjunkturabschwächung – ausgesprochen restriktiv. Wie in diesen Berichten schon des öfteren dargelegt, sind die Gemeinden aus eigener finanzieller Kraft zu einer antizyklischen Ausgabenpolitik kaum in der Lage, weil sie das weitere Ansteigen der Schuldenlast und die Folgekosten von Investitionsprojekten scheuen müssen. So erhöhten die Gemeinden ihre Ausgaben 1975 weit weniger als die zentralen Haushalte, nämlich um schätzungsweise 7% (1974: + 15 1/2 %) auf 102 Mrd DM. Die zentralen Haushalte haben demgegenüber (bei ungünstigerer Einnahmenentwicklung) ihre Ausgaben im gleichen Jahr um 15% ausgeweitet. Dabei spielte freilich auch eine Rolle, daß die Gemeinden von der Kindergeldreform weniger betroffen wurden als die zentralen Haushalte. Entscheidend aber war, daß sich die Kommunen angesichts des (mit knapp einem Drittel) hohen Gewichts der Investitionen in ihren Etats auf der Ausgabe Seite immer noch wesentlich flexibler verhalten können als die zentralen Haushalte, bei denen die Investitionen zusammen nur etwa ein Achtel ausmachen. So reagierten die Gemeinden 1975 auf die starke Verlangsamung des Einnahmenflusses wieder vor allem mit einer Drosselung der Investitionsausgaben. Diese nahmen in der zweiten Jahreshälfte deutlich ab und waren – auf das ganze Jahr gesehen – praktisch nicht mehr höher als im Vorjahr, nachdem sie 1974 noch um 9% expandiert hatten. Die Investitionsausgaben

4 Dabei wurden die Ergebnisse der Jahre 1970 und 1971 um in das Jahr 1969 vorgezogene Steuereinnahmen bereinigt.

hätten sich wahrscheinlich sogar noch schwächer entwickelt, wenn die kommunale Investitionstätigkeit nicht durch verschiedene Konjunkturprogramme gestützt worden wäre, wobei freilich kaum erwartet werden konnte, daß die Mittel aus diesen Programmen in vollem Umfange zu Mehrausgaben führen würden; teilweise dürften sie nämlich an die Stelle eigener Aufwendungen der Gemeinden getreten sein. Daß sich der Zuwachs der gesamten kommunalen Ausgaben im Vergleich zum vorangegangenen Jahr mehr als halbierte, beruhte jedenfalls zum größten Teil auf der zurückhaltenden Investitionstätigkeit. Nach den vergleichsweise maßvollen Tarifabschlüssen zu Jahresbeginn hat sich freilich auch der Anstieg der Personalausgaben deutlich abgeflacht. Wenn der Personalaufwand mit schätzungsweise 9% immer noch wesentlich stärker stieg, als dies nach der Anhebung der Löhne und Gehälter um rd. 6% zu erwarten gewesen wäre, so lag das daran, daß die Gemeinden weiterhin relativ viel Personal einstellten (+ 2½%). Weit überproportional — nämlich mehr als doppelt so stark wie die gesamten Aufwendungen — expandierten die Ausgaben für Renten und Unterstützungen. Dies lag zum einen daran, daß die Kindergeldzahlungen erstmals als Transferausgaben verbucht wurden. Daneben dürfte von Bedeutung gewesen sein, daß die Sozialhilfeleistungen verbessert wurden und angesichts der erhöhten Arbeitslosigkeit auch mehr Personen unterstützt werden mußten. Belastet wurden die Gemeinden auch dadurch, daß die Zinsausgaben um 11% gestiegen sind, weil sich ihre Verschuldung weiter erhöht hat.

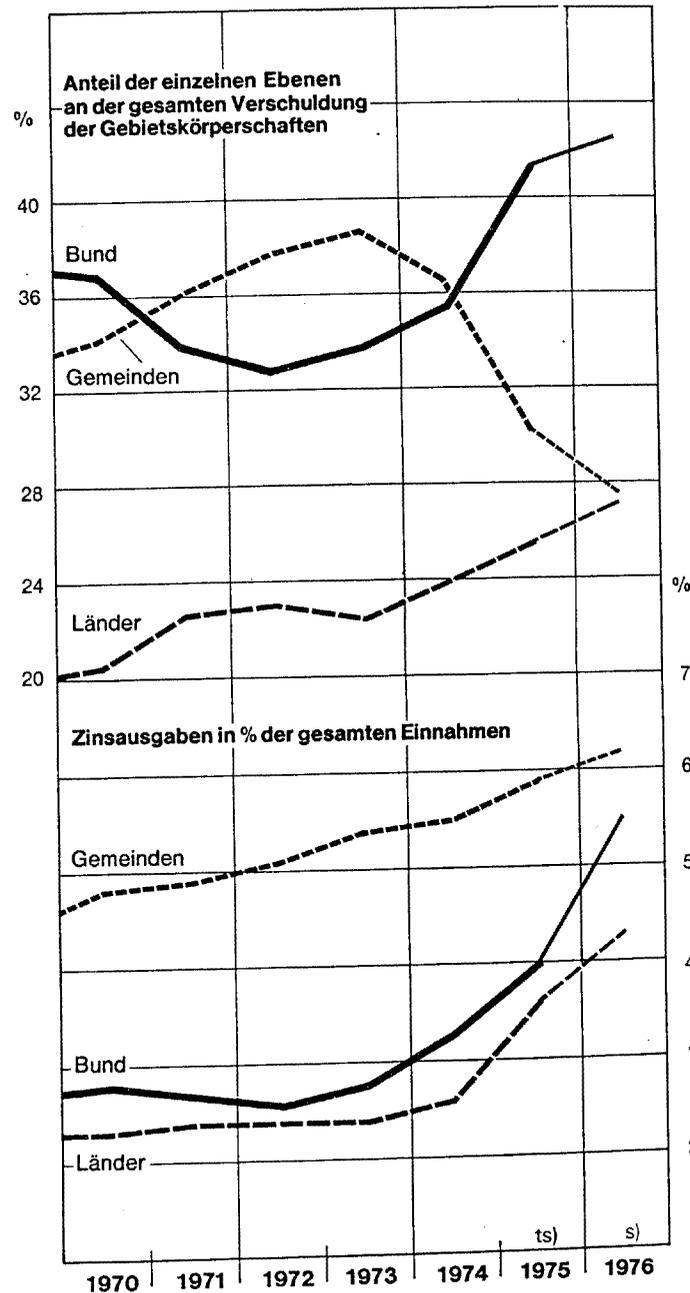
Der steile Anstieg der laufenden Ausgaben im letzten Jahr entspricht mehr oder weniger dem mittelfristigen Trend. Insbesondere der Anteil der Renten und Unterstützungen an den Gesamtausgaben ist seit Beginn der siebziger Jahre kräftig gewachsen. Hier schlug auch die von den Gemeinden oft beklagte Mehrbelastung durch die Verbesserung von auf Bundesebene beschlossenen Leistungsgesetzen zu Buche, der freilich auf der Einnahmenseite teilweise entsprechend steigende Erstattungen durch die zentralen Haushalte gegenüberstanden. Auch der seit langem zunehmende Personalkostenanteil hat sich weiter — nämlich auf inzwischen fast 30% des Haushaltsvolumens — erhöht. Diese Quote weitete sich sogar stärker aus als bei Bund und Ländern, weil die Gemeinden in letzter Zeit von der tarifpolitischen Praxis, neben prozentualen Verbesserungen für alle Einkommensgruppen absolut gleiche Erhöhungsbeträge bzw. bestimmte Mindestsummen zu gewähren, besonders stark betroffen wurden. Andererseits ist der Anteil der Investitionsausgaben seit Anfang der siebziger Jahre ganz erheblich gefallen. Bisher gab es keine Periode, in der sich die Ausgabenstruktur der Gemeinden so nachhaltig zu Ungunsten der Investitionen veränderte (vgl. Schaubild).

Den Anstieg ihres Defizits konnten die Kommunen — infolge des noch relativ günstigen Einnahmenflusses und bei stark gedrosselter Investitionstätigkeit — im Jahre 1975 mit 1 ½ Mrd DM in vergleichsweise engen Grenzen halten. Zur Deckung des Fehlbetrages in Höhe von 11 Mrd DM griffen die Gemeinden erneut auch auf ihre finanziellen Reserven zurück, die sie — nach der Finanzstatistik — jedoch mit schätzungsweise 2 Mrd DM nur halb so stark reduzierten wie im Vorjahr. Dieser Reserveabbau wurde den Gemeinden durch das 1974 neu eingeführte kommunale Haushaltsrecht ermöglicht. Waren die Gemeinden vorher gezwungen, ihre verschiedenen Rücklagen trotz hoher Fehlbeträge Jahr für Jahr aufzustoßen, so vereinfachte das neue Haushaltsrecht die Rücklagenbestimmungen und verlangt geringere Reserven als früher. Der in der Bankenstatistik ausgewiesene Abbau der kommunalen Einlagen bei Kreditinstituten von knapp 18 Mrd DM Ende 1973 auf 14 Mrd DM Ende 1975 hängt zweifellos hiermit zusammen<sup>5</sup>. Zur Finanzierung des restlichen Defizits — schätzungsweise 9 Mrd DM — mußten Kredite aufgenommen werden. Die gesamte Gemeindeverschuldung dürfte damit etwa 70 Mrd DM erreicht haben. Wie üblich wurden die Fremdmittel fast ausschließlich in Form von Direktdarlehen bei den Kreditinstituten aufgenommen, die sich großenteils durch die Ausgabe von Kommunalobligationen am Rentenmarkt refinanzierten.

Insgesamt hat sich die Gemeindeverschuldung in den letzten beiden Jahren — wie schon erwähnt — ungleich weniger erhöht als die der zentralen Haushalte, womit sich ihr Anteil an der Gesamtverschuldung der Gebietskörperschaften verringerte und sich die Zinsbelastung nivellierte (vgl. nebenstehendes Schaubild). Nach wie vor tragen allerdings die Gemeinden — gemessen am Haushaltsvolumen — die höchste Schuldenlast: So erreichte ihr Schuldenstand 1975 immer noch knapp 70% der Ausgaben dieses Jahres gegenüber knapp 60% beim Bund. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß es sich hier um Durchschnittswerte handelt, von denen der Verschuldungsgrad der einzelnen Gemeinden teilweise sehr stark abweicht. Wie bedeutend diese Spannweite ist, zeigt das Schaubild auf S. 14, in dem die Pro-Kopf-Verschuldung der Großstädte über 100 000 Einwohner am Jahresende 1975 angegeben ist. Danach war der „Spitzenreiter“ (Offenbach) doppelt so hoch verschuldet wie der Durchschnitt der deutschen Großstädte und sogar sechseinhalbfach so stark wie die am wenigsten verschuldete Großstadt (Heilbronn). Seit Beginn der siebziger Jahre haben sich die Unterschiede in der Verschuldung der einzelnen Großstädte noch vergrößert. Dabei hat sich die Rangfolge der einzelnen Städte an der Spitze und am Ende der Skala im allgemeinen nur wenig verändert, was kaum überrascht, da die besonders stark verschuldeten Gemeinden allein schon wegen des hohen Zinsaufwands immer mehr ins Defizit kommen, wenn sie ihre Haushaltspolitik nicht radikal umstellen. Ein Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung einzelner Städte besagt frei-

<sup>5</sup> In den Zahlen der Bankenstatistik sind — im Gegensatz zur Finanzstatistik — auch Mittel enthalten, die den Gemeinden selbst nicht zuzurechnen sind, vor allem Gelder von kommunalen Zusatzversorgungseinrichtungen und gemeindeeigenen Unternehmen, die nur netto im Gemeindehaushalt erscheinen. Die zur Finanzierung von Haushaltsausgaben frei verfügbaren Einlagen sind daher wesentlich niedriger als die der Bankenstatistik zu entnehmenden Beträge.

## Verschuldung und Zinsbelastung



ts) Teilweise geschätzt.- s) Geschätzt.

BBK

lich nicht alles über ihre finanzielle Situation. Insbesondere müßte zusätzlich u. a. die in der Regel recht unterschiedliche Steuerkraft berücksichtigt werden.

### Ausblick

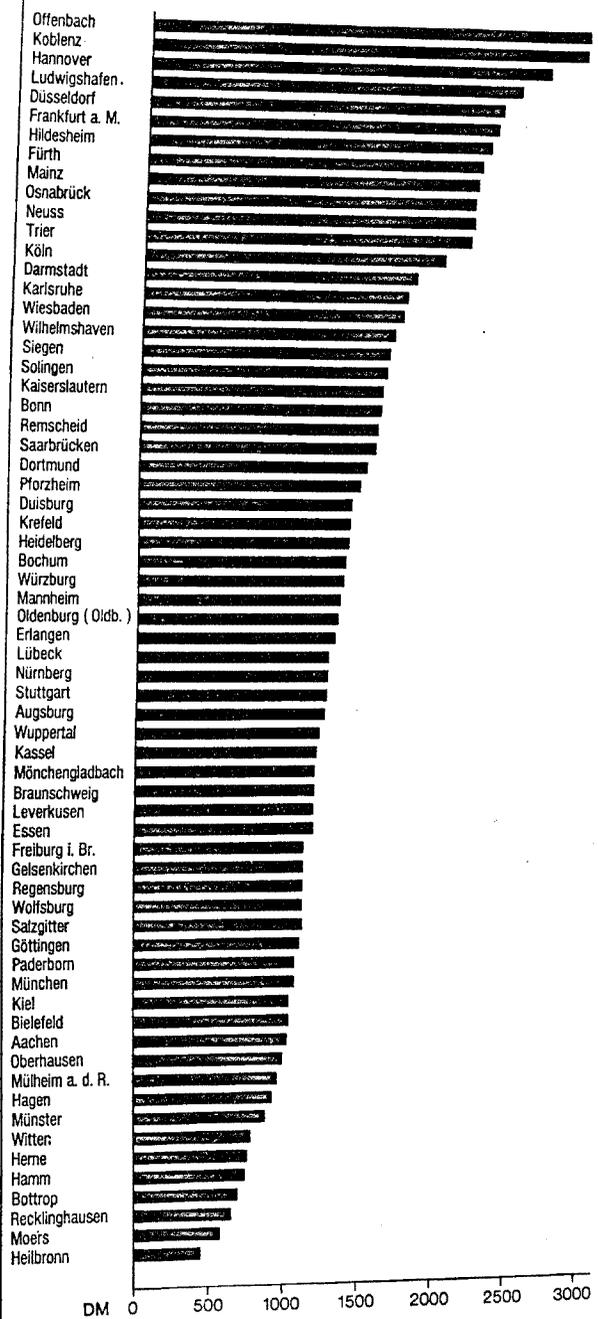
Im Jahr 1976 dürfte das Defizit der Gemeinden mit 9 bis 10 Mrd DM annähernd die gleiche Größenordnung erreichen wie in den beiden vorangegangenen Jahren. Erneut wird die Budgetlücke damit – auch im Verhältnis zum Haushaltsvolumen – weitaus geringer ausfallen als bei Bund und Ländern, die mit wesentlich höheren Fehlbeträgen rechnen müssen.

Die gesamten Einnahmen der Gemeinden dürften im laufenden Jahr ähnlich stark zunehmen wie 1975. Maßgeblich hierfür wird einmal sein, daß die Steuern 1976 wieder kräftiger steigen werden (nach der letzten offiziellen Schätzung um 8 1/2 %). Hinzu kommt, daß den Kommunen aus dem Konjunkturprogramm vom August 1975 Mittel in Höhe von schätzungsweise 2 Mrd DM zufließen werden. Schließlich ist damit zu rechnen, daß die Gemeinden wohl auch darum bemüht sein werden, ihre Gebühren und Entgelte weiter anzuheben, um die Kostenunterdeckung in den Gebührenhaushalten zu vermindern. Dagegen dürften die allgemeinen Finanzzuweisungen der Länder (ohne die Mittel aus dem Konjunkturprogramm) wegen der 1975 entstandenen konjunktur- und steuerreformbedingten Ausfälle kaum das Vorjahresniveau erreichen.

Der Anstieg der Ausgaben dürfte sich – trotz des voraussichtlich gleichbleibenden Einnahmenwachstums – den vorliegenden Anzeichen zufolge nochmals abschwächen. Jedenfalls ist dies für die Personalausgaben anzunehmen, da mit weniger Neueinstellungen zu rechnen ist und – entsprechend der allgemeinen Tendenz – auch der Tarifabschluß zu etwas geringeren Lohn- und Gehaltserhöhungen als im vergangenen Jahr führen dürfte. Allerdings ist hier zu bedenken, daß die Belastungen der Gemeinden aus der jetzt laufenden Besoldungsrunde um so stärker zu Buche schlagen werden, je mehr diese sich zu Gunsten der Empfänger niedriger Einkommen auswirkt, da dieser Personenkreis bei den Gemeinden von sehr viel größerer Bedeutung ist als bei den Ländern. Die Ausgaben für Renten und Unterstützungen dürften ebenfalls weniger kräftig wachsen als in den vergangenen Jahren. Wie sich die Investitionsausgaben entwickeln werden, ist zur Zeit besonders unsicher; nach den bisher bekanntgewordenen Planungen könnten sie etwas zurückgehen. Es ist aber nicht auszuschließen, daß die Gemeinden angesichts der neuerdings wieder stärker steigenden Steuereinnahmen und der relativ günstigen Bedingungen auf den Kreditmärkten ihre Investitionspläne nach oben revidieren. Außerdem dürfte die kommunale Investitionstätigkeit durch die Mittel des Konjunkturprogramms vom August 1975 gestützt werden, was in den Planungen möglicherweise noch nicht ausreichend berücksichtigt worden ist. Vermutlich wird sich gleichwohl der Trend einer sinkenden kommunalen Investitionsquote im Jahr 1976 weiter fortsetzen.

## Verschuldung \*) der Großstädte in DM je Einwohner

Stand: 31. Dezember 1975



\*) Ohne Verschuldung der Eigenbetriebe. - Quelle: Deutscher Städtetag. BBk

Die Abnahme des Anteils der Investitionen am gesamten Haushaltsvolumen wird von Gemeindefseite häufig als Indiz für die unzureichende kommunale Finanzausstattung angeführt, die zu Lasten der zentralen Haushalte zu verbessern sei. Solche Argumentationen beruhen freilich auf der Annahme, daß die öffentlichen Investitionen vor anderen staatlichen Ausgaben Priorität besitzen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß diese Investitionen auch mit erheblichen Folgekosten im Bereich der laufenden Aufwendungen verbunden sind, was tendenziell bereits zu einer sinkenden Investitionsquote beitragen kann. Bei geänderten Voraussetzungen – beispielsweise bei stagnierender bzw. sogar schrumpfender Bevölkerung und gleichzeitigem hohen Versorgungsgrad mit öffentlichen Einrichtungen – kann es aber durchaus angezeigt sein, die kommunalen Investitionen auf bestimmten Gebieten nicht weiter zu forcieren. Bei gewiß recht unterschiedlicher Lage in den einzelnen Gemeinden, ja oft auch in einzelnen Stadtteilen, gibt es Fälle, in denen angesichts sinkender Schülerzahlen der Bau neuer Schulen, der bisher immerhin fast ein Viertel der kommunalen Sachinvestitionen absorbierte, nicht mehr so dringlich ist wie noch vor wenigen Jahren. Teilweise sind wohl auch Überkapazitäten im Gesundheitswesen entstanden – in einem Sektor, auf den bisher weitere 5% der kommunalen Sachinvestitionen entfielen. Andere Aufgabenbereiche mögen demgegenüber einen Nachholbedarf haben (Abwasserbeseitigung, Nahverkehr). Es ist jedenfalls nicht auszuschließen, daß die Tendenz einer sinkenden Investitionsquote bei den Gemeinden (und damit auch bei den Gebietskörperschaften insgesamt) nicht nur auf deren ungenügende Finanzausstattung zurückzuführen ist, sondern daß sie neuerdings auch mit der abnehmenden Dringlichkeit bestimmter Investitionen zusammenhängt. Gleichwohl bedarf die Ausstattung der Gemeinden mit zusätzlichen eigenen Einnahmen immer wieder der Prüfung. So ist hier vor allem in Rechnung zu stellen, daß die Gemeinden von den vom Bund geplanten Maßnahmen zur Rückführung der staatlichen Defizite nicht profitieren werden. Der Bund rechnet auf Grund des Haushaltsstrukturgesetzes sowie der geplanten Steuererhöhungen nämlich im Jahr 1977 mit Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben in Höhe von 17 Mrd DM, während die Gemeinden (einschließlich der höheren Verbundzuweisungen wegen der Umsatzsteuererhöhung) hier nur etwa 1 Mrd DM zu erwarten haben. Da der Anteil der unmittelbar der Mehrwertsteuer unterliegenden laufenden Sachausgaben und Sachinvestitionen in den Gemeindefetats mit fast 50% besonders hoch ist, würden die aus der Mehrwertsteuererhöhung resultierenden zusätzlichen Ausgaben im Gemeindefektor besonders schwer wiegen und das Plus aus den vorgesehenen Maßnahmen aufzehren oder gar übertreffen. Damit würde die Tendenz wieder aufleben, daß die Gemeinden mehr als Bund und Länder ihre Ausgaben über Kreditaufnahmen finanzieren und wesentlich stärker als die zentralen Haushalte mit Zinsausgaben belastet werden.

Finanzzuweisungen an die Gemeinden innerhalb  
des Steuerverbunds, bereinigtes Volumen des  
Landeshaushalts und Steuereinnahmen des Landes

- Kumulierte Zuwachsraten in % -

