

## Ungleichheiten in der kommunalen Vorsorge

Wichtige Aufschlüsse über die kommunale Wirtschaft vermittelt die Gemeindefinanzstatistik. Allerdings liegen infolge der großen Vielseitigkeit der Finanzprobleme Strukturdaten statistisch relativ spät vor. Trotzdem können sie auf vielen Gebieten des sozialen Lebens bemerkenswerte Zusammenhänge klären. Das gilt z. B. für Grundsatzfragen der Raumplanung und Raumordnung, die im Interesse einer zeitgemäßen Gesellschaftspolitik von Bedeutung sind. Werden solche Grundsatzfragen wegen unvollständiger Strukturdaten nicht genau beantwortet, so können vermeidbare Mängel entstehen. Davon würden nicht nur geringer entwickelte Gebiete sondern auch solche Bereiche betroffen. In einer Frankfurter Tageszeitung wurde Mitte 1964 die These vertreten, daß die kleinen Landgemeinden zu hohe Verwaltungsaufwendungen hätten, und daß es deshalb notwendig sei, mehrere solcher Gemeinden zusammenzulegen. Ganz abgesehen von den soziologischen Bedenken gegen die Folgen solcher Maßnahmen müßte dem Vertreter dieser These gesagt werden, daß der Personalaufwand der Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern nur ein Sechstel<sup>1)</sup> des durchschnittlichen Personalaufwandes aller Gemeinden und Gemeindeverbände beträgt. Wenn der Verwaltungsaufwand der Landkreise und Ämter den kreisangehörigen Gemeinden zugerechnet würde, wären die Relationen noch krasser zuungunsten der kleinen Gemeinden.

### *Große Strukturunterschiede*

Für die folgende Untersuchung sind die Streuungsdaten der Jahre 1961 und 1962 verwendet worden. Neuere Statistiken mit detaillierten Angaben liegen noch nicht vor. Da seit 1962 keine nennenswerte Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und

1) Je Kopf der Bevölkerung.

UNGLEICHHEITEN IN DER KOMMUNALEN VORSORGE

Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände nach  
Gemeindegrößenklassen in MM. DM und je  
Einwohner

	kreisangehörige Gemeinden			Landkr. Ämter u. zugeh. Gem.	Stadt- kreise	Gemeind. u. Gem.- Verbände insgesamt
	unter 3000 Einw.	mit 3 000 bis 10 000 Einw.	mit 10 000 u. mehr Einw.			
<b>Einwohnerzahl</b>						
in Mill. 1961	15,9	8,9	8,3	33,1	18,3	51,4
in Mill. 1962	15,6	9,1	9,0	33,7	18,5	52,2
in vH 1961	31	17,6	16,0	64	36	100
in vH 1962	29,9	17,4	17,2	64,6	35,4	100
<b>Bruttoausgaben</b>						
Mill. DM 1961	3 329,9	2 551	3 411,6	13 122,7	11 779,7	26 339,4
Mill. DM 1962	3 830,9	3 001,3	4 076,1	15 443,0	13 317,0	30 634,9
je Einw. 1961 DM	209	287	411	397	644	512
je Einw. 1962 DM	246	330	453	458	720	587
<b>Personalaufwand</b>						
Mill. DM 1961	340	410,9	700	2 500	3 200	6 000
Mill. DM 1962	351,3	435,3	846,4	2 760,4	3 520,9	6 567
je Einw. 1961 DM	20	40	84	76	175	117
je Einw. 1962 DM	23	48	94	82	190	126
<b>Schulen</b>						
Mill. DM 1961	702,9	494,4	618,4	2 289,8	1 601,7	3 922,5
Mill. DM 1962	789,5	549,4	702,6	2 697,1	1 760,2	4 490,2
je Einw. 1961 DM	44	56	75	69	87	76
je Einw. 1962 DM	51	60,3	78	80	95	86
<b>Kultur</b>						
Mill. DM 1961	31,7	24,9	48,4	124,5	537,5	675,4
Mill. DM 1962	34,3	26,9	62,1	148,1	604,0	771,6
je Einw. 1961 DM	2	3	6	4	29	13
je Einw. 1962 DM	2	3	7	4	32	15
<b>Fürsorge und Jugendhilfe</b>						
Mill. DM 1961	80,4	103,4	271,8	1 513,7	1 296,9	3 464,4
Mill. DM 1962	87,5	108,7	295,9	1 633,3	1 383,8	3 751,1
je Einw. 1961 DM	5	12	33	46	71	67
je Einw. 1962 DM	6	12	33	49	74	72
<b>Gesundheits- u. Jugendpflege</b>						
Mill. DM 1961	79,1	141,5	303,7	1 226,7	1 331	2 424,2
Mill. DM 1962	92,7	152,7	354,9	1 457,3	1 487,5	3 303,4
je Einw. 1961 DM	5	16	37	37	72	56
je Einw. 1962 DM	7	17	39	43	80	63
<b>Bau- u. Wohnungswesen</b>						
Mill. DM 1961	841,9	581,9	755,2	2 919,6	2 434,2	5 685,5
Mill. DM 1962	998,6	704,9	898,5	3 523,7	2 677,0	6 841,9
je Einw. 1961 DM	55	65	91	90	132	111
je Einw. 1962 DM	64	77	100	105	145	131

Quelle: „Finanzen und Steuern“, Statistisches Bundesamt. Reihe 1, Kommunalfinanzen, 1961 und 1962.

Gemeinden stattgefunden hat, dürfte eine wesentliche Änderung der kommunalen Ausgabenstruktur nach 1962 kaum eingetreten sein.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt der Untersuchung ist die unterschiedliche Größe der kommunalen Körperschaften. Die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sind mit den anderen kommunalen Gebietskörperschaften nicht vergleichbar, weil in diesen Bereichen staatliche und gemeindliche Aufwendungen nicht aufgegliedert werden können. Immerhin werden von dieser Strukturanalyse 52,2 Mill. Einwohner erfaßt. Die Vergleichbarkeit der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Gemeinden und Gemeindeverbände wurde durch Umrechnung der einzelnen Ausgabenposten in *Zahlen* je Einwohner ermöglicht.

Auf diese Weise konnten allgemein krasse Unterschiede in der kommunalen Vorsorge ermittelt werden. Grundsätzlich gilt folgendes: Je kleiner die Gemeinde, um so geringer der gemeinwirtschaftliche Aufwand je Einwohner. Das gilt für sämtliche Aufgabenbereiche.

Von 1961 bis 1963 nahm die Einwohnerzahl aller Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern zu. Die Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern verloren 400 000 Einwohner. Dabei muß überdies die natürliche Wachstumsrate der Einwohnerzahl in Rechnung gestellt werden. So muß für die ländliche Bevölkerung innerhalb von drei Jahren mit einem Bevölkerungsverlust von etwa 800 000 Einwohnern, nur bezogen auf die Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern, gerechnet werden. Die Abwanderung in diesem Rahmen wurde nicht von den kreisfreien Städten, sondern von den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern aufgefangen.

Diese Bevölkerungsbewegung ist nicht allein mit dem Zug zur Stadt aus der bäuerlichen Bevölkerung zu erklären. Vielmehr handelt es sich meist um in der gewerblichen Wirtschaft und in der Industrie beschäftigte Arbeitskräfte, die vor allem wegen der ungünstigen Wohnungs- und Verkehrsverhältnisse in die Nähe ihres Arbeitsplatzes streben.

Darüber hinaus sollten die geringeren Aufwendungen der kleinen Gemeinden für Schulen, Kultur, Fürsorge, Gesundheitspflege und Bau- und Wohnungswesen, die der Gemeindebürger auf dem Lande mit den Leistungen der Städte vergleichen kann, in ihrer Wirkung nicht unterschätzt werden. Sie sind insgesamt nur halb so hoch wie die der kreisangehörigen Städte und betragen je Einwohner nur ein Drittel der Leistungen der kreisfreien Städte.

#### *Typische Lebensbedingungen in vorwiegend ländlichen Gebieten*

Die in der beigelegten Übersicht aufgeführten Daten sind Durchschnittswerte. Sie enthalten also Angaben über Kleingemeinden mit relativ günstigen Lebensbedingungen ebenso wie solche, deren wirtschaftliche Situation schlechter ist als der Durchschnitt. Es ist deshalb notwendig, einige typische Beispiele nachteiliger Lebensverhältnisse hervorzuheben.

Die Stromversorgung ist in der Regel befriedigend. Für die Gasversorgung gibt es in der Mehrzahl der kleinen Landgemeinden noch große Ausweitungsmöglichkeiten. Die Ölheizung hat sich auf dem Lande gut durchgesetzt. Wasserwerke gibt es mit Hilfe von regional begrenzten Zweckverbänden heute auch auf dem Lande. Immerhin ist die Versorgung mit Zisternen und Eigenversorgung durch Brunnen und Hauswasserwerke noch weit verbreitet.

Besonders empfindlich trifft die Landbevölkerung die große Benachteiligung vieler Gemeinden und sogar mancher Landkreise durch mangelhafte Verkehrsversorgung. In den Verkehrsbetrieben steht naturgemäß die Frage der Rentabilität im Vordergrund. In einer modernen Volkswirtschaft sollte jedoch die überragende Bedeutung der Er-

## UNGLEICHHEITEN IN DER KOMMUNALEN VORSORGE

schließung wenig entwickelter Bereiche Vorrang haben. Die Stilllegung von Eisenbahnnebenstrecken ist unvermeidbar. Wenn die Bundesbahn eine moderne elektrische Schnellbahnstrecke aus Rentabilitätsgründen stilllegen will, so sollte sie doch überlegen, daß diese Strecke nicht rentabel sein kann, wenn die Bundesbahn einen Omnibusparallelverkehr mit niedrigeren Preisen unterhält. Die Aufteilung der Verkehrsgebiete in Monopolbereiche der Bahn, der Post, kommunaler Verkehrsbetriebe und privater Unternehmen läßt die Verkehrsversorgungswünsche und -bedürfnisse der Bevölkerung völlig außer acht. Der Linienbetrieb beschränkt sich in den meisten Landgemeinden auf den Berufs- und Schülerverkehr. Will also ein älterer Bürger oder ein Körperbeschädigter in die Kreisstadt fahren, um zur Apotheke, zum Orthopäden, zum Arzt, zur Kreisverwaltung, zum Finanzamt oder zum Einkauf lebenswichtiger, örtlich nicht erhältlicher Spezialwaren zu gehen, so kann er morgens, um 7 Uhr, mit dem Schülerbus in die Stadt fahren. Die Rückfahrt kann er erst mittags antreten. Dabei soll man die Witterungsverhältnisse in Betracht ziehen.

Die Bundespost stellt auch auf dem Lande in der Regel die Post einmal täglich zu. Manche Gemeinden haben Siedlungsgebiete, die weit gestreut sind. Der Weg zur Post ist nicht selten eine halbe Stunde weit. Einen Briefkasten gibt es nur in der Ortsmitte. Pakete können im Winter nur schwer zugestellt werden. Die Zusteller müssen die Pakete tragen, weil ihnen ein Transportmittel nicht zur Verfügung steht.

Viele Landbewohner haben keine Möglichkeit, ein Konzert, eine Veranstaltung der Volkshochschule, ein Kino, eine Theateraufführung oder eine andere kulturelle Veranstaltung zu besuchen.

Die Einkaufsmöglichkeiten sind nicht immer ausreichend. Sportliche Anlagen haben die Gemeinden auf dem Lande in Zusammenarbeit mit den Sportverbänden häufig geschaffen. Kindergärten sind in Gemeinschaft mit der Kirche in vielen Gemeinden geschaffen worden. Schwimmbäder sind im Sommer auch auf dem Lande häufig erreichbar.

### *Die gesellschaftliche Tragweite sozialwirtschaftlicher Diskriminierung*

In der Bundesrepublik leben 30 vH der Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern. 47,3 vH, also fast die Hälfte der Bevölkerung, ist Landbevölkerung. Niemand kann angesichts dieser Daten auf den Gedanken kommen, daß man die Lebensbedingungen dieser Mitbürger unbeachtet lassen darf. Niemand darf es heute bestreiten, daß die Existenz einer rasch wachsenden Bevölkerung auf engem Raum in weitem Maße abhängt von der technischen Entwicklung. Diese darf nicht beschränkt bleiben auf den städtischen Bereich. Vielmehr werden in unserer Gesellschaft alle Kräfte benötigt, die für die Ausführung zeitgemäßer Aufgaben wissenschaftlicher, technischer, organisatorischer und kaufmännischer Art geeignet sind. Wenn aber weiterhin für fast die Hälfte der Bevölkerung die ausreichenden Möglichkeiten einer zeitgemäßen Ausbildung gesperrt sind, so sind die Folgen für unsere Gesellschaft wie für das vereinigte Europa bedenklich. Die beispielhaften Bemühungen der Gemeindevertreter und der Bürgermeister der Landgemeinden legen beredtes Zeugnis ab dafür, daß sie sich der Verantwortung für die Zukunft unserer Gesellschaft bewußt sind. Aber sie sind in Gefahr, an der Mauer der allzu schmalen Einkünfte zu scheitern. Die These vom „Do it yourself“ ist in vielen Landgemeinden bis zur letzten Konsequenz ausgenutzt worden. Man ist an der Grenze des Möglichen angekommen. Es wäre kurzfristig, angesichts der politischen Ereignisse der jüngsten Zeit von der Entwicklungshilfe für fremde Länder Abstand zu nehmen. Aber kann eine Entwicklungshilfe auf lange Sicht den wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern helfen, wenn im eigenen Land Entwicklungsrückstände unbeachtet bleiben?

*Was müßte geschehen?*

In der Bundesrepublik gibt es Zusammenschlüsse der kommunalen Gebietskörperschaften. Es gibt den Deutschen Städtetag, den Städtebund und den Landgemeindetag. Die Interessen sind also sorgfältig geschieden. In der Frage eines gemeindefreundlicheren Finanzausgleichs sind sich große und kleine Gemeinden sicher einig. Aber es sollte angesichts der vorliegenden verwickelten Problematik nicht allzusehr mit den organisatorischen Möglichkeiten operiert werden. Wichtiger scheint es, die Ansatzpunkte für eine möglichst schnelle und möglichst rationelle Beseitigung der Vorsorge-Rückstände hervorzuheben. Es kommt also darauf an, die primären Erfordernisse und ihre Rangfolge zu erkennen.

Die Energieversorgung ist, wie wir sahen, fast durchweg auch in ländlichen Gebieten zufriedenstellend, zumal die Ferngasversorgung mit der Ausbreitung der Erdgasbereitstellung die bisher nicht versorgten ländlichen Gebiete erschließen kann. Die Stromversorgung dürfte im Rahmen des Versorgungsverbundes auch ausreichen, um den Bedarf neu angesiedelter Gewerbe- und Industriebetriebe decken zu können. Darüber hinaus wird es auch möglich sein, den Energieverbrauch der Landwirtschaft mit zunehmender Rationalisierung der bäuerlichen Betriebe, insbesondere durch ausreichendes Angebot von Strom, zu steigern.

Vorrangig ist deshalb eine entwicklungsfördernde Verkehrsversorgung. Die großen Mängel in diesem Sektor hemmen und verhindern die Niederlassung größerer Gewerbe- und Industriebetriebe in ländlichen Gebieten. Sogar Gütertransporte mit Lkw scheitern nicht selten an der Unzulänglichkeit der Gemeinde- und Kreisstraßen. Selbst die Standortwahl von Industriebetrieben der Verarbeitung von Holz und landwirtschaftlichen Erzeugnissen fällt in der Regel aus verkehrspolitischen Erwägungen auf Städte und Großgemeinden. Die geltende Verkehrsordnung wirkt häufig einer Raumneuordnung entgegen und begünstigt Ballungsräume. Eine großzügige Abhilfe kann ohne die Hilfe einer radikalen Korrektur der Verteilung zweckgebundener Mittel aus dem Aufkommen aus Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer nicht geschaffen werden.

Die Probleme des Personenverkehrs sind bereits skizziert worden. Es soll nochmals hervorgehoben werden, daß sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr nicht die Rentabilität der Verkehrsbetriebe, sondern der volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzen vorrangig sein müssen. Oft dienen Verkehrsmonopole, trotz ihrer gemeinwirtschaftlichen Bindungen, nicht dem öffentlichen Interesse.

Die kommunalen Aufwendungen in ländlichen Gebieten für kulturelle Zwecke, für Fürsorge und Jugendhilfe und für Gesundheits- und Jugendpflege sind je Einwohner unverträglich gering. Sie betragen 1962 in den Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern

für Fürsorge und Jugendhilfe	6,— DM = 18,2 vH	der vergleichbaren Ausgaben in kreisangeh. Gem. mit mehr als 10 000 Einwohnern
für Gesundheits- und Jugendpflege	7,— DM = 18,0 vH	„
für kulturelle Zwecke	2,— DM = 26,0 vH	„

In den Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern und weniger als 10 000 Einwohnern liegen die Verhältniszahlen zwar etwas günstiger. Aber auch in diesen Landgemeinden ist die Benachteiligung namentlich der Jugendlichen erheblich. Man darf deshalb ohne Vorbehalt feststellen, daß fast 50 vH unserer Bevölkerung von der Teilnahme an einer ausreichenden Vorsorge auf den genannten Gebieten ausgeschlossen sind.

Die Beseitigung dieser Nachteile der Landbevölkerung ist nicht nur ein Finanzproblem bzw. das einer Reform des Finanzausgleiches. Die Durchführung von Volkshoch-

## UNGLEICHHEITEN IN DER KOMMUNALEN VORSORGE

schul-Lehrgängen in den Landgemeinden dürfte nicht sehr aufwendig sein; Schulräume sind vorhanden, Fachkräfte sind häufig ortsansässig.

Es ist sicher kein unlösbares Problem, fahrbare Büchereien und Anlagen für fachliche Filmvorführungen einzurichten und den Einwohnern kleiner Landgemeinden zugänglich zu machen.

Soziale Aufklärung und Staatsbürgerkunde dürfen im vielseitigen Arbeitsbereich der Landgemeinden nicht auch noch dem Bürgermeister aufgebürdet werden.

Der Personalaufwand beträgt in den Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnern je Einwohner 23 DM, in den Gemeinden mit 3000 bis 10 000 Einwohnern 48 DM. Das sind 19 bzw. 39 vH der entsprechenden Ausgaben im Durchschnitt aller Gemeinden und Gemeindeverbände. Solche grotesken Unterschiede sind nicht vertretbar.

Damit sind als Beispiele zwei wichtige Problemkreise gekennzeichnet worden. Ähnlich sind die Relationen auf den Gebieten der Müllabfuhr, der Gemeindereinigung, des Straßenbaus, des Wohnungswesens, der Gesundheitspflege, der Bäder und anderer kommunaler Einrichtungen zwischen größeren gemeindlichen Körperschaften und Landgemeinden. Man mag getrost von einem öffentlichen oder gesellschaftlichen Notstand sprechen.