

Geißler, René; Freier, Ronny

Article

Aktuelle Lage der kommunalen Finanzen: Konjunktur löst Strukturprobleme nicht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geißler, René; Freier, Ronny (2019) : Aktuelle Lage der kommunalen Finanzen: Konjunktur löst Strukturprobleme nicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 8, pp. 585-587, <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2496-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213757>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

René Geißler, Ronny Freier

Aktuelle Lage der kommunalen Finanzen: Konjunktur löst Strukturprobleme nicht

Die lang anhaltende positive konjunkturelle Lage hat auch zu einer Erholung der kommunalen Finanzen geführt. Diese Entwicklung verdeckt aber strukturelle Probleme. Die regionalen Relationen in der deutschen Wirtschaftsstruktur lassen sich nur schwer verändern, sodass die Steueraufteilung tendenziell konstant bleibt. Die Unterschiede zwischen starken und schwachen Regionen bleiben erhalten.

Die Jahre seit 2012, geprägt von einer außerordentlich guten Konjunktur und erheblichen Finanztransfers des Bundes, haben Spuren in den Haushalten der Gemeinden und Kreise hinterlassen. Positive Spuren. Die Kommunen verzeichnen historische Überschüsse, eine hohe Steuerdynamik, wachsende Investitionen und Rücklagen sowie, erstmals überhaupt, sinkende Kassenkredite. Auf der Makroebene bundesweiter Finanzstatistik kann der Eindruck entstehen, die Finanzprobleme seien überwunden. Der Kommunale Finanzreport¹ der Bertelsmann Stiftung verlässt diese aggregierte Ebene und analysiert wichtige Finanzkennzahlen auf der Ebene der 397 Gesamtkreise und kreisfreien Städte. Bei näherer Betrachtung fallen die Daten, zwangsläufig, differenzierter aus. Den steigenden Steuereinnahmen stehen oft höhere Belastungen im sozialen Bereich gegenüber, höhere Investitionsausgaben werden durch steigende Baupreise aufgezehrt, Rücklagen sind auch Resultat nicht umsetzbarer Haushaltspäne, Kassenkredite sinken primär durch Umschuldungen der Länder. Allgemein muss man konstatieren: Die seit Jahren beobachteten Disparitäten nehmen nicht ab, im Gegenteil, sie wachsen.

Steuereinnahmen: Spiegelbild der Wirtschaftsstruktur

Die starke Konjunktur der letzten Jahre hat in allen Gemeinden zu Mehreinnahmen geführt. Die Kluft zwischen starken und schwachen Gemeinden hat sich jedoch nicht verringert (vgl. Abbildung 1). Die Gemeinden des Kreises München erzielen beispielsweise je Einwohner das siebenfache Steueraufkommen des Kreises Mansfeld-Südharz in Sachsen-Anhalt. Mit Blick auf die Treiber gemeindlicher Steuerkraft ist dies auch nicht überraschend. Der Kommunale Finanzreport zeigt, dass rund 90 % des Steueraufkommens der Gemeinden direkt auf die lokale Wirtschaftskraft Bezug nehmen. Der Effekt geht weit über die Gewerbesteuer hinaus. Da sich die regionalen Relationen in der bundesdeutschen Wirtschaftsstruktur durch die Gemeinden mittelfristig na-

hezu nicht verändern lassen, bleibt auch die Verteilung des Steueraufkommens konstant.

Diese Situation kann in die paradoxe Situation münden, dass schwächere Gemeinden höhere Steuersätze erheben (müssen), was die Standortattraktivität weiter reduziert. Zu beobachten ist dieser Effekt z. B. im Vergleich der Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern. Im Extremfall der kreisfreien Städte liegen zwischen Coburg (Bayern) und Oberhausen (Nordrhein-Westfalen) 240 Hebesatzpunkte der Gewerbesteuer, was vereinfacht geschätzt über 8 Prozentpunkte Differenz in der Steuerbelastung der Unternehmen entspricht. Dennoch ist das Aufkommen je Einwohner in Coburg fünfmal höher. Diese Konstellation hält bereits seit Jahrzehnten an. Wohlgedemerkter, dies ist ausdrücklich kein Plädoyer für die Abschaffung der Gewerbesteuer. Intention ist es, die Sensibilität für die Grenzen lokaler Einnahmepolitik aufzuzeigen.

Die Analyse der Kommunalfinanzen fußte mit Blick auf die Bestandsgrößen in der Vergangenheit allein auf der Verschuldung; insbesondere auf den Kassenkrediten. Mit der Statistik über das Finanzvermögen liegt seit 2010 eine weitere Datenquelle vor, die zusätzliche Einblicke liefert und

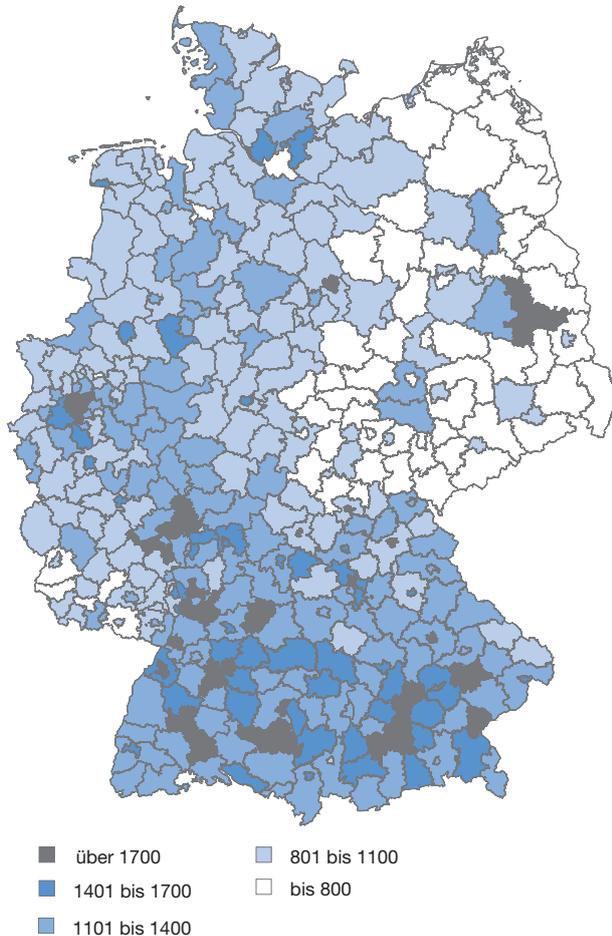
Dr. René Geißler ist Senior Expert im Programm LebensWerte Kommune bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

Prof. Ronny Freier, Ph.D., lehrt öffentliche Finanzwirtschaft und Haushaltsrecht an der Technischen Hochschule Wildau und ist Projektkoordinator für kommunale Finanzen am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

¹ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kommunaler Finanzreport 2019, Gütersloh 2019.

Abbildung 1
Steuereinnahmekraft der Kreise und kreisfreien Städte 2017

Steuerkraft in Euro je Einwohner 2017

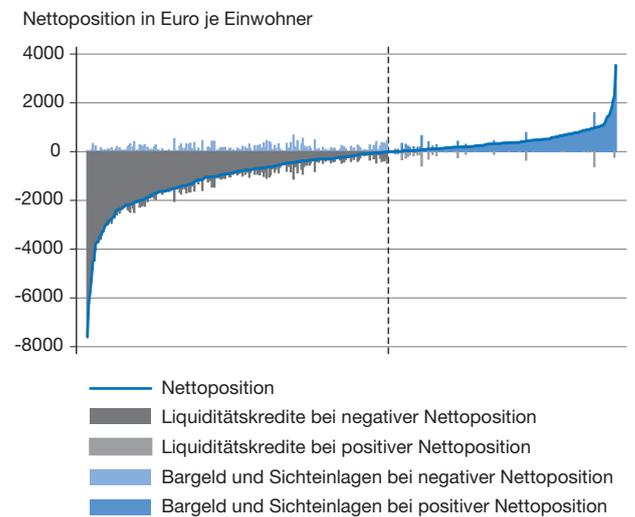


Quelle: Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich, bundesweit einheitliche Hebesätze.

das Bild ergänzt. Die kurzfristigen Bar- und Sichteinlagen (der Einfachheit halber als Rücklagen bezeichnet) sind zwischen 2012 und 2017 um rund die Hälfte angewachsen. 2017 überschritten sie auch erstmals die Bestände der Kassenkredite, was das eingangs aufgezeigte Bild einer Erholung bestätigt.

Die Verteilung nach Ländern bestätigt somit auch weithin die Erwartung: Die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg haben dauerhaft die höchsten Bestände, jene in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland die geringsten. Die Validität dieses Indikators wurde über eine Panel-Zeitreihe aller 399 Gemeinden Nordrhein-Westfalens geprüft. Rücklagen und Kassenkredite liegen in unterschiedlichen Gemeinden in einer dauerhaft stabilen Verteilung vor (vgl. Abbildung 2). Die Bestände verhalten sich spiegelbildlich und

Abbildung 2
Verteilung von Rücklagen und Kassenkrediten in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens 2017



Quelle: Sonderabfrage zur Statistik über das Finanzvermögen, Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW).

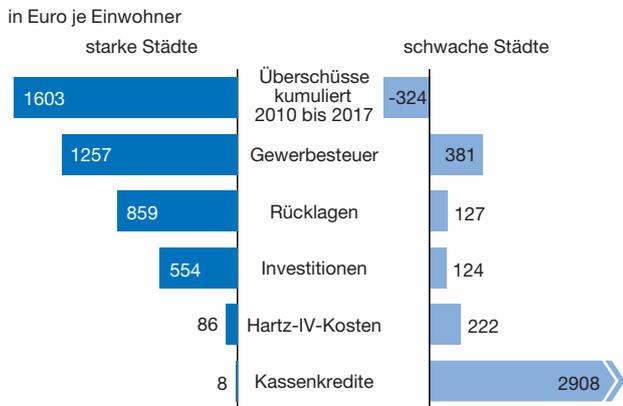
zeigen in der gemeinsamen Betrachtung noch größere Disparitäten der Finanzlage auf. Zwei Aspekte gibt es jedoch zu bedenken: Die Rücklagen wachsen auch aus Mangel an Anlagealternativen. Die Zinsstruktur „straft“ langfristige Finanzanlagen. Und ein neuer Begriff gewinnt an Prominenz: „Ausgabereise“. Es gelingt vielen Gemeinden nicht mehr, die Haushaltspläne im Bereich Investitionen und Personal umzusetzen. Im Ergebnis stehen ungeplante Überschüsse und wachsende Rücklagen.

Trendumkehr bei den Kassenkrediten

Die Kassenkredite stehen seit Langem im Fokus des finanzpolitischen Krisendiskurses. Systemisch zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsschwankungen gedacht, erreichten sie im Nachgang der Finanzkrise 2015 ihren Höhepunkt mit 50 Mrd. Euro. In den vergangenen beiden Jahren stand nun, erstmals überhaupt, ein rapider Rückgang um fast ein Drittel auf rund 36 Mrd. Euro. Fast die Hälfte dieses Rückgangs entfällt auf Hessen. Hier, ebenso wie bereits in den Vorjahren in Niedersachsen, wurden die Kassenkredite gegen harte Auflagen in einen Fonds des Landes überführt und werden nun über Jahrzehnte gemeinsam getilgt.

Diese langfristige Strategie ist ein Vorbild für die weiteren „Krisenländer“ Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Ein alleiniger Abbau durch die Kommunen ist nicht möglich, eine sofortige Tilgung angesichts von Zinssätzen nahe null ökonomisch nicht sinnvoll. Umschuldungen schaffen langfristige Planungssicherheit und über nominal konstante Annuitäten eine über die Zeit real abneh-

Abbildung 3
Vergleich starke und schwache Städte



Anmerkung: Verglichen werden die Durchschnitte der jeweils zehn kreisfreien Städte mit der niedrigsten und höchsten SGB-II-Quote 2017.

Quellen: eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt und Bundesagentur für Arbeit.

mende Belastung. In Anbetracht der ab 2020 greifenden Verbesserungen im Länderfinanzausgleich ist eine solche Fondslösung auch durch diese Länder darstellbar. Sie wäre wohl ebenfalls eine Bedingung für eine wie auch immer geartete Beteiligung des Bundes, die jüngst als Ergebnis der föderalen „Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse“ überraschend in Aussicht gestellt wurde.

Diese Bundesbeteiligung birgt zwangsläufig das Risiko des „moral hazard“. Die Begünstigten könnten die in den letzten Jahren verbesserte Haushaltsdisziplin wieder auflockern und nicht betroffene Kommunen fragen sich, welchen Nutzen eine langfristig nachhaltige Haushaltspolitik tatsächlich hat. Jede Hilfe müsste daher mit unangenehmen Auflagen verbunden sein. Das Risiko von Fehlanreizen und des Belohnens früherer Fehler trifft jedoch weniger die Kommunen als deren Länder. Hier liegt für den Bund eine Sollbruchstelle. Sie lässt sich über entsprechende landesindividuelle Verträge, fiskalische Zielindikatoren und Sanktionen lösen.

Ein Abbau der Kassenkredite bedeutet jedoch noch immer nicht, dass der Ausgleich der laufenden Haushalte gesichert wäre, denn in Anbetracht der minimalen Zinssätze

ginge mit einer Umschuldung keine wesentliche Entlastung einher. Im Gegenteil kann eine solche Fondslösung über die jährlichen Annuitäten kurzfristig sogar eine Mehrbelastung zum Status quo bedeuten. Die „Baustellen“ – Kosten der Unterkunft nach SGB II und kommunaler Finanzausgleich – bleiben für Bund und Länder erhalten.

(Sozial-)schwache Städte fallen weiter zurück

Das Bild einer „wachsenden Schere“ in den finanziellen Verhältnissen der Städte hat sich in den vergangenen Jahren festgesetzt. Bei allen Indikatoren lassen sich gravierende Differenzen zwischen „starken“ und „schwachen“ Städten ausmachen, die im bundesweiten Aggregat verloren gehen. Um die Lage der schwachen Kommunen und deren Rückstand zu bebildern, nimmt der Kommunale Finanzreport 2019 unter anderem einen Vergleich zwischen den zehn kreisfreien Städten mit der höchsten und geringsten SGB-II-Quote vor (vgl. Abbildung 3). Die (sozial-)schwachen Städte erzielen Defizite statt Überschüsse, weisen niedrigere Gewerbesteuereinnahmen, Investitionen und Rücklagen aus, müssen mit höheren Kosten für SGB II und astronomischen Kassenkreditbeständen wirtschaften. Ein zweiter Aspekt, der aus den Zahlen indirekt hervortritt, liegt in der geringen Krisenresilienz der schwachen Städte. Die relative Stabilisierung in Bezug auf den Finanzierungssaldo war nur dank außergewöhnlicher Konjunktur und Hilfen des Bundes möglich. Beide Effekte laufen aus.

Fazit des Kommunalen Finanzreports

Die Konjunktur hat über stark steigende Einnahmen manche Probleme in den Hintergrund treten lassen. Die Verteilung der Gemeindesteuern und der Sozialausgaben ebenso wie der Kassenkredite sind jedoch nicht gelöst. Sie werden bei einer konjunkturellen Normalisierung schnell wieder brisant. Darüber hinaus tritt einmal mehr die gravierende Disparität der Finanzverhältnisse hervor, die über Steuersätze und Investitionen zum Motor ihrer selbst wird. Selbst wenn über einen weiteren Akt föderaler Solidarität die Probleme bei Sozialausgaben und Kassenkrediten gemindert würden, blieben den schwachen Städten die eigentlichen Ursachen ihrer misslichen Lage, die Sozial- und Wirtschaftsstruktur, erhalten. Hier reichen finanzielle Zuwendungen als Lösungsansatz nicht aus.

Title: *On the Current State of Municipal Finances: The Economic Cycle Does Not Solve the Structural Problems*

Abstract: *The enduring positive economic cycle in combination with additional federal transfers has brought about a complete recovery of municipal finances. However, this hides the remaining structural problems in tax revenues, reserves, social and capital spending and cash credits. The large backlog of (socially) weak municipalities remains. At the same time, those municipalities face a particular risk of economic slowdown.*

JEL Classification: H71, H73, H74