ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Beznoska, Martin; Kauder, Björn

Working Paper

Schieflagen der kommunalen Finanzen

IW-Policy Paper, No. 15/2020

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Beznoska, Martin; Kauder, Björn (2020) : Schieflagen der kommunalen Finanzen, IW-Policy Paper, No. 15/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/219034

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Aktuelle politische
Debattenbeiträge

IW-Policy Paper 15/2020

Schieflagen der kommunalen Finanzen

Ursachen und Lösungsansätze

Martin Beznoska / Björn Kauder

Köln, 29.05.2020

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **3**

1 Einleitung **4**

2 Kommunale Finanzen im Vergleich der Bundesländer **5**

2.1 Verschuldungssituation 5

2.2 Unterschiede in strukturellen Parametern der kommunalen Haushalte 7

2.3 Das Zusammenspiel von Sozial- und Investitionsausgaben sowie Verschuldung 12

3 Ursachenanalyse der Schieflagen kommunaler Finanzen am Beispiel Nordrhein-Westfalens **15**

3.1 Verschuldungssituation 15

3.2 Unterschiede in strukturellen Parametern der kommunalen Haushalte 18

3.3 Panelanalyse der Investitionsausgaben und der Verschuldung 22

4 Fazit und Handlungsempfehlungen **27**

Literatur **32**

Abstract **35**

Anhang **36**

Tabellenverzeichnis **38**

Abbildungsverzeichnis **39**

JEL-Klassifikation:
H72, H74, H76

Zusammenfassung

Bereits vor Beginn der Corona-Krise standen die Problemlagen der Kommunalfinanzen häufig im Fokus, auch wenn sich die Situation in den letzten Jahren durch die gute gesamtwirtschaftliche Lage etwas entspannt hatte. Hohe Schuldenstände und im langfristigen Vergleich niedrige Investitionen brachten diverse Vorschläge und Forderungen hervor, wie eine Altschuldenhilfe oder Investitionsfonds. Der vorliegende Beitrag untersucht die Ursachen von langfristigen Fehlentwicklungen der kommunalen Finanzen in vielen Regionen Deutschlands. Hierzu werden neben Investitionen und Schulden auch Steuereinnahmen und wichtige Ausgabengruppen wie Sozial- und Personalausgaben betrachtet. Im Bundesländervergleich bestätigt sich die starke Position der süddeutschen Länder mit außerordentlich hohen Investitionsausgaben und geringer Verschuldung. In den vom Strukturwandel betroffenen westlichen Bundesländern zeigt sich hingegen eine deutliche Anspannung der kommunalen Haushalte. Eher unauffällig stellt sich die Lage im Norden und Osten der Republik dar. Eine ökonometrische Analyse der nordrhein-westfälischen Kommunen, welche exemplarisch für die kommunalen Finanzprobleme in verschiedenen Regionen stehen, zeigt Determinanten von Investitionsausgaben und Verschuldung. Investitionen werden demnach von hohen Steuereinnahmen begünstigt und durch hohe Sozial- und Personalausgaben beeinträchtigt. Es lässt sich zeigen, dass die Sozialausgaben in den letzten Jahren von allen Ausgabenkategorien die stärkste substitutionale Beziehung zu den Investitionen aufwiesen. Außerdem wird der Einfluss wichtiger Einnahmen- und Ausgabenpositionen auf die Verschuldungssituation untersucht. Zuweisungen und Kostenerstattungen durch das Land wirken stärker schuldensenkend als die eigenen Steuereinnahmen, was darauf hindeutet, dass in vielen Kommunen die Steuereinnahmen bereits durch Pflichtausgaben ausgeschöpft sind und somit wenig Handlungsspielraum bleibt. Eine zentrale Stellschraube zur Entspannung kommunaler Haushalte sind die Sozialausgaben, über deren (Neu-) Aufteilung zwischen den föderalen Ebenen auch die regionalen Disparitäten abgebaut werden könnten. Werden Bundesmittel zur Stärkung kommunaler Investitionen bereitgestellt, so könnte man sich bei der Verteilung der Mittel am Zukunftsinvestitionsgesetz im Rahmen des Konjunkturpakets II orientieren. Für die Tilgung kommunaler Altschulden sind an sich die Länder verantwortlich. Wenn der Bund hier dennoch aktiv werden möchte, sollte er die Rolle der kommunalen Soziallasten berücksichtigen. Die kommunalen Finanzprobleme dürften mit den Folgen der Corona-Krise zunehmen. Vor allem die Rückgänge der Einnahmen bei der konjunkturanfälligen Gewerbesteuer werden viele Gemeinden und Städte, deren wichtigste Steuereinnahmequelle die Gewerbesteuer ist, in zusätzliche Schwierigkeiten bringen. Es liegt in der Verantwortung der Länder und beim Bund, mit Notfallmaßnahmen die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten. Langfristig sollte eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzen angestrebt werden.

1 Einleitung

Die finanzielle Lage der deutschen Kommunen wurde bereits vor Beginn der Corona-Krise in der öffentlichen Debatte breit thematisiert. Nach der schwachen Entwicklung der kommunalen Investitionen in den vergangenen drei Jahrzehnten geht es insbesondere um die Investitions- und Handlungsfähigkeit der Kommunen. Mitunter werden die in einigen Regionen hohen Altschulden als weiteres Symptom für die Schieflage der kommunalen Finanzen angeführt. Nachdem die betroffenen Länder viele Jahre lang keine dauerhaft und nachhaltig wirkende Lösung für dieses Problem gefunden haben, plant Bundesfinanzminister Scholz – trotz häufig geäußerter Kritik – einen Teil der kommunalen Kassenkredite zu übernehmen. Die Kritiker dieses Vorschlags verweisen darauf, dass die Kommunen „Geschöpfe“ der Länder sind und mithin die Länder für die Finanzen ihrer Kommunen verantwortlich zeichnen. Dem Bund steht ein direktes Wirken in die Kommunen nicht zu. Fraglich ist zudem, ob im gegenwärtigen Niedrigzinsumfeld eine Übernahme von kommunalen Schulden der Investitionstätigkeit überhaupt dienen würde. Die Probleme, die zu dem Aufwuchs von Kassenkrediten geführt haben, sind durch eine Übernahme von Kassenkrediten schließlich nicht beseitigt. Das Problem mit den Kassenkrediten könnte nach einer (teilweisen) Übernahme von Bund oder Ländern wieder von vorne beginnen.

Der offenkundigste Kandidat für die Schieflagen in vielen Kommunalhaushalten sind die Sozialausgaben. Ihr Anteil an den kommunalen Ausgaben ist in den vergangenen Jahrzehnten massiv angestiegen. Der deutsche Föderalismus, der seit jeher eher eine Aufgabenteilung nach Funktionen als nach Politikfeldern vornimmt, sieht vor, dass der Bund Aufgaben definiert, welche Länder, Städte und Gemeinden ausführen und finanzieren. Dem Aufgabenträger steht es zwar zu, die Aufgaben und damit die Ausgaben in einem gewissen Rahmen zu steuern, doch Regionen mit besonders vielen Leistungsempfängern kommen um besonders hohe Ausgaben nicht herum. Der Bund hat hier in den vergangenen Jahren bereits partiell Abhilfe geschaffen, indem er zunehmend höhere Anteile an den Sozialausgaben übernommen hat. Dies dürfte neben der guten gesamtwirtschaftlichen Lage dazu beigetragen haben, dass die kommunalen Investitionen am aktuellen Rand einen gewissen Aufwärtstrend zeigen. Die Forderungen nach weiteren Kostenübernahmen durch den Bund dürften jedoch nicht verstummen.

Die Diskussion um eine Stärkung und Neuordnung der Kommunalfinanzen dürfte zukünftig unter verschärften Bedingungen weitergeführt werden, denn die Corona-Krise wird die Kommunen hart treffen – auf der Einnahmen- wie auch auf der Ausgabenseite.[1] Vor der Krise wurde der unter anderem vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) vorgeschlagene Deutschland-Fonds kontrovers diskutiert. Dieses 450-Milliarden-Euro-Investitionsprogramm sieht über zehn Jahre insgesamt 158 Milliarden Euro für die Infrastruktur auf kommunaler Ebene vor. Es erscheint denkbar, dass das vorläufige Ende der schwarzen Null die Diskussion unter neuen Vorzeichen wieder in Gang bringt. Ein solcher Fonds könnte auch als Mittel verstanden werden, unter Nutzung von Bundeskrediten Kommunen aus der Corona-Krise zu helfen und die Kommunen nach der Krise zu stärken.

[1] Zudem hat die Schuldenbremse, welche die Länder ab diesem Jahr zum Haushaltsausgleich verpflichtet, potenziell Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen. Die Kommunen unterliegen nicht der Schuldenbremse, sodass eine Verlagerung von Defiziten von der Landes- auf die kommunale Ebene droht. Zur Schuldenbremse siehe auch Hüther (2019).

Der vorliegende Beitrag untersucht die Lage der kommunalen Finanzen in Deutschland mit dem Fokus auf Investitionen und Verschuldung. Dabei wird auch die Rolle von Sozialausgaben, Personalausgaben und Steuereinnahmen besonders gewürdigt und untersucht, wie diese Größen auf Investitionen und Verschuldung wirken. Neben einem Bundesländervergleich gilt ein besonderes Augenmerk der Situation in Nordrhein-Westfalen (NRW). Viele Städte und Gemeinden im einwohnerstärksten Bundesland stehen exemplarisch für die kommunalen Finanzprobleme in verschiedenen Regionen.

2 Kommunale Finanzen im Vergleich der Bundesländer

Wie unterscheiden sich Lage und Entwicklung der kommunalen Finanzen zwischen den Bundesländern? Wie haben sich zentrale Kennziffern wie Investitionen und Verschuldung entwickelt, und wie steht es um Steuereinnahmen sowie Sozial- und Personalausgaben? Wie hängen solche Kennziffern zusammen und welche Bundesländer weisen besonders positive oder negative Entwicklungen auf? Diese Fragen sollen in diesem Kapitel beantwortet werden.

Um die regionalen Unterschiede zwischen den Kommunen zu verdeutlichen, wird in der Analyse zwischen vier Gruppen von Bundesländern unterschieden. Schleswig-Holstein und Niedersachsen werden zur Nord-Gruppe zusammengefasst, Baden-Württemberg und Bayern bilden die Süd-Gruppe und die neuen Bundesländer bilden die Ost-Gruppe. Im Westen werden Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland zusammengefasst. NRW, dem sich Kapitel 3 genauer widmet, wird auch aufgrund seiner Größe separat betrachtet. Die Stadtstaaten werden wegen der Verbindung von Kommunal- und Landeshaushalten nicht betrachtet.

2.1 Verschuldungssituation

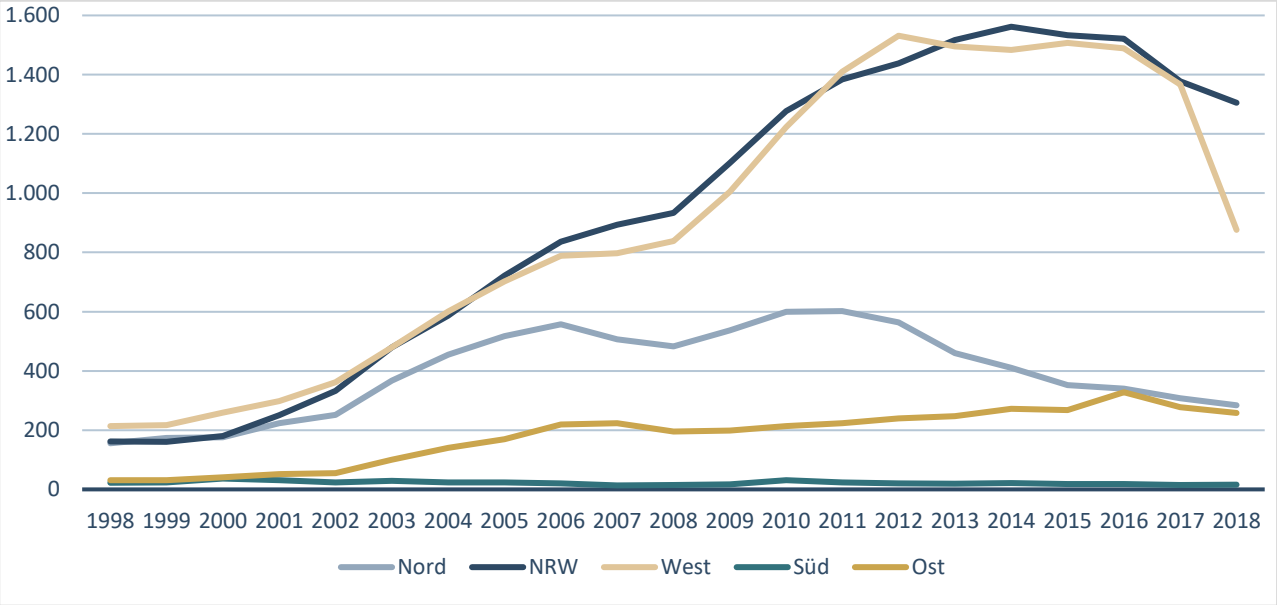
Kassenkredite dienen der kurzfristigen Liquiditätssicherung der Kommunen und ähneln dem Überziehungskredit beim Girokonto. Im Gegensatz zu den sonstigen, langfristiger laufenden Krediten sind Kassenkredite nicht zur Finanzierung von Investitionen intendiert. In vielen Kommunen sind Kassenkredite allerdings zur „Dauereinrichtung“ geworden und gelten als zentraler Indikator kriselnder Kommunalfinanzen. Ein deutschlandweiter Vergleich ist dabei vor dem Hintergrund zu sehen, dass es unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen in den Landesverfassungen gibt, die die Finanzaufsicht der Kommunen betreffen. So ist in einigen Bundesländern der Höchstbetrag für Kassenkredite – welchen die Kommunen selbst festlegen – vom Land genehmigungspflichtig (Boettcher et al., 2017).[2] In Abbildung 2-1 (obere Grafik) zeigt sich, wie unterschiedlich sich die Bestände an Kassenkrediten entwickelt haben. Gegen Ende der 1990er Jahre wiesen der Norden und Westen Deutschlands (inklusive NRW) recht moderate reale – also inflationsbereinigte – Bestände von rund 150 bis 200 Euro pro Einwohner auf. In Ost- und Süddeutschland spielten Kassenkredite keine Rolle. Seit Beginn der 2000er Jahre zeigt sich jedoch eine unterschiedliche Dynamik.

[2] Eine solche Regulierung verhindert indes nicht zwangsläufig eine hohe Verschuldung. So kam es in Hessen trotz Genehmigungspflicht zu einem verhältnismäßig starken Aufwuchs an Kassenkrediten.

Abbildung 2-1: Entwicklung der kommunalen Schulden im Vergleich

Kassenkredite

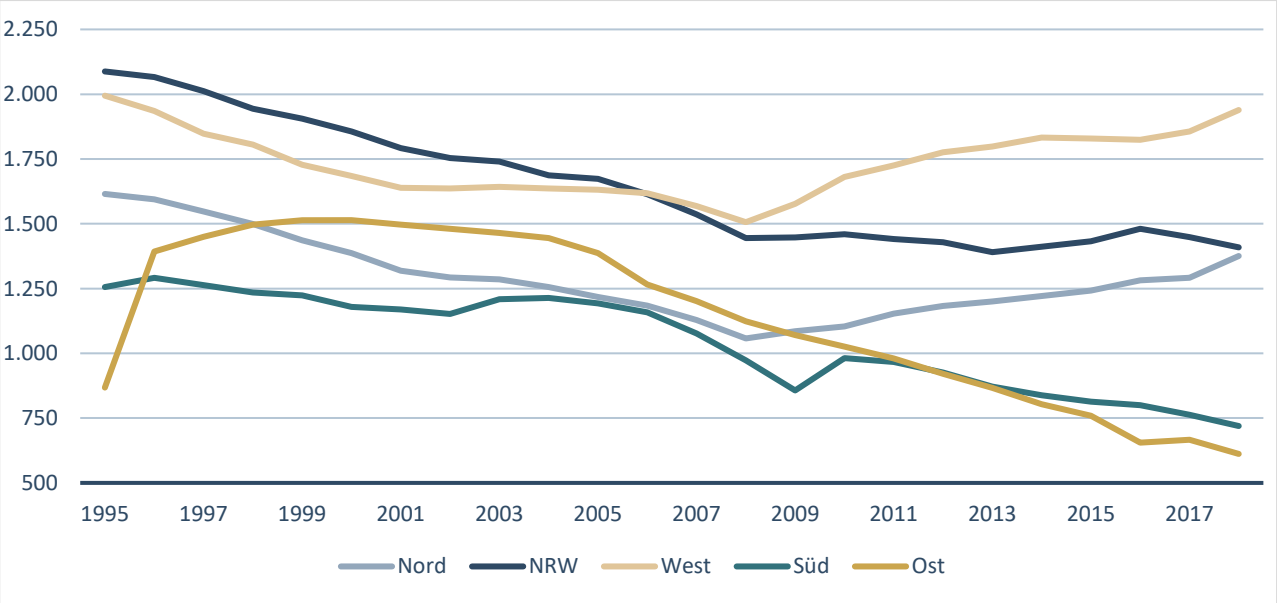
In Euro je Einwohner und Preisen von 2019, nur Kernhaushalte, inklusive Gemeindeverbände



Anmerkung: Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Statistisches Bundesamt, 2020a); Nord: Schleswig-Holstein, Niedersachsen; West: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland; Süd: Baden-Württemberg, Bayern; Ost: neue Bundesländer.

Sonstige Schulden

In Euro je Einwohner und Preisen von 2019, nur Kernhaushalte, inklusive Gemeindeverbände



Anmerkung: Preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Statistisches Bundesamt, 2020a); Nord: Schleswig-Holstein, Niedersachsen; West: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland; Süd: Baden-Württemberg, Bayern; Ost: neue Bundesländer.

Quellen: INKAR, 2019; Statistisches Bundesamt, 1995-2009, 1995-2018, 2010-2018; eigene Berechnungen

Während in Süddeutschland Kassenkredite weiterhin quasi keine Rolle spielen, haben sich die Bestände in den östlichen Bundesländern langsam, aber stetig auf rund 250 Euro pro Einwohner erhöht. Auf diesem Niveau liegen heute auch die nördlichen Bundesländer, welche zwischenzeitlich auch schon deutlich höhere Bestände aufwiesen. Geradezu explodiert sind die Kassenkredite im Westen. Ab Beginn der 2000er Jahre stiegen die Kassenkredite in allen westlichen Ländern deutlich an; erst in den 2010er Jahren stabilisierten sich die Bestände bei etwa 1.500 Euro pro Einwohner wieder. Am aktuellen Rand ist – wie auch andernorts – ein Rückgang zu beobachten. Der deutliche Rückgang in der Gruppe der westlichen Länder ist indes der Übernahme von Kassenkrediten hessischer Kommunen durch die „Hessenkasse“ geschuldet.[3]

Im Gegensatz zu den Kassenkrediten, welche für die Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht sind, dienen die sonstigen Kredite der Kommunen der Finanzierung von Investitionsprojekten. Die betrachteten Ländergruppen weisen wiederum eine sehr unterschiedliche Dynamik auf, wie Abbildung 2-1 (untere Grafik) mit inflationsbereinigten Werten zeigt. Die niedrigsten sonstigen Schulden pro Einwohner weisen zu Beginn und Ende des Beobachtungszeitraums die östlichen Bundesländer auf. Nach einem deutlichen Anstieg in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf bis zu 1.500 Euro pro Einwohner sanken die Bestände stetig auf nunmehr nur noch rund 600 Euro. Einen Abwärtstrend weisen auch die südlichen Bundesländer und NRW auf. Im Süden sanken die Bestände von 1.250 auf 700 Euro, in NRW von 2.100 auf 1.400 Euro. Die West- und die Nord-Gruppe unterscheiden sich im Zeitverlauf deutlich von den anderen Ländergruppen. Nach einem Rückgang der sonstigen Schulden bis ins Jahr 2008 hat sich der Trend seit der Finanzkrise 2009 umgekehrt. Die Bestände nähern sich nun wieder den Werten zu Beginn der späten 1990er Jahre an. Am aktuellen Rand liegen sie im Westen bei 1.950 Euro und im Norden bei 1.400 Euro pro Einwohner.

2.2 Unterschiede in strukturellen Parametern der kommunalen Haushalte

Sozialausgaben und Steuereinnahmen gehören zu den wichtigsten Positionen im Budget einer Kommune. Der Katalog kommunaler Sozialleistungen ist dabei weitgehend durch Bundesgesetzgebung vorgegeben. Durch ihre quantitative Bedeutung im Haushalt beschreiben Sozialausgaben und Steuereinnahmen ein Stück weit den finanziellen Rahmen, in dem sich Kommunalpolitik kurzfristig bewegen kann.

Der deutliche Anstieg der Sozialausgabenbelastung deutscher Kommunen gehört zu den großen Trends in den öffentlichen Finanzen der letzten Jahre und Jahrzehnte.[4] Wie Abbildung 2-2 (obere Grafik) zeigt, lagen im Jahr 2002 die (inflationsbereinigten) Sozialausgaben noch

[3] Die Hessenkasse hat die Kassenkredite finanzschwacher Kommunen vollständig übernommen. Insgesamt steuern Land und Kommunen insgesamt 7 Milliarden Euro zur Hessenkasse bei. Ein Viertel davon trägt das Land, drei Viertel die Kommunen. Vergleiche hierzu Dieter (2018).

[4] Zu den hier betrachteten Sozialausgaben zählen die Grundversorgung und Hilfe nach dem SGB XII, Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Hilfen für Asylbewerber, soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe), Einrichtungen der Jugendhilfe, Jugendhilfe, Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz, Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege und übrige soziale Leistungen. Diese Kategorien umfassen jeweils Personalausgaben, laufenden Sachaufwand, laufende Zuweisungen, Leistungen, Baumaßnahmen und Zuschüsse für Investitionen.

zwischen etwa 550 und 950 Euro pro Einwohner. Am aktuellen Rand (2017) liegen sie zwischen rund 1.200 und 1.650 Euro pro Einwohner, wobei im Jahr 2017 zum ersten Mal kein merklicher Anstieg im Vergleich zum Vorjahr mehr beobachtet werden kann. Somit haben sogar die Kommunen der wirtschaftsstarken südlichen Bundesländer ihre Sozialausgaben binnen 15 Jahren mehr als verdoppelt.

Die Niveauunterschiede zwischen den betrachteten Ländergruppen haben sich dabei kaum verändert. So liegt am aktuellen Rand NRW mit einer kommunalen Sozialausgabenbelastung von rund 1.650 Euro mehr als ein Drittel über dem Niveau Süd- und Ostdeutschlands sowie ein Siebtel über der West- und der Nord-Gruppe. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind dabei nicht nur in der Sozialstruktur, sondern auch in einer unterschiedlichen Aufgabenteilung zwischen Ländern und Kommunen begründet.[5] Betrachtet man die Sozialausgaben nicht pro Einwohner, sondern als Anteil an den kommunalen Budgets, so zeigt sich der Trend der ansteigenden kommunalen Sozialausgaben noch deutlicher (ohne Abbildung). In NRW, der Nord- und der West-Gruppe stiegen die Sozialausgaben als Anteil am Budget von rund 31 auf 47 Prozent – ein Anstieg um die Hälfte. Einen noch höheren Anstieg von rund drei Viertel verzeichnen die südlichen (von 21 auf 36 Prozent) und östlichen Länder (von 26 auf 45 Prozent).

Bei den Steuereinnahmen pro Einwohner (inflationsbereinigt) zeigt sich ebenfalls ein Aufwärtstrend in allen Ländergruppen (Abbildung 2-2, untere Grafik). Betrachtet werden hier die gemeindlichen Steuereinnahmen nach der Steueraufteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Somit sind neben den eigentlichen Gemeindesteuern (Grund- und Gewerbesteuer) auch die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer berücksichtigt.[6] Der Aufwärtstrend bei den Steuereinnahmen wurde lediglich durch die Finanzkrise 2008/2009 unterbrochen, setzt sich seitdem aber weiter fort. Während in den alten Bundesländern ein Anstieg der Steuereinnahmen von etwa zwei Dritteln zu verzeichnen ist, konnten die neuen Bundesländer ihre Steuereinnahmen auf das Zweieinhalbfache steigern. Die höchsten kommunalen Steuereinnahmen weisen am aktuellen Rand mit rund 1.500 Euro pro Einwohner die südlichen und westlichen Bundesländer sowie NRW auf. Dies folgt direkt aus der Lage der wirtschaftsstarken Ballungsräume und im Fall von NRW zusätzlich auch vergleichsweise hohen Realsteuerhebesätzen. Die nördlichen Bundesländer fallen demgegenüber mit rund 1.200 Euro bereits deutlich ab. Noch weiter zurück liegen die östlichen Bundesländer mit knapp 900 Euro pro Einwohner.

Bei Niveau und Verlauf der kommunalen Investitionsausgaben pro Einwohner zeigen sich in Abbildung 2-3 (obere Grafik) deutliche Unterschiede. Betrachtet werden hier die Sachinvestitionen, welche sowohl Baumaßnahmen als auch den Erwerb von Sachvermögen beinhalten.[7] Allen betrachteten Ländergruppen ist gemein, dass sich die (inflationsbereinigten) Werte in den frühen 2000er Jahren reduzierten und diese am aktuellen Rand wieder ansteigen. Die Niveauunterschiede, die sich bereits Anfang der 2000er Jahre zeigten, haben sich jedoch noch verschärft. NRW liegt nach einem zwischenzeitlichen Tief wieder ungefähr auf dem Niveau der frühen 2000er Jahre bei rund 250 Euro; die anderen westlichen Bundesländer liegen mit einem

[5] Vergleiche hierzu Boettcher et al. (2019, 40 ff.).

[6] Auch die Gewerbesteuerumlage, welche die Kommunen als Teil des Gewerbesteueraufkommens an Bund und Land abführen, ist hier (einnahmeschmälernd) berücksichtigt.

[7] Zu Bauinvestitionen siehe auch Beznoska/Hentze (2018).

Rückgang von 350 auf 300 Euro etwas unter, die nördlichen mit einem Anstieg von 300 auf 350 Euro etwas über ihrem Ausgangsniveau. Die deutlichsten Bewegungen gab es demgegenüber im Osten und Süden. Im Osten lässt sich ein Rückgang von 450 auf 350 Euro beobachten. Die Entwicklung im Osten, ausgehend von einem vergleichsweise hohen Ausgangsniveau, kann auch noch mit dem sich auflösenden Investitionsstau nach der Wende begründet werden. Im Süden sind die kommunalen Investitionsausgaben pro Einwohner demgegenüber deutlich angestiegen. Sie liegen am aktuellen Rand mit rund 600 Euro weit über dem Niveau der anderen Ländergruppen. Getrieben ist diese Entwicklung von Bayern. Während der Wert in Bayern zwischen 2002 und 2019 von 520 auf 700 Euro anstieg, ist in Baden-Württemberg sogar ein leichter Rückgang von 540 auf 510 Euro zu beobachten.

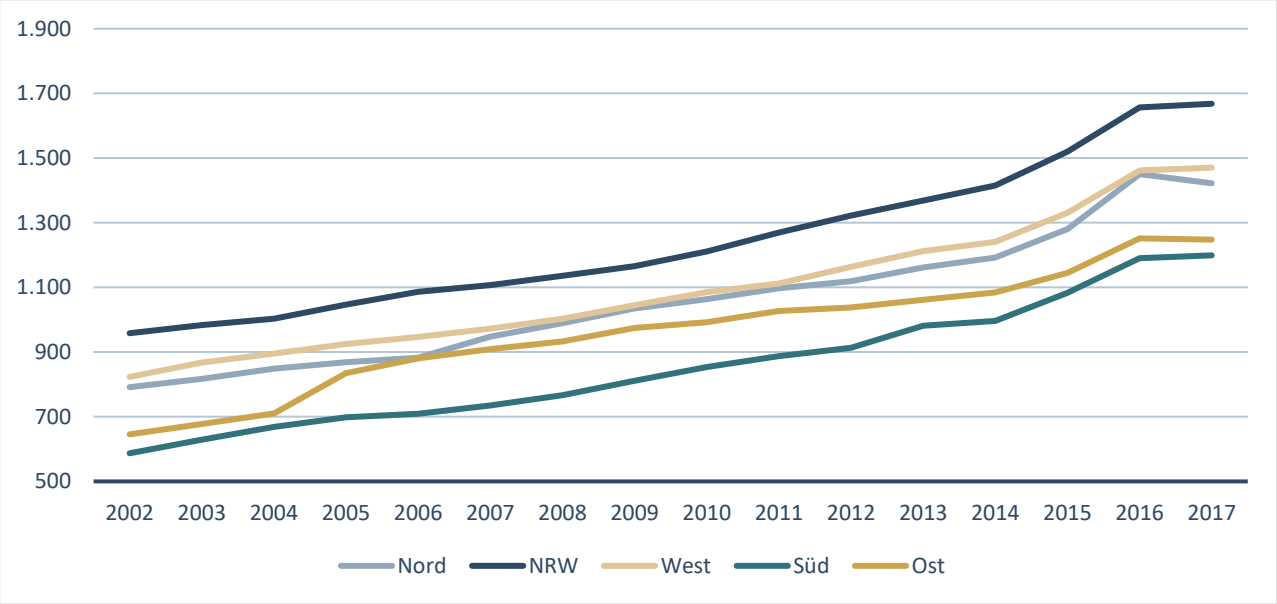
Eine Betrachtung der Investitionsausgaben als Anteil an den kommunalen Budgets zeichnet ein deutlich negativeres Bild (ohne Abbildung). Während in den östlichen Bundesländern zu Beginn des Beobachtungszeitraums noch ein rund 70 Prozent höherer Budgetanteil sowie im Westen und NRW immerhin noch ein um rund 50 Prozent höherer Anteil als heute investiert wurde, lagen die Werte im Süden und Norden Anfang der 2000er Jahre „nur“ um 25 und 20 Prozent über den aktuellen Niveaus. Den höchsten investiv verwendeten Budgetanteil verzeichnet heute die südliche Ländergruppe mit 17 Prozent, den niedrigsten NRW mit 7 Prozent.

Die (inflationsbereinigten) Personalausgaben pro Einwohner der betrachteten Ländergruppen blieben in den Jahren 2002 bis 2007 weitgehend konstant im Bereich von rund 550 bis 700 Euro (Abbildung 2-3, untere Grafik). Leichten Rückgängen in Nord- und Ostdeutschland standen leichte Steigerungen in der West- und der Südgruppe gegenüber. NRW verzeichnete keine Änderung. Seit dem Jahr 2008 steigen die Personalausgaben weitgehend gleichförmig. Süddeutschland weist dabei ein überdurchschnittliches Wachstum auf und liegt am aktuellen Rand mit den höchsten Personalkosten von 900 Euro pro Einwohner an der Spitze. Es folgt NRW, das 2002 noch die Spitzenposition innehatte. Die westliche Gruppe liegt weiterhin auf Platz drei; der Osten fiel vom zweiten auf den vierten Rang. Die niedrigsten Personalausgaben weist nach wie vor die Gruppe der nördlichen Bundesländer mit knapp 800 Euro pro Einwohner auf. Als Anteil am Budget liegen die Personalkosten am aktuellen Rand zwischen 24 Prozent in NRW und 28 Prozent in der östlichen Ländergruppe, und damit nur leicht unter den Anteilen zu Beginn des Beobachtungszeitraums.

Abbildung 2-2: Kommunale Sozialausgaben und Steuereinnahmen im Vergleich

Sozialausgaben

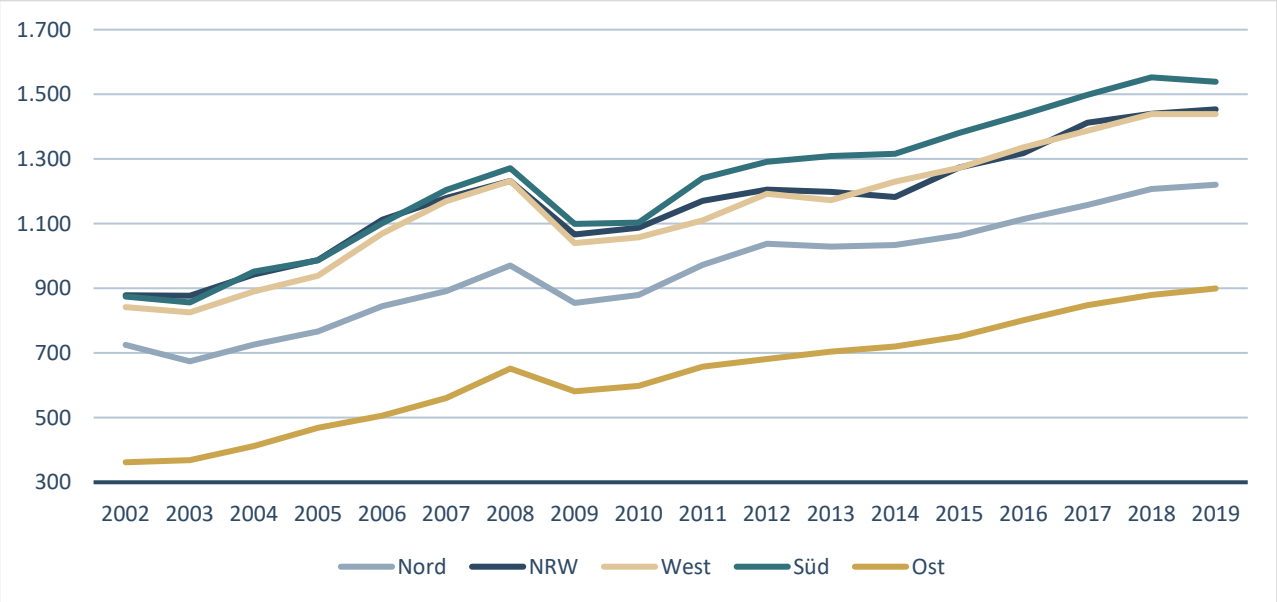
In Euro je Einwohner und Preisen von 2019, nur Kernhaushalte, inklusive Gemeindeverbände



Anmerkung: Bereinigte Ausgaben für Soziales und Jugend (bis 2010: für Soziale Sicherung); Rechnungsergebnisse; preisbereinigt mit dem Deflator für Staatskonsumausgaben (Statistisches Bundesamt, 2020b); Nord: Schleswig-Holstein, Niedersachsen; West: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland; Süd: Baden-Württemberg, Bayern; Ost: neue Bundesländer.

Steuereinnahmen

In Euro je Einwohner und Preisen von 2019, nur Kernhaushalte, inklusive Gemeindeverbände



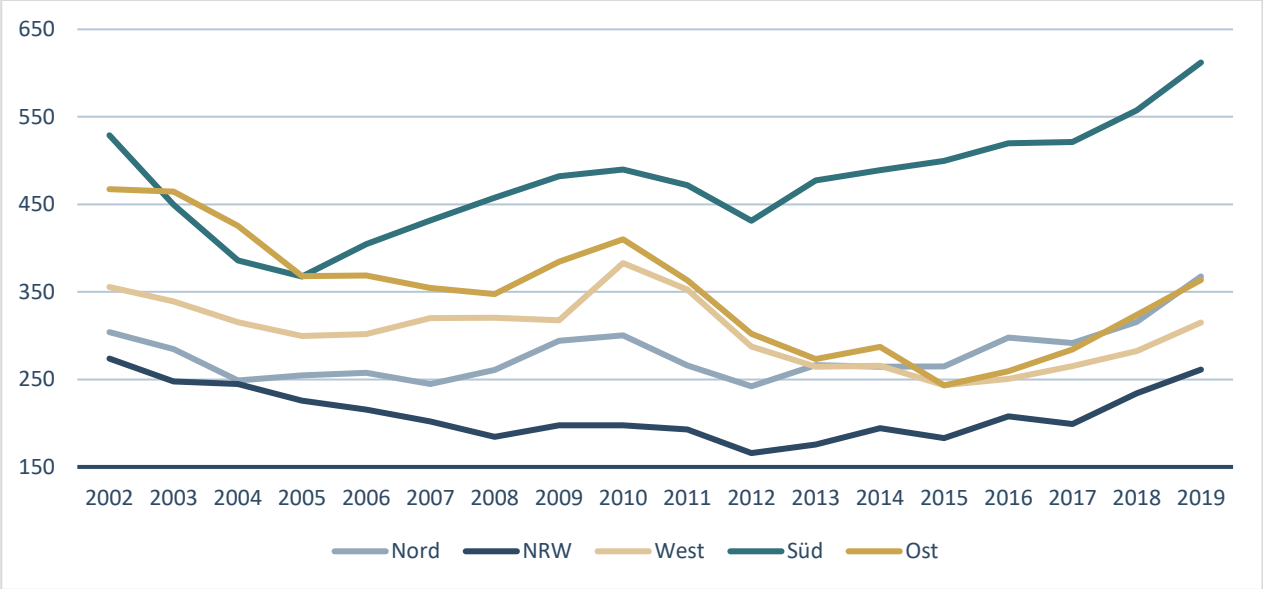
Anmerkung: Rechnungsergebnisse (2018 und 2019 Kassenergebnisse); preisbereinigt mit dem Deflator für Staatskonsumausgaben (Statistisches Bundesamt, 2020b); Nord: Schleswig-Holstein, Niedersachsen; West: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland; Süd: Baden-Württemberg, Bayern; Ost: neue Bundesländer.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 1995-2018, 2002-2010, 2011-2017, 2018, 2019a, 2019c; eigene Berechnungen

Abbildung 2-3: Kommunale Investitions- und Personalausgaben im Vergleich

Investitionsausgaben

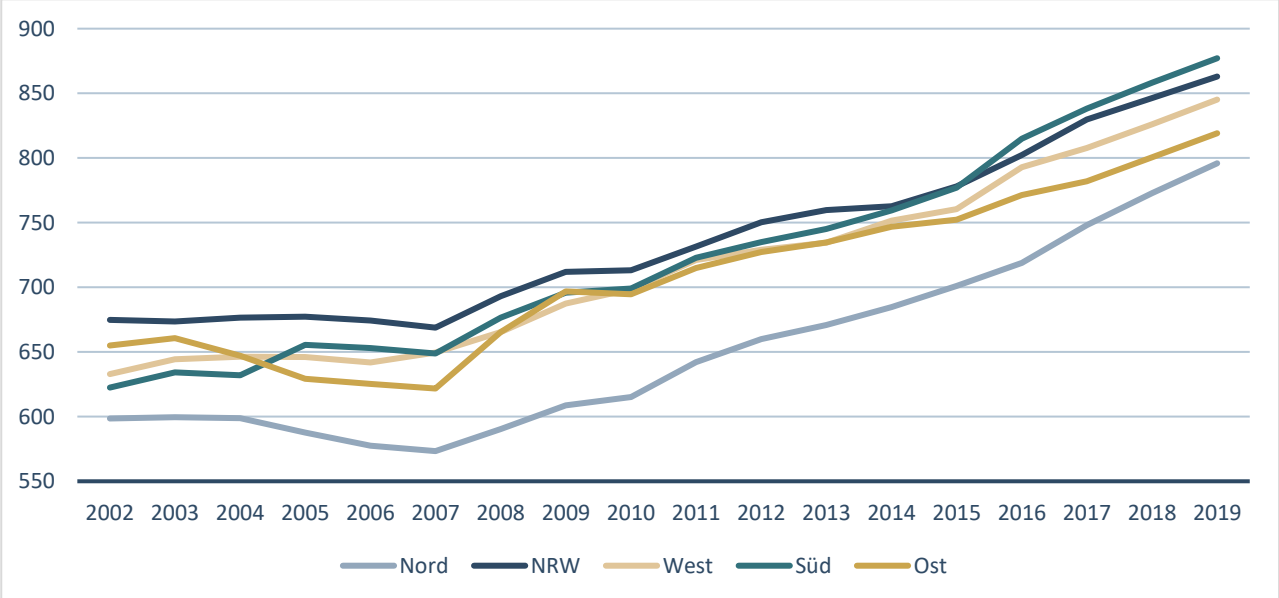
In Euro je Einwohner und Preisen von 2019, nur Kernhaushalte, inklusive Gemeindeverbände



Anmerkung: Rechnungsergebnisse (2018 und 2019 Kassenergebnisse); preisbereinigt mit dem Deflator für Bruttoinvestitionen (Statistisches Bundesamt, 2020b); Nord: Schleswig-Holstein, Niedersachsen; West: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland; Süd: Baden-Württemberg, Bayern; Ost: neue Bundesländer.

Personalausgaben

In Euro je Einwohner und Preisen von 2019, nur Kernhaushalte, inklusive Gemeindeverbände



Anmerkung: Rechnungsergebnisse (2018 und 2019 Kassenergebnisse); preisbereinigt mit dem Deflator für Staatskonsumausgaben (Statistisches Bundesamt, 2020b); Nord: Schleswig-Holstein, Niedersachsen; West: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland; Süd: Baden-Württemberg, Bayern; Ost: neue Bundesländer.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 1995-2018, 2002-2010, 2011-2017, 2018, 2019a, 2019c; eigene Berechnungen

Zwischenfazit

Die Analyse der wichtigsten kommunalen Einnahmen- und Ausgabengruppen zwischen den Ländergruppen hat deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern festgestellt. Einzig bei den Personalausgaben sind die regionalen Unterschiede auf dieser Aggregationsebene überschaubar. Die Kommunen der süddeutschen Länder stehen insgesamt klar am besten da. Sie haben als einzige nahezu keine Kassenkredite; bei den sonstigen Schulden liegt man nach dem Osten auf dem zweitbesten Platz. Die Steuereinnahmen je Einwohner sind höher als in allen Vergleichsgruppen. Besonders eklatant ist der Vorsprung bei den Investitionen. Hier steht die Hypothese im Raum, dass diese nicht zuletzt durch die geringen Sozialausgaben ermöglicht wurden (diesem Zusammenhang wird in Kapitel 2.3 sowie in Kapitel 3 weiter nachgegangen).

Umgekehrt stellt sich die Situation im Westen dar. Die Gruppe der westlichen Länder und das Land NRW sind am stärksten verschuldet; vor allem die hohen Kassenkredite fallen ins Auge. Sie haben die höchsten Sozialausgaben und investieren auch am wenigsten. Nur bei den Steuereinnahmen ist die Lage vergleichsweise gut. Nach den süddeutschen Ländern sind die Steuereinnahmen hier am höchsten. Neben der Steuerkraft der Ballungsräume ist dies zum Teil aber auch auf die außerordentlich hohe Hebesatzanspannung der Kommunen zurückzuführen.

Eher unauffällig ist die Lage der norddeutschen Länder. Bei den meisten Kennzahlen liegt der Norden im Mittelfeld. Die Kassenkredite konnten zuletzt spürbar zurückgeführt werden. Spiegelbildlich stiegen jedoch die sonstigen Schulden an und liegen nun auf einem Niveau mit NRW. Bei den Sozialausgaben liegt der Norden nahezu gleichauf mit der westlichen Ländergruppe. Die lange Zeit verharrenden niedrigen Investitionen konnten zuletzt deutlich erhöht werden, sodass die West-Gruppe überholt werden konnte. Deutlich niedriger als in den anderen alten Bundesländern sind die Steuereinnahmen. Hier macht sich die geringe Siedlungsdichte mit dem Fehlen großer Ballungsräume bemerkbar.

Die ostdeutschen Länder fallen bei den Steuereinnahmen zwar weiterhin deutlich ab, haben jedoch auch nur unwesentlich höhere Sozialausgaben als der Süden zu tragen. Zudem weisen die östlichen Länder den geringsten Bestand an sonstigen Schulden auf. Die Kassenkredite stiegen zwar seit Beginn der 2000er Jahre an, liegen jedoch auf einem noch erträglichen Niveau. Bei den Investitionen liegt der Osten im Mittelfeld – nach außergewöhnlich hohen Investitionen bis in die 2000er Jahre.

2.3 Das Zusammenspiel von Sozial- und Investitionsausgaben sowie Verschuldung

Die Ergebnisse in Kapitel 2.2 deuten bereits mögliche Zusammenhänge zwischen den dargestellten Indikatoren an. Regionen mit einer hohen Steuerkraft und geringen Sozialausgaben weisen eine geringe Verschuldung und hohe Investitionsausgaben auf. Mit diesen Investitionen kann langfristig die Standortattraktivität und somit die Steuerkraft weiter erhöht werden, wodurch wiederum die Investitionen weiter ansteigen können und so weiter. Dies könnte somit eine Aufwärtsspirale in Gang setzen. Die Kommunen Baden-Württembergs und weite Teile Bayerns scheinen sich in dieser positiven Situation zu befinden.

Umgekehrt haben Kommunen mit geringer Steuerkraft oder hohen Sozialausgaben nur in geringem Umfang Mittel für Investitionen verfügbar, sodass häufig entweder die Investitionsausgaben reduziert werden müssen oder in größerem Umfang auf Verschuldung zurückgegriffen werden muss. So oder so sinkt die wirtschaftliche Attraktivität, infolgedessen die Steuerkraft und somit wiederum das Investitionsniveau und so weiter. Ein ähnlicher Effekt wie bei sinkenden Investitionen ergibt sich infolge vergleichsweise hoher Hebesätze, welche Kommunen mit klammen Kassen setzen müssen. Diese Kommunen sind in einem Abwärtsstrudel gefangen. Viele Kommunen im Westen dürften dieser Situation gegenüberstehen.

Abbildung 2-4 verdeutlicht einige dieser Zusammenhänge. Im Gegensatz zur bisherigen Darstellung mit Ländergruppen wird hier jedes Bundesland (ohne Stadtstaaten) einzeln gezeigt. Dabei ist jedes Bundesland für jedes Jahr mit einem Punkt dargestellt. Der linke obere Teil der Abbildung zeigt einen klar negativen Zusammenhang zwischen dem Bestand an Kassenkrediten und den Investitionsausgaben. Kommunen mit einem hohen Bestand an Kassenkrediten investieren spürbar weniger als solche mit einem geringen Bestand an Kassenkrediten.[8]

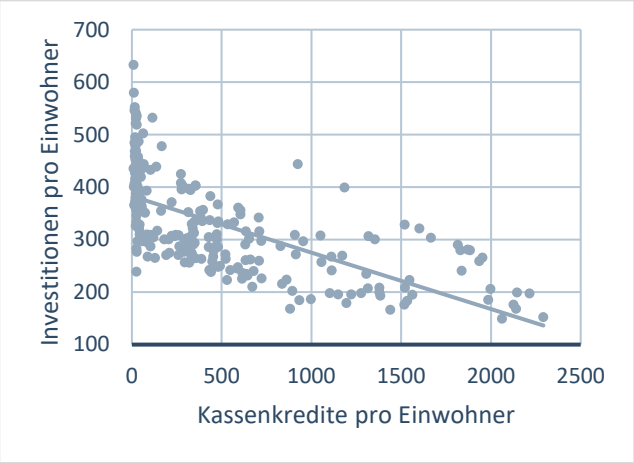
Ein negativer Zusammenhang zeigt sich auch zwischen den Sozialausgaben und den Investitionsausgaben im rechten Teil der Abbildung. Dies verdeutlicht, wie hohe Sozialausgaben eine geringe Investitionstätigkeit nach sich ziehen. Wie der untere Teil der Abbildung zeigt, geht mit hohen Sozialausgaben auch wiederum ein höherer Bestand an Kassenkrediten einher.

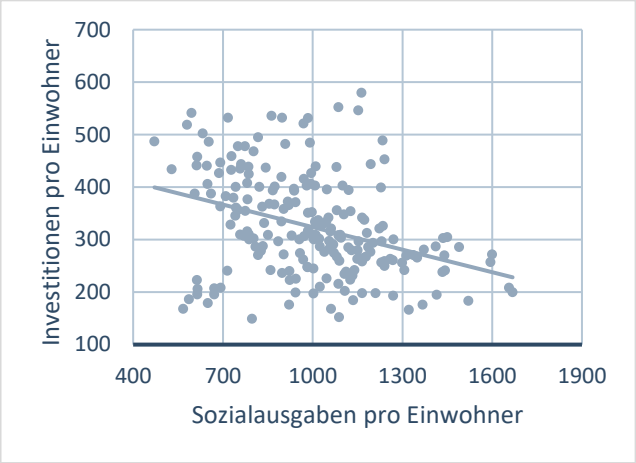
Dieser grobe Einblick in mögliche Zusammenhänge wird im folgenden Kapitel mithilfe einer quantitativen und ökonometrischen Auswertung präzisiert. Hierzu wird die kommunale Ebene von NRW genauer untersucht.

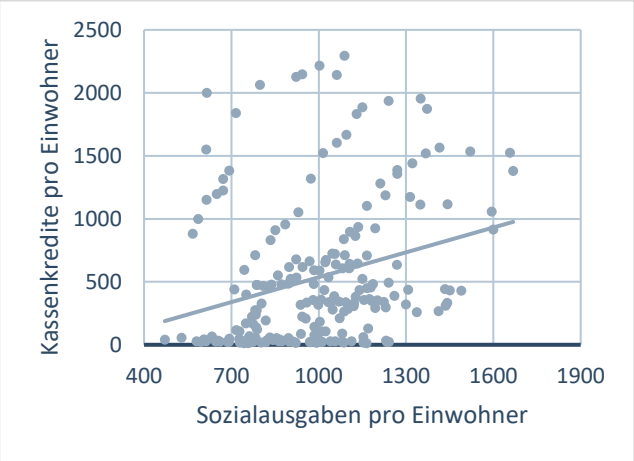
[8] Vergleiche hierzu Beznoska/Kauder (2019).

Abbildung 2-4: Kassenkredite, Investitions- und Sozialausgaben der Kommunen

In Euro je Einwohner und Preisen von 2019







Durchgezogene Linie: Einfache lineare Regression.

Quellen: INKAR, 2019; Statistisches Bundesamt, 1995-2009, 1995-2018, 2002-2010, 2010-2018, 2011-2017, 2018, 2020a, 2020b; eigene Berechnungen

3 Ursachenanalyse der Schieflagen kommunaler Finanzen am Beispiel Nordrhein-Westfalens

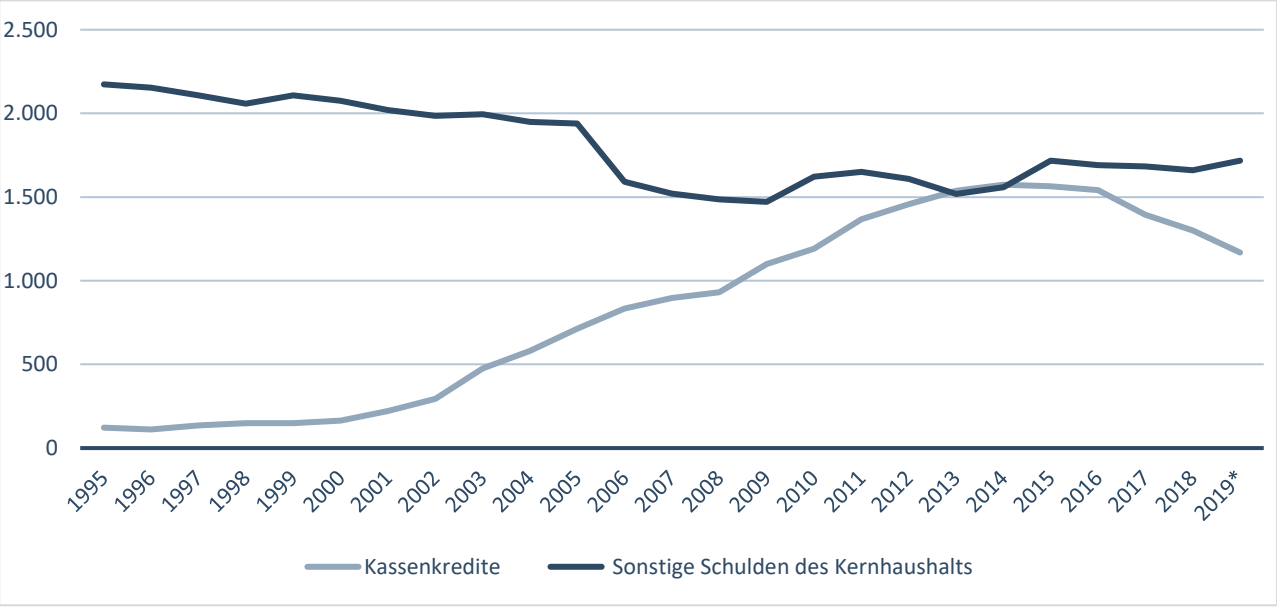
Symptomatisch für die haushalterische Situation hoch verschuldeter Kommunen ist die Lage in einigen Regionen in NRW. Die mittlerweile Jahrzehnte andauernde finanzielle Fehlentwicklung vieler Gemeinden und kreisfreier Städte machte sich auch hier am Schuldenstand der Kassenkredite am deutlichsten bemerkbar. Diese wurden exzessiv zum Ausgleich der Finanzierungsdefizite genutzt und sind im Prinzip das Ergebnis grundlegender Probleme in den öffentlichen Haushalten.

3.1 Verschuldungssituation

Wie bereits in Kapitel 2.1 diskutiert, liegen die Kommunen in NRW nicht nur beim Schuldenstand je Einwohner in Kassenkrediten, sondern auch bei den sonstigen langläufigeren Wertpapier- und Investitionskrediten deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer. In Abbildung 3-1 ist die zeitliche Entwicklung der Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte real – also unter Berücksichtigung der Inflation – und in Euro je Einwohner ausgewiesen.

Abbildung 3-1: Entwicklung der kommunalen Schulden in NRW

In Euro je Einwohner und Preisen von 2019, nur Kernhaushalte



Anmerkung: Angaben für 2019 vorläufig; preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex (Statistisches Bundesamt, 2020a).

Quellen: Statistisches Bundesamt, 1995-2018, 2019b, 2019c, 2020c; eigene Berechnungen

Erkennbar sind deutlich unterschiedliche Trends bei Kassenkrediten und sonstigen Schulden. Während die sonstigen Kredite je Einwohner im Zeitraum tendenziell gesunken sind und seit dem Jahr 2006 relativ konstant liegen, erfolgte bei den Kassenkrediten zwischen Ende der 1990er Jahre und dem Höhepunkt im Jahr 2014 ein steiler Anstieg. Zwar kam es zwischen den Jahren 2006 und 2008 zwischenzeitlich zu einer leichten Abschwächung des Anstiegs, nach der Finanzkrise 2008/2009 nahm die Verschuldung jedoch wieder stärker zu. Erst in der Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs Mitte der 2010er Jahre bis 2019, in der die öffentlichen Haushalte durchgängig Finanzierungsüberschüsse erzielten, sank auch das Volumen der Kassenkredite wieder etwas, allerdings immer noch verharrend auf hohem Niveau.

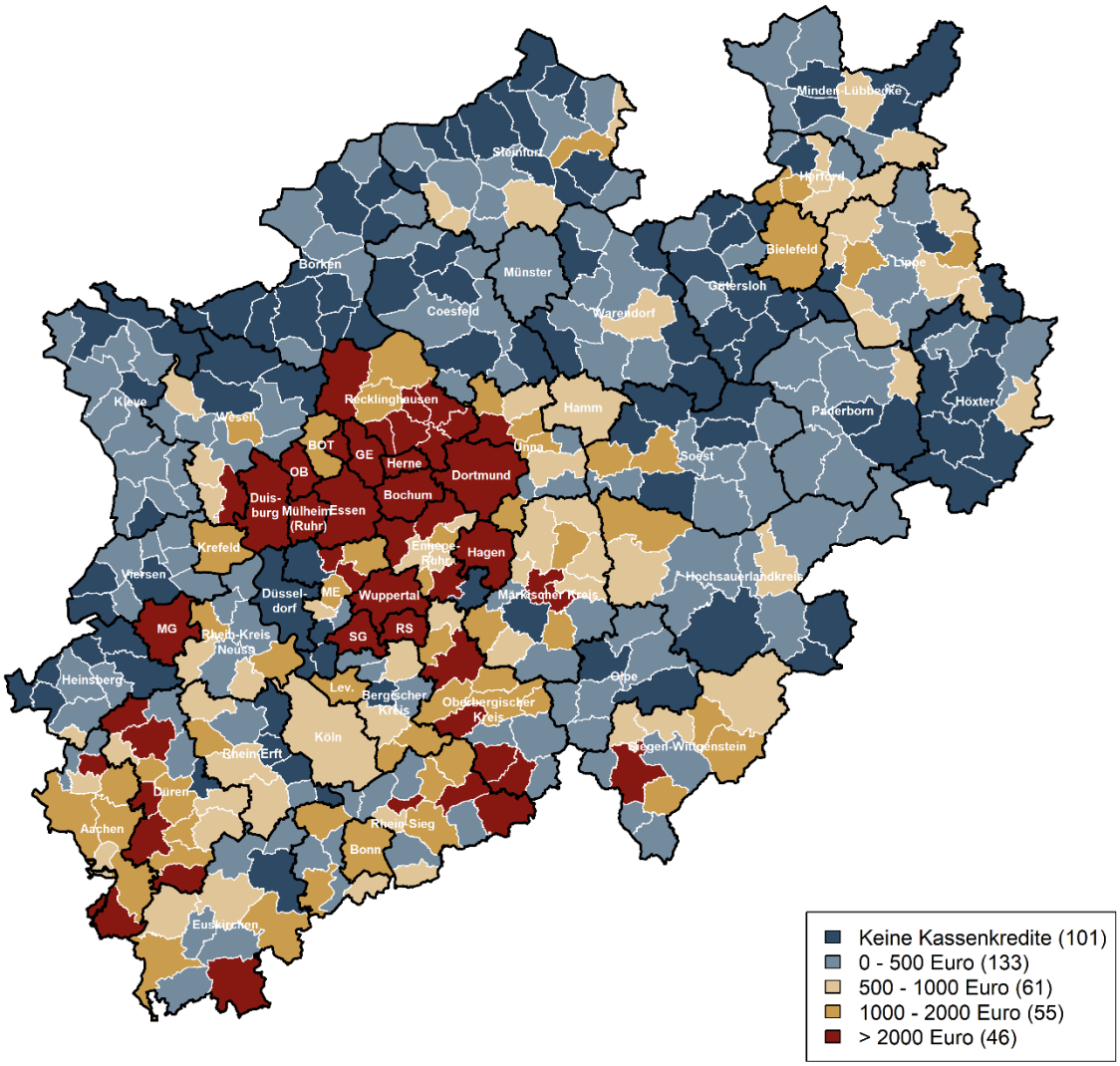
Die ungewöhnlich starke Expansion der Kassenkredite betraf jedoch nicht alle Kommunen in NRW gleichermaßen. Tatsächlich gibt es große Unterschiede der kommunalen Verschuldungssituation innerhalb des Landes. Auch der allgemeine Rückgang der Kassenkredite im Aggregat nach 2014 erfolgte nicht symmetrisch über alle Kommunen. Entsprechend ist die Heterogenität am aktuellen Rand sehr hoch (Abbildung 3-2).

Die regionale Analyse zeigt, dass die sehr hoch verschuldeten Kommunen vor allem kreisfreie Städte im Ruhrgebiet sind. Allerdings finden sich auch in den Randgebieten des Ruhrgebiets, im Bergischen Land und in der Eifel hoch verschuldete Gemeinden und Städte. In der zweithöchsten Kategorie ab einem Schuldenstand von 1.000 Euro je Einwohner befinden sich auch die Städte Aachen und Bonn, Teile des Rhein-Sieg-Kreises sowie teilweise auch Kommunen des Siegen-Wittgenstein-Kreises. Kreise mit Gemeinden, die nur einen niedrigen Schuldenstand unter 500 Euro je Einwohner oder gar keine Kassenkredite haben, sind vor allem am Niederrhein, im Münsterland und in Ostwestfalen zu finden (beispielsweise die Kreise Heinsberg, Kleve, Borken, Steinfurt, Höxter, Gütersloh oder Paderborn). Jedoch kann es auch innerhalb von Landkreisen sehr unterschiedliche Kommunen geben. Beispielsweise gibt es in den Kreisen Euskirchen und Rhein-Erft sowohl hoch verschuldete als auch kassenkreditfreie Kommunen. Deutlich wird in Abbildung 3-2, dass die Schuldenhöhe und die Bevölkerungsdichte stark korreliert sind.

Aus der höchsten Kategorie mit Schuldenständen der Kassenkredite über 2.000 Euro je Einwohner lässt sich noch nicht das gesamte Ausmaß der Verschuldung abschätzen. Tatsächlich reicht die Bandbreite bis zu einer Verschuldung von 7.500 Euro je Einwohner im Jahr 2018 (Oberhausen). Insgesamt gab es acht kreisfreie Städte und sechs Gemeinden mit einem Schuldenstand über 3.000 Euro je Einwohner.

Abbildung 3-2: Kommunale Verschuldung in Kassenkrediten in NRW

In Euro je Einwohner am 31.12.2018



Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; eigene Berechnungen

Neben den Kassenkrediten ist auch die Verschuldung in sonstigen Krediten sehr heterogen verteilt. Die Bewertung der Schuldenhöhe ist jedoch im Gegensatz zu ersteren schwieriger, da zum Beispiel einem Investitionskredit auch ein Investitionsobjekt entgegensteht und somit zuerst Sinnhaftigkeit und Finanzierungsbedingungen dieses Objekts untersucht werden müssten. Allerdings gibt es auch hier statistische Auffälligkeiten. Neben Kommunen, die sowohl hohe Schulden in Kassenkrediten als auch in sonstigen Krediten aufweisen, gibt es auch Kommunen, die zwar keine oder nur moderate Kassenkredite aufgenommen haben, aber zu den am höchsten verschuldeten Kommunen in sonstigen Krediten gehören. Hierzu zählt zum Beispiel die Stadt Hürth, die keine Kassenkredite ausweist, aber einen sonstigen Schuldenstand von 3.660 Euro je Einwohner hat. Beide Schuldenarten gehen allerdings oft miteinander einher (Korrelationskoeffizient von 0,34 im Jahr 2018). Ein besonderer Fall ist die Stadt Siegburg, die eine recht hohe

Verschuldung in Kassenkrediten von 2.170 Euro je Einwohner hat und in sonstigen Krediten mit großem Abstand den Spitzenwert aller Kommunen ausweist mit 8.815 Euro je Einwohner.

3.2 Unterschiede in strukturellen Parametern der kommunalen Haushalte

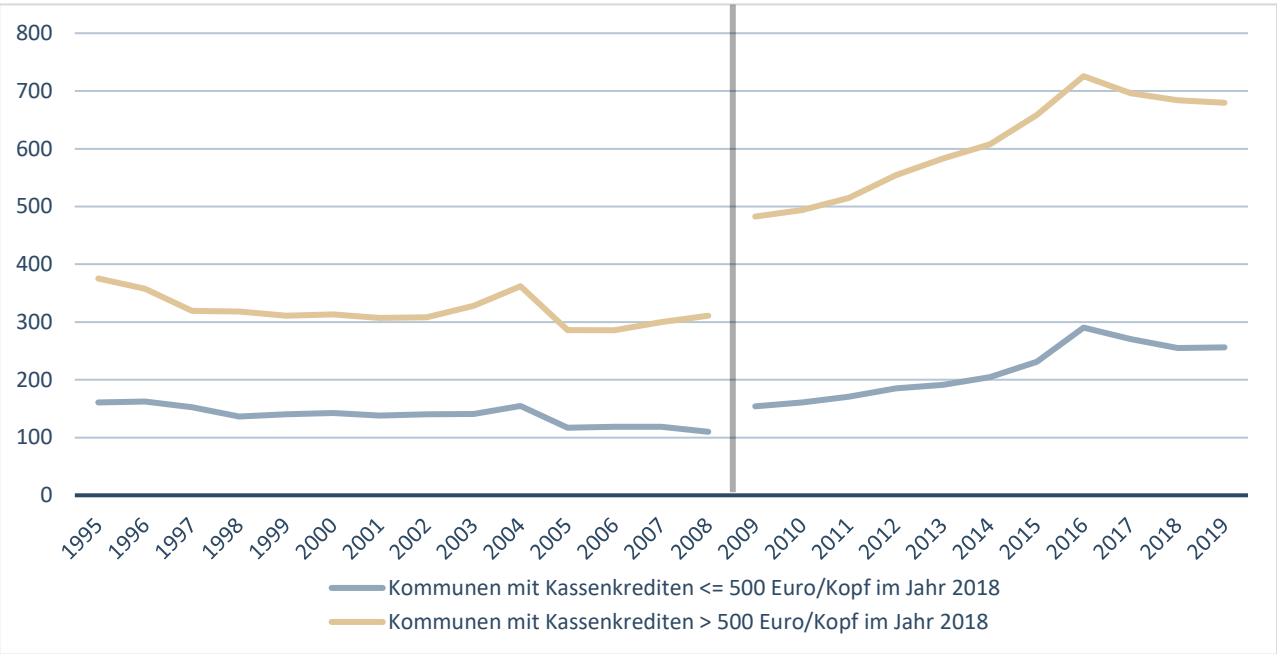
Um den Ursachen der unterschiedlichen Schuldensituation in NRW nachzugehen, werden die Kommunen in zwei Gruppen anhand des aktuellen Schuldenstands der Kassenkredite aufgeteilt. Anschließend werden die Zeitreihen wichtiger Einnahmen- und Ausgabenkategorien für beide Gruppen miteinander verglichen. Als Cut-Off-Punkt zwischen beiden Gruppen wird eine Verschuldung in Kassenkrediten von 500 Euro je Einwohner gewählt. Eine Verschuldung unterhalb dieser Grenze wird aus statistischen Gründen als noch nicht problematisch angesehen. Der Grund ist, dass es selbst einige hoch verschuldete Kommunen in den letzten Jahren geschafft haben, durch das Zusammenspiel von konjunkturell bedingt gutlaufenden Einnahmen, Sparmaßnahmen und Unterstützungsleistungen von Land und finanzstarken Kommunen im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen mehrere 100 Euro je Einwohner pro Jahr zu tilgen. So schafften zum Beispiel neun Städte zwischen 2015 und 2018 Kassenkredite von mindestens 200 Euro pro Jahr zu tilgen. Die Stadt Porta Westfalica schaffte es sogar, fast 1.000 Euro je Einwohner innerhalb der drei Jahre zu tilgen. Ausgehend von diesen Erfahrungswerten wird davon ausgegangen, dass ein Schuldenstand unter 500 Euro je Einwohner in maximal drei guten fiskalischen Jahren mit Haushaltsdisziplin auf null zurückführbar ist und diese Kommunen somit nicht überschuldet sind. In der Studie Beznoska/Hentze (2019), in der ein Entschuldungsprogramm für die Kommunen in NRW vorgeschlagen wird, werden nur Kommunen mit einem Schuldenstand von mindestens 750 Euro je Einwohner in das Entschuldungsprogramm aufgenommen. Hierbei wird angenommen, dass selbst dieser höhere Schuldenstand noch eigenständig von den betroffenen Kommunen zurückgeführt werden kann. Insgesamt repräsentieren die Kommunen in der Gruppe der niedrig verschuldeten im Schnitt über alle Jahre etwa 7 Millionen Einwohner, während die hoch verschuldeten für 10,9 Millionen Einwohner stehen. In den letzten zehn Jahren ab 2007 sinkt die Einwohnerzahl in den niedrig verschuldeten Kommunen tendenziell, während diese in den hoch verschuldeten ansteigt.

Zunächst werden die Sozialtransferausgaben für beide Gruppen für den Zeitraum von 1995 bis 2019 untersucht (Abbildung 3-3, obere Grafik). Eine generelle Einschränkung der Vergleichbarkeit der Daten über diesen Zeitraum ergibt sich daraus, dass Zuständigkeiten für einzelne Sozialausgabenkategorien zwischen Kommunen, Landkreisen und Landschaftsverbänden wechseln und sich auch der Leistungskatalog stetig verändert. Hinzu kommt der im Jahr 2009 erfolgte Systembruch der Umstellung des Rechnungswesens der kommunalen Haushalte von Kameralistik auf Doppik, der vor allem die statistische Definition der Ausgabenkategorie „Sozialausgaben“ betrifft. Diese heißt seit 2009 „Sozialtransferausgaben“ und ist offensichtlich weiter gefasst, als es die „Sozialausgaben“ bis 2008 waren. Daher werden beide Zeiträume separat voneinander betrachtet.

Abbildung 3-3: Kommunale Sozialausgaben und Steuereinnahmen in NRW

Sozialtransferausgaben

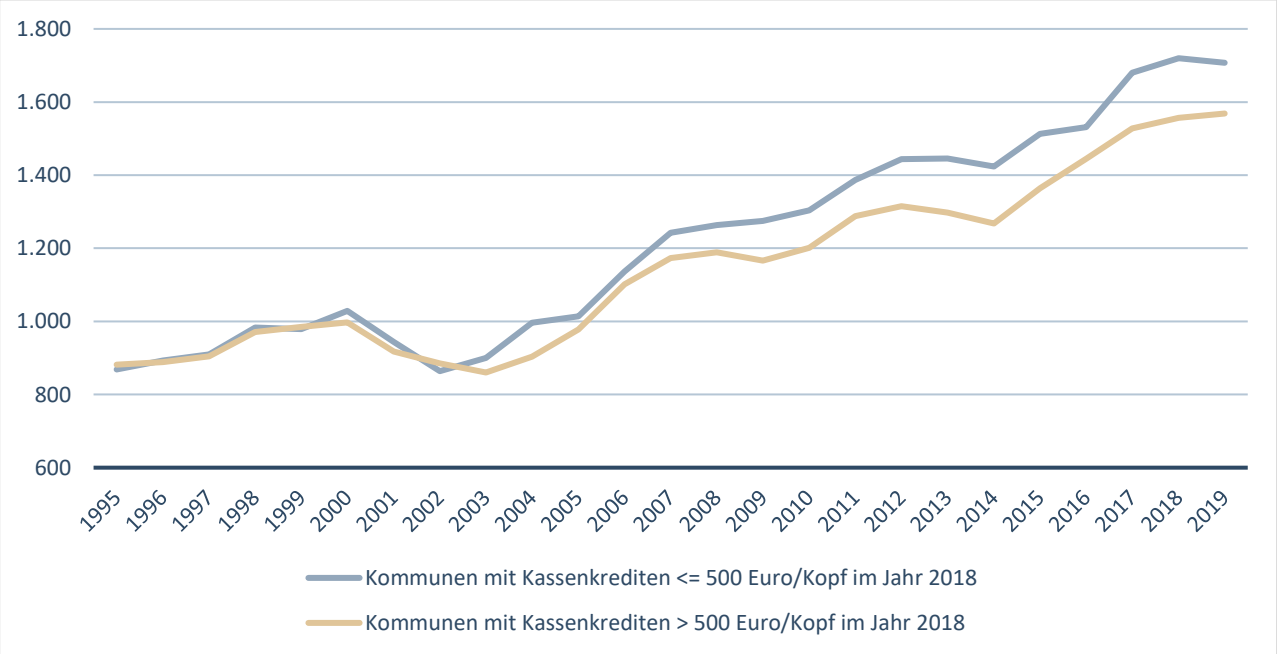
In Euro je Einwohner und Preisen von 2019



Anmerkung: Die Abgrenzung der Sozialtransferausgaben durch das Statistische Landesamt NRW unterscheidet sich ab dem Jahr 2009, in dem die Kommunen ihr Rechnungswesen von Kameralistik auf Doppik umgestellt haben.

Steuereinnahmen

In Euro je Einwohner und Preisen von 2019



Anmerkung: Preisbereinigt mit dem Deflator für Staatskonsumausgaben (Statistisches Bundesamt, 2020b).

Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; eigene Berechnungen

Während die preisbereinigten Sozialausgaben je Einwohner im ersten Zeitraum zwischen 1995 und 2008 für beide betrachteten Gruppen eher stagnieren, ist auffällig, dass es einen deutlichen Niveauunterschied gibt, der über den ganzen Zeitraum bestehen bleibt. Die Sozialausgaben der heute hoch verschuldeten Kommunen schwanken zwischen etwa 300 und 400 Euro je Einwohner, gleichzeitig liegen diese bei den niedrig verschuldeten Kommunen immer deutlich unter 200 Euro und im Jahr 2008 nur noch bei 110 Euro.

Der zweite Zeitabschnitt zwischen 2009 und 2019 startet für beide Gruppen auf höherem Niveau, allerdings ist der Sprung für die hoch verschuldeten Kommunen deutlich höher. Hierbei ist nicht klar, inwiefern die Finanzkrise 2008/2009 eine Rolle spielt, da sich, wie bereits oben beschrieben, auch die Definition der Sozialausgaben ändert. Insbesondere für die hoch verschuldeten Kommunen nehmen die Ausgaben eine sehr hohe Dynamik auf, sodass sie von unter 500 Euro je Einwohner bis 2016 auf über 700 Euro ansteigen. Damit vergrößert sich auch der Abstand zu den niedrig verschuldeten Kommunen, deren Ausgaben nur von 150 Euro auf knapp unter 300 Euro steigen. Bemerkenswert ist der Anstieg allerdings für beide Gruppen, da der Tiefpunkt des aggregierten kommunalen Finanzierungsdefizits in NRW 2009 erreicht ist und es anschließend wieder (langsam) konjunkturell aufwärts geht. Eine Erklärung für den starken erneuten Anstieg der Sozialausgaben 2015/2016 geben sicherlich die Mehraufwendungen im Zuge der Flüchtlingsaufnahme.

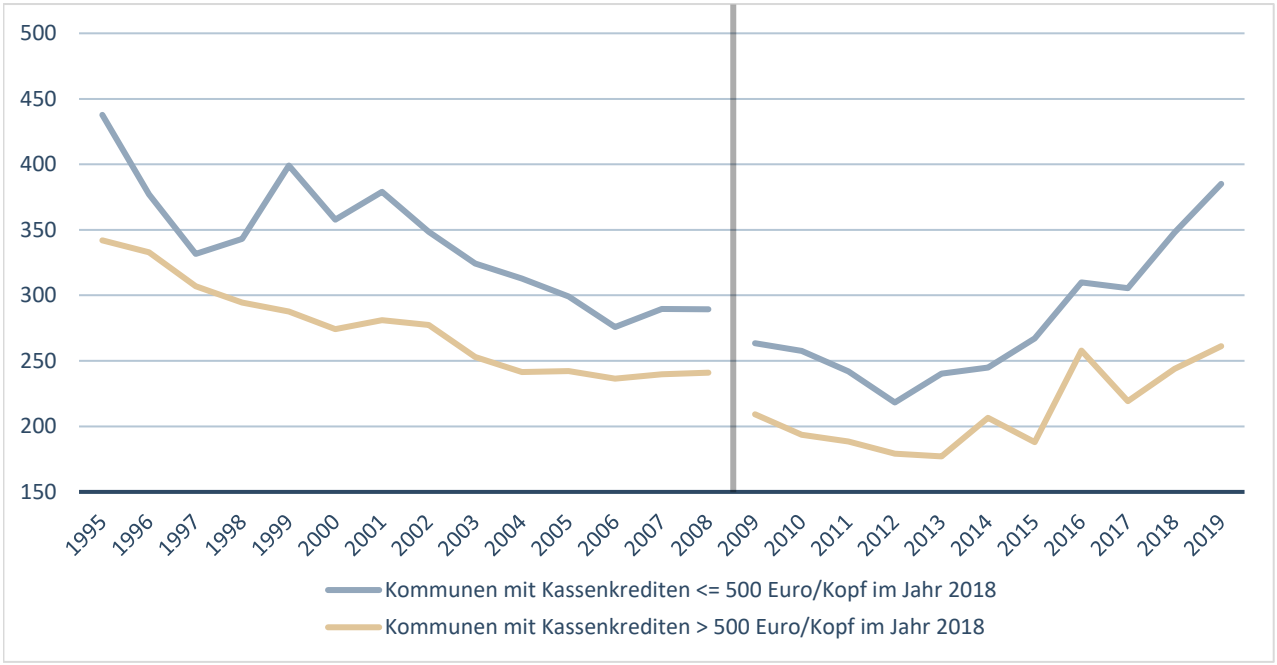
Ein Blick auf die Steuereinnahmen beider Gruppen verdeutlicht weitere Unterschiede auf der Einnahmenseite (Abbildung 3-3, untere Grafik). Während die Steuereinnahmen je Einwohner bis zum Jahr 2003 noch relativ gleichläufig sind, liegen in den Folgejahren die Einnahmen der niedrig verschuldeten Kommunen konstant über denen der hoch verschuldeten. Nach 2007 nimmt der Abstand weiter zu und erreicht einen Höhepunkt im Jahr 2014, in dem die Steuereinnahmen der niedrig verschuldeten Kommunen über 150 Euro je Einwohner höher liegen als die der hoch verschuldeten. Gerade die Entwicklung in den Jahren 2008 und 2009, in denen es auch noch keine auffälligen Änderungen bei den Hebesätzen der Realsteuern gab (diese erfolgten erst ab 2010), lässt darauf schließen, dass die heute hoch verschuldeten Kommunen stärker von den Auswirkungen der Finanzkrise betroffen waren.

Eine wichtige Variable zur Beurteilung der kommunalen Handlungsfähigkeit sind die Investitionsausgaben. Diese sind zukunftswirksame Ausgaben, die also meist keinen sofortigen Nutzen haben, aber meistens die langfristige Lebensqualität der Bürger und/oder die Standortattraktivität für Unternehmen betreffen. Der Vergleich zwischen hoch und niedrig verschuldeten Kommunen zeigt wiederum große Unterschiede (Abbildung 3-4, obere Grafik). Zunächst ist auffällig, dass die realen Investitionen je Einwohner für beide Gruppen zwischen 1995 und 2013 fallen. Dies ist konsistent mit dem deutschlandweiten Trend fallender kommunaler Investitionen in dem Zeitraum (vgl. Kapitel 2.2). Dennoch liegen die Investitionen der niedrig verschuldeten Kommunen dauerhaft über denen der hoch verschuldeten. Auch der Anstieg ab 2013 erfolgt für erstere Gruppe deutlich stärker, sodass die Kluft zwischen beiden Gruppen am aktuellen Rand größer wird. Im Jahr 2019 liegen die Investitionen je Einwohner in niedrig verschuldeten Kommunen um mehr als 100 Euro höher.

Abbildung 3-4: Kommunale Investitions- und Personalausgaben in NRW

Investitionsausgaben

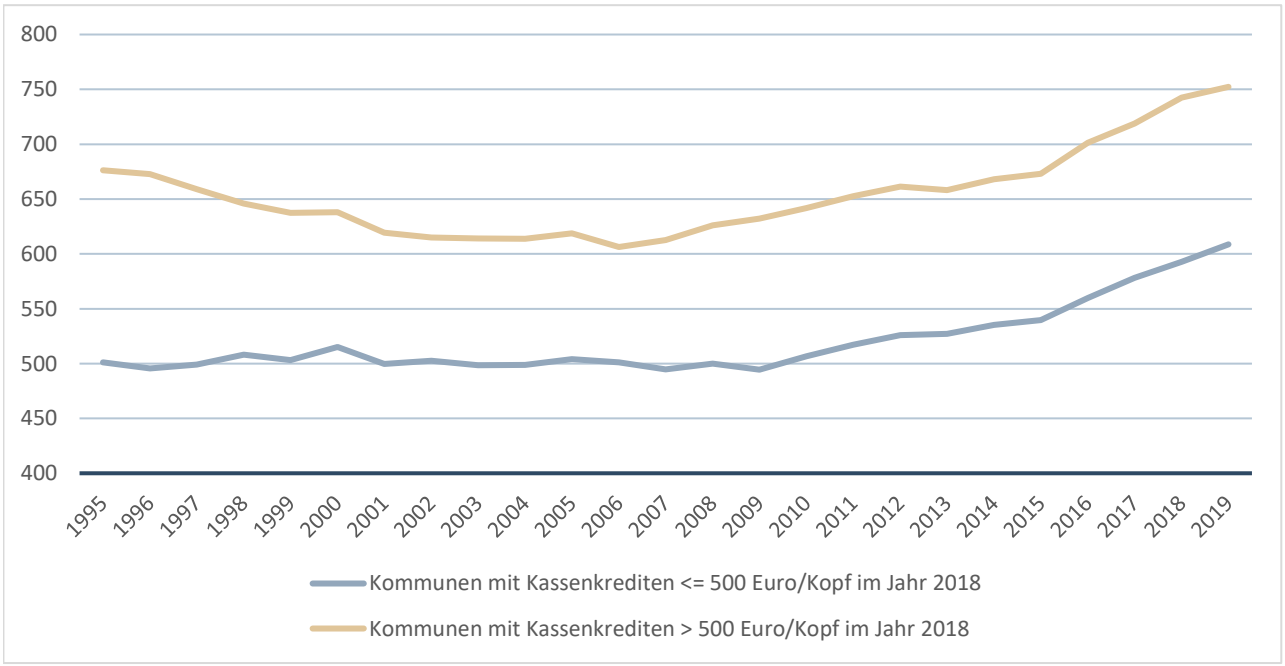
In Euro je Einwohner und Preisen von 2019



Anmerkung: Die Abgrenzung der Investitionsausgaben durch das Statistische Landesamt NRW unterscheidet sich ab dem Jahr 2009, in dem die Kommunen ihr Rechnungswesen von Kameralistik auf Doppik umgestellt haben.

Personalausgaben

In Euro je Einwohner und Preisen von 2019



Anmerkung: Preisbereinigt mit dem Deflator für Staatskonsumausgaben (Statistisches Bundesamt, 2020b).

Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; eigene Berechnungen

Ein möglicher Indikator für Verwaltungseffizienz der Kommunen sind die Personalausgaben je Einwohner. Ein Vergleich beider Gruppen deutet auch hier auf strukturelle Unterschiede hin (Abbildung 3-4, untere Grafik). Wobei die Personalausgaben auch abhängig von der Struktur der zu bewältigenden Aufgaben sein dürften. So werden etwa Prüfung und Bewilligung von Anträgen zum Beispiel auf Leistungen der Grundsicherung oder des Wohngelds sehr personalintensiv organisiert. Die niedrig verschuldeten Kommunen haben durchweg deutlich niedrigere Personalausgaben. Auffällig ist hierbei, dass die hoch verschuldeten Kommunen im Jahr 1995 von einem sehr hohen Niveau kommen, das sie in den folgenden Jahren etwas reduzieren können. In dieser Zeit sinkt auch der Abstand beider Gruppen. Ab dem Jahr 2007 erfolgt allerdings eine Trendwende, die dazu führt, dass auch der Abstand wieder wächst. Im Jahr 2019 haben die niedrig verschuldeten Kommunen im Schnitt fast 150 Euro niedrigere Personalausgaben je Einwohner. Ein ähnliches Ergebnis ergibt sich auch bei den laufenden Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen (Sachaufwand), bei denen die hoch verschuldeten Kommunen durchgängig ein höheres Niveau je Einwohner aufweisen.

3.3 Panelanalyse der Investitionsausgaben und der Verschuldung

Die bisherigen deskriptiven Ergebnisse zeigen, dass die hoch verschuldeten Kommunen tendenziell höhere Sozialausgaben zu stemmen haben, niedrigere Steuereinnahmen erzielen, weniger investieren und eine teurere Verwaltung haben als niedrig verschuldete Kommunen. Zwei Fragen scheinen hierbei von besonderer Bedeutung:

1. Welches sind die Hauptdeterminanten der Verschuldungssituation der hoch verschuldeten Kommunen?

2. Welche kommunalen Zahlungsströme haben den größten Einfluss auf die Höhe der Investitionsausgaben?

Die zweite Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund der seit Mitte der 1990er Jahre aufkommenden kommunalen Investitionsschwäche (vgl. Kapitel 2.2) und soll wegen ihres grundsätzlicheren Charakters im Folgenden zuerst untersucht werden. In einem dynamischen kommunalen Ausgabenmodell werden dazu die Einflussfaktoren der Investitionsausgaben quantifiziert.

Das Modell basiert auf den Daten der Kommunaldatenbank des Statistischen Landesamts NRW (IT.NRW). Diese wurden für die Jahre 1995 bis 2019 abgerufen und ermöglichen die Bildung eines Panels. Zusätzlich sind die Kreisverwaltungen berücksichtigt, da diese auch in relevantem Ausmaß Investitionen finanzieren. Wegen einiger fehlender Werte in den Jahren 2007 und 2008, außerdem der Umstellung des Rechnungswesens der Kommunen von Kameralistik auf Doppik im Jahr 2009, die auch das statistische Erhebungskonzept beeinflusst und wegen der Neuabgrenzung einiger Kommunen im selben Jahr (Städteregion Aachen) wird das Panel in zwei Abschnitte geteilt: Der erste Abschnitt beinhaltet die Jahre 1995 bis 2006 und der zweite Abschnitt 2010 bis 2019. Um die Zustandsabhängigkeit der Investitionsausgaben zu berücksichtigen, das heißt, dass der Wert in der Periode t von der Realisation der Investitionsausgaben in der

vorherigen Periode t-1 abhängen kann, soll folgendes dynamisches, kommunales Ausgabenmodell mit autoregressivem Prozess erster Ordnung mit den Daten geschätzt werden:

$$y_{it} = \rho y_{it-1} + \beta_1 m_{it} + \beta_3 s_{it} + \beta_4 p_{it} + \beta_5 a_{it} + \sum \beta_x x_{it} + u_i + \varepsilon_{it}$$

Hierbei sind y_{it} die Investitionsausgaben von Kommune i im Zeitpunkt t, m sind die Bruttoeinnahmen der Kommune und bilden somit das Budget, s sind die Sozialtransferausgaben, p die Personalausgaben und a die sonstigen Sachaufwendungen. Alle monetären Variablen sind preisbereinigt und je Einwohner definiert. Zusätzlich sind Zeitdummies, die Einwohnerzahl und zeitkonstante fixe Effekte u_i für jede Kommune und jede Kreisverwaltung berücksichtigt. Der verzögerte Term y_{it-1} ist mit den zeitkonstanten fixen Effekten korreliert, somit würde das in dieser Form geschätzte Modell zu inkonsistenten Parametern führen. In der Literatur werden daher alternative Schätzverfahren für dynamische Panelmodelle empfohlen. Das auf der Arbeit von Arellano/Bond (1991) basierende und von Blundell/Bond (1998) weiter entwickelte Schätzverfahren „System GMM“ kommt hier zum Einsatz.[9] Räumliche Korrelationsstrukturen zwischen benachbarten Kommunen werden in dem Modell vernachlässigt, allerdings werden robuste Standardfehler geschätzt, um deren Verzerrung nach unten zu vermeiden.

Tabelle 3-1: Schätzergebnisse – Investitionsausgaben der Kommunen in NRW

Monetäre Werte sind preisbereinigt und in Euro je Einwohner

	1995-2006	2010-2019
Investitionsausgaben t-1	0,490*** (0,090)	0,754*** (0,098)
Bruttoeinnahmen	0,143*** (0,040)	0,143*** (0,037)
Sozialtransferzahlungen	-0,181** (0,083)	-0,374*** (0,109)
Ausgaben für Personal	-0,191** (0,086)	-0,211* (0,121)
Laufender Sachaufwand	-0,098* (0,053)	0,116 (0,141)
Städte/Gemeinden/Kreisverwaltungen	427	427
T	11	9
N	4.697	3.843
Anzahl verzögerter Instrumente	143	81

Anmerkung: „System GMM“-Schätzung mit Zeitdummies, Bevölkerungszahl und Bevölkerungszahl zum Quadrat; robuste Standardfehler in Klammern; * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; eigene Berechnungen

[9] Die Grundidee des „System GMM“-Schätzers ist, dass die Differenzen der vergangenen Werte von y_it nicht mit dem Fehlerterm korreliert sind und daher als Instrumente für y_it verwendet werden können. Da die zeitgleichen Werte der übrigen Ausgabenkategorien auch endogen zu den Investitionsausgaben sein könnten, werden für diese Variablen ebenfalls verzögerte Differenzen als Instrumente verwendet.

Die Ergebnisse für den ersten Zeitraum von 1995 bis 2006 zeigen, dass alle Koeffizienten das erwartete Vorzeichen haben: Höhere Einnahmen erhöhen die Investitionen, während höhere sonstige Ausgaben Investitionen reduzieren (Tabelle 3-1). Der AR(1)-Koeffizient ist signifikant mit einem Wert von 0,49, das heißt, dass Investitionsausgaben in einem Jahr einen nachwirkenden positiven Effekt auf die Höhe der Investitionsausgaben im folgenden Jahr haben. Eine permanente Erhöhung der Bruttoeinnahmen je Einwohner um 1 Euro erhöht somit die Investitionsausgaben langfristig *ceteris paribus* um etwa 0,28 Euro.[10] Hingegen senkt 1 Euro höherer Sozialtransferausgaben die Investitionsausgaben kurzfristig um 0,18 Euro. Bei einer permanenten Erhöhung der Sozialtransferausgaben um 1 Euro sinken die Investitionen um 0,35 Euro. Hierbei bestätigt sich die substitutionale Beziehung der Investitionen zu allen drei modellierten Ausgabenkategorien. Der Effekt für eine permanente Erhöhung der Personalausgaben ist noch minimal höher mit 0,37 Euro, während der Koeffizient für den laufenden Sachaufwand zwar auch signifikant auf dem 10-Prozent-Niveau ist, aber den im Vergleich geringsten Effekt hat.

Im zweiten Zeitraum von 2010 bis 2019 ergibt sich ein nahezu identischer kurzfristiger Effekt der Bruttoeinnahmen auf die Investitionen. Hingegen liegt der AR(1)-Koeffizient deutlich höher. Das heißt, die Persistenz der Investitionen und die langfristigen Auswirkungen von Veränderungen der einzelnen Budgetkomponenten sind deutlich stärker als im ersten Zeitraum. Hinzu kommt, dass die Sozialtransferausgaben nun auch kurzfristig einen stärkeren Effekt haben. 1 Euro höhere Sozialtransferausgaben senken die Investitionen unmittelbar um 0,37 Euro. 1 permanenter Euro höhere Sozialtransferausgaben senken die Investitionen langfristig sogar um 1,52 Euro, womit eine überproportionale Verdrängung stattfindet.

Bei den Personalausgaben liegt der kurzfristige Effekt ähnlich hoch wie im ersten Zeitraum bei schwächerer statistischer Signifikanz. Allerdings wird der Einfluss der Personalausgaben in beiden Zeiträumen insignifikant, wenn die Kreisverwaltungen in den Schätzungen unberücksichtigt bleiben (vgl. Tabelle A-1 im Anhang). Dies zeigt, dass die substitutionale Beziehung zwischen Investitionen und Personalausgaben nicht uneingeschränkt gilt. Interessanterweise ist der Effekt für den laufenden Sachaufwand im zweiten Zeitraum auch nicht mehr statistisch nachzuweisen. Obwohl die hohe Einnahmendynamik der kommunalen Haushalte ab Mitte des zweiten Zeitraums neue Handlungsspielräume schuf, blieb die substitutionale Beziehung zwischen den Investitionen und den Sozialtransferausgaben nicht nur erhalten, sondern verstärkte sich sogar.

Die Ergebnisse aus dem Modell der Investitionsausgaben erklären jedoch noch nicht die Unterschiede in der Schuldendynamik der Kommunen. Dies soll nun in einem zweiten Modell untersucht werden. Folgendes Modell wird dazu geschätzt:

$$\Delta S_{it} = \sum \gamma_n m_{nit} + \beta_1 y_{it} + \beta_2 s_{it} + \beta_3 p_{it} + \beta_4 a_{it} + \sum \beta_x x_{it} + u_i + \varepsilon_{it}$$

[10] Eine Spezifikation, in der die Bruttoeinnahmen noch differenzierter in das Modell aufgenommen werden, zeigt, dass vor allem die Steuereinnahmen den Effekt widerspiegeln. Allerdings haben wie zu erwarten die Investitionszulagen als zweckgebundene Einnahme den größten Effekt. Ein Euro erhöht die Investitionen langfristig um deutlich mehr als 1 Euro (signifikant). Die Standardfehler des Modells sind allerdings allgemein recht hoch, daher wird hier nur das verkürzte Modell präsentiert.

Hierbei ist ΔS_{it} die Veränderung des Schuldenstands des Kernhaushalts von Kommune i im Zeitpunkt t (in der ersten Spezifikation der Gesamtschuldenstand und in der zweiten der Schuldenstand der Kassenkredite). Da für die Zeitreihen der Schuldenstände, sowohl des Gesamtschuldenstands als auch der Kassenkredite, die Nullhypothese einer Einheitswurzel nicht verworfen werden kann, wird auf die ersten Differenzen zurückgegriffen.[11] Diese haben eine eigenständige ökonomische Interpretation, denn die Veränderung des Gesamtschuldenstands ist nichts anderes als die Neuverschuldung zum Ausgleich des Kernhaushalts oder die Tilgung. Der Stand der Kassenkredite ist nur ein Teil der Gesamtverschuldung und daher ist die Veränderung als Nutzung dieses speziellen Finanzierungsinstruments zu interpretieren.

Statt die Bruttoeinnahmen m im Aggregat als erklärende Variablen ins Modell zu nehmen, werden hier n Subkategorien verwendet, um differenzierte Effekte der Einnahmequellen zuzulassen. Hierzu zählen zum Beispiel die Steuereinnahmen und erhaltene Zuweisungen. Alle monetären Variablen sind preisbereinigt und je Einwohner definiert. Da wichtige Ausgabenvariablen aufgrund des Systembruchs im Jahr 2009 nicht definitionsgleich über den gesamten Zeitraum verfügbar sind, in den Jahren 2007 und 2008 außerdem Daten fehlen und die Schuldendaten erst ab 2000 vorliegen, wird nur der zweite Zeitraum für die Schätzungen verwendet, in dem Schuldendaten für die Jahre von 2009 bis 2018 vorliegen.[12] Durch Bildung der ersten Differenz der Schulden entfällt das Jahr 2009 jedoch als Datenpunkt. Die Kreisverwaltungen werden in diesem Modell ausgeschlossen, obwohl diese auch beachtliche Bestände an Krediten und teilweise auch Kassenkrediten aufweisen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Entscheidungsprozesse in den Kreisverwaltungen Schulden aufzunehmen, deutlich abweichen von denen in den Städten und Gemeinden.[13]

Die Ergebnisse hinsichtlich der Gesamtverschuldung zeigen für die Einnahmen- und Ausgabenkategorien prinzipiell die erwarteten Vorzeichen (Tabelle 3-2). Die Investitionszuweisungen bilden eine Ausnahme, allerdings ist der Koeffizient nicht signifikant. Ebenfalls keinen signifikanten Einfluss auf die Veränderung des Schuldenstands haben Gebühreneinnahmen und Personalausgaben. Den stärksten negativen Effekt auf die Schulden haben Kostenerstattungen und allgemeine Zuweisungen des Landes, während höhere Steuereinnahmen einen etwas geringeren, aber dennoch signifikanten Effekt haben. Dies kann dem Umstand geschuldet sein, dass für die hoch verschuldeten Kommunen mittlerweile Erstattungen und Zuweisungen deutlich relevantere Finanzierungsquellen darstellen als für die niedrig verschuldeten. Wenn die Steuereinnahmen bereits zur Finanzierung der Pflichtausgaben ausgeschöpft sind, könnte dies erklären, dass über Erstattungen und Zuweisungen deutlich freier verfügt werden kann und sich somit auch der Spielraum zum Schuldenabbau ergibt.

[11] Die Nullhypothese über eine Einheitswurzel in den Daten unter Berücksichtigung der fixen Effekte und eines linearen Zeittrends kann nach Harris/Tzavalis (1999) für beide Zeitreihen nicht verworfen werden. Die verzögerten Differenzen des Schuldenstands sind in dem Modell quantitativ klein und nur schwach signifikant, sodass diese nicht als erklärende Variablen aufgenommen werden.

[12] In einem ähnlichen Ansatz mit Gemeindepaneldaten untersuchten Borck et al. (2015) die kommunale Verschuldung für NRW und Bayern. In einem Spatial-Durbin-Modell mit räumlicher Korrelation wird dabei der Zeitraum von 1999 bis 2006 betrachtet.

[13] In der Tabelle A-2 im Anhang sind die Ergebnisse der Schätzungen einschließlich Kreisverwaltungen zu finden. Diese variieren nicht stark von den hier präsentierten.

Tabelle 3-2: Schätzergebnisse – Verschuldung der Kommunen in NRW

Monetäre Werte sind preisbereinigt und in Euro je Einwohner, Zeitraum der Daten 2009 bis 2018, nur Kernhaushalte

	Gesamtverschuldung	Nur Kassenkredite
Steuereinnahmen	-0,188*** (0,031)	-0,106*** (0,026)
Allgemeine Zuweisungen	-0,368*** (0,055)	-0,290*** (0,053)
Gebühren	-0,046 (0,102)	-0,087 (0,088)
Kostenerstattungen	-0,467*** (0,124)	-0,524*** (0,123)
Investitionszuweisungen	0,069 (0,236)	0,217 (0,176)
Sozialtransferzahlungen	0,414*** (0,136)	0,288** (0,136)
Investitionsausgaben	0,470*** (0,069)	0,206*** (0,046)
Ausgaben für Personal	0,139 (0,124)	0,173 (0,113)
Laufender Sachaufwand	0,427*** (0,120)	0,456*** (0,108)
Städte/Gemeinden	396	396
T	9	9
N	3.564	3.564
Anzahl verzögerter Instrumente	272	272

Anmerkung: „System GMM"-Schätzung mit Zeitdummies, Bevölkerungszahl und Bevölkerungszahl zum Quadrat; robuste Standardfehler in Klammern; * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; eigene Berechnungen

Bei den Ausgabenkategorien können Investitionen und Sozialtransferzahlungen die Schulden signifikant erhöhen. Da die beiden Ausgaben nicht nur quantitativ bedeutsam sind, sondern auch miteinander, wie gezeigt, in hoher substitutionaler Beziehung stehen, ist dieser Trade-off als ausschlaggebend einzuordnen. Die Personalausgaben, die zwar auch substitutional zu den Investitionen waren, sind hingegen nicht die entscheidenden Ausgaben in Bezug auf die Verschuldung. Der laufende Sachaufwand scheint jedoch ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Verschuldung zu spielen. Eine Erhöhung dieser Ausgaben um 1 Euro erhöht die Schulden *ceteris paribus* im Schnitt um 0,43 Euro.

Im Modell, in dem die Veränderung der Kassenkredite analysiert wird, haben die Effekte dieselben Vorzeichen wie im Modell der Gesamtverschuldung, allerdings ist die Größenordnung des Einflusses für die meisten signifikanten Einnahmen- und Ausgabenkategorien kleiner. Ausnahmen bilden die Kostenerstattungen auf der Einnahmenseite und der laufende Sachaufwand auf der Ausgabenseite, die in etwa dieselbe Durchschlagskraft auf Kassenkredite haben wie auf die Gesamtverschuldung. Mehr als halbiert, allerdings weiterhin signifikant ist der Einfluss der Investitionen. Die geringere quantitative Bedeutung ist hinsichtlich der Überlegung plausibel, dass Investitionen eher mit langfristigen Krediten finanziert werden dürften. Ein erhöhter laufender Sachaufwand scheint jedoch eine besondere Gefahr für eine erhöhte Aufnahme von Kassenkrediten darzustellen. Da dieser nicht unbedingt von höherer hoheitlicher Stelle vorgegeben wird,

könnte hier auch eine Form von unwirtschaftlichem Handeln der Kommunen vorliegen. Interessant ist jedoch, dass der Effekt für Sozialausgaben auf die Gesamtverschuldung stärker durchschlägt als auf die Kassenkredite, da die sonstigen Kredite eher für die Finanzierung von Investitionen gedacht sind. Dies könnte dafürsprechen, dass Investitionen zu einem höheren Anteil kreditfinanziert werden, wenn die Belastung des Haushalts durch Sozialausgaben hoch ist. Außerdem könnten auch längerfristige Kredite zur Finanzierung von dauernden Lasten eingesetzt worden sein.

4 Fazit und Handlungsempfehlungen

Dieser Beitrag hat zum Ziel, Ursachen für die (Schief-)Lage der kommunalen Finanzen in Deutschland zu analysieren und Lösungswege aufzuzeigen, um nachhaltig die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu gewähren. Hierbei wurde die zeitliche Entwicklung wichtiger kommunaler Indikatoren wie die der Investitionen und Verschuldung, aber auch der Steuereinnahmen sowie Sozial- und Personalausgaben untersucht. Die Lage und die Entwicklung in den Bundesländern wurden verglichen und die Situation in NRW genauer untersucht, da hier viele Kommunen exemplarisch für die kommunalen Finanzprobleme in verschiedenen Regionen stehen. Die Ergebnisse zeigen deutliche Performanceunterschiede zwischen den einzelnen untersuchten Gruppen von Bundesländern. Während die süddeutschen Bundesländer in allen Kategorien zur Spitze zählen, legen die Zahlen für die vom Strukturwandel besonders betroffenen westdeutschen Bundesländer Probleme offen. Die ökonometrische Analyse der Kommunaldaten für NRW bestätigt, dass Investitionen von hohen Steuereinnahmen begünstigt und durch hohe Sozial- und Personalausgaben beeinträchtigt werden. Auch konnten Determinanten der Verschuldung aufgezeigt werden. Die hoch verschuldeten Kommunen haben eine außerordentlich höhere Last an Sozialausgaben pro Kopf zu bewältigen als die niedrig verschuldeten. Gleichzeitig haben die hoch verschuldeten Kommunen niedrigere Steuereinnahmen pro Kopf und investieren weniger. Die Analyse zeigt zudem, dass 1 Euro mehr Sozialausgaben pro Kopf die Investitionen pro Kopf kurzfristig um 37 Cent und langfristig um 1,52 Euro gesenkt hat. Somit besteht eine klar substitutionale Beziehung zwischen Sozialausgaben und Investitionen. Wichtige Zukunftsinvestitionen in die lokale Infrastruktur, die sowohl die Attraktivität der Kommunen als Wohnorte als auch die Standortbedingungen für die Unternehmen bestimmen, wurden in der Vergangenheit in vielen Kommunen vernachlässigt.

In den Bereichen Investitionen und Verschuldung muss zwischen Defiziten und niedrigen Investitionen in den laufenden Haushalten und Versäumnissen aus der Vergangenheit – also ausgebliebenen Investitionen und aufgelaufenen Schulden differenziert werden. Die Engpässe in den laufenden Haushalten haben sich in den vergangenen Jahren sichtbar verringert. So lagen die kommunalen Finanzierungssalden in den Jahren 2017 und 2018 in allen Bundesländern im positiven Bereich, nachdem 2016 noch vier Länder einen negativen Saldo aufwiesen. Gleichzeitig konnten die kommunalen Investitionen breitflächig ausgeweitet werden. Diesen positiven Zahlen ging jedoch ein jahrelanger wirtschaftlicher Aufschwung voraus, welcher gegenwärtig ein abruptes Ende findet. Wenn zukünftig eine Stärkung der kommunalen Ebene politisch gewünscht wird, um die Haushaltssalden zu verbessern und/oder die kommunalen Investitionen wieder auf das frühere Niveau auszubauen, wäre eine **höhere Übernahme von Sozialleistungen**

durch den Bund oder die Länder zu erwägen. Das Problem der von höherer Stelle beschlossenen, aber nicht ausfinanzierten Sozialleistungen belastet die Kommunen in bestimmten Bundesländern schon seit Jahrzehnten und wurde nie strukturell gelöst – zum Beispiel über den kommunalen Finanzausgleich (vgl. Junkernheinrich et al., 2011). Die Kosten der Unterkunft, die leicht operationalisierbar sind und bei denen die Kommunen im Vergleich zu anderen Sozialleistungen nur geringe Steuerungsmöglichkeiten haben, bieten sich hier für eine vollständige Übernahme an.[14] Hiermit könnten auch regionale Disparitäten abgebaut werden, da von dieser Maßnahme finanzschwache Kommunen besonders profitieren.

Angesichts der aufgestauten strukturellen Probleme der Kommunalfinanzen, die durch den aktuellen Konjunktureinbruch in Folge der Corona-Krise weiter verstärkt werden, kann ein Ausweg nur durch einen Maßnahmen-Mix erfolgen, der alle Problembereiche erfasst. Der 450 Milliarden Euro schwere **Investitionsfonds**, der unter anderem vom IW vorgeschlagen wurde (vgl. Bardt et al., 2019), fokussiert auf in der Vergangenheit ausgebliebene Investitionen. Der Investitionsstau soll durch diesen auf zehn Jahre angelegten Fonds aufgelöst werden. Mit 158 Milliarden Euro ist rund ein Drittel des Fonds für die kommunale Ebene vorgesehen. Hier stellt sich jedoch die Frage, wie die Mittel aus den Krediten, die der Bund für die Dotierung des Fonds aufnimmt, zu den Kommunen gelangen. Ein Durchgreifen des Bundes auf die Kommunen ist in der Finanzverfassung nicht vorgesehen. Eine mögliche Blaupause liefert das Zukunftsinvestitionsgesetz im Rahmen des Konjunkturpakets II, welches nach der Finanzkrise 2008/2009 Bundesmittel in die Kommunen brachte. Die Mittel des Konjunkturpakets wurden zunächst mittels eines Schlüssels, ähnlich dem Königsteiner Schlüssel, den Ländern zugewiesen. Diese hatten mindestens 70 Prozent an Kreise, Städte und Gemeinden für Infrastrukturinvestitionen weiterzuleiten. Mindestens 25 Prozent der Investitionsausgaben mussten durch Land, Kreis, Stadt oder Gemeinde kofinanziert werden. Manche Länder leiteten die Mittel formelbasiert an die kommunale Ebene weiter, in anderen konnten sich Kommunen mit Projekten beim Land um Mittel bewerben. Zudem gab der Bund vor, dass 65 Prozent der Mittel in Bildungsinfrastruktur zu fließen hatten. Unter Anpassung der Vorgaben erscheint das Vorgehen des Zukunftsinvestitionsgesetzes als sinnvoller Weg, die Mittel eines Investitionsfonds in die kommunale Familie zu leiten.

Um die zum Teil hohen **kommunalen Altschulden** abzubauen, ist die politisch diskutierte Tilgung durch den Bund, welche sich an der Höhe der Kassenkredite bemessen soll, nicht zu empfehlen. Eine (Teil-)Übernahme der Kassenkredite müsste von den Ländern verantwortet werden, welche für die Kommunen zuständig sind. Die „Hessenkasse“ hat einen möglichen Weg aufgezeigt, wie ein Land unter Mitwirkung der Kommunen diese unterstützen kann. Auch der Vorschlag von Beznoska/Hentze (2019) zielt in diese Richtung. Grundsätzlich sollten die günstigen Zinskonditionen genutzt werden, um einen langfristig tragfähigen Tilgungsplan der Altschulden zu erstellen. Da der Finanzmarkt sowieso die letztendliche Haftung des Landes für die kommunalen Schulden antizipiert – dies ist auch rechtlich so vorgesehen – riskieren die Länder durch die Umschuldung keine Einbußen bei der Kreditwürdigkeit. Beim Bemessen einer Übernahme von Kassenkrediten sollten auch Privatisierungspotenziale gegengerechnet werden, um zu verhindern, dass besonders umfangreiche Finanzanlagen oder Vermögenspositionen einzelner Kommunen gesichert werden. Außerdem können Auflagen zur Konsolidierung bestimmter

[14] Siehe hierzu Geißler/Niemann (2015).

Ausgabenposten gesetzt werden. Die Analyse der Kommunaldaten in Kapitel 3.3 hat gezeigt, dass vor allem Sach- und Dienstleistungsausgaben ein Schuldentreiber sind. Jedoch ist auch darauf hinzuweisen, dass der Bund nicht ganz unschuldig an Schieflagen in kommunalen Finanzen ist (Dullien et al., 2020). Die massive Ausweitung von Sozialausgaben, die auf die kommunale Familie überwälzt wurden, hat ihren Anteil an schwachen Kommunalfinanzen. Hier hat die Analyse gezeigt, dass Zuweisungen und Kostenerstattungen, die die Kommunen von höherer Stelle erhalten, stärker schuldensenkend wirken als die eigenen Steuereinnahmen, was darauf hindeutet, dass in vielen Kommunen die Steuereinnahmen bereits durch Pflichtausgaben ausgeschöpft sind und somit wenig Handlungsspielraum bleibt. Wenn Bundesmittel für die Altschuldentilgung auf kommunaler Ebene zur Verfügung gestellt werden, so sollte aus finanzwissenschaftlicher Sicht auf jenen Teil der Schulden fokussiert werden, der durch eine nicht entsprechend ausfinanzierte Sozialpolitik des Bundes aufgelaufen ist (Stichwort Konnexitätsprinzip). Hierzu wäre eine rückwirkende Erhöhung des Bundesanteils an Sozialausgaben – zum Beispiel bei den Kosten der Unterkunft – zu erwägen. So würde der Bund die Kommunen genau dort entschulden, wo er selbst die Schieflage mitverantwortet hat. Dies wäre einer pauschalen Übernahme von Kassenkrediten, die nicht nach den Ursachen der Verschuldung differenzieren kann, klar vorzuziehen.

Aktuelle Problemlagen durch die Corona-Krise

Die Kommunen werden die Folgen der Corona-Krise sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite deutlich zu spüren bekommen. Insbesondere die hohe Abhängigkeit der Kommunen von der konjunkturanfälligen Gewerbesteuer bereitet Sorgen. Die Steuerschätzung geht bezogen auf alle kommunalen Steuereinnahmen von Mindereinnahmen für das Jahr 2020 in Höhe von 15,6 Milliarden Euro aus (BMF, 2020a). Davon belaufen sich allein die Einnahmenausfälle aus der Gewerbesteuer (einschließlich Stadtstaaten) auf 11,8 Milliarden Euro (BMF, 2020b). Diese lassen sich anhand des regional variierenden relativen Gewerbesteuerrückgangs in der Finanzkrise 2008/2009 auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilen (Tabelle 4-1). Hierfür wurden die Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer aggregiert auf Kreisebene für 2018 genommen und auf die ursprüngliche Steuerschätzung für 2020 linear fortgeschrieben. Anschließend wurde der prognostizierte Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen mit dem Schlüssel der relativen Rückgänge der Finanzkrise verteilt. Diese erreichten ein ähnliches Ausmaß, wie es nun die Prognosen zur Corona-Krise annehmen.

Diese Schätzung basiert auf der Annahme, dass der Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen prozentual wieder ähnlich auf die Regionen verteilt ist wie nach der Finanzkrise 2008/2009. Diese Annahme kann natürlich verletzt sein, wenn zum Beispiel diesmal im Zuge der Corona-Krise der Dienstleistungssektor viel stärker betroffen wäre als der Industriesektor oder der Finanzsektor. Daher sollen die Werte nur eine Orientierung geben und sind mit großer Unsicherheit behaftet, die sowohl von der Steuerschätzung selbst als auch der Verteilung auf die Bundesländer stammt.

Besonders stark wurden in der Finanzkrise die Bundesländer Hessen, Saarland und Baden-Württemberg getroffen. Diese würden auch diesmal wieder sehr hohe Einnahmenverluste erleiden. Vor allem das Saarland hatte bereits hohe Schulden vor der Corona-Krise. Hessens Kommunen

gerieten im Zuge der Finanzkrise in große Schwierigkeiten, die letztlich in der „Hessenkasse“ mündeten. Diese Entwicklung von damals sollte als Warnung dienen.

Tabelle 4-1: Prognostizierter Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen 2020 nach Bundesländern (ohne Stadtstaaten)

Geschätzte Verteilung der Veränderung der Gewerbesteuereinnahmen (netto), sortiert nach prozentualem Rückgang

Bundesland	Veränderung der Gewerbesteuereinnahmen in Milliarden Euro	Relative Veränderung in Prozent des Aufkommens 2018
Hessen	-1,34	-31
Saarland	-0,13	-31
Baden-Württemberg	-2,05	-30
Thüringen	-0,21	-28
Rheinland-Pfalz	-0,56	-28
Niedersachsen	-0,95	-26
Nordrhein-Westfalen	-2,63	-25
Sachsen-Anhalt	-0,19	-24
Schleswig-Holstein	-0,31	-24
Bayern	-1,91	-22
Sachsen	-0,31	-21
Brandenburg	-0,19	-20
Mecklenburg-Vorpommern	-0,09	-16

Quellen: BMF, 2020b; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018; eigene Berechnungen

Nordrhein-Westfalen erwartet Ausfälle bei der Gewerbesteuer in Höhe von 2,6 Milliarden Euro. Wendet man den Koeffizienten aus Tabelle 3-2 an, so könnten allein daraus eine halbe Milliarde Euro neue kommunale Schulden resultieren. Hinzu kämen weitere schuldenwirksame Auswirkungen der sonstigen Steuerausfälle und Mehrausgaben durch die Krise.

Die Herausforderungen für die kommunalen Haushalte werden durch die Corona-Krise spürbar zunehmen. Auf der Ausgabenseite sind hohe Steigerungen vor allem im Gesundheitswesen und im Sozialbereich zu erwarten.[15] Im KfW-Kommunalpanel, in dem 200 Kämmerer im April 2020 zu den Auswirkungen der Krise auf die Kommunalfinanzen befragt wurden, antworteten 70 Prozent der Befragten, dass sie von steigenden Sozialausgaben für das laufende Jahr ausgehen (Brand et al., 2020). In derselben Umfrage gehen bereits 34 Prozent der Kämmerer von sinkenden Investitionsausgaben aus. Die Länder dürften daher kaum umhinkommen, Notfallpakete zu beschließen, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten. Die Einnahmenausfälle der

[15] Siehe hierzu Beznoska/Hentze (2020) und Geißler/Freier (2020).

Gewerbesteuer sollten daher durch die Länder kompensiert werden (Freier/Geißler, 2020). Die Finanzkrise 2008/2009 hat gezeigt, dass die Schuldenproblematik in vielen Regionen im Zuge der Gewerbesteuerausfälle eine starke Dynamik entwickelt hat. Eine Wiederholung dieser Situation muss angesichts der noch nicht gelösten Probleme der Kommunalfinanzen dringend verhindert werden.

Da die derzeitige Ausgestaltung der föderalen Steuerverteilung eine sehr hohe Abhängigkeit der kommunalen Steuereinnahmen von der Gewerbesteuer vorsieht, die die Finanzautonomie in Krisenzeiten zu stark einschränkt, sollte zudem eine grundlegende Reform angestrebt werden. Diese könnte die Abschaffung der Gewerbesteuer mit einer Kompensation bestehend aus einem höheren Anteil an der Umsatzsteuer sowie kommunalen Aufschlägen auf Lohn- und Einkommensteuer verknüpfen. Im Ergebnis wären die Steuereinnahmen robuster gegen konjunkturelle Schwankungen und die Kommunen könnten selbstständig und kurzfristig ihre Einnahmen nach Bedarf erhöhen oder reduzieren, ohne den wirtschaftlichen Standort zu sehr zu gefährden.

Literatur

Arellano, Manuel / Bond, Stephen, 1991, Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations, Review of Economic Studies, 58. Jg., Nr. 2, S. 277–297

Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW-Policy Paper, Nr. 10, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2020, Rekordneuverschuldung ist verkraftbar, IW-Kurzbericht, Nr. 52, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019, Ein Zukunftsfonds zur Tilgung der kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen, IW-Policy Paper, Nr. 5, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018, Investitionen in die Infrastruktur kommen vielerorts zu kurz, IW-Kurzbericht, Nr. 38, Köln

Beznoska, Martin / Kauder, Björn, 2019, Verschuldung und Investitionen der Kommunen in Deutschland, IW-Trends, 46. Jg., Nr. 3, S. 3–19

Blundell, Richard / Bond, Stephen, 1998, Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models, Journal of Econometrics, 87. Jg., Nr. 1, S. 115–143

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2020a, Abweichungen des Ergebnisses der Steuerschätzung Mai 2020 vom Ergebnis der Steuerschätzung November 2019, Anlage 2 zu Pressemitteilung 10 vom 14.05.2020, Berlin

BMF, 2020b, Ergebnis der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2020 in Berlin, Berlin

Boettcher, Florian / Freier, Ronny / Geißler, René / Niemann, Friederike-Sophie / Schubert, Moritz, 2017, Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite, in: Kommunaler Finanzreport 2017, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Boettcher, Florian / Freier, Ronny / Geißler, René / Schubert, Moritz / Stollhoff, Rainer, 2019, Kommunale Finanzen im Jahr 2018, in: Kommunaler Finanzreport 2019, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Borck, Rainald / Fossen, Frank / Freier, Ronny / Martin, Torsten, 2015, Race to the debt trap? Spatial econometric evidence on debt in German municipalities, Regional Science and Urban Economics, Nr. 53, S. 20–37

Brand, Stephan / Steinbrecher, Johannes / Krone, Elisabeth, 2020, Kommunalfinanzen in der Corona-Krise: Einbruch erwartet, Investitionen unter Druck, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft Nr. 289

Dieter, Jürgen, 2018, Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder? In: Junkernheinrich, Martin et al., (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018, S. 423–437, Berlin

Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Krebs, Tom / Praetorius, Barbara / Spieß, C. Katharina, 2020, Weiter denken: Ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Freier, Ronny / Geißler, René, 2020, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 5, S. 356–363

Geißler, René / Freier, Ronny, 2020, Krisenmanager in Not, https://makronom.de/coronakrise-rezession-kommunalfinanzen-krisenmanager-in-not-35425 [19.5.2020]

Geißler, René / Niemann, Friederike-Sophie, 2015, Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Harris, Richard / Tzavalis, Elias, 1999, Inference for unit roots in dynamic panels where the time dimension is fixed, Journal of Econometrics, 91. Jg., Nr. 2, S. 201–226

Hüther, Michael, 2019, 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft? IW-Policy Paper, Nr. 3, Köln

INKAR, 2019, Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2018

Junkernheinrich, Martin / Lenk, Thomas / Boettcher, Florian / Hesse, Mario / Holler, Benjamin / Micosatt, Gerhard, 2011, Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales sowie des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern/Leipzig/Bottrop

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018, Regionaldatenbank Deutschland, https://www.regionalstatistik.de/

Statistisches Bundesamt, 2020a, Verbraucherpreisindex (inkl. Veränderungsraten): Deutschland, Jahre, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2020b, VGR des Bundes – Deflatoren: Deutschland, Jahre, Verwendung des Bruttoinlandsprodukts, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2020c, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5.2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2019a, Finanzen und Steuern – Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2019, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2019b, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2019c, Vorausberechneter Bevölkerungsstand: Bundesländer, Stichtag, Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2018, Finanzen und Steuern – Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2018, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2011-2017, Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände, Fachserie 14, Reihe 3.3.1, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2010-2018, Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände – Stichtag: 31.12. – regionale Ebenen, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2002-2010, Finanzen und Steuern – Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte, Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 1995-2018, Durchschnittliche Jahresbevölkerung nach Geschlecht – Jahresdurchschnitt – regionale Ebenen, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 1995-2009, Schulden – 31.12. – regionale Ebenen, Wiesbaden

Statistisches Landesamt NRW (IT.NRW), 1995-2019, Finanzen (GFK) der Gemeinden und Gemeindeverbände, Einnahmen, Ausgaben, Kassenkredite, Wertpapierschulden und Kredite, Landesdatenbank, https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online [19.5.2020]

Abstract

Even before the start of the corona crisis, the problems of the municipal budgets in Germany were often the focus of attention, even though the situation had eased somewhat in recent years due to the good overall economic situation. High levels of municipal debt and low investment expenditures in long-term comparison gave rise to various proposals and demands, such as old debt assistance or investment funds. This article examines the causes of long-term misguided developments in municipal finances in many regions of Germany. A comparison between the federal states confirms the strong position of the municipals in southern German states with extraordinarily high investment expenditures and low debt. In the western states affected by structural change, on the other hand, there is evidence of a clear tightening of budgets. An econometric analysis of the municipalities in North Rhine-Westphalia, which are exemplary for the municipal financial problems in various regions, shows determinants of investment expenditure and debt. According to this analysis, investment is favoured by high tax revenues and impaired by high social spending. A key element in easing the pressure on municipal budgets is social spending, the (re)allocation of which between the federal levels could also reduce regional disparities. The states are in themselves responsible for paying off old municipal debts. If the federal government nevertheless wishes to take action in this area, it should take into account the role of municipal social charges. The municipal financial problems are likely to increase with the consequences of the Corona crisis. Above all, the decline in revenues from the cyclically sensitive local business tax will cause additional difficulties for many municipalities and cities because it generates their main tax revenue. It is the responsibility of the federal states and the federal government to maintain the municipalities' ability to act with emergency measures. In the long term, a fundamental reform of municipal finances should be aimed for.

Anhang

Tabelle A-1: Schätzergebnisse – Investitionsausgaben der Kommunen in NRW (ohne Kreisverwaltungen)

Monetäre Werte sind preisbereinigt und in Euro je Einwohner, nur Kernhaushalte

	1995-2006	2010-2019
Investitionsausgaben t-1	0,466*** (0,094)	0,704*** (0,105)
Bruttoeinnahmen	0,159*** (0,047)	0,159*** (0,039)
Sozialtransferzahlungen	-0,215** (0,092)	-0,309*** (0,115)
Ausgaben für Personal	-0,101 (0,094)	-0,176 (0,132)
Laufender Sachaufwand	-0,071 (0,059)	0,219 (0,190)
Städte/Gemeinden	396	396
T	11	9
N	4.356	3.564
Anzahl verzögerter Instrumente	143	81

Anmerkung: „System GMM“-Schätzung mit Zeitdummies, Bevölkerungszahl und Bevölkerungszahl zum Quadrat; robuste Standardfehler in Klammern; * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; eigene Berechnungen

Tabelle A-2: Verschuldung der Kommunen in NRW – Schätzergebnisse einschließlich Kreisverwaltungen

Monetäre Werte sind preisbereinigt und in Euro je Einwohner, Zeitraum der Daten 2009 bis 2018, nur Kernhaushalte

	Gesamtverschuldung	Nur Kassenkredite
Steuereinnahmen	-0,193*** (0,034)	-0,113*** (0,030)
Allgemeine Zuweisungen	-0,370*** (0,059)	-0,311*** (0,058)
Gebühren	-0,027 (0,105)	-0,078 (0,090)
Kostenerstattungen	-0,306** (0,119)	-0,339*** (0,118)
Investitionszuweisungen	0,004 (0,212)	0,135 (0,150)
Sozialtransferzahlungen	0,307*** (0,116)	0,161 (0,125)
Investitionsausgaben	0,467*** (0,065)	0,216*** (0,047)
Ausgaben für Personal	0,115 (0,111)	0,114 (0,105)
Laufender Sachaufwand	0,474*** (0,121)	0,499*** (0,105)
Städte/Gemeinden/Kreisverwaltungen	427	427
T	9	9
N	3.843	3.843
Anzahl verzögerter Instrumente	272	272

Anmerkung: „System GMM“-Schätzung mit Zeitdummies, Bevölkerungszahl und Bevölkerungszahl zum Quadrat; robuste Standardfehler in Klammern; * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Quellen: Landesdatenbank von IT.NRW; eigene Berechnungen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Schätzergebnisse – Investitionsausgaben der Kommunen in NRW 23
Tabelle 3-2: Schätzergebnisse – Verschuldung der Kommunen in NRW 26
Tabelle 4-1: Prognostizierter Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen 2020 nach Bundesländern (ohne Stadtstaaten) 30

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Entwicklung der kommunalen Schulden im Vergleich 6
Abbildung 2-2: Kommunale Sozialausgaben und Steuereinnahmen im Vergleich 10
Abbildung 2-3: Kommunale Investitions- und Personalausgaben im Vergleich 11
Abbildung 2-4: Kassenkredite, Investitions- und Sozialausgaben der Kommunen 14
Abbildung 3-1: Entwicklung der kommunalen Schulden in NRW 15
Abbildung 3-2: Kommunale Verschuldung in Kassenkrediten in NRW 17
Abbildung 3-3: Kommunale Sozialausgaben und Steuereinnahmen in NRW 19
Abbildung 3-4: Kommunale Investitions- und Personalausgaben in NRW 21