

Kommunalpolitik | 25.07.2019 | Lesezeit 4 Min.

Hohe Schulden belasten Kommunen

Durch Strukturwandel, Finanzkrise, Migration und demografische Entwicklung sind viele Kommunen in eine Notlage geraten. Weil ihre finanziellen Ressourcen nicht ausreichen, diese Herausforderungen zu meistern, haben sie exzessiv sogenannte Kassenkredite aufgenommen und gleichzeitig Investitionen vernachlässigt. Damit droht ihnen ein Teufelskreis aus Schulden und Steuererhöhungen.

Auf den ersten Blick scheint es den deutschen Städten und Gemeinden recht gut zu gehen, haben die Kommunen der 13 Flächenländer im vergangenen Jahr doch einen Überschuss von insgesamt fast 10 Milliarden Euro erwirtschaftet und konnten damit ihre Schuldenlast ein wenig reduzieren. Das ist allerdings nur ein Tropfen auf den heißen Stein, denn:

Die Städte und Gemeinden der Flächenländer saßen 2018 immer noch auf einem Schuldenberg von rund 130 Milliarden Euro - im Jahr zuvor waren es knapp 138 Milliarden Euro.

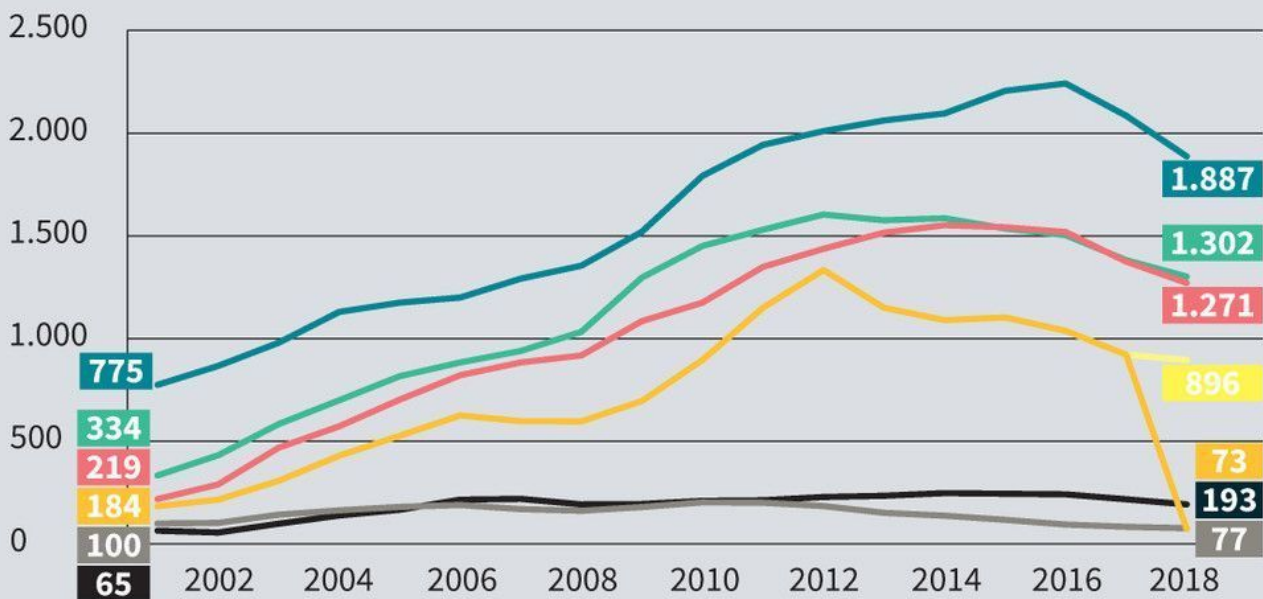
Eine besondere Rolle spielen dabei die Kassenkredite. Theoretisch sollen sie, ähnlich dem privaten Dispokredit, kurzfristige Zahlungseingpässe auffangen. Doch in der Praxis gehören die Kassenkredite längst wie selbstverständlich zum Instrumentenkasten vieler Kämmerer. Schon vor der Finanzmarktkrise 2008 griffen die Kassenwarte der Kommunen immer öfter zu dieser Art Finanzierung. Danach gab es in einigen Bundesländern eine regelrechte Explosion, wie eine Untersuchung des IW zeigt (Grafik):

Von den 13 Flächenländern ist das Saarland am höchsten in Kassenkrediten verschuldet - je Einwohner beliefen sie sich 2018 auf fast 1.900 Euro.

Die Verschuldung der Kommunen

Kommunale Kassenkredite je Einwohner in Euro

■ Hessen
 ■ Hessen ohne Hessenkasse
 ■ Nordrhein-Westfalen
 ■ Rheinland-Pfalz
■ Saarland
 ■ Andere westdeutsche Flächenländer
 ■ Ostdeutsche Flächenländer



Kassenkredite: vergleichbar mit dem Dispokredit für private Haushalte dienen Kassenkredite den Kommunen zur Deckung ihres kurzfristigen Finanzbedarfs, in Preisen von 2018; Hessenkasse: hessisches Hilfsprogramm für verschuldete Kommunen

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut der deutschen Wirtschaft
© 2019 IW Medien / iwd

iwd

In preisbereinigter Rechnung sind die saarländischen Kassenkredite damit seit 2008 um rund 40 Prozent gestiegen.

Große Unterschiede zwischen den Bundesländern

Auch in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen mit jeweils rund 1.300 Euro weit höher als in den anderen westdeutschen Flächenländern, also Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die im Schnitt auf 77 Euro kommen. Den größten realen Zuwachs an Kassenkrediten, rund 50 Prozent, hätte eigentlich Hessen zu verzeichnen. Doch dort hat die Landesregierung im Jahr 2018 ein Entschuldungsprogramm für hoch verschuldete Kommunen aufgelegt, die sogenannte Hessenkasse. Zentrales Element ist die vollständige Übernahme der Kassenkredite finanzschwacher Kommunen; zudem sollen Konsolidierungsmaßnahmen verhindern, dass sich eine exzessive Kreditaufnahme wiederholt. Die Auswirkungen dieses Schuldenschnitts:

Ohne die Hessenkasse hätten die Kassenkredite der hessischen Kommunen 2018 bei fast 900 Euro je Einwohner gelegen - mit dem Programm waren es nur etwas mehr als 70 Euro.

Auch Berlin, Bremen und Hamburg greifen auf Kassenkredite zurück. Weil in den drei Stadtstaaten aber die kommunale und die Landesebene verschmelzen, werden sie in der IW-Untersuchung nicht berücksichtigt.

Neben den Kassenkrediten haben die Kommunen langfristig laufende Wertpapier- und Investitionskredite aufgenommen. Da diese meist zur Finanzierung der Infrastruktur dienen, stehen ihnen - im Gegensatz zu den Kassenkrediten - reale Vermögenswerte gegenüber und sie stellen deshalb grundsätzlich kein Problem dar. Allerdings gibt es zwischen beiden Kreditarten Wechselwirkungen: So könnte es für eine Kommune mit einem hohen Bestand an Kassenkrediten durchaus schwierig werden, Investitionskredite zu vertretbaren Konditionen zu bekommen.

Kommunen investieren weniger

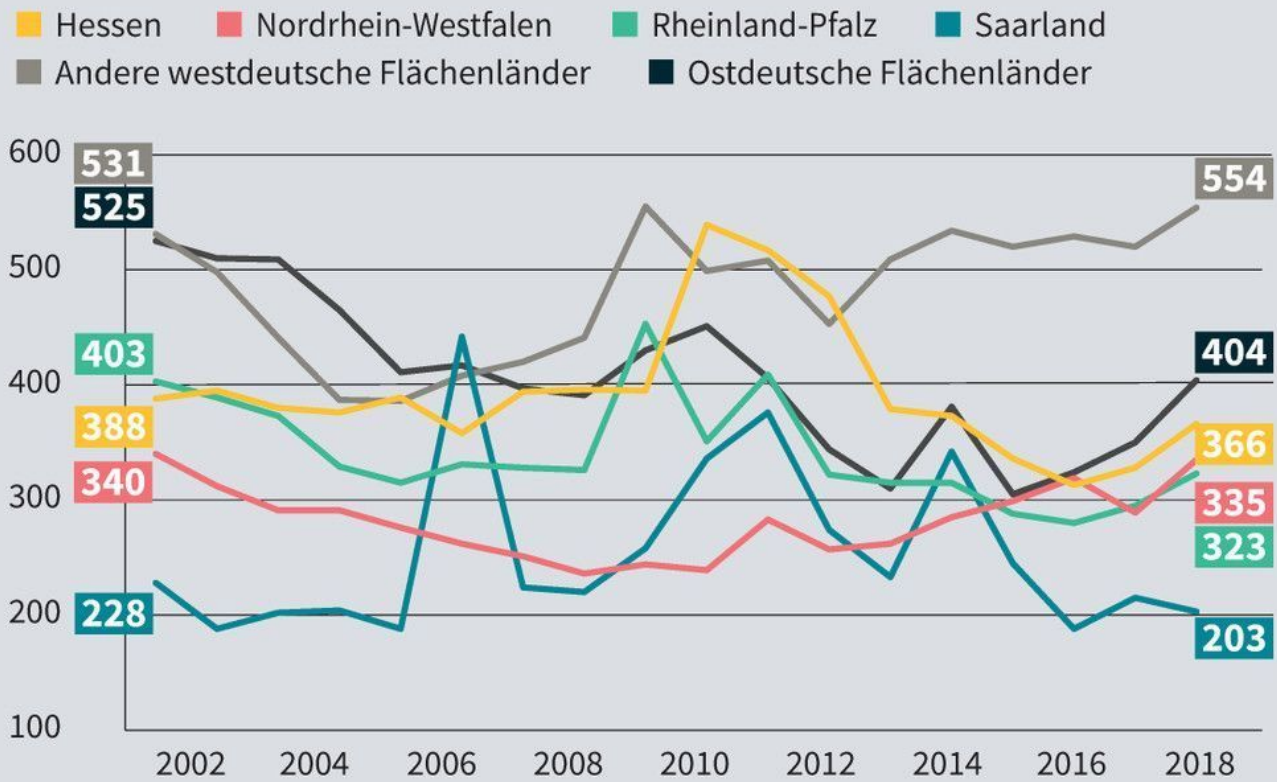
Apropos Investitionen: Gemessen an den Gesamtausgaben der Kommunen sind deren Investitionen von 20 Prozent im Jahr 2001 auf nur noch 13 Prozent im vergangenen Jahr zurückgegangen. Die Investitionen je Einwohner zeigen, dass die stark mit Kassenkrediten belasteten Kommunen besonders zurückhaltend sind (Grafik):

Die Kommunen in Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und im Saarland haben im

Jahr 2018 zwischen 200 und knapp 370 Euro je Einwohner investiert - die anderen westdeutschen Flächenländer kamen im Schnitt auf gut 550 Euro.

Die Investitionen der Kommunen

Kommunale Investitionen je Einwohner in Euro



Investitionen: in Preisen von 2018

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut der deutschen Wirtschaft
© 2019 IW Medien / iwd

iwd

Neben der Aufnahme von Kassenkrediten haben viele Kommunen versucht, ihre finanziellen Nöte durch Steuererhöhungen zu lindern. So hat mehr als die Hälfte aller Städte und Gemeinden zwischen 2012 und 2017 die Hebesätze der Gewerbesteuer erhöht – und sich damit fatalerweise selbst geschadet. Nicht nur, dass die versprochenen Mehreinnahmen teilweise ausgeblieben sind, weil die Unternehmen weniger in diesen Regionen investiert haben und das eine oder andere sogar in eine attraktivere Kommune umgezogen ist. Diese Schwächung des wirtschaftlichen Umfelds hat letztlich sogar dazu geführt, dass die finanzielle Handlungsfähigkeit vieler Kommunen weiter eingeschränkt wurde.

Mit Steuererhöhungen, die eigentlich die finanziellen Nöte lindern sollten, haben sich die Kommunen selbst geschadet – viele Firmen haben ihre Investitionen in attraktivere Regionen verlagert.

Ein Weg aus diesem Teufelskreis wäre eine Bail-out-Politik nach dem Vorbild der Hessenkasse. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass sie zu einer nachlässigen Finanzpolitik verleitet. Wenn die finanzielle Not jedoch das Ergebnis davon ist, dass der Kommune bestimmte Pflichten von Bund und Ländern übertragen werden, dies aber nicht mit einer entsprechenden Finanzausstattung einhergeht, kann solch ein Bail-out durchaus gut begründet werden. Beispiele dafür sind die Ausgaben für Flüchtlinge oder für Kindergärten.

Eine zusätzliche oder alternative Maßnahme wäre ein kommunales Investitionsprogramm der Länder, bei dem die Gelder von den Kommunen zweckgebunden für Investitionen abgerufen werden können.

Um die Abhängigkeit von konjunkturellen Schwankungen zu beenden, sollte die Politik auch über die Abschaffung der Gewerbesteuer nachdenken. Zum Ausgleich der Einnahmeverluste könnten die Kommunen stärker an den Umsatzsteuereinnahmen der Länder und des Bundes beteiligt werden.

Kernaussagen in Kürze:

- Im Jahr 2018 konnten die Kommunen der deutschen Flächenländer ihre Schuldenlast auf rund 130 Milliarden Euro gesenkt werden – im Vorjahr waren es

noch 8 Milliarden Euro mehr.

- In Relation zu den Gesamtausgaben sind die Investitionen der Kommunen von 20 Prozent im Jahr 2001 auf nur noch 13 Prozent im Jahr 2018 gesunken.
- Steuererhöhungen haben vielen Kommunen keine finanzielle Entlastung verschafft, da Unternehmen ihre Investitionen zurückgeschraubt haben oder in andere Regionen abgewandert sind.