

Herausforderungen und Chancen der Kommunalfinanzen in Deutschland

Ein Gespräch mit dem Wirtschaftsweisen Achim Truger über Krisen, Ursachen und Perspektiven für strukturschwache Kommunen

Andreas Kallert & Simon Dudek

Die kommunalen Finanzen in Deutschland stehen unter massivem Druck, nicht zuletzt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie, die Energiekrise und wachsende Sozialausgaben. Selbst in den finanzstarken Bundesländern wie Bayern und Baden-Württemberg sind zahlreiche Kommunen nun in Finanznot. Im Interview mit Achim Truger, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Professor für Sozioökonomie, beleuchten wir die komplexen Ursachen dieser Krise. Wir diskutieren unter anderem die Rolle der Steuerpolitik in Vergangenheit und Gegenwart. Achim Truger prangert eine nicht-bedarfsgerechte Verteilung der Steuereinnahmen an: Vor allem strukturschwache Kommunen hätten mit finanziellen Engpässen zu kämpfen, müssten aber trotzdem die öffentlichen Infrastrukturen aufrechterhalten. Vor dem Hintergrund des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse plädiert er einerseits für eine gleichmäßigere Verteilung der Steuereinnahmen unter den Kommunen und andererseits für Steuererhöhungen auf hohe Einkünfte und Vermögen, um damit die Finanzlage der besonders strukturschwachen Kommunen zu verbessern.

Andreas Kallert: Lieber Achim, könntest Du Dich bitte einmal kurz vorstellen? Welche Berührungspunkte mit dem Thema öffentliche Finanzen hast Du, und was ist eigentlich der Sachverständigenrat, in dem Du Mitglied bist?

Achim Truger: Ich bin Professor für Sozioökonomie mit dem Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen an der Universität Duisburg-Essen. Fachlich betrachtet habe ich in Köln Volkswirtschaftslehre studiert und anschließend in Finanzwissenschaft und öffentlichen Finanzen promoviert. Ich habe zwölf Jahre in Forschungsinstituten der Hans-Böckler-Stiftung gearbeitet, und war dort auf Steuer- und Finanzpolitik spezialisiert. Danach war ich von 2012 bis 2019 Professor für Makroökonomie und Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin.

Öffentliche Finanzen, speziell Kommunalfinanzen und ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung waren immer Teil meiner Arbeit.

Seit 2019 bin ich Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses Beratungsgremium, das 1963 gegründet wurde, unterstützt die Bundesregierung und die allgemeine Öffentlichkeit, indem es die gesamtwirtschaftliche Entwicklung analysiert und Konjunkturprognosen erstellt. Unser gesetzliches Mandat umfasst vier Ziele: Preisstabilität, angemessenes und stetiges Wachstum, hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Jedes Jahr im November veröffentlicht der Sachverständigenrat ein ausführliches Jahresgutachten zu diesen Themen.

Andreas Kallert: Zurzeit hören wir häufig von negativen Entwicklungen in Deutschland: Arbeitsplatzabbau, Infrastrukturprobleme, Absatzschwierigkeiten, Handelskonflikte und Konjunkturschwäche. Wie schätzt Du die Lage mit Deiner Erfahrung aus dem Sachverständigenrat ein? Ist die Lage wirklich so schlecht?

Achim Truger: Alles ist sicherlich nicht so schlecht, wie es manchmal dargestellt wird. Ein wesentlicher Aspekt von wirtschaftlichen Auf- und Abschwüngen ist, dass sie auch von der Stimmung getrieben werden. Wenn die Stimmung gut ist, läuft in der Regel auch die Wirtschaft gut. Der Ökonom John Maynard Keynes betonte diesen Punkt: Er zeigte, dass Pessimismus zu verminderten Investitionen führt. In Deutschland läuft es seit über fünf Jahren nicht gut, was den Pessimismus verstärkt.

Andreas Kallert: Was sind die Gründe dafür? Vor der Corona-Pandemie galt Deutschland doch als die Wachstumslokomotive Europas.

Achim Truger: Die Corona-Pandemie ist eine offensichtliche Erklärung. Dazu kam 2022 die Energiekrise mit einem Preisschock, ausgelöst durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Eigentlich hätte sich eine deutliche Erholung zeigen sollen, die bisher jedoch ausgeblieben ist. Die deutsche Wirtschaft erlebte nach einer Erholung 2021 und 2022 bereits 2023 und 2024 erneut eine starke Rezession. Auch für dieses Jahr sind die Wachstumsprognosen eher stagnierend. Der Export, der üblicherweise für Erholung sorgt, schwächelt und wird derzeit von zwei Seiten gebremst: Einerseits durch China, das auf vielen Märkten Deutschland eingeholt hat und sie mit subventionierten Gütern überschwemmt; andererseits durch die Zollpolitik der USA unter Donald Trump. Diese Zangenbewegung belastet die exportorientierte deutsche Wirtschaft stark und führt insbesondere in der Industrie zu einer tiefen Rezession. Diese Industrierezession durchdringt die gesamte Wirtschaft und führt zu der derzeitigen negativen Entwicklung. Das ist natürlich sehr beunruhigend. Interessanterweise wird oft der Bürokratie, der Regulierung

und dem Sozialstaat die Schuld an der aktuellen Krise zugeschrieben. Dafür gibt es jedoch nur wenige Belege. Eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren oder der Abbau einiger Vorschriften werden die grundlegenden Probleme nicht lösen.

»Wir brauchen eine binnenwirtschaftliche Wachstumsstrategie, die sich sinnvollerweise auf Forschung, Entwicklung, Transformation sowie auf Gesundheit, öffentliche Güter, Dienstleistungen und Infrastruktur konzentriert.«

Andreas Kallert: Der Sachverständigenrat beschäftigt sich nicht nur mit dem aktuellen Zustand der Wirtschaft, sondern richtet seinen Blick auch auf die Zukunft. Wie sehen die Prognosen aus?

Achim Truger: Aktuell prognostizieren alle Analysen für das kommende Jahr einen Aufschwung mit einem Wirtschaftswachstum von um 1 %. Bei uns im Sachverständigenrat waren es am Ende 0,9 %. Gleichzeitig gibt es Anzeichen dafür, dass mehr internationale Finanzinvestoren nach Europa zurückkehren, teils weil sie durch Trump und die USA abgeschreckt wurden. Ein Aufschwung ist also möglich, was wesentlich mit der expansiv ausgerichteten Finanzpolitik zusammenhängt. Die Schuldenbremse wurde gelockert, und Verteidigungsausgaben können nun in erheblichem Umfang kreditfinanziert werden. Zudem gibt es ein kreditfinanziertes Sondervermögen für Infrastruktur- und Klimaausgaben, an dem auch Länder und Kommunen beteiligt sind. Dieses Geld wird nun schrittweise eingesetzt, obwohl es eine Weile dauern kann, bis sich das in den Wirtschaftsdaten niederschlägt. Aber im kommenden Jahr dürften wir einen relativ kräftigen konjunkturellen Schub erleben. Es muss jedoch betont werden, dass es sich bei diesen Angaben um unsichere Prognosen handelt. Wenn Trump erneut Handelskonflikte anheizt oder China stärker ins Visier nimmt, könnte das den Welthandel negativ beeinflussen. Die Entwicklung könnte also schlechter, aber auch besser verlaufen, falls es zu einer Erholung kommt.

Entscheidend ist, dass wir eine Wachstumsstrategie entwickeln, um die Unsicherheiten beim Export auszugleichen. Wir brauchen eine binnenwirtschaftliche Wachstumsstrategie, die sich sinnvollerweise auf Forschung, Entwicklung, Transformation sowie auf Gesundheit, öffentliche Güter, Dienstleistungen und Infrastruktur konzentriert. Das Sondervermögen könnte hoffentlich der Einstieg in diese neue Strategie sein. Leider wird das nicht ausreichend thematisiert, und es bleibt unklar, ob die Tragweite dieses Ansatzes erkannt wird. Oftmals wird kritisiert, dass mehr Personal in der öffentlichen Verwaltung, Schulen oder im Gesundheitswesen eingestellt wird, als sei das etwas Negatives. Ich hingegen denke, dass dies vielleicht ein Strukturwandel ist, der positiv und sogar wünschenswert ist.

Andreas Kallert: Um einen Bogen zu den öffentlichen Finanzen zu schlagen: Diese stehen massiv unter Druck. Eine Austeritätswelle geht derzeit durch alle Haushalte, mit Kürzungen und Einsparungen in vielen Bereichen, Sicherheits- und Verteidigungsausgaben ausgenommen. Was sind die wesentlichen Ursachen für die großen Defizite, die sich jetzt überall in den Haushalten zeigen?

Achim Truger: Die Gründe variieren je nach Ebene. Auf Bundesebene sind die Haushalte für 2025 und 2026 zwar noch relativ gut finanziert, aber ab 2027 entstehen große Lücken: Ein Defizit von 34 Mrd. €, das 2028 auf 64 Mrd. € und schließlich bis 2029 auf rund 74 Mrd. € ansteigt. Einige Ursachen sind vermeidbare Wahlgeschenke wie die ermäßigte Gastromerwertsteuer und die Mütterrente. Diese sind jedoch eher ein kleiner Teil der Defizite. Wesentlich bedeutender sind Abschreibungsvergünstigungen und die ab dem Jahr 2028 einsetzenden Körperschaftsteuersenkungen, die die Konjunktur und Wirtschaft ankurbeln sollen. Diese Maßnahmen führen zu Steuerausfällen, die sich im Haushalt bemerkbar machen. Hinzu kommen höhere Zinsausgaben: Um die Inflation zu bekämpfen, hat die EZB die Leitzinsen erhöht, was die Kosten für die Staatsverschuldung in die Höhe treibt. Zudem werden perspektivisch viele neue Schulden aufgenommen, was die Zinslast weiter erhöht. Interessanterweise sind die Zinsausgaben, die im Grunde den Hauptgrund für die Defizite auf Bundesebene darstellen, größtenteils Kosten vergangener Krisen.

»Die gestiegenen Zinsen sind somit ein weitaus bedeutenderer Faktor als die Wahlgeschenke, da sie größtenteils aus Krisenkosten der Vergangenheit resultieren.«

Andreas Kallert: Du sprichst damit die laufende Refinanzierung des gesamten Staatsschuldenbergs an, die aufgrund gestiegener Zinssätze immer teurer wird?

Achim Truger: Ich würde das mit der Verschuldung nicht überdramatisieren, indem ich es Schuldenberg nenne. Aber davon abgesehen, geht es genau darum. Die Zinslast im Haushalt steigt, und ab 2028 müssen beispielsweise Corona-Kredite getilgt werden. Diese Kredittilgung kostet allein etwa 9 Mrd. € pro Jahr. Zum Vergleich: Die Mütterrente und die ermäßigte Gastromerwertsteuer, die teuersten Posten unter den politischen Zugeständnissen, kosten zusammen ebenfalls etwa 9 Mrd. € pro Jahr. Die Zinsen sind im Finanzplan mit 60 Mrd. € veranschlagt. Das verdeutlicht die Dimension des Problems. Die gestiegenen Zinsen sind ein weitaus bedeutenderer Faktor als die Wahlgeschenke und sie resultieren größtenteils aus Krisenkosten der Vergangenheit.

Andreas Kallert: Das heißt, die größten Probleme stehen dem Bund also noch bevor, insbesondere wenn die Zinslasten weiter steigen. Wie sieht die Situation für die Länder und Kommunen aus?

Achim Truger: Im Gegensatz zum Bund haben die Länder und Kommunen seit 2022 nicht stark gekürzt und nutzen weiterhin ihre Kreditaufnahmemöglichkeiten. Diese Praxis kann vor allem bei den Kommunen nicht dauerhaft aufrechterhalten werden, da sie nur begrenzt Kredite aufnehmen dürfen. Nach drei Jahren in Folge mit hohen Defiziten hat dort bereits eine Kürzungswelle begonnen, die sich weiter fortsetzt. Auch die Länder stehen entweder jetzt oder spätestens im kommenden Jahr vor Sparhaushalten, wobei die Finanzlage zwischen den Bundesländern variiert. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Kommunen durch Fluchtmigration und gestiegene Sozialausgaben stark betroffen sind. Hinzu kommen Steuerausfälle aufgrund der schwachen Wirtschaftslage. Die Haushalte von Ländern und Kommunen sind personalintensiv, und die nachholende Lohnentwicklung der letzten Jahre nach dem Energiepreisschock wirken sich besonders aus. Das Zinsproblem, das ich für den Bund beschrieben habe, betrifft letztlich auch Länder und Kommunen. Das ist so ungefähr die derzeitige Diagnose für die öffentlichen Finanzen.

Unter Rot-Grün in den 2000ern hat »man die Kommunen für die Steuersenkungs- und Konjunkturpolitik des Bundes bluten lassen«.

Andreas Kallert: Welche Rolle spielt die Steuerpolitik des Bundes in den letzten Jahren bei dieser problematischen Entwicklung?

Achim Truger: In der aktuellen Steuerpolitik gibt es tatsächlich eine interessante Entwicklung. In Deutschland wurde Wirtschaftspolitik zur vermeintlichen Wachstumssteigerung häufig mittels Steuersenkungen betrieben, was allerdings mit Kosten verbunden ist. Aufgrund der deutschen Finanzstruktur wirken sich Steuerausfälle, die der Bund durch seine Gesetzgebung verursacht, auch auf die Kommunen aus. Dies gilt erneut für die beschlossenen Abschreibungsvergünstigungen und die erwarteten Körperschaftsteuerausfälle, die auch die Länder- und Kommunalfinanzen belasten. Neu ist jedoch, dass der Bund die Steuerausfälle der Kommunen durch den Investitionsbooster, also die vergünstigten Abschreibungen für die Unternehmen über die gesamte Legislaturperiode hinweg zu 100 % ausgleicht. Das ist eine deutliche Verbesserung im Vergleich zu früher, als man die Kommunen für die Steuersenkungs- und Konjunkturpolitik des Bundes hat bluten lassen. Die Länder erhalten ebenfalls einen Teil ihrer Ausfälle erstattet. Zusammen belastet das allerdings wiederum den Bund finanziell kräftig.

Andreas Kallert: Du beziehst Dich dabei auf die große Steuerreform unter Rot-Grün, wenn Du von der Belastung der Kommunen sprichst?

Achim Truger: Ja, genau. Ich spreche vor allem von der rot-grünen-Steuerreform von 1998 bis 2005, mit dem Schwerpunkt von 2001 bis 2005. Diese Reform war unglaublich

lich teuer und belastete die Länder und Kommunen erheblich, was dort zu einer gewissen Austeritätswelle zu Beginn des Jahrtausends beitrug. Jetzt ist es entscheidend, dass wir nicht wieder in eine solche Austeritätswelle geraten. Die grundlegenden Probleme sind nach wie vor ungelöst. Zwar kompensiert der Bund einige Steuerausfälle, und das Sondervermögen sowie die gelockerten Kreditbeschränkungen bieten etwas Spielraum, doch die finanzielle Misere der Kommunen bleibt riesig.

Andreas Kallert: Die Begründung für Steuersenkungen ist oft, das Wachstum zu fördern und den Wirtschaftsstandort attraktiver zu machen. Die Idee ist, dass man heute auf Einnahmen verzichtet, aber mittel- und langfristig durch stärkeres Wirtschaftswachstum die Steuerausfälle kompensiert. Geht diese Rechnung auf?

Achim Truger: Das hängt sehr davon ab, welche spezifischen Maßnahmen man ergreift. Die Annahme, dass sich Steuersenkungen langfristig vollständig selbst finanzieren, halte ich für sehr optimistisch und eher unrealistisch. Nehmen wir die aktuellen Abschreibungserleichterungen für Investitionen: Diese Maßnahme finanziert sich selbst, weil nur vorübergehend mehr Abschreibungen zugelassen sind. Solche Erleichterungen führen jetzt zu Steuerausfällen, aber sie fördern Investitionen. Selbst wenn die Investitionen nicht steigen, können die Abschreibungsbedingungen wieder verschärft werden, um die Ausfälle zu kompensieren. Hier handelt es sich also um einen temporären Effekt. Bei der geplanten Senkung der Körperschaftsteuer oder möglichen Einkommensteuersenkungen tritt dieser Effekt jedoch nicht automatisch ein. Solche Steuersenkungen können zwar Wachstumsimpulse geben, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sie sich am Ende vollständig selbst finanzieren. Zunächst führen sie auf jeden Fall zu finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte aufgrund der Steuerausfälle, was möglicherweise zu Haushaltskürzungen führt. Diese Kürzungen können die Wirtschaft wiederum belasten und den positiven Wachstumsimpuls konterkarieren oder auch überkompensieren. Eine solche Steuerpolitik kann letztlich auch nach hinten losgehen, wie es in meiner Lesart schon unter Rot-Grün der Fall war. Aufgrund der Kürzungspolitik infolge gesunkener Steuereinnahmen stieg die Arbeitslosigkeit an, und am Ende wurden die Sozialversicherungsbeiträge erhöht, um die Einnahmefälle auszugleichen. Insgesamt hatte all dies negative Effekte.

Andreas Kallert: Welche Rolle kann denn das Sondervermögen Infrastruktur über 500 Mrd. € für die Kommunalfinanzen spielen? Auch die Schuldenbremse wurde ja nach jahrelangen Diskussionen zumindest leicht reformiert.

Achim Truger: Mit der Reform der Schuldenbremse haben die Länder nun die Möglichkeit, neue Kredite in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts aufzunehmen. Diese Option bestand zuvor nur für den Bund, da die vorherige Schuldenbremse den

Ländern eine strukturelle Nettokreditaufnahme untersagte. Die Reform hilft nun teilweise, einige Länderhaushalte über Wasser zu halten, vorausgesetzt, die Länder nutzen diese Kreditaufnahme aktiv. Zusätzlich kommt das Sondervermögen ins Spiel, aus dem 100 Mrd. € an die Länder fließen. Dieses Geld wird über einen Zeitraum von zwölf Jahren verteilt, was 8,3 Mrd. € pro Jahr entspricht. Die erste Tranche wird bereits in diesem Jahr ausgezahlt, und es hängt entscheidend davon ab, wie die Länder damit umgehen. Die ursprüngliche Idee war, dass mindestens 60 % dieses Geldes an die Kommunen weitergeleitet und für Investitionen genutzt werden soll. Allerdings gibt es keine verbindlichen Vorgaben dazu, wie viel tatsächlich an die Kommunen weitergegeben wird, sodass es unklar bleibt, wie viele Mittel in den einzelnen Ländern an die Kommunen durchgereicht werden.

Andreas Kallert: Du hast bereits das Rekorddefizit bei den Kommunen angesprochen, und was diese Krise besonders macht, ist, dass sie ein bundesweites Phänomen darstellt. Selbst finanzstarke Bundesländer wie Baden-Württemberg oder Bayern, die bisher regelmäßig kommunale Überschüsse erzielten, sind nun stark betroffen. In den 2010er Jahren gab es fast ein Jahrzehnt lang kommunale Überschüsse. Wie konnte sich die Lage so schnell ins Negative verändern?

Achim Truger: Grundsätzlich sind die kommunalen Haushalte durch Krisen wie die Corona-Pandemie, die Energiekrise und die Inflation schwer getroffen worden. Diese Belastungen wurden teilweise durch zusätzliche Mittel von Bund und Ländern vorübergehend kompensiert, aber die grundsätzlichen Löcher bleiben bestehen. Darüber hinaus haben die Kommunen eine Reihe von Soziallasten getragen, die nicht ausreichend ausgeglichen wurden. Es war ein ziemliches Armutszeugnis, wie die Kommunen während der Migrationskrise vom Bund im Stich gelassen wurden. Die Kommunen mussten um einzelne Milliarden mit dem Bund feilschen, was angesichts der kritischen Lage vor Ort völlig unangemessen war. Dies war ein wichtiger Faktor. Außerdem sind die Personalkosten aufgrund der nachlaufenden Lohnentwicklungen deutlich gestiegen. Auch die gestiegenen Kosten für Sachleistungen, Bauprojekte und Ähnliches aufgrund der hohen Inflation haben die Lage verschärft. Wäre die Konjunktur in den Jahren 2022 und 2023 angesprungen, wären die derzeitigen Probleme weniger dramatisch, da steigende Gewerbesteuererinnahmen und andere Steuern die Mehrausgaben kompensiert hätten. Doch die anhaltende Stagnationskrise, bei gleichzeitigem Erhalt notwendiger Ausgaben, führt zu den großen Defiziten bei den Kommunen.

»Finanzstarke Kommunen verzeichnen hohe Gewerbesteuererinnahmen, während strukturschwache Kommunen mit finanziellen Engpässen kämpfen. Letztere müssen trotzdem die öffentliche Infrastruktur und die Daseinsvorsorge aufrechterhalten.«

Andreas Kallert: Welche Rolle spielt der Strukturwandel der 1970er und 1980er Jahre sowie danach? In vielen Kommunen gibt es eine nachhaltig verfestigte Krise der Kommunalfinanzen, die auch in Zeiten mit hohen Steuereinnahmen nicht behoben wurde.

Achim Truger: Ich habe einmal einen Aufsatz darüber geschrieben, wie sich die Globalisierung auf die Finanzen verschiedener Kommunen in NRW ausgewirkt hat, denn der Strukturwandel hat regional sehr unterschiedliche Auswirkungen.¹ In der Vergangenheit war der Strukturwandel stark von der Globalisierung geprägt, und es ließen sich sowohl Gewinner- als auch Verliererkommunen identifizieren. Einige Regionen, insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg, profitierten vom globalisierungsbedingten Strukturwandel und erzielten hohe Gewerbesteuer-einnahmen, was den Kommunen zugutekam. Dagegen litten sogenannte Verliererkommunen unter Steuerausfällen, da Arbeitsplätze verloren gingen, was wiederum Einbußen bei der Einkommensteuer und steigende Sozialausgaben zur Folge hatte. Dies kann zu einem Teufelskreis führen. Zwar gibt es Unterstützung durch den kommunalen Finanzausgleich, dieser lindert aber lediglich die Probleme, ohne ihre Ursachen zu beseitigen. Regionen, die besonders vom Strukturwandel betroffen waren, wie das Ruhrgebiet in Nordrhein-Westfalen, Teile von Rheinland-Pfalz, Hessen und Niedersachsen, hatten stärkere Probleme. Die aktuelle Industriekrise trifft jedoch auch Regionen, die bislang weniger belastet waren. Wenn Werke stillstehen, da der Export stockt, und Zulieferer keine Aufträge erhalten, wirkt sich das nun auch auf zuvor prosperierende Regionen aus. Das erklärt, weshalb die aktuelle Krise der Kommunalfinanzen viel breiter streut als frühere Krisen.

Andreas Kallert: Wir haben nun viele Gründe aus der Bundespolitik gehört, die zur gegenwärtigen Situation beigetragen haben. Was sind die strukturellen Probleme bei der Kommunalfinanzierung?

Achim Truger: Ein zentrales Problem ist, dass die Bundespolitik häufig nur korrigierend auf Fehlentwicklungen eingeht, ohne sich systematisch mit der kommunalen Finanzlage und dem System der Kommunalfinanzierung zu befassen. Diese korrigierende Herangehensweise bedeutet, dass Fehlentwicklungen oft so lange ignoriert werden, bis sie akut werden. Ein Beispiel ist der Wunsch des Bundes, Steuern zu senken. Für diese Senkungen benötigte er die Zustimmung der Länder, die er durch temporäre Kompensation der Steuerausfälle erhielt – eine kurzfristige

1 Truger, Achim (2018): »Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen?«, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriath/Thomas Lenk/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1–2018. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 451–468.

Lösung, die die grundlegenden Probleme nicht adressiert. Das eigentliche Problem liegt im kommunalen Finanzsystem selbst, insbesondere in der nicht bedarfsgerechten Verteilung der Steuereinnahmen, vor allem aus der Gewerbesteuer. Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse fordert, dass Kommunen die öffentliche Daseinsvorsorge sicherstellen. Dazu benötigen sie eine stetige und gerechte Finanzierung. Derzeit ist die Verteilung jedoch ungerecht: Finanzstarke Kommunen verzeichnen hohe Gewerbesteuereinnahmen, während strukturschwache Kommunen mit finanziellen Engpässen kämpfen. Letztere müssen trotzdem die öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge aufrechterhalten.

Erschwert wird die Situation durch einen kommunalen Steuerwettbewerb: Erfolgreiche Kommunen können ihre Gewerbesteuersätze senken, während weniger wohlhabende Kommunen die Sätze erhöhen müssen. Das verschärft die Probleme und führt zu einem Teufelskreis, wie wir es in Nordrhein-Westfalen in den 2000er Jahren gesehen haben. Kommunen, deren Steuereinnahmen nicht ausreichen, müssen sich über Kassenkredite verschulden, was zu enormen Schuldenbergen führt. Das Ziel sollte sein, das Kommunalfinanzsystem bedarfsgerechter und ausgewogener zu gestalten. Eine gleichmäßigere Steuerverteilung wäre notwendig, um die Disparitäten zwischen den Kommunen zu verringern. Hinzu kommt die zeitliche Dimension: Die Gewerbesteuer ist konjunkturabhängig und stark schwankend, wohingegen die Ausgaben der Kommunen konstant bleiben, da die Aufgaben sich nicht ändern, nur weil die Einnahmen schwanken.

»Strukturschwache Kommunen sollten definitiv mehr Unterstützung erhalten als andere. Gleichzeitig müssen insgesamt mehr Mittel ins System der Kommunalfinanzen fließen.«

Andreas Kallert: Du hast die Gewerbesteuer als zentralen Ansatzpunkt genannt. Ein größerer finanzieller Ausgleich über das vorhandene Gewerbesteuerumlagesystem hinaus ist also erforderlich. Bedarf es nicht generell auch einer finanziellen Aufstockung im System der Kommunalfinanzen angesichts der vielfältigen Herausforderungen?

Achim Truger: Ja, es braucht auf jeden Fall mehr Geld im System. Das betrifft nicht nur die Kommunalfinanzen. Zum einen benötigen Bund und Länder mehr Mittel, wenn wir das Konnexitätsprinzip konsequent umsetzen wollen. Zum anderen wäre eine aufkommensneutrale Kommunalfinanzreform theoretisch möglich. Allerdings brauchen strukturell benachteiligte Kommunen zwingend zusätzliche Gelder, um eine bedarfsgerechte Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge gewährleisten zu können. Eine rein auf Umverteilung basierende Lösung, bei der finanzstarken Kommunen Mittel entzogen werden, ist weder politisch noch ökonomisch umsetzbar. Angesichts des Umfangs der aktuellen Krise ist eine solche Reform nicht vor-

stellbar. Ich bin der Meinung, dass eine asymmetrische Lösung angestrebt werden sollte: Strukturschwache Kommunen sollten definitiv mehr Unterstützung erhalten als andere. Gleichzeitig müssen insgesamt mehr Mittel ins System der Kommunalfinanzen fließen.

Andreas Kallert: Die kommunalen Realsteuern auf Grund und Gewerbe reichen hierfür wohl nicht aus. Wie können Bund und Länder mehr finanziellen Spielraum gewinnen, um das Kommunalfinanzsystem, auch asymmetrisch zugunsten der finanz- und strukturschwachen Gemeinden und Städte, insgesamt zu stärken?

Achim Truger: Die entscheidende Frage ist tatsächlich, woher Bund und Länder die benötigten Mittel nehmen sollen. Der Bundeshaushalt weist bereits ein Defizit auf, das vermutlich weiter anwachsen wird, und bei den Ländern sieht es ähnlich aus – es gibt kaum Reserven, die für die Kommunen bereitstehen könnten. Zwar ließen sich hier und da Einsparungen auf der Ausgabenseite vornehmen, doch lösen diese nicht das strukturelle Finanzproblem der Kommunen. Eine echte Lösung erfordert letztlich höhere staatliche Einnahmen. Eine Lieblingsmaßnahme in der Politik ist die Bekämpfung von Steuerhinterziehung, um Einnahmen zu erhöhen. Das ist sinnvoll, aber keine verlässliche finanzpolitische Strategie, da diese Maßnahmen schwer planbare Einnahmen generieren. Eine weitere Möglichkeit wäre der Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen, wie etwa das Dieselp privilege. Auch auf diesem Wege könnten zusätzliche Einnahmen erzielt werden. Letztlich halte ich jedoch Steuererhöhungen für unabdingbar.

In den letzten Jahrzehnten schonte die Steuerpolitik hohe Einkommen, was zu einer Umverteilung von unten nach oben führte. Daher sollte man besonders bei hohem Einkommen und Vermögen ansetzen. Die Erbschaftssteuer wäre ein logischer Kandidat, denn Betriebsvermögen sind weitgehend steuerbefreit, und es steht ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus. Auch eine Vermögensteuer oder Vermögensabgabe wäre sinnvoll, davor schrecke ich aber etwas zurück, da diese in Deutschland politisch extrem schwer umzusetzen ist. Ein Krisen-Solidaritätszuschlag auf Einkommen- und Körperschaftsteuer wäre schnell umsetzbar und progressiv, d. h. er würde höhere Einkommensschichten stärker belasten. Ein Verzicht auf den Ausgleich der kalten Progression für einige Jahre könnte ebenfalls systematisch mehr Einnahmen generieren. Insgesamt ist es aus meiner Sicht illusorisch zu behaupten, es sei keine Steuererhöhung nötig. In anderen Kontexten wird so oft darüber gesprochen, man müsse den Bürgerinnen und Bürgern reinen Wein einschenken. Ich denke, das gilt auch für Steuern. Rüstungsausgaben, leistungsfähige Kommunen und eine gute Daseinsvorsorge kosten halt viel Geld. Eine gerechtere Steuerpolitik, bei der starke Schultern mehr tragen, könnte Steuererhöhungen zu einer mehrheitsfähigen Maßnahme machen.

»Eine gerechtere Steuerpolitik, bei der starke Schultern mehr tragen, könnte Steuererhöhungen zu einer mehrheitsfähigen Maßnahme machen.«

Andreas Kallert: Gesellschaftlich scheint eine solche Form der Solidarität und Umverteilung laut Umfragen durchaus mehrheitsfähig zu sein, politisch jedoch nicht.

Achim Truger: Ehrlicherweise halt ich es für sehr wahrscheinlich, dass die Debatte über Steuererhöhungen irgendwann auf die Umsatzsteuer gelenkt wird. Das wäre meine Prognose. Sollte es keinen gigantischen Wachstumsschub geben, der zu entsprechenden Steuermehreinnahmen führt, werden die finanziellen Herausforderungen sehr groß sein – das ist derzeit das wahrscheinlichste Szenario. In diesem Fall wird spätestens nach der nächsten Bundestagswahl das Thema einer Umsatzsteuererhöhung aufkommen. Ich rechne mit einer Erhöhung um mindestens drei Prozentpunkte, denn die politischen Kosten wären für ein oder zwei Prozentpunkte viel zu hoch. Die Umsatzsteuer wirkt regressiv, das heißt, sie belastet im Verhältnis zum Einkommen die unteren Einkommensgruppen stärker als die oberen. Daher ist sie im Grunde eine ungerechte Steuer, und eine Erhöhung wird man vermutlich irgendwie sozial garnieren müssen. Dies könnte durch die Einführung eines Krisensolis oder eine moderate Erhöhung der Reichensteuer geschehen. Ein ähnlicher Ansatz wurde bei der letzten deutlichen Umsatzsteuererhöhung gewählt, als die sogenannte Reichensteuer eingeführt wurde. Dabei handelte es sich um einen Aufschlag von drei Prozentpunkten im Einkommensteuertarif für sehr hohe Einkommen, der bis heute gilt. Ich bin mir relativ sicher, dass sowas passieren wird, weil die blutigen Kürzungen, die man bräuchte, um die Finanzlücken zu füllen, illusorisch und politisch nicht durchsetzbar sind.

Andreas Kallert: Das ist ja aus sozialen Gesichtspunkten eine wenig optimistische Prognose. Deine Zeit im Sachverständigenrat ist geprägt von zahlreichen substantiellen Krisen – von Corona und Energie über geopolitische Spannungen bis hin zu Inflation und Problemen mit den öffentlichen Finanzen. Kannst Du überhaupt noch zuversichtlich in die Zukunft blicken?

Achim Truger: Ganz klar, die Probleme für die deutsche Wirtschaft angesichts der Infragestellung des Exportmodells durch Trumps Zölle und das Erstarken Chinas sind groß. Da mag es schwierig sein, Optimismus zu versprühen. Sollte sich die Konjunktur jedoch aufhellen, könnte dies die Stimmung verbessern und Zuversicht zurückbringen. Das Finanzpaket der Bundesregierung und zahlreiche weitere Maßnahmen dürften der Konjunktur durchaus einen kräftigen Schub geben, der hoffentlich nicht durch weitere Krisen zunichte gemacht wird. Außerdem können wir aus der Bewältigung vergangener Krisen Zuversicht schöpfen. Bei aller Kritik ist es während der Corona-Pandemie gelungen, Lockdowns zu organisieren und dabei

ganze Wirtschaftssektoren über Wasser zu halten. Die Wirtschaft wurde durch konzertierte Aktionen wiederbelebt. Auch in der Energiepreiskrise wurde schnell gehandelt und mit verschiedenen Maßnahmen auf die hohen Energiepreise reagiert. Dies zeigt, dass Vieles möglich ist, wenn die Not groß ist und der Großteil der Menschen und vor allem der Verbände das auch begreift. Daraus können wir Zuversicht schöpfen, um auch andere künftige Herausforderungen zu meistern, insbesondere die anstehende Transformation, die ebenfalls erhebliche Mittel erfordert. Wenn ein gesellschaftlicher Konsens vorhanden ist, kann die Wirtschaftspolitik tatsächlich Berge versetzen.

Andreas Kallert: Vielen Dank für das Gespräch.