

Fiskalische Rentabilität kommunaler Wirtschaftspolitik

**Prof. Dr. Günter Dannemann
Finanzstaatsrat a.D.**

Forschungsstelle Finanzpolitik an der
Universität Bremen

**Vortrag beim 1. Achimer Wirtschaftsforum
am 19. März 2007**

Fiskalische Rentabilität kommunaler Wirtschaftspolitik

Meine Damen und Herren, ich möchte mich in meinem Vortrag mit der Frage befassen, ob und in welchem Umfang sich in Deutschland kommunale Wirtschaftspolitik lohnt. Reichen die Anreize für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung aus? Diese Frage möchte ich allgemein, aber auch speziell für die Stadt Achim und für den Stadtstaat Bremen beantworten.

1. Möglichkeiten und Ziel kommunaler Wirtschaftspolitik

Die kommunale Wirtschaftspolitik verfügt über drei Aktionsfelder:

Erstens kann **Infrastruktur** für private Anschlussinvestitionen von Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen und Handel bereitgestellt werden.

Zweitens beeinflussen die **Standortkosten**, z.B. die Hebesätze für Gewerbesteuer und Grundsteuer, Energiekosten, Gebühren für Abfall und Abwasser die Wettbewerbsfähigkeit.

Drittens werden für Investitionsentscheidungen von Unternehmern die so genannten **weichen Standortfaktoren** (KTH, Schule, Kultur oder ganz allgemein Lebensqualität) zunehmend wichtiger.

Die Stadt Achim hat gerade im dritten Punkt als Nachbargemeinde von Bremen eine hohe Standortgunst und wirbt damit zu Recht auf ihrer Internetseite. Dort heißt es:

„Die Nähe zum Land Bremen bietet unseren Unternehmen alle Vorteile der modernen Industrie-, Dienstleistungs-, Messe-, Handels- und Universitätsstadt.“

Bremen selbst hat als Stadtstaat einen erheblich größeren Spielraum für Wirtschaftspolitik als Achim. Der Status als Land erlaubt eigene Entscheidungen in

Bereichen wie Hafen, Hochschulen, Kultur. Dazu kommt der **direkte Zugang zum Bund und zur EU**, um Fördermittel für eigene kommunale und Landesprojekte und für Projekte bremischer Unternehmen zu akquirieren. Achim ist auf diesen Feldern dagegen auf die Ministerien in Hannover angewiesen.

Die kommunale Wirtschaftspolitik verfolgt in Achim wie in Bremen ein zentrales Ziel: **Steigerung der lokalen Wirtschaftskraft**. Nur so können Arbeitsplätze gesichert oder sogar neu geschaffen werden. Dies wiederum ist Voraussetzung dafür, Einwohner zu halten oder – besser noch - zu gewinnen.

Wirtschaftskraft wird nach europäischem Standard gemessen durch das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Es umfasst die Wirtschaftsleistung, die im Laufe eines Jahres innerhalb der Grenzen einer Gebietskörperschaft, also im Inland – das kann eine Gemeinde, ein Kreis oder ein Bundesland sein -, erbracht wird. Das BIP wird erstellt von den Beschäftigten am Arbeitsort, also unabhängig davon, wo diese wohnen. Achim hat gegenwärtig rund 9.500 Beschäftigte am Arbeitsort. Am Wohnort Achim wohnen rund 10.300 Beschäftigte, d.h. im Saldo haben 800 Beschäftigte ihren Arbeitsplatz außerhalb Achims (Nettoauspendlerquote von 8 %). Das von den in Achim wohnenden Beschäftigten erstellte so genannte Bruttoinländerprodukt wird europaweit übrigens als Bruttonationaleinkommen (BNE) bezeichnet. Das BIP erfasst also die Wirtschaftsleistung in den Grenzen einer Gebietskörperschaft, das BNE erfasst die Wirtschaftsleistung ihrer Einwohner.

Ziel der Wirtschaftspolitik auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ist - jedenfalls im Normalfall - die bestmögliche Steigerung der Wirtschaftskraft, gleich mit welchem Indikator man sie auch misst.

Wer aktive Wirtschaftsförderung betreibt, handelt immer nach dem Prinzip Hoffnung, nämlich der Hoffnung auf private Anschlussinvestitionen. Dabei gehen Politik und Verwaltung zwangsläufig auch das Risiko von Fehlinvestitionen ein. Die öffentliche, insbesondere mediale Begleitmusik ist – weil Steuergeld fehl investiert wird – erheblich größer als bei privaten Fehlinvestitionen, die ja auch vorkommen sollen, bei denen aber „nur“ privates Geld verbrannt wird.

2. Fiskalische Rentabilität

Kommunale Wirtschaftspolitik ist nicht kostenlos zu betreiben.

Werden Infrastrukturinvestitionen über Kreditaufnahme finanziert, sind dafür Zinsen zu zahlen. Bei einer Finanzierung durch Steuermittel fallen Opportunitätskosten in Form des Verzichts auf andere Maßnahmen an. Ein Unternehmen würde hier kalkulatorische Kosten für das eingesetzte Eigenkapital ansetzen. Darüber hinaus sind mit Infrastrukturinvestitionen in der Regel auch Umweltbelastungen für die Bürger verbunden.

Werden die Standortkosten begrenzt, muss die Gemeinde z.B. bei einer Senkung des Gewerbesteuerhebesatzes zumindest kurzfristig auf Einnahmen verzichten.

Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität sind in der Regel dauerhaft kostenträchtig.

Diesen Kosten kommunaler Wirtschaftspolitik stehen Nutzen bzw. Erlöse gegenüber. Wenn dem nicht so wäre, könnte man von vornherein jede Aktivität unterlassen. Nutzen fällt zunächst einmal an in Form von privaten Einkommen der Unternehmen und ihrer Beschäftigten. Für den Staat wichtiger sind aber die daraus zu zahlenden Steuern. Daneben fallen für ihn aber auch Ausgabenentlastungen an. Z.B. werden durch jeden

Empfänger von Arbeitslosengeld II, der einen Arbeitsplatz findet, die Unterbringungskosten für die Stadt Achim reduziert.

Eine Wirtschaftsförderungsmaßnahme ist **rentabel**, wenn der Gesamtnutzen größer ist als die Gesamtkosten. Das klingt zunächst einmal sehr einfach. Wer aber schon jemals für eine Wirtschaftsförderungsmaßnahme eine Rentabilitätsrechnung praktisch erstellen musste, weiß um die Schwierigkeiten nicht nur der Quantifizierung der Kosten, sondern insbesondere der Nutzen.

Begrenzt man die Nutzen und die Kosten auf den Haushalt einer Gemeinde, eines Landes oder des Bundes, kann man sagen: Eine Wirtschaftsförderungsmaßnahme ist **fiskalisch rentabel, wenn die Erlöse größer sind als die Kosten.**

Da die öffentlichen Haushalte in der Regel aber noch nach dem kameralistischen System buchen, werden bisher nur die **Einnahmen** und die **Ausgaben** erfasst.

Einschub: Die Schwäche der Kameralistik ist insbesondere, dass sie keine Abschreibungen und Rückstellungen kennt. Erst durch die Umstellung auf die doppelte Buchführung wird eine betriebswirtschaftlichen Ansprüchen genügende Kosten-Leistungsrechnung möglich. Das Land Niedersachsen hat seinen Gemeinden zum 1. Januar 2006 einen verbindlichen Konten- und Produktrahmen für die Doppik vorgegeben. Wie ich der Zeitung entnommen habe, hat die Verwaltung der Stadt Achim die doppelte Buchführung als erste Gemeinde im Landkreis Verden bereits umgesetzt. Ich bin der festen Überzeugung, dass die Zielsetzung, die Effizienz des Staates deutlich zu erhöhen, nur mit der Einführung der betriebswirtschaftlichen Instrumente der Privatwirtschaft gelingen kann. Deshalb sollten gerade Sie als Wirtschaftsbeirat das Projekt Doppik nachdrücklich unterstützen.

Zurück zur fiskalischen Rentabilität: Die Kernfrage ist einfach:

Darf eine Gemeinde die zusätzlichen Steuern, die aus einer Wirtschaftförderungsmaßnahme resultieren, voll behalten und/oder gibt ein Dritter, also Land, Bund, EU, einen Zuschuss, werden Wirtschaftförderungsmaßnahmen maximal fiskalisch rentabel.

Umgekehrt: Müssen alle zusätzlichen Steuern an andere Gebietskörperschaften abgeführt werden und/oder gibt es keinen Zuschuss, lohnt sich kommunale Wirtschaftsförderung nicht.

Im Folgenden möchte ich der Frage nachgehen:

Wie sieht die Realität zwischen diesen beiden Extremen

- **voller Selbstbehalt** der zusätzlichen Steuern einerseits und
- **volle Abführung** der zusätzlichen Steuern andererseits

in der Gemeinde Achim und im Stadtstaat Bremen aus?

3. Finanzausgleich

Wie in allen deutschen Flächenländern gibt es auch in Niedersachsen einen **kommunalen Finanzausgleich**. Jede Gemeinde erwirtschaftet eigene Steuereinnahmen, Achim z.B. 13 Mio. Euro Gewerbesteuer, 4 Mio. Grundsteuer B und 8 Mio. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Die restlichen Steuern belaufen sich auf nur gut 1 Mio. Euro.

Aus diesen Steuereinnahmen wird die so genannte Steuerkraftmesszahl unter Anwendung normierter Hebesätze bei Gewerbe- und Grundsteuer errechnet. Achim landet hier im Jahr 2006 von insgesamt 427 niedersächsischen Gemeinden immerhin auf Platz 38 und befindet sich mit anderen Gemeinden am Rande Bremens in guter Gesellschaft (Lemwerder 11., Stuhr 27., Weyhe 28., Ottersberg 34., Oyten 41. Platz).

Achim gehört damit zu den steuerstarken bzw. - fachchinesisch ausgedrückt - **abundanten** Gemeinden Niedersachsens. Deshalb erhält Achim keine Schlüsselzuweisungen vom Land. Im Gegenteil müssen die insgesamt 42 abundanten Gemeinden von ihrer den Durchschnitt - als Bedarfsmesszahl bezeichnet - überschießenden Steuerkraft einen Anteil in den Finanzausgleich abführen, allerdings nur 20 %. Für Achim waren dies im Jahr 2006 119.000 Euro.

Alle übrigen Gemeinden erhalten vom Land Niedersachsen Schlüsselzuweisungen, und zwar wird die Differenz zwischen eigener Steuerkraft und der durchschnittlichen Steuerkraft zu immerhin 75 % ausgeglichen. Durch eine Sockelgarantieklausel wird sichergestellt, dass die finanzschwachen Gemeinden mindestens 80% der Durchschnittsausstattung erreichen.

Im Ergebnis heißt das:

Der Anreiz, kommunale Wirtschaftsförderung zu betreiben, ist für die 385 steuerschwächeren Gemeinden erheblich geringer als für die 42 steuerstarken abundanten Gemeinden. Von zusätzlichen Steuereinnahmen muss die schwächere Gemeinde 75 %, die starke Gemeinde aber nur 20% abgeben.

Freuen Sie sich, dass Sie in Achim leben, denn aktive Wirtschaftspolitik ist **fiskalisch erheblich rentabler** als bei 90 % der niedersächsischen Gemeinden.

Im Weiteren möchte ich einen Blick auf Bremen und den **bundesstaatlichen Finanzausgleich** werfen. Bremen ist ein so genanntes Nehmerland und erhielt im Jahr 2006 aus dem Finanzausgleich knapp 600 Mio. Euro, das sind immerhin 18 % der Gesamteinnahmen. Die Kommentare insbesondere aus den süddeutschen Ländern sind sattsam bekannt: Bremen hängt am Tropf!

Wie sieht aber die Realität aus? Bremen erwirtschaftet mit 136 % des Länderdurchschnitts nach Hamburg das zweithöchste BIP je Einwohner. Aus diesem

BIP werden die Steuern gezahlt. Die so genannte volkswirtschaftliche Steuerquote beträgt 21 %. Die davon den Ländern zustehenden Steuern werden - aus der Sicht Bremens leider - nicht nach wirtschaftlicher Leistung verteilt:

- Die **Lohnsteuer** wird nach dem Wohnsitzprinzip zerlegt, d.h. die Steuern für die Pendler werden nach Hannover überwiesen.
- Die **Umsatzsteuer**, die in Bremen wegen des Hafens (Einfuhrumsatzsteuer) und des hohen BIP weit überdurchschnittlich anfällt, wird zum größten Teil nach Einwohnern gleichmäßig verteilt, d.h. quasi wie mit einer Schrotflinte über die Republik geschossen. Vorab werden darüber hinaus noch so genannte **Umsatzsteuerergänzungsanteile** nach Bedürftigkeit insbesondere an die östlichen Bundesländer verteilt. Dieser vorgezogene versteckte Finanzausgleich ist mit gut 11 Mrd. Euro noch erheblich höher als der nachfolgende eigentliche Länderfinanzausgleich mit nur 7 Mrd. Euro.

Das Perverse an diesem System ist: Bremen wird als einzigem der 16 Länder vor dem Länderfinanzausgleich mehr an Steuern weggenommen als es anschließend durch den Finanzausgleich zurückbekommt.

Einfach ausgedrückt: Erst wird der Stadtstaat Bremen arm und bedürftig gerechnet. Anschließend erhält Bremen einen Scheck, der allerdings niedriger ist als das, was vorher weggenommen wurde. Ich persönlich halte diese ökonomische Absurdität sogar für grundgesetzwidrig.

Würden die Steuern nach Wirtschaftskraft verteilt - was viele Ökonomen für richtig halten -, wäre Bremen im Finanzausgleich **Geberland**.

Nach diesen Vorbemerkungen möchte ich Ihnen die Anreizwirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs am Beispiel der bremischen Häfen erläutern.

Im Rahmen eines Forschungsprojekts der Kieserling-Stiftung habe ich mich mit der fiskalischen Rentabilität der bremischen Häfen befasst. Ausgangspunkt ist die radikale

Hypothese, Bremen hätte seinen Seehafen im Jahr 2005 geschlossen und alle mit ihm direkt und indirekt verbundenen 86.000 Arbeitsplätze wären sofort in die Konkurrenzstandorte nach Holland und Belgien verlagert worden.

Bei konstanter Einwohnerzahl würde Bremen nach Finanzausgleich nur 57 Mio. Euro an Steuereinnahmen verlieren, das sind nur 2,6 % der gesamten Steuereinnahmen, obwohl das BIP um 22% sinkt. Man erkennt: Der Finanzausgleich schützt ungemein, wenn es bergab mit der Wirtschaft geht.

Auf der Ausgabenseite würde Bremen für den Bau und den Betrieb der Hafeninfrastuktur netto 123 Mio. Euro jährlich einsparen.

Damit übersteigen die Einsparungen die Einnahmenverluste deutlich.

Das gegenwärtige bundesstaatliche Finanzausgleichssystem hätte bei einer Verlagerung von 86.000 hafenabhängigen Arbeitsplätzen in das westeuropäische Ausland letztlich die absurde Folge, dass

- Bremens Haushalt um 56 Mio. Euro entlastet und
- der Bund und die übrigen Länder mit 1 Mrd. Euro Verlust an Steuereinnahmen belastet würden.

Kurz gefasst: Die boomenden Häfen sind für Bremen und die Region **wirtschaftlich ein Riesengewinn**, für den ohnehin maroden Bremer Haushalt **fiskalisch aber ein Verlust**. Man mag es kaum glauben: Je mehr Bremen in seine Hafeninfrastuktur investiert, z.B. aktuell CT IV, desto defizitärer wird der Bremer Haushalt.

Ursache dafür ist, dass der Erfolg von Wirtschafts- und Finanzkraftstärkenden Investitionen der Länder mehr oder minder „weggesteuert“ wird. Wenn ein Bundesland seine Wirtschafts- und Finanzkraft überdurchschnittlich steigert, verbleiben nach Finanzausgleich

- dem an Einwohnern kleinsten Nehmerland Bremen nur 7 % und
- dem größten Geberland Nordrhein-Westfalen sogar 56 %

der zusätzlichen Steuereinnahmen. In Bremen werden also 93% vom Finanzausgleich weg gesteuert, d.h. weg gefressen, in Nordrhein Westfalen dagegen nur 44%.

Der geltende Finanzausgleich ist durch zwei Asymmetrien gekennzeichnet:

- Zum einen: Je größer ein Land ist, desto größer ist der Selbstbehalt.
- Zum anderen: Geberländer haben einen deutlich höheren Selbstbehalt als Nehmerländer.

Oder anders ausgedrückt:

- Große reiche Länder haben zumindest eine kleine Chance, durch Wirtschaftsförderung reicher zu werden.
- Kleine arme Länder haben dagegen keine Möglichkeit, sich selbst aus der **Armutsfalle** zu befreien. Allerdings können sie auch nicht insolvent werden, da das System eine finanzielle Mindestausstattung garantiert.

Der Würzburger Finanzwissenschaftler Prof. Berthold hat kürzlich ein Gutachten für Baden-Württemberg vorgelegt. Wegen der geringen Anreize des geltenden Finanzausgleichs bezeichnet er den Föderalismus in Deutschland als **Wachstumsbremse Nummer eins**. Weil investive Wirtschaftsfördernde Ausgaben bestraft werden, stehen konsumtive Ausgaben im Mittelpunkt der Politik. Darum verzichtet Deutschland nach Berthold auf ein zusätzliches Wirtschaftswachstum von jährlich etwa 1%-Punkt.

Aus alledem lässt sich folgern, dass eine sachgerechte Revision des geltenden Finanzausgleichs einen **möglichst hohen und für alle Länder gleichen Anreiz** sicherstellen müsste. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schlägt eine Selbstbehaltquote von 40 % vor.

4. Schlussfolgerungen

Ich möchte aus dem bisher Vorgetragenen einige Schlussfolgerungen für das föderale System in Deutschland generell und dann speziell für die Stadt Achim ziehen.

Am 8. März 2007 hat sich die von Bundestag und Bundesrat eingesetzte **Föderalismuskommission II** konstituiert. Nach Inkrafttreten der ersten Stufe der Föderalismusreform, der Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, sollen nunmehr in einem zweiten Schritt die Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu geordnet werden. Ob dieses Vorhaben, das als Herkulesaufgabe bezeichnet wird, unter dem gemeinsamen Vorsitz von Oettinger und Struck Erfolg hat oder in Zank und Streit endet, steht in den Sternen.

Im Mittelpunkt dürfte die Frage stehen, ob und wie man eine Begrenzung oder sogar ein Verbot der **Neuverschuldung** des Bundes, der Länder und Gemeinden durch Kontrolle und Sanktionen etablieren kann. Ebenso steht auch auf der Agenda, wie die **Anreize für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung** verstärkt werden können. Durch die Erhöhung des Selbstbehalts bei zusätzlichen Steuereinnahmen, die ja nicht wie Manna vom Himmel fallen, und durch Zu- und Abschläge der Länder bei ihrem Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer soll das Interesse aller Länder, der Starken und der Schwachen, an Wachstumspolitik nachhaltig erhöht werden. Die Einführung dieses so genannten **Wettbewerbsföderalismus** steht allerdings im Widerspruch zum Grundgesetz, das mehr auf das **Solidaritätsprinzip**, das bündische Eintreten füreinander setzt. Vor mehr Wettbewerb fürchten sich insbesondere die wirtschaftsschwachen Länder im Osten. Bremen fürchtet sich davor übrigens nicht.

Aus meiner Sicht wäre das Freisetzen von Wachstumskräften durch höhere Anreize für öffentliche Infrastrukturinvestitionen verbunden mit einer möglichst strikten Begrenzung

der Neuverschuldung ein zentraler Beitrag zur Bewältigung unserer demografischen Zukunftslasten. Denken Sie nur an das Damoklesschwert der Pensionslasten.

Abschließend möchte ich zum Ausgangspunkt zurückkehren. Die Stadt Achim hat für kommunale Wirtschaftspolitik **traumhafte Rahmenbedingungen**, jedenfalls was die Rahmenbedingungen für die fiskalische Rentabilität von Maßnahmen angeht. Ein Selbstbehalt von sagenhaften 80 % schreit förmlich danach, Wirtschafts- und Finanzkraftstärkende Projekte und Maßnahmen zu entwickeln, um den Status der Abundanz nicht nur zu erhalten, sondern möglichst auszubauen.

Dabei hat Achim den Vorteil der Nähe zu Bremen. Insgesamt wird der Standort dadurch massiv aufgewertet, aber in Teilbereichen bringt diese Nähe auch Nachteile mit sich. Im Einzelhandel hat Achim nur eine Zentralitätskennziffer von 72 %, d.h. 28 % der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft fließt ab. Die Konkurrenz der Bremer Innenstadt, von Weserpark und Dodenhof ist übermächtig. Ziel kann deshalb wohl nur sein, die lokale Attraktivität so zu steigern, dass die Zentralitätskennziffer nicht nur stabilisiert, sondern leicht erhöht wird. Die „Perspektiven für Achim 2010“ der Herren Senf und Wasmund weisen in diese Richtung. Für derartige kreative Maßnahmen sind die fiskalischen Anreize jedenfalls optimal.

Kommunale Wirtschaftspolitik ist eine Daueraufgabe, in der Politik und Verwaltung einerseits und die Repräsentanten der kommunalen Wirtschaft andererseits im Idealfall eng zusammenwirken. In Bremen ist die Handelskammer ein sehr ideenreicher konstruktiver Partner der Politik in allen wirtschafts- und finanzpolitischen Angelegenheiten. In Achim haben Sie den Wirtschaftsbeirat. Zu beiderseitigem Nutzen sollten Sie mit diesem Pfund wuchern.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!