

Fokus

Volkswirtschaft

Nr. 47, 20. Februar 2014

Kommunale Investitionen auf Sparflamme zementieren Unterschiede – ein Bundesländervergleich

Autor: Dr. Mareike Köller, Telefon 069 7431-3567, research@KfW.de

Die finanzielle Situation der Kommunen in Deutschland ist sehr unterschiedlich: Während Bayerns Kommunen kaum Schulden haben, können viele Kommunen in NRW oder in Rheinland-Pfalz Theater und Bibliotheken nicht mehr unterhalten. Auch der Blick auf die Ausgabenstruktur der Kommunen zeigt erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Während die Personalausgaben einen ähnlich hohen Anteil in den Bundesländern auf sich vereinen, zeigen die Sozialausgaben zwar überall steigende Tendenzen, jedoch auf unterschiedlichem Niveau. Problematisch ist insbesondere die Entwicklung der Sachinvestitionen, die zwischen den Bundesländern immer weiter auseinanderfallen. Der Anteil in Bayern liegt inzwischen dreimal so hoch wie in NRW. Die Unterschiede lassen vermuten, dass der Investitionsverzicht ein Versuch der finanzschwachen Kommunen ist, ihre Finanzlage zu bewältigen. Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung und zukünftige Steuereinnahmen ist aber die Investitionstätigkeit. Die Gefahr besteht, dass eine Abwärts Spirale mit weiterer Verschuldung droht.

Zu geringe Investitionstätigkeit der Kommunen

Die Investitionstätigkeit der Kommunen ist in den letzten Jahren deutlich gesunken, die Nettoinvestitionsquote liegt seit 2004 in Deutschland sogar im negativen Bereich. Dies bedeutet einen permanenten Substanzverlust in der kommunalen Infrastruktur. Die Folge ist ein hoher In-

vestitionsrückstand, der laut KfW-Kommunalpanel inzwischen auf rund 128 Mrd. EUR angewachsen ist.¹ Um mit einer leistungsfähigen Infrastruktur die Grundlage für künftiges Wachstum zu schaffen, müssten die Kommunen wieder deutlich mehr investieren.

Bei einem Blick auf die finanzielle Situation der Kommunen in Deutschland zeigt sich jedoch ein sehr heterogenes Bild. Mit 1,8 Mrd. EUR wies der Gesamtfinanzierungssaldo der Kommunen zwar 2012 ein deutliches Plus auf, diese positive Gesamtzahl verdeckt jedoch zunehmende Unterschiede zwischen den Kommunen: ca. ein Drittel der Kommunen konnte 2012 nicht einmal den Haushaltsausgleich erreichen.² Dabei sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern gravierend: Kommunen aus NRW, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland vereinen ca. 82 % aller Kassenkredite auf sich. Zur Finanzierung kurzfristiger Engpässe gedacht, nehmen diese Kassenkredite inzwischen knapp 36 % der Gesamtverschuldung ein.

Schere zwischen den Kommunen

Zur Bewältigung schwieriger Finanzsituationen sind eigene Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen bei ihren Ausgaben ein wichtiger Baustein. Dabei zeigen die kommunalen Ausgaben deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern: Im Jahr 2012 lagen die durchschnittlichen kommunalen Ausgaben bei rund 2.500 EUR/Kopf, die Spannweite betrug dabei jedoch rund 800 EUR zwischen den Ländern – das entspricht etwa einem Drittel der Gesamtausgaben/Kopf. Das Saarland war mit durchschnittlichen Ausgaben von

2.070 EUR pro Einwohner am sparsamsten, die größten Ausgaben hatten die hessischen Kommunen mit durchschnittlich 2.883 EUR/Kopf. Insgesamt gaben die westdeutschen Kommunen rund 250 EUR pro Person mehr aus als die ostdeutschen.

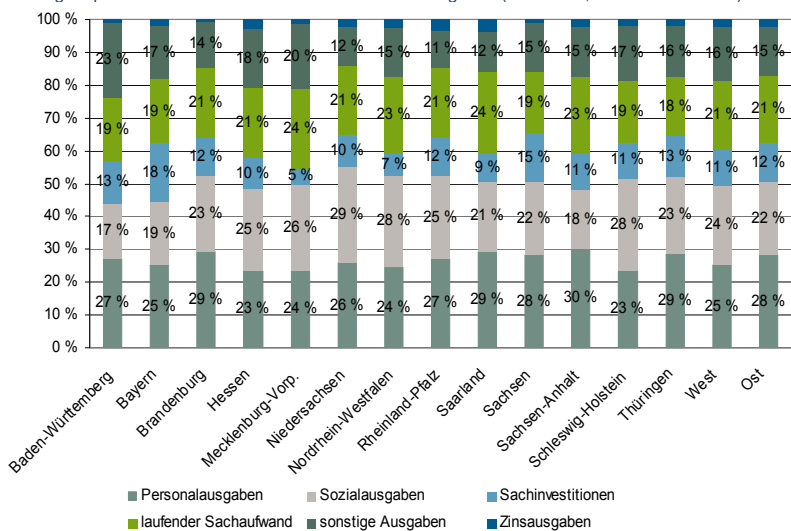
Vergleichbarkeit jedoch eingeschränkt

Ein Vergleich der absoluten Ausgaben der Kommunen zwischen den Bundesländern ist jedoch nur eingeschränkt möglich.³ Erstens werden Aufgaben (und damit Ausgaben) zwischen Ländern und Kommunen unterschiedlich aufgeteilt (Kommunalisierungsgrad). Beispielsweise sind Kindergartenplätze für Zwei- bis Sechsjährige in Rheinland-Pfalz für Eltern beitragsfrei und werden vom Land getragen – das ist längst nicht überall so. Zweitens führt der unterschiedliche Auslagerungsgrad von Leistungen in kommunale Unternehmen zu erheblichen Verzerrungen. Selbst bei Betrachtung des sog. „Konzerns Kommune“ (Kernhaushalte plus Extrahaushalte) ist kein vollständiger Vergleich möglich, da Auslagerungen auch in die Privatwirtschaft möglich sind. Drittens wird die Datenvergleichbarkeit durch den unterschiedlichen Umsetzungsgrad der Buchführungsmethoden Doppik und Kameralistik in den Bundesländern erschwert.⁴ Und viertens stellen auch die Bundesländerdaten nur Durchschnittswerte aller ihrer Kommunen dar: die Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen können noch deutlich größer sein.

Eine Bewertung z. B. der höheren absoluten Ausgaben westdeutscher Flächenländer ist daher nicht möglich. Nichtsdestotrotz kann ein Bundesländervergleich über die Ausgabenstruktur und deren Entwicklung erste Informationen über die Bedeutung und Priorität von einzelnen Ausgabenpositionen liefern.⁵ Dabei sind neben den Sachinvestitionen die Personalkosten und die Ausgaben für die sozialen Leistungen insbesondere in der öffentlichen Diskussion. Weitere Ausgaben sind der laufenden Sachauf-

Grafik 1: Ausgabenstruktur der Gemeinden 2012

Anteil der Ausgabepositionen der Gemeinden an den Gesamtausgaben (in Prozent, nur Kernhaushalte)



Quelle: Statistisches Bundesamt, vorläufige Werte.

ländern haben sich dabei nicht verändert, sondern eher verfestigt.

Sachinvestitionen kritische Größe

Bei den Sachinvestitionen sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern am eklatantesten: Während in Mecklenburg-Vorpommern und NRW nur 5–7 Prozent für Sachinvestitionen ausgegeben wurden, waren es in Bayern 18 %, in Baden-Württemberg und Sachsen lagen die Anteile 2012 ebenfalls doppelt so hoch wie in den beiden Schlusslichtern.

Gleichzeitig sanken in den letzten 10 Jahren die Anteile durchschnittlich um fünf Prozentpunkte auf nur noch 11 % der Gesamtausgaben (s. Grafik 2). Während jedoch Länder wie Sachsen und Bayern die Sachinvestitionen halten oder sogar erhöhen konnten, sanken sie im gleichen Zeitraum in NRW und Saarland. Die Sachinvestitionen haben damit stark abgenommen und die Unterschiede in der Infrastruktur gleichzeitig weiter zugenommen. Es entsteht ein zunehmender Investitionsstau in den entsprechenden Kommunen.⁶

Diese unterschiedliche Entwicklung lässt vermuten, dass verschuldete Kommunen aufgrund ihrer Finanzlage Investitionen reduzieren.⁷ Kassenkredite konzentrieren sich hauptsächlich in den Bundesländern NRW, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland – außer Hessen sind dies alles Bundesländer mit geringen Sachinvestitionsanteilen. Personal- und Sozialausgaben sind längerfristig festgelegt

wand (u. a. die laufende Bauunterhaltung), Zinsen sowie sonstige Ausgaben (s. Grafik 1).

Personalausgaben dominieren in 8 der 13 Flächenländer

2012 stellten die Personalausgaben mit durchschnittlich 26 % in 8 der 13 Flächenländer die größte Ausgabebeziehung dar, wobei der Anteil in den letzten Jahren (im Bundesdurchschnitt) relativ stabil geblieben ist. Die Spannweite zwischen den Bundesländern lag 2012 zwischen 23 % in Schleswig-Holstein und 30 % in Sachsen-Anhalt (s. Grafik 1). Dabei sind die Unterschiede zwischen den Ländern in den letzten 10 Jahren leicht zurückgegangen, während der Anteil im Durchschnitt relativ konstant blieb mit leicht abnehmender Tendenz (s. Grafik 2). Die Personalausgabenanteile zeigen damit kaum Unterschiede zwischen den Bundesländern. Auch die zeitliche Entwicklung deutet auf keine Differenzen zwischen den Bundesländern hin, sondern zeigt eher eine Angleichung.

Sozialausgaben steigen – und bleiben unterschiedlich

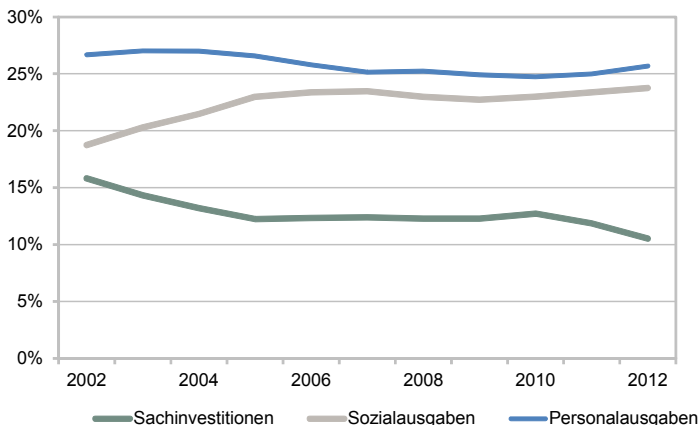
In den restlichen fünf Flächenländern (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, NRW und Hessen) lag im Jahr 2012 der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben vorne – wenn auch nur knapp. Die Unterschiede zwischen den Bundeslän-

dern sind deutlich höher als bei den Personalausgaben und betragen bis zu 12 Prozentpunkte (s. Grafik 1). Im Zeitverlauf nahm der durchschnittliche Anteil an den Gesamtausgaben merklich um fünf Prozentpunkte auf 24 % zu (s. Grafik 2). In absoluten Zahlen sind die Pro-Kopf-Ausgaben zwischen 2002 und 2012 in allen Bundesländern um durchschnittlich 200 EUR gestiegen.

Mehr als die Effizienz des Sozialleistungsangebots bestimmt die Sozialstruktur der Bevölkerung die Ausgaben für die sozialen Leistungen und begrenzt den Handlungsspielraum der Kommunen. Die Unterschiede zwischen den Bundes-

Grafik 2: Entwicklung der Personal-, Sozialausgaben und Sachinvestitionen

Anteil der Ausgabepositionen der Gemeinden an den Gesamtausgaben (2002–2012, Kernhaushalte ohne Stadtstaaten)



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2012 vorläufige Werte.

und lassen kaum Spielraum für Konsolidierungsmaßnahmen zu. Kürzungen bei Investitionen sind häufig – neben Kürzungen freiwilliger Aufgaben – kurzfristig das einzige Mittel, das den Kommunen bleibt.

Die Investitionstätigkeit ist aber Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung und zukünftige Steuereinnahmen. Als Antwort auf die hohe Verschuldung kann diese Streichung zu weiter sinkenden Einnahmen, strukturellen Defiziten und damit weiterer Verschuldung führen. Sinkende Investitionstätigkeit kann damit Folge, aber auch Ursache hoher Verschuldung sein.

Fazit

- Die Personalausgaben konnten in allen Bundesländern zwar relativ stabil gehalten werden, bilden aber für alle Kommunen einen hohen Kostenblock. Kritisch, insbesondere in ostdeutschen Kommunen, werden zukünftig die steigenden Pensionsleistungen sein. Falls keine Rückstellungen gebildet werden, müssen diese aus den laufenden Ein-

nahmen gespeist werden.

- Für Kommunen mit problematischer Sozialstruktur begrenzen die Ausgaben für die sozialen Leistungen ihren Handlungsspielraum erheblich. Auf- und Ausgabenübertragungen auf Bund und Länder bleiben notwendig, wenn gleichwertige Lebensverhältnisse in den Kommunen sichergestellt und den Kommunen die Gelegenheit gegeben werden soll, ihre strukturelle Verschuldung zu konsolidieren.

- Größter Unterschied zwischen den Ländern sind die Sachinvestitionen. Diese sind aber Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung und zukünftige Steuereinnahmen. Fehlende Investitionen verstärken die Kluft zwischen Arm und Reich.

- Der Investitionsstau kann vor allem dann überwunden werden, wenn in den investitionsarmen Bundesländern die Investitionen wieder steigen. Angesichts der Verfassung der Infrastruktur dürfte dort der langfristige Wachstumsbeitrag höher sein (sofern die demografische

Entwicklung nicht einen Rückbau nahelegt). Aber in diesen Bundesländern fehlt auch oft der finanzielle Spielraum.

- Anreize für höhere investive Ausgabenanteile können wichtige Impulse sein, um langfristig die Verschuldungssituation zu mildern. Dies kann eine Unterstützung der kommunalen Zusammenarbeit bei Infrastrukturangeboten, um Skalenerträge zu generieren, und bei der Nutzung alternativer Finanzierungs- und Beschaffungsinstrumente (wie z. B. Öffentlich-Private Partnerschaften) sein. Dabei ist eine Verbreiterung der Investorenbasis zu überlegen, sodass neben Banken auch andere Institutionen, wie z. B. Versicherungen, aber auch Bürger in der Kommune Projekte finanzieren können. Schließlich bleibt der finanzielle Ausgleich zwischen den Bundesländern und den Kommunen eine sensible politische Aufgabe in der gerade begonnenen Legislaturperiode. ■

¹ Vgl. KfW-Kommunalpanel 2012, S. 40.

² Vgl. KfW-Kommunalpanel 2012, S. 18.

³ Siehe dazu bspw. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2007): Index der kommunalen Finanzausstattung. Bad Ems.

⁴ Die Doppik ist in den meisten Bundesländern inzwischen verbindlich, jedoch noch nicht in allen umgesetzt. In Bayern, Hessen und Thüringen besteht ein Wahlrecht. Unterschiede ergeben sich z. B. dadurch, dass Abschreibungen und Vermögenswerte in der Doppik erfasst werden, in der Kameralistik nicht.

⁵ Aufgrund des interregionalen und intertemporalen Vergleichs werden aus Datenverfügbarkeitsgründen nur die Kernhaushalte betrachtet.

⁶ Der Investitionsstau ist dadurch beschrieben, dass der Investitionsbedarf der Vergangenheit nicht ausreichend befriedigt wurde/werden konnte.

⁷ Siehe dazu auch Rappen (2013): Finanzwirtschaftliche Risiken der Kommunalverschuldung. RWI-Konjunkturbericht 64(2), S. 45–58.