

»» Finanzierung öffentlicher Investitionen: Kredite allein helfen den Kommunen nicht

Nr. 360, 20. Dezember 2021

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de
Dr. Johannes Salzgeber, Telefon 069 7431-2306, johannes.salzgeber@kfw.de

Der Kommunalkredit ist für Investitionen eine zentrale Säule der Kommunalfinanzierung. Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie und die enormen Investitionsbedarfe für die großen gesellschaftlichen Transformationen wie Klimaschutz, Digitalisierung und demografischer Wandel bringen für Kreditangebot und -nachfrage neue Herausforderungen mit sich.

Aufgrund der guten konjunkturellen Lage bis 2020 hat sich die Schuldenragfähigkeit der Kommunen im Vorkrisenzeitraum spürbar verbessert, was zusätzliche Spielräume für den Kommunalkredit im zukünftigen Finanzierungsmix eröffnet. Zugleich erhöhen sich die Finanzierungsbedarfe und damit auch der Kreditbedarf. Dieser wird für Kommunen allerdings nur nachhaltig darstellbar sein, wenn auch die anderen Einnahmekomponenten steigen.

Die Kreditfinanzierung wird somit für die Kommunen zwar weiterhin eine wichtige Rolle spielen, aber nicht allein die großen Investitionsbedarfe decken können. Es reicht also nicht die haushaltsrechtlichen Verschuldungsspielräume zu erhöhen; gleichzeitig muss die Politik auch an einer strukturellen Stärkung der kommunalen Einnahmehasis arbeiten.

Die Kommunen sind nicht nur für die Daseinsvorsorge und Lebensqualität vor Ort entscheidend, sie spielen auch eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der vielfältigen transformativen Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenübersieht.¹ Egal ob Klimaneutralität, Digitalisierung oder die Anpassung an den demografischen Wandel – kaum ein aktuelles Politikfeld kommt ohne die Einbindung der Städte, Gemeinden und Landkreise aus. Insbesondere bei den öffentlichen Investitionen spielt die Musik auf der kommunalen Ebene, die rund die Hälfte der gesamtstaatlichen Investitionen, insbesondere der Baumaßnahmen, verantwortet.²

Die transformativen Herausforderungen erfordern ein steigendes Investitionsniveau der Kommunen

Die Investitionsbedarfe der Kommunen sind bereits hoch – wie der wahrgenommene Investitionsrückstand von rd. 149 Mrd. EUR, der im Wesentlichen für Ersatz- und Nachholbedarfe für die vorhandene Infrastruktur anfällt, verdeutlicht. Und sie werden angesichts der vielen gesellschaftlichen Herausforderungen sicherlich weiter steigen.³ Gleichzeitig hat die Corona-Krise über sinkende Steuereinnahmen die Finanzierungsgrundlage von Investitionen deutlich geschwächt.⁴ Weil in Krisenzeiten in der Regel die Ausgaben wachsen, z. B. durch steigende Sozialausgaben, konkurrieren die

notwendigen Investitionen nun umso stärker mit anderen (konsumtiven) Ausgabenposten im Haushalt.

Da die vielen gesellschaftlichen Herausforderungen ein steigendes Investitionsniveau der Kommunen erfordern, stellt sich also die Frage, wie sich auch bei angespannter Haushaltslage hohe Investitionen realisieren lassen. Dabei rückt der Kommunalkredit wieder stärker in den Fokus und hierbei vor allem der Aspekt, ob eine deutliche Ausweitung der Kreditfinanzierung einen Schub für die kommunalen Investitionen ermöglichen könnte. Um diese Frage zu beantworten, muss zum einen die grundsätzliche Rolle des Kommunalkredits in der Investitionsfinanzierung näher beleuchtet werden. Zum anderen müssen auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie und der kommunalen Investitionsbedarfe auf das Kreditangebot und die Kreditnachfrage bewertet werden. Im Folgenden werden diese Aspekte diskutiert und ein Ausblick auf die zukünftige Rolle des Kommunalkredits gegeben.

Der Kommunalkredit ist subsidiäres Element im Finanzierungsmix

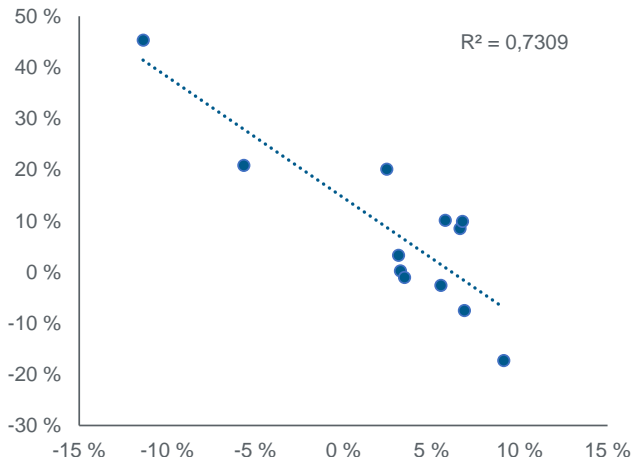
Die Nachfrage nach Kommunalkrediten wird in Deutschland vor allem durch die Investitionstätigkeit der Städte, Gemeinden und Landkreise bestimmt. Neben den anderen kommunalen Einnahmequellen sehen die Gemeinde- und Haushaltsordnungen die Finanzierung über Fremdkapital nur als subsidiären Weg vor, wenn die sonstigen Mittel nicht ausreichen oder deren Einsatz nicht wirtschaftlich ist.⁵ Darum sind Kredite eigentlich nur für rentierliche Investitionen zulässig, um die finanzielle Belastung einer Investition über einen längeren Zeitraum zu verteilen.⁶ Die konkreten Grenzen der Kreditaufnahme ergeben sich für die Kommunen aus den landesrechtlichen Vorgaben, die sich am Ziel der langfristigen finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren, um eine Überschuldung der Kommunen zu vermeiden.

Bei der Investitionsfinanzierung tendieren die Kommunen zu einem eher konservativen Instrumentenmix. Der größte Anteil wird über Eigenmittel, Investitionszuweisungen und Fördermittel gedeckt.⁷ Gerade die Eigenmittel, die sich vor allem aus den Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs sowie den eigenen Steuereinnahmen zusammensetzen, bestimmen die investiven Haushaltsspielräume und damit auch die Finanzierungsbedarfe bzw. -möglichkeiten. Diese Einnahmearten wurden allerdings am stärksten von der Krise beeinträchtigt. Über Kredite hingegen finanzierten die Kommunen im Jahr 2020 rund 15 % des Investitionsvolumens, im langfristigen Durchschnitt sind es eher 20 %. Andere Fremdfinanzierungsinstrumente wie Schuldscheindar-

lehen oder Anleihen machen durchschnittlich deutlich weniger als 5 % des Investitionsvolumens aus.⁸

Grafik 1: Kreditaufnahme und Steuereinnahmen bewegen sich in der Regel entgegengesetzt

Veränderung der Steuereinnahmen (horizontale Achse) und der Kreditaufnahme (vertikale Achse) zwischen zwei Jahren (2009–2020)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass der Kredit bislang – wie im Haushaltsrecht vorgesehen – nur als nachgeordnete Säule die Investitionsfinanzierung ergänzt. Das erklärt auch, warum sich die Schuldenaufnahme häufig gegensätzlich zu den Eigenmitteln und hier vor allem den Steuereinnahmen entwickelt. In Jahren, in denen die Steuereinnahmen (und damit die Eigenmittel) rückläufig sind, steigt die Kreditaufnahme der Kommunen tendenziell an, in Jahren mit starkem Steuerwachstum sinkt sie eher (Grafik 1).⁹ Kredite helfen Kommunen somit bei der langfristigen Planung und Umsetzung von Investitionen etwas unabhängiger von der kurzfristigen Haushaltslage zu sein.¹⁰

Das derzeit niedrige Zinsniveau entlastet zwar die Haushalte, hat allerdings wenig Einfluss auf die Höhe der Investitionen und die Kreditaufnahme.¹¹ Da in erster Linie politische Bedarfe bei der Investitionsplanung im Vordergrund stehen,

sind betriebswirtschaftliche Aspekte zweitrangig. Zwar machen niedrige Zinsen das Instrument Kredit gegenüber anderen Finanzierungsinstrumenten attraktiver, kommunale Investitionen rentieren sich aber per se nicht eher oder werden verstärkt in Angriff genommen, weil die Zinsen niedrig sind.

Die Bedeutung der Fremdfinanzierung steigt mit der Größe von Kommunen

Gleichzeitig zeigt sich, dass die Bedeutung des Kommunalcredits mit der Größe der Kommune zunimmt (Grafik 2). Insgesamt schwankte der Anteil der Kredite an der Investitionsfinanzierung im Jahr 2020 zwischen durchschnittlich 8 und 20 %. Auffällig ist, dass mit der Größe der Kommunen der Anteil der Eigenmittel sinkt und der Anteil der Kredite steigt. So ist der Anteil der Eigenmittel bei Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern mit 24 % fast nur halb so hoch wie in den kleinsten Gemeinden (44 %). Der Anteil der Kredite liegt mit 21 % hingegen fast dreimal so hoch wie in der Gruppe der kleinsten Gemeinden (8 %).

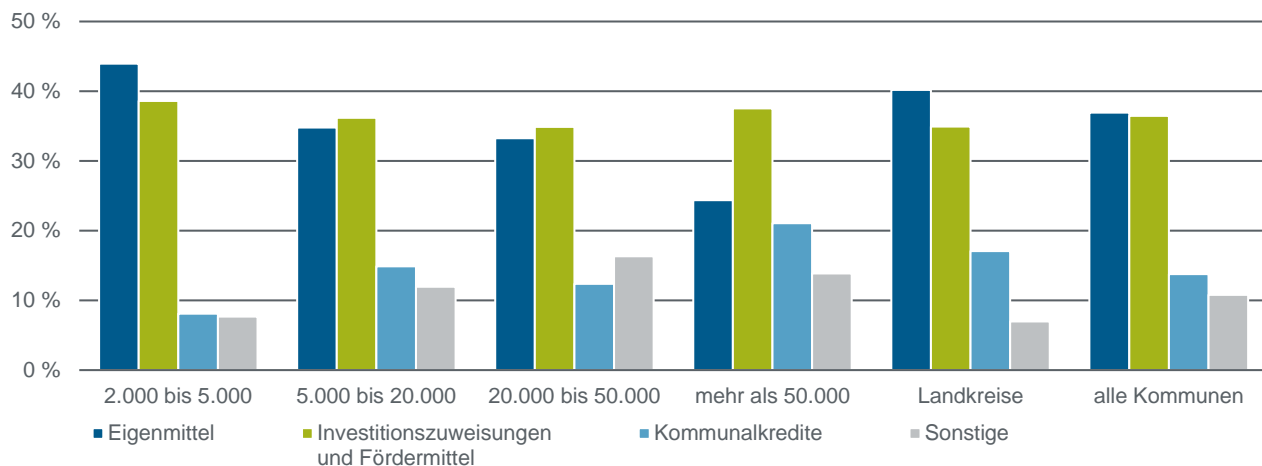
Diese Unterschiede dürften sich vor allem aus dem ungleichen Aufgaben- und Investitionsumfang der Gemeinden erklären. Mit der Bevölkerungsgröße steigt das Leistungsangebot, das Gemeinden für ihre Bevölkerung und auch für umliegende Gebiete bereitstellen. Viele dieser Leistungen erfordern hohe und langfristige Investitionen, die einen stärkeren Einsatz von Krediten erforderlich oder sinnvoll machen.¹² Obwohl die Nutzung von Krediten mit der Gemeindegröße steigt, zeigen die Zahlen aber auch: Selbst in großen Kommunen werden im Durchschnitt rd. 2/3 der Investitionen aus Eigenmitteln, Zuweisungen und Fördermitteln finanziert. Der Kommunalcredit ist selbst für die meisten Großstädte nur ein ergänzendes Element.

Der Verschuldungsspielraum der Kommunen ist im Vorkrisenzeitraum spürbar gestiegen

Ein zentraler Faktor für den Verschuldungsspielraum ist die Höhe des Schuldendienstes, den Kommunen für ihre Verschuldung aufbringen müssen. Die Kosten des Kredits müssen im Kommunalhaushalt darstellbar sein, d. h. der Kapitaldienst muss nach Abzug aller anderen Ausgaben durch die

Grafik 2: Bedeutung des Kredits nimmt mit Größe der Kommunen zu

Anteil der Instrumente am Finanzierungsmix der kommunalen Investitionen

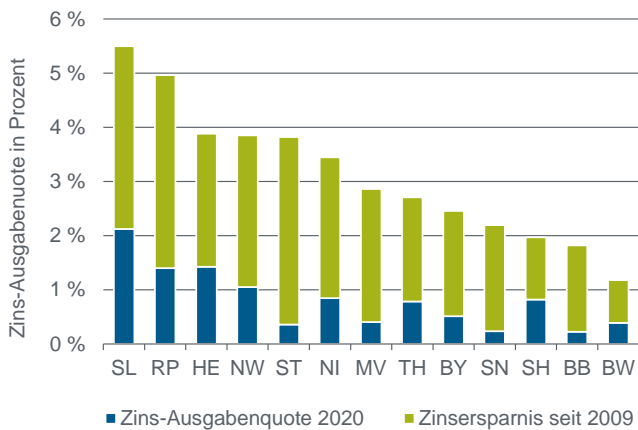


Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021.

Einnahmen gedeckt werden.¹³ Dadurch sind der kommunalen Schuldenaufnahme enge Grenzen entlang ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit gesetzt. Allerdings haben das Niedrigzinsumfeld und die gute Haushaltslage im Vorkrisenzeitraum die Kommunen deutlich entlastet, was ihnen jetzt erhöhte Verschuldungsspielräume verschafft. Vergleicht man beispielsweise den Anteil, den Zinsausgaben an den kommunalen Gesamtausgaben ausmachen, zeigt sich zwischen dem Jahr 2020 und dem Jahr 2009, der letzten großen Konjunkturkrise, ein deutlicher Unterschied für die Kommunen in allen Flächenländern (Grafik 3).

Grafik 3: Kommunale Zinslasten sind sichtbar gesunken

Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben (Zins-Ausgaben-Quote)



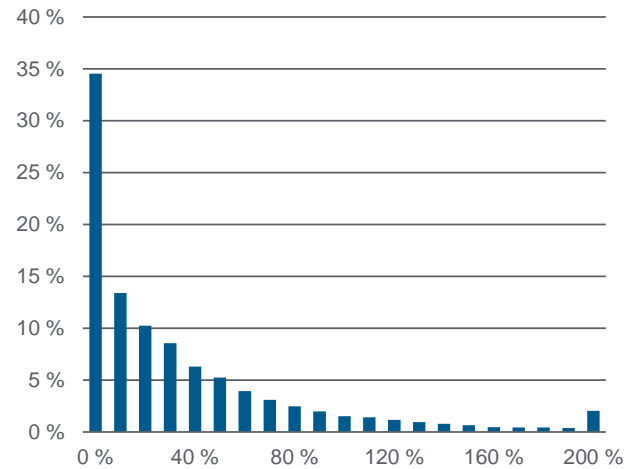
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Insgesamt sanken die Ausgaben für Zinszahlungen der kommunalen Ebene bis 2020 um rund 2,7 Mrd. EUR oder 54 % gegenüber 2009. Besonders stark war die entlastende Wirkung in Ländern mit hoher Kommunalverschuldung, wie dem Saarland oder Rheinland-Pfalz. So sank beispielsweise der Anteil der Zinszahlungen an den Gesamtausgaben im Saarland von 5,5 % im Jahr 2009 auf 2,1 % im Jahr 2020. Absolut betrachtet sind dies 40 Mio. EUR oder 15 % der 2020 getätigten kommunalen Investitionen. In den anderen Bundesländern fällt die Entlastungswirkung ebenfalls spürbar aus, allerdings insbesondere dort, wo die Kommunen hohe durchschnittliche Verschuldungen aufweisen.

Die gesunkenen Zinslasten für bestehende Kredite und die niedrigen Zinsen für die Neuverschuldung haben die Verschuldungsspielräume spürbar erhöht. Gleichzeitig sind die Einnahmen der Kommunen durch die Krise betroffen, während die Ausgaben weiter steigen.¹⁴ Dies senkt wiederum die Verschuldungsspielräume, weil die Überschüsse, aus denen der zusätzliche Kapitaldienst gedeckt werden kann, geringer ausfallen. Insgesamt dürfte aber ein höherer Finanzierungsanteil von Krediten für viele Kommunen eine Möglichkeit bieten, Investitionen trotz sinkender Eigenmittel bzw. Haushaltsüberschüsse vorübergehend sicherzustellen. Der Gesamteffekt ist schwer einzuschätzen, da für jede Kommune andere Voraussetzungen gelten. Denn hierbei muss beachtet werden, dass die Verschuldung und die Schuldenlast zwischen den Kommunen und Regionen erheblich schwanken (Grafik 4).

Grafik 4: Kommunale Verschuldung schwankt deutlich zwischen den Kommunen

Anteil der Kommunen mit bestimmten Schulden-Einnahme-Quoten an allen Kommunen im Jahr 2019



Anmerkung: Dargestellt ist die Verteilung der Schulden-Einnahme-Quote (Verhältnis von Gesamtverschuldung im Kernhaushalt zu Gesamteinnahmen) für alle Kommunen im Jahr 2019. So haben beispielsweise rd. 35 % der Kommunen eine Schulden-Einnahme-Quote von 0–10 % (Balken ganz links), bei rd. 2 % der Kommunen liegt diese Kennzahl bei 200 % oder mehr (Balken ganz rechts).

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Betrachtet man beispielsweise die Verschuldung in Relation zu den Einnahmen einer Gemeinde, zeigt sich eine enorme Spreizung. Zwar hat über ein Drittel der Kommunen sehr geringe oder keine Schulden, sodass die Schulden-Einnahme-Quote bei unter 10 % liegt. Zugleich haben aber auch rd. 10 % aller Kommunen – also über 1.000 Körperschaften – eine Schulden-Einnahme-Quote von 100 % oder höher.

Diese Unterschiede definieren zugleich den Rahmen für eine Ausdehnung der kommunalen Kreditfinanzierung. So dürften insbesondere für niedrig verschuldete Kommunen die Ausweitung der Kreditfinanzierung eine Option sein, während finanzschwache oder hoch verschuldete Kommunen unter Umständen gar keine neuen Kredite im Haushalt abbilden können bzw. bewilligt bekommen, was ihnen entsprechend weniger Möglichkeiten zur Stabilisierung ihrer Investitionen gibt.

Da finanzschwache Kommunen in der Regel weniger investieren als finanzstarke und dabei einen größeren Anteil an Krediten benötigen, ist die Überlegung, wie viele der Kommunen überhaupt eine höhere Verschuldung in Anspruch nehmen können und inwieweit dies nachhaltig in den Haushalten darstellbar ist, von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung der kommunalen Investitionen in Deutschland.

Planungs- und Kapazitätsengpässe begrenzen die Möglichkeiten einer kurzfristigen Investitionsausweitung

Die Schuldenfähigkeit der Kommunen ist allerdings nicht der einzige Aspekt, der einer sinnvollen Ausweitung kreditfinanzierter Investitionen entgegenstehen kann.

Zentrale Nebenbedingung für die Realisierung sinnvoller und produktiver Investitionen ist die Auswahl der geeigneten Investitionsprojekte und eine effiziente Planung und Umsetzung der Investitionsmaßnahmen. Dafür bedarf es einerseits ausreichender Planungskapazitäten in den kommunalen Verwaltungen und andererseits ausreichender Kapazitäten im Bausektor bzw. bei den Zulieferern der Investitionsgüter (z. B. für Endgeräte oder Serverarchitektur bei der Digitalisierung von Schulgebäuden). Sowohl die kommunalen Planungskapazitäten, also auch die Kapazitäten der Bauwirtschaft, gelten dabei seit Jahren als wesentliche Engpässe.¹⁵ Diese führen mit dazu, dass ein Teil der geplanten Investitionen nicht realisiert werden kann bzw. Fördermittel verspätet oder gar nicht abgerufen werden.¹⁶

Da sich die Kapazitäten nur graduell und langfristig erhöhen lassen, erschweren diese Engpässe bis auf Weiteres auch eine Erhöhung der Investitionen. Selbst wenn sich deutlich mehr Investitionen finanzieren ließen, können diese nur dann auch umgesetzt werden, wenn gleichzeitig die Engpässe in den Planungs- und Baukapazitäten beseitigt werden.

Preissteigerungen im Bausektor erhöhen die Investitions- und Finanzierungsbedarfe zusätzlich

Die angespannte Marktlage im Bausektor sorgt außerdem dafür, dass die Preise für Investitionen deutlich steigen. So haben sich die Preise für öffentliche Bauten allein in den Jahren 2018 und 2019 um jeweils fast 6 % erhöht.¹⁷ Dies sind allerdings nur Durchschnittswerte, hinter denen deutlich stärkere Preissteigerungen in besonders angespannten Märkten verborgen bleiben.

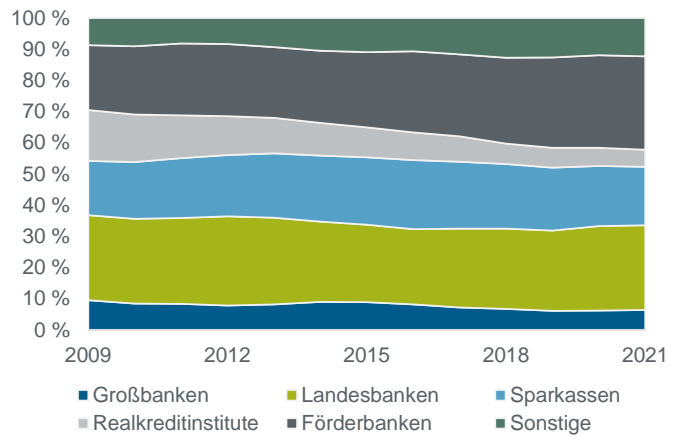
Die Preissteigerungen fallen teilweise so hoch aus, dass sie die entlastende Wirkung der niedrigen Zinsen deutlich übersteigen. Kommunen sind durch diese Entwicklung besonders stark betroffen, da sie einen Großteil der staatlichen (Bau-)Investitionen verantworten und damit die Preissteigerungen besonders spüren, gegenüber anderen staatlichen Ebenen aber vergleichsweise gering verschuldet sind und deshalb nicht in gleichem Maße von der Zinsentlastung profitieren.¹⁸ Eine weitere Ausdehnung der (kreditfinanzierten) Investitionen in so angespannten Märkten dürfte kurzfristig weitere Preissteigerungen zur Folge haben, die den Effekt niedriger Kreditzinsen konterkarieren. Nur wenn ein hohes Investitionsniveau auch langfristig absehbar ist, wird die Bauwirtschaft zusätzliche Kapazitäten schaffen, was sich dann dämpfend auf die Preisentwicklung auswirken würde.

Das Kreditangebot zeigt sich stabil und mit zufriedenstellenden Konditionen für die Kommunen

Die Finanzierung von Investitionen wird letztendlich auch über das Kreditangebot begrenzt. Auf der Angebotsseite wird die Kommunalfinanzierung mit den Förderbanken, den Landesbanken und den Sparkassen von drei Bankengruppen besonders stark geprägt und stellte sich in den letzten Jahren als recht stabil dar (Grafik 5).

Grafik 5: Öffentliche Bankengruppen sind in der Kommunalfinanzierung führend

Anteil der Bankengruppen an allen an Kommunen vergebenen Krediten



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Auf der Angebotsseite könnte die Krise jedoch im Markt für Kommunalkredite Spuren hinterlassen, falls beispielsweise steigende Unternehmensinsolvenzen auch zu einem Rückzug von Banken aus dem relativ margenschwachen Kommunalgeschäft führen würde. Bislang deutet sich eine derartige Entwicklung aber nicht an, eher wird von einer steigenden Bedeutung der sicheren Anlagemöglichkeit im Kommunalbereich berichtet.¹⁹ Darauf deutet auch die deutlich gestiegene Kreditaufnahme der Kommunen bei nahezu unveränderten Marktanteilen der Bankengruppen im Jahr 2020 hin. Und auch die Kommunen sind mit den Marktkonditionen gegenwärtig zufrieden. So gaben im KfW-Kommunalpanel 2021 rund 90 % der Kommunen, die im Jahr 2020 einen Kredit in Anspruch genommen haben, an, dass die Kreditkonditionen sehr gut oder eher gut waren. Gleichzeitig erwarten fast 90 % der Kommunen, die im nächsten Jahr eine Kreditaufnahme planen, dass die Konditionen unverändert bleiben oder sich sogar verbessern.²⁰

Mit Blick auf die Risiken der Kreditnehmer könnte die Corona-Krise allerdings die Schuldentragfähigkeit der Kommunen wieder stärker in den Fokus der Kreditgeber rücken. Weil sich die Schuldentragfähigkeit der meisten Kommunen im Vorkrisenzeitraum deutlich verbessert hat, erscheinen grundsätzliche Zweifel an der guten Bonität der deutschen Kommunen auf absehbare Zeit jedoch nicht angebracht.

Fazit

Der Kommunalkredit ist eine wichtige Säule für die Finanzierung kommunaler Investitionen. Gerade jetzt würde eine Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit helfen, die wirtschaftlichen Folgen der Krise abzufedern und gleichzeitig die wichtigen gesellschaftlichen Transformationen voranzutreiben.

Positiv ist, dass sich die Schuldentragfähigkeit der Kommunen in den Jahren vor der Krise deutlich verbessert hat. Zugleich haben die kommunalen Einnahmen in der Krise gelitten, was die Investitionsfähigkeit und die Spielräume für einen zusätzlichen Kapitaldienst einschränkt. Dies gilt

insbesondere für hoch verschuldete und finanzschwache Kommunen, die bereits die Kreditfinanzierung stärker nutzen und unter Umständen nicht in der Lage sein werden, diese Anteile weiter zu erhöhen.

In der öffentlichen Debatte um die Investitionsschwäche werden zurzeit sehr große Beträge als notwendig erachtet, wobei nur selten der konkrete Transmissionskanal aufgezeigt wird, wie die Finanzmittel z. B. von der Ebene des Bundes auf die Kommunen gelangen und dort auch effektiv investiert werden können. Unstrittig ist, dass die Kommunen hohe Investitionen tätigen müssen, um ihre Infrastruktur leistungsfähig und zukunftsfähig zu gestalten. Diese Investitionen brauchen aber nicht nur eine Finanzierung, sondern auch geeignete Projekte, die in der Kommune geplant und umgesetzt werden können.

Gleichzeitig erschweren die angespannten Baukapazitäten eine zeitnahe und kosteneffiziente Umsetzung. Diese Engpässe können nur durch langfristige Planungssicherheit entschärft werden, die es Kommunen und der Bauwirtschaft ermöglichen, ihre Planungs- und Umsetzungskapazitäten auf das erforderliche Maß auszuweiten.

Eine langfristige Erhöhung der kommunalen Investitionen erfordert dabei allerdings vor allem eine solide und verlässliche Einnahmehasis der Kommunen und einen wachsamem Blick auf die Effizienz auf der Ausgabenseite. Dies gilt auch für Investitionsprojekte, die über einen Kredit (ko)finanziert werden. Der Kommunalkredit kann auch in den kommenden Jahren eine wichtige – und in vielen Kommunen sogar eine spürbar größere – Rolle bei der Sicherstellung der Investitionen spielen. Ein alleiniges Mittel zur Sicherstellung hoher öffentlicher Investitionen für die kommunale Ebene insgesamt ist er aber nicht.

Folgen Sie KfW Research auf
Twitter.

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation.

Zur Anmeldung

¹ Die Transformation Deutschlands hin zur Klimaneutralität wird bis Mitte des Jahrhunderts Klimaschutzinvestitionen von rund 5 Bio. EUR erfordern, wobei die erforderlichen Mehrinvestitionen bei ca. 72 Mrd. EUR pro Jahr liegen. Vgl. Brand, S., Römer, D. und M. Schwarz (2021): 5 Bio. EUR klimafreundlich investieren – eine leistbare Herausforderung, Fokus Volkswirtschaft Nr. 350, KfW Research.

² Der Finanzbedarf für kommunale Klimainvestitionen (z. B. ÖPNV) wird auf 170 Mrd. EUR geschätzt, der gesamte öffentliche Investitionsbedarf bis 2030 auf 460 Mrd. EUR, was eine Steigerung der Klimaschutzinvestitionen auf jährlich 46 Mrd. EUR bedingt, vgl. Krebs, T. und J. Steitz (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021–2030, Forum New Economy Working Papers 03/2021, Agora Energiewende.

³ Vgl. Raffer, C. und H. Scheller (2021): KfW-Kommunalpanel 2021, KfW Research.

⁴ Vgl. Brand, S. et al. (2021) : Corona-Update Kommunalfinanzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an, Fokus Volkswirtschaft Nr. 316, KfW Research.

⁵ Vgl. Schwarting, G. (2019), Der kommunale Haushalt, Erich Schmidt Verlag Berlin.

⁶ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2017): Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung? Aktuelle Entwicklungen beim Kommunalkredit, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, 425 ff., Berliner Wissenschafts-Verlag. Ausnahme von dieser sehr restriktiven Finanzierungspolitik stellen – neben der Umschuldung bestehender Verbindlichkeiten – die Kassenkredite dar, durch welche die Kommunen ihre Liquidität bei Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben sicherstellen können. Diese „Dispokredite“ sind jedoch zeitnah, d. h. in der Regel unterjährig zu tilgen. Jedoch sind auch längere Laufzeiten von Kassenkrediten zu beobachten und der permanente Aufwuchs seit den 2000er-Jahren ließ den Verdacht zu, dass diese Kredite zunehmend zweckentfremdet als Dauerfinanzierungsinstrument in Kommunen mit Haushaltslöchern genutzt werden, vgl. Brand, S. (2016): Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung, Fokus Volkswirtschaft Nr. 114, KfW Research. Eine hohe, persistente Kassenkreditverschuldung gilt als Alarmsignal für eine angespannte Finanzlage und steht aktuell im Zentrum der Debatte um die kommunalen „Altschulden“, vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2018): Kommunales Altschuldenproblem: Abbau der Kassenkredite ist nur ein Teil der Lösung, Fokus Volkswirtschaft Nr. 203, KfW Research oder Brand, S. und J. Steinbrecher (2018): Kommunaler Altschuldenfonds: Verringerung der effektiven Schuldenlast anstreben, Wirtschaftsdienst, 98(9), S. 664 ff.

⁷ Vgl. Raffer, C. und H. Scheller (2021): a. a. O.

⁸ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2019): Green Bonds – nachhaltige Alternative für die kommunale Infrastrukturfinanzierung? Fokus Volkswirtschaft Nr. 245, KfW Research.

⁹ Dabei bewegt sich die Kreditaufnahme der Kommunen im Vorkrisenzeitraum stets in einem relativ engen Bereich von 9,8 und 12,7 Mrd. EUR. Im Krisenjahr 2020, in dem die Steuereinnahmen um rd. 6 % - das wichtige Gewerbesteueraufkommen sogar um über 10 % - gefallen sind, stieg die Kreditaufnahme auf rund 14,3 Mrd. EUR. Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2021): Sustainable Finance in Kommunen: Kann der grüne Kommunalkredit das Eis brechen?, Fokus Volkswirtschaft Nr. 339, KfW Research.

¹⁰ Darauf deuten auch die aktuellen statistischen Daten hin, wonach die Kommunen trotz sinkender Investitionen bis Mitte 2021 eine höhere Verschuldung aufgenommen haben. Laut Kassenstatistik fallen die kommunalen Investitionen zum zweiten Quartal 2021 um -2,5 % niedriger aus als im Vorjahreszeitraum, die Schulden sind hingegen um 0,3 % gestiegen. Vgl. Statistisches Bundesamt (2021): Kommunen schließen das 1. Halbjahr 2021 mit Finanzierungdefizit von 5,7 Milliarden Euro ab, Pressemitteilung Nr. 467 vom 4. Oktober 2021 sowie ders. (2021): Öffentliche Schulden steigen im 1. Halbjahr 2021 auf 2,25 Billionen Euro, Pressemitteilung Nr. 456 vom 29. September 2021.

¹¹ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2020): Kommunale Investitionen: Preiseffekte am Bau „fressen“ Zinsentlastung auf, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 281, KfW Research.

¹² Das größere Leistungsangebot könnte auch bei Kreisen die höheren Anteile in der Kreditfinanzierung erklären, wobei Kreise als umlagefinanzierte Gebietskörperschaften auch etwas andere Möglichkeiten der Eigenmittelbeschaffung haben als Gemeinden. Vgl. Wohltmann, M. (2021): Die Kreisumlage 2020/2021: Rechtliche Grundlagen und finanzielle Entwicklung, Der Landkreis 10/2021, S. 595ff.

¹³ Je nach landesrechtlicher Regelung wird die konkrete dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommunen unterschiedlich definiert. Zudem hat die Umstellung auf die Doppik zu neuen Abgrenzungen geführt, ohne jedoch dass die grundlegende Zielsetzung der Verhinderung einer Überschuldung aufgegeben worden wäre. Vgl. Gnädinger, M. und A. Burth (2021): Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Erich Schmidt Verlag Berlin, S. 17ff.

¹⁴ Im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Kommunalfinanzen geht die Prognose der kommunalen Spitzenverbände von keiner schnellen Erholung, sondern von Finanzierungsdefiziten und sinkenden Investitionen in Höhe von -5 Mrd. EUR bis 2024 aus, vgl. Deutscher Städtetag: Hohe Defizite und Einbruch der Investitionen drohen, Pressemitteilung vom 15.10.2021. Auch die Bundesregierung erwartet erst ab 2024 wieder ausgeglichene Finanzierungssalden auf der kommunalen Ebene, vgl. Bundesministerium der Finanzen (2021): Mittelfristige Projektion der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2021 bis 2025, BMF-Monatsbericht Oktober 2021, S. 5.

¹⁵ Vgl. Scheller, H. et al. (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur: Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, *Wiso Diskurs* 12/2021, Friedrich Ebert Stiftung.

¹⁶ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2018): Gut Ding will Weile haben! Warum rufen Kommunen Fördermittel nur zögerlich ab?, *Volkswirtschaft Kompakt* Nr. 168, KfW Research.

¹⁷ Statistisches Bundesamt (2021): Preisindizes für die Bauwirtschaft, Fachserie 17 Reihe 4, Mai 2021 (2. Vierteljahresausgabe).

¹⁸ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2020): a. a. O.

¹⁹ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2021): Kommunalfinanzierung in der Corona-Krise – Einschnitte, aber keine Zeitenwende, *Wirtschaftsdienst*, 101(1), S. 46ff.

²⁰ Vgl. Raffer, C. und H. Scheller (2021): a. a. O.