

KfW-Research.

WirtschaftsObserver online.

Der konjunkturelle Aufschwung kommt in den Kommunen an!?
Nr. 32, Februar 2008.

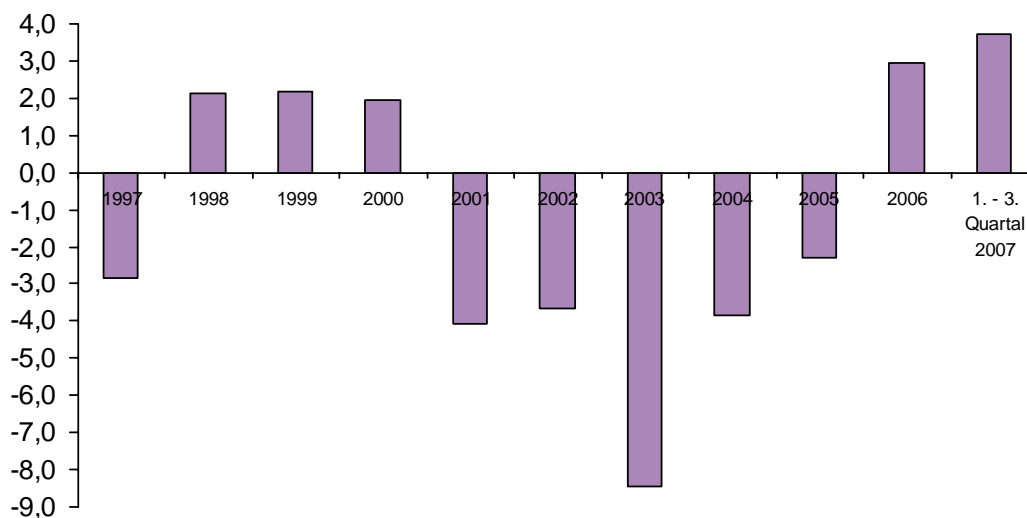
Der konjunkturelle Aufschwung kommt in den Kommunen an!?

Der konjunkturelle Aufschwung hat die Finanzlage der Kommunen deutlich verbessert. Vor allem die beiden wichtigsten Steuerquellen, die Gewerbesteuer und die Einkommensteuer, füllen die Kassen der Kommunen. Die steigenden Einnahmen helfen den Kommunen ihre Kreditmarktschulden zu reduzieren. Der gleichzeitige Anstieg der kurzfristigen Kredite deutet jedoch auf nach wie vor bestehende strukturelle Einkommensdefizite der Kommunen und konstatiert unter Berücksichtigung der Kassenverstärkungskredite bis Ende 2006 letztlich einen Anstieg der kommunalen Gesamtverschuldung.

Die Gewinne der Unternehmen lassen die Einnahmen der Kommunen kräftig sprudeln. Statistisch betrachtet sind die laufenden Haushalte der Kommunen inzwischen schuldenfrei (vgl. Grafik 1). Mit einem Überschuss von rund 3 Mrd. EUR überstiegen die Einnahmen der Kommunen im Jahr 2006 die Ausgabenseite erstmals seit dem Jahr 2000.

In den ersten drei Quartalen im Jahr 2007 verbesserte sich die Finanzlage der Kommunen weiter. Aufgrund des erneuten Anstiegs der kommunalen Steuereinnahmen um 7,6 % kann für die ersten drei Quartale 2007 nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes ein Finanzierungsüberschuss von 3,7 Mrd. EUR ausgewiesen werden – ein deutliches Plus gegenüber dem Finanzierungsüberschuss von 0,5 Mrd. EUR in den ersten drei Quartalen des Vorjahres.

Grafik 1: Finanzierungssaldo der Gemeinden 1997 bis 30.09.2007 in Mrd. EUR



Quelle: Statistisches Bundesamt, Öffentliche Finanzen, Fachserie 14, Reihe 2 und Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte 1.-3. Vierteljahr 2007

Steigende Einnahmen - Entlastungen bei den Ausgaben.

Die größte Position auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte bilden die Steuereinnahmen. Sie machen rund ein Drittel aller Einnahmen aus, gefolgt von den laufenden Zuweisungen von Land und Bund für laufende kommunale Aufgaben.

Bereits im Jahr 2006 stiegen die kommunalen Steuereinnahmen gegenüber 2005 um 11 %. Getragen wurde diese Entwicklung vor allem von einer deutlichen Erhöhung der Gewerbesteuererinnahmen auf 28,3 Mrd. EUR (+17,2 % nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) und einem Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf 22,9 Mrd. EUR (+7,5%). Ebenfalls einen leichten Zuwachs verzeichneten die Grundsteuereinnahmen. Die positive Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen hielt im Jahr 2007 weiter an. In den ersten drei Quartalen des vergangenen Jahres erhöhten sich die Gewerbesteuererinnahmen um 5,2 % auf 23,4 Mrd. EUR. Die Zunahme des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer fiel mit einem Zuwachs von 16,4 % auf 11,6 Mrd. EUR sogar noch deutlicher aus.

Die kommunalen Ausgaben waren in den letzten Jahren vor allem durch einen stetigen Rückgang der Sachinvestitionen und die Zunahme der Ausgaben für soziale Leistungen gekennzeichnet. Aufgrund der guten Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt einerseits, aber auch durch höhere Mitfinanzierungsanteile des Bundes und der Länder andererseits kam es jedoch zu signifikanten Entlastungen im Bereich der Sozialleistungen. Während die laufenden Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen 2005 gegenüber dem Vorjahr noch um 8,5 % stiegen, fiel der Ausgabenzuwachs um 4 % in diesem Bereich in 2006 bereits deutlich geringer aus. Dieser Trend setzte sich 2007 fort: bis einschließlich September gaben die Kommunen vergangenes Jahr **mit** 28,5 Mrd. EUR nur noch 2,4 % mehr für soziale Leistungen aus als in den ersten neun Monaten 2006.

Infolge der verbesserten Finanzsituation haben die Kommunen ihr Investitionsbudget erstmals seit 13 Jahren wieder aufgestockt. In den vergangenen Jahren reduzierten die Kommunen aufgrund der knappen Mittel und der daraus resultierenden Sparpolitik ihre Ausgaben für Sachinvestitionen stetig, 2005 entfiel auf diese Ausgabenposition nur noch 18,7 Mrd. EUR. Bedingt durch die günstige Konjunktur nahmen die Ausgaben der Kommunen für Sachinvestitionen 2006 im Vergleich zum Vorjahr um 2,1 % auf 19,1 Mrd. Euro zu. In den ersten drei Quartalen 2007 erhöhte sich die Investitionstätigkeit der Kommunen abermals deutlich. Mit einem Anstieg um 7,3 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum belief sich der Aufwand der Städte und Gemeinden für Sachinvestitionen auf 13 Mrd. EUR. Die darin enthaltenen Bauausgaben stiegen um 8 % auf 10 Mrd. EUR.

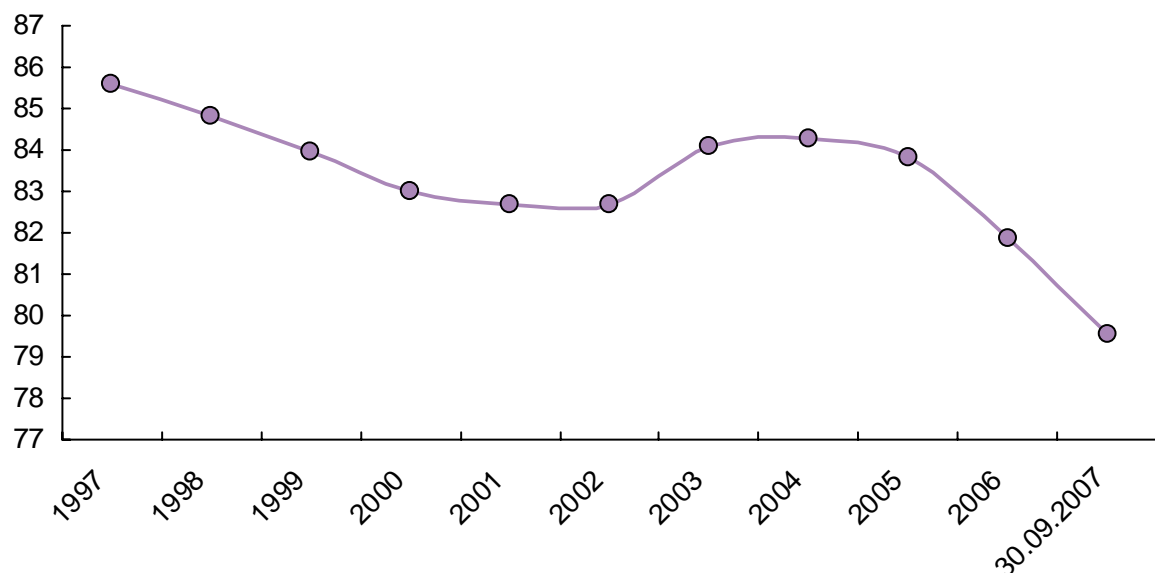
Trotz der erfreulichen Trendwende reicht der verzeichnete Investitionsschub jedoch nicht aus, um die kommunale Investitionsquote merklich zu erhöhen. Ende der 90er-Jahre lagen die von den Städten und Gemeinden getätigten Sachinvestitionen noch in einer Größenordnung von 25 Mrd. EUR. Deshalb hat sich die kommunale Investitionsquote, die den Anteil der kommunalen Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben misst, zwischen 1995 und 2006 von 18,9 % auf 12,2 % reduziert.

Entwicklung der kommunalen Schulden.

Die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen bestimmen aber nicht nur deren laufenden Finanzierungssaldo sondern letztlich auch die Entwicklung des kommunalen Schuldenstands. Auch hier scheint der Aufschwung seine Wirkung zu zeigen.

2006 reduzierten die Kommunen ihre Schulden, die sie zur Finanzierung der Haushalte am Kreditmarkt aufgenommen hatten um 1,9 Mrd. EUR (-2,3 % ggü. 2005). Damit betrug der Schuldenstand zum 31.12.2006 81,9 Mrd. EUR (vgl. Grafik 2). Diese erfreuliche Entwicklung hielt auch im vergangenen Jahr weiter an. In den ersten drei Quartalen 2007 haben die Kommunen erneut mehr Schulden getilgt als sie zur Finanzierung ihrer Haushalte am Kreditmarkt aufgenommen haben. Sie konnten ihre Kreditmarktschulden zum 30.09.2007 um mehr als 3 % auf 79,5 Mrd. EUR reduzieren.

Grafik 2: Kommunen in Deutschland – Entwicklung der Kreditmarktschulden in Mrd. EUR

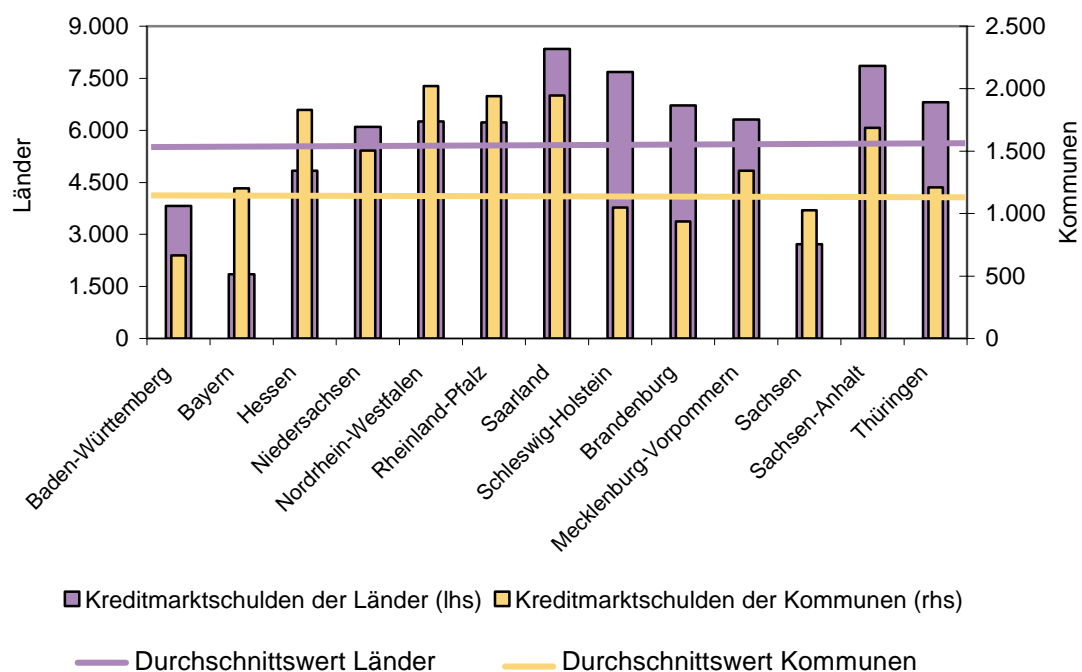


Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2006 und Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte 1.-3. Vierteljahr 2007

Verschuldung der Kommunen nach Bundesländern.

Ende 2006 lag die kommunale Verschuldung pro Einwohner in Deutschland bei durchschnittlich 1.069 EUR (ohne kommunale Zweckverbände). Interessant ist die Gegenüberstellung der Verschuldung je Einwohner auf der kommunalen und der Landesebene. Die Verschuldung der Kommunen pro Einwohner unterscheidet sich zum Teil erheblich von der Verschuldung pro Einwohner auf Landesebene (Schulden des Landes ohne Schulden der Kommunen) (siehe Grafik 3).

Grafik 3: Kreditmarktschulden der Kommunen / Länder je Einwohner in EUR 2006



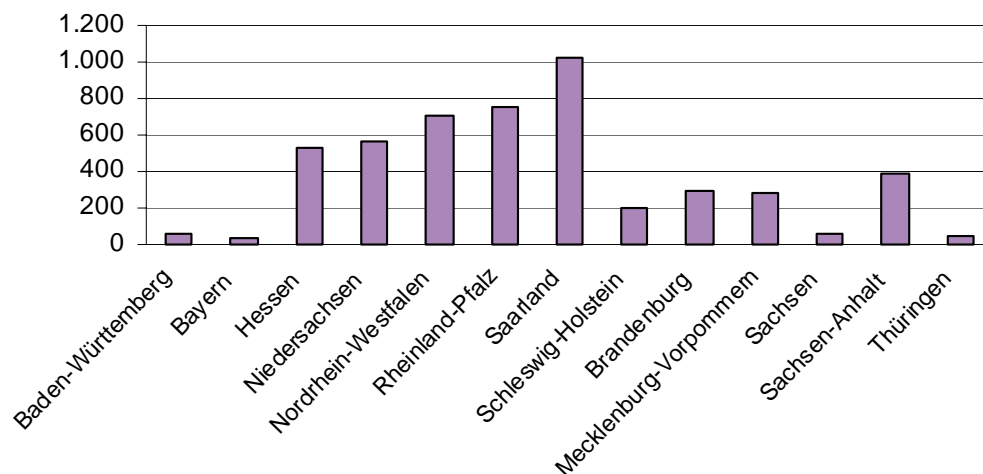
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5

Hier zeigt sich die von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedliche Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs und des Ausmaßes der Zuweisungen aus dem Landeshaushalt an die Kommunen. Die Aufteilung der finanziellen Ressourcen – die letztlich mitentscheidend sind für das Ausmaß der Investitionen, aber auch Konsequenzen für das Ausmaß des jeweiligen Schuldenstandes haben – auf die Landes- und Kommunalebene wird in den Bundesländern zum Teil sehr unterschiedlich vorgenommen. Besonders deutlich wird dies bei den Bundesländern Bayern und Sachsen. Während die Pro-Kopf-Verschuldung auf Länderebene in Bayern und Sachsen sehr niedrig ausfällt, bewegt sich die Pro-Kopf-Verschuldung auf Kommunalebene in diesen Bundesländern im oberen Bereich. Lediglich durch den einmaligen Sondereffekt, die Veräußerung der Dresdner Wohnungsbaugesellschaft, durch den die Stadt schuldenfrei ist (741,4 Mio. EUR), liegt Sachsen unterhalb der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung. Insgesamt – also bei Betrachtung der Verschul-

dung pro Kopf auf Landes- und Gemeindeebene kumuliert – liegen beide Bundesländer jedoch weit unter dem deutschlandweiten Durchschnitt. Baden-Württemberg ist das einzige Bundesland, in dem die Pro-Kopf-Verschuldung sowohl auf Gemeinde- als auch auf Landesebene unterhalb des jeweiligen Durchschnitts liegt.

Die Verschuldungssituation der Kommunen wird jedoch durch die hier ausgewiesenen Kreditmarktschulden nur unzureichend dargestellt. Zunehmend wichtiger werden die Kassenverstärkungskredite. Seit einem Jahrzehnt steigen die kommunalen Schulden aus Kassenverstärkungskrediten¹ steil an. Sie zählen nicht zur eigentlichen Verschuldung der Kommunen, denn es handelt sich der Intention nach um kurzfristige Kredite. Diesen Charakter haben die Kassenverstärkungskredite in den letzten Jahren jedoch in vielen Kommunen verloren². Bundesweit beliefen sich die Schulden der Kommunen aus Kassenverstärkungskrediten zum 31.12.2006 auf 27,7 Mrd. EUR, zum 30.09.2007 waren es bereits 28,4 Mrd. EUR (rund 36 % der kommunalen Kreditmarktschulden).

Grafik 4: Kassenverstärkungskredite der Kommunen je Einwohner in EUR 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5

Wie Grafik 4 zeigt variiert die kommunale Verschuldung je Einwohner durch Kassenverstärkungskredite zwischen rund 40 bis 53 EUR (Bayern, Thüringen und Sachsen) und 1.028 EUR (Saarland). In den Kommunen der neuen Bundesländer wird der Kassenverstärkungskredit noch nicht in den Dimensionen vieler westdeutscher Städte eingesetzt, aber auch hier kommt das Instrument immer häufiger zum Einsatz. In vielen „armen“ Kommunen

¹ Als Kassenverstärkungskredite werden die kurzfristigen Verbindlichkeiten bezeichnet, die die Kommunen zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe am Kreditmarkt aufnehmen. Kassenverstärkungskredite werden in der Rechenschaftslegung der Kommunen nachrichtlich mitgeteilt.

² Siehe hierzu auch Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2007.

hat sich der Kassenverstärkungskredit inzwischen von einem Instrument zur Bewältigung kurzfristiger Liquiditätsengpässe zu einem Dauerfinanzierungsinstrument für laufende Ausgaben entwickelt. In den Kommunen Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens und Rheinland-Pfalz waren die aufgenommenen Kassenverstärkungskredite im Jahr 2006 bereits mehr als halb so groß wie die entsprechenden Kreditmarktschulden. Im Saarland fielen Kassenverstärkungskredite sogar höher aus als die Kreditmarktschulden³. Würden die Schulden, die den Kommunen durch Kassenverstärkungskredite entstehen, zu den offiziell ausgewiesenen Kapitalmarktschulden hinzugerechnet, läge die rechnerische Verschuldung der Kommunen pro Einwohner in fünf Bundesländern inzwischen bei über 1.500 EUR.

Damit ändert sich aber auch das Gesamtbild des kommunalen Schuldenabbaus. Unter Berücksichtigung der Kassenverstärkungskredite, ist **letztlich ein Anstieg der kommunalen Gesamtverschuldung zwischen 1996 und 2006 zu konstatieren**. Während die Kommunen ihre Kreditmarktschulden von 1997 bis Ende 2006 von 85,6 Mrd. EUR auf 81,9 Mrd. EUR zurückführen, explodierten die Kassenverstärkungskredite im gleichen Zeitraum von 5,3 Mrd. EUR auf 27,9 Mrd. EUR. Damit lag die Gesamtverschuldung der Kommunen Ende 2006 bei rund 110 Mrd. EUR. Entspannung zeichnete sich lediglich über die letzten Quartale ab. Bedingt durch die gute Entwicklung ihrer Einnahmen reduzierten die Kommunen ihre Kreditmarktschulden zum 30.09.2007 auf 79,5 Mrd. EUR. Trotz des gleichzeitigen Anstiegs der Kassenverstärkungskredite auf 28,4 Mrd. EUR verringerte sich die Gesamtverschuldung auf insgesamt 107,9 Mrd. EUR – ein erster Rückgang im Vergleich zum Vorjahresniveau von 109,8 Mrd. EUR zum 30.09.2006.

Fazit.

Die positive Entwicklung der Gemeindefinanzen resultiert im Wesentlichen aus den deutlich gestiegenen Steuereinnahmen. Die Kommunen profitieren insbesondere von der Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens und dem Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer – in den alten Bundesländern wesentlich stärker als in den neuen Bundesländern. Hinzu kommen Entlastungen im Bereich der sozialen Leistungen aufgrund der guten Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und höheren Mitfinanzierungsanteilen von Bund und Ländern. Bedingt durch die steigenden kommunalen Einnahmen wird auch wieder mehr in die kommunale Infrastruktur investiert. Dieses positive Bild wird jedoch durch den starken Anstieg der kurzfristigen Verschuldung (Kassenverstärkungskredite) getrübt, die letztlich die kommunale Gesamtverschuldung zwischen 1996 und 2006 ansteigen ließ. Kommunen mit Deckungslücken in den Verwaltungshaushalten sind gezwungen laufende Ausgaben mit

³ Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 9/2007 Schulden der öffentlichen Haushalte 2006.

Kassenverstärkungskrediten zu finanzieren, die eigentlich nur der Überbrückung temporärer Liquiditätsengpässe dienen. Angesichts der nachlassenden konjunkturellen Dynamik und dem hiermit zu erwartenden Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen besteht die Gefahr, dass sich die Liquiditätssituation insbesondere der auch kurzfristig hoch verschuldeten Kommunen signifikant verschlechtern wird. Eine Entwicklung, die sicherlich nicht ohne Auswirkung auf die kommunale Investitionsfähigkeit und -tätigkeit bleiben kann.

Autorin: Iris Brandt (069) 7431-3148