

KfW-Research.



WirtschaftsObserver online.

Kommalfinzen – die positive Entwicklung der letzten Jahre läuft aus.  
Nr. 46, April 2009.

**Herausgeber.**

KfW Bankengruppe

Palmengartenstraße 5-9, 60325 Frankfurt am Main

Telefon 069 7431-0; Telefax 069 7431-2944

[www.kfw.de](http://www.kfw.de)

**Redaktion.**

KfW Bankengruppe, Abteilung Volkswirtschaft

Telefon 069 7431-3148 Iris Brandt

Telefax 069 7431-3503

[research@kfw.de](mailto:research@kfw.de)

ISSN 1867-1446

Frankfurt am Main, April 2009

## Kommunal Finanzen – die positive Entwicklung der letzten Jahre läuft aus.

*In den letzten Jahren hat sich die Finanzlage der Kommunen dank des wirtschaftlichen Aufschwungs deutlich verbessert. Vor allem die beiden wichtigsten Steuerquellen, Gewerbe- und Einkommensteuer, füllen die Kassen der Kommunen. Seit 2006 ist der Finanzierungssaldo der Kommunen im positiven Bereich. 2007 kam es erstmals zu einer Reduzierung der kommunalen Gesamtverschuldung, die sich 2008 fortsetzte. Besorgniserregend bleibt allerdings der Anstieg der Kassenverstärkungskredite. Wie bereits in früheren konjunkturellen Abschwüngen wird sich die Wirtschaftskrise verzögert auch auf die Finanzlage der Kommunen auswirken. Gemäß der aktuellen Steuerschätzung ist ein Einbruch der kommunalen Steuereinnahmen und damit auch eine Umkehr in der Entschuldung der Kommunen für das laufende Jahr zu erwarten. Damit könnten auch der jüngst verzeichnete Wiederanstieg der Sachinvestitionen und damit letztlich wichtige Investitionen in die kommunale Infrastruktur nachhaltig gefährdet sein.*

### **Entwicklung der kommunalen Schulden.**

2007 erzielten die Kommunen zum zweiten Mal in Folge einen Erfolg im Hinblick auf den dringend gebotenen Schuldenabbau. Mit einem Rückgang der kommunalen Verschuldung (Kreditmarktschulden) um 2,7 Mrd. EUR verringerten Städte und Gemeinden ihren Schuldenstand zum 31.12.2007 ggü. 2006 um 3,2 % auf 81,8 Mrd. EUR (vgl. Grafik 1). Trotz des konjunkturellen Einbruchs setzte sich diese erfreuliche Entwicklung auch im vergangenen Jahr weiter fort. Nachdem die Kommunen 2008 erneut mehr Schulden getilgt haben, als sie zur Finanzierung ihrer Haushalte benötigten, reduzierten sich die Kreditmarktschulden der Kommunen zum 31.12.2008 um weitere 4 % auf 78,5 Mrd. EUR.

Das Bild der kommunalen Verschuldungssituation ändert sich jedoch, berücksichtigt man neben den Kreditmarktschulden auch die kurzfristigen Verbindlichkeiten in der Form der Kassenverstärkungskredite. Sie zählen verwaltungsrechtlich nicht zur eigentlichen Verschuldung der Kommunen, da es sich der Intention nach um kurzfristige Überbrückungskredite handelt, die formal betrachtet im Jahr ihrer Aufnahme durch die kommunalen Einnahmen wieder getilgt werden müßten. Diesen Charakter haben die Kassenverstärkungskredite in den letzten Jahren jedoch in vielen Kommunen verloren. Seit einem Jahrzehnt steigen die kommunalen

Schulden aus Kassenverstärkungskrediten<sup>1</sup> deutlich an. Bundesweit beliefen sich die Schulden der Kommunen aus Kassenverstärkungskrediten zum 31.12.2008 auf 29,2 Mrd. EUR (37 % der kommunalen Kreditmarktschulden). Der Anstieg der Kassenverstärkungskredite bei einem gleichzeitigen Rückgang der Kreditmarktschulden zeigt deutlich die gegenläufige Entwicklung von finanzschwachen bzw. finanzstarken Kommunen. In vielen „armen“ Kommunen hat sich der Kassenverstärkungskredit inzwischen de facto von einem Instrument zur Bewältigung kurzfristiger Liquiditätsengpässe zu einem Dauerfinanzierungsinstrument für laufende Ausgaben entwickelt.

Aufgrund des massiven Anstiegs der Kassenverstärkungskredite erhöhte sich die kommunale Gesamtverschuldung bis Ende 2006 kontinuierlich auf rund 112,2 Mrd. EUR. 2007 kam es erstmals zu einer Reduzierung der Gesamtverschuldung inklusive der kurzfristigen Kassenverstärkungskredite. Trotz des gleichzeitigen Anstiegs der Kassenverstärkungskredite auf 29,2 Mrd. EUR verringerte sich die Verschuldung auch im vergangenen Jahr auf insgesamt 107,7 Mrd. EUR – ein erfreulicher Rückgang um 2,6 % im Vergleich zu 2007.



Quelle: Statistisches Bundesamt<sup>2</sup>

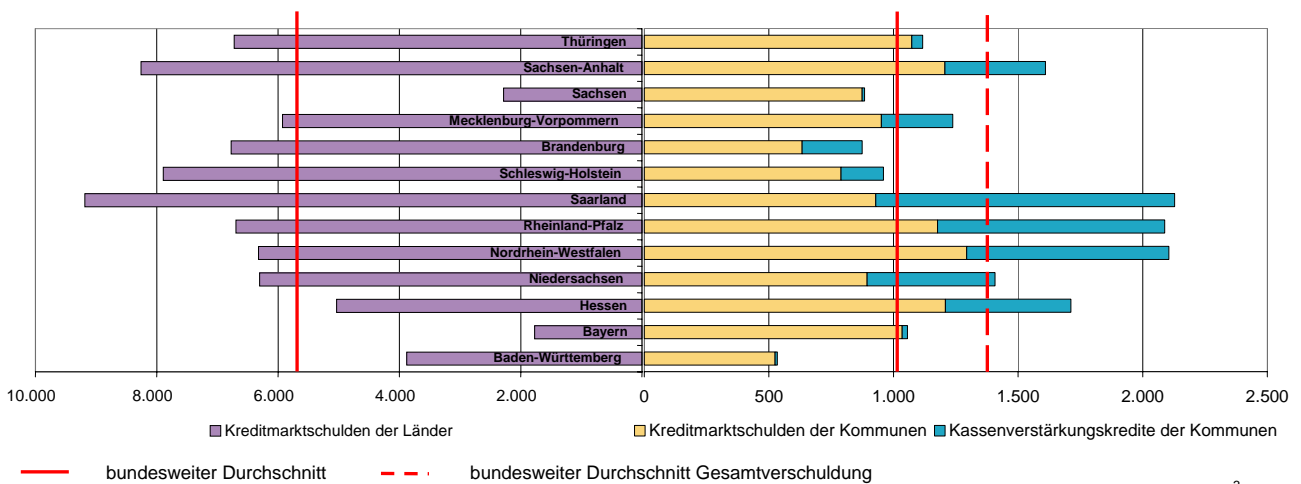
**Grafik 1: Kommunen in Deutschland – Entwicklung der Kreditmarktschulden in Mrd. EUR**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Fachserie 14, Reihe 5, 2007 und Pressemitteilung Nr. 060 vom 20.02.2009.

## Verschuldung der Kommunen nach Bundesländern.

Die kommunale Verschuldung pro Einwohner in Deutschland lag Ende 2008 bei durchschnittlich 1.002 EUR (1.392 EUR inkl. Kassenverstärkungskredite) / ohne kommunale Zweckverbände. Interessant ist die Gegenüberstellung der Verschuldung je Einwohner auf der kommunalen- und der Landesebene. 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 auf die Landes- und Kommunalebene, die letztlich mitentscheidend sind für das Ausmaß der Investitionen, aber auch Konsequenzen für das Ausmaß des jeweiligen Schuldenstandes haben, wird in den Bundesländern zum Teil sehr unterschiedlich vorgenommen. Während Bayern und Hessen auf Landesebene z. B. eine Verschuldung pro Einwohner unter dem Durchschnitt meldeten (vgl. Grafik 2 linke Seite), fielen die Kreditmarktschulden der Kommunen in beiden Bundesländern gleichzeitig höher aus als im bundesweiten Durchschnitt (vgl. Grafik 2 rechte Seite). Baden-Württemberg und Sachsen sind die einzigen Bundesländer, in denen die Pro-Kopf-Verschuldung sowohl auf Gemeinde- als auch auf Landesebene unterhalb des jeweiligen Durchschnitts liegen.



**Grafik 2: Kreditmarktschulden der Länder und Kreditmarktschulden plus Kassenverstärkungskredite der Kommunen je Einwohner in EUR 2008**

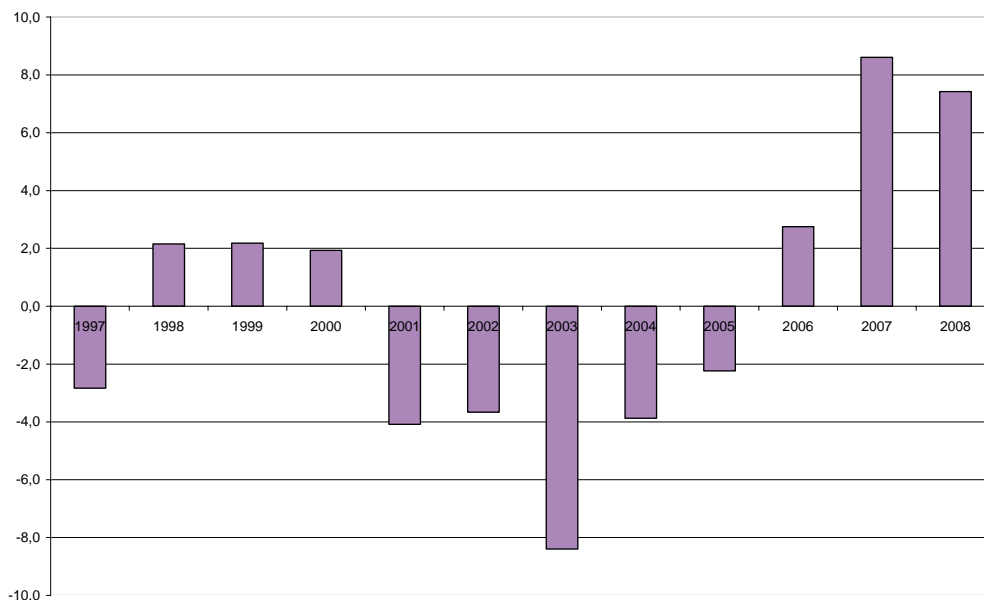
Wie Grafik 2 zeigt, variiert die kommunale Verschuldung je Einwohner durch Kassenverstärkungskredite zwischen rund 9 und 44 EUR (Baden-Württemberg, Sachsen, Bayern und Thüringen) und 1.199 EUR (Saarland). Würden die Schulden, die den Kommunen durch Kassenverstärkungskredite entstehen, zu den offiziell ausgewiesenen Kapitalmarktschulden hinzugerechnet, läge die rechnerische Verschuldung der Kommunen pro Einwohner in Sach-

<sup>3</sup> Pressemitteilung Nr. 060 vom 20.02.2009, Kreditmarktschulden/Kassenkredite der Gemeinden / Gemeindeverbände am 31.12.2008 (Vorläufiges Ergebnis).

sen-Anhalt und Hessen in 2008 bei über 1.600 EUR. In Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland sind es sogar mehr als 2.000 EUR. Damit lag der Anteil der Kassenverstärkungskredite im Saarland mit 56 % der Gesamtverschuldung (+7 % ggü. 2007) in den letzten Jahren höher als der Anteil der Kreditmarktschulden.<sup>4</sup>

### Steigende Einnahmen – Entlastungen bei den Ausgaben.

Die positive Entwicklung der Gemeindefinanzen resultierte im Wesentlichen aus den deutlich gestiegenen Einnahmen. Die Gewinne der Unternehmen und der starke Zuwachs bei den Schlüsselzuweisungen der Länder ließen die Einnahmen der Kommunen sprudeln. Obwohl sich der Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen bereits im vergangenen Jahr verlangsamte, kann nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes für 2008 noch ein Finanzierungsüberschuss von 7,4 Mrd. EUR ausgewiesen werden (vgl. Grafik 3).



Quelle: Statistisches Bundesamt<sup>5</sup>

### Grafik 3: Finanzierungssaldo der Kommunen 1997 bis 2008 in Mrd. EUR

Mit einem Zuwachs von 13 % auf rd. 26 Mrd. EUR stiegen die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer am stärksten. Aber auch bei den Gewerbesteuererinnahmen verzeichneten die Kommunen im vergangenen Jahr noch ein Plus von 2,9 % auf 31,1 Mrd. EUR. Die Einnahmen aus investiven Zuwendungen der Länder hingegen stagnierten 2008 nahezu.

<sup>4</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, 2007

<sup>5</sup> Öffentliche Finanzen, Fachserie 14, Reihe 3.1, 2006, Fachserie 14, Reihe 2 und Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte 1.–4. Vierteljahr 2008.

Bei den Ausgaben erhöhten sich die Kosten für den laufenden Sachaufwand mit 4,7 % auf 34,5 Mrd. EUR am stärksten.

### **Voraussetzung für nachhaltigen Anstieg der Infrastrukturinvestitionen.**

Die Verbesserung ihrer Finanzlage erlaubte es den Kommunen ihre seit Anfang der 90er-Jahre bestehende Zurückhaltung für Sachinvestitionen zu lockern. Aufgrund der knappen Finanzen hatten sie ihre Investitionsausgaben zwischen 1992 und 2005 stetig zurückgefahren. Nachdem die Sachinvestitionen der Städte und Gemeinden 2005 einen Tiefstand von nur 18,7 Mrd. EUR erreichten, verzeichnen sie seit 2006 einen moderaten Wiederanstieg. Mit einem Plus von 4,3 % gegenüber dem Vorjahr erhöhte sich der Aufwand der Städte und Gemeinden für Sachinvestitionen in 2008 auf zuletzt 20,9 Mrd. EUR.

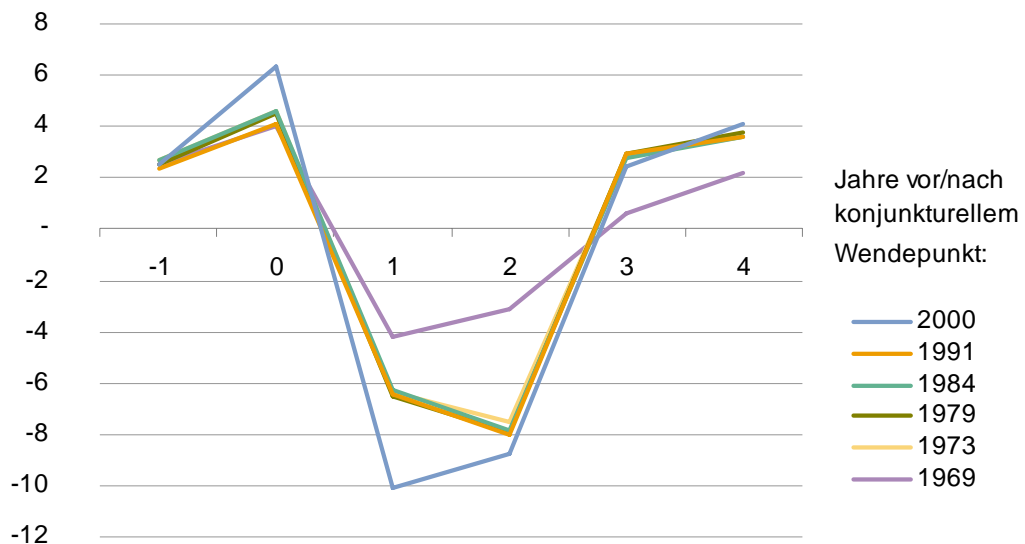
Dieser moderate Investitionsschub reichte jedoch nicht aus, um die kommunale Investitionsquote merklich zu erhöhen und den vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) geschätzten Investitionsbedarf in den einzelnen Kommunen zu decken. Aufgrund der kommunalen Sparpolitik hat sich die kommunale Investitionsquote, die den Anteil der kommunalen Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben misst, zwischen 1992 und 2007 von rd. 24 % auf 12 % halbiert. Trotz der beobachteten Erholung der Sachinvestitionen lag die Investitionsquote auch im vergangenen Jahr unverändert bei knapp unter 12 %.

In den kommenden Jahren ist deshalb mit einem steigenden Nachholbedarf im Bereich der kommunalen Investitionen zu rechnen. In seiner Studie „Investitionsrückstand und Investitionsbedarf“ schätzt das Difu den kommunalen Investitionsbedarf für den Zeitraum 2006 bis 2020 auf 704 Mrd. EUR, das sind knapp 47 Mrd. EUR jährlich. Der ermittelte Investitionsbedarf wird getrennt für Nachholbedarf, Erweiterungsbedarf sowie Ersatzbedarf ausgewiesen. Für das Jahr 2005 geht das Difu von einem Investitionsniveau von ca. 40 Mrd. EUR aus, das jeweils etwa zur Hälfte von den Kommunen und den kommunalen Unternehmen aufgebracht wurde. Vergleicht man das Investitionsniveau ab dem Jahr 2005 mit dem geschätzten Investitionsbedarf, zeigt sich, dass die Kommunen den notwendigen Ersatz- und Erweiterungsbedarf in Höhe von gut 42 Mrd. EUR (jährlicher Investitionsbedarf von 47 Mrd. € abzüglich 10 % Nachholbedarf) auch gegenwärtig trotz der jüngsten Entspannung ihrer finanziellen Lage kaum finanzieren können. Nach der Difu-Schätzung hat sich so unter Berücksichtigung des bereits vor dem Jahr 2005 vorhandenen Nachholbedarfs bis zum Ende des Jahres 2008 ein Investitionsrückstand von rund 75 Mrd. EUR aufgestaut.

Besorgniserregend ist dieses Ergebnis insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise und der zu erwartenden Auswirkung auf die kommunalen Haushalte. Wie bereits in früheren Phasen konjunktureller Abschwünge ist in Folge der aktuellen

Krise mit einer deutlichen Verschlechterung der kommunalen Budgetsituation zu rechnen. Wie in Grafik 4 ersichtlich, spiegelte sich der Einbruch der Wirtschaftsdynamik in den vergangenen Abschwungphasen erst mit einer Verzögerung von 1 bis 2 Jahren in den Büchern der kommunalen Haushalte wider.

Prozentuale Veränderung des Finanzierungssaldos im Vergleich zum Jahr der Wende



Quelle: Statistisches Bundesamt <sup>6</sup>

**Grafik 4 : Verzögerte Auswirkung der konjunkturellen Entwicklung auf das Finanzsaldo der Kommunen**

Gemäß der aktuellen Steuerschätzung aus dem Monat Mai haben die Kommune infolge der Wirtschaftskrise bereits in diesem Jahr mit massiven Einnahmefällen zu rechnen. Damit dürfte sich die jüngst beobachtete Entspannung der kommunalen Finanzen kurzfristig wieder umkehren. Da die Rezession auch in den folgenden Jahren deutlich negative Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen und damit auf die kommunale Investitionstätigkeit haben wird, droht die schon bestehende Investitionslücke bei der kommunalen Infrastruktur weiter anzuwachsen.

**Fazit.**

Die positive Entwicklung der Gemeindefinanzen in den letzten Jahren resultiert im Wesentlichen aus den deutlich gestiegenen Steuereinnahmen. Die Kommunen profitieren insbesondere von der Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens und dem Anstieg des Gemeindean-

<sup>6</sup> Fachserie 14, Reihe 3.1, 2006 und Wirtschaftswachstum Bruttoinlandsprodukt.



teils an der Einkommensteuer. Bedingt durch die steigenden kommunalen Einnahmen war ein moderater Anstieg der Investitionen in die kommunale Infrastruktur zu konstatieren. 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 Kassenverstärkungskrediten zu finanzieren, die eigentlich nur der Überbrückung temporärer Liquiditätsengpässe dienen sollten. Angesichts der Wirtschaftskrise und dem hiermit verbundenen Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen, besteht die Gefahr, dass sich die Liquiditätssituation insbesondere der hoch mit kurzfristigen Kassenverstärkungskrediten verschuldeten Kommunen signifikant verschlechtern wird. Eine Entwicklung, die nicht ohne Auswirkung auf die kommunale Investitionsfähigkeit und -tätigkeit bleiben wird. Somit dürfte die kommunale Investitionslücke wieder deutlich zunehmen.

(aktualisierte Ausgabe vom 18.05.2009)

Autorin: Iris Brandt (069) 7431-3148