



IW-Trends 3/2019

Verschuldung und Investitionen der Kommunen in Deutschland

Martin Beznoska / Björn Kauder

Vorabversion aus: IW-Trends, 46. Jg. Nr. 3
Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Verantwortliche Redakteure:

Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776

Holger Schäfer, Telefon: 030 27877-124

groemling@iwkoeln.de · schaefer.holger@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über
lizenzen@iwkoeln.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2019 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Verschuldung und Investitionen der Kommunen in Deutschland

Martin Beznoska / Björn Kauder, Juli 2019

Zusammenfassung

Die finanzielle Situation vieler Kommunen in Deutschland hat sich in den letzten 20 Jahren stark verschlechtert. Nicht alle Kommunen konnten Strukturwandel, Finanzmarktkrise, Migration und die demografische Veränderung im Rahmen ihrer verfügbaren Ressourcen bewältigen. Der vorliegende Beitrag untersucht auf Ebene der Bundesländer die Verschuldungssituation und die Investitionstätigkeit der Kommunen. Im Zeitraum 2001 bis 2018 haben im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen Kassenkredite deutlich an Bedeutung gewonnen, obwohl diese eigentlich nur der Liquiditätssicherung bei schwankenden Einnahmen und Ausgaben dienen sollen. Die kommunalen Investitionen zeigen insgesamt eine Seitwärtsbewegung mit eher moderaten Rückgängen. Allerdings geht ein hoher Bestand an Kassenkrediten einher mit niedrigen Investitionen. Die Liquiditätsprobleme der in Kassenkrediten hochverschuldeten Kommunen dürften auf lange Sicht aufgrund ausbleibender Investitionen zu noch größeren finanziellen Problemen führen. Zwischen den sonstigen kommunalen Schulden und den Investitionen gibt es hingegen kaum einen Zusammenhang. Zu möglichen Wegen aus der kommunalen Finanzkrise gehören die Übernahme der Kassenkredite hochverschuldeter Kommunen und die Auflegung eines kommunalen Investitionsprogramms durch die Länder. Allerdings bedroht der geringe Handlungsspielraum, zu dem die Schuldenbremse beiträgt, sowohl die Ausstattung eines Entschuldungs- als auch eines Investitionsprogramms.

Stichwörter: Kommunale Finanzen, kommunale Investitionen, Kassenkredite

JEL-Klassifikation: H63, H74, H76

Ausgangslage der Kommunen

Den Kommunen (Gemeinden und kreisfreien Städten) in Deutschland obliegen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung viele wichtige Aufgaben des öffentlichen Bereichs. Neben der Bereitstellung lokaler öffentlicher Leistungen, wie der Wasserversorgung, Müllbeseitigung, Grünpflege, des Brandschutzes und vielen weiteren Verwaltungsaufgaben, zählen auch diverse soziale Verpflichtungen wie die Finanzierung der Kosten für Unterkunft und Heizung von Bezugsempfängern des SGB II zu ihren Aufgabenfeldern. Ein zentraler Bestandteil der kommunalen Aufgaben sind Investitionen in die lokale Infrastruktur und zur Aufrechterhaltung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Bezogen auf die gesamtstaatlichen Bruttoinvestitionen aller Gebietskörperschaften entfielen in den 1990er Jahren bis zu 50 Prozent auf die Kommunen. Nach einem stetigen Rückgang auf den Tiefstand von 32,6 Prozent aller öffentlichen Investitionen im Jahr 2012, waren es im Jahr 2018 immerhin wieder 35,6 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2019a).

Die finanzielle Situation vieler Kommunen in Deutschland hat sich in den letzten 20 Jahren stark verschlechtert. Strukturwandel, Finanzmarktkrise, Migration und die demografische Veränderung betreffen die Regionen in einem unterschiedlichen Ausmaß und stellen unterschiedliche Herausforderungen für die Kommunen dar. Nicht alle Kommunen konnten diese im Rahmen ihrer verfügbaren Ressourcen bewältigen und haben stattdessen exzessiven Gebrauch von sogenannten Kassenkrediten gemacht. Diese Kreditform ist vergleichbar mit dem Dispositionskredit bei Privatpersonen und soll eigentlich nur der Liquiditätssicherung bei schwankenden Einnahmen und Ausgaben dienen. Anders als bei den Wertpapier- oder Investitionskrediten steht kein konkretes Investitionsprojekt hinter den Kassenkrediten, sondern die laufenden Ausgaben können schlichtweg nicht von den laufenden Einnahmen finanziert werden.

Die Frage, die sich aus der Situation der hochverschuldeten Kommunen ableitet, betrifft deren Handlungsfähigkeit (Beznoska/Hentze, 2019). Unabhängig davon, ob die hohe Verschuldung durch schlechtes Budgetmanagement oder durch Aufgabenlasten entstand, die nicht durch Einhaltung des Konnexitätsprinzips von höherer Ebene „ausfinanziert“ wurden, kann die Ausgangslage Auswirkungen auf die Ausgaben haben. Wenn die Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft sind, drohen dringend notwendige Investitionen, die die Zukunftsfähigkeit einer Kommune si-

chern sollen, zugunsten bestehender Lasten und Tilgungsverpflichtungen gestrichen zu werden. Sollte die Handlungsfähigkeit der Kommunen bedroht sein, befinden sich im Zweifel die Bundesländer in der Haftung, da eine Insolvenz von Kommunen ausgeschlossen ist. Hierbei kann die verordnete Schuldenbremse ab 2020 die Bundesländer zusätzlich in die Bredouille bringen, da eine umfangreiche Unterstützung der kommunalen Investitionstätigkeit die Einhaltung der Schuldenbremse gefährden würde (Hüther, 2019).

Der vorliegende Beitrag untersucht vor diesem Hintergrund die zeitliche Entwicklung der Investitionsausgaben der Kommunen aggregiert auf Bundeslandebene und ihre Verschuldung in Kassenkrediten. Gerade der Anstieg der Kassenkredite in manchen Kommunen kann hierbei als Indikator für Fehlentwicklungen in den kommunalen Haushalten dienen. Dabei wird besonders die Lage im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen mit der in den anderen Flächenländern verglichen.

Entwicklung der kommunalen Verschuldung

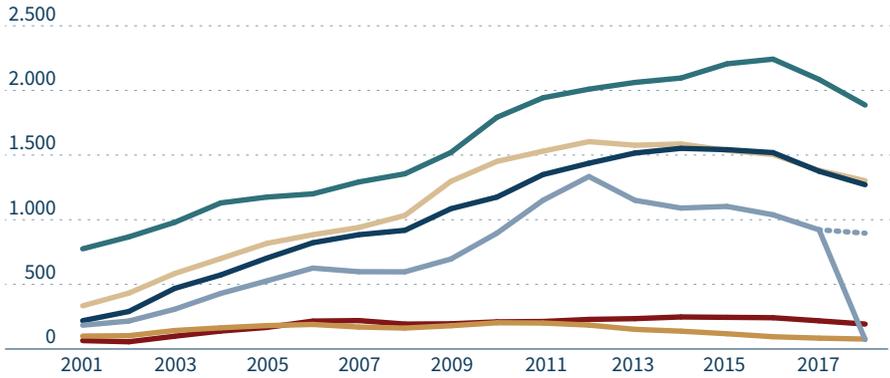
Ein besonderer Trend, der die öffentlichen Haushalte vieler Kommunen in den letzten 20 Jahren geprägt hat, ist die zunehmende Bedeutung der Kassenkredite zur Finanzierung von Defiziten. Obwohl diese Entwicklung in der Tendenz schon vor der Finanzmarktkrise 2008 einsetzte, kam es bei einigen Kommunen infolge der Krise zu einem deutlich steileren Anstieg des Bestands an Kassenkrediten. Abbildung 1a zeigt die Entwicklung der preisbereinigten Kassenkredite nach Bundesländern. Da Schulden letztlich einem zukünftigen Konsumverzicht entsprechen, wurde der allgemeine Verbraucherpreisindex zur Preisbereinigung verwendet. Die Bundesländer, die hierbei hervorstechen, sind das Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Die anderen Bundesländer liegen weit unterhalb dieser vier Länder. Unter den ostdeutschen Bundesländern weist Sachsen-Anhalt noch die höchsten kommunalen Kassenkredite auf und belegt bundesweit Platz fünf, während diese in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nur eine untergeordnete und in Sachsen und Thüringen überhaupt keine Rolle spielen. Bei den anderen westdeutschen Bundesländern erreichen die kommunalen Kassenkredite in Niedersachsen und Schleswig-Holstein ebenfalls nur ein niedriges Niveau. In Baden-Württemberg und Bayern sind sie de facto bedeutungslos. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg greifen zwar ebenfalls auf Kassenkredite

Dynamik der kommunalen Verschuldung

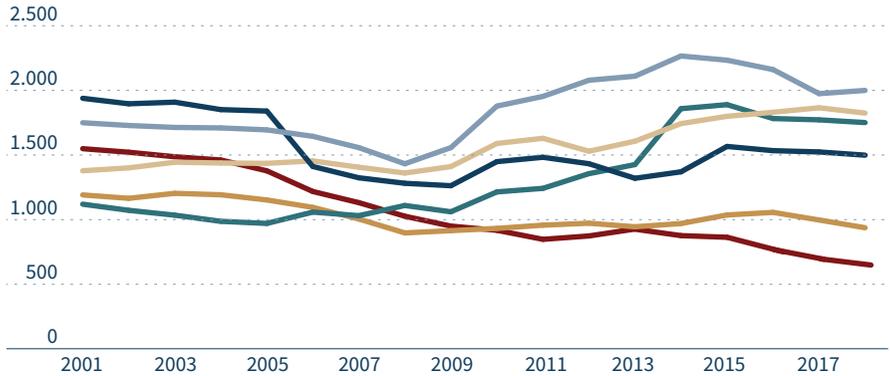
Abbildung 1

— Hessen — Nordrhein-Westfalen — Rheinland-Pfalz — Saarland
 — Andere Flächenländer (West) —••• Hessen ohne Hessenkasse — Flächenländer (Ost)

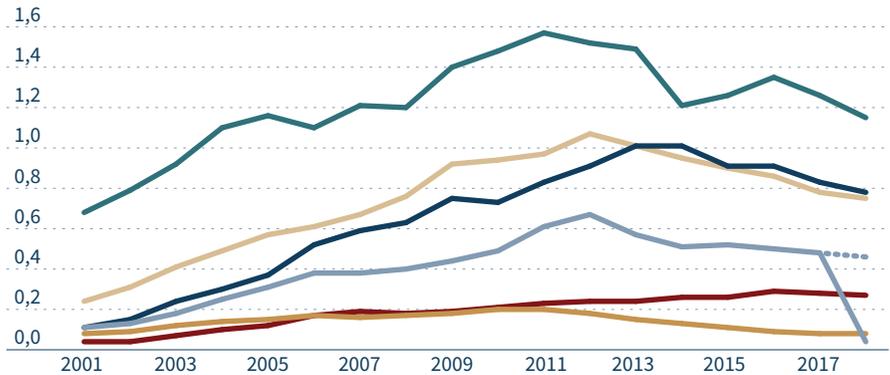
a) Kommunale Kassenkredite in Euro je Einwohner¹⁾



b) Wertpapierkredite und sonstige Kredite der Kommunen in Euro je Einwohner¹⁾



c) Kassenkredite im Verhältnis zu sonstigen Krediten der Kommunen



1) Mit dem Verbraucherpreisindex preisbereinigte Werte (Basis 2018).

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2018a; 2019b; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 1: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/dFTiyHi42WeK8tR>

zurück, werden aufgrund ihrer Verschmelzung von kommunaler Ebene und Landesebene im Folgenden jedoch nicht weiter betrachtet.

Das Beispiel des Saarlands zeigt, dass der Wachstumspfad der Kassenkredite schon vor der Finanzmarktkrise einsetzte. Im Jahr 2004 durchbrach der preisbereinigte Bestand die Schwelle von 1.000 Euro je Einwohner und erlangte ein vorläufiges Maximum zwölf Jahre später mit fast 2.250 Euro. Ähnlich waren die Entwicklungen der Kommunen in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Allerdings wurden die Höchststände dort schon etwas früher erreicht und konnten aufgrund der solideren Haushaltslagen – spätestens ab 2015 – ein Stück weit zurückgeführt werden. Seit 2017 ist der Bestand auch im Saarland rückläufig und nahm seitdem beinahe in allen Bundesländern wieder ab. Lediglich in Bayern und Baden-Württemberg nahmen die Kassenkredite leicht zu. Hier ist der Bestand im betrachteten Zeitraum jedoch so niedrig, dass man in diesen beiden Bundesländern nur von normalen Schwankungen sprechen kann, ohne dass ein Trend erkennbar ist.

Auffallend ist der Verschuldungsverlauf in Hessen. Nach Erreichen des vorläufigen Höhepunkts mit Kassenkrediten von etwa 1.330 Euro je Einwohner im Jahr 2012 setzte ein langsamer Rückgang ein. Wie auch in den anderen Bundesländern ist die Heterogenität der Verschuldung zwischen den Kommunen in Hessen sehr groß, sodass im Jahr 2017 von der schwarz-grünen Landesregierung ein Entschuldungsprogramm für hochverschuldete Kommunen ausgerufen wurde – die sogenannte Hessenkasse. Obwohl es bereits vorher einen „kommunalen Schutzschirm“ gab, der eine Schuldenübernahme für besonders finanzschwache Kommunen vorsah, ist die Hessenkasse umfangreicher. Sie beinhaltet als zentrales Element die vollständige Übernahme der Kassenkredite finanzschwacher Kommunen, mit dem diese neue Handlungsfähigkeit erlangen sollen. Zudem soll mit parallelen Konsolidierungsmaßnahmen verhindert werden, dass sich eine kontinuierliche Kassenkreditaufnahme wiederholt. Land und Kommunen steuern 7 Milliarden Euro zur Hessenkasse bei – 5 Milliarden Euro für die Tilgung und 2 Milliarden Euro für Zinszahlungen. Das Land trägt etwa ein Viertel der Gesamtsumme, den Rest bringen die Kommunen im Programm direkt auf – oder indirekt alle Kommunen über Landesmittel, die ihnen zugestanden hätten und jetzt für die Hessenkasse eingesetzt werden. Je Einwohner muss eine teilnehmende Kommune pro Jahr 25 Euro in die Hessenkasse einzahlen. Diese Höhe des Eigenbeitrags wurde als notwendig

angesehen, um auf einen angemessenen Eigenanteil am Entschuldungsvolumen zu kommen und gleichzeitig die Belastungsobergrenze der Kommunen so weit wie möglich auszureizen, ohne diese zu überschreiten (Dieter, 2018).

Die Auswirkungen dieses Schuldenschnitts sind in Abbildung 1a deutlich zu erkennen. Im Jahr 2018 verschwindet ein großer Teil der Kassenkredite (4,9 Milliarden Euro), da dieser von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen übernommen wurde und fortan von Kommunen und Land getilgt wird. Dies „schönt“ die offizielle Statistik, da diese Schulden nun nur noch in einer integrierten Schuldenbetrachtung aller Extrahaushalte und Beteiligungen des Landes auftauchen. Ohne diese Buchung lägen die Kassenkredite der hessischen Kommunen immer noch bei fast 900 Euro je Einwohner (Statistisches Bundesamt, 2019c).

Neben den Kassenkrediten haben die Kommunen langfristig laufende Wertpapier- und Investitionskredite. Da diese meist zur Finanzierung von Investitionen in Infrastruktur aufgenommen werden, steht hinter ihnen ein Vermögenswert. Daher lässt sich zunächst – im Gegensatz zu den Kassenkrediten – a priori keine problematische Verwendung bestimmen. Allerdings besteht eine Wechselwirkung zwischen den Schuldenständen der beiden Kredittypen. Zum Beispiel könnte es sein, dass eine Kommune mit einem hohen Bestand an Kassenkrediten Probleme hat, Investitionskredite zu vertretbaren Konditionen aufzunehmen. Umgekehrt könnte ein Übermaß an langfristigen Krediten den kommunalen Haushalt über Zins- und Tilgungsverpflichtungen so stark belasten, dass die Kommune zur Finanzierung ihrer Ausgabenverpflichtungen auf Kassenkredite zurückgreift.

Abbildung 1b zeigt die reale Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen in Wertpapier- und Investitionskrediten. Vor der Finanzmarktkrise 2008 war der Bestand in allen Bundesländern relativ konstant oder sank sogar. In Hessen, Nordrhein-Westfalen und den anderen westdeutschen Flächenländern ist ein deutlich rückläufiger Trend bis 2008 erkennbar. Während dieser endet, hält der Rückgang in den ostdeutschen Flächenländern bis zum aktuellen Rand an. Nach 2008 ist in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland wieder ein klarer Anstieg zu erkennen, der in dieser Form bei den anderen Flächenländern nicht zu beobachten ist. In Nordrhein-Westfalen hat es zwar nur einen leichten Anstieg seit diesem Zeitpunkt gegeben, dieser ist jedoch ebenfalls konträr zu der Entwicklung in den meisten anderen Bundesländern.

Dennoch sind die Aufwärtstrends bei den sonstigen Krediten spürbar schwächer im Vergleich zu den Kassenkrediten.

Um die Verschiebung der relativen Gewichte zwischen Kassenkrediten und den sonstigen Kredittypen insgesamt zu verdeutlichen, wird deren Verhältnis in Abbildung 1c betrachtet. Die Dynamik der kommunalen Kassenkredite in den vier ausgewiesenen Bundesländern war bis etwa 2012/2013 erheblich stärker als die der sonstigen Schulden. Erst in den Folgejahren mit den fiskalischen Überschüssen wurde das Verhältnis wieder zurückgeführt und die relative Bedeutung der Kassenkredite nahm ab. In den anderen westdeutschen Flächenländern nahm dieses Verhältnis hingegen bis zum Jahr 2010 nur marginal zu und anschließend wieder ab. Die ostdeutschen Bundesländer, in denen kommunale Kassenkredite Anfang der 2000er Jahre noch keine Rolle spielten, hatten anschließend kontinuierlich an Gewicht gewonnen. Vor allem in Sachsen-Anhalt und in Brandenburg war die Dynamik besonders hoch. Sachsen-Anhalt lag mit einem Verhältnis von 0,83 im Jahr 2018 über dem von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. An der Spitze befand sich jedoch das Saarland, welches als einziges Bundesland höhere Bestände an Kassenkrediten als an sonstigen Schulden aufwies.

Da die Bundesländer in letzter Konsequenz für die Schulden der Kommunen haften, sollte ihre Verschuldungssituation ebenso kurz angesprochen werden. Die Länder können, um Fehlentwicklungen bei den Kommunalfinanzen entgegenzuwirken, über unterschiedliche Kontrollinstrumente Einfluss nehmen. Zu diesen Instrumenten zählen zum Beispiel Genehmigungspflichten für Kassenkredite, die ein bestimmtes Ausmaß übersteigen (Boettcher et al., 2017). Außerdem haben sie die Möglichkeit, Auflagen zu setzen und die Haushaltslage zu überwachen. Gleichzeitig müssen die Länder für überschuldete Kommunen einspringen, sollten diese handlungsunfähig werden, da eine Insolvenz von Kommunen per Gesetz ausgeschlossen ist. Inwieweit die Länder in der Praxis auf die Haushalte der Kommunen Einfluss nehmen, lässt sich empirisch schwer feststellen. Allerdings gibt es im Bereich der Kassenkredite im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern keine Aufsichtsregelungen für die Kommunen. Dies stellt zwar noch keine Kausalität zu der hohen Verschuldung her, allerdings lassen die fehlenden Regelungen die Vermutung zu, dass generell wenig haushaltsdisziplinarischer Einfluss durch das jeweilige Land

erfolgte. Eine mögliche Schuldenhilfe durch das Land sollte vor diesem Hintergrund Regulierungsmaßnahmen mit ins Kalkül ziehen.

Das Saarland liegt auch bei der Verschuldung auf Landesebene an der Spitze aller Bundesländer mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 13.700 Euro im Jahr 2018, gefolgt von Nordrhein-Westfalen mit 9.400 Euro. Da die beiden Bundesländer vor der Herausforderung stehen, die eigene Schuldenposition zu verbessern, ist zu erwarten, dass sie ihren hochverschuldeten Kommunen wenig Unterstützung etwa bei der Investitionstätigkeit zukommen lassen. Zudem wird das potenzielle Einspringen bei Handlungsunfähigkeit der Kommunen oder die Übernahme von Teilen der Schulden schwieriger. Vor allem vor dem Hintergrund der Schuldenbremse, die ab dem Jahr 2020 für die Bundesländer bindend wirkt, werden die Länder vor Zielkonflikten stehen, wenn sich die Lage der Kommunen nicht aus eigener Kraft weiter verbessert. Da die Schuldenbremse nicht für die kommunale Ebene gilt, ist denkbar, dass Länder zur Entlastung der eigenen Haushalte die kommunalen Finanzausgleichssysteme schwächer dotieren oder den kommunalen Aufgabenkatalog erweitern.

Kommunale Investitionen

Die **Investitionsquoten** der deutschen Kommunen sind seit Beginn der 2000er Jahre deutlich zurückgegangen. Im Jahr 2001 wurden noch 20 Prozent der (bereinigten) kommunalen Ausgaben für investive Zwecke ausgegeben. Seitdem sank dieser Anteil beinahe kontinuierlich auf nur noch 13 Prozent im Jahr 2018. Abbildung 2a zeigt die Entwicklung für die vier betrachteten westlichen Bundesländer sowie für die ostdeutschen und die anderen westdeutschen Flächenländer im Zeitraum 2001 bis 2018.

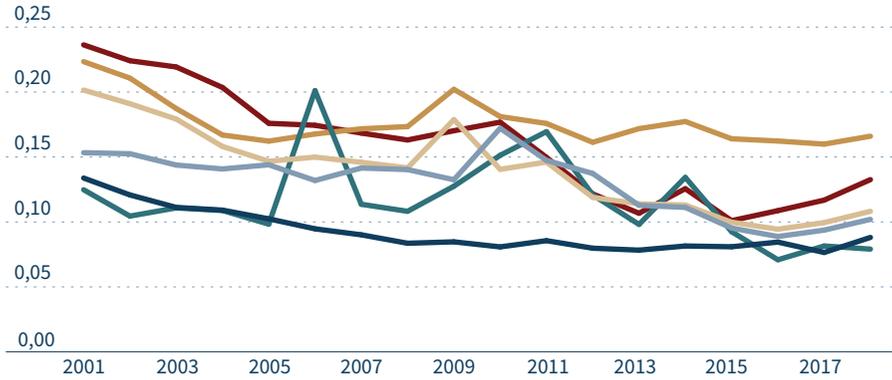
In Nordrhein-Westfalen ist die kommunale Investitionsquote in den frühen 2000er Jahren von 13 auf 8 Prozent zurückgegangen. Seitdem haben sich die Investitionen auf diesem Niveau stabilisiert und zeigen im Jahr 2018 wieder leicht nach oben. Die saarländischen Kommunen weisen eine vergleichsweise stark schwankende Investitionstätigkeit auf. Nach einem außergewöhnlich hohen Wert von 20 Prozent im Jahr 2006 geht der Trend jedoch deutlich nach unten, sodass das Saarland gegenwärtig mit 8 Prozent das Schlusslicht unter allen Flächenländern ist. Rheinland-Pfalz und Hessen weisen einen ähnlichen (Abwärts-)Trend auf, haben sich am

Dynamik der kommunalen Investitionen

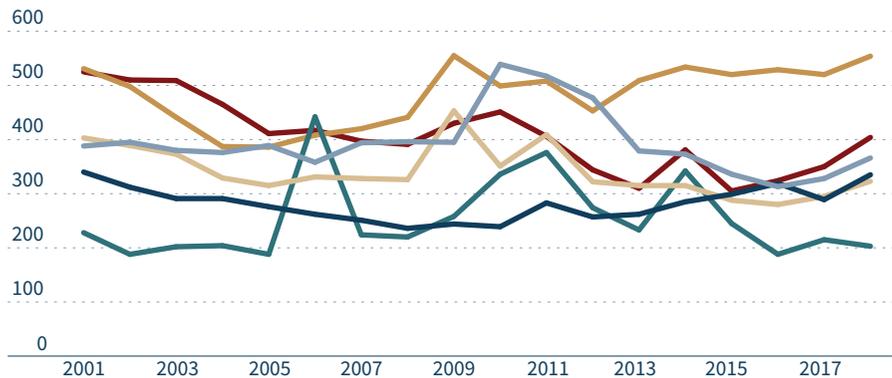
Abbildung 2

— Hessen — Nordrhein-Westfalen — Rheinland-Pfalz — Saarland
 — Andere Flächenländer (West) — Flächenländer (Ost)

a) Investitionen in Prozent der bereinigten Ausgaben¹⁾ der Kommunen



b) Kommunale Investitionen in Euro je Einwohner²⁾



1) Die bereinigten Ausgaben sind die laufenden Ausgaben ergänzt um die Ausgaben der Kapitalrechnung (u. a. Investitionen). 2) Mit dem Deflator für Bruttoanlageinvestitionen preisbereinigte Werte (Basis 2018).
 Quellen: Statistisches Bundesamt, 2018b; 2019d; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/DtLmweG8Tf93Pmz>

aktuellen Rand jedoch wieder etwas erholt und liegen mit etwa 10 Prozent weiterhin oberhalb von Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. Im Vergleich zu den ostdeutschen (13 Prozent) und den anderen westdeutschen Flächenländern (17 Prozent) fällt die Investitionstätigkeit der Kommunen in den vier betrachteten westlichen Bundesländern jedoch gering aus.

Diese deutlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern spiegeln sich nicht nur auf kommunaler Ebene wider. Beznoska und Hentze (2018) verdeutlichen ebenfalls ein deutliches Gefälle bezogen auf Bauinvestitionsquoten bei einer gemeinsamen Betrachtung von Kommunen und Land. Auch dabei schneiden die vier untersuchten Bundesländer sehr unterdurchschnittlich ab.

Die Investitionsquoten setzen die Investitionen in das Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben. Steigen etwa die konsumtiven Ausgaben der Kommunen, so sinkt die Investitionsquote zwangsläufig, auch wenn sich die absoluten Investitionen nicht geändert haben. Eine sinkende Investitionsquote kann sich sogar bei steigenden Investitionen ergeben, wenn zum Beispiel die Konsumausgaben schneller steigen als die Investitionen. So erhöhten sich in Nordrhein-Westfalen die Investitionen im Jahr 2015 um 5,6 Prozent. Dennoch sank die Investitionsquote, da die sonstigen Ausgaben um 6,5 Prozent zunahmen.

Ein alternatives Maß zur Analyse der kommunalen Investitionstätigkeit sind daher die **Investitionen pro Kopf**. Dieses Maß ist unabhängig von der sonstigen Budgetpolitik einer Kommune. Zwar werden die Investitionen pro Kopf durch Schwankungen der Einwohnerzahl beeinflusst. Da die Einwohner jedoch die Bedarfsträger sind, sollten die Kommunen die Investitionen nach Maßgabe sich ändernder Einwohnerzahlen anpassen.

Abbildung 2b zeigt die Entwicklung der kommunalen Investitionen pro Kopf im Zeitraum 2001 bis 2018, ausgedrückt in Preisen von 2018. Hierbei wurde der Deflator der Bruttoanlageinvestitionen für die Preisbereinigung verwendet. Erneut werden die vier im Fokus stehenden westlichen Bundesländer sowie zum Vergleich die ostdeutschen und die anderen westdeutschen Flächenländer dargestellt. Es ergibt sich ein anderes Bild als bei der Interpretation der Investitionsquoten. Über alle Flächenländer betrachtet sind die kommunalen Investitionen pro Kopf nahezu auf dem gleichen Niveau wie zu Beginn der 2000er Jahre. Nachdem es bis in das Jahr 2005 einen deutlichen Rückgang von 465 Euro auf 360 Euro pro Kopf gab, stiegen die kommunalen Investitionen seit 2006 wieder an. Im Jahr 2018 lagen sie bei etwa 445 Euro pro Kopf.

Nordrhein-Westfalen, das für lange Zeit gemeinsam mit dem Saarland die niedrigste kommunale Investitionstätigkeit aufwies, zeigt seit Beginn der 2010er Jahre einen Aufwärtstrend und hat sich am aktuellen Rand deutlich vom Saarland abgesetzt. Der Wert in Nordrhein-Westfalen stieg von 235 Euro pro Kopf im Jahr 2008 auf 335 Euro im Jahr 2018. Im Saarland ist kein Aufwärtstrend erkennbar. Im Jahr 2018 war das Saarland zudem das einzige Flächenland, in dem die kommunalen Investitionen pro Kopf zurückgingen. Sie liegen gegenwärtig bei etwa 205 Euro. Auf einem ähnlichen Niveau wie Nordrhein-Westfalen befinden sich gegenwärtig Rheinland-Pfalz (325 Euro) und Hessen (365 Euro). Rheinland-Pfalz liegt dabei in etwa auf dem Niveau, welches es seit Beginn der 2000er Jahre zumeist aufwies. Hessen konnte zwar Anfang der 2010er Jahre die kommunalen Investitionen erheblich steigern, jedoch fielen diese anschließend wieder stark. Erst seit 2016 ist ein leichter Aufwärtstrend zu beobachten. Die ostdeutschen Flächenländer sind mit 405 Euro leicht über dem Niveau der vier betrachteten westlichen Bundesländer. Besonders Mecklenburg-Vorpommern zeigt am aktuellen Rand eine beachtliche Dynamik der kommunalen Investitionen (510 Euro). Die anderen westdeutschen Flächenländer sind mit 555 Euro pro Kopf noch deutlich darüber, getrieben vor allem durch die Kommunen in Bayern (720 Euro).

Zusammenhang zwischen Kassenkrediten und Investitionen

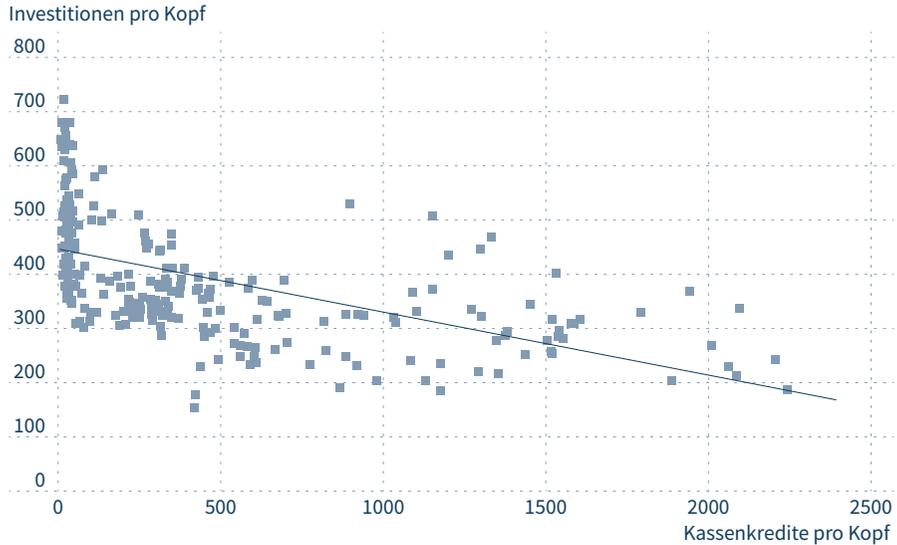
Kommunen sollten Investitionen mithilfe von Investitionskrediten finanzieren. Kassenkredite sind nur für Kommunen mit kurzfristigen Liquiditätsproblemen gedacht. Kommunen, die aufgrund von Liquiditätsproblemen stark in Kassenkrediten verschuldet sind, stehen vor der Wahl, die Investitionen oder sonstigen Ausgaben zu reduzieren. Da die sonstigen Ausgaben jedoch zu einem großen Teil auf laufende Pflichtaufgaben entfallen, verbleibt häufig nur die Möglichkeit, die Investitionstätigkeit zurückzuführen. Einen Hinweis auf diese These liefern auch Boettcher et al. (2018). Sie zeigen, dass gerade Kommunen in Entschuldungsmaßnahmen, die mit Finanzaufsicht und Tilgungsverpflichtungen einhergehen, ihre Investitionen reduzieren, während die sonstigen Ausgaben nicht betroffen sind.

Abbildung 3 verdeutlicht, wie reale Kassenkredite (pro Kopf) und reale Investitionen (pro Kopf) zusammenhängen. Kommunen mit einem hohen Bestand an Kassenkrediten zeigen in der Tat eine geringe Investitionstätigkeit. Der Korrelationskoeffizient beläuft sich auf $-0,56$.

Verhältnis von Kassenkrediten und Investitionen

Abbildung 3

Kommunale Investitionen und Kassenkredite der Jahre 2001 bis 2018 jeweils in Euro je Einwohner¹⁾



1) Preisbereinigte Werte mit Basis 2018.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2018a; 2018b; 2019b; 2019d; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4 zeigt die gemeinsame zeitliche Entwicklung von realen kommunalen Kassenkrediten und realen Investitionen in den vier betrachteten westlichen Bundesländern sowie zum Vergleich in den ostdeutschen und den anderen westdeutschen Flächenländern. Zunächst wird erneut der hohe Bestand an Kassenkrediten in den vier westlichen Ländern sichtbar. Ebenso deutlich wird jedoch die enorme Dynamik der Kassenkredite und der Investitionstätigkeit. Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland haben seit dem Jahr 2011 zunächst – bei steigenden kommunalen Kassenkrediten – die kommunalen Investitionen reduziert, bevor zusätzlich der Bestand an Kassenkrediten zurückgefahren wurde. Erst am aktuellen Rand deuten die Investitionen tendenziell wieder nach oben. Nordrhein-Westfalen hingegen erhöhte zunächst die Investitionen, ehe die Kassenkredite reduziert wurden. Der starke Rückgang der kommunalen Kassenkredite in Hessen im Jahr 2018 geht auf die Hessenkasse zurück.

Zusammenhang zwischen sonstigen Schulden und Investitionen

Wie sonstige Schulden und Investitionen zusammenhängen, ist theoretisch offen. Denkbar ist einerseits, dass sich Kommunen hohe Investitionen leisten können,

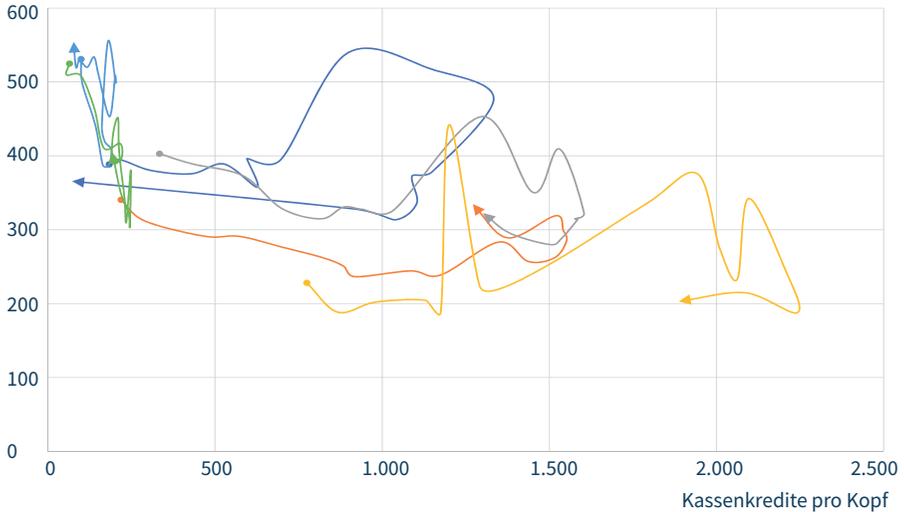
Entwicklung von Kassenkrediten und Investitionen

Abbildung 4

Kommunale Kassenkredite und Investitionen im Zeitraum 2001 bis 2018 jeweils in Euro je Einwohner¹⁾

- ▶ Andere Flächenländer (West)
 ▶ Nordrhein-Westfalen
 ▶ Rheinland-Pfalz
- ▶ Saarland
 ▶ Hessen
 ▶ Flächenländer (Ost)

Investitionen pro Kopf



Jede Linie stellt die Entwicklung von 2001 (Punkt) bis 2018 (Pfeil) dar.

1) Preisbereinigte Werte mit Basis 2018.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2018a; 2018b; 2019b; 2019d; Institut der deutschen Wirtschaft

wenn sie finanziell solide und somit gering verschuldet sind. Umgekehrt ist es möglich, dass Kommunen mit hohen Investitionen einen hohen Bestand an sonstigen Schulden aufweisen, wenn etwa in der Vergangenheit viel investiert und dies mit Krediten finanziert wurde. Die Daten zeigen, dass sonstige kommunale Schulden und Investitionen kaum einen statistischen Zusammenhang aufweisen (Korrelationskoeffizient: $-0,13$). Demnach investieren hochverschuldete Kommunen ähnlich viel wie gering verschuldete Kommunen.

Die Ergebnisse lassen darauf schließen, dass der Bestand an sonstigen Krediten – und somit auch die Gesamtverschuldung bestehend aus sonstigen Krediten und Kassenkrediten – eher nicht als Indikator für eine eingeschränkte kommunale Handlungsfähigkeit geeignet ist. Die Kassenkredite sind demgegenüber ein besserer Indikator, auch wenn ein hoher Bestand an Kassenkrediten nicht in jedem Einzelfall mit einer schwierigen Haushaltsslage einhergehen muss. Kassenkredite

werden zumeist nicht mehr nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung genutzt, sondern ebenso zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben. Ihr Bestand ergibt sich aus den Haushaltsdefiziten der vergangenen Jahre.

Handlungsempfehlungen

Die finanzielle Lage vieler Kommunen in Deutschland hat sich in den vergangenen 20 Jahren stark verschlechtert. Die Auswirkungen von Finanzmarktkrise, Migration oder demografischem Wandel können die betroffenen Kommunen vor die Wahl stellen, die Steuern oder die Verschuldung zu erhöhen, die Staatskonsumausgaben zu reduzieren oder die Investitionen zurückzufahren. Die Möglichkeit, die häufig bereits hohen Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer weiter zu erhöhen, scheidet oft aus, um der Standortattraktivität nicht zu schaden. Auch das Senken der Konsumausgaben ist nur eingeschränkt möglich, da sie häufig laufende Pflichtaufgaben darstellen. Somit kann vermutet werden, dass im Gefolge einer kommunalen Finanzkrise fast zwangsläufig die Verschuldung erhöht wird und die Investitionen reduziert werden. Die Standortattraktivität sinkt dann. Dieser Beitrag hat untersucht, inwieweit kommunale Verschuldung und rückläufige kommunale Investitionen Hand in Hand gehen.

Kassenkredite haben im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen an Bedeutung bei der kommunalen Verschuldung gewonnen, obwohl diese eigentlich nur der Liquiditätssicherung bei schwankenden Einnahmen und Ausgaben dienen sollen. Bei den sonstigen Schulden war bis zur Finanzmarktkrise ein Rückgang erkennbar. Ab 2008 ist allerdings in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland wieder ein klarer, in Nordrhein-Westfalen ein leichter Anstieg zu erkennen. Insgesamt weisen die Kassenkredite bis etwa 2012/2013 eine stärkere Dynamik auf als die sonstigen Schulden, sodass die Kassenkredite zum Teil sogar ein größeres Volumen haben als die sonstigen Kredite. Erst am aktuellen Rand ging die relative Bedeutung der Kassenkredite wieder zurück.

Der Beitrag zeigt, dass hohe Kassenkredite einhergehen mit niedrigen Investitionen. Die Kommunen im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen, die stark auf Kassenkredite zurückgegriffen haben, weisen auch niedrige Investitionen auf. Die Kommunen in den anderen Ländern, welche weniger in Kassenkrediten verschuldet sind, investieren tendenziell mehr. Die Liquiditätsprobleme der

in Kassenkrediten hochverschuldeten Kommunen dürften folglich auf lange Sicht aufgrund ausbleibender Investitionen zu noch größeren finanziellen Problemen führen. Zwischen den sonstigen kommunalen Schulden und den Investitionen zeigt sich hingegen kaum ein Zusammenhang. Hochverschuldete Kommunen investieren ähnlich viel wie wenig verschuldete Kommunen.

Einen Weg, um Kommunen aus dem Teufelskreis aus hoher Verschuldung, hoher Besteuerung, niedrigen Investitionen und folglich geringer Attraktivität zu helfen, hat Hessen aufgezeigt. Die Hessenkasse entlastet hochverschuldete Kommunen von ihrem gesamten Bestand an Kassenkrediten (Bail-Out-Politik). Auch wenn die Kommunen dabei einen Eigenanteil leisten müssen, ist eine Entschuldung zunächst kritisch zu sehen, da sie Anreize zu einer nachlässigen Finanzpolitik setzt. Wenn die kommunale Finanzlage jedoch aus einer Übertragung von Pflichtaufgaben auf die kommunale Ebene folgt, welche nicht mit entsprechender Finanzausstattung einhergeht (Verletzung des Konnexitätsprinzips), kann die Bail-Out-Politik durchaus gut begründet werden. Aus Transparenzgründen sollten die Schulden bei einer solchen Maßnahme jedoch weiterhin in den offiziellen Statistiken geführt werden. Hierbei kommt der integrierten Schuldenbetrachtung eine wichtige Rolle zu. Zudem wäre darauf zu achten, dass das Konnexitätsprinzip in Zukunft stärker beachtet wird.

Eine weitere Maßnahme, die sowohl alternativ als auch unterstützend zu einer Entschuldung wirken könnte, wäre die Auflegung eines kommunalen Investitionsprogramms durch die Länder (Hüther, 2019). Hierbei könnten Landesmittel zweckgebunden für Investitionen von den Kommunen abgerufen werden. In Verbindung mit Tilgungsverpflichtungen würde dies dazu führen, dass diese nicht zulasten der Investitionen gehen. Allerdings limitiert der geringe Handlungsspielraum, zu dem auch die Schuldenbremse der Länder (ab 2020) beiträgt, sowohl die Ausstattung eines Entschuldungs- als auch eines Investitionsprogramms.

Literatur

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018, Investitionen in die Infrastruktur kommen vielerorts zu kurz, IW-Kurzbericht, Nr. 38, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019, Verschuldung der Kommunen in Deutschland – Vorschläge für mehr Handlungsfähigkeit, IW-Report, Nr. 27, Köln

Boettcher, Florian / Freier, Ronny / Geißler, René / Niemann, Friederike-Sophie, 2018, Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen. Eine Evaluierung kurzfristiger fiskalischer Effekte, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg., Nr. 8, S. 592–599

Boettcher, Florian / Freier, Ronny / Geißler, René / Niemann, Friederike-Sophie / Schubert, Moritz, 2017, Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite, in: Bertelsmann Stiftung, Kommunaler Finanzreport 2017, Gütersloh, S. 119–148

Dieter, Jürgen, 2018, Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder?, in: Junkernheinrich, Martin et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018, Berlin, S. 423–437

Hüther, Michael, 2019, 10 Jahre Schuldenbremse - ein Konzept mit Zukunft?, IW-Policy Paper, Nr. 3, Köln

Statistisches Bundesamt, 2018a, Finanzen und Steuern – Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2018b, Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte, Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2019a, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung Detaillierte Jahresberechnung, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2019b, Finanzen und Steuern – Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5.2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2019c, Öffentliche Schulden zum Ende des 4. Quartals 2018 um 2,7 % niedriger als im Vorjahr, Pressemitteilung, Nr. 113, 26.3.2019, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/03/PD19_113_713.html [7.5.2019]

Statistisches Bundesamt, 2019d, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2018, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, verschiedene Jahrgänge, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, verschiedene Jahrgänge ab 2004, Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse der kommunalen Kern- und Extrahaushalte, Fachserie 14, Reihe 3.1/3.3, Wiesbaden

Debt and Investments of Municipalities in Germany

The financial situation of many municipalities in Germany has deteriorated considerably over the past 20 years. Not all municipalities have been able to cope with structural change, the 2009 financial crisis, migration and the demographic transition within the limits of the resources available to them. This article examines the borrowing and investment activity of local governments at the level of Germany's federal states. Between 2001 and 2018 so-called "cash advances" came to play an increasingly important role in the Saarland, Rhineland-Palatinate, North Rhine-Westphalia and Hesse. This happened despite the fact that these borrowing facilities are actually only intended to provide liquidity for local administrations with fluctuating revenues and expenditures. Overall, local government investment is trending sideways with only relatively moderate declines. While there is hardly any correlation between other forms of municipal debt and investment activity, a high level of cash advances is accompanied by a low rate of investment. This suggests that in the long term municipalities heavily burdened with this type of loan are likely to run into even greater financial difficulty. Potential solutions to the financial crisis facing many municipalities would involve state governments assuming the cash advances of highly indebted municipalities and establishing a local government investment programme. However, the states' restricted scope of action, to which the debt brake, which forbids them to take on new structural debt, is contributing, threatens to limit the resources available for either debt relief or investment support.