

Kommunaler Investitionsbedarf und Liquidität – eine doppelte Betrachtung

Die bisherigen Berechnungen zum kommunalen Investitionsbedarf beruhen im Wesentlichen auf Schätzungen oder Befragungen.¹ Der vorliegende Beitrag zeigt dagegen eine Möglichkeit zur Ermittlung des tatsächlichen kommunalen Investitionsbedarfs bezogen auf die eigenfinanzierte Liquidität abgeleitet aus kommunalen doppelten Jahresabschluss- und Haushaltsdaten. In einer ersten empirischen Untersuchung für die hessischen Kommunen² zeigt sich beispielsweise, dass der jährliche Liquiditätsüberschuss nicht für den finanziellen Eigenanteil bei Investitionen ausreicht.

Mittlerweile haben nahezu alle Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die kommunale Doppik umgestellt.³ Aus dem kommunalen Jahresabschluss lassen sich Informationen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der jeweiligen Kommune ableiten.⁴ Darüber hinaus sind weitere wichtige Analysen hinsichtlich kommunaler Investitionen und Liquidität möglich, die im bisherigen kamerale Haushaltsystem nicht abgebildet werden konnten.

Bezogen auf die kommunalen Investitionen ergeben sich drei relevante Größen: kommunale Investitionstätigkeit, kommunale Investitionsfähigkeit und kommunaler Investitionsbedarf.

Kommunale Investitionstätigkeit: Auszahlungen betrachten

Relativ einfach ermitteln lässt sich die Größe der kommunalen Investitionstätig-

keit, indem man die Auszahlungen für die Investitionstätigkeit heranzieht. Diese finden sich im Zahlungsmittelsaldo für die Investitionstätigkeit. Allein aus dieser Größe lässt sich aber keine Aussage darüber treffen, wie die Investitionstätigkeit finanziert ist oder inwieweit eine Notwendigkeit der Investition vorliegt. Dafür muss zunächst die Investitionsfähigkeit ermittelt werden.

Kommunale Investitionsfähigkeit: positiver Zahlungsmittelsaldo wichtig

Die kommunale Investitionsfähigkeit kann auf Basis der Ergebnis- und Finanzrechnung abgeleitet werden.⁵ Im ordentlichen Ergebnis wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Kommune sichtbar. Ist das ordentliche Ergebnis positiv, werden alle ordentlichen Aufwendungen durch Erträge gedeckt und damit auch implizit die nicht zahlungswirksamen Auswirkungen der Investitionen, das heißt die planmäßigen Abschreibungen, erwirtschaftet.

In der Finanzrechnung finden sich die relevanten zahlungswirksamen Größen in Form von Ein- und Auszahlungen für die Investitionstätigkeit. Ein Zusammenhang aus Ergebnis- und Finanzrechnung lässt sich über die Verrechnung des ordentlichen Ergebnisses mit den zahlungs- und nicht zahlungswirksamen Größen herstellen (vgl. Abbildung 1). Aus der Verrechnung folgt der jährliche Liquiditätsüberschuss, der sowohl für Investitionen als auch für Kredittilgungen verwendet werden kann. Man erhält damit die Größe der kommunalen Investitionsfähigkeit bezogen auf das jeweils gültige Kalenderjahr.

Nur wenn ein positiver Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit vorliegt, werden in der laufenden Verwaltungstätigkeit Mittel erwirtschaftet, die zur Finanzierung von Investitionen eingesetzt werden können. Gibt es hier keine Überschüsse, müssen Investitionen aus vorhandenen liquiden Mitteln oder Krediten finanziert werden.

Kommunaler Investitionsbedarf: den Kapitalstock erhalten

Der kommunale Investitionsbedarf setzt sich zusammen aus den für die Erhaltung des vorhandenen Kapitalstocks notwendigen Ersatzinvestitionen sowie die gege-

¹ Vgl. beispielsweise KfW (2015): KfW-Kommunalpanel 2014, Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main

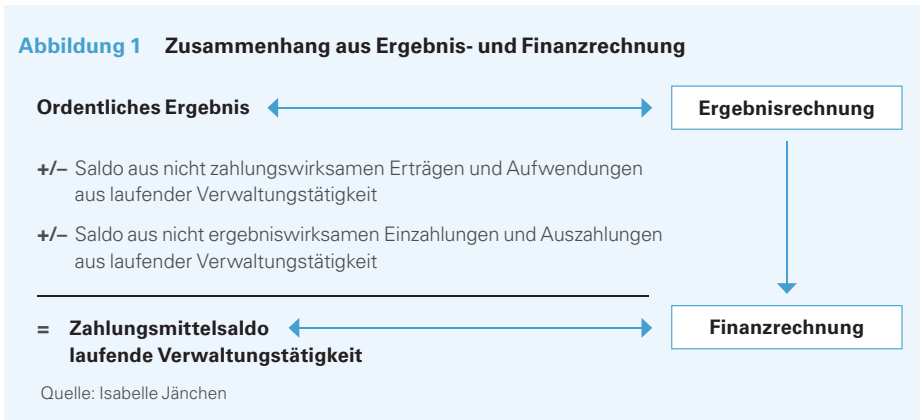
² Für die Untersuchung wurden die Jahresabschlüsse 2012 von 24 hessischen Städten und Gemeinden ausgewählt. Allen ausgewählten Städten und Gemeinden liegen bestätigte Eröffnungsbilanzen zugrunde.

³ Ausnahmen bilden hierbei die Kommunen in Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen mit einem Wahlrecht zwischen Doppik und (erweiterter) Kameralistik.

⁴ Das Drei-Komponenten-Modell der kommunalen Doppik zeigt den Zusammenhang aus Vermögens-, Ergebnis- sowie Finanzrechnung.

⁵ Vgl. Jänchen, I. (2015): Wie viele Investitionen können sich Kommunen leisten? – Eine empirische Untersuchung sächsischer Kommunen mit doppelter Haushaltssatzung 2014, in Junkerheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M. (Hrsg.) (2015): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 232, S. 407–408

Abbildung 1 Zusammenhang aus Ergebnis- und Finanzrechnung



benenfalls für die Erweiterung des Kapitalstocks notwendigen Neuinvestitionen (vgl. Abbildung 2).

Die Höhe der Reinvestitionen lässt sich im doppischen Haushalts- und Rechnungswesen über die planmäßigen Abschreibungen abbilden. Das Mindestmaß an Investitionsbedarf wird damit über die Höhe der Abschreibungen determiniert. Die Festlegung der Höhe der Neu- bzw. Nettoinvestitionen dagegen obliegt der politischen Entscheidungsebene und orientiert sich beispielsweise an rechtlichen oder demografischen Gegebenheiten.

Die Bedeutung der Höhe der Reinvestitionen

Der Liquiditätsüberschuss aus dem Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt die eigenen kommunalen Mittel, die im betreffenden Haushaltsjahr für die gesamten Investitionen erwirtschaftet werden und gibt damit die maximal mögliche eigenfinanzierte Investitionsfähigkeit bezogen auf das Haushaltsjahr an. Für die Erhaltung des Kapitalstocks muss die jährliche Liquidität daher mindestens den Abschreibungen und damit den notwendigen Reinvestitionen entsprechen.

Die Daten über die gesamte Investitionstätigkeit einer Kommune sind der Finanzrechnung zu entnehmen. Die Auszahlungen für Investitionstätigkeit enthalten sowohl die Anschaffungen von Vermögensgegenständen als auch beispielsweise die Auszahlungen für Baumaßnah-

men. Die Auszahlungen für Investitionstätigkeit zeigen damit die Höhe der durchgeführten Investitionen in einem Haushaltsjahr und damit die tatsächliche absolute Investitionstätigkeit.

Bildet man aus den Abschreibungen und Auszahlungen für Investitionen ein Verhältnis, erhält man ein Maß für die tatsächlichen Reinvestitionen, die eine Stadt oder Gemeinde durchführt. Liegt der Wert über 100 Prozent, wird der jeweilige Kapitalstock vergrößert. Liegt der Wert dagegen bei unter 100 Prozent, schrumpft der kommunale Kapitalstock.

Wie wird die kommunale Investitionstätigkeit finanziert?

Zunächst stehen den Auszahlungen die Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit gegenüber. Die Einzahlungen sind dabei aber zu trennen in „Geldgeschenke“ wie zum Beispiel Fördermittel auf der einen Seite und Einzahlungen aus eigener Investitionstätigkeit, beispielsweise die Veräußerung vorhandener Vermögensgegenstände, auf der anderen. Beides schafft die notwendige Liquidität, allerdings sowohl bei Fördermitteln als auch bei Veräußerungen von Vermögensgegenständen jeweils nur einmalig und damit nicht nachhaltig. Da der wesentliche Teil der kommunalen Aufgaben auf dem Vorhandensein von Vermögensgegenständen basiert – beispielsweise Schulen, Kitas oder Infrastruktur –, wird in der Regel der Zahlungsmittelsaldo aus der Investitionstätigkeit negativ sein, das heißt die Auszahlungen für die Investitionstätigkeit sind jährlich höher als die Einzahlungen. Misst man die eigene Investitionsfähigkeit der Gemeinde, muss diese Differenz aus den Überschüssen des Zahlungsmittelsaldos aus laufender Verwaltungstätigkeit finanziert werden. Damit wird die jährliche Investitionsfähigkeit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinde direkt beeinflusst.

Abbildung 2 Investition und Abschreibung

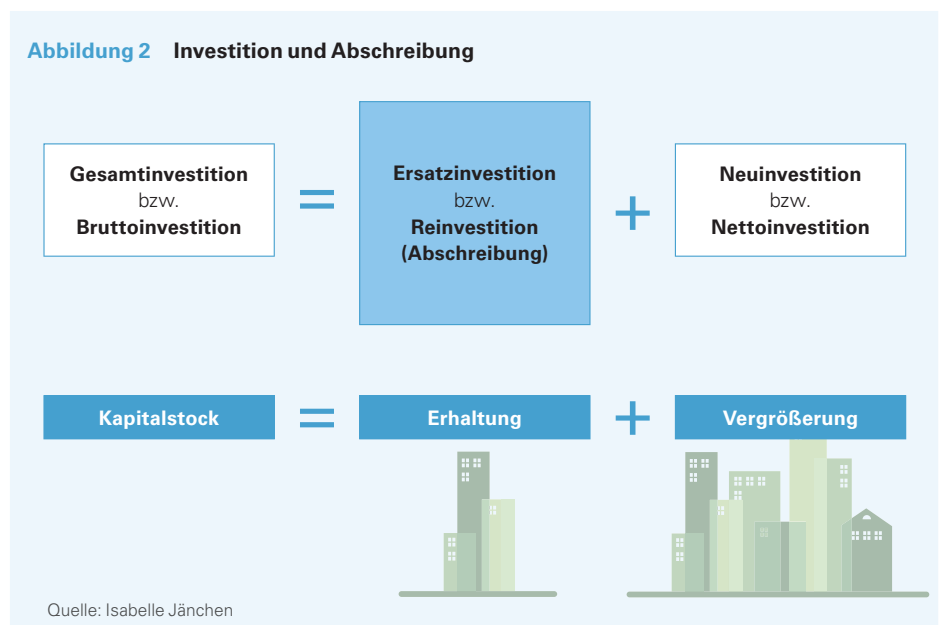


Abbildung 3 Investition und Liquidität**Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit**

- + Einzahlungen aus Investitionszuwendungen, d.h. Fördermitteln
- + Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen und sonstiger Investitionstätigkeit

= Jährlich verfügbare liquide Mittel für Investitionen

- + Vorhandene liquide Mittel zum 31.12.

= Maximal mögliche Auszahlungen für Investitionstätigkeit bezogen auf das Haushaltsjahr

Quelle: Isabelle Jänchen

Denn wenn ein negativer Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit vorliegt, kann nur das investiert werden, was über Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit finanziert ist. Erweitert man diese rein jährliche Betrachtung um die Tatsache, dass für Investitionen Ansparrungen über mehrere Jahre gebildet werden, können zusätzlich die liquiden Mittel zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahrs herangezogen werden (vgl. Abbildung 3).

Schrumpfende Liquiditätsreserven bei Finanzierungsmitteldefizit

Es darf nicht vergessen werden, dass eine Auszahlung für Investitionen für die Schaffung eines Vermögensgegenstands immer zu einer Abschreibung und damit zu einer Belastung der Ergebnisrechnung führt.

Liegt zudem bereits ein negativer Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit vor und es wird dennoch investiert, vergrößert sich die negative Differenz, es sei denn, die anderen Aufwendungen sinken oder die Erträge steigen gleichzeitig. Ignoriert man diesen Zusammenhang über mehrere Jahre, werden die liquiden Mittel aufgebraucht, ohne dass neue finanzielle Reserven gebildet werden können.

Im Drei-Komponenten-Modell geht man klassischerweise davon aus, dass das Ergebnis aus der Finanzrechnung mindestens positiv ist und damit dem Bestand der liquiden Mittel im Umlaufvermögen der Vermögensrechnung entspricht. Die

ersten doppischen kommunalen Jahresabschlüsse zeigen jedoch ein anderes Bild. Besteht ein Finanzierungsmitteldefizit nach der Verrechnung der Zahlungsmittelsalden aus der Verwaltungs- und Investitionstätigkeit, reicht die Liquidität in dem Haushaltsjahr nicht aus, um die gegebenen Aufgaben zu erfüllen. Es bleibt an dieser Stelle nur die Finanzierung aus eigenen Liquiditätsreserven oder eine Fremdfinanzierung.

Kassenkredite als Dilemma

Hier setzt damit die Analyse der Kreditfinanzierung an. Eine vorhandene negative Liquidität lässt sich nur über Verbindlichkeiten als Kassenkredite in der Vermögensrechnung decken. Hierbei geht es ausschließlich um die in Anspruch genommenen kurzfristigen Darlehen zur Liquiditätssicherung. Grundsätzlich dürfen diese Kredite nur kurzfristig und damit eigentlich nicht länger als ein Jahr als Verbindlichkeiten eingegangen werden. Besteht aber bereits am Anfang des Haushaltsjahrs ein negativer Zahlungsmittelbestand, wie zum Teil bei den Städten und Gemeinden in der Finanzrechnung verbucht, liegt bereits zu Jahresbeginn eine kurzfristige Verbindlichkeit vor, die damit im laufenden Haushaltsjahr getilgt oder umgeschuldet werden müsste. Hier wird das Dilemma der Finanzierung von Investitionen durch Kassenkredite transparent.

Kommunale Investitionen und Liquidität am Beispiel doppischer Jahresabschlüsse aus Hessen

Um die theoretischen Überlegungen auf ihre Anwendbarkeit zu überprüfen, wurde das Land Hessen ausgewählt, da die Umstellung auf die kommunale Doppik bereits zum Haushaltsjahr 2009 erfolgt war. Um eine ausreichend große Menge an Jahresabschlüssen zu erhalten, wurde für die Untersuchung das Jahr 2012 herangezogen. Leider liegen aber auch für 2012 noch immer nicht flächendeckend Jahresabschlüsse vor, weshalb hier mit einer exemplarischen Auswahl von 24 hessischen Städten und Gemeinden gearbeitet wird.

Liquiditätsüberschuss bei zwei Drittel der Kommunen

Für die betrachteten hessischen Städte und Gemeinden gilt, dass für das Jahr 2012 nur circa 30 Prozent ein positives ordentliches Jahresergebnis erwirtschaften konnten. Bei etwa 70 Prozent lag dagegen ein Jahresfehlbetrag vor. Bis auf eine Ausnahme haben alle Städte und Gemeinden mit einem positiven ordentlichen Ergebnis auch einen positiven Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet. Bei den Städten und Gemeinden mit negativem ordentlichen Ergebnis folgt aber nicht zwingend auch ein negativer Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Vielmehr weisen von den circa 70 Prozent der Städte und Gemeinden mit Jahresfehlbetrag etwa 53 Prozent einen positiven Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und damit Liquiditätsüberschüsse aus. In Summe erwirtschafteten somit insgesamt rund 63 Prozent der betrachteten Städte und Gemeinden Hessens für 2012 einen Liquiditätsüberschuss, der das Maß für die Investitionsfähigkeit bildet.

Zahlungsmittelsaldo deckt Eigenanteil für Investitionen nicht

Bei circa 80 Prozent der betrachteten hessischen Städte und Gemeinden ist der Zahlungsmittelsaldo aus der Investitionstätigkeit negativ. Dazu kommt, dass für alle betrachteten Jahresabschlüsse die



Einzahlungen aus Investitionszuweisungen und -beiträgen unter den gesamten Auszahlungen für Investitionstätigkeit liegen, das heißt alle betrachteten Städte und Gemeinden erhalten weniger Fördermittel als getätigte Investitionen. Dies hat die logische Konsequenz, dass ein Teil der Investitionen aus eigenen liquiden Mitteln finanziert werden muss. Für den Großteil der betrachteten Städte und Gemeinden lag der eigenfinanzierte Anteil an Investitionen für 2012 bei über 50 Prozent. Lediglich zwei Städte bzw. Gemeinden hatten einen höheren Fördermittelanteil als Eigenanteil an den gesamten Investitionsauszahlungen. Grundsätzlich können aber nur diejenigen Städte und Gemeinden den Eigenanteil an Investitionen aus dem laufenden Haushaltsjahr finanzieren, deren Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens den Eigenanteil deckt. Dies trifft lediglich für drei der ausgewählten 24 Städte und Gemeinden zu.

Fördermittel reichen nicht aus

Die circa 37 Prozent der Städte und Gemeinden mit negativem Zahlungsmittelsaldo könnten aus dem laufenden Haushaltsjahr dagegen keinen Eigenanteil an Investitionen übernehmen. Das wiederum widerspricht der Erkenntnis, dass alle ausgewählten Städte und Gemeinden, wie oben dargestellt, einen Eigenanteil an Investitionen von 50 Prozent und mehr finanzieren müssen. Hier bleibt nur der Rückgriff auf vorhandene liquide Mittel oder Kredite.

Hinzu kommt, dass bei etwa 66 Prozent der untersuchten hessischen Städte und

Gemeinden die Gesamtinvestitionen, das heißt die Auszahlungen für die Investitionstätigkeit, über den für die Erhaltung des Kapitalstocks notwendigen Reinvestitionen, das heißt Abschreibungen, liegen.

Jährliche Liquidität ungenügend

Ein Finanzierungsmitteldefizit (vor Kreditfinanzierung) für das Jahr 2012 weisen etwa 63 Prozent der betrachteten Städte und Gemeinden aus. Das bedeutet, bezogen auf das Haushaltsjahr 2012 reichte die jährliche Liquidität nicht für die Investitionstätigkeit aus. Für diese Städte und Gemeinden müssten nun die aus den Vorjahren vorhandenen liquiden Mittel für einen Ausgleich der negativen Liquidität verwendet werden.

Besorgniserregend dabei ist allerdings, dass für nahezu alle Städte und Gemeinden mit einem Finanzierungsmitteldefizit die vorhandenen liquiden Mittel nicht ausreichten, um das Defizit zu decken. Die Ursache liegt hier beispielsweise in einem bereits bestehenden negativen Bestand an Zahlungsmitteln zu Beginn des Haushaltsjahrs.

Negativer Zahlungsmittelbestand durch überhöhte Investitionen?

Für circa 42 Prozent der exemplarisch ausgewerteten Jahresabschlüsse trifft genau dies zu. Das heißt, bereits zu Jahresbeginn lag ein negativer Zahlungsmittelbestand, ausgewiesen durch die Finanzrechnung, vor. Für etwa 38 Prozent war der Zahlungsmittelbestand auch am Ende des Haushaltsjahrs negativ.

Wird ein negativer Finanzierungsmittelbestand am Ende des Haushaltsjahrs über Kassenkredite gedeckt, stellt sich die Frage, ob die negative Liquidität nicht durch eine überhöhte Investitionstätigkeit verursacht wurde. Genau dieser Entwicklung, dass langfristige Investitionen über kurzfristige Verbindlichkeiten finanziert werden, muss bei einer nachhaltigen Finanzierung der Kommunalhaushalte Einhalt geboten werden.

Was sind die notwendigen Konsequenzen?

Die doppelten Daten schaffen eine deutlich größere Transparenz hinsichtlich kommunaler Investitionsfähigkeit, -tätigkeit und Liquidität. Die Daten müssen sowohl für die eigene Steuerung als auch vonseiten der Rechtsaufsicht deutlich stärker genutzt werden.

Der Großteil der kommunalen Investitionen übertrifft in der Höhe die jährliche Liquidität und führt damit zur Reduzierung der finanziellen Reserven.

Die Kommunen müssen in höherem Maß auf die eigene Liquidität achten. Dabei dürfen Investitionen nicht durch Kassenkredite finanziert werden. In den jeweiligen Landesgesetzgebungen muss dies noch stärker herausgearbeitet werden.

Die Verwendung von Fördermitteln für Investitionen führt nach den derzeitigen gesetzlichen Regelungen zu schrumpfenden Kapitalstöcken. Die Kommunen müssen daher auch Vorsorge für die fördermittelfinanzierten Reinvestitionen treffen.

Die doppelten Daten müssen zeitnah Eingang in die amtliche Statistik finden. Die bisher geltenden gesetzlichen Regelungen für die Veröffentlichung reichen nicht aus, um die notwendige Datentransparenz zu erhalten. ■

*Prof. Dr. Isabelle Jänchen
Fachhochschule für öffentliche
Verwaltung und Rechtspflege Meißen,
Fortbildungszentrum des
Freistaates Sachsen*