

Brand, Stephan; Salzgeber, Johannes

Article

Kommunal финанzen in Zeiten steigender Zinsen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Brand, Stephan; Salzgeber, Johannes (2023) : Kommunal финанzen in Zeiten steigender Zinsen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 1, pp. 55-61, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0017>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/269008>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Stephan Brand, Johannes Salzgeber*

Kommunal финанzen in Zeiten steigender Zinsen

Die steigenden Zinsen haben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte. Sie erhöhen die Kosten für Kredite und verteuern damit die Finanzierung notwendiger Investitionen in Infrastruktur und Transformation. Zwar dürfte der Großteil der Kommunen ausreichend Spielräume haben, um mit höheren Zinsen umgehen zu können. Aber vor allem hoch verschuldete Kommunen sind von steigenden Zinsen stark betroffen, da Zinslasten hier kräftiger steigen, Haushaltsspielräume ohnehin enger und diese Kommunen für ihre Investitionsfinanzierung stärker auf Kredite angewiesen sind. Steigende Zinsen offenbaren damit erneut die grundlegenden Schwächen des Gemeindefinanzsystems, die es anzugehen gilt.

Mit der kräftigen Anhebung des Leitzinses um 0,5 Prozentpunkte im Juli und um 0,75 Prozentpunkte im September 2022 hat die EZB die lang erwartete Zinswende eingeleitet. Die steigenden Zinsen machen sich auch für öffentliche Schuldner bemerkbar. So stieg die Rendite für 10-jährige Bundeswertpapiere bereits im Juni 2022 auf fast 1,5 % an, während sie ein Jahr zuvor noch bei rund -0,5 % lag (Bundesbank, 2022a). Angesichts der hohen Inflationsraten und des strafferen geldpolitischen Kurses der Notenbanken dürften die Zinsen für die kommende Zeit spürbar über dem Niveau der vergangenen Jahre liegen.

Damit gewinnt die Frage an Relevanz, wie sich die finanzielle Belastung für die kommunale Verschuldung entwickelt und welche finanzpolitischen Erfordernisse sich daraus ableiten lassen. Bereits jetzt schlagen erste Kommunen Alarm, dass die steigenden Zinsausgaben die Haushalte so stark belasten, dass Haushaltsausgleich, Investitionen oder freiwillige Angebote der Daseinsvorsorge infrage gestellt werden (Seibel, 2022). Auch im Hinblick auf die schon lange schwelende Debatte um die Altschuldenhilfe für Kommunen (vor allem mit hohen Kassenkrediten) hat die Zinswende Einfluss, weil eine Lösungsmöglichkeit in Form einer weitreichenden Übernahme der vorhandenen Schulden durch Bund und Länder nun teurer wird, während gleichzeitig die Lösungsnotwendigkeit für die betroffenen Kommunen drängt (Erb, 2022a). Parallel zu den steigenden Zinsen zeigt sich ein hoher Investitionsbedarf der öffentlichen Hand. Allein bei den Kommunen wird der Investitionsrückstand im aktuellen KfW-

Kommunalpanel auf rund 160 Mrd. Euro geschätzt (Raffer und Scheller, 2022). Dazu kommen zusätzliche öffentliche Finanzbedarfe für transformative Zukunftsinvestitionen wie Klimaschutz und Digitalisierung, die auf hunderte Milliarden Euro geschätzt werden (Brand und Römer, 2022; Krebs und Steitz, 2021). Ein erheblicher Teil dieser Bedarfe muss durch die kommunale Ebene gedeckt werden (Umweltbundesamt, 2022; Huber et al., 2022). Die große Mehrheit der Kommunen nutzt für die Finanzierung ihrer Investitionen Kommunalkredite. Drohen die steigenden Zinsen somit die kommunalen Investitionen abzuwürgen?

Kommunen eher gering verschuldet

Die Nachfrage nach Kommunalkrediten wird in Deutschland vor allem durch die Investitionstätigkeit der Städte, Gemeinden und Landkreise bestimmt (Brand und Steinbrecher, 2020). Hierbei fungieren Kommunalkredite als Kofinanzierungsinstrumente, denn neben den anderen Einnahmequellen sehen die Gemeinde- und Haushaltsordnungen die Finanzierung über Fremdkapital nur als subsidiären Weg vor, wenn sonstige Mittel nicht ausreichen oder deren Einsatz nicht wirtschaftlich ist (Schwartzing, 2019). Die Höhe der kommunalen Kreditnachfrage hängt also vor allem von der Haushaltslage und den In-

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft gefördert.

* Die Autoren vertreten hier die eigene Meinung und nicht notwendigerweise die der KfW Bankengruppe.

Dr. Stephan Brand und **Dr. Johannes Salzgeber** arbeiten als volkswirtschaftliche Referenten mit Schwerpunkt auf Kommunen und Infrastruktur bei KfW Research in Frankfurt am Main.

vestitionsplanungen ab.¹ Aufgrund dieser restriktiven Rahmenbedingungen überrascht es nicht, dass der Anteil der Kommunen an der Gesamtverschuldung des öffentlichen Bereichs in Deutschland gering ist. Im Jahr 2021 entfielen nur knapp 6 % der Schulden aller Gebietskörperschaften auf die kommunale Ebene. Einzig bei den Kassenkrediten haben die Kommunen mit 33 % einen substantziellen Anteil an der Gesamtverschuldung. Die Kassenkredite konnten in den vergangenen Jahren, auch dank verschiedener Entschuldungsprogramme durch die Länder, jedoch spürbar zurückgeführt werden.²

Die Verschuldung der Kommunen ist nicht nur in absoluten Größen verhältnismäßig gering, sondern ebenfalls mit Blick auf die Belastungen der Haushalte. So gab die kommunale Ebene 2021 nur noch rund 0,8 % ihrer Gesamtausgaben für Zinszahlungen aus, 2011 waren es immerhin noch 2,4 % (Statistisches Bundesamt 2022a). Gleichzeitig wird damit auch deutlich, dass die Entlastung der Kommunen durch die niedrigen Zinsen insgesamt eher gering ist. Ganz anders als beim Bund, dessen Zinsausgabenquote von satten 13,8 % (2011) auf 1,6 % (2021) gesunken ist. Genauso ist bei den Ländern der Rückgang von 6,7 % auf rund 2 % sehr deutlich. Damit spart der Bund bei der aktuellen Verschuldung 2021 fast 52 Mrd. Euro gegenüber dem Zinsniveau von 2011. Die Länder sparen rund 12 Mrd. Euro, die Kommunen nur 2 Mrd. Euro. Bezogen auf die Gesamtausgaben 2021 betragen diese Ersparnisse rund 9 % für den Bund, für die Länder 2,4 % und nur 0,7 % für die kommunale Ebene. Oder anders ausgedrückt: Müssten die Kommunen ihre gegenwärtige Verschuldung zum durchschnittlich gezahlten Zinsniveau 2011 bedienen, würde dies eine Mehrbelastung von rund 0,7 % der aktuellen Gesamtausgaben bedeuten, sofern die Kommunen keine Änderungen in ihrer Schuldenstruktur vornehmen.³

Aufgrund der geringen Handlungsspielräume der Kommunen, zusätzliche Einnahmen zu generieren oder auf der Ausgabenseite signifikante Einsparungen zu erzielen, kann ein Anstieg der Gesamtausgaben in diesem Umfang durchaus relevant sein. Und hinter diesen Aggregaten verbergen sich erhebliche regionale Unterschiede. Dennoch erscheinen die potenziellen Belastungen durch stei-

gende Zinsen für die Gesamtheit der Kommunen überschaubar, auch weil viele Kommunen die konjunkturell gute Lage bis 2020 zum Schuldenabbau nutzen konnten (Brand und Salzgeber, 2021).

Kredite finanzieren fast ein Viertel der Investitionen

Bei der kommunalen Investitionsfinanzierung wird der größte Anteil über Eigenmittel, Investitionszuweisungen und Fördermittel finanziert (Raffer und Scheller, 2022). Gerade die Eigenmittel, die sich vor allem aus den Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs sowie den eigenen Steuereinnahmen zusammensetzen, bestimmen die investiven Haushaltsspielräume und damit die Finanzierungsbedarfe bzw. -möglichkeiten. Über Kredite hingegen finanzierten die Kommunen 2021 lediglich rund 25 % des Investitionsvolumens, im langfristigen Durchschnitt waren es bislang sogar eher 20 %. Andere Fremdfinanzierungsinstrumente wie Schuldscheindarlehen oder Anleihen machen durchschnittlich deutlich weniger als 5 % des Investitionsvolumens aus (Brand und Salzgeber, 2021). Problematisch mit Blick auf die steigenden Zinsen ist allerdings, dass vor allem finanzschwache Kommunen (z. B. solche in Haushaltssicherung) zu einem größeren Anteil Kredite für die Finanzierung von Investitionen nutzen (Krone und Scheller, 2020).

Auch zeigt sich, dass die Bedeutung des Kommunalkredits für die Investitionsfinanzierung mit der Größe der Kommunen zunimmt. Diese Unterschiede dürften sich vor allem aus dem ungleichen Aufgaben- und Investitionsumfang der Gemeinden erklären. Ein größerer Aufgabenumfang erfordert häufig hohe und langfristige Investitionen, die einen stärkeren Einsatz von Krediten erforderlich oder sinnvoll machen. Damit scheinen in der Investitionsfinanzierung vor allem solche Kommunen von höheren Zinsen herausgefordert, die im Durchschnitt auch größere Investitionsbedarfe haben. Allerdings ist selbst in den meisten großen Kommunen der Kommunalkredit nur ein ergänzendes und nicht das primäre Element der Investitionsfinanzierung (Brand und Salzgeber, 2021).

Risiken der Zinswende sind unterschiedlich hoch

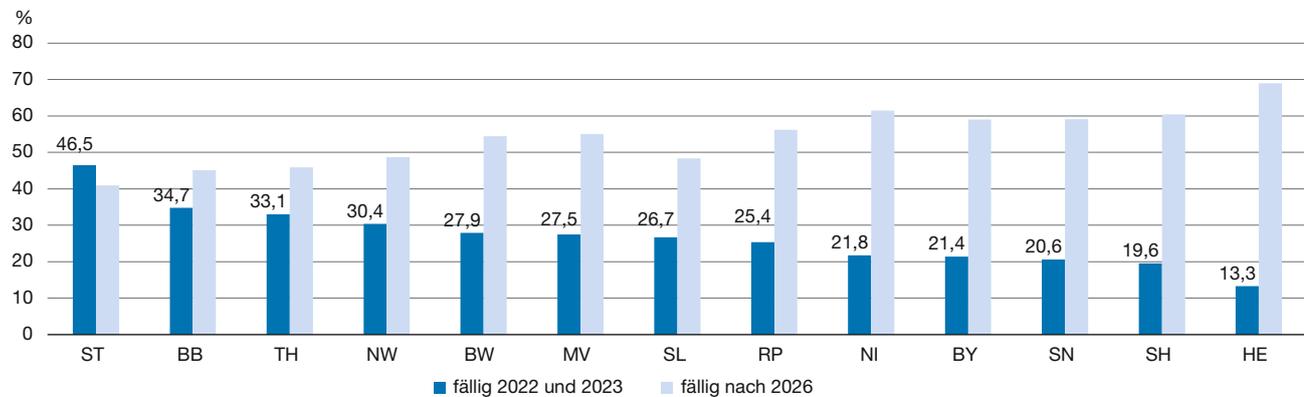
Ein positiver Aspekt der aktuellen Zinswende ist das niedrige Ausgangsniveau. Die momentane Zinsbelastung wird von wenigen Kommunen als dringliches Problem wahrgenommen. In einer Befragung unter Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohner:innen wurde die Zinsbelastung gerade einmal von 6 % als haushaltspolitische Herausforderung genannt. Bei den hochverschuldeten Kommunen liegt der Anteil jedoch bei 13 %. Als potenzielles Risiko sind steigenden Zinsen hingegen durchaus präsent, nennen doch 62 % der Kommunen höhere Zinssätze als Risi-

1 Ausnahme von dieser sehr restriktiven Finanzierungspolitik stellen – neben der Umschuldung bestehender Verbindlichkeiten – die Kassenkredite (auch Liquiditätskredite bzw. Kredite zur Liquiditätssicherung) dar, durch welche die Kommunen ihre Zahlungsfähigkeit bei Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben sicherstellen können. Diese „Dispokredite“ sind jedoch zeitnah, d. h. in der Regel unterjährig, zu tilgen.

2 Sämtliche Berechnungen basieren auf der Kassen-, Rechnungs- und Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes (2014, 2022a, 2022c, 2022d).

3 2011 zahlten die Kommunen rund 4,3 Mrd. Euro Zinsen für knapp 130 Mrd. Euro Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, das entspricht einem Durchschnittszinssatz von 3,3 %.

Abbildung 1
Fälligkeiten der kommunalen Verschuldung



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung.

ko der Kommunalfinanzierung (Lenk et al., 2022). Auch im KfW-Kommunalpanel 2022 werden steigende Zinsen als Grund für eine erwartete Verschlechterung der Kreditkonditionen genannt (Raffer und Scheller, 2022).

Das Zinsänderungsrisiko besteht bei der kommunalen Verschuldung vor allem über zwei Kanäle: zum einen bei der Refinanzierung auslaufender Kredite und Wertpapiere zu aktuellen Zinssätzen und zum anderen bei der regelmäßigen Anpassung bestehender Verträge mit variabler Verzinsung. Allerdings waren nur rund 8,5 Mrd. Euro oder 6,4 % der kommunalen Schulden 2021 variabel verzinst (Statistisches Bundesamt, 2022c). Der Großteil der kommunalen Verschuldung liegt somit bei festverzinsten Verträgen und Wertpapieren. Hier besteht das kurzfristige Risiko, dass die in den kommenden Monaten auslaufenden Kreditverträge zu höheren Zinssätzen erneuert werden müssen. Dies dürfte vor allem für die kurzlaufenden Kassenkredite gelten. Bei den länger laufenden Investitionskrediten ist der Umschuldungsbedarf vermutlich geringer ausgeprägt.⁴ Jedoch endet hierbei die Zinsbindung häufig vor dem Ablauf des Darlehens, sodass das Zinsänderungsrisiko bei der Prolongation zutage treten kann.⁵ Zwar gibt es keine statistische Datenbasis zu den Kreditkonditionen der öffentlichen Hand (z. B. über Zins-

höhe oder Zinsbindungsdauer), allerdings ist der Refinanzierungsbedarf näherungsweise über die erfassten Kreditlaufzeiten der Schuldenstatistik zu schätzen. Beim Blick auf die Kreditlaufzeiten der kommunalen Verschuldung zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern (vgl. Abbildung 1).

So sind in Sachsen-Anhalt (ST) fast 50 % der kommunalen Verschuldung 2022 und 2023 fällig, in Hessen (HE) sind es nur etwas über 13 %, während hier fast 70 % der kommunalen Schulden erst nach 2026 fällig werden (40 % in Sachsen-Anhalt). Für die potenziellen fiskalischen Risiken sind die Beträge der ausstehenden Schulden entscheidend, die perspektivisch refinanziert werden müssen. Auch hier zeigen sich erwartungsgemäß große regionale Unterschiede: Im Saarland sind fast 800 Euro je Einwohner:in in diesem und nächsten Jahr fällig, in Sachsen sind es nur etwas über 100 Euro je Einwohner:in.

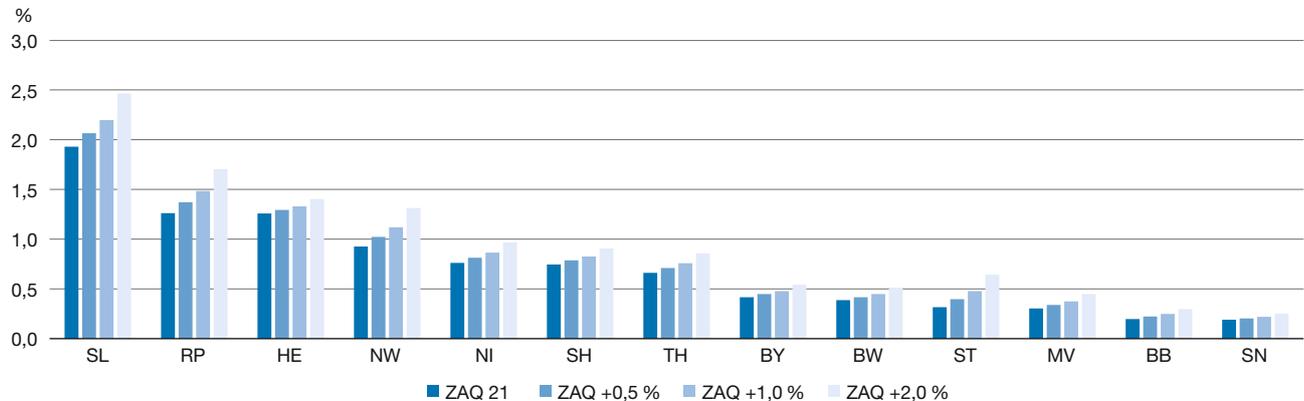
Ein stark vereinfachtes Rechenbeispiel kann aufzeigen, welche fiskalischen Risiken in dieser Fristenstruktur liegen. Dazu wird der Einfachheit halber angenommen, dass alle 2022 und 2023 fälligen Schulden komplett zu einem um 0,5 Prozentpunkte, 1 Prozentpunkt oder 2 Prozentpunkte höherem Zinssatz refinanziert werden, als 2021 im Durchschnitt des jeweiligen Bundeslands gezahlt wurde.⁶ So haben die Kommunen in NRW bei-

4 Allerdings können großvolumige Umschuldungsbedarfe entstehen, wenn Kredite und Wertpapiere endfällig gestaltet sind, also während ihrer Laufzeit nicht getilgt werden, sodass bei Fälligkeit auf einen Schlag größere Beträge refinanziert werden müssen, sofern keine Rücklagen gebildet wurden. Die vorherrschende Form ist jedoch das Annuitätendarlehen (Schwartzing, 2014).

5 Sofern der ursprüngliche Kredit noch aus Zeiten höherer Zinsen stammt, ist sogar noch eine Zinersparnis möglich, z. B. wenn Kredite aus dem Jahr 2012 mit einer zehnjährigen Zinsbindung aktuell refinanziert werden müssen. So lagen die Effektivzinssätze im Neugeschäft für Unternehmenskredite im Juni 2022 immer noch rund 40 Basispunkte unter den Konditionen vom Juni 2012 (Bundesbank, 2022b), bei öffentlichen Schuldnern wie dem Bund fallen diese Unterschiede jedoch etwas geringer aus (Bundesbank, 2022a).

6 Natürlich sind diese Zahlen nicht exakt. Ein Teil der auslaufenden Konditionen kann besser oder schlechter als angenommen sein, was die errechneten Effekte ändern würde. Die von den Städten, Gemeinden und Landkreisen erzielbaren Konditionen für Kommunalkredite hängen von mehreren Gründen ab und können sich von den Marktentwicklungen der Privat- oder Unternehmenskredite durchaus unterscheiden. Neben der Größe und Struktur des Kredits nehmen z. B. die unterstellte Bonität des Kreditnehmers, die Geschäftsstrategie und Wettbewerbssituation der Banken sowie die Refinanzierungsmöglichkeiten und Verfügbarkeit alternativer Finanzierungsinstrumente Einfluss auf die Konditionen in der Kommunalfinanzierung (Brand und Steinbrecher, 2017).

Abbildung 2
Geschätzte Veränderung der Zinsausgabenquote bei Refinanzierung zu höheren Zinsen



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung.

spielsweise 2021 insgesamt rund 730 Mio. Euro Zinsen für rund 50,7 Mrd. Euro Schulden gezahlt, im Durchschnitt also 1,4%. Die angenommenen Konditionen für den zu refinanzierenden Anteil der Verschuldung betragen also in den drei Szenarien 1,9%, 2,4% oder 3,4% für die Kommunen in NRW. Die Zinsausgaben für die nicht fälligen Kredite werden aus dem Durchschnittszins für 2021 abgeleitet. Die Zinsausgaben nach Refinanzierung ergeben sich dann aus den Kosten für nicht ausgelauenen Schulden zu den alten Durchschnittskonditionen und den refinanzierten Schulden zu den entsprechend höheren Konditionen. Die Ergebnisse für diese einfache Schätzung sind in Abbildung 2 dargestellt. Dazu werden die jeweiligen Anteile der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben 2021 dargestellt.

Besonders hoch sind die Anstiege in Bundesländern, die bereits gegenwärtig die höchsten Zinsausgabenquoten und Schuldenstände haben. Hier wirkt der Hebel der sich verteuernenden Kreditzinsen besonders stark. Dennoch steigt auch im am stärksten betroffenen Bundesland, dem Saarland, die Zinsausgabenquote im Szenario von +2% „nur“ auf knapp 2,5% der Gesamtausgaben. Im Jahr 2009 lag das Verhältnis von Zins- zu Gesamtausgaben dem gegenüber noch bei fast 6%. Im Mittel aller Bundesländer liegt der Anstieg der kommunalen Zinsausgabenquote im ungünstigsten 2%-Szenario bei 0,2 Prozentpunkten. Bei Bundesländern mit niedriger kommunaler Verschuldung wie Sachsen zeigt sich praktisch überhaupt kein Unterschied. Selbst ein spürbarer Anstieg der Zinsen erscheint somit, zumindest in der kurzen Frist, sogar für viele höher verschuldete Kommunen verkraftbar.

Demnach kann anhand der durchschnittlichen Zinsbelastungen der vergangenen Jahre und der bekannten Anteil

le der kurzfristig fälligen Verbindlichkeiten durchaus der Schluss gezogen werden, dass zumindest mit Blick auf die Kosten der Kreditrefinanzierung für die kommunale Ebene in den meisten Bundesländern nur vergleichsweise geringe Risiken vorliegen. Erwartungsgemäß sind diese tendenziell umso größer, je höher die Verschuldung der Kommunen ist, da hier die zu refinanzierenden Positionen und damit die potenziellen Haushaltsrisiken steigender Zinsen größer ausfallen. Damit konzentriert sich das Zinsänderungsrisiko im Wesentlichen auf wenige, hochverschuldete Kommunen mit besonders hohen Zinslasten (Brand und Steinbrecher, 2018).

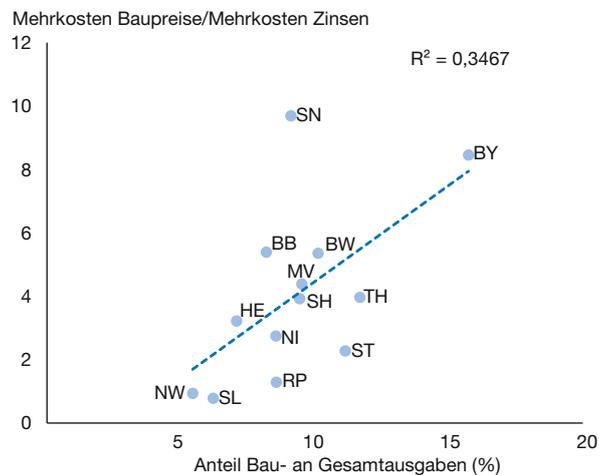
Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass die Zinswende nicht nur negative Haushaltseffekte für Kommunen mit sich bringt. Viele Kommunen unterhalten hohe Volumina an Finanzvermögen, die im Niedrigzinsumfeld keine oder gar negative Renditen abwarfen.⁷ Selbst unter hoch verschuldeten Kommunen gibt es solche, die hohe Finanzanlagen unterhalten und deshalb das Niedrigzinsumfeld insgesamt eher negativ bewerten (Lenk et al., 2022). Ein höheres Zinsniveau entlastet diese Kommunen durch höhere Einlagenzinsen, was den Nettoeffekt der Haushaltsrisiken durch steigende Zinsen reduziert (siehe auch Kasten 1).

Höhere Zinsen sind nur eine Herausforderung

Für die Mehrheit der Kommunen dürften das Risiko steigender Zinsen somit zunächst überschaubar sein. Mit Blick auf die kommunalen Investitionen erscheinen gegenwärtig andere Herausforderungen größer. So sind vor allem die gestiegenen Baupreise erhebliche Belastungsfak-

⁷ Allein das Finanzvermögen der Kommunen belief sich 2021 auf 223,5 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt, 2022e).

Abbildung 3
Kostenwirkung von Baupreisanstiegen in Relation zu höheren Zinsausgaben



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung.

toren. Allein durch die hohen Baupreise der vergangenen Jahre wurden die Zinersparnisse der kommunalen Ebene zuletzt mehr als aufgezehrt (Brand und Salzgeber, 2022a). Dies erklärt sich daraus, dass die Investitionen bzw. Baumaßnahmen einen viel größeren Anteil an den Gesamtausgaben haben als die Zinsausgaben. Im Jahr 2021 lag der Anteil der Baumaßnahmen an den bereinigten Gesamtausgaben zwischen 5,4% in NRW und 15,5% in Bayern. Wie aus Abbildung 2 ersichtlich wird, lagen die Zinsausgabenquoten zwischen 1,9% und 0,2%. Der Hebel ist bei den Baumaßnahmen also ungleich höher. Gleichzeitig sind Baupreise in den vergangenen Monaten weiter stark gestiegen. So nahmen beispielsweise die Preise für Straßen, Brücken und Ortskanäle allein 2021 um durchschnittlich 6,7% zu (Statistisches Bundesamt, 2022b).

Bei einem hypothetischen Anstieg der Bauausgaben 2021 um diese 6,7% lägen die Mehrkosten für die kommunalen Haushalte bis zu zehnmal so hoch wie die oben geschätzte Mehrkosten für Zinsen bei einer Refinanzierung fälliger Kredite zu 2 Prozentpunkten höheren Zinsen. Besonders betroffen sind hier Länder mit niedriger kommunaler Verschuldung aber hohen kommunalen Investitionsquoten wie Bayern oder Sachsen (vgl. Abbildung 3). Auf der anderen Seite wären Kommunen mit hoher Verschuldung und relativ geringer Investitionsquote teilweise stärker durch einen Zinsanstieg um 2 Prozentpunkte als durch den abgebildeten Baupreisanstieg betroffen, so im Saarland und in Nordrhein-Westfalen.

Neben den stark gestiegenen Baupreisen sorgen darüber hinaus die gestiegenen Energiepreise für haushalte-

rische Herausforderungen. Bereits im April 2022 gaben die Kommunen in einer Ad-hoc-Nachbefragung zum KfW-Kommunalpanel an, dass sich die Energiekosten im Mittel von 1,5% auf 2% der Gesamtausgaben erhöht hatten (Brand et al., 2022). Rund ein Drittel meldete damals Anstiege der Energiekosten um mehr als 1 Prozentpunkt der Gesamtausgaben und damit deutlich mehr als die oben geschätzten Zinsänderungsrisiken. Und angesichts der weiter steigenden Energiepreise dürfte der Anteil der betroffenen Kommunen mittlerweile höher liegen. Dabei wird auch zunehmend die Bedeutung der steigenden Energiepreise für kommunale Auslagerungen wie Stadtwerte zu einem substantiellen haushalterischen Risiko für die Kommunen (Erb, 2022b).

Zusätzlich machen sich in vielen Kommunen immer stärker personelle Kapazitätsprobleme bemerkbar, die sowohl eine Ausweitung der Investitionen als auch ein professionelles Kredit- und Zinsmanagement erschweren (Brand und Salzgeber, 2022b). Angesichts der hohen Inflationsraten liegen auch in den Personalkosten kurz- und mittelfristige Haushaltsrisiken, z. B. wenn hohe Tarifabschlüsse auf die Kommunalhaushalte durchschlagen. Und letztendlich dürfte gerade für finanzschwache Kommunen häufig die Schwierigkeit eher darin liegen, überhaupt eine Kreditermächtigung und ausreichend Kreditangebote zu bekommen, als am Ende die höheren Zinsen zahlen zu können. So zeigen aktuelle Befragungsergebnisse bereits verschärfte Kreditvergaberichtlinien im Unternehmensbereich aufgrund des gestiegenen Kreditrisikos (Bundesbank, 2022d), wenngleich es starke Unterschiede zwischen den Branchen und Unternehmensgrößen gibt (Heroldt, 2022). Dies deutet auf eine stärkere Risikodifferenzierung der Banken hin, die insbesondere auch hoch verschuldete Kommunen zu spüren bekommen könnten. Frühere Befragungsergebnisse zeigen, dass höher verschuldete Kommunen bereits vor den jüngsten Krisen weniger Kreditangebote der Banken erhielten (Lenk et al., 2018). Zwar entfallen mittlerweile rund 80% der kommunalen Schulden auf öffentlich-rechtliche Kreditgeber wie Landesbanken, Sparkassen und Förderbanken, die in der Regel einem öffentlichen Auftrag folgen und daher ihre Konditionen und Vergaberichtlinien nicht zwingend nach den gleichen Kalkülen wie private Geschäftsbanken gestalten. Dennoch ist auch bei öffentlichen Banken nicht ausgeschlossen, dass sie die Kreditvergaberichtlinien für (einige) Kommunen verschärfen.

Fazit

Höhere Zinsen machen die Haushaltsplanung der Städte, Gemeinden und Landkreise zwar schwieriger, aber die meisten Kommunen haben Spielräume, um mit diesen Mehrkosten umzugehen. Schließlich bewegen sich

Kasten 1

Welche Möglichkeiten haben die Kommunen, sich auf steigende Zinsen einzustellen?

Eine zentrale Aufgabe der Kämmereien liegt darin, etwaige Zinsänderungsrisiken zu minimieren. Der Schlüssel dazu ist ein gutes Schuldenmanagement. Die Absicherung von Zinsrisiken ist Teil eines aktiven Schuldenmanagements, das aber selbst bei größeren Kommunen gerade einmal von rund der Hälfte betrieben wird (Lenk et al., 2022), bei den höher verschuldeten Kommunen sind es immerhin ca. 80 %. Vorrangig wird zumindest die Strukturierung des Kreditportfolios zugunsten möglichst langer Laufzeiten und Zinsbindungen von nahezu allen Kommunen betrieben (Meves, 2022). Dezierte derivative Finanzmarktinstrumente, um den Kreditbestand gegen Zinsänderungen abzusichern, werden jedoch nur von relativ wenigen Kommunen getätigt (Lenk et al., 2022). Dabei nutzen hoch verschuldete Kommunen tendenziell mehr und häufiger Derivate. Dies gilt auch für die einwohnerstarken Städte, die schon aufgrund der personellen Größe ihrer Kämmerei mehr Ressourcen für das Schuldenmanagement haben. In vielen Kommunen bestehen aber starke Vorbehalte in der Nutzung von Derivaten. Das liegt nicht zuletzt an schlechten und verlustreichen Erfahrungen der Vergangenheit. In der Folge wurde haushaltsrechtlich stärker klargestellt, dass vor allem komplexe Derivate für die Kommunen keine Option darstellen. Stattdessen beschränkt sich der Spielraum auf einige wenige, einfach strukturierte Instrumente (Kruse und Straub, 2018). Doch selbst für diese fallen personelle und finanzielle Aufwände an, die sich erstmal rentieren müssen. In Anbetracht der tendenziell kleinen Losgrößen der meisten Kommunalkredite (bei über 75 % der Gemeinden und Gemeindeverbände lag selbst die Gesamtverschuldung 2019 unter 5 Mio. Euro) und des nach wie vor überschaubaren Zinsrisikos dürften Zinssicherungsmaßnahmen für die meisten Kommunen daher weiterhin nur eine untergeordnete Bedeutung haben. Allenfalls alternative Finanzierungsinstrumente könnten stärker nachgefragt werden, wobei eine breite Abkehr vom Kommunalkredit als dominantes Mittel der Fremdkapitalfinanzierung nicht zu erwarten ist.

die Konditionen selbst beim aktuellen Zinsanstieg immer noch in Größenordnungen, die vor ein paar Jahren als attraktiv angesehen wurden. Jetzt auslaufende Altkredite können somit immer noch vergleichsweise günstig umgeschuldet werden. Zudem steht auf der Habenseite der Zinswende die wieder attraktiveren Anlagemöglichkeiten für das Finanzvermögen der Kommunen.

Im Verbund mit den anderen Herausforderungen zeigt sich, dass höhere Zinsen für sich genommen eher begrenzte Auswirkungen auf die meisten kommunalen Haushalte haben dürften. Allerdings fallen die höheren Zinsen in eine Zeit weiterer Haushaltsbelastungen und großer fiskalischer Unsicherheiten. Deutlich angespannter dürfte die Lage bei besonders hoch verschuldeten Kommunen sein, die bereits gegenwärtig hohe Zinslasten spüren. Hier sind die direkten Auswirkungen auf die Haushalte größer, die Handlungsspielräume für andere Ausgaben sinken stärker. Zudem nutzen diese Kommunen häufiger Kredite für die Investitionsfinanzierung. Bei der Investitionsfinanzierung werden diese Kommunen durch steigende Zinsen deshalb doppelt eingeschränkt: Einerseits, weil steigende Zinslasten die Haushaltsspielräume und die damit ohnehin knappen Eigenmittel einschränken und andererseits, weil sich auch die Investitionskosten bei höheren Kreditzinsen und einem hohen Anteil der Fremdfinanzierung verteuern.

Damit die Kommunen ihre Infrastruktur überhaupt auf dem notwendigen Niveau halten und die zusätzlichen transformativen Herausforderungen angehen können sowie sich die regionalen Unterschiede nicht weiter verfestigen, bedarf es primär für die hochverschuldeten Kommunen politische Lösungsansätze zum Umgang mit dem sich ändernden Zinsumfeld. Letztendlich erfordert dies eine nachhaltige Lösung des Altschuldenproblems, für das sich einerseits die Frage stellt, ob bzw. welcher Anteil der Verschuldung durch andere Ebenen übernommen werden soll bzw. auf welchem alternativen Weg sich die Zinslasten der Kommunen effektiv reduzieren lassen (Brand und Steinbrecher, 2018). Viel wichtiger ist allerdings die Frage, wie sich die dauerhafte Tragfähigkeit der kommunalen Haushalte sicherstellen lässt, d.h. Einnahmen und Ausgaben bzw. Aufgaben der kommunalen Ebene in Einklang gebracht werden können, damit auch finanzschwache Kommunen ihren Aufgaben vollumfänglich nachkommen können.

Denn bei der Diskussion um die Zinsen gilt es immer zu bedenken, dass Kredite allein das Investitionsproblem ohnehin nicht lösen können. Eine Ausweitung der realen kommunalen Investitionen hängt nicht primär am Zinsniveau oder dem Zugang zu Kommunalkrediten, sondern an einer stabilen und krisenfesten Architektur des Kommunalfinanzsystems.

Literatur

- Brand, S. und D. Römer (2022), Öffentliche Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland, *KfW Research Fokus Volkswirtschaft*, 395, 19. Juli.
- Brand, S. und J. Salzgeber (2021), Finanzierung öffentlicher Investitionen: Kredite allein helfen den Kommunen nicht, *KfW Research Fokus Volkswirtschaft*, 360, 20. Dezember.
- Brand, S. und J. Salzgeber (2022a), Baupreisanstieg und mögliche Zinswende: Hürden für Kommunalinvestitionen, *KfW Research Fokus Volkswirtschaft*, 373, 29. März.
- Brand, S. und J. Salzgeber (2022b), Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen, *KfW Research Fokus Volkswirtschaft*, 375, 7. April.
- Brand, S. und J. Steinbrecher (2017), Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung? Aktuelle Entwicklungen beim Kommunalkredit, *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017*, 425-440.
- Brand, S. und J. Steinbrecher (2018), Kommunaler Altschuldenfonds: Verringerung der effektiven Schuldenlast anstreben!, *Wirtschaftsdienst*, 98(9), 664-668, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/9/beitrag/kommunaler-altschuldenfonds-verringerung-der-effektiven-schuldenlast-anstreben.html> (11. Oktober 2022).
- Brand, S. und J. Steinbrecher (2020), Kommunalfinanzierung in der Corona-Krise – Einschnitte, aber keine Zeitenwende, *Wirtschaftsdienst*, 101(1), 46-53, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/1/beitrag/kommunalfinanzierung-in-der-corona-krise-einschnitte-aber-keine-zeitenwende.html> (11. Oktober 2022).
- Brand, S., Raffer, C., Salzgeber, J. und H. Scheller (2022), Kommunen spüren steigende Energiepreise und reagieren vielfältig dar, *KfW Research Fokus Volkswirtschaft*, 381, 3. Mai.
- Bundesbank (2022a), Aus der Zinsstruktur abgeleitete Renditen für Bundeswertpapiere mit jährl. Kuponzahlungen / RLZ 10 Jahre / Monatswerte, Bundesbank Statistik.
- Bundesbank (2022b), Effektivzinssätze Banken DE/Neugeschäft/Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften, insgesamt, Bundesbank Statistik.
- Bundesbank (2022c), Kredite an inländische öffentliche Haushalte, Schuldnergruppen (ohne Schatzwechsel- und Wertpapierbestände, ohne Ausgleichsforderungen)/Gemeinden und Gemeindeverbände/langfristig, Bundesbank Statistik.
- Bundesbank (2022d): Juli-Ergebnisse der Umfrage zum Kreditgeschäft (Bank Lending Survey) in Deutschland, Pressenotiz, 19. Juli.
- Erb, A. (2022a), Altschuldenlösen oder nicht Altschuldenlösen, *Der Neue Kämmerer*, 7. Juli.
- Erb, A. (2022b), Überzeugungsarbeit zu leisten, *Der Neue Kämmerer*, 13. September.
- Heroldt, J. (2022), Banken bei KMU etwas strenger, KfW-ifo-Kredithürde Q2 2022, 18. Juli.
- Huber, V., Steitz, J. und P. Sigl-Glöckner (2022), Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung – Eine Fallstudienanalyse, Hintergrundpapier DezernatZukunft, 28. Juli.
- Krebs, T. und J. Steitz (2021), Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, Forum New Economy, *Working Papers*, 3, September.
- Krone, E. und H. Scheller (2020), KfW-Kommunalpanel 2020, KfW Bankengruppe.
- Kruse, S. und F. Straub (2018), Der Einsatz von Zinsderivaten vor dem Hintergrund einer hohen Kassenkreditverschuldung der Kommunen, *Verwaltung und Management*, 24(2), 78-87.
- Lenk, T., M. Hesse, O. Rottmann und T. Starke (2018), Kommunales Zins- und Anlagemanagement in der Niedrigzinsphase, Studie der Universität Leipzig, Juni.
- Lenk, T., M. Hesse, O. Rottmann und T. Starke (2022), E-Payment und kommunales Finanzmanagement, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge, Juli.
- Meves, A. (2022), Kommunen suchen lange Laufzeiten, *Der Neue Kämmerer*, 9. September.
- Raffer, C. und H. Scheller (2022), KfW-Kommunalpanel 2022, KfW Bankengruppe.
- Schwarting, G. (2014), *Kommunales Kreditwesen*, Erich Schmidt Verlag.
- Schwarting, G. (2019), *Der kommunale Haushalt*, Erich Schmidt Verlag.
- Seibel, K. (2022), Städte auf Verschleiß, *Welt am Sonntag*, 31. Juli.
- Statistisches Bundesamt (2014), Rechnungsergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 3.1., 29. Januar.
- Statistisches Bundesamt (2022a), Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.-4. Quartal 2021, Fachserie 14 Reihe 2, 19. April.
- Statistisches Bundesamt (2022b), Preisindizes für die Bauwirtschaft – Mai 2022, Fachserie 17 Reihe 4, 8. Juli.
- Statistisches Bundesamt (2022c), Statistischer Bericht - Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Berichtszeitraum 2021, 28. Juli.
- Statistisches Bundesamt (2022d), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, revidiert 28. Juli 2022.
- Statistisches Bundesamt (2022e), Öffentliches Finanzvermögen 2021 um 6,1 % auf 1,1 Billionen Euro gestiegen, Pressemitteilung, 398, 20. September.
- Umweltbundesamt (2022), Klimaschutzpotenziale in Kommunen. Quantitative und qualitative Erfassung von Treibhausgasminderungspotenzialen in Kommunen, *Climate Change*, 4, Februar.

Title: *Municipal Finance in Times of Rising Interest Rates*

Abstract: *Rising interest rates will impact municipal budgets in Germany by increasing the cost of loans and making it more difficult to finance necessary investments in infrastructure and transformation. While most municipalities should have sufficient leeway to deal with higher interest rates, highly indebted municipalities may be strongly affected by rising interest rates. In these municipalities, interest costs are increasing strongly, budgetary margins are narrower anyway, and these municipalities are more dependent on loans to finance their investments. Rising interest rates thus once again reveal the unresolved and fundamental challenges for the municipal financial system in Germany.*