

Kurzfassung

Ausgangslage

Für 2010 wird ein neues Rekorddefizit der Kommunen in Deutschland erwartet. Verantwortlich dafür sind vor allem die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise mit dem Einbruch der Gewerbesteureinnahmen im Jahr 2009 und die ungebremst steigenden Sozialausgaben der Städte und Gemeinden. Die mit dem derzeit spürbaren konjunkturellen Aufschwung verbundene positive Entwicklung der Gewerbesteureinnahmen (aktuelle Steuerschätzung vom November 2010) wird den Absturz der kommunalen Finanzen zwar etwas abfedern, mit einem Defizit im zweistelligen Milliardenbereich bleibt die Haushaltslage der meisten Kommunen aber prekär. Viele Gemeinden sind derzeit finanziell kaum noch handlungsfähig. Ein erheblicher Investitionsstau und das starke Anwachsen der Kassenkredite sind deutliche Anzeichen hierfür. Die konjunkturell bedingt steigenden kommunalen Steuereinnahmen werden die strukturellen Probleme in den kommunalen Haushalten allerdings nicht lösen können.

Ziele und Methodik der Studie

Vor diesem Hintergrund hat die KfW Bankengruppe im Jahr 2009 eine regelmäßige Befragung der Kommunen in Deutschland gestartet. Mit ihrer Durchführung hat sie das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) beauftragt. Bisher fanden zwei Befragungswellen (2009, 2010) statt. Ziel des KfW Kommunalpanels ist es, einen aktuellen Überblick über die finanzielle Situation, den Investitionsbedarf, die Investitionstätigkeit und die Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen zu erhalten und die Ergebnisse im Zeitablauf zu vergleichen.

Im Zeitraum von Anfang Mai bis Anfang Juli 2010 wurden insgesamt 1.751 Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern schriftlich befragt. Mit einem Rücklauf von 552 Städten und Gemeinden (Rücklaufquote 32 %) können Aussagen und Ergebnisse der Studie als belastbar und repräsentativ gewertet werden. Der vorliegende Bericht wurde vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) erstellt.

Ergebnisse der Umfrage

Weiter verschlechterte Finanzlage

Über die Hälfte aller befragten Kommunen (53 %) – und damit mehr als doppelt so viele wie im Vorjahr – schätzt die eigene Finanzlage als mangelhaft ein. Selbst eine überdurchschnittliche Finanzkraft führt oft nicht mehr dazu, dass eine Kommune ihre Ausgaben finanzieren kann – dies gilt besonders für die größeren Städte und Gemeinden. Im Vergleich zur Befragung 2009 hat sich die Stimmungslage stark eingetrübt. Die Talsohle ist nach Einschätzung

der Städte und Gemeinden jedoch noch nicht erreicht. Fast jede dritte Kommune geht davon aus, dass sich ihre Finanzlage weiter deutlich verschlechtern wird.

Die größeren Städte und Gemeinden sprechen überdurchschnittlich häufig von einer schwierigen Finanzlage. Hochgerechnet betrug das Haushaltsdefizit 2009 9,3 Mrd. EUR. Knapp drei Viertel der befragten Kommunen beurteilen ihre Gesamtfinanzierungssituation als mangelhaft. Die größeren Städte haben die höchsten Pro-Kopf-Schulden und sind auch am stärksten durch den Schuldendienst belastet.

Das hohe Haushaltsdefizit der Städte und Gemeinden spiegelt sich auch in der allgemeinen Einschätzung einer generell schlechten Gesamtfinanzierungssituation wider. Ein höheres Haushaltsdefizit pro Kopf geht tendenziell auch mit einer schlechteren Bewertung der Finanzierungssituation einher.

Positiv ist zu werten, dass gerade Städte und Gemeinden mit einer schwierigen Haushaltssituation überdurchschnittlich von den Mitteln aus dem Konjunkturpaket II der Bundesregierung profitieren konnten – sicherlich auch dadurch, dass sie, je nach Bundesland, weniger Eigenmittel aufbringen mussten oder dass die notwendigen Eigenmittel gestundet wurden.

Zunehmende Ungleichheit zwischen den Kommunen

Es gibt aber auch in der kommunalen Finanzkrise durchaus Gemeinden, denen es noch gut geht. 11 % der befragten Kommunen – vorwiegend kleinere oder mittelgroße – beurteilen ihre Finanzlage als gut oder sehr gut. Ähnlich viele gehen davon aus, dass ihre Gesamtfinanzierungssituation im nächsten Jahr gleich bleibt oder sich verbessert. Mehr als die Hälfte dieser Gemeinden liegt in Süddeutschland.

Die Kluft zwischen Kommunen mit guter oder ausgeglichener Haushaltssituation und solchen in schwieriger Finanzsituation – die in der Regel bereits hoch verschuldet sind – wird sich weiter öffnen. 94 % der Gemeinden, die die aktuelle Finanzlage als mangelhaft beurteilen, gehen für das nächste Jahr von einer weiteren Verschlechterung aus. Umgekehrt rechnen 40 % jener Kommunen, die ihre aktuelle Finanzsituation positiv bewerten, mit einer weiterhin vorteilhaften oder zumindest neutralen Entwicklung.

Weiterhin hoher Investitionsrückstand, aber uneinheitliche Entwicklung; Investitionen gehen 2011 wieder zurück

Insgesamt werden im Jahr 2010 von den Städten und Gemeinden voraussichtlich 35,5 Mrd. EUR in die Infrastruktur investiert, 2011 – nach Auslaufen des Konjunkturpakets II – planen die befragten Kommunen mit 31,1 Mrd. EUR merklich weniger zu investieren (Ergebnisse der Hochrechnung). Neben den geplanten Investitionen in den Kernhaushalten

haben die Kommunen dabei teilweise auch Investitionen der kommunalen Unternehmen berücksichtigt. Die Schwerpunkte kommunaler Investitionen liegen in der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie im Bereich Kinderbetreuung / Schulen. Allein auf diese beiden Infrastrukturbereiche entfallen über 40 % des gesamten Investitionsvolumens.

Aus den Angaben der Kommunen lässt sich ein Investitionsrückstand in Höhe von 75 Mrd. EUR hochrechnen. Die Bereiche mit dem größten Investitionsvolumen sind auch gleichzeitig jene mit dem höchsten Investitionsrückstand. Mit Blick auf die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur konstatieren 20 % der befragten Städte und Gemeinden einen gravierenden Investitionsstau und 51 % noch einen nennenswerten Rückstand, der eher noch zunehmen wird. Es folgen die Bereiche Kinderbetreuung / Schulen (einschließlich Erwachsenenbildung), Wasserver- und -entsorgung sowie Verwaltungsgebäude.

In der Beurteilung des Investitionsrückstands gibt es deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern. Dies betrifft insbesondere die kommunale Wohnungswirtschaft (51 % der ostdeutschen Kommunen sprechen von einem gravierenden oder nennenswerten Rückstand gegenüber 17 % bei den westdeutschen Kommunen), die Informationsinfrastruktur und den Gesundheitsbereich.

Bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, den Verwaltungsgebäuden, den Einrichtungen der Kinderbetreuung / Schulen (inkl. Erwachsenenbildung) sowie beim ÖPNV nehmen die größeren Städte und Gemeinden erheblich größere Defizite in der Ausstattung wahr als die kleineren Gemeinden. Besonders dramatisch stellt sich dieser Unterschied im Bereich Kinderbetreuung / Schulen (inkl. Erwachsenenbildung) dar: 80 % der Befragten in den größeren Gemeinden (mit 50.000 und mehr Einwohnern) sprechen von einem gravierenden oder zumindest nennenswerten Investitionsrückstand – bei kleinen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern ist es lediglich die Hälfte. Umgekehrt besteht bei den kleineren Kommunen ein deutliches Defizit bei der Informations- bzw. Kommunikationsinfrastruktur. Jede dritte kleine Gemeinde benennt hier einen nennenswerten oder gravierenden Investitionsrückstand.

Auch wenn in den Bereichen mit einem großen Investitionsrückstand die geplanten Investitionen der Jahre 2010 und 2011 nicht einmal ansatzweise ausreichen, um den Investitionsstau aufzulösen, ist es angesichts der prekären kommunalen Finanzlage doch erfreulich, dass der Rückstand in den meisten Aufgabenfeldern (außerhalb des Bereichs Straßen und Verkehrsinfrastruktur) nach Einschätzung der Kommunen in den nächsten fünf Jahren zumindest leicht abgebaut werden kann. Die Mittel aus dem Konjunkturpaket II haben hierzu beigetragen. Nach dem Auslaufen der Konjunkturprogramme werden aber gerade bei den Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen die Investitionen von 2010 auf 2011 voraus-

sichtlich wieder deutlich zurückgehen. Vor dem Hintergrund der strukturellen Finanzierungsdefizite der Kommunen bleibt es deshalb offen, ob der Investitionsstau überhaupt abgebaut werden kann oder vielleicht sogar noch weiter ansteigt.

Neben den bereits genannten Investitionsbereichen planen 10 % der antwortenden Kommunen und dabei insbesondere die mittleren und größeren Städte und Gemeinden, in den nächsten zwei Jahren maßgeblich in größere Innovationen bzw. Neuerungen bei den Leistungsangeboten bzw. Produkten sowie bei der Organisation und bei Prozessabläufen zu investieren.

Deutliche Unterschiede bei Investitionstätigkeit und Investitionsrückstand zwischen Ost- und Westdeutschland

In Sachen Investitionstätigkeit und Investitionsrückstand zeigen sich zwischen Ost- und Westdeutschland noch erhebliche Unterschiede. So wird in den neuen Bundesländern 2010 mit 520 EUR pro Einwohner etwa ein Drittel mehr investiert als in den alten Bundesländern (380 EUR). Deutlich mehr Mittel pro Kopf fließen in Ostdeutschland in die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie in die „sonstigen Bereiche“, in denen alle anderen kommunalen Investitionen zusammengefasst sind, die nicht zu einem der differenziert abgefragten Bereiche gehören, z. B. Einrichtungen der Feuerwehr, Rettungsdienste oder das Friedhofswesen. Insgesamt wurde in allen Investitionsbereichen der Pro-Kopf-Investitionsrückstand in den neuen Bundesländern höher eingeschätzt als in den alten. Insbesondere gilt dies für die kommunale Wohnungswirtschaft (mit 350 gegenüber 44 EUR pro Kopf etwa das Achtfache). Deutliche Unterschiede zu Ungunsten der neuen Bundesländer gibt es nach dem Urteil der Befragten zudem nach wie vor bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, im Bereich Kinderbetreuung / Schulen, im Gesundheitsbereich sowie vor allem in ländlichen Gebieten bei der Informationsinfrastruktur.

Zunehmend Kreditfinanzierung der kommunalen Investitionen

Das derzeit notwendige Investitionsniveau kann von den Kommunen nur unter Inkaufnahme einer weiter anwachsenden Verschuldung dargestellt werden. Gleichzeitig haben sich die allgemeinen Bedingungen der Kreditaufnahme für die Kommunen seit Mitte 2009 leicht zum Positiven verändert. Der Anteil an Investitionen, der über Kredite finanziert wird, wächst. Es ist davon auszugehen, dass die Kommunen in der Aufnahme von Krediten die einzige Möglichkeit sehen, um in einer schlechter werdenden finanziellen Lage notwendige Investitionen zu tätigen. Gleichzeitig verstärkt sich in den Städten und Gemeinden die Tendenz, laufende Ausgaben und teilweise sogar Investitionen über Kassenkredite zu finanzieren. Der Bestand an Kassenkrediten bzw. Krediten zur Liquiditätssicherung entspricht mit knapp 35 Mrd. EUR mittlerweile fast der Hälfte des Bestandes an Investitionskrediten.

Mit Ausnahme von Leasing sind alternative Finanzierungs- und Beschaffungsformen nur bei größeren Kommunen weit verbreitet

Fast zwei Drittel der antwortenden Kommunen halten eine bundesweite Beratungsinstanz für Fragen zur finanziellen Förderung durch andere staatliche Ebenen oder durch die Banken mit Sonderaufgaben für sinnvoll. Alternative Finanzierungs- und Beschaffungsinstrumente spielen mit Ausnahme von Leasing – welches von jeder zweiten Kommune genutzt wird – eher eine untergeordnete Rolle. Allerdings gilt dies nicht für große Kommunen. Diese nutzen alternative Finanzierungsformen wesentlich häufiger. Gerade Städte und Gemeinden, die alternative Finanzierungs- und Beschaffungsinstrumente bereits nutzen, wollen diese (bis auf Leasing) in 2010 und 2011 weniger einsetzen.

Ausblick

Im Vergleich mit den Ergebnissen der KfW Kommunalbefragung 2009 wird mit dem KfW Kommunalpanel 2010 deutlich: Die 2009 konstatierten Problemlagen und ermittelten Trends haben sich 2010 noch verstärkt. Die Finanzsituation vieler Kommunen hat sich – teilweise dramatisch – verschlechtert, die Unterschiede zwischen Kommunen mit noch entspannter Finanzlage und solchen mit schwieriger Haushaltssituation haben zugenommen. Diese Negativentwicklung wird sich nach Einschätzungen der befragten Städte und Gemeinden auch 2011 fortsetzen.

Die aktuelle Erholung der Wirtschaft in Deutschland und die möglicherweise wieder wachsenden Steuereinnahmen könnten allerdings – entgegen den Einschätzungen aus der Befragung – die problematische und besorgniserregende Entwicklung etwas bremsen. Das starke konjunkturelle Wachstum in 2010 wird die Lage der kommunalen Finanzen im nächsten Jahr etwas verbessern und die Kommunen hätten die Chance, mehr Investitionen zu tätigen. Hierbei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass sich das Wirtschaftswachstum im Jahr 2011, den einschlägigen Konjunkturprognosen zufolge, wieder abschwächen wird. Ob die Ausdifferenzierung zwischen Kommunen mit zumindest befriedigender und solchen mit prekärer Haushaltsslage weiter zunimmt sowie andere Aspekte der kommunalen Finanzierungslage und Investitionstätigkeit werden Gegenstand des KfW Kommunalpanels 2011 sein.