

»» Die kommunale Ebene trotz den Krisen, muss sich aber auf neue Risiken einstellen

Mai 2023

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de
Dr. Johannes Salzgeber, Telefon 069 7431-2306, johannes.salzgeber@kfw.de

Auch das Jahr 2022 war von verschiedenen Krisen geprägt. Die Folgen der Corona-Pandemie oder der Ahrtal-Flut waren noch nicht überwunden, da verursachten der Ukraine-Krieg mit einer steigenden Zahl an Geflüchteten, Verwerfungen in den globalen Lieferketten und vor allem massiv steigende Energiepreise bereits neue Herausforderungen für die Städte, Gemeinden und Landkreise. Trotz dieser Mehrfachkrise und der negativen Prognosen, die daraus für die kommunalen Finanzen abgeleitet wurden, sind die Angaben der Kämmergeien im KfW-Kommunalpanel 2023 von Stabilität gekennzeichnet. Sowohl die aktuelle Finanzlage als auch die Investitionen zeigen sich robust, der wahrgenommene Investitionsrückstand wächst nur moderat und die Finanzierungsmöglichkeiten sind trotz Zinswende noch auskömmlich.

Zahlreiche Haushaltsrisiken wie hohe Preissteigerungen und steigende Zinsen trüben jedoch die Erwartungen der Kommunen hinsichtlich der künftigen Finanzlage und der Finanzierungskonditionen spürbar ein. Angesichts dieser Unsicherheiten drohen die transformativen Aufgaben der Kommunen ins Hintertreffen zu geraten. Einmal mehr wird deutlich, dass die fragilen Kommunalhaushalte eine plan- und kraftvolle öffentliche Investitionsoffensive erschweren.

Die Erwartungen sind trotz einer überraschend positiven Finanzlage so schlecht wie noch nie

Trotz vieler haushalterischer Herausforderungen ist die kommunale Ebene bislang überraschend gut durch die aktuellen Krisen gekommen. Der Finanzierungssaldo betrug 2022 laut Kassenstatistik +2,6 Mrd. EUR. Hinter diesem Durchschnitt verbergen sich allerdings große Unterschiede zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen. So bewerten im KfW-Kommunalpanel 2023 die befragten Kommunen ihre Finanzlage zu 21 % als „gut“ und zu 2 % als „sehr gut“. Demgegenüber sagen 28 %, dass ihre Finanzlage „mangelhaft“ sei. Das Stimmungsbild ist damit vergleichbar zum Vorjahr. Bundesweit blicken die Kommunen jedoch mit größerer Sorge in die Zukunft. Gerade mal 7 % erwarten eine „eher vorteilhafte“ Entwicklung ihrer Finanzlage in den nächsten fünf Jahren, 10 % gehen davon aus, dass diese „unverändert“ bleibt. Die große Mehrheit von 57 % rechnet mit einer „eher nachteiligen“, weitere 26 % sogar mit einer „sehr nachteiligen“ Entwicklung.

Erklären lassen sich diese eingetrübten Erwartungen zum einen mit den absehbaren Mehrausgaben, die als Folge der Inflation sowohl bei den Sachkosten als auch in Form höherer

Tarifabschlüsse bei den Personalausgaben auf die Kommunen zukommen. Zum anderen ist die Finanzierung der Kosten für die Versorgung der Geflüchteten weiterhin unsicher, sodass über die bestehenden konjunkturbedingten Unwägbarkeiten hinaus erhebliche finanzielle Risiken für die Kommunalhaushalte fortbestehen.

Kommunale Investitionen trotzen den Krisen, Ausgabenanstieg deckt aber kaum das Preiswachstum

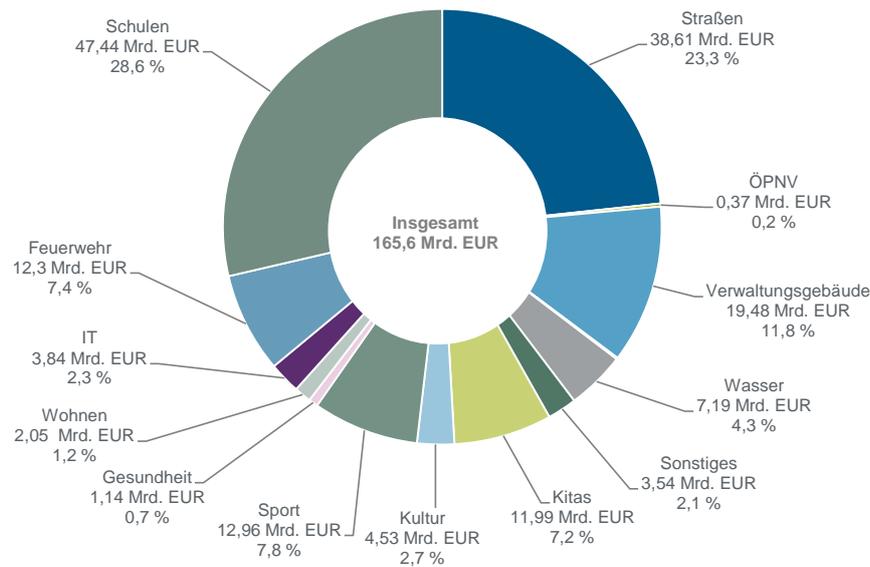
Bislang haben diese negativen Erwartungen jedoch kaum Einfluss auf die Investitionsplanungen. Die investiven Ausgaben der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern sollen gemäß Hochrechnung in diesem Jahr um 1,8 Mrd. EUR auf 43,1 Mrd. EUR steigen. Damit setzt sich der kontinuierliche Anstieg der Investitionsausgaben der letzten Jahre fort. Ob aber angesichts der massiven Baupreissteigerungen dieser Zuwachs ausreicht, um real mehr in den öffentlichen Kapitalstock zu investieren, kann bezweifelt werden; auch weil Kommunen einen nicht unerheblichen Anteil ihrer geplanten Investitionen nicht innerhalb der vorgesehenen Zeit realisieren konnten. Bei den geplanten Investitionen stellen weiterhin die Schulgebäude mit 12,1 Mrd. EUR und die Straßen mit 10,8 Mrd. EUR für die Kommunen in den Kernhaushalten die größten Investitionsbereiche dar.

Investitionsrückstand steigt moderat, strukturelle Ursachen erschweren den Abbau des Rückstands

Die gestiegenen Investitionen zeigen sich auch in der Entwicklung des Investitionsrückstands. Zwar steigt der wahrgenommene Investitionsrückstand in der bundesweiten Hochrechnung um knapp 7 Mrd. EUR auf insgesamt rund 166 Mrd. EUR. In Anbetracht der Preissteigerungen sowie der Nachholbedarfe, die im Zuge der letzten Krisen deutlich geworden sind, ist dieser Anstieg aber als eher moderat zu bezeichnen. Die größten Rückstände lassen sich bei den Schulgebäuden (47,4 Mrd. EUR), Straßen (38,6 Mrd. EUR) und Verwaltungsgebäuden (19,5 Mrd. EUR) verorten.

Als zentrale Ursachen hinter dem Investitionsrückstand zeigen sich vor allem strukturelle Gründe. So haben finanzschwache Kommunen größere Probleme, den laufenden Unterhalt ihrer Infrastruktur zu gewährleisten; ihre Infrastruktur weist darum häufiger gravierende Rückstände auf. Insgesamt nennen 62 % der finanzschwachen Kommunen einen „gravierenden“ oder „nennenswerten“ Investitionsrückstand, gegenüber 46 % unter den finanzstarken Kommunen. Die Erwartungen für die Entwicklung des Investitionsrückstands in den nächsten 5 Jahren sind nahezu gleich verteilt: 30 % gehen von einem Abbau, 34 % von einer Zunahme aus.

Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Für die Bereiche Schulen und Kitas erwarten 42 bzw. 41 % eine Verbesserung, auch weil in den letzten Jahren etliche Vorhaben lanciert und die zusätzlichen gesetzlichen Ansprüche zudem durch Förderprogramme begleitet wurden. Größere Probleme werden demgegenüber bei den Straßen gesehen, wo eine relative Mehrheit von 45 % einen Anstieg des Investitionsrückstands erwartet.

Finanzierung wird zunehmend durch Faktoren bestimmt, die sich dem kommunalen Einfluss entziehen

Die Bedeutung der Eigenmittel, d. h. der eigenen Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen, hat im Finanzierungsmix erneut abgenommen. Auf für die Kommunen frei verfügbare Mittel entfallen noch 38 %, hinzukommen 10 % aus zweckgebundenen Zuweisungen. Auf Mittel von Dritten, nämlich Fördermittel und Kommunalkredite, entfallen jetzt 22 bzw. 25 %. Die Bedeutung der einzelnen Finanzierungsinstrumente hängt stark von der Größe und damit dem Aufgaben- und Finanzierungsbedarf der Kommunen ab. Auch die Finanzlage hat Einfluss, denn in finanzstarken Kommunen spielen die Eigenmittel eine wichtigere Rolle, während finanzschwache Kommunen stärker auf Kredite ausweichen. Bei der Nutzung von Fördermitteln zeigt sich nur eine um 2 Prozentpunkte höhere Nutzung in finanzschwachen Kommunen. Das ist insofern nachvollziehbar, als sich Fördermittel häufig am Volumen der Investitionen orientieren, die in finanzstarken Kommunen höher ausfallen. Die gezielte Förderung finanzschwacher Kommunen, die in vielen Förderprogrammen adressiert wird, scheint hingegen nur wenig Hebelwirkung zu entfalten.

Zinswende und konjunkturelle Risiken lassen die Sorgen in den Kämmereien wachsen

Mit Blick auf das laufende Jahr erwarten die Kommunen tendenziell einen weiteren Rückgang des Anteils der Eigenmittel im Finanzierungsmix, die Kommunalkredite dürften hingegen als Kompensation an Bedeutung gewinnen. Rund 56 % der Kommunen gehen von einer höheren Kreditaufnahme in diesem Jahr aus, obwohl die Bedingungen der Kreditaufnahme

sich in der Wahrnehmung der Kämmereien bereits verschlechtert haben. Zwar bewerteten zum Jahresende 2022 noch 43 % der Kommunen die Bedingungen als „sehr“ oder „eher gut“, dies stellt aber einen Rückgang um 18 Prozentpunkte zum Vorjahr dar. Die Zinswende geht auch mit schlechteren Erwartungen einher, denn mittlerweile gehen 57 % der Kommunen (20 % im Vorjahr) von einer deutlichen Verschlechterung der Konditionen in den nächsten 12 Monaten aus. Auf veränderte Rahmenbedingungen stellen sich 62 % der Kommunen im Rahmen ihres Zins- und Schuldenmanagements mit verschiedenen Maßnahmen ein.

Klimaschutz und Klimaanpassung erfordern ausreichende Finanzmittel

Im diesjährigen Sonderthema der Befragung geht das KfW-Kommunalpanel auf Aktivitäten zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel als die gegenwärtig wahrscheinlich größte transformative Notwendigkeit für die Kommunen ein. Die Angaben der Kommunen zeigen, dass bereits rund 15 % der Investitionen für Klimaschutz und Klimaanpassung aufgewendet werden, wobei darüber hinaus steigende klimarelevante Investitionsbedarfe aus Sicht der Kommunen absehbar sind. Die Befragungsergebnisse zeigen zudem, wie wichtig eine auskömmliche und verlässliche Finanzausstattung für die Kommunen ist, damit diese auch in Krisenzeiten ihren Aufgaben nachkommen können und nicht aufgrund temporärer Krisenphänomene die Bewältigung langfristiger transformativer Herausforderungen zurückstellen müssen.

Zum KfW-Kommunalpanel

Das KfW-Kommunalpanel beruht auf einer jährlichen Befragung der Kämmereien in Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen. Die bundesweit repräsentative Umfrage wird vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt und von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt.

Das vollständige KfW-Kommunalpanel finden Sie im Internet unter www.kfw.de/kommunalpanel