KFW-RESEARCH

Akzente

ENDE DES AUFWÄRTSTRENDS DER KOMMUNALFINANZEN

Nr. 21, März 2010

kfw BANKENGRUPPE

Herausgeber
KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0
Telefax 069 7431-2944
www.kfw.de

Redaktion
KfW Bankengruppe
Abteilung Volkswirtschaft
research@kfw.de

Alexander Klein
Telefon 069 7431-3307

ISSN 1869-2583
Copyright Titelbild: KfW Bildarchiv /Angelika Kohlmeier
Frankfurt am Main, März 2010

ENDE DES AUFWÄRTSTRENDS DER KOMMUNALFINANZEN

Ergebnisse der KfW Kommunalbefragung 2009

Ausgangslage und Zielsetzung

Die finanzielle Lage der deutschen Städte und Gemeinden war in den Jahren 2007 und 2008 durch solide Zuwächse der Einnahmen geprägt. Allerdings verlief die positive Entwicklung uneinheitlich. Die Schere zwischen reichen und armen Kommunen ging weiter auf. Zusätzlich sorgt die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise für ein Ende des Aufwärtstrends in den kommunalen Kassen. Um ein aktuelles Bild der finanziellen Situation der Kommunen zu erhalten, führte die KfW Bankengruppe in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Sommer 2009 eine repräsentative Befragung unter den Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern durch.[1]

Die positive Entwicklung der Finanzen der Kommunen wird durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise gestoppt.

Ergebnisse der Umfrage

Kommunales Handeln geschieht stets vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Wie zu erwarten, ist hierbei für die Mehrzahl der befragten Kommunen (63 %) die Entwicklung der kommunalen Haushalte die wichtigste Bestimmungsgröße. Aktuell wird der Finanz- und Wirtschaftskrise von den Kommunen eine ähnlich große Bedeutung zugeschrieben (55 %). Der demografische Wandel spielt für rund ein Drittel eine starke Rolle, technologischer Wandel, Klimawandel und die Globalisierung weisen hier nur Werte von unter 10 % auf.

Die Haushaltssituation und die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise bestimmen zuallererst das Handeln der Kommunen.

Die finanzielle Lage der Kommunen

Für das Jahr 2008 konnten die Kommunen laut Gemeindefinanzbericht durch die soliden Zuwächse bei den Einnahmen und der gleichzeitigen Zurückhaltung bei den Ausgaben noch einen hohen

[1] Als durchführendes Forschungsinstitut konnte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) gewonnen werden, das von Ende Mai bis Anfang Juli 2009 die Befragung der Städte und Gemeinden mittels eines standardisierten Fragebogens durchführte. Die Rücklaufquote belief sich dabei auf 31 %.

positiven kommunalen Finanzierungssaldo von 7,6 Mrd. EUR erzielen. Dieser Überschuss entsprach etwas mehr als 4 % der kommunalen Einnahmen. Auf die Finanzlage der Kommunen im Jahr 2009 hat die Finanz- und Wirtschaftskrise starke Auswirkungen. Insgesamt befürchteten 60 % der befragten Kommunen aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise negative Folgen für ihre Investitionstätigkeit. Dabei trifft die Krise besonders die größeren Städte und Gemeinden. Wichtige Einnahmequellen wie die Gewerbesteuer oder der kommunale Anteil an der Einkommensteuer sind zum Teil drastisch eingebrochen. Für das Jahr 2009 betrug deshalb das kommunale Budgetdefizit 4,45 Mrd. EUR.[2] Gleichzeitig wird erwartet, dass aufgrund der Folgen der aktuellen Krise im Jahr 2010 die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen weiter ansteigen.

Für 2009 wird für die Kommunen mit einem Defizit von 2,9 Mrd. EUR gerechnet.

Investitionsrückstand der Kommunen

Eine wesentliche Determinante für den Finanzierungsbedarf der Kommunen ist das Volumen der notwendigen und geplanten Investitionen. Insgesamt sehen die Kommunen einen kurz- bis mittelfristigen Investitionsrückstand von rd. 84 Mrd. EUR.[3] Vor allem bei den Schulen bzw. der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur herrscht mit 25 bzw. 22 Mrd. EUR (Grafik 1) ein erheblicher Nachholbedarf. Aber auch bei den Sportstätten (8 Mrd. EUR), der Kinderbetreuung (5,6 Mrd. EUR) und den Verwaltungsgebäuden (5,3 Mrd. EUR) gibt es noch viel zu tun.

Es wird ein weiterer Anstieg des kurz- bis mittelfristigen Investitionsrückstands, höchster Nachholbedarf bei Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur erwartet.

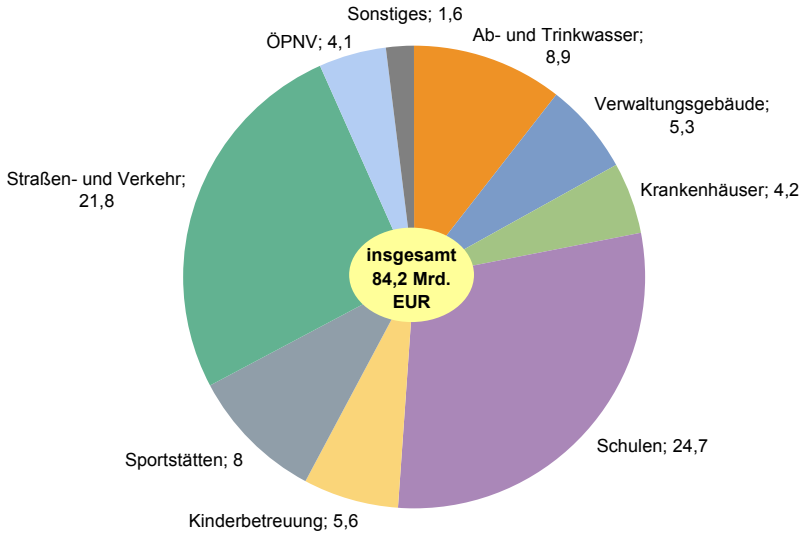
Für das Jahr 2010 planen die Kommunen in der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur die meisten Investitionen (6 Mrd. EUR), gefolgt von den Schulen mit 5 Mrd. EUR. Somit wird zwar in den prioritären Bereichen investiert, aber nur geringe Anteile des Investitionsrückstandes können durch die für 2010 geplanten Investitionen aufgeholt werden.

Investitionsplanungen für 2010 lassen den kommunalen Nachholbedarf weiter ansteigen.

---

[2] Vgl. DST, Aktuelle Finanzlage der Städte, S. 2.

[3] Der Investitionsrückstand bezeichnet den Nachholbedarf, der entsteht, wenn der in der Vergangenheit entstandene Investitionsbedarf bis zum aktuellen Zeitpunkt nicht ausreichend befriedigt wurde, d. h. der für die aktuelle Periode angestrebte Zustand mit der tatsächlich vorhandenen, aktuellen Situation nicht übereinstimmt. Vgl. Reidenbach u. a., 2008, Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, S. 111.



Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009, S. 24

Grafik 1: Investitionsrückstand nach Infrastrukturbereichen

Das Konjunkturpaket II – Volle Leistung erst im Jahr 2010

Durch die vom Bund zur Verfügung gestellten 10 Mrd. EUR im Konjunkturpaket II spielen Investitionen in die energetische Sanierung bei den Planungen der befragten Kommunen für 2010 eine erhebliche Rolle. Insbesondere bei Schulen und Verwaltungsgebäuden machen die Investitionen in die energetische Sanierung mehr als die Hälfte aller Mittel aus, die 2010 dort eingesetzt werden sollen. Allerdings zeigen die Ergebnisse der Studie, dass zum Zeitpunkt der Befragung (Mai bis Juli 2009) erst 20 % der Gemeinden mit der Umsetzung der geplanten Investitionen begonnen hatten.

50 % der 2010 zu verwendenden Mittel in der energetischen Sanierung der Schulen und der Verwaltungsgebäude stammen aus dem Konjunkturprogramm II der Bundesregierung.

Kommunale Verschuldung mit stark wachsendem Kassenkreditanteil

Bis zum 3. Quartal 2009 beliefen sich die Gesamtschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände laut Statistischem Bundesamt auf rund 108,4 Mrd. EUR (1.427 EUR pro Kopf). Dabei machten die aufgenommenen langfristigen Kredite (hauptsächlich Investitionskredite) rund 74,5 Mrd. EUR (977 EUR pro Kopf) aus. Die kurzfristigen Kredite (sogenannte Kassenkredite) beliefen sich

auf 33,8 Mrd. EUR (442 EUR pro Kopf), was einem Anteil von 31 % entspricht.[4]

Die Aufnahme von Investitionskrediten wird in Zukunft wieder ansteigen.

Für die langfristigen Schulden ergab die Befragung zum Jahresende 2008 einen Schuldenstand von 1.247 EUR pro Kopf. Nach Angaben der befragten Kommunen wird 2009 und 2010 die Kreditaufnahme für Investitionen weiter steigen. Dabei werden die kleineren Gemeinden tendenziell pro Einwohner mehr Kredite aufnehmen als die größeren Gemeinden. Bezogen auf die Kassenkredite wurde in der Untersuchung für die befragten Kommunen sogar ein durchschnittlicher Bestand zum 31.12.2008 von 1.275 EUR pro Einwohner ermittelt, was über dem Dreifachen des im Gemeindefinanzbericht ermittelten Wertes liegt.[5]

Viele Kommunen weisen einen sehr hohen kurzfristigen Schuldenbestand (Kassenkredite) auf.

Mit den Kassenkrediten sollen die Kommunen unterjährige Liquiditätsengpässe, die sich im Rahmen der allgemeinen Geschäfts- und Verwaltungstätigkeit ergeben, kurzfristig überbrücken. Im Gegensatz zu den Investitionskrediten müssen die Kassenkredite von den Aufsichtsbehörden nicht genehmigt werden. Daher können Kassenkredite auch von Kommunen genutzt werden, die der Haushaltssicherung unterliegen. So schieben in der Praxis viele Kommunen einen erheblichen Berg an Kassenkrediten vor sich her, der zudem durch die anhaltend defizitären, kommunalen Haushalte in den letzten Jahren rapide zugenommen hat (seit dem Jahr 2000 um über 300 %). Die Aufnahme von Kassenkrediten stellt für Kommunen – insbesondere solche, die der Haushaltsaufsicht unterliegen – oft die einzige Möglichkeit dar, überhaupt noch Darlehen zu erhalten und damit die Finanzierung ihrer Leistungen sicherzustellen.

Bei 20 % der Kommunen übersteigen die Kassenkredite die Investitionskredite.

Bei manchen Städten und Gemeinden ist die Finanzlage extrem schwierig geworden. Rund 20 % der Kommunen, die in der Befragung dazu Angaben gemacht haben, weisen inzwischen einen

---

[4] *Statistisches Bundesamt*, Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, Wiesbaden 2009.

[5] Die großen Unterschiede zur Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes lassen sich insbesondere darauf zurückführen, dass bei dieser Frage in erster Linie größere, finanzschwache Städte geantwortet haben. Viele finanzstarke Großstädte aus Bayern und Baden-Württemberg haben auf die Fragen nach Schuldenstand und Schuldenstruktur nicht geantwortet. Zusätzlich sind es in der gesamten Befragung die großen Städte die strukturell eine höhere Verschuldung aufweisen als die kleineren Kommunen. Daher müssen schlussendlich die Antworten zu dieser Frage relativiert werden.

höheren Bestand an Kassenkrediten als an Investitionskrediten aus.

Die Investitionen der Kommunen – Woher kommt das Geld?

Die wesentlichen Finanzierungsquellen für die Investitionen der Kommunen sind die Eigenmittel (Steuern, Gebühren, Beiträge) mit einem Anteil von 46 % und die staatlichen Fördermittel von Bund, Ländern und EU (30 %). An dritter Stelle folgen die Kommunalkredite, über die die Kommunen 20 % ihrer Investitionen finanzieren. Die übrigen 4 % entfallen auf kommunale Anleihen und Fremdwährungskredite. Zur Finanzierung ihrer Investitionen arbeiten die Kommunen mit allen Institutsgruppen zusammen (Tabelle 1).

Eigene Mittel und staatliche Fördermittel sind die wichtigsten Finanzierungsinstrumente der Kommunen, die Sparkassen der wichtigste Kreditgeber.

Tabelle 1: Kreditgeber der Kommunen

Kreditinstitutsgruppe	Anteil an den kommunalen Investitionskrediten
Sparkassen	32 %
Landesbanken	24 %
Genossenschaften	14 %
Großbanken	12 %
Banken mit Sonderaufgaben, z. B. KfW	12 %
Realkreditinstitute	2 %
Sonstige	2 %
Keine Angabe	2 %

Quelle: Difu, KfW Kommunalbefragung 2009

Neben der konventionellen Finanzierung stehen für die Bereitstellung und Finanzierung kommunaler Infrastruktureinrichtungen den Städten und Gemeinden noch weitere Instrumente zur Verfügung. Am häufigsten (33 %) wird von den antwortenden Kommunen dabei das Leasingmodell eingesetzt. Eher selten (7 %) wird das Modell Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP) eingesetzt. Derivative Finanzinstrumente spielen bei den befragten Kommunen eine untergeordnete Rolle.

Fazit und Ausblick

Die Befragung zeigt, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise das kommunale Handeln derzeit stark bestimmt. Notwendigkeiten und langfristige Trends – insbesondere der demografische Wandel und der Klimawandel – sind trotz erheblicher zusätzlicher Investitionserfordernisse in den Hintergrund getreten. Der demografische

Zukunftsfragen wie demografischer Wandel und Klimawandel sind bei den Kommunen zurzeit von geringerer Wichtigkeit.

Wandel verlangt einerseits z. B. Investitionen in den altersgerechten Umbau der Innenstädte und die öffentliche Verkehrsinfrastruktur. Andererseits sind zusätzlich Investitionen in den Ausbau der Bildungsstätten notwendig. Die erforderlichen Anpassungen an den Klimawandel benötigen weitere Investitionen, z. B. in den Hochwasserschutz oder die energetische Sanierung von Verwaltungsgebäuden.

Die meisten Kommunen schätzen, dass sich ihre Gesamtfinanzierungssituation verschlechtern wird.

Im Vergleich zu 2008 hat sich die finanzielle Lage der deutschen Kommunen deutlich eingetrübt. Auch für die Zukunft sehen die befragten Kommunen mehrheitlich keine Verbesserung: 67 % befürchten, dass sich ihre Gesamtfinanzierungssituation in den nächsten zwölf Monaten nachteilig entwickeln wird. Dagegen gehen lediglich 7 % der Kommunen davon aus, dass sich ihre Gesamtfinanzierungssituation vorteilhaft entwickeln wird.

Durch Reform des kommunalen Finanzausgleichs und striktere Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips kann eine bessere kommunale Finanzausstattung erreicht werden.

Durch eine Modifizierung des Finanzausgleichs zwischen Ländern und Kommunen könnte erreicht werden, dass den Kommunen mehr Mittel zur Verfügung stehen, um ihre anfallenden Aufgaben zu finanzieren. Dabei muss berücksichtigt werden, dass manche Kommunen strukturell höhere Kosten der Daseinsfürsorge zu tragen haben (z. B. die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur in großen Flächenkommunen).

Auch wird eine striktere Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, zahlt“) – wie auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung festgehalten – in Zukunft erforderlich sein. Wenn der Bund die Kommunen mit staatlichen Aufgaben versieht, muss dieser entweder dafür aufkommen, oder aber den Kommunen über den Ausbau ihrer Steuerhoheit die Möglichkeit zur Finanzierung geben.[6] Damit würde gleichzeitig die Finanzautonomie der Kommunen gestärkt.

Um ihren Finanzierungsspielraum weiter zu verbessern, sollten die Kommunen auch den Einsatz ihrer technischen Möglichkeiten noch konsequenter vorantreiben, wie z. B. die IT-Unterstützung zur Effizienzsteigerung ihrer Verwaltungsprozesse oder den Einsatz moderner Gebäude- und Energietechnik. Damit könnten die Kosten gesenkt und Verwaltungsprozesse effizienter gestaltet

[6] Vgl. z. B. DST, Gemeindefinanzbericht 2008.

werden. Der forcierte Ausbau der Breitbandtechnologie würde die Chancen für neue gewerbliche Aktivitäten erhöhen und zur Verstärkung der kommunalen Einnahmebasis beitragen.