

## **Kurzfassung**

### **Ausgangslage**

Die kommunale Verschuldung ist absolut gesehen im Vergleich zu Bund und Ländern zwar noch relativ gering, trotzdem können zukünftig viele Städte, Gemeinden und Landkreise ihren Gemeinwohlauftrag immer weniger erfüllen. Eine Entlastung der kommunalen Haushalte erfolgte durch die konjunkturelle Entwicklung der vergangenen beiden Jahre sowie zukünftig durch die Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter durch den Bund. Allerdings sehen sich die Kommunen mit dem Wirksamwerden der Schuldenbremse und – in den neuen Bundesländern – mit dem Auslaufen der Mittel aus dem Solidarpakt II, der Reduzierung der Mittel aus EU-Förderprogrammen sowie höheren Ausgaben durch den demografischen Wandel neuen Herausforderungen gegenüber, deren Auswirkungen heute nur schwer abschätzbar sind.

Vor diesem Hintergrund untersucht das KfW-Kommunalpanel 2011 die Situation der Kommunen hinsichtlich Investitionsbedarf, Investitionstätigkeit und Finanzierungsmöglichkeiten. Damit ermöglicht das KfW-Kommunalpanel Städten, Gemeinden und Landkreisen eine Positionsbestimmung und liefert wichtige Hinweise für die Überprüfung strategischer Entscheidungen. Für die KfW Bankengruppe bilden die Erkenntnisse eine wesentliche Grundlage für die Weiterentwicklung ihrer Förderprogramme.

Das KfW-Kommunalpanel wurde im Herbst 2011 das dritte Jahr in Folge durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW Bankengruppe durchgeführt. Erstmals wurden 2011 die Landkreise in die Befragung mit einbezogen. Mit einer Rücklaufquote von 27 % aus Städten und Gemeinden sowie 30 % aus den Landkreisen sind die Aussagen und Ergebnisse der Befragung belastbar und repräsentativ.

### **Ergebnisse der Umfrage**

Das KfW-Kommunalpanel 2011 zeigt, dass sich keine grundlegende Veränderung bei der Situation der kommunalen Finanzen und der Investitionstätigkeit ergeben hat. Insgesamt gesehen ist gegenüber den Vorjahren jedoch die Sachlage wieder etwas freundlicher, auch wenn keine Entwarnung gegeben werden kann. Auf kommunaler Ebene setzen sich zwei zentrale Entwicklungen unvermindert fort. Zum einen ist ein weiteres Auseinanderdriften der Finanzlage unter den Kommunen zu beobachten. Belegen lässt sich dies u. a. durch die Einschätzung der Kommunen hinsichtlich ihrer aktuellen und zukünftigen Gesamtfinanzierungssituation, die weitere Ausweitung der Kassenkreditbestände sowie die Schwierigkeiten, insbesondere finanzschwacher Kommunen, Eigenanteile für die Inanspruchnahme von Fördermitteln aufzubringen. Zum anderen ist mittelfristig – mit wenigen Ausnahmen und trotz kon-

junkturbedingter Steuermehreinnahmen – nicht mit einem Abbau des existierenden Investitionsstaus zu rechnen.

***Entspannung der finanziellen Lage der Kommunen 2011 nur konjunkturbedingt; Strukturprobleme ungelöst – Konsolidierungsanstrengungen sowie Reformen sind unerlässlich***

Nach dem durch die Finanzkrise bedingten Einbruch im Jahr 2009 sind die kommunalen Einnahmen 2011 gegenüber dem Vorjahr wieder gestiegen. Das Haushaltsdefizit der Kommunen ist insgesamt niedriger ausgefallen als von ihnen noch im letzten Jahr befürchtet, auch wenn die Ausgaben ebenfalls zugenommen haben. Insbesondere die größeren Städte haben mit Haushaltsdefiziten zu kämpfen (66 % schaffen den Haushaltsausgleich nicht) und mussten vielfach Haushaltssicherungskonzepte vorlegen. Insgesamt konnten nur rund zwei Drittel der Kommunen ihre Haushalte für die Jahre 2010 und 2011 ausgleichen.

Der Bestand an Kassenkrediten stieg 2011<sup>1</sup> weiter an und auch für das Jahr 2012 ist kein Abbau zu erwarten. Kassenkredite werden insbesondere von größeren Städten sowie – mit regionalen Schwerpunkten – von Kommunen in den alten Bundesländern verstärkt genutzt, während andere Kommunen nicht darauf zurückgreifen. Diese Tatsache zeigt deutlich die gegenläufige Entwicklung von finanzstarken und finanzschwachen Kommunen, aber auch die unterschiedliche Handhabung der Kommunalaufsicht durch die Länder.

***Auch mittelfristig kein Abbau des kommunalen Investitionsstaus zu erwarten***

Wie bereits in den Vorjahren zählt der Anteil der Investitionen in den Bereichen Schulen und Kinderbetreuung sowie Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit knapp 40 % der Gesamtinvestitionen zu den wichtigsten Investitionsschwerpunkten. Auch wenn die Zahlen der aktuellen Erhebung mit den Vorjahreswerten nicht direkt vergleichbar sind, ist davon auszugehen, dass das Investitionsvolumen in diesen beiden zentralen Investitionsfeldern im Vergleich zu 2010 geringer ausfällt. Der Grund hierfür dürfte das Auslaufen der Konjunkturpakete sein, die sich im Investitionsprogramm vor allem auf die Bereiche Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Kinderbetreuung und Schulen konzentrierten.

---

<sup>1</sup> Verschuldung mit Kassenkrediten der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden / Gemeindeverbände zum 30. September 2011, vgl. Statistisches Bundesamt (2012).

Trotz hoher Investitionen bleibt es in diesen beiden Bereichen bei einem hohen Investitionsstau. Hier ergeben sich hoch gerechnet Investitionsrückstände von rund 87,4 Mrd. EUR bei Städten und Gemeinden und rund 12,5 Mrd. EUR bei den Landkreisen, die sich in den nächsten fünf Jahren nicht verringern dürften.

***Trotz enger Finanzierungsspielräume sind umfangreiche, zukunftsweisende Investitionen mit Bezug zur Energiewende geplant***

Bei der Investitionsfinanzierung bleibt es bei einem ähnlichen Anteil aus Eigenmitteln, Zuwendungen / Fördermitteln und Kommunalkrediten wie im Jahr 2010. Für das nächste Haushaltsjahr erwarten die Kommunen allerdings eine Ausweitung der Kommunalkredite, um möglicherweise fehlende Fördermittel und Zuweisungen zu kompensieren.

Auch wenn 3 bis 4 % der laufenden kommunalen Einnahmen für Investitionen zur Verfügung stehen, haben insbesondere finanzschwache Kommunen Probleme, die Eigenanteile für die Inanspruchnahme von Fördermitteln aufzubringen. Ein Drittel der Mittel- und Großstädte kann nicht in größerem Umfang auf den Einsatz von Fördermitteln für notwendige Infrastrukturinvestitionen zugreifen, da sie die entsprechenden Eigenanteile entweder gar nicht oder nur unter starken Restriktionen bereitstellen können.

Umso bemerkenswerter ist es, in welchem großem Umfang auf kommunaler Ebene Investitionen mit Bezug zur Energiewende vorgesehen sind. Die Kommunen planen vor allem Investitionen in Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, mit 5 Mrd. EUR der Investitionsbereich mit dem größten Volumen, und in die energetische Gebäudesanierung (60 % aller Städte und Gemeinden, 78 % aller Landkreise) mit einem Volumen von knapp 3 Mrd. EUR. Weitere wichtige Investitionsfelder sind eine energieeffiziente Stadtbeleuchtung sowie Energienetze und -speicher. Die Befragungsergebnisse verdeutlichen jedoch, dass standortschwache und wenig dynamische Kommunen vergleichsweise wenig zur Energiewende beitragen. Gerade diese Kommunen müssten zur Verbesserung ihrer Lage aber verstärkt Zukunftsinvestitionen tätigen.

***Die Situation der Landkreise ist besser als die der Gemeinden, zeigt aber ähnliche Problembereiche***

Im KfW-Kommunalpanel 2011 wurden die Landkreise erstmals in die Befragung mit aufgenommen. Ihr Anteil an der Investitionstätigkeit der Kommunen beträgt insgesamt zwar weniger als 20 %, bei den Schulen, Krankenhäusern, dem straßengebundenen ÖPNV, den Straßen oder in der Abfallwirtschaft sind die Landkreise jedoch wichtige Aufgabenträger. Ihre Verschuldungssituation ist aufgrund der andersartigen Aufgaben- und Finanzierungsstruktur nicht direkt mit der der Städte und Gemeinden vergleichbar. Dennoch zeigen sich ähnliche

Tendenzen, wie etwa die besorgniserregende Zunahme der Kassenkredite auch bei den Landkreisen.

Der Investitionsrückstand wird in den Landkreisen nicht so hoch eingeschätzt wie in den Städten und Gemeinden. Das hat auch damit zu tun, dass Landkreise deutlich häufiger Aufgabenträger in gebühren- oder beitragsfinanzierten Bereichen sind, in denen notwendige Investitionen im Grundsatz über Gebühren und Entgelte refinanziert werden sollen. Deutlich optimistischer sind die Landkreise hinsichtlich der Möglichkeiten zum Abbau vorhandener Investitionsrückstände. 42 % halten es für möglich, dass der Investitionsstau in ihrem Landkreis in den nächsten fünf Jahren abgebaut werden kann.

Im Zusammenhang mit der Energiewende unterscheiden sich die Investitionen von Landkreisen und Gemeinden aufgrund ihres unterschiedlichen Aufgabenzuschnitts. Häufiger als Städte und Gemeinden tätigen Landkreise Investitionen in die energetische Sanierung kommunaler Gebäude und in einen energieeffizienten ÖPNV, kaum jedoch in die energieeffiziente Beleuchtung im öffentlichen Raum sowie in Energienetze und -speicher.

### **Ausblick**

Die schwierige Finanzsituation der Kommunen hat sich gegenüber 2009 wieder etwas entspannt, Entwarnung kann jedoch noch nicht gegeben werden, da zwei Trends offensichtlich ungebremst sind. Auch bei einer besseren Entwicklung der kommunalen Einnahmen scheint es – mit wenigen Ausnahmen – den Kommunen nicht möglich zu sein, den Investitionsstau in den nächsten fünf Jahren auch nur ansatzweise abzubauen. Leicht positiven Tendenzen im Bereich Schulen und Kinderbetreuung stehen weiter anwachsende Probleme etwa im Straßenbau gegenüber. Zugleich scheint sich die Schere zwischen Kommunen mit ausreichender Finanzlage und strukturellen Stärken und finanzschwachen Kommunen mit Strukturproblemen immer weiter zu öffnen.<sup>2</sup>

Das KfW-Kommunalpanel 2011 und das geplante KfW-Kommunalpanel 2012 dienen dazu, diesen Prozess zu beobachten, frühe Warnzeichen zu setzen, andererseits aber auch Möglichkeiten und Optionen für zukunftsfähige Investitions-, Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten zu benennen.

---

<sup>2</sup> Vgl. KfW Bankengruppe (Hrsg.): KfW-Kommunalpanel 2010, Frankfurt (2010), S. 2.