

Kurzfassung

Ziel des seit 2010 jährlich vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführten KfW-Kommunalpanels ist es, ein über die Untersuchungszeit vergleichbares Bild der kommunalen Finanzlage, der Investitionstätigkeit und der kommunalen Finanzierungsbedingungen aus der Perspektive der kommunalen Finanzverantwortlichen zu zeichnen.

Die Ergebnisse der KfW-Kommunalpanels der letzten Jahre wiesen immer wieder auf zunehmende Disparitäten zwischen den Kommunen hin. In der aktuellen Befragungsrunde wurden deshalb deren unterschiedliche finanzielle Entwicklungspfade als Sonderthema aufgegriffen. In der Analyse wurden dafür vier Gruppen von Kommunen in Bezug auf ihre Einschätzung ihrer vergangenen, aktuellen und zukünftigen Gesamtfinanzsituation gebildet.

Kommunale Haushalte nur noch leicht im Plus bei zunehmenden Disparitäten

Mit einem leichten Überschuss schließen die kommunalen Kernhaushalte das dritte Jahr in Folge im Plus ab, allerdings begleitet von Anzeichen zunehmender kommunaler Disparitäten: Einerseits ist der Anteil der Gemeinden mit (nach eigener Einschätzung) aktuell guter oder sehr guter Finanzsituation gewachsen (von 13 auf 20 %). Andererseits hat die Zahl der Kommunen, die laut Befragung ihren Haushalt nicht ausgleichen konnten, 2014 ebenfalls leicht zugenommen. Positive Entwicklungen schwächen sich gleichzeitig ab: Seit 2013 steigen die Ausgaben wieder schneller als die Einnahmen. Der Bestand an Kassenkrediten ist erneut angestiegen. Die Erwartungen vieler Städte, Gemeinden und Landkreise hinsichtlich der Entwicklung ihrer Haushaltslage sind gedämpft.

Anschluss teils verloren

Die Lage der Kommunalfinanzen ist zwar in der Gesamtschau entspannt. Dies gilt indes nicht für mehr als die Hälfte der größeren Städte und für solche Kommunen, die bereits eine hohe Schuldenlast zu stemmen haben. Häufig haben sich deren finanzielle Probleme über viele Jahre verstärkt und verbauen den Weg in die Zukunft. Gut ein Drittel der Kommunen (35 %) haben seit mehr als 10 Jahren eine negative Gesamtfinanzsituation und sehen auch zukünftig keine Verbesserung ihrer Lage (Gruppe C „Kommunen in der Negativspirale“). Ihnen droht, den Anschluss zu verlieren. Dabei sind auch Kommunen, die sich seit Jahren konstruktiv um einen Schuldenabbau bemühen.

Konsolidierung aus eigener Kraft

Solche „Abwärtsspiralen“ finden sich jedoch nicht durchgängig. Eine Reihe von Kommunen, die seit Jahren rote Zahlen schreiben, setzt erfolgreich Konsolidierungsmaßnahmen um. Vier von zehn dieser Kommunen schlossen ihren Haushalt im Jahr 2013 ohne Defizit ab –

auch ein Hinweis auf die Bedeutung von Haushaltssicherungskonzepten. Es kann vermutet werden, dass flankierende Rahmenbedingungen (etwa Entschuldungshilfen, Entlastung bei den Sozialausgaben) und ein realistisches Zeitmanagement dazu beigetragen haben. Ohne Haushaltssicherungskonzept gelang der „Turnaround“ nur jeder zehnten Kommune. Es zeigt sich: Gebietskörperschaften, die es frühzeitig schafften, neben der Erhöhung von Einnahmen vor allem auch die Ausgaben zu reduzieren, blicken trotz langjähriger Finanzprobleme optimistischer in die Zukunft als Kommunen, die dem Wachstum der Personal- und Sachausgaben weniger Grenzen setzen konnten. Der Auswahl der Ausgabenkürzungen kommt sowohl für die Nachhaltigkeit der Maßnahmen als auch für Zukunftsfähigkeit der Kommunen eine entscheidende Bedeutung zu.

Meist kurzfristige Orientierung bei Konsolidierungsmaßnahmen

Unter hohem Handlungsdruck, den Haushalt konsolidieren zu müssen, priorisieren Kommunen (und auch Aufsichtsbehörden) bis jetzt nicht selten kurzfristig orientierte Lösungen – vor allem Einschränkungen bei der Unterhaltung der Infrastruktur und Reduzierung der Investitionen auf das Notwendigste. Besonders deutlich ist dies bei den Kommunen der Gruppe C. Erfolgen solche Sparmaßnahmen nicht mit Bedacht, hat dies negative Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung. Kommunen die eine negative Entwicklung in der Vergangenheit zu verzeichnen hatten, aber mit „neuer Hoffnung“ auf ihre zukünftigen Finanzen blicken (Gruppe A, 7%), streben zwar ebenfalls umfangreiche Einsparungen an, dies jedoch vor allem beim Personal und bei der Überprüfung ihrer (pflichtigen und freiwilligen) Leistungen.

Dies gilt auch für die Steuerung des Mitteleinsatzes. Insbesondere Kommunen in schwieriger Finanzlage wollen vor allem durch Schuldenmanagement ihren Finanzmittelbedarf und die Liquidität absichern. Steuerungsinstrumente, die es ermöglichen, die Aufgabenwahrnehmung langfristig effizienter und effektiver zu machen, kommen bisher selten zum Einsatz: Nur jeweils etwa 2 % der Kommunen haben sich in der Vergangenheit umfangreich mit Wirkungsorientierter Steuerung, Reorganisationsmaßnahmen oder alternativen Beschaffungs- und Finanzierungsformen befasst.

Kommunen mit durchgehend positiver Finanzlage (Gruppe D, insgesamt 15 %) haben vergleichsweise wenig Maßnahmen durchgeführt, sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Dies kann sich jedoch auch schnell ändern: Pessimistische Kommunen (Gruppe B, insgesamt 19 %) waren bereits in der Vergangenheit weniger aktiv und sind bei den Steuerungsinstrumenten wie Schuldenmanagement deutlich zurückhaltender als z. B. die optimistischen Kommunen der Gruppe A. Sie sehen ihre derzeit noch positive Lage jedoch inzwischen bedroht, u. a. durch mögliche Belastungen im Rahmen eines neuen Finanzausgleichs.

Investitionen insgesamt gestiegen, Spielräume noch nicht genutzt

Die Investitionen der Kommunen sind im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um 3 Mrd. EUR auf 28 Mrd. EUR erkennbar gestiegen und werden vermutlich auch 2015 weiter anwachsen (auf 31 Mrd. EUR). Die Höhe der staatlichen Zuweisungen hat – wie schon in der Vergangenheit – dabei einen erheblichen Einfluss auf die Investitionstätigkeit der Kommunen, wohingegen das positive Zinsumfeld nur in eingeschränktem Maß auf die Investitionen wirken konnte: Obwohl die Bedingungen zur Aufnahme von Kommunalkrediten regelmäßig als gut eingeschätzt werden und die Zinssätze auch für längere Kreditlaufzeiten nach wie vor historisch niedrig sind, führt dies bei den Kommunen bisher nur begrenzt zu kreditfinanzierten Investitionsimpulsen.

Trotz gestiegener Investitionen: Investitionsstau nimmt weiter zu ...

Entgegen der Hoffnung, dass die Zunahme der kommunalen Investitionen auch zu einem Rückgang des kommunalen Investitionsstaus führen würde, ist der wahrgenommene Rückstand wieder gestiegen. Mit hochgerechnet 132 Mrd. EUR liegt er deutlich über dem Vorjahreswert und erreicht damit das Niveau von 2012. Offensichtlich ist – vermutlich auch durch die mediale Präsenz des Themas – in den Kommunen das Bewusstsein hinsichtlich der aktuellen Defizite und erhöhter Anforderungen (z. B. für Flüchtlingsunterbringung und -versorgung und Inklusion) deutlich gestiegen.

... aber ermutigende Anzeichen einer Besserung in Sicht

Mittelfristig sehen die Kommunen durchaus Chancen, den Rückstand – teilweise sogar deutlich – abzubauen. Bei der Kinderbetreuung konnten die Kommunen bereits viel erreichen, sicherlich stark flankiert durch die gesetzlichen Vorgaben und die Investitionsprogramme von Bund und Ländern: Inzwischen sehen drei von vier Kommunen hier keinen nennenswerten Investitionsrückstand mehr.