

»» Zu früh für Entwarnung: Corona kann die Kommunalfinanzen noch empfindlich treffen

Mai 2021

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

Die Kommunen konnten das Corona-Jahr 2020 noch mit einem Finanzierungsüberschuss abschließen. Obwohl die ersten drei Quartale negative Finanzierungssalden aufwiesen, verhinderten die finanziellen Unterstützungen von Bund und Ländern zum Jahresende das Schlimmste. Doch die Aussichten für das aktuelle Jahr und die nähere Zukunft sind ungewiss. Die Stimmung in den Kämmereien hat sich deutlich eingetrübt. Dies kann sich nachteilig auf Investitionen und freiwillige Aufgaben auswirken. Im Moment trotzen die kommunalen Investitionen noch der Krise. In den Angaben der Kommunen im KfW-Kommunalpanel 2021 zeigt sich, dass die Investitionsplanungen in der Krise vorerst stabil bleiben. Trotzdem reichen die gestiegenen Investitionen kaum aus, den vorhandenen Kapitalstock zu unterhalten. Der wahrgenommene Investitionsrückstand steigt daher um rund 2 Mrd. EUR auf nun insgesamt 149 Mrd. EUR. Diese investive Herausforderung – auch für drängende Megatrends wie Digitalisierung und Klimaschutz – zu bewältigen, setzt eine dauerhafte Stärkung der kommunalen Investitionsfähigkeit voraus.

Kommunale Finanzlage von großer Unsicherheit geprägt

Die statistisch erfassten Finanzdaten der kommunalen Ebene deuteten in den ersten drei Quartalen 2020 auf das größte Finanzierungsdefizit seit der Finanzkrise hin. Erst die Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Ländern, die vor allem im vierten Quartal kassenwirksam wurden, verhinderten das Schlimmste und führten zu einem Finanzierungsüberschuss von 2,2 Mrd. EUR. Doch bis dahin war das Corona-Jahr 2020 für die Kommunen von großer Unsicherheit über die finanziellen Auswirkungen der Krise geprägt, wie die Angaben der 765 Kämmereien in der vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) für das KfW-Kommunalpanel 2021 durchgeführten Befragung zeigen. Die Bewertung der aktuellen Finanzlage hat sich deutlich eingetrübt. Noch stärker stürzt die „Stimmungslage“ mit Blick auf die nächsten Jahre ab, während die Kommunen noch unerwartet glimpflich durch das letzte Jahr gekommen sind, ist die Aussicht für das aktuelle Jahr 2021 und die nähere Zukunft ungewiss. Viele Folgen der Krise werden erst mittelfristig zu Tage treten, sodass es noch zu früh ist, um Entwarnung zu geben.

Kommunale Investitionen trotzen noch der Krise

Die kommunale Investitionstätigkeit ist für Deutschland von großer Bedeutung. Die Kommunen zeichnen für rund ein Drittel der gesamtstaatlichen Investitionsausgaben und gut die Hälfte der öffentlichen Baumaßnahmen verantwortlich.

Bei den notwendigen Transformationen für Klimaschutz und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung leisten die Kommunen einen entscheidenden Beitrag. Umso erfreulicher ist, dass die Kommunen ihre Investitionen trotz Krise (noch) nicht gekürzt haben. Auch in der Planung für 2021 gehen die Kämmereien mit 39,2 Mrd. EUR von einer weiteren Steigerung aus. Damit tragen die Kommunen nicht nur einen Teil zur konjunkturellen Stabilisierung bei, sondern auch zur Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts und zu guten Lebensverhältnissen für die Menschen im Land.

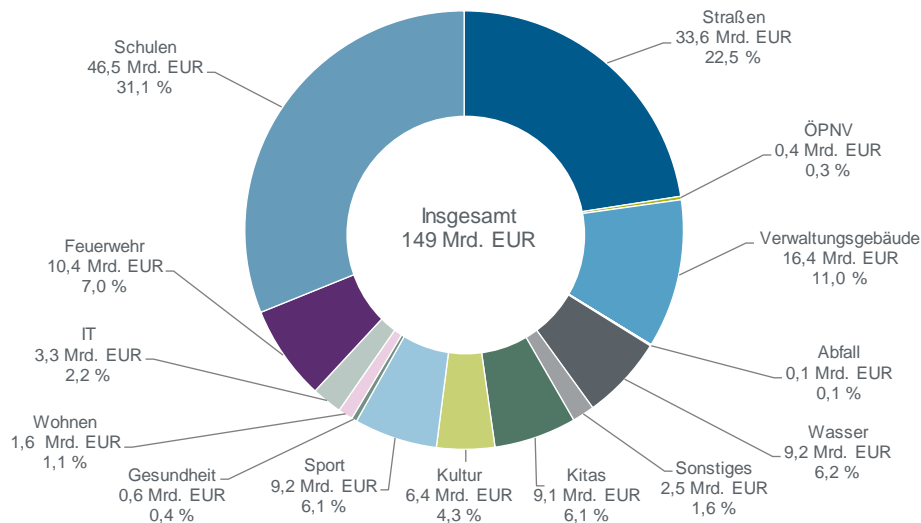
Doch noch immer ist selbst das gesteigerte Investitionsniveau kaum ausreichend, den Vermögensverzehr der bereits vorhandenen Infrastruktur auszugleichen. Seit 2003 sind die kommunalen Nettoinvestitionen durchgängig negativ. Das drückt sich auch im wahrgenommenen Investitionsrückstand aus, der 2020 auf insgesamt 149 Mrd. EUR steigt (siehe Grafik). Dies stellt ein leichtes Wachstum um 2 Mrd. EUR im Vergleich zum Vorjahr dar. Vor dem Hintergrund der Krise hätte es in den Kommunen auch zu einer Neubewertung der ungedeckten Investitionsbedarfe kommen können. Tatsächlich zeigt das konsistente Antwortverhalten, dass die kommunalen Investitionen von strukturellen und damit eher langfristigen Einflussfaktoren bestimmt werden.

Zuletzt zählten vor allem die steigenden Baupreise zu den Treibern des Investitionsrückstands, weil trotz höherer Ausgaben nicht mehr Infrastruktur gebaut werden konnte. Das Preiswachstum machte 2020 indes eine Pause. Ein weiterer Punkt betrifft die Kumulierung von Unterhaltslücken: Unter den Kommunen, die einen gravierenden Investitionsrückstand melden, geben 46 % an, dass sie den Unterhalt ihrer Infrastruktur in den vergangenen fünf Jahren nicht oder nur in geringem Ausmaß bestreiten konnten; umgekehrt berichten 85 % der Kommunen mit lediglich geringem Investitionsrückstand, dass sie den laufenden Unterhalt weitestgehend finanzieren konnten. Diese Disparität zeigt sich trotz der guten konjunkturellen Rahmenbedingungen der letzten Jahre, die wirtschaftlichen Folgen der Krise könnten diese zukünftig weiter verschärfen.

Teilnahmemöglichkeit für die Kommunen

Um belastbare Ergebnisse zu erhalten, ist die Teilnahme möglichst vieler Kommunen nötig. Für interessierte Kommunen ist der Fragebogen während des Befragungszeitraums daher auch über die Internetseite des Difu erhältlich (www.difu.de).

Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen 2020



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020

Die Krise verändert Investitionsschwerpunkte

In der Struktur des kommunalen Investitionsrückstands zeigen sich keine großen Veränderungen. Nach wie vor finden sich die größten Investitionslücken bei Straßen, Schulen und Verwaltungsgebäuden. An Bedeutung hat jedoch die Querschnittsaufgabe „Digitalisierung“ gewonnen, bei der 64 % der befragten Kommunen davon ausgehen, dass ihre investive Bedeutung künftig steigen wird. Für den Klimaschutz und die Klimaanpassung erwarten dies nur rd. 32 %, für die Anpassung an den demografischen Wandel sogar nur 22 %. Die große Mehrheit geht hier von keiner Veränderung durch die Krise aus. Das gilt jedoch nicht im Hinblick auf viele freiwillige Aufgaben vor allem bei Kultur und Sport. Hier gehen 42 bzw. 32 % davon aus, die Mittel kürzen zu müssen, wenn die Haushaltslage defizitär ausfällt. Sollten die (Steuer-) Einnahmen weiterhin deutlich geringer ausfallen, erwarten 57 % der Kommunen, dass auch die Investitionen – ungeachtet der Schwerpunktsetzung – reduziert werden müssen.

Die Bedeutung der Eigenmittel für die kommunalen Investitionen kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Im Finanzierungsmix entfallen 19 % auf die Allgemeinen Deckungsmittel, die sich vor allem aus den Steuereinnahmen und den Schlüsselzuweisungen speisen, sowie 17 % auf liquide Rücklagen, die sich aus den Überschüssen der Vorjahre ergeben. Gerade diese Einnahmearten werden durch die Krise beeinträchtigt. Bei den Steuereinnahmen hat sich dies bereits gezeigt, mit Blick auf die Zuweisungen befürchten die Kommunen nun eine verzögerte Anpassung. Es verwundert daher nicht, dass 55 % der Kommunen in Zukunft eine höhere Investitionsfinanzierung über Kredit erwarten, um die Einnahmeausfälle zu kompensieren. Bereits deutlich häufiger sind darum auch Finanzierungsalternativen wie z. B. der Verkauf von Anlagevermögen genannt worden.

Stabilisierung der kommunalen Investitionsfähigkeit erfordert kurz- wie langfristig wirkende Maßnahmen

Es liegt an den langen Vorlaufzeiten, dass die kommunalen Investitionen nicht direkt auf einen externen Schock wie die

Corona-Krise reagieren. Damit ergibt sich ein Zeitfenster, in dem die Politik Maßnahmen zur Stabilisierung der Investitionen auf den Weg bringen kann. Für das letzte Jahr haben Bund und Länder dies erfolgreich getan, für das aktuelle Jahr und die nächste Zukunft fehlt den Kommunen hingegen die benötigte finanzielle Planungssicherheit. Investitionen lassen sich aber nur langsam wieder steigern, wenn erst einmal auf die Bremse getreten wurde. Dies betrifft nicht zuletzt die personellen Kapazitäten, die schon gegenwärtig ein Engpassfaktor sind. Die Krise kann hier zu einem Rückschlag führen, weil 65 % der Kommunen krisenbedingt eine weitere Verschlechterung der Personalsituation in planungsrelevanten Bereichen befürchten. Im Hinblick auf die großen Herausforderungen kann sich Deutschland aber nicht erlauben, bei den kommunalen Investitionen an Dynamik zu verlieren.

Die Kommunen selbst nennen als wichtigste kurzfristige Maßnahme zur Stabilisierung ihrer Investitionen die Kompensation krisenbedingter Mindereinnahmen (z. B. durch Steuerausfälle). Langfristig werden strukturelle Reformen häufiger genannt, beispielsweise eine Anpassung der staatlichen Finanzmittelverteilung. Damit eröffnen sich Ansatzpunkte, die über die reine Krisenbewältigung hinausweisen. Diese politischen Dauerbaustellen müssen zügig angegangen werden. Denn die großen strukturellen Herausforderungen warten nicht und werden umso drängender in den Vordergrund rücken, wenn die Corona-Krise überwunden ist.

Zum KfW-Kommunalpanel

Das KfW-Kommunalpanel beruht auf einer jährlichen Befragung der Kämmerereien in Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen. Die Umfrage wird vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt und von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt. Im Rahmen des Panelbeirates wirken auch Kommunalvertreter sowie Kommunalwissenschaftler mit.

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