

Fokus Volkswirtschaft

Nr. 4, 29. August 2012

Trotz verbesserter Einnahmesituation kein Abbau des Investitionsstaus in Sicht

– Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2011 –

Autor: Dr. Sascha Wolff, Telefon 069 7431-1780, research@KfW.de

Konjunkturbedingt hat sich die finanzielle Lage der deutschen Kommunen wieder etwas entspannt. Trotzdem bleibt die strukturelle Unterfinanzierung für viele Kommunen weiterhin ein ungelöstes Problem. Von Entwarnung kann daher keine Rede sein. Ganz im Gegenteil: Auf kommunaler Ebene setzen sich zwei beunruhigende Entwicklungen unvermindert fort. Neben der Problematik, dass der Investitionsrückstand weiterhin immens ist und auch mittelfristig kein Abbau in Sicht scheint, bestätigt das KfW-Kommunalpanel 2011 einen zweiten Trend der Vorjahre: Es besteht die Gefahr, dass die schwächeren Kommunen auf dem Weg hin zu einer nachhaltigen Entwicklung abgehängt werden. Berücksichtigt man außerdem externe Einflussfaktoren (z. B. den demografischen Wandel) und sich verändernde Rahmenbedingungen (bspw. Basel III, Schuldenbremse) droht eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale. Dann steht zu befürchten, dass einige Kommunen gänzlich den Anschluss verlieren werden.

Die Finanzlage der Kommunen im Überblick

Konjunkturbedingt hat sich die finanzielle Lage der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände wieder etwas entspannt. Mit 1,7 Mrd. EUR im Jahr 2011 lag das kommunale Finanzierungsdefizit 6 Mrd. EUR unter dem des Jahres 2010. Für 2012 sowie die Folgejahre werden laut aktueller Steuerschätzung (Mai 2012) weitere Steuermehreinnahmen

erwartet. Trotz dieser positiven Aussichten bleibt die strukturelle Unterfinanzierung für viele Kommunen ein weiterhin ungelöstes Problem. Von Entwarnung kann daher keine Rede sein.

Als Folge der strukturellen Unterfinanzierung vieler deutscher Kommunen ist eine seit Mitte der 90er-Jahre rapide zunehmende Verschuldung mit Kassenkrediten zu beobachten. So beträgt der Bestand an kommunalen Kassenkrediten (per 31.03.2012) rd. 47,5 Mrd. EUR (nur Kernhaushalte; ohne Stadtstaaten; Anteil an der Gesamtverschuldung: fast 38 %) und hat sich damit seit 1995 fast verdreizehnfacht. Ferner zeichnen sich die Kassenkredite durch eine sehr ungleiche räumliche Verteilung aus. Während sich die hohen Liquiditätsschulden in einigen Bundesländern wie z. B. in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland konzentrieren, stellen diese in anderen Ländern, wie beispielsweise Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen eher eine statistische Restgröße dar.

Zudem sehen sich die Kommunen mit dem Vorziehen der nationalen Schuldenbremse durch den europäischen Fiskalpakt 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.

Vor diesem Hintergrund untersucht das KfW-Kommunalpanel 2011 – eine repräsentative Befragung der Kommunen im Auftrag der KfW Bankengruppe durch das Deutsche Institut für Urbanistik –

nun bereits das dritte Jahr in Folge die Situation der Kommunen mit dem Ziel, Erkenntnisse hinsichtlich des kommunalen Investitionsbedarfs, der Investitionstätigkeit, der finanziellen Lage sowie den Finanzierungsbedingungen zu gewinnen. Erstmals wurden 2011 auch die Landkreise in die Befragung einbezogen. Der vorliegende Artikel dokumentiert die zentralen Ergebnisse und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen.¹

Ergebnisse der Umfrage²

Investitionsrückstand

Infolge der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunalhaushalte ist der Investitionsrückstand auf kommunaler Ebene mittlerweile auf knapp 100 Mrd. EUR angestiegen. Laut KfW-Kommunalpanel 2011 entfallen davon rd. 87,4 Mrd. EUR auf die Gemeinden und rd. 12,5 Mrd. EUR auf die Landkreise. Wie in der Vorjahresbefragung sehen die Kommunen in den beiden Bereichen Kinderbetreuung / Schulen sowie Straßen- und Verkehrsinfrastruktur die höchsten Investitionsrückstände (s. Grafik 1, Anteil am Gesamtrückstand: 27 bzw. 25 %).

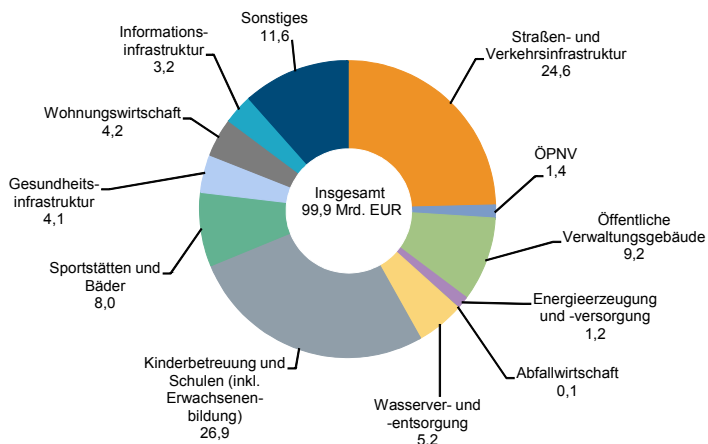
Befragt nach der erwarteten Entwicklung des Gesamtinvestitionsrückstands, sehen drei von vier Gemeinden und fast 60 % der Landkreise keine Möglichkeit diesen in den nächsten fünf Jahren wesentlich zu verringern. Besonders pessimistisch sind hierbei die Mittel- und Großstädte mit über 50.000 Einwohnern. Die einzige Ausnahme von dieser alarmierenden Einschätzung bildet lediglich der Bereich Kinderbetreuung / Schulen. Hier geht etwas mehr als jede zweite Kommune (54 %) von einem abnehmenden Investitionsstau auf Sicht von fünf Jahren aus.

Kommunale Investitionstätigkeit

Für das Gesamtjahr 2012 planen die befragten Kommunen Investitionen von rd. 29,5 Mrd. EUR (hochgerechnet für alle Gemeinden und Landkreise) und damit rd. 13 % weniger als im Vorjahr. Der

Grafik 1: Investitionsrückstand in Mrd. EUR

(Hochrechnungen für Gemeinden und Landkreise)



Quelle: KfW-Kommunalapanel 2011

Grund hierfür dürfte das vollständige Auslaufen der Konjunkturpakete sein. Jene Bereiche mit den höchsten Investitionsrückständen, i. e. Kinderbetreuung / Schulen sowie Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, stellen zugleich die kommunalen Investitionsschwerpunkte der Jahre 2011 und 2012 dar. Allein auf diese beiden Bereiche entfallen knapp 40 % des gesamten kommunalen Investitionsvolumens. Stellt man nun die für das Jahr 2012 geplanten kommunalen Investitionen dem gesamten Investitionsrückstand gegenüber, so wird deutlich, dass diese bei Weitem nicht ausreichen würden, um den Nachholbedarf in den Kommunen vollständig zu beseitigen.³

In regionaler Hinsicht existieren ausgeprägte Unterschiede in der kommunalen Investitionstätigkeit. So wurde im Jahr 2011 in ostdeutschen Kommunen pro Kopf deutlich mehr investiert als in westdeutschen (353 EUR vs. 261 EUR). Erheblich mehr investive Mittel fließen in sonstige Investitionsbereiche, wie bspw. Bahnhöfe, Feuerwehren, den Hochwasser- und Brandschutz sowie den Tourismus und die Kultur. Eine Ausnahme bilden dagegen die Bereiche Wasserversorgung und -entsorgung sowie Abfallwirtschaft. Hier investieren die westdeutschen Kommunen deutlich mehr. Der Grund hierfür ist, dass die in diesen Bereichen bestehende Infrastruktur in den neuen Bundesländern nach dem Fall der Mauer und 40 Jahren sozialistischer Planwirtschaft im Wesentlichen neu aufgebaut oder modernisiert werden musste und es heutzutage aufgrund eines be-

schleunigten demografischen Wandels eher um Rück- oder Umbau und nicht um einen weiteren Ausbau geht.

Zentrale Investitionsbereiche der Zukunft

Der demografische Wandel stellt aber nicht die einzige Herausforderung dar, der sich die Kommunen mittel- und langfristig gegenübersehen. Hinzu kommen beispielweise die Umsetzung der Energiewende, Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen oder auch das Thema Bildung. Vor diesem Hintergrund sowie in Anbetracht der vielerorts leeren kommunalen Kassen stellt sich die Frage, welche Investitionsprioritäten vonseiten der Kommunen zukünftig als zentral angesehen werden. So messen 86 % der Gemeinden und 95 % der Landkreise Investitionen in den Bereich Kinderbetreuung / Schulen große oder sehr große Bedeutung in den nächsten fünf Jahren bei. Neben der Bildung steht der Bereich Klimaschutz und hierbei insbesondere die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude ganz oben auf der Agenda. Auch das Thema Energiewende ist in den Kommunen angekommen. Allein in die energetische Sanierung kommunaler Gebäude wollen 60 % der befragten Gemeinden und fast 80 % der Landkreise im laufenden Jahr investieren. Dies entspricht zugleich der großen Bedeutung, die sie diesem Handlungsfeld beimessen. Weitere wichtige Investitionsfelder sind die energieeffiziente Stadtbeleuchtung (48 % der Gemeinden) sowie Anlagen zur Nutzung erneuerbarer

Energien, in die knapp ein Viertel der Gemeinden und Landkreise investieren will. Allerdings belegen die Ergebnisse der Befragung ebenso deutlich, dass standortschwache und wenig dynamische Kommunen vergleichsweise weniger (Pro-Kopf) in die energiewende-relevanten Bereiche investieren als standortstarke Kommunen. Setzt sich diese Entwicklung fort, so wird sich die Schere zwischen den Kommunen weiter öffnen.

Im Gegensatz zu den Megatrends Bildung sowie Umwelt- und Klimaschutz kommt dem Schwerpunkt Demografie als zentrales, zukünftiges kommunales Investitionsfeld derzeit noch eine eher nachrangigere Bedeutung zu. Dies entspricht im Wesentlichen den Ergebnissen der Vorjahresbefragungen. So messen „nur“ 44 % der Gemeinden und 39 % der befragten Landkreise der Anpassung der Infrastruktur an die Erfordernisse des demografischen Wandels große oder sehr große Bedeutung zu. Im Vergleich zu den Gemeinden messen die Landkreise vor allem der Anpassung der Gesundheitsinfrastruktur sowie dem Bereich Abfallwirtschaft mehr Bedeutung zu, was maßgeblich durch ihren unterschiedlichen Aufgabenzuschnitt begründet sein dürfte.

Unterschiede bestehen ebenso zwischen ost- und westdeutschen Kommunen. So wird etwa in Ostdeutschland der Anpassung der Ab- und Trinkwasserinfrastruktur an die Notwendigkeiten des demografischen Wandels eine höhere Relevanz beigemessen als in Westdeutschland. Umgekehrt verhält es sich mit der Implementierung von Klimakonzepten.

Investitionsfinanzierung – Woher kommt das Geld?

Bei der Finanzierung kommunaler Investitionen kommen für gewöhnlich verschiedene Finanzierungsinstrumente zum Einsatz. Wie auch in den beiden Vorjahresbefragungen bilden Eigenmittel (Steuern, Gebühren, Beiträge), Zuwendungen von Bund und Ländern sowie Kommunalkredite die drei wesentlichen Säulen der kommunalen Investitionsfinanzierung. So betrug der Anteil der Eigenmittel an der Finanzierung kommunaler Investitionen im Jahr 2011 36 %, gefolgt von Zuwendungen des Bundes

und der Länder mit einem Anteil von 32 % (Anteil Zuwendungen EU: 1 %). Schließlich deckten Kommunalkredite als Finanzierungsbestandteil einen Anteil von 27 % ab. Kommunale Anleihen (Anteil: 0,6 %) und Schuldscheine (Anteil: 0,3 %) spielen – über alle befragten Kommunen hinweg betrachtet – faktisch keine Rolle bei der Investitionsfinanzierung.

Zur Finanzierung ihrer Investitionen arbeiten die Kommunen mit diversen Finanzintermediären zusammen. Häufigster Finanzierungspartner im vergangenen Jahr waren die Landesbanken (bei 83 % der Kommunen). Ebenfalls von großer Bedeutung sind die Sparkassen (70 %), die KfW (55 %) sowie der Genossenschaftssektor (51 %).⁴ Im Hinblick auf die Nutzung einzelner Finanzierungspartner existieren zudem Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeindegrößenklassen. Im Vergleich zu den kleineren Gemeinden nutzen größere Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern die meisten Finanzierungspartner relativ häufig (mit Ausnahme der Realkreditinstitute), was auch mit ihrem Kreditvolumen in Zusammenhang stehen dürfte.

Im Rahmen des KfW-Kommunalpanels 2011 wurden die Kommunen zudem nach ihrer Einschätzung zur Entwicklung der Kreditaufnahmebedingungen im abgelaufenen Kalenderjahr befragt. Zwei Drittel der befragten Gemeinden und Landkreise haben keinerlei Veränderungen in den vergangenen zwölf Monaten feststellen können. Der Anteil der Kommunen, die eine Verbesserung beobachten konnten (17 %) hält sich die Waage mit jenen, die eine Verschlechterung konstatieren (ebenfalls 17 %). Von einer leichten Verschlechterung der Kreditaufnahmebedingungen berichten tendenziell eher größere Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern. Auch in Bezug auf die Entwicklung spezifischer bankrelevanter Aspekte im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme, wie z. B. der Anzahl der Kreditanbieter, gehen rd. drei Viertel der befragten Gemeinden und Landkreise von keiner Veränderung in den vergangenen zwölf Monaten aus. Jede fünfte Gemeinde (Landkreise: 23 %) verweist in diesem Kontext auf einen Rückgang der Kreditanbieterzahl, bei 4 % der

Kommunen hat sich ihre Anzahl sogar erhöht.

Sehr große Heterogenität der finanziellen Lage

Aus der Makroperspektive betrachtet, hat sich die finanzielle Lage der deutschen Kommunen im Jahr 2011 im Vergleich zu den beiden Vorjahren konjunkturbedingt wieder etwas entspannt. Diese Makroperspektive verdeckt jedoch den Umstand, dass sich die finanzielle Situation der Kommunen sehr heterogen gestaltet. Die Unterschiede dürften zukünftig noch zunehmen. Diese Entwicklung findet ihre Bestätigung in den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels 2011. So wurden die Kommunen u. a. nach ihrer Einschätzung zur aktuellen (2011) und zukünftigen Gesamtfinanzierungssituation (für 2012) befragt. Vor allem aufgrund der verbesserten Einnahmesituation fallen die Einschätzungen sowohl für das Jahr 2011 als auch für 2012 etwas positiver aus als im jeweiligen Vorjahr. Dabei hängt die Beurteilung der zukünftigen Finanzierungssituation mit gewissen Strukturmerkmalen zusammen. Tendenziell negative Zukunftsaussichten lassen sich bei schrumpfenden Gemeinden sowie Gemeinden mit geringer Steuerkraft feststellen. Umgekehrt fällt die Beurteilung der finanziellen Lage umso positiver aus, je „standortstärker“ und je dynamischer sich eine Kommune entwickelt.

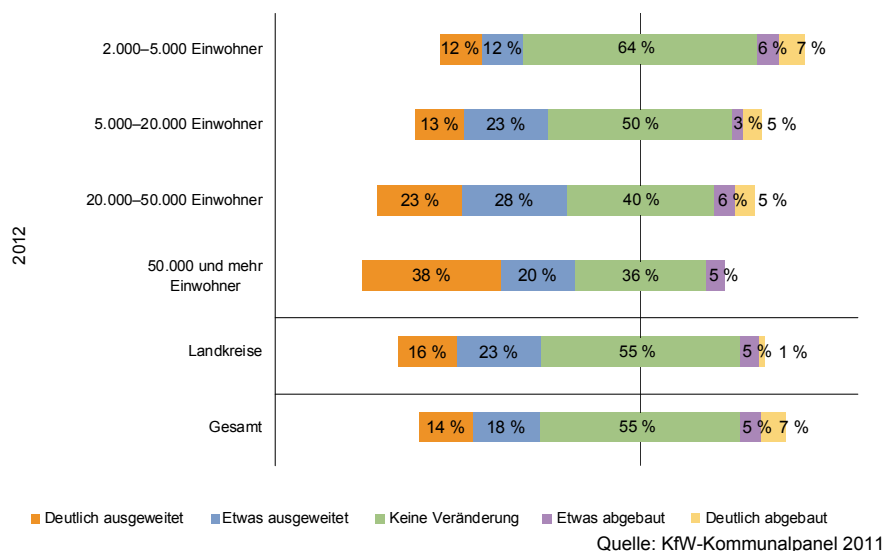
Stellt man zwischen der Erwartung zur zukünftigen Entwicklung der Finanzierungssituation und der Bewertung der

aktuellen Lage einen Zusammenhang her, so ergibt sich, wie auch in den Vorjahren, folgendes Bild: Je negativer die Beurteilung der aktuellen Finanzlage, desto schlechter sind die Erwartungen und umgekehrt. So gehen 80 % der Gemeinden (Landkreise: 59 %) mit mangelhafter Finanzierungssituation von einer weiteren Verschlechterung für das Jahr 2012 aus. Umgekehrt rechnen 73% jener Gemeinden, die ihre Gesamtfinanzierungssituation im Jahr 2011 mit sehr gut beurteilten, eher mit einer vorteilhaften oder sehr vorteilhaften Entwicklung im laufenden Jahr.

Trotz der im Jahr 2011 etwas besseren finanziellen Lage konnte ein Drittel der antwortenden Kommunen keinen Haushaltsausgleich erreichen. Jede Dritte befragte Kommune geht daher für das Jahr 2012 von einem weiteren Ansteigen der Kassenkredite aus (s. Grafik 2). Insbesondere größere Städte sowie Gemeinden in den alten Bundesländern, in denen bereits hohe Kassenkreditverbindlichkeiten bestehen, wollen ihren Bestand an Liquiditätskrediten etwas oder sogar deutlich ausweiten.

Diese Entwicklung wirkt sich auch auf die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Fördermitteln aus, die gerade schwache Kommunen unterstützen sollen. 40 % der befragten Kommunen haben Probleme, den hierfür notwendigen Eigenanteil aufzubringen. Größere Schwierigkeiten haben hierbei vor allem größere (mehr als 50.000 Einwohner), steuerschwache und ostdeutsche Kom-

Grafik 2: Entwicklung Kassenkreditbestand 2012



munen sowie Kommunen in Westdeutschland die hohe Kassenkreditverbindlichkeiten aufweisen. Auch dies ist ein Indiz dafür, dass sich die finanzielle Schere unter den Kommunen weiter öffnet.

Zusammenfassung und Handlungsbedarf

Zwar hat sich die finanzielle Lage der deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise konjunkturbedingt wieder etwas aufgehellt, dennoch ist und bleibt die strukturelle Unterfinanzierung für viele Kommunen ein weiterhin ungelöstes Problem. Entwarnung kann daher nicht gegeben werden. Vielmehr setzen sich auf kommunaler Ebene zwei beunruhigende Entwicklungen unvermindert fort. Neben der Tatsache, dass der Investitionsrückstand weiterhin immens ist und auch mittelfristig kein Abbau in Sicht scheint, bestätigt das KfW-Kommunalpanel 2011 einen zweiten Trend der Vorjahre: ein weiteres Auseinanderdriften von Kommunen mit ausreichender Finanzkraft sowie strukturellen Stärken und finanzschwachen Kommunen, die zudem häufig mit Strukturproblemen kämpfen. Es besteht die Gefahr, dass schwächere Kommunen auf dem Weg hin zu einer nachhaltigen Entwicklung abgehängt werden. Bei Bevölkerungsverlust, überproportional steigenden Sozialausgaben und de facto fehlenden Möglichkeiten für Zukunftsinvestitionen

droht eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale. Außerdem gilt es, sich verändernde Rahmenbedingungen und deren mögliche Konsequenzen für die Kommunen zu berücksichtigen. So wären die Kommunen z. B. durch ein Vorziehen der nationalen Schuldenbremse durch den europäischen Fiskalpakt von 2020 auf 2014 nicht nur unmittelbar durch Einbeziehung der Kommunalhaushalte in die Verschuldungsgrenzen des gesamtstaatlichen Haushalts, sondern auch mittelbar über eine mögliche Verknappung der ihnen zufließenden Landesmittel oder vermehrte Aufgabenzuweisungen durch die Länder betroffen. Zu beachten sind ferner mögliche Finanzierungserschwernisse (Basel III) sowie wachsende Pensionslasten aufgrund des demografischen Wandels. Wenn diese Risiken eintreten, steht zu befürchten, dass einige Kommunen gänzlich den Anschluss verlieren werden.

Lösungsansätze können grundsätzlich an mehreren Stellschrauben ansetzen: Denkbar wäre beispielweise der Ansatz über die kommunale Einnahmenseite. Einnahmenseitig erscheinen u. a. strukturelle Reformen des Gemeindefinanzsystems dringend vonnöten. In den vergangenen zehn Jahren wurden zwar Ansätze in dieser Richtung im Rahmen zweier Gemeindefinanzreformkommissionen initiiert, jedoch endeten diese Bestrebungen bedauerlicherweise ohne substantielle Ergebnisse.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist auf der kommunalen Ausgabenseite zu sehen. Erforderlich erscheint hierbei eine grundlegende Überprüfung der Verteilung von Aufgaben und damit Finanzmitteln sowie der Rechte und Pflichten zwischen Bund, Ländern und Kommunen. In diesem Zusammenhang wird gern auf die von den Kommunen zu erbringenden vielfältigen sozialen Daeinsvorsorgeleistungen verwiesen. So wird etwa am Beispiel der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (2010: 13,8 Mrd. EUR) diskutiert, ob diese Sozialleistung eine alleinige kommunale oder nicht eher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt und damit auch eine Kostenbeteiligung des Bundes und der Länder geboten wäre. Im Rahmen der erst kürzlich zu Stande gekommenen Einigung um den europäischen Fiskalpakt sind Bestrebungen in diese Richtung erkennbar, die hoffentlich zu einem für die Kommunen befriedigenden Endergebnis führen werden.

Zu guter Letzt sollte jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass auch eigene kommunale Konsolidierungsanstrengungen sowie die weitere Umsetzung alternativer Lösungsansätze (wie z. B. Bürgerhaushalte, Verwaltungsmodernisierung, verstärkter Einsatz alternativer Finanzierungsinstrumente etc.) zur Lösung der kommunalen Finanzprobleme unerlässlich sind. ■

¹ Im Rahmen des KfW-Kommunalpanels 2011 wurde – wie auch bei den vorherigen KfW Kommunalbefragungen – eine deutschlandweit, repräsentative Befragung unter den Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern durchgeführt. Insgesamt wurden dabei 1.940 Städte und Gemeinden befragt (Grundgesamtheit: rd. 5.300). Hierbei wurde eine Schichtung nach vier Gemeindegrößenklassen vorgenommen (2.000 bis unter 5.000 Einwohner, 5.000 bis unter 20.000 Einwohner, 20.000 bis unter 50.000 Einwohner sowie 50.000 Einwohner und mehr). Anders als in den Vorjahren wurden 2011 auch die Landkreise in die Befragung einbezogen. Der Befragungszeitraum erstreckte sich von Ende August bis Mitte November 2011. Auf eine Befragung der Stadtstaaten wurde verzichtet, da die Strukturen und die damit zu erwartenden Angaben nicht vergleichbar sind. Die Rücklaufquote bei den befragten Städten und Gemeinden liegt mit 27 % etwas unter der der Landkreise mit 30 %.

² Unter www.kfw.de/kommunalpanel finden Sie eine ausführliche Darstellung der Umfrageergebnisse.

³ Hierbei wird unterstellt, dass alle geplanten Investitionen eines Jahres dazu verwendet werden, um den Investitionsrückstand (Nachholbedarf) abzubauen. Einschränkung ist hierzu allerdings Folgendes zu sagen: Der gesamte Investitionsbedarf setzt sich laut Definition von Reidenbach et al. (2008) aus den Komponenten Nachholbedarf (Investitionsrückstand) sowie Ersatz- und Erweiterungsbedarf (einschließlich Neubaubedarf durch veränderte Anforderungen) zusammen. Da jedoch im Fragebogen des KfW-Kommunalpanels 2011, wie auch in den Vorjahren, nicht danach gefragt wurde, welchen spezifischen Bedarf die Kommunen durch ihre Investitionen decken möchten, kann keine Aussage darüber getroffen, welcher Anteil der Investitionen zur Verringerung des Investitionsrückstands genutzt wird. Für eine Definition des Investitionsbedarfs und seiner Komponenten: Vgl. Reidenbach, M. et al. (2008), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen und Folgen, Strategien, Edition Difu – Stadt, Forschung Praxis, Bd. 4, Berlin.

⁴ Die aufgeführten Prozentangaben geben den Anteil der Kommunen wieder, die den jeweiligen Kreditgeber und seine Leistungen nutzen bzw. mit diesem zusammenarbeiten.