

»» Kommunalfinanzen in der Corona-Krise: Einbruch erwartet, Investitionen unter Druck

Nr. 289, 13. Mai 2020

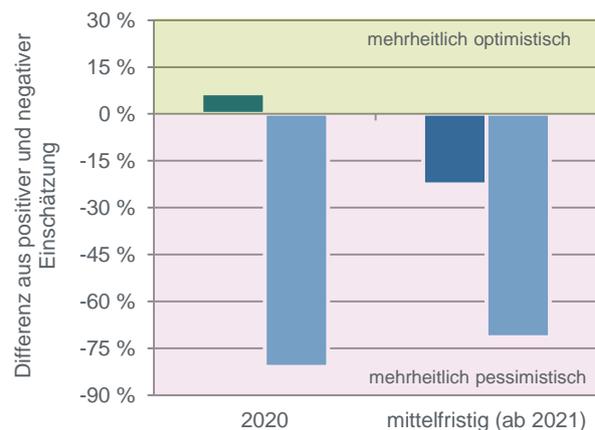
Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de
Dr. Johannes Steinbrecher, Telefon 069 7431-2306, johannes.steinbrecher@kfw.de
Elisabeth Krone (Deutsches Institut für Urbanistik), krone@difu.de

Die Folgen der Corona-Krise werden sich auch in den kommunalen Haushalten widerspiegeln. In einer Ergänzungsumfrage unter den Kommunen des KfW-Kommunalpanels 2020 zeigt sich eine deutliche Zäsur für die positive Entwicklung der letzten Jahre. Statt Haushaltsüberschüssen und sinkender Verschuldung rechnen die meisten Kommunen jetzt mit einbrechenden Einnahmen, wachsenden Ausgaben und einer wieder ansteigender Verschuldung. Auch wenn die befragten Kommunen für die Jahre ab 2021 nicht mehr ganz so pessimistische Erwartungen haben wie noch für dieses Jahr, bleiben die negativen Vorzeichen noch für lange Zeit in den Haushaltsplanungen. Schon jetzt zeigt die Befragung, dass die Kommunen vor allem durch Ausgabenkürzungen auf die haushaltspolitischen Herausforderungen reagieren. Die Kommunen bestätigen die Befürchtung, dass die Konsolidierung vor allem zulasten der öffentlichen Investitionen erfolgen wird. Vor dem Hintergrund der hohen Investitionsbedarfe für die kommunale Infrastruktur und des bereits in den konjunkturell guten Zeiten nicht ausreichenden Investitionsniveaus wäre eine solche Entwicklung ein herber Rückschlag für die in den letzten Jahren mühsam erreichte Investitionsausdehnung.

Die Corona-Krise trifft die Kommunen mit voller Wucht. Nicht nur mit Blick auf die administrative Bewältigung der Krise, sondern auch durch eine massive Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Lage. Kommunale Haushälter stehen vor unsicheren Zeiten. Auch wenn sich die Folgeschäden bislang nicht final beziffern lassen, sind aktuelle Schätzungen besorgniserregend. So prognostizieren die kommunalen Spitzenverbände Einnahmeausfälle in Größenordnungen von 11,5 bis zu 60 Mrd. EUR.¹ Die momentane Lage macht viele Haushaltsplanungen aus dem Vorjahr hinfällig. Um die Ergebnisse des demnächst erscheinenden KfW-Kommunalpanels 2020, die auf einer Befragung im Herbst 2019 beruhen, mit Blick auf mögliche Corona-Folgen verstehen zu können, wurden die Teilnehmer des KfW-Kommunalpanels in einer Ergänzungsumfrage um eine aktuelle Einschätzung gebeten (siehe Box).

Erwartungsgemäß hat sich die Stimmung der Kammereien massiv verschlechtert. War im Herbst 2019 zumindest noch eine kleine Mehrheit positiv für das Jahr 2020 gestimmt, ist von Optimismus in der aktuellen Umfrage nicht mehr viel zu spüren (Grafik1). Weniger als 10 % der antwortenden Kommunen erwarten keine Verschlechterung, mit einer Verbesserung rechnet praktisch niemand. Von einer deutlichen Verschlechterung gehen hingegen 90 % aus.²

Grafik 1: Stimmung hat sich dramatisch verschlechtert



■ KfW-Kommunalpanel 2020 ■ Ergebnisse Ergänzungsumfrage

Lesehilfe: Dargestellt ist die Differenz aus dem Anteil der Antworten, die für den jeweiligen Zeitraum (2020, ab 2021) eine Verbesserung der Finanzsituation erwarten zu dem Anteil der Antworten, die von Verschlechterung ausgeht. Positive Werte bedeuten dementsprechend, dass die optimistische Einschätzungen überwiegen. Bei negativen Werten ist es umgekehrt.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, Nachbefragung „Corona“, durchgeführt vom Difu im April 2020, eigene Darstellung.

Dieser Stimmungswechsel gilt, wenn auch etwas abgeschwächt, ebenfalls für die mittelfristige Perspektive ab 2021. Zwar waren bereits im Herbst 2020 die Kammereien mit einer leichten Mehrheit eher pessimistisch eingestellt, – rund 60 % erwarteten damals eine Verschlechterung gegenüber der Situation in Jahr 2019, knapp 40 % waren neutral oder sogar optimistisch eingestellt – die Stimmung hat sich zum Befragungszeitpunkt im April 2020 aber auch hier noch einmal deutlich eingetrübt. Mittlerweile gehen über 80 % der befragten Kommunen davon aus, dass sich die Situation verschlechtert, nur noch 12 % der befragten Kommunen erwarten das nicht.

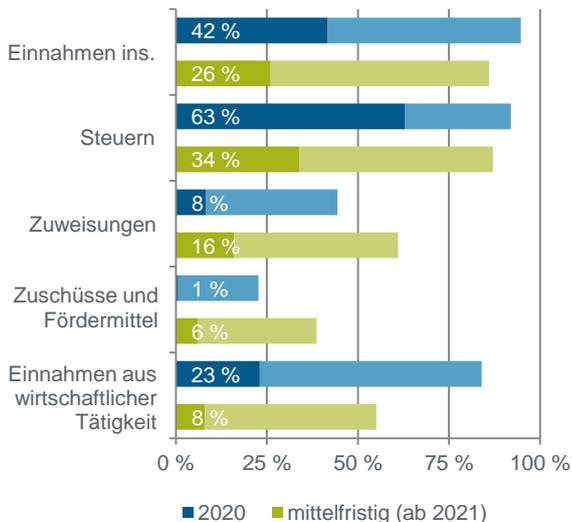
Einnahmen und Ausgaben gelangen aus dem Gleichgewicht, Investitionen kommen unter Druck

Warum sich die Stimmung so stark verschlechtert hat, verrät ein Blick auf die erwarteten Auswirkungen der Krise. So zeigt sich beim Blick auf die vermutliche Einnahmementwicklung eine überwältigende Mehrheit von fast 95 % davon überzeugt, dass die Gesamteinnahmen im Jahr 2020 geringer als geplant ausfallen. Darunter gehen sogar über 40 % von stark sinkenden Einnahmen aus (Grafik 2). Maßgeblich getrieben wird diese Einschätzung durch die erwarteten Steuerausfälle: Fast zwei Drittel der antwortenden Kammereien rechnen hier

mit starken Mindereinnahmen. Auch für andere Einnahmearten wird ein Rückgang prognostiziert, einzig bei Zuschüssen und Fördermitteln wird für das laufende Jahr mehrheitlich keine Änderung erwartet.

Die aktuelle Krise wird sich nach Einschätzung der Kämme- reien nicht nur auf dieses Haushaltsjahr auswirken, sondern auch über das Jahr 2021 hinaus noch spürbare Effekte nach sich ziehen. So geben immer noch über ein Viertel der ant- wortenden Kämmeereien an, dass es in den Folgejahren stark rückläufige Einnahmen geben wird, bei den Steuereinnah- men sind es sogar über ein Drittel. Insgesamt sind die Kom- munen also pessimistisch, denn über 80 % gehen mittelfristig von eher sinkenden oder stark sinkenden Gesamt- und Steuereinnahmen aus. Bei den Zuweisungen und Einnah- men aus wirtschaftlicher Tätigkeit trifft das auf jeweils über die Hälfte der Kommunen zu. Damit ist die Perspektive bei wesentlichen Komponenten der Allgemeinen Deckungsmittel und Zuweisungen stark eingetrübt. Dies hat absehbare Kon- sequenzen für die Investitionsplanung, denn das sind die Haushaltsmittel, die für die Investitionsfinanzierung seit Jah- ren die größte Bedeutung haben.³

Grafik 2: Spürbarer Rückgang der Einnahmen erwartet, vor allem bei den Steuern



Lesehilfe: Dargestellt ist der Anteil der Antworten, die für ausgewählte Ein- nahmekategorien für das Jahr 2020 (blau) bzw. im mittelfristigen Ausblick ab dem Jahr 2021 (grün) von einem starken Rückgang (dunkel) bzw. eher von ei- nem Rückgang (hell) der Einnahmen ausgehen. Der Anteil der Antworten, die von einem jeweils starken Rückgang ausgehen, ist durch die Prozentangaben näher bezeichnet.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, Nachbefragung „Corona“, durchgeführt vom Difu im April 2020, eigene Darstellung.

Den Erwartungen sinkender Einnahmen stehen Erwartungen mit umgekehrten Vorzeichen für die Ausgabenseite gegen- über (Grafik 3). Sowohl für das Jahr 2020 als auch für die Folgejahre rechnet eine deutliche Mehrheit der antwortenden Kommunen mit steigenden Ausgaben in allen relevanten Ausgabenkategorien, außer bei Investitionen!

So gehen rund. 70 % der antwortenden Kämmeereien von steigenden Sozialausgaben aus, mit einer Senkung rechnet

in diesem Bereich praktisch niemand. Auch bei den Sachkos- ten und Personalausgaben erwartet eine große Mehrheit steigende Ausgaben. Anders ist das Bild bei den Investitio- nen: Für das Jahr 2020 erwarten zwar 15 % der Kommunen noch steigende Investitionen, 34 % hingegen einen Rück- gang. Das erscheint auch plausibel, wenn man bedenkt, dass in der Umfrage Sparmaßnahmen auf der Ausgabensei- te (63 %) bzw. der Aufschub disponibler Ausgaben (49 %) die beiden am häufigsten genannten kurzfristigen Reaktio- nen auf die Krise waren. Hier offenbart sich das bekannte Di- lemma: Sinken die Handlungsspielräume, werden vor allem vermeintlich disponible Ausgaben reduziert. Dies trifft insbe- sondere die Investitionen. Mittelfristig gleichen sich die Er- wartungen zwar fast aus (28 % erwarten einen Rückgang, 27 % einen Anstieg), dennoch wären auch bei dieser Ein- schätzung die Investitionen der einzige relevante Ausgaben- block, der nicht steigt.

Grafik 3: Mehrheit erwartet Anstieg aller relevanten Ausgabenkategorien, außer Investitionen



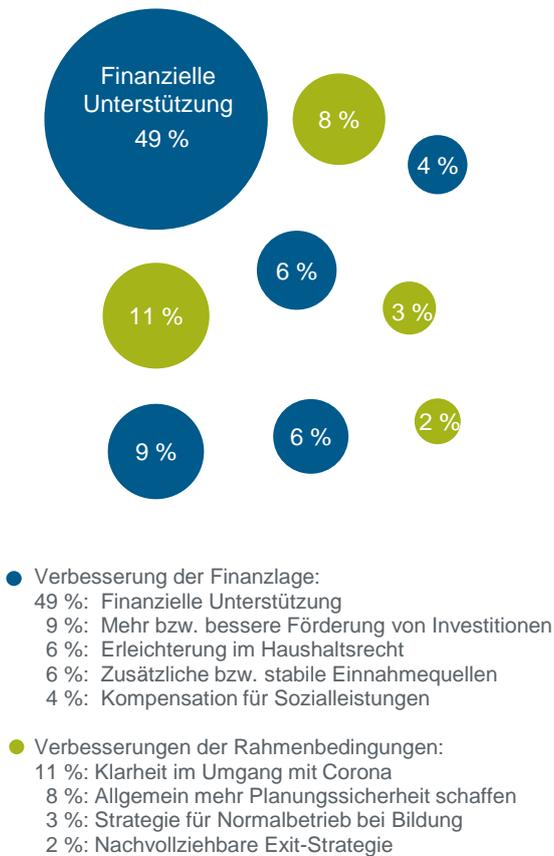
Lesehilfe: Dargestellt ist die Differenz aus dem Anteil der Antworten, die für die jeweilige Ausgabenkategorie einen Anstieg erwarten zu dem Anteil der Ant- worten, die von einem Rückgang der Ausgaben ausgeht. Positive Werte be- deuten dementsprechend, dass mehr Antworten einen Anstieg als einen Rückgang bei der entsprechenden Ausgabenkategorie erwarten. Bei negati- ven Ergebnissen ist es umgekehrt. Die abgebildeten Ausgabenkategorien sind: Gesamtausgaben (Gesamt), Personalausgaben (Personal), Sachkosten (Sach), Investitionen (Invest) und Sozialausgaben (Sozial).

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, Nachbefragung „Corona“, durchgeführt vom Difu im April 2020, eigene Darstellung.

Dieser Schritt ist haushaltspolitisch als Krisenreaktion nach- vollziehbar, mit Blick auf die kommunale Infrastruktur ist er aber bedenklich. Denn bereits zum Zeitpunkt der regulären Befragung für das KfW-Kommunalpanel 2020 im Herbst 2019 zeigte sich, dass die kommunalen Investitionsbedarfe immer noch hoch sind. Schon bei der Instandhaltung der vorhandenen Infrastruktur hatten viele Kommunen in den letzten Jahren Probleme. Zusätzliche Investitionsbedarfe, beispielsweise aufgrund notwendiger Anpassungen an lang- fristige Entwicklungen wie den Klimawandel, waren dabei sogar noch kaum berücksichtigt.

Einige dieser Bedarfe, wie die Potenziale und Nachholbedar- fe bei der Digitalisierung, werden durch die Krise deutlicher als zuvor. Folgerichtig erwarten rd. 90 % der befragten

Grafik 4: Kommunen benötigen zur Krisenbewältigung finanzielle Unterstützung und Planungssicherheit



Lesehilfe: Dargestellt ist der Anteil der kategorisierten Freitextantworten auf die Frage nach der wichtigsten benötigten Unterstützung für Kommunen. Die Größe der Blasen gibt den Anteil der jeweiligen Kategorie an allen Antworten wieder. Mehrfachnennungen waren möglich.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, Nachbefragung „Corona“, durchgeführt vom Difu im April 2020, eigene Darstellung.

Kommunen einen Schub bei der Digitalisierung der Verwaltung. Und die Hälfte der befragten Kommunen erwartet eine Verschiebung der Prioritäten innerhalb der Investitionen in „systemrelevante“ Bereiche. Eher langfristige Baustellen, wie z. B. die Anpassung an den demografischen Wandel, drohen deshalb durch die aktuelle Krise in den Hintergrund zu geraten. Die investiven Herausforderungen, die schon vor der Krise regelrechte Mammutaufgaben waren, sind also nicht verschwunden. Im Gegenteil: sie müssen weiterhin konsequent angegangen werden! Dafür benötigen die Kommunen ausreichende Investitionskapazitäten, um die infrastrukturellen Anforderungen der Zukunft zu erfüllen. Die Ergebnisse der Befragung legen nahe, dass die dafür notwendigen Haushaltsspielräume durch die Krise vielerorts erheblich sinken dürften. Sollen die kommunalen Investitionen in ihrer Höhe und Zielrichtung gesichert werden, müssen diese Haushaltsspielräume folglich für alle Kommunen gewährleistet werden.

Nicht verwunderlich ist es somit, dass die Teilnehmer der Ergänzungsumfrage sich vor allem finanzielle Entlastungen und mehr Planungssicherheit wünschen (Grafik 4). Auf die Frage nach benötigten Hilfen (der Politik) entfiel fast die Hälfte aller

Antworten auf den Punkt „finanzielle Unterstützung“. Die dazugehörigen Freitextantworten umfassen sowohl eine Kompensation für Einnahmeausfälle bei weiter laufenden Fixkosten als auch Forderungen nach einem Schutzschirm für Kommune oder einer Altschuldenlösung. Auch andere Punkte, die die Finanzlage der Kommunen thematisieren, adressieren konkrete Maßnahmen, um einen Teil der finanziellen Krisenlast von den Schultern der Kommunen zu nehmen, so zum Beispiel eine Entlastung bei den Sozialausgaben oder eine Flexibilisierung des Haushaltsrechtes. Neben einer finanziellen Unterstützung wünscht sich jedoch ein Großteil der Kommunen auch mehr Planungssicherheit, insbesondere im operativen Umgang mit der Krise, beispielsweise mit Blick auf ein stärker abgestimmtes Vorgehen von Bund und Ländern.

Fazit

Die Einschätzungen der Kommunen deuten darauf hin, dass die Auswirkungen der Corona-Krise auf die öffentlichen Haushalte einem Muster folgen, das bereits bei früheren Krisen zu beobachten war: Den finanziellen Engpässen wird durch ein Streichen der Investitionen begegnet. Dies fällt kurzfristig kaum auf, droht aber langfristig negative Konsequenzen für den Zustand der Infrastruktur nach sich zu ziehen. Hohe Folgekosten sind ebenso absehbar wie Einschränkungen bei der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur. Für die Qualität der Daseinsvorsorge und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland sind das keine guten Aussichten.⁴ Darum sollten jetzt die wirtschaftspolitischen Weichen gestellt werden, um eine Konsolidierung der kommunalen Haushalte zulasten der Investitionen zu verhindern.

Zur Ergänzungsumfrage

Im Auftrag der KfW hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Zeitraum vom 23.–30. April 2020 443 kommunale Ansprechpartner in den Kämmerereien angeschrieben und um Einschätzungen zu den haushaltspolitischen Auswirkungen der Corona-Krise gebeten, um diese mit den Angaben der Hauptbefragung für das KfW-Kommunalpanel 2020 abzugleichen. Es konnten 200 vollständige Antworten des Fragebogens ausgewertet werden, der zuvor mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt wurde. Mit 45 % ist die Rücklaufquote für eine Kommunalbefragung überdurchschnittlich hoch. Die Umfrage ist nicht repräsentativ, gibt aber ein belastbares Stimmungsbild der kommunalen Ebene wider.⁵

Die vollständigen Ergebnisse der Ergänzungsumfrage finden sich unter www.kfw.de/research-kommunen.

Folgen Sie KfW Research auf
Twitter.

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation.

Zur Anmeldung

¹ Vgl. Deutscher Landkreistag (2020): Kühler Kopf und nüchterne Analyse, Pressemeldung vom 01.04.2020 oder Deutscher Städtetag (2020): Städtetag erwartet beispiellos Einbußen durch Corona-Krise – Bund und Länder müssen Handlungsfähigkeit der Städte sicherstellen, Pressemitteilung vom 05.05.2020 sowie Spiegel (2020) Kommunen erwarten Einbußen von bis zu 60 Mrd. EUR, Meldung vom 07.05.2020, Mehrere Länder haben bereits erste Hilfsmaßnahmen für ihre Kommunen auf den Weg gebracht.

² Eine Verschlechterung wird unterstellt, wenn sich die erwarteten Einnahmen negativer als die Ausgaben entwickeln, Einnahmen und Ausgaben also tendenziell auseinanderfallen.

³ Vgl. KfW-Kommunalpanel 2020 und frühere Ausgaben. Online verfügbar unter www.kfw.de/kommunalpanel.

⁴ Auch die Bundesregierung betont die wichtige Rolle kommunaler Investitionen, vgl. Gatzert, W. (2020): Gemeinsam gegen die Krise – Maßnahmen der Bundesregierung gegen Covid-19, in: Stadt und Gemeinde Sonderausgabe 02/20, S. 28ff.

⁵ Insgesamt 144 der teilnehmenden 200 Kommunen ließen sich durch die freiwillige Angabe ihrer PLZ identifizieren. Ihr Antwortverhalten steht stellvertretend für die insgesamt über 700 Kommunen, die sich im Herbst an der Befragung zum KfW-Kommunalpanel beteiligt hatten: So zeigten sich beispielsweise weder in Bezug auf Größenklassen noch bei entscheidenden Antworten in der Hauptbefragung (Finanzsituation, Haushaltssicherungskonzept, Haushaltsausgleich, qualitative und quantitative Einschätzung zum Investitionsrückstand) signifikante Unterschiede zwischen den an der Ergänzungsumfrage teilnehmenden Kommunen und der sonstigen an der Hauptbefragung teilnehmenden Kommunen. Auch gibt es innerhalb der Antworten in der Ergänzungsbefragung keine signifikanten Unterschiede zwischen Kommunen, die freiwillig eine Postleitzahl angegeben haben und solchen, die das Feld ausgelassen haben.