

»» Die Krise als Dauerzustand? Kommunen durch Corona-Krise, Flutkatastrophen und Ukraine-Krieg gefordert

Mai 2022

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

Das KfW-Kommunalpanel 2022 zeichnet noch die Auswirkungen der Corona-Krise und Flutkatastrophe des Jahres 2021 nach, während mit den Auswirkungen des Ukraine-Kriegs die nächsten Herausforderungen für die Kommunen bereits absehbar sind. Die zunehmenden Investitionsbedarfe führten bei deutlich teureren Baupreisen zu einem höheren Investitionsrückstand. Die Haushaltssituation bleibt hingegen trotz der verbesserten Gesamtlage in vielen Kommunen angespannt. Es wird erneut deutlich, dass die Kommunalfinanzen mehr Resilienz benötigen, damit Städte, Gemeinden und Landkreise die an sie gestellten Anforderungen ohne größere Beeinträchtigungen auch in Krisenzeiten bewältigen können.

Verhaltener Ausblick trotz verbesserter Wirtschaftslage

Die Bewertung der Kommunen hinsichtlich ihrer Finanzlage hat sich laut KfW-Kommunalpanel 2022 weiter verschlechtert. Obwohl das Befragungsjahr 2021 in der Kassenstatistik dank des überraschend starken Steuerwachstums mit einem Finanzierungsüberschuss von +4,6 Mrd. EUR abgeschlossen werden konnte, bewerten rund 48 % der befragten Kämmeereien ihre Finanzsituation nur als „ausreichend“ oder sogar „mangelhaft“; 21 % empfinden ihre Finanzlage im zweiten Corona-Jahr als „gut“ oder „sehr gut“.

Ein Grund für die zurückhaltende Einschätzung dürfte in der unsicheren und ungleichen Entwicklung der Finanzen liegen. So profitieren die Kommunen in unterschiedlichem Ausmaß vom jüngsten Einnahmewachstum, das zu großen Teilen auf höhere Gewerbesteuern in strukturstarken Regionen zurückzuführen ist. Die Mehrausgaben, beispielsweise durch höhere Sachkosten für die Pandemiebewältigung, fallen jedoch in nahezu allen Kommunen an. Eine Rückkehr der Haushalte auf Vorkrisenniveau erwartet eine Mehrheit der Kommunen deshalb erst in einem Zeitraum von 2 bis 5 Jahren.

In der Folge erwarten 70 % der Kämmeereien eine weitere mittelfristige Verschlechterung ihrer Finanzsituation, nur 9 % eine Verbesserung. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Stimmung damit zwar leicht verbessert, bleibt jedoch noch immer unter dem langjährigen Durchschnitt. Die Folgen des Ukraine-Kriegs, der zum Zeitpunkt der Befragung noch keine Rolle spielte, sind dabei noch gar nicht berücksichtigt. Eine Nachbefragung zum KfW-Kommunalpanel aus dem April dieses Jahres zeigt aber, dass allein die gestiegenen Energiepreise schon spürbare Auswirkungen auf viele Kommunen haben und vielerorts Anpassungsmaßnahmen in den Haushalten oder dem Energiemanagement zur Folge haben.

Investitionen in Zeiten steigender Baupreise

In der Investitionsplanung gehen die befragten Kommunen trotz der finanziellen Planungsrisiken weiterhin von einem leichten Anstieg auf 40,6 Mrd. EUR für 2022 aus. Allerdings zeigen die Einschätzungen für das letzte Jahr erneut, dass rund ein Drittel der geplanten Investitionen nicht realisiert werden können. Zudem sollten die hohen Beträge nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein wesentlicher Teil der gestiegenen Investitionsausgaben auf die stark anziehenden Baupreise zurück geht, sodass nicht unbedingt mehr reale Investitionen in die Infrastruktur getätigt werden können.

Darüber hinaus zeigen die Befragungsergebnisse im letzten Jahr eine Verschiebung der Investitionsschwerpunkte. Deutlich mehr Bedarfe werden in Schulen, IT und Katastrophenschutz gesehen und damit in Bereichen, die aufgrund der Pandemie und der Naturkatastrophen besonders im Fokus der Öffentlichkeit standen.

Investitionsrückstand nimmt um fast 10 Mrd. EUR zu

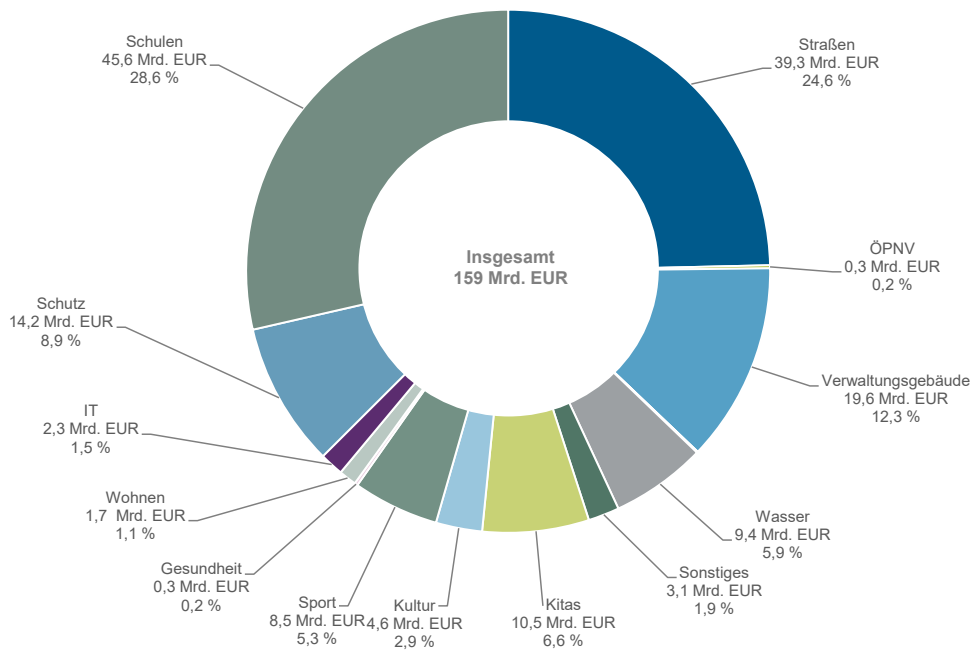
Es ist intuitiv plausibel, dass bei spürbar steigenden Bedarfen, hohen Baupreisen und nur moderat steigenden Investitionen der wahrgenommene Investitionsrückstand auf 159,4 Mrd. EUR zunimmt. Die größten Anteile entfallen erneut auf Schulen (28,6 %), Straßen (24,6 %) und Verwaltungsgebäude (12,3 %). Die größten Zuwächse sind bei Straßen (+5,7 Mrd. EUR), Katastrophenschutz (+3,8 Mrd. EUR) und Verwaltungsgebäuden (+3,3 Mrd. EUR) zu verzeichnen, während beispielsweise in den Bereichen Kultur, IT, Schulen oder Sport leichte Rückgänge festgestellt werden können.

Vor allem die Straßen und Verkehrsinfrastruktur wird anscheinend wieder das „Problemkind“ der Kommunen, weil sich auch die qualitative Bewertung des Zustands und die Gewährleistung des laufenden Unterhalts verschlechtert haben. Daher erwarten 48 % der befragten Kämmeereien eine weitere Zunahme der Investitionslücke, nur 23 % können sich hingegen einen Abbau des Investitionsstaus vorstellen. Über alle Investitionsbereiche hinweg gehen 28 % der Kommunen von einem weiteren Anwachsen des Investitionsrückstands aus, jeweils 36 % erwarten entweder keine Veränderung oder können sich sogar einen Rückgang vorstellen.

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 2021



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021

Finanzierung der Investitionen verschiebt sich zu Krediten und Fördermitteln

Ob die Kommunen ihre Investitionsbedarfe tatsächlich im erforderlichen Umfang in Angriff nehmen können, entscheidet sich auch an den Möglichkeiten der Finanzierung. Hierbei zeigen sich aufgrund der Krise Verschiebungen im Instrumentenmix. Im Jahr 2021 wurde rund ein Viertel der kommunalen Investitionen über Kommunalkredite finanziert, was ein deutlicher Anstieg zu den Vorjahren bedeutet. Die Eigenmittel hatten einen Anteil von 36 %. Hierunter fallen liquide Mittel aus dem Vorjahr (23 %) und allgemeine Deckungsmittel, also eigene Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen, mit 13 %. Zugenommen hat erneut die Bedeutung der Fördermittel (25 %), während die zweckgebundenen Investitionszuweisungen auf 11 % abgenommen haben.

Diese Entwicklung wird sich den Erwartungen der Kommunen nach in Form eines höheren Anteils der Kredite und Fördermittel an der Investitionsfinanzierung fortsetzen. Gerade die aufgenommenen Schulden dürften noch für viele Jahre als Erinnerung an die Corona-Krise in den Büchern zu finden sein, denn fast die Hälfte der Kommunen geht davon aus, dass diese Verschuldung erst nach über 10 Jahren zurückgeführt werden kann.

Krisenfestigkeit der Kommunalfinanzen ist Voraussetzung für handlungsfähige Kommunen

Der Ukraine-Krieg setzt die deutschen Kommunen schon jetzt administrativ und finanziell unter Druck. Zuallererst geht es um die Unterbringung und Integration der Geflüchteten. Doch auch viele aufgeworfene Fragen nach Sicherheit und Abwehrbereitschaft werden investive Antworten der Kommunen erfordern, beispielsweise beim Ausbau der Warnsysteme oder dem Schutz kritischer Infrastrukturen. Dazu kommen höhere kommunale Ausgaben durch die gestiegenen Energiepreise. Diese Mehrbedarfe treffen auf eine fragile

kommunale Einnahmehbasis, die durch die ökonomischen Verwerfungen des Ukraine-Konflikts erneut in Mitleidenschaft gezogen werden dürfte. Dabei sind die Folgen der Corona-Krise noch gar nicht vollständig verarbeitet, wie die Befragungsergebnisse im KfW-Kommunalpanel 2022 zeigen. Ähnlich wie zu Beginn der Corona-Krise beginnt auch nun wieder das Bangen, wie gut die kommunalen Haushalte bei diesen großen Risiken aufgestellt werden können.

Auch ohne diese Krisen haben die Kommunen bereits genug zu tun. Neben den Dauerbaustellen der Daseinsvorsorge stehen die transformativen Herausforderungen in Form des Klimaschutzes, der Demografie und der Digitalisierung, die umfangreiche Anpassungen bei der Infrastruktur und dem Leistungsangebot der Kommunen erforderlich machen. Ohne ausreichende Planungssicherheit drohen hier die notwendigen Investitionen mal wieder dem Rotstift zum Opfer zu fallen. Um die Kommunalfinanzen krisenfest zu machen, nennt über die Hälfte der befragten Kommunen eine dauerhafte Verbesserung der Finanzausstattung als notwendig. Eine derartige, strukturelle Stärkung müsste jedoch sowohl das Volumen wie auch die Zuverlässigkeit der Finanzen adressieren, um die dringend benötigte Handlungsfähigkeit der Kommunen auch in unruhigen Zeiten zu sichern.

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