

## **Kurzfassung**

### **1 Erholung der kommunalen Finanzlage 2012 rein konjunkturbedingt; Schere zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen öffnet sich weiter**

2012 ist seit 2008 das erste Jahr, in dem die Kommunen nach der jüngsten Kassenstatistik im Saldo wieder einen Haushaltsüberschuss von 1,8 Mrd. EUR erzielen konnten. Dieser Haushaltsüberschuss ist im Wesentlichen durch die um knapp 7 % gewachsenen Steuereinnahmen und die höheren Schlüsselzuweisungen der Länder bestimmt. Hinter diesen Gesamtzahlen verbergen sich allerdings sehr unterschiedliche Entwicklungen: Bei den Kommunen in den ostdeutschen Bundesländern (Ausnahme: Brandenburg), verringerte sich gegenüber 2011 der Haushaltsüberschuss. Im Saarland, in Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein übersteigen die Ausgaben nach wie vor deutlich die Einnahmen. Das KfW-Kommunalpanel zeigt, dass neben der erheblichen Zahl von Kommunen, die 2012 Überschüsse erzielen konnten, drei von zehn Gemeinden und Landkreisen selbst im vergleichsweise „guten“ Jahr 2012 erhebliche Haushaltsdefizite aufweisen. Selbst Kommunen mit vergleichsweise hoher Steuerkraft beurteilen ihre aktuelle Finanzsituation in 40 % der Fälle als mangelhaft. Dabei handelt es sich häufig um von Sozialausgaben stark belastete Großstädte, inzwischen aber auch verstärkt um Landkreise, bei denen allerdings die positive Einnahmeentwicklung der Gemeinden erst verzögert ankommt. Ein klares Zeichen für das weitere Auseinanderdriften von finanzstarken und finanzschwachen Kommunen ist, dass die Kassenkredite trotz des positiven Gesamtsaldos im Jahr 2012 ungebremst weiter steigen. Ein gutes Drittel der Kommunen wird seine Kassenkreditbestände 2012 und 2013 noch ausweiten (müssen). Bei den größeren Städten (mit mehr als 50.000 Einwohnern) ist es sogar mehr als die Hälfte.

### **2 Unerfreuliche Entwicklungsperspektiven in den ostdeutschen Ländern**

55 % der befragten Kommunen schätzen ihre finanziellen Entwicklungsperspektiven für das Jahr 2013 negativ ein. In der mittelfristigen Perspektive sind es sogar gut zwei Drittel, die eine nachteilige Entwicklung ihrer Finanzen erwarten. Dieses unerfreuliche Bild verstärkt sich noch, wenn man die Einschätzung der Kommunen in den ostdeutschen Bundesländern heranzieht. 69 % der befragten ostdeutschen Kommunen gehen für 2013 von einer Verschlechterung der Finanzlage aus, in der mittelfristigen Perspektive sprechen gar 92 % davon, dass es ihnen finanziell voraussichtlich (deutlich) schlechter gehen wird. Hinzu kommt, dass in den ostdeutschen Bundesländern zunehmend auch Kassenkredite zum Thema werden. Neben dem Auslaufen des Solidarpakts II hängt dies vor allem mit dem zu erwartenden Bevölkerungsrückgang zusammen. Schrumpfende Kommunen rechnen mit einer niedrigeren Umlage aus dem kommunalen Finanzausgleich. Gleichzeitig sehen sie sich steigenden Sozial-

lasten gegenüber und müssen erhebliche Investitionen in den Rück- bzw. Umbau der Infrastruktur tätigen – und dies vor der Situation, dass auch in wichtigen Aufgabenbereichen (z. B. im kommunalen Straßenbau und bei den Wohnungen) der Investitionsrückstand immer noch deutlich höher als in Westdeutschland ist. 82 % der ostdeutschen Kommunen sehen bei den Straßen, 54 % bei den Wohnungen noch nennenswerten oder gravierenden Nachholbedarf (Westdeutschland: 63 und 28 %).

### **3 In der Wahrnehmung der Kommunen nimmt der Investitionsrückstand weiter deutlich zu**

Die Investitionen im kommunalen Kernhaushalt sind im Jahr 2012 mit 24,7 Mrd. EUR gegenüber dem Vorjahr um etwa 10 % zurückgegangen. Die geplanten Investitionen für 2013 bleiben mit 25,1 Mrd. EUR in etwa auf dem gleichen Niveau. Gleichzeitig unterscheidet sich auch das Ausmaß der Investitionen in den einzelnen Gemeinden und Landkreisen – entsprechend der sehr unterschiedlichen Finanzlage der Kommunen. Besonders niedrig fallen die Pro-Kopf-Investitionen in Bundesländern mit hohen kommunalen Kassenkrediten aus. Der Rückgang der Investitionen ist allerdings nicht allein der Grund dafür, dass der wahrgenommene Investitionsstau gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich gewachsen ist. Nach Schätzungen der Kommunen beträgt der Investitionsrückstau inzwischen 128 Mrd. EUR. Das sind etwa 20 Mrd. mehr als im Vorjahr. Dieser große Sprung lässt sich wie folgt erklären. Bestimmte Handlungsfelder in den Kommunen bekommen zunehmend höchste politische Priorität, wie etwa die Kinderbetreuung, die Anpassung der Schulen an zukünftige Anforderungen (z. B. verlässliche Ganztagsbetreuung und Inklusion) sowie die energetische Sanierung kommunaler Gebäude. Ein Indiz dafür sind die hohen Steigerungsraten des (noch als gering wahrgenommenen) Investitionsrückstands bei der Energieerzeugung. Nachdem auch die Konsequenzen des demografischen Wandels etwa für die Gesundheitsinfrastruktur und speziell für die Themen „Barrierefreiheit“ und „Inklusion“ verstärkt ins Bewusstsein der verantwortlichen Akteure und der Öffentlichkeit rücken, vergrößert sich auch hier der wahrgenommene Investitionsstau.

### **4 Erheblicher Investitionsbedarf für Rück- und Umbau**

Vor allem der demografische Wandel – gekennzeichnet durch die Schlagworte „weniger, älter, bunter“ – aber auch der strukturelle Wandel etwa mit der Folge von entstehenden Branchen oder sozialen Brennpunkten, haben erhebliche Konsequenzen für die kommunale Infrastruktur in Städten, Gemeinden und Landkreisen. Angebot und Nachfrage fallen teilweise auseinander, Struktur und Qualität der Infrastruktur sind oft nicht mehr angemessen. Die Investitionen in den Rück- und Umbau der Infrastruktur machen aus Sicht der Kommunen etwa 20 % der gesamten Investitionen im Kernhaushalt aus. Etwa 25 Mrd. EUR werden nach Einschätzungen der Gemeinden und Kreise in den nächsten fünf Jahren in Rückbau- und

Umbaumaßnahmen fließen, davon allein 6 Mrd. EUR in den Schulbereich. Darüber hinaus sind die Anforderungen an den Um- und Rückbau in den Bereichen Kinderbetreuung, Wohnungen sowie Straßen und Verkehr überdurchschnittlich hoch. Zunehmend spielt das Thema aber auch bei der technischen Infrastruktur, wie etwa der Wasserver- und -entsorgung, eine Rolle. Bemerkenswert ist, dass Rückbau nicht nur in den ostdeutschen Bundesländern ein Thema ist. Insbesondere bei den Schulen gibt es in den westdeutschen Bundesländern nennenswerten Rückbaubedarf, speziell in schrumpfenden Gebieten, aber auch durch die insgesamt zurückgehenden Kinderzahlen.

## **5 Dennoch besteht Optimismus, den Investitionsstau in manchen Bereichen abbauen zu können**

Trotz der negativen finanziellen Entwicklungsperspektiven sind die befragten Kommunen überraschend optimistisch, den Investitionsrückstand in den nächsten Jahren zumindest ein Stück weit abbauen zu können. 34 % erwarten, dass sich der Investitionsstau wenigstens ein Stück weit auflöst und nur 15 %, dass er noch zunimmt. Ein gewisser Optimismus zeigt sich vor allem in den Bereichen, in denen es entweder Unterstützung vonseiten des Bundes und der Länder gibt – wie etwa Schulen, Kinderbetreuung, Energie und Verwaltungsgebäude (energetische Sanierung) – oder die durch Gebühren finanziert werden, wie die Wasserver- und -entsorgung. Der scheinbare Widerspruch zwischen ungewissen bis negativen finanzwirtschaftlichen Perspektiven und der Hoffnung, den Investitionsstau wenigstens etwas mildern zu können, lässt sich teilweise auflösen. Aufgrund höherer Einnahmen und gesetzlicher Vorgaben kann und muss wieder mehr investiert werden. Die grundlegend schwierige Haushaltslage vieler Städte wird sich dadurch aber auf mittlere Sicht erst einmal nicht verbessern – sieht man von dem damit verbundenen Zuwachs an Sachvermögen ab. Die erhofften positiven Effekte treten im Erfolgsfall jedoch langfristig ein.

## **6 Überwiegend Verbesserung der Kreditbedingungen, Zinsänderungsrisiken zu beobachten**

Zur Hoffnung, den Investitionsrückstand zumindest teilweise abbauen zu können, kommt die gute Lage am Kreditmarkt mit einem weiteren Rückgang der Kreditzinsen hinzu. Dies entlastet die Kommunen bei ihrem Schuldendienst und erhöht dadurch die Spielräume für Investitionen – wenn auch nur marginal. Dass die Einschätzungen insbesondere größerer Städte in Bundesländern mit überdurchschnittlich hohen kommunalen Kassenkreditbeständen bei einigen Aspekten (z. B. Anzahl der Kreditanbieter oder Kreditlinien für Investitionskredite) eine leichte Verschlechterung der Kreditbedingungen erkennen lassen, ändert nichts daran, dass die Gesamteinschätzung der Kommunen zur aktuellen Lage am Kommunalkreditmarkt positiv ist. Allerdings ist auch den meisten Kommunen bewusst, dass die derzeit historisch niedrigen Zinsen wieder ansteigen werden. Da die Gemeinden und Landkreise voraussichtlich

auch in den nächsten Jahren die Schuldenberge nur wenig abbauen können, können sich im Hinblick auf dann fällige Prolongationen erhebliche zusätzliche Zinsbelastungen ergeben.