

»» Kommunen nehmen schlechtere Finanzlage und höheren Investitionsrückstand wahr

Mai 2024

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 2024 zeigt eine deutliche Eintrübung der Stimmung in den Kämmergeien. Die Bewertungen der aktuellen und künftigen Finanzlage sind zunehmend pessimistisch. Insbesondere die steigenden Ausgaben bei den Sozial-, Personal- und Sachkosten sind langfristige Herausforderung für die Kommunalhaushalte und verringern die kommunalen Investitionsspielräume.

Obwohl die Investitionen im vergangenen Jahr noch einmal leicht stiegen, reichte dieses Wachstum nicht aus, um die Bedarfs- und Preissteigerungen auszugleichen. In der Folge steigt der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen weiter.

Die Planung, Umsetzung und Finanzierung kommunaler Investitionen wird durch verschiedene monetäre und nicht-monetäre Investitionshemmnisse erschwert. Langfristig höhere Investitionen erfordern einen Abbau dieser Hürden, z. B. durch schlankere Vergabeprozesse, flexiblere Bauvorschriften und eine breitere Finanzierungsbasis für kommunale Investitionen.

Einschätzungen zur Finanzlage haben sich nochmals eingetrübt

Mit einem Finanzierungsdefizit von -6,8 Mrd. EUR verzeichnet die Kassenstatistik für das Jahr 2023 zum ersten Mal seit 2011 wieder ein negatives Jahresergebnis für die deutschen Kommunen. Anders als in den Jahren zuvor konnten die Kommunen weder besondere finanzielle Unterstützungen von Bund und Ländern noch überraschende Steuermehreinnahmen verbuchen, sodass die Mehreinnahmen nicht ausreichten, um die in allen Bereichen steigenden Ausgaben zu kompensieren. Die kommunalen Einnahmen stiegen zwar im Vergleich zum Vorjahr um insgesamt 9 %. Dem gegenüber legten die Ausgaben jedoch um 12 % zu, wobei die Sachinvestitionen wie auch der laufende Sachaufwand aufgrund gestiegener Preise höhere Wachstumsraten von rund 16 % aufwiesen. Die Sozial- und die Personalausgaben sind um knapp 12 % gewachsen und werden aufgrund ihrer dauerhaften Natur die kommunalen Haushalte noch für lange Zeit beanspruchen.

Diese Entwicklungen spiegeln sich in den Einschätzungen der Kämmergeien wider, die für das KfW-Kommunalpanel 2024 vom Deutschen Institut für Urbanistik im Zeitraum von September bis November 2023 befragt wurden. Die aktuelle Finanzlage wird nur noch von unter 20 % der Kommunen als positiv bewertet, wohingegen nahezu 60 % ihre Finanzlage als negativ einschätzen.

Dies gilt umso mehr für den Ausblick auf die künftige Finanzlage in fünf Jahren. Hier äußern sich mittlerweile rund 90 % der Kommunen pessimistisch, während nur noch 2 % eine positive Erwartung haben.

Investitionsplanungen halten mit den steigenden Preisen nicht Schritt

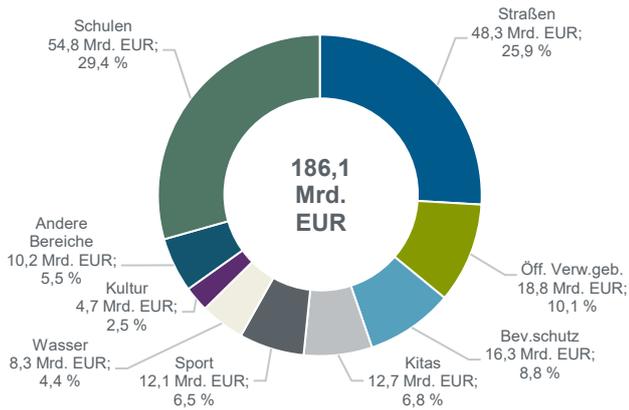
Die Sorge ist, dass diese schlechten Erwartungen der Kämmergeien über kurz oder lang Einfluss auf die Haushaltsplanungen haben werden und beispielsweise zu niedrigeren Investitionen führen. Für das aktuelle Jahr 2024 rechnen die Kommunen aber mit Gesamtinvestitionen von 45,0 Mrd. EUR in ihren Kernhaushalten. Wichtigste Investitionsschwerpunkte bleiben mit rund 12,9 Mrd. EUR die Schulen gefolgt von circa 10,8 Mrd. EUR für die Straßen. Mit Abstand folgen die Kinderbetreuung sowie der Brand- und Katastrophenschutz mit jeweils 3,9 Mrd. EUR. Für die öffentlichen Verwaltungsgebäude werden nur etwas mehr als 3,1 Mrd. EUR eingeplant. Insgesamt haben die Investitionsplanungen um 4,1 % zum Vorjahr zugelegt, gleichen damit aber die Preissteigerungen im Bau-sektor nicht aus.

Investitionsrückstand steigt inflationsbedingt stärker als in den Vorjahren

Steigende Preise und weiter zunehmende Anforderungen an die kommunale Infrastruktur führen in der bundesweiten Hochrechnung zu einem Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands der Kommunen auf 186,1 Mrd. EUR (Grafik 1). Das entspricht 20,5 Mrd. EUR bzw. 12,4 % mehr als im Vorjahr und wird im Wesentlichen durch die Investitionsbereiche Straßen (+9,7 Mrd. EUR auf 48,3 Mrd. EUR), Schulen (+7,3 Mrd. EUR auf 54,8 Mrd. EUR) sowie Brand- und Katastrophenschutz (+4,0 Mrd. EUR auf 16,3 Mrd. EUR) getrieben. In den anderen Bereichen kommt es nur zu kleineren Veränderungen. Weitere größere Blöcke des Investitionsrückstands stellen die Verwaltungsgebäude mit 18,8 Mrd. EUR, die Kitas mit 12,7 Mrd. und die Sportstätten mit 12,1 Mrd. EUR dar.

Hinsichtlich der Entwicklung des Investitionsrückstands für die nächsten Jahre erwarten 33 % der Kommunen einen Abbau, ebenso viele eine Zunahme. Je nach Investitionsbereich fallen diese Erwartungen jedoch deutlich auseinander. Relativ optimistisch sind die Kämmergeien mit Blick auf Schulen, bei denen 42 % einen Abbau und 28 % einen Anstieg erwarten, vergleichbar zu den Kitas, wo 40 % von einem Rückgang und 24 % von einer Zunahme ausgehen. Ein anderes Bild zeigt sich hingegen bei den Straßen. Hier erwarten 53 % der befragten Kämmergeien einen weiteren Anstieg des Investitionsrückstands, nur 20 % gehen von einem Abbau aus.

Grafik 1: Wahrgenommener Investitionsrückstand



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu von September bis November 2023

Investitionshemmnisse erschweren eine Ausweitung der kommunalen Investitionstätigkeit

Seit vielen Jahren zeigt sich, dass nur rund Zweidrittel der geplanten Investitionen im veranschlagten Zeitraum umgesetzt werden können. Verschiedene Hemmnisse stehen einer Steigerung der kommunalen Investitionstätigkeit bzw. einer schnelleren Realisierung im Wege.

Die Hemmnisse wirken dabei sehr unterschiedlich. So sorgen fehlende Finanzmittel (bei 55 % der Kommunen) oder unpassende Fördermittelangebote (43 %) vor allem dafür, dass Projekte gar nicht durchgeführt werden, in anderen Fällen hingegen nur in abgespekter Form (42 bzw. 28 %). Hingegen führen komplexe und zeitaufwändige Verfahren und Vorgaben in rund 60 % der Kommunen zu einer Verzögerung von mehr als einem Jahr. Auch die Liefer- und Kapazitätsengpässe der Bauwirtschaft führen bei über 60 % zu einer Verzögerung und in rund der Hälfte der Kommunen auch zu einer Verteuerung von mehr als 25 % gegenüber den ursprünglich angesetzten Kosten. Personalmangel in der Bauverwaltung wiederum führt in 56 % der betroffenen Kommunen zu deutlichen Verzögerungen und in fast 30 % der Fälle sogar dazu, dass Projekte gar nicht durchgeführt werden.

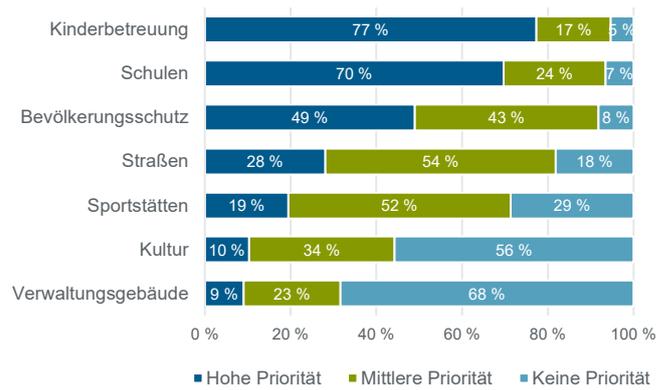
Die Vielzahl an Hemmnissen erfordert verschiedene Lösungsansätze, beispielsweise Vereinfachungen der Vorschriften und Abbau der Bürokratie, eine Stärkung der Verwaltungskapazitäten, insbesondere durch die Digitalisierung von Prozessen, aber auch eine verbesserte finanzielle Basis für kommunale Investitionen.

Finanzierungsumfeld hat sich verschlechtert

Wie die Kommunen ihre Investitionen finanzieren, hat sich im Vergleich zum Vorjahr kaum verändert. Die liquiden Mittel aus dem Vorjahr machen 23 % des Finanzierungsmixes aus. Die allgemeinen Deckungsmittel aus Steuern und Schlüsselzuweisungen kommen auf 17 %, weitere 10 % entfallen auf Investitionszuweisungen. Damit machen Eigenmittel rund die Hälfte im Finanzierungsmix aus, während sich die andere Hälfte weitgehend aus Fördermitteln (22 %) sowie Kommunalkrediten (24 %) zusammensetzt.

Angesichts der sich verengenden Haushaltsspielräume erwarten 56 % der Kommunen eine steigende Bedeutung der Kreditfinanzierung. Bei allen anderen Instrumenten wird eher eine Abnahme oder ein unveränderter Anteil erwartet.

Grafik 2: Kommunale Investitionsprioritäten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu von September bis November 2023

Die wachsende Bedeutung von Investitionskrediten fällt in einen Zeitraum deutlich gestiegener Zinsen. Rund 40 % der Kommunen, die einen Kredit in Anspruch genommen haben, empfanden die Konditionen der Kreditaufnahme im vergangenen Jahr als eher oder sehr schlecht; hingegen nur 25 % als gut oder sehr gut. Mit Blick auf das kommende Jahr gehen 73 % der Kommunen, die eine Kreditaufnahme planen, von einer weiteren Verschlechterung aus. Nur 4 % dieser Kommunen erwarten eine leichte Verbesserung. Diese Werte sind zwar etwas besser als im Vorjahr, als 87 % eine Verschlechterung und 2 % eine Verbesserung erwartete; dennoch bleibt der überwiegende Teil der Kommunen mit Blick auf die Kreditkonditionen pessimistisch.

Verwaltungsgebäude sind häufig modernisierungsbedürftig, haben jedoch wenig kommunalpolitische Priorität

Als Investitionsbereiche mit der höchsten politischen Priorität sehen die Kämmerer die Kitas (77 %) und die Schulen (70 %). Dem gegenüber sehen das nur 9 % bei den Verwaltungsgebäuden so, umgekehrt 23 % eine niedrige und 68 % gar keine Priorität (Grafik 2). Und dies, obwohl die Verwaltungsgebäude den drittgrößten Block im Investitionsrückstand ausmachen und daher als Sonderthema im KfW-Kommunalpanel 2024 tiefergehend behandelt werden.

Denn ein zeitgemäßer Zustand der Verwaltungsgebäude erscheint aus verschiedenen Gründen erforderlich: so sehen zum Beispiel 81 % der Kommunen einen Zusammenhang vom Zustand der Gebäude und dem Eindruck, den Bürgerinnen und Bürger vom Staat haben. Das heißt im Umkehrschluss, dass ein schlechter Zustand der Rathäuser und Co. das Bild der Kommunen und des Staates insgesamt in Mitleidenschaft ziehen kann. Ein Grund mehr, die kommunalen Investitionen auf eine stärkere Basis zu stellen.

Zum KfW-Kommunalpanel

Das KfW-Kommunalpanel beruht auf einer jährlichen Befragung der Kämmerer in Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen. Die bundesweit repräsentative Umfrage wird vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt und von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt.

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