



KfW Research

»»» KfW-Kommunalpanel 2019

Impressum

Herausgeber
KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0
Telefax 069 7431-2944
www.kfw.de

Endredaktion
KfW Bankengruppe
Abteilung Volkswirtschaft
Dr. Stephan Brand
Dr. Johannes Steinbrecher
E-Mail: research@kfw.de

Inhaltliche Bearbeitung
Deutsches Institut für Urbanistik

Autoren:
Elisabeth Krone
Dr. Henrik Scheller

unter Mitarbeit von
Cansu Cankayali

ISSN 2191-4826

Copyright Titelbild
Quelle: Getty Images / Fotograf Westend61

Frankfurt am Main, Juni 2019

Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Zum KfW-Kommunalpanel 2019	3
2. Aktuelle und erwartete Finanzlage	5
2.1. Positive Einschätzung der aktuellen Finanzlage	5
2.2. Eingetrübter Ausblick auf die erwartete Finanzlage	6
2.3. Haushaltsausgleich und Haushaltssicherung vor allem für größere Städte ein Problem	6
2.4. Kommunale Verschuldung sinkt, bleibt aber regional unterschiedlich verteilt	7
3. Investitionen und Investitionsrückstand	9
3.1. Geplante Investitionen erneut gestiegen, aber nur zum Teil umgesetzt	9
3.2. Wahrgenommener Investitionsrückstand geht zurück	10
3.3. Unterschiedliche Dringlichkeit der Investitionsrückstände	11
3.4. Disparate Erwartungen für die Entwicklung des Investitionsrückstands	13
3.5. Laufende Unterhaltung hat Einfluss auf den Investitionsrückstand	13
4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen	15
4.1. Nutzung der Finanzierungsinstrumente variiert zwischen Kommunaltypen	16
4.2. Bedeutung von Fördermitteln und Kommunalkrediten nimmt perspektivisch zu	16
4.3. Finanzierungsbedingungen sind in den meisten Kommunen weiterhin gut	17
4.4. Leicht pessimistischer Ausblick auf die Kreditmärkte	17
5. Einschätzungen der Kämmergeien zum Investitionsrückstand	19
5.1. Verfügbarkeit von Finanzmitteln wichtigster Faktor für die Entwicklung des Investitionsrückstands	19
5.2. Fachliche und administrative Herausforderungen beim Abbau des Investitionsrückstands	20
5.3. Hilfreiche Maßnahmen zur Reduktion des Investitionsrückstands	21
6. Fazit und Ausblick	23
Literatur	25
Anhang: Methoden	27

Abbildungen

Grafik 1:	Beurteilung der Gesamtfinanzsituation	5
Grafik 2:	Entwicklung der Finanzsituation	6
Grafik 3:	Anteil der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept	7
Grafik 4:	Kommunale Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich im Kernhaushalt	7
Grafik 5:	Geplante und tatsächlich verausgabte Investitionen	10
Grafik 6:	Wahrgenommener Investitionsrückstand in den Kommunen 2018	11
Grafik 7:	Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands in ausgewählten Bereichen	13
Grafik 8:	Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen	15
Grafik 9:	Erwartungen der Bedeutung einzelner Instrumente bei der Finanzierung von Investitionen	16
Grafik 10:	Bedingungen der Kreditaufnahme	17
Grafik 11:	Erwartete Bedingungen der Kreditaufnahme	17
Grafik 12:	Einflüsse auf den Investitionsrückstand	19
Grafik 13:	Herausforderungen beim Abbau des Investitionsrückstands	20
Grafik 14:	Hilfreiche Maßnahmen zum Abbau des Investitionsrückstands	22

Zusammenfassung

Das Befragungsjahr 2018 war für die meisten Kommunen von einer guten Haushaltslage bestimmt. Dies spiegelt sich auch in der Einschätzung der befragten Kämmergeien wider: 36 % bewerten ihre finanzielle Situation als „gut“ oder „sehr gut“. Ebenfalls 31 % schätzen ihre Finanzlage als „befriedigend“ und weitere 16 % zumindest noch als „ausreichend“ ein. Als „mangelhaft“ bezeichnen hingegen nur 17 % der Kommunen ihre Finanzlage. Jedoch sollten die Haushaltsüberschüsse in vielen Kommunen und eine mehrheitlich gute Finanzlage nicht über die weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen einzelnen Kommunen hinwegtäuschen. Auch wenn die Zahl gesunken ist, konnten 21 % der Kommunen ihre Haushalte im Jahr 2018 nicht ausgleichen. Hierunter befinden sich auffallend viele Großstädte. In der Summe lebt damit rund ein Viertel der Bevölkerung Deutschlands in einer Kommune, die nur unter Haushaltssicherungsmaßnahmen wirtschaften kann.

Die in vielen Kommunen erfreuliche Finanzlage sowie die diversen Förderprogramme haben zu einer weiteren Zunahme der Investitionstätigkeit geführt. Die geplanten Investitionsausgaben 2018 stiegen laut Angaben der Kämmergeien auf 34,7 Mrd. EUR und werden im Jahr 2019 auf (prognostizierte) 35,8 Mrd. EUR anwachsen. Investitionsschwerpunkte bleiben vor allem die Straßen mit rd. 25 % der gesamten Investitionen sowie die Schulen mit rd. 21 %. In den Angaben der Kämmergeien zeigt sich aber auch, dass nicht alle Investitionsausgaben wie geplant realisiert werden können. Tatsächlich liegen die voraussichtlich verausgabten Investitionen im Jahr 2018 um rund ein Drittel niedriger als die geplanten Investitionen. Verschiedene Gründe können diese Diskrepanz erklären. Aus den Rückmeldungen der Kommunen werden vor allem die Kapazitätsengpässe in der Verwaltung und der Bauwirtschaft genannt.

Obwohl sich nicht alle Investitionsprojekte innerhalb des Haushaltsjahres realisieren lassen, so sind doch viele Vorhaben zumindest geplant oder bereits begonnen worden, sodass die befragten Kämmergeien ihren ungedeckten Investitionsbedarf optimistischer bewerten. Dadurch sinkt der wahrgenommene Investitionsrückstand in der Summe auf 138,4 Mrd. EUR und erreicht in etwa wieder das Niveau des Jahres 2015. Weiterhin sind die größten Investitionsrückstände in den Bereichen Schule mit 42,8 Mrd. EUR, Straßen mit 36,1 Mrd. EUR sowie den Verwaltungsgebäuden mit 14,0 Mrd. EUR zu verzeichnen. Prominente Themen

wie beispielsweise Wohnen äußern sich in einer prozentualen Zunahme, erreichen in absoluten Zahlen jedoch nicht die Größenordnungen vieler anderer Bereiche. Dies ist auch den Unterschieden zwischen den Kommunen geschuldet, da der Investitionsrückstand zwischen den Regionen oder den Einwohnergrößenklassen divergieren kann. Ursache dafür können zum Beispiel unterschiedliche Auslagerungsgrade sein. Die diesjährige Befragung zeigt nämlich auch, dass viele Aufgabenbereiche nicht in der Kernverwaltung der Kommunen wahrgenommen werden, sondern z. B. in kommunale oder privatwirtschaftliche Unternehmen ausgelagert wurden.

Wenig Veränderung zeigt sich in der kommunalen Investitionsfinanzierung. Den größten Anteil ihres Investitionsvolumens finanzieren die Städte, Gemeinden und Landkreise mit 41 % über die Allgemeinen Deckungsmittel. Trotz der vielerorts steigenden Steuereinnahmen und KFA-Schlüsselzuweisungen hat sich dieser Anteil im Vergleich zum Vorjahr verringert. Die zweckgebundenen Investitionszuweisungen machen 11 % aus. Ein Anstieg ist bei den Fördermitteln zu verzeichnen, über die nun mehr als ein Viertel (27 %) des Investitionsvolumens finanziert wird. An Bedeutung zugenommen hat auch die Fremdkapitalfinanzierung: Der Anteil des Kommunalkredits ist auf 18 % gestiegen. Die restlichen rd. 3 % entfallen auf sonstige Instrumente, darunter Schuldscheindarlehen und Anleihen, die allenfalls für größere Städte eine Relevanz besitzen. Die Mehrzahl der Kommunen berichtet von auskömmlichen Kreditkonditionen. Dies dürfte dazu beitragen, dass die Kämmergeien für die nächsten Jahre wieder von einem steigenden Anteil des Kommunalkredits an ihrer Investitionsfinanzierung ausgehen. Auch im Hinblick auf die vielen Förderprogramme, die in den letzten Jahren aufgelegt wurden, ist es nicht verwunderlich, dass die Kommunen einen Bedeutungszuwachs dieser Finanzierungsmittel erwarten.

Im aktuellen KfW-Kommunalpanel deutet sich ein Wendepunkt an: Waren die Erwartungen zur zukünftigen Entwicklung der Finanzsituation in den Vorjahren stets besser als bei den jeweils vorangegangenen Befragungen, ist in diesem Jahr ein deutlicher „Stimmungsknick“ zu erkennen. Vor diesem Hintergrund bleibt spannend, ob sich die Erwartungen der Mehrheit der Kommunen bewahrheiten werden, die trotz der gestiegenen konjunkturellen Risiken für die meisten Aufgabenbereiche von einem weiteren Abbau des Investitionsrückstands in den nächsten Jahren ausgehen.

1. Zum KfW-Kommunalpanel 2019

Das KfW-Kommunalpanel gibt inzwischen seit zehn Jahren Auskunft über die finanz- und investitionspolitische Situation der Kommunen. Das Wissen um den Zustand des öffentlichen Kapitalstocks von Landkreisen, Städten und Gemeinden – beispielsweise in Form von Straßen, Brücken oder Schulen – erfüllt zwei wichtige Funktionen: Zum einen wird mit der Offenlegung von Investitionsschwerpunkten und Investitionsrückständen ein Beitrag zur Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit geleistet. Zum anderen stellt das Wissen um die Investitionstätigkeit und Finanzierungsbedingungen der Kommunen in Deutschland eine Voraussetzung für politische und administrative Planungsprozesse dar. Der adäquate Einsatz begrenzter Haushaltsmittel kann eigentlich nur gelingen, wenn Kenntnisse über die mittel- und langfristig unabwendbaren Bedarfe aufgebaut und kontinuierlich gepflegt werden. Dies gilt umso mehr, da viele Infrastrukturen der öffentlichen Hand vor einer tief greifenden transformativen Neuausrichtung stehen, wie die Schlagworte Verkehrs- oder Energiewende beispielhaft verdeutlichen. Nicht ohne Grund wird darum aus Wissenschaft und Politik der Ruf wieder lauter, die kommunalen Investitionen strukturell und dauerhaft stärker zu forcieren.¹

Die vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) seit 2009 im Auftrag der KfW Bankengruppe durchgeführte Studie basiert auf einer jährlichen Befragung der Kämmereien von Landkreisen, Städten und Gemeinden mit mindestens 2.000 Einwohnern. Hatte das KfW-Kommunalpanel in den Anfangsjahren noch das Ziel, den Investitionsrückstand in seiner Höhe genauer zu beziffern, fokussieren die Analysen mittlerweile verstärkt die Ursachen, Wechselwirkungen und regionalen Ausprägungen kommunaler Investitionsdefizite. Im Vordergrund steht somit weniger die Frage, ob überhaupt Investitionsrückstände bestehen, sondern vielmehr wo welche Rückstände vorliegen sowie wie sich Investitionshemmnisse politisch gezielter adressieren lassen.

Dabei zeigt sich, dass die Befragungsergebnisse eine wertvolle Ergänzung zur amtlichen Statistik darstellen.² Denn der Befund einer unzureichenden Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand, der sich bereits aus den Daten der amtlichen Statistik herauslesen lässt, wird auch durch verschiedene Experteneinschätzungen un-

terstützt.³ Gleichzeitig erlaubt die Auswertung von Befragungsergebnissen aber auch, strukturelle Unterschiede hinter dem Aggregat besser zu verstehen und Rückschlüsse auf konkrete Investitionsbedarfe bzw. -defizite zu ziehen.

Dieses Anliegen wird auch mit dem KfW-Kommunalpanel 2019 weiter verfolgt. Der Fragebogen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden, Vertretern von Kommunen und dem wissenschaftlichen Beirat des KfW-Kommunalpanels abgestimmt. Ein Großteil der Vorjahresfragen wurde übernommen, um den Panelcharakter zu bewahren. Der Erhebung von Einschätzungen der Kämmereien liegt eine Methodik zur Ermittlung kommunaler Investitionsbedarfe zu Grunde, die 2008 in einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik grundlegend entwickelt und in den Folgejahren stetig angepasst wurde.⁴ Auch in diesem Jahr werden die Umfrageergebnisse in Bezug zu den Daten der amtlichen Finanzstatistik sowie den Ergebnissen früherer Befragungen gesetzt.

Ausgangspunkt des KfW-Kommunalpanels 2019 bildet eine Analyse zur allgemeinen Finanzsituation der Kommunen, die sich insgesamt solide darstellt. Vor diesem Hintergrund werden die aktuellen Investitionsplanungen sowie die Angaben zu den Investitionsrückständen in einzelnen kommunalen Aufgabenbereichen näher beleuchtet. Auf Grundlage der Antworten aus den Kämmereien kann diesmal vertiefend darauf eingegangen werden, ob eine Aufgabe innerhalb der Kernverwaltung oder ausgelagert wahrgenommen wird. Deutlich wird zudem, dass nicht alle Investitionen wie geplant innerhalb des Haushaltsjahrs umgesetzt werden können. Die kommunale Investitionsfähigkeit ist somit auch, aber nicht nur eine Frage der Finanzen. Anstelle eines Schwerpunktthemas wurden die Kommunen in diesem Jahr deshalb um kurze Einschätzungen zu den drängendsten investitionspolitischen Herausforderungen, den Einflussfaktoren, die den Investitionsrückstand verändert haben sowie hilfreichen Maßnahmen zum Abbau des Investitionsrückstands gebeten.

¹ Vgl. bspw. Spiegel (2019) oder ZDF (2019).

² Vgl. Brand, S. u. J. Steinbrecher (2019b).

³ Vgl. Gornig, M. (2019) oder Hüther, M. (2019), S. 16.

⁴ Vgl. Reidenbach, M. et al. (2008). Zur aktuellen Methodik siehe die Angaben im Methodenanhang.

2. Aktuelle und erwartete Finanzlage

Die Kommunen erzielten 2018 einen Finanzierungsüberschuss von 9,8 Mrd. EUR.

Die aktuelle Finanzlage wird positiver eingeschätzt als in den vergangenen Jahren.

Die Einschätzung der zukünftigen Finanzsituation trübt sich hingegen ein.

Etwa ein Viertel der Bevölkerung lebt in Kommunen, die unter Haushaltsaufsicht stehen.

Die aktuelle Finanzsituation der Städte, Gemeinden und Landkreise stellt sich im Aggregat weiterhin positiv dar. Im vierten Jahr in Folge hat die kommunale Ebene im Jahr 2018 einen Einnahmenüberschuss erzielt. Dieser fiel mit 9,8 Mrd. EUR (Kern- und Extrahaushalte) bzw. 8,7 Mrd. EUR (nur Kernhaushalte) zwar etwas geringer als im Vorjahr aus, ist aber trotzdem einer der höchsten Überschüsse der vergangenen Jahrzehnte.⁵

Die Kommunen profitieren hierbei von der anhaltend guten gesamtwirtschaftlichen Lage, in der die Einnahmen stärker als die Ausgaben steigen. Beispielsweise begünstigt die gute Auftragslage der Unternehmen hohe Gewerbesteuererträge in den kommunalen Haushalten. Der hohe Beschäftigungsgrad sorgt auf der anderen Seite für eine gewisse Entlastung bei den Ausgaben für die soziale Sicherung. Allerdings profitieren auch in der gegenwärtigen Situation nicht alle Kommunen gleichermaßen von der positiven Gesamtsituation. Vielmehr zeigt sich weiterhin ein heterogenes Bild zwischen den Kommunen, dem die Politik auf Bundesebene unter anderem im Rahmen der Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse" begegnen möchte.⁶

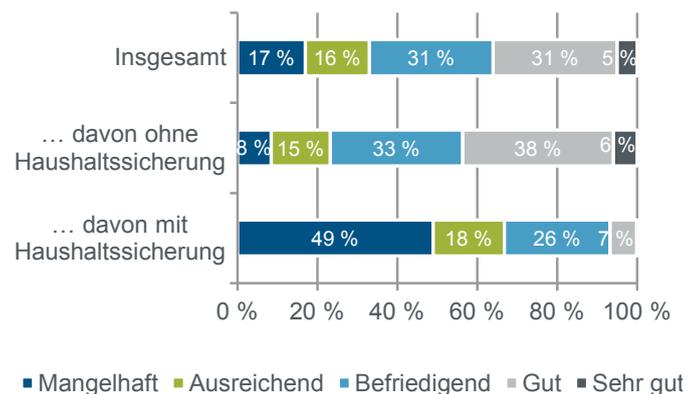
Am aktuellen Rand zeichnet sich allerdings eine Konjunktüreintrübung ab. Verschiedene Institutionen haben bereits ihre zu Beginn des Jahres 2018 noch sehr positiven Konjunkturprognosen nach unten revidiert.⁷ Folglich prognostiziert die aktuelle Steuerschätzung geringere Mehreinnahmen, auch für die kommunalen Haus-

halte.⁸ Für die Entwicklung der kommunalen Finanzen ist zudem ungewiss, welche Auswirkungen mit dem Wirksamwerden der Schuldenbremse verbunden sein werden, die ab dem Jahr 2020 die Nettoneuverschuldung der Länder verbietet und mittelbare Folgewirkungen auf die Kommunen entfalten könnte.⁹

2.1. Positive Einschätzung der aktuellen Finanzlage

Das bislang gute gesamtwirtschaftliche Umfeld spiegelt sich auch in den Einschätzungen der Finanzverantwortlichen von Städten, Gemeinden und Landkreisen im KfW-Kommunalpanel 2019 wider. So schätzen diese die aktuelle Finanzlage ihrer Kommunen zu über einem Drittel (36 %) als entweder "gut" oder "sehr gut" ein. Weitere 31 % bezeichnen sie als "befriedigend", lediglich 16 % als "ausreichend" und 17 % als "mangelhaft" (Grafik 1).

Grafik 1: Beurteilung der Gesamtfinanzsituation



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

Städte mit mindestens 50.000 Einwohnern äußern sich hierbei zumeist pessimistischer als die Befragten kleinerer Städte und Gemeinden oder der Landkreise. Wenig überraschend ist zudem, dass die Einschätzung bei dem Fünftel der Kommunen, das sich aktuell in der Haushaltssicherung befindet, deutlich schlechter ausfällt, als bei den Kommunen, die kein Haushaltssicherungskonzept benötigen. Unter diesen Kommunen bewerten 49 % ihre Finanzlage als „mangelhaft“.

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2019b).

⁶ Mit den kommunalen Altschulden sowie Raumordnungsfragen beschäftigen sich zwei der sechs Facharbeitsgruppen der Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse". Ergebnisse werden für Mitte des Jahres erwartet. Vgl. BMI (o. J.).

⁷ Vgl. bspw. Borger, K. (2018).

⁸ Vgl. BMF (2019).

⁹ Der in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG formulierte Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts ohne Nettokreditaufnahme gilt lediglich für (Bundes- und) Länderhaushalte und schließt Gemeinden nicht direkt ein. Vgl. Deutscher Bundestag (2009), S. 10f. Welche Auswirkungen eine strengere Kontrolle der Schulden der Länder auf die nachgeordnete föderale Ebene der Kommunen hat, bleibt jedoch abzuwarten, vgl. bspw. Lenk, T. et al. (2012).

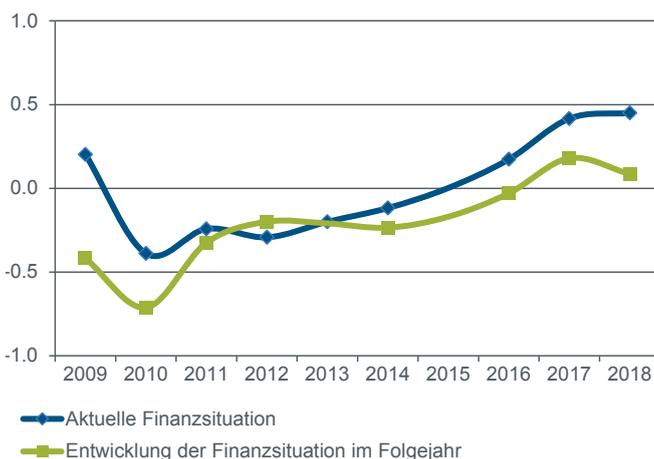
starke Kommunen und solche, die einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen, schätzten die aktuelle Situation hingegen positiver ein, denn nur 8 % der Kommunen ohne Haushaltssicherung bezeichnen ihre aktuelle Finanzlage als „mangelhaft“.

Rückblickend auf die vergangenen 10 Jahre sieht immerhin jede zweite Kommune eine "durchgängig positive" (6 %) oder "tendenziell eher positive" (43 %) Entwicklung. Als „weit gehend konstant“ sehen 22 % die Situation, weitere 6 % als "uneinheitlich" an, während etwas mehr als ein Fünftel angeben, die Situation habe sich für sie seit dem Jahr 2008 verschlechtert.

2.2. Eingetrübter Ausblick auf die erwartete Finanzlage

Mit Blick auf das aktuelle Haushaltsjahr geht jede zweite Kommune davon aus, dass sich die finanzielle Situation auch 2019 konstant darstellt. Weiter in die Zukunft geschaut erwarten immerhin 41 % eine "weit gehend konstante" Entwicklung in den nächsten fünf Jahren. Nur rund 12 % der Kommunen gehen von einer Verbesserung der Situation aus, 42 % hingegen von einer Verschlechterung. Dass die Kommunen insgesamt eher eine Verschlechterung als eine Verbesserung erwarten, ist wenig überraschend – schließlich bleibt, ausgehend von der aktuell als überdurchschnittlich positiv eingeschätzten Situation, für die meisten Kommunen nur wenig Verbesserungspotenzial.

Grafik 2: Entwicklung der Finanzsituation



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

Aggregiert man die Ergebnisse der bisherigen Befragungsjahre zu einem „Stimmungsindex“ wird deutlich, dass die Kommunen die derzeitige Finanzsituation in der aktuellen Umfrage zum KfW-Kommunalpanel 2019 so positiv einschätzen wie nie zuvor (Grafik 2).¹⁰ Gleichzeitig wird mit der rückläufigen Erwartung für das laufende Haushaltsjahr aber auch ersichtlich, dass die Kammereien die Finanzlage 2019 mit leichter Tendenz zwar weiterhin als überdurchschnittlich gut bezeichnen, im Vergleich zum Vorjahr jedoch weniger optimistisch in die Zukunft blicken. Zum ersten Mal seit 2010 sind die Erwartungen damit sichtbar pessimistischer als noch im jeweiligen Vorjahr. Der Stimmungsindex deutet somit einen Wendepunkt für die kommunale Finanzlage an.

2.3. Haushaltsausgleich und Haushaltssicherung vor allem für größere Städte ein Problem

Die aktuell positive Finanzsituation der Städte, Gemeinden und Landkreise zeigt sich auch darin, dass 83 bzw. 82 % der Kommunen in den Jahren 2017 und 2018 aus eigener Kraft einen ausgeglichenen Haushalt aufstellen konnten. Unter den Landkreisen ist der Anteil mit 91 % besonders hoch, während er bei den kreisfreien Städten mit 72 % am geringsten ausfällt. Im Vergleich zu den vergangenen Jahren konnten deutlich mehr Kommunen ihren Haushalt ausgleichen; im Vergleich zum Jahr 2014 ist der Anteil sogar um 10 Prozentpunkte angestiegen.

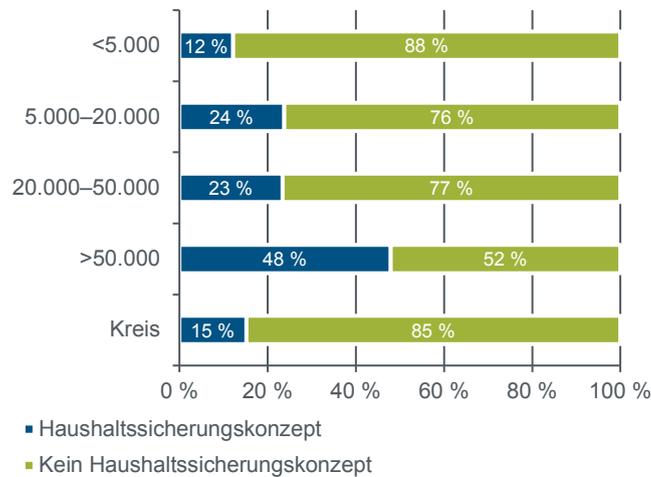
Jede fünfte Kommune unterlag in den Jahren 2017 und/oder 2018 jedoch der Kommunalaufsicht und arbeitete unter einem Haushaltssicherungskonzept. Insbesondere größere Städte sind davon betroffen (Grafik 3). Bezogen auf die Gesamtbevölkerung bedeutet dies, dass knapp ein Viertel der deutschen Bevölkerung in einer Kommune lebt, die aktuell unter einem Haushaltssicherungskonzept arbeitet. Was ursprünglich als eine "Ausnahmesituation"¹¹ gedacht war, schränkt mithin die Bereitstellung von Leistungen und Infrastrukturen der kommunalen Daseinsvorsorge für einen nicht unerheblichen Anteil der gesamtdeutschen Bevölkerung ein.¹²

¹⁰ Den Indexwerten liegen die Fragen nach der aktuellen Finanzsituation und der Entwicklung der Finanzsituation im Folgejahr zu Grunde. Positive Einschätzungen wurden mit dem Wert 1,5 bzw. 1 gewichtet, die Note "befriedigend" sowie eine konstante Erwartung mit dem Wert 0, die Noten "ausreichend" und "mangelhaft" bzw. eine negative Erwartung mit -1 bzw. -1,5. Die sich ergebenden Werte wurden um den Mittelwert der Befragungen 2014 bis 2018 standardisiert, um die Unterschiede in den Skalen zu nivellieren.

¹¹ Vgl. Schneider, B. und M. Becker (2009), S. 146.

¹² Wie wichtig eine handlungsfähige kommunale Ebene ist, zeigt auch das Interesse und Vertrauen der Bevölkerung, vgl. bspw. Gehne, D. et al (2019).

Grafik 3: Anteil der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

2.4. Kommunale Verschuldung sinkt, bleibt aber regional unterschiedlich verteilt

In Anbetracht der guten wirtschaftlichen Situation konnten die Gemeinden und Gemeindeverbände 2018 auch ihre Verbindlichkeiten um 7 % weiter reduzieren. Die Verschuldung im Kernhaushalt sank dabei auf im Mittel 1.512 EUR je Einwohner. Im Saarland (3.360 EUR/Ew.), Rheinland-Pfalz (2.946 EUR/Ew.) und Nordrhein-Westfalen (2.644 EUR/Ew.) liegt die durchschnittliche kommunale Verschuldung weiter deutlich über dem Durchschnitt. In Hessen kommt 2018 ein Sondereffekt zum Tragen: Die kommunale Verschuldung ist hier im Vergleich zum Vorjahr um 30 % auf 1.829 EUR je Einwohner gesunken, da die sog. „Hessenkasse“ von den Kommunen Kassenkredite in Höhe von insgesamt 4,9 Mrd. EUR übernommen hat.¹³ Brandenburg, Sachsen und Baden-Württemberg sind die Bundesländer, deren Kommunen die geringste Verschuldung aufweisen (Grafik 4).

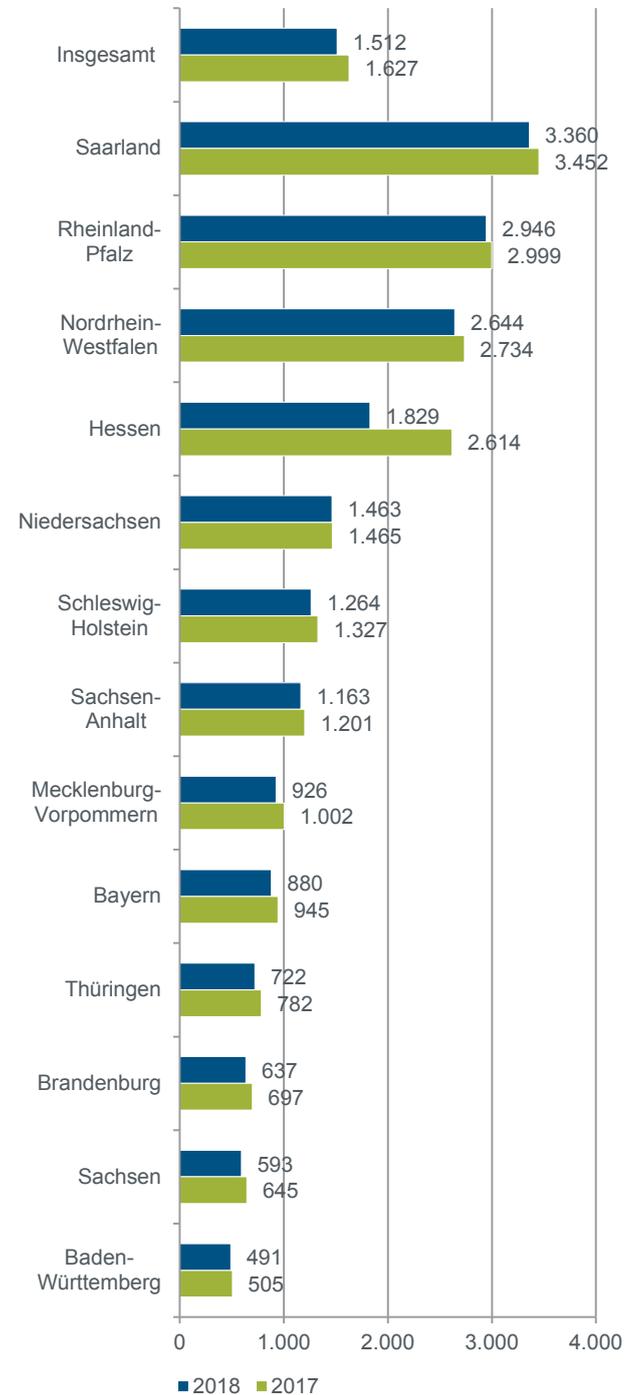
Positiv ist, dass der seit 2015 zu beobachtende, nahezu flächendeckende Rückgang der Kassenkredite anhält. Zum Jahresende 2018 wiesen die Kommunen "nur" noch einen Bestand von 35 Mrd. EUR an Kassenkrediten aus.¹⁴ Von den noch insgesamt 116 Mrd. EUR, mit denen Städte, Gemeinden und Landkreise in ihren Kernhaushalten beim nicht-öffentlichen Bereich verschuldet sind, entfallen nun 70 % auf

¹³ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2018). Da die Kredite im Rahmen der Hessenkasse von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) übernommen werden und die Förderbank in der amtlichen Schuldenstatistik nicht dem Staat zugeordnet wird, erscheinen die Schulden nun weder auf Kommunal- noch auf Landesebene. Vgl. Statistisches Bundesamt (2019a).

¹⁴ Zur Problematik der Kassenkredite, vgl. bspw. Brand, S. (2015).

Kredite und Wertpapierschulden sowie 30 % auf Kassenkredite.¹⁵

Grafik 4: Kommunale Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich im Kernhaushalt



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2019c).

3. Investitionen und Investitionsrückstand

Die geplanten Investitionen der Kommunen stiegen 2018 auf 34,7 Mrd. EUR und dürften auch 2019 weiter steigen.

Die geplanten Investitionsausgaben lassen sich jedoch nur zu zwei Drittel tatsächlich im jeweiligen Haushaltsjahr realisieren.

Dank geplanter und begonnener Investitionsprojekte geht der wahrgenommene Investitionsrückstand auf rd. 138 Mrd. EUR zurück.

Mit Blick auf die Investitionstätigkeit zeigt sich, dass sich das positive wirtschaftliche Umfeld auch auf die Investitionsplanungen der Kommunen belebend auswirkt. Laut der aktuellen Hochrechnung planen Städte, Gemeinden und Landkreise mit mindestens 2.000 Einwohnern im Jahr 2018 Investitionen in Höhe von 34,7 Mrd. EUR (Grafik 5).¹⁶ Von den geplanten Investitionen entfallen 25 % auf die kommunale Straßen und Verkehrsinfrastruktur, weitere 21 % auf Schulen, 8 % auf öffentliche Verwaltungsgebäude und jeweils 7 % auf Kinderbetreuung, Wasserver- und -entsorgung sowie den Brand- und Katastrophenschutz.

3.1. Geplante Investitionen erneut gestiegen, aber nur zum Teil umgesetzt

Für das Jahr 2019 wird sogar nochmals eine leichte Steigerung der Investitionen auf 35,8 Mrd. EUR geplant. Der Anstieg des Investitionsvolumens wird sich also aller Voraussicht nach fortsetzen. Fraglich ist hier allerdings, inwiefern das Ausgabenwachstum reinen Preiseffekten geschuldet ist und ob im nächsten Jahr auch tatsächlich alle geplanten Investitionen umgesetzt werden können.¹⁷ Denn ein Blick auf die Ergebnisse verdeutlicht auch, dass die Kommunen ihre im Jahr 2018 in die Haushaltsplanung eingestellten Investitionen zu einem erheblichen Teil nicht umsetzen konnten.

Im Rahmen des diesjährigen KfW-Kommunalpanels wurde erstmals sowohl nach den im Haushaltsplan veranschlagten als auch nach den voraussichtlich ver-

ausgabten Investitionen der Kommunen differenziert.¹⁸ Nicht immer lassen sich Investitionsvorhaben im geplanten Zeitraum umsetzen, sodass es im Haushalt zu Verschiebungen kommen kann. Mit der eingeführten Unterscheidung lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich verausgabten Investitionen nachvollziehen, die ein Hinweis auf Investitionshemmnisse sein können.¹⁹ Hier zeigen sich für das Jahr 2018 tatsächlich deutliche Diskrepanzen: In der Summe gehen die Kämmereien von Auszahlungen von rd. 22,6 Mrd. EUR für investive Maßnahmen aus, fast ein Drittel weniger als ursprünglich eingeplant (Grafik 5). Die überwiegende Mehrheit der Städte, Gemeinden und Landkreise (83 %) meldete zurück, im Jahr 2018 nicht alle geplanten Zahlungen für Investitionsvorhaben auch ausführen zu können. Nur 12 % der Kommunen haben bei den tatsächlichen Investitionen den gleichen Wert angegeben wie bei den geplanten. Wenige Kommunen (4 %) gaben sogar höhere tatsächlich verausgabte Investitionen an.

Lassen sich Investitionen nicht im geplanten Jahr vollständig umsetzen, ist das zunächst nicht unbedingt problematisch. Die kommunale Investitionstätigkeit umfasst zu einem Großteil Projekte, die nicht auf ein einzelnes Haushaltsjahr ausgelegt sind, sondern über mehrere Jahre schrittweise umgesetzt werden. Verzögerungen oder Engpässe an projektrelevanten Stellen können dazu führen, dass Auszahlungen ins nächste Jahr verschoben werden müssen. In der Konsequenz liegen die geplanten Investitionen dann im betreffenden Jahr über den tatsächlich verausgabten Investitionen und im Folgejahr ggf. darunter, wenn die Planung nicht mehr angepasst werden kann. Kritisch wird es, wenn Investitionen wie eine Bugwelle immer weiter in die Zukunft geschoben werden und Investitionskapazitäten (finanzieller und personeller Art) in den Folgejahren beansprucht werden, die eigentlich für andere Investitionen benötigt werden. Diese Bugwelle bremst den „Tanker Kommune“ dann regelrecht aus.

Ein weiteres damit verbundenes Problem können die Folgekosten aufgeschobener Investitionen sein.²⁰

¹⁶ Laut Kassenstatistik wurden im Jahr 2018 Sachinvestitionen in Höhe von 27,6 Mrd. EUR in den kommunalen Kernhaushalten getätigt. Dies sind 13 % mehr als im Vorjahr. vgl. Statistisches Bundesamt 2019d. Die Diskrepanz zwischen den Werten lässt sich über den unterschiedlichen Erhebungszeitpunkt, den Umstand, dass nicht alle Investitionen innerhalb eines Jahres getätigt werden sowie Abweichungen bei der Abgrenzung des Investitionsbegriffs erklären.

¹⁷ Siehe zu steigenden Preisen und Kapazitätsengpässen am Bau bspw. Nitsche, S. (2018).

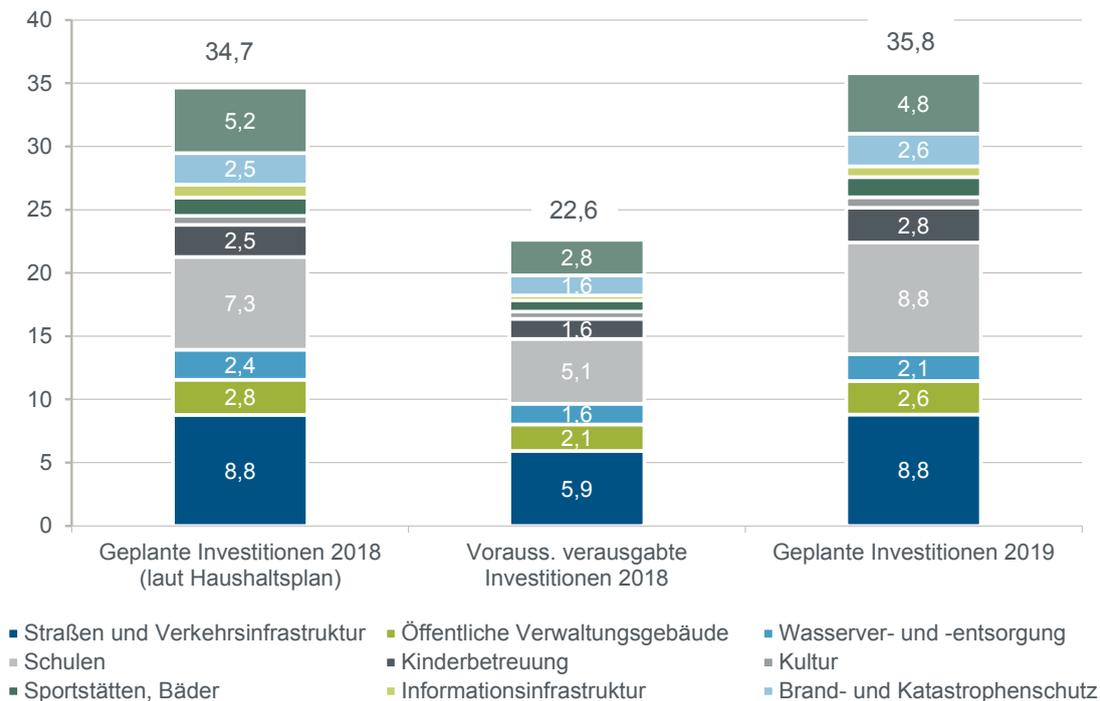
¹⁸ In den Vorjahren wurde nur nach dem Investitionsvolumen des aktuellen Jahres und den geplanten Investitionen des Folgejahres gefragt.

¹⁹ Rückmeldungen der Kommunen verdeutlichten, dass nicht abgeschlossene Investitionsvorhaben zu Haushaltsresten bzw. Übertragungen führen, die verzögernde Auswirkungen auf die ursprüngliche Planung haben. Zu den möglichen Gründen für Verzögerungen, vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2018b).

²⁰ Folgekosten können zum einen durch Nutzungseinschränkungen entstehen

Grafik 5: Geplante und tatsächlich verausgabte Investitionen

In Mrd. EUR



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

Problematisch wird es auch, wenn im Haushalt eingestellte, aber noch nicht verausgabte Investitionsmittel z. B. im Rahmen von Förderprogrammen verfallen oder zurückgezahlt werden müssen.²¹

3.2. Wahrgenommener Investitionsrückstand geht zurück

Auch wenn die geplanten Investitionen 2018 nicht in vollem Umfang umgesetzt werden konnten, wurden doch viele Projekte in den Kommunen geplant oder sogar begonnen. Dies spiegelt sich in einem Rückgang des wahrgenommenen Investitionsrückstands wider. Die bundesweite Hochrechnung des diesjährigen Investitionsrückstands liegt mit einer Höhe von 138,4 Mrd. EUR unter dem Vorjahreswert und in etwa auf dem Niveau des Jahres 2015.²²

Schulen (inkl. Erwachsenenbildung) mit rd. 42,8 Mrd.

und zum anderen durch höhere Kosten, wenn beispielsweise eine Brücke wegen verschleppter Reparaturen nicht mehr saniert werden kann, sondern neu gebaut werden muss.

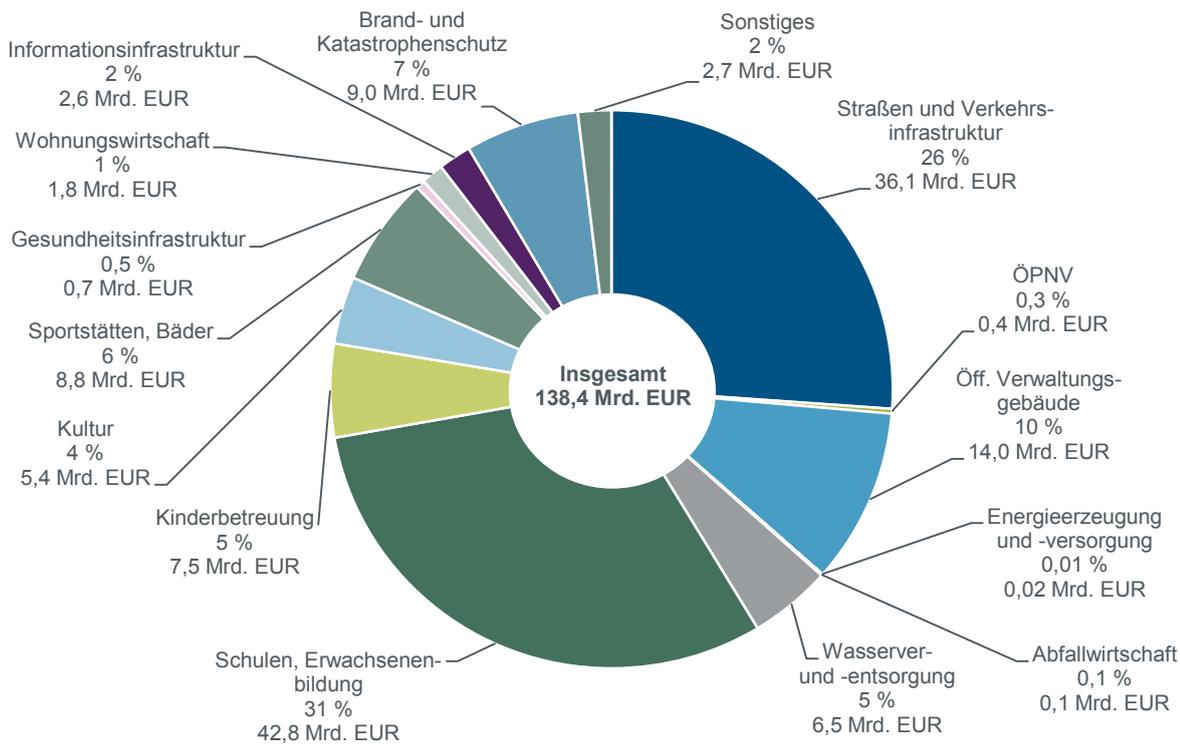
²¹ Vgl. Schneider, S. et al. (2018).

²² Es handelt sich nicht um eine durch die Zusammensetzung des Samples begründete Verzerrung, denn eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich auch bei den Kommunen, die in mindestens zwei aufeinanderfolgenden Jahren an der Befragung teilnahmen: Bei ihnen stieg der Investitionsrückstand in der Befragung zum Jahr 2017 erst an, um nun wieder leicht abzufallen.

EUR und die Straßen und Verkehrsinfrastruktur mit rd. 36,1 Mrd. EUR machen wie auch in den Vorjahren den größten Anteil des wahrgenommenen Investitionsrückstands aus (Grafik 6). Mit 31 bzw. 26 % ist ihr Anteil am Gesamtinvestitionsrückstand sogar leicht angestiegen. Rund ein Zehntel des wahrgenommenen Investitionsrückstands entfällt mit ca. 14 Mrd. EUR weiterhin auf die öffentlichen Verwaltungsgebäude.

Die Bereiche Brand- und Katastrophenschutz stellen 7 %, Kinderbetreuung sowie Wasserver- und -entsorgung jeweils 5 % des Investitionsrückstands dar. Die Informationsinfrastruktur und Sonstiges tragen jeweils mit 2 % zum Rückstand bei. In die letzte Kategorie fallen insbesondere Maßnahmen der Stadtentwicklung und Stadtsanierung sowie Park- und Grünanlagen. Vereinzelt werden auch Rettungsdienst, Tourismus, Wirtschaftsförderung, Breitbandausbau oder die Bauhöfe genannt.

Die verbleibenden Bereiche ÖPNV, Energieerzeugung und -versorgung, Abfallwirtschaft und Gesundheitsinfrastruktur sind solche, die zu einem hohen Anteil nicht in der Kernverwaltung der Städte, Gemeinden und Landkreise wahrgenommen werden, sondern in eigen-

Grafik 6: Wahrgenommener Investitionsrückstand in den Kommunen 2018

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

ständige Organisationsformen ausgelagert wurden.²³ Wie zu erwarten, fallen die Angaben der Kämmereien zu den Investitionsrückständen in diesen Bereichen geringer aus, da die Zuständigkeit für Investitionen nicht primär bei der Kommune selbst liegt und sich somit die erforderlichen Informationen nicht ohne weiteres bereitstellen lassen (siehe Box).

3.3. Unterschiedliche Dringlichkeit der Investitionsrückstände

Einen guten Indikator für die Dringlichkeit der Investitionsrückstände kann neben der Höhe des Rückstands auch aus den Einschätzungen der Kämmereien gewonnen werden, ob es sich in den jeweiligen Bereichen um "gravierende" Rückstände handelt.²⁴ Denn ein Investitionsbedarf kann in seiner monetären Größe hoch

ausfallen, ohne zugleich in der Einschätzung der Kämmereien vordringlich zu sein, während in spezifischen Bereichen auch für kleinere Investitionsrückstände eine hohe (gesetzlich veranlasste) Dringlichkeit zur Beseitigung bestehen kann.²⁵

Für die beiden Bereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur (22 %) sowie Schulen (15 %) zeigt sich nicht nur die höchste absolute Summe beim Investitionsrückstand, sondern aus Sicht der befragten Kämmereien auch die größte Dringlichkeit.²⁶ Auch bei der Wohnungswirtschaft wird, trotz des in absoluten Zahlen relativ geringen Anteils am wahrgenommenen Investiti-

²³ Auslagerungen können in öffentlich-rechtlicher wie privatrechtlicher Gesellschaftsform erfolgen. Klassische Beispiele sind „Stadtwerke“, die sich um Energie, Wasser, ÖPNV, Abfall usw. kümmern. Auch Kooperationen mit anderen Kommunen erfolgen häufig in einer ausgelagerten Organisationseinheit wie z. B. Zweckverbände. Die Strukturen unterscheiden sich stark zwischen den Kommunen. In der Tendenz fällt der Auslagerungsgrad in großen Städten höher aus. Eine große Herausforderung stellt das Teilnehmungsmanagement und der Informationsaustausch bzw. die Datenerfassung im „Konzern Kommune“ dar.

²⁴ Als gravierend wird im Fragebogen ein Rückstand spezifiziert, der die kommunale Aufgabenwahrnehmung im entsprechenden Investitionsbereich erheblich beeinträchtigt.

²⁵ Beispielsweise würde ein bauliches Großprojekt wie ein Stadttheater mit hohen, aber nicht zwingenden Investitionsbedarfen im Bereich Kultur einhergehen, während kleinere Summen für Maßnahmen der Brandschutzertüchtigung in ihrem Volumen weniger stark ins Gewicht fallen, aber aufgrund von rechtlichen Vorgaben unabwendbar sind.

²⁶ Die Zahlen decken sich mit anderen Quellen: Eine vom Difu durchgeführte Kommunalbefragung der Bauämter für den aktuellen Baukulturbericht, die unter anderem nach der Einschätzung des Sanierungsstaus bei verschiedenen kommunalen Infrastrukturen fragt, kommt hierbei zum gleichen Ergebnis. Die befragten Bauämter schätzen den Sanierungsstau bei der Straßeninfrastruktur als besonders hoch ein. Als „sehr hoch“ bezeichnen 19 % diesen im Bereich Straßen, 56 % als „hoch“, insgesamt 35 % als „niedrig“ oder „eher niedrig“ und 1 % als „überwiegend saniert“. Kommunale Brücken werden nur minimal besser bewertet. Bei Bildungsbauten / Schulen wird der Investitionsstau zu 13 % als „sehr hoch“ und 42 % als „hoch“ bewertet, bei den Verwaltungsbauten sind es 11 bzw. 29 %. Vgl. Michalski, D. et al. (2018), S. 166ff.

onsrückstand, von 20 % der Kämmereien ein gravierender Rückstand gesehen.²⁷ Bei Sportstätten und Bädern, der Wasserver- und -entsorgung sowie den öffentlichen Verwaltungsgebäuden zeigen sich ebenfalls überdurchschnittlich oft gravierende Investitionsrückstände. Und im Gegensatz dazu wird beispielsweise bei Kultur und Kinderbetreuung nur von 7 % ein gravierender Rückstand gesehen, während 67 bzw. 59 % diesen als gering oder nicht vorhanden beschreiben. Allerdings gibt es bei allen Einschätzungen – wie in den Vorjahren – deutliche Unterschiede je nach Region und /oder Einwohnergröße.

Kommunale Investitionstätigkeit und Investitionsrückstände sind auch von der Aufgabenorganisation abhängig

Für die Interpretation der kommunalen Investitionen und damit letztlich auch des Investitionsrückstands spielt die Form der Aufgabenwahrnehmung in den jeweiligen Landkreisen, Städten und Gemeinden eine zentrale Rolle. Die kommunale Ebene ist zwar insgesamt für wesentliche Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge verantwortlich, kann diese Zuständigkeit aber in verschiedenster Form gewährleisten.²⁸ Für welche Aufgaben die Kommunen jeweils zuständig sind, unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland. In welcher Form eine Kommune diese Aufgabe dann erledigt, unterscheidet sich häufig nochmals von Kommune zu Kommune.

Um der Organisationsvielfalt Rechnung zu tragen, wurde in der Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2019 erstmals sowohl für die Investitionen als auch den Investitionsrückstand explizit erfasst, welche Bereiche die einzelnen Kommunen in welcher Form verantworten.²⁹ Diese Information ist insofern von Bedeutung, als dass sie Einfluss auf den wahrgenommenen Investitionsrückstand hat: Je höher der Anteil an Auslagerungen in kommunale Unternehmen in einzelnen Infrastrukturbereichen ausfällt, umso niedriger sind zumeist die Informationen zu be-

stehenden Investitionsrückständen, sodass dies in der Gewichtung der Angaben zu berücksichtigen ist.³⁰

Ein Blick auf die Ergebnisse zeigt, dass die Bereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur (95 %), öffentliche Verwaltungsgebäude (91 %) und Brand- und Katastrophenschutz (90 %) fast vollständig in eigener Verantwortung betrieben werden (siehe Tabelle 4 im Tabellenband). Gleiches gilt für Schulen und Kinderbetreuung. So werden die Schulen (genauer die Schulgebäude) von rd. 98 % der Landkreise, 96 % der Städte und 80 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden komplett oder größtenteils in eigener Verantwortung betrieben.³¹ Auch Aufgaben im Kultur- oder Sportbereich werden überwiegend von den Kommunen selbst wahrgenommen. Bei allen anderen Bereichen variiert die Organisationsform der Aufgabenwahrnehmung deutlich stärker. Bereiche wie ÖPNV oder Energieversorgung werden so gut wie nie von der Kommune in der Kernverwaltung abgedeckt, sondern sind teilweise oder ganz ausgelagert.

Für die Hochrechnung bedeutet das, dass gerade in den Bereichen mit hohem Auslagerungsgrad der gesamte kommunale Investitionsbedarf bzw. -rückstand tendenziell unterschätzt werden dürfte, weil die notwendigen Informationen ggf. nicht vollständig in den befragten Kämmereien vorliegen. Dies erklärt auch, warum sich prominente Themen in der öffentlichen Debatte, wie beispielsweise Wohnen, Digitalisierung oder auch die Herausforderungen der Verkehrs- und Energiewende, trotzdem nur als vergleichsweise geringe Investitionsrückstände in der Hochrechnung wiederfinden.³²

²⁷ Hierin zeigt sich auch eine hohe politische Komponente. Der Bereich Wohnen wurde jüngst von (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeistern als die derzeit wichtigste Aufgabe in der eigenen Stadt bezeichnet, vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2019).

²⁸ Vgl. bspw. Herrmann, K. (2012) oder Hesse, M. et al. (2017).

²⁹ Bislang wurde diese Frage nur explizit für die Investitionen erfasst und für die Hochrechnung des Investitionsrückstands verwendet. Die Präzisierung im Fragebogen schafft Klarheit für die Befragten und erhöht damit letztendlich die Transparenz und Belastbarkeit der Befragungsergebnisse.

³⁰ Siehe zum Vorgehen die Beschreibung im Methodenanhang. Die Angaben zur Relevanz der jeweiligen Investitionsbereiche können dem Tabellenband entnommen werden.

³¹ Eine Sondersituation im Bereich der Schulen stellen die Länder Hessen und Thüringen dar. In Hessen sind beispielsweise neben dem Land, dem Landeswohlfahrtsverband, den kreisfreien Städten und den Landkreisen lediglich sechs große kreisangehörige Städte Schulträger, vgl. Hessisches Kultusministerium (2017) und Hessisches Kultusministerium (o. J.). Die meisten teilnehmenden kreisangehörigen Kommunen aus Hessen bezeichnen diesen Aufgabenbereich darum als ausgelagert oder für sie nicht relevant. In Thüringen haben Kreise bzw. kreisfreie Städte die Schulträgerschaft für alle öffentlichen Schulen inne. Kreisangehörige Städte können durch eigenen Antrag Schulträger werden, vgl. Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2003). Daher geben alle kreisfreien Städte und Landkreise, aber nur 19 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Thüringen an, für Schulen verantwortlich zu sein. Zum Investitionsbedarf bei Schulen siehe Brand, S. und J. Steinbrecher (2016) und (2018c).

³² Die Relevanz dieser Themen spiegelt sich sehr wohl in der prozentualen Zunahme der Investitionsrückstände sowie den Nennungen der Kämmereien in den Freitextfeldern wider, selbst wenn in der absoluten Summe nicht die Größenordnungen anderer Bereiche erreicht werden.

3.4. Disparate Erwartungen für die Entwicklung des Investitionsrückstands

Die Gesamtheit der Kommunen ist überwiegend positiv gestimmt, dass der Investitionsrückstand auch in den kommenden Jahren verringert werden kann. Rund 42 % der Städte, Gemeinden und Landkreise gehen davon aus, dass der Investitionsrückstand in den nächsten fünf Jahren weiter abgebaut wird. Ein Drittel erwartet keine Veränderung, aber immer noch ein Viertel befürchtet, dass der Investitionsrückstand weiter anwächst.

Die Erwartungen unterscheiden sich mit Blick auf die einzelnen Aufgabenbereiche (Grafik 7). Im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur bleiben die Kommunen eher zurückhaltend und sind sogar noch pessimistischer als in den Vorjahren: 40 % erwarten hier einen weiteren Anstieg. Lediglich ein Drittel der Kommunen geht davon aus, den Investitionsrückstand in den kommenden fünf Jahren reduzieren zu können. Auch im Bereich der Wohnungswirtschaft erwarten die Kommunen eher einen Anstieg als einen Abbau des Investitionsrückstands. Besonders optimistisch sind die Kommunen hingegen, wie auch in den Vorjahren, mit Blick auf die Bereiche Schulen und Kinderbetreuung. Die Hälfte der Kommunen geht davon aus, dass der Rückstand hier etwas oder deutlich abgebaut werden kann. Ein Grund dürften die finanziellen Entlastungen und Förderprogramme des Bundes und der Länder für kommunale Investitionen sein, die einerseits den Kommunen finanzielle Handlungsspielräume eröffnen, aber andererseits auch die investitionspolitischen Schwerpunkte zu Gunsten der Schulen und Kitas verschieben.³³ Nur jede fünfte Kommune befürchtet trotz aller Fördermaßnahmen einen Anstieg des Investitionsrückstands in diesen Bereichen.

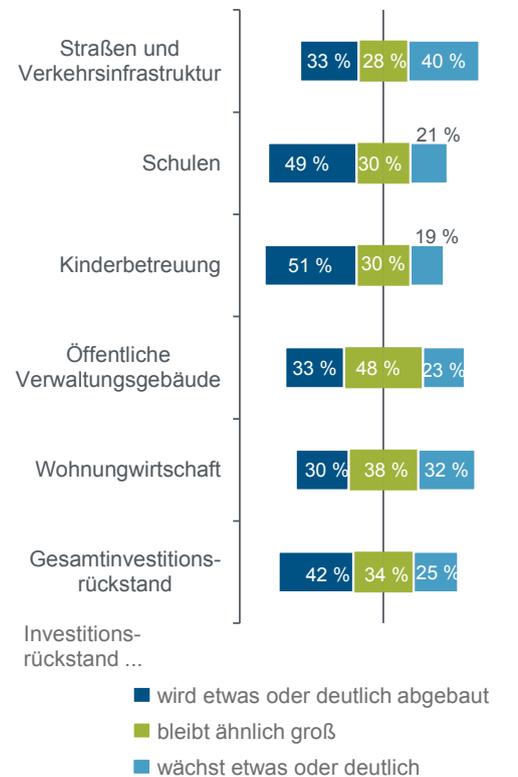
Grundsätzlich zeigen sich auch bei den Erwartungen zum zukünftigen Investitionsrückstand regionale Unterschiede. Die Kommunen in den ostdeutschen Bundesländern schätzen die Entwicklung deutlich pessimistischer ein als der Durchschnitt aller Kommunen: Sie gehen zu 42 % von einem weiteren Anstieg des Rückstands aus. In den westdeutschen Bundesländern sagen dies lediglich 19 %. Städte und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern sind ebenfalls pessimistischer als größere Städte und Landkreise. Gleiches gilt für Kommunen, die unter Haushaltssicherung stehen.³⁴

³³ Scheller, H. und S. Schneider (2016), S. 17.

³⁴ Diese Zusammenhänge bleiben bestehen, wenn parallel für andere erklärende Variablen kontrolliert wird.

Hier werden Anzeichen für weiter wachsende bzw. sich verstetigende Disparitäten im interkommunalen Vergleich erkennbar.

Grafik 7: Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands in ausgewählten Bereichen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

3.5. Laufende Unterhaltung hat Einfluss auf den Investitionsrückstand

Es zeigt sich auch, dass die Erwartungen hinsichtlich des Investitionsrückstands tendenziell in den Bereichen pessimistischer ausfallen, in denen auch der laufende Unterhalt in der Vergangenheit ein Problem darstellte. So gaben nur 35 % der Kommunen an, dass sie im Bereich der Straßen und Verkehrsinfrastruktur die laufende Unterhaltung in den vergangenen fünf Jahren "vollständig" oder "weit gehend" gewährleisten konnten. Für den Bereich Schulen trifft dies hingegen auf 60 % der Kommunen zu. Für die Kinderbetreuung sagen dies sogar 72 %. Bereits in den Vorjahren hatte sich die mangelnde Instandhaltung als ein Treiber der hohen Investitionsrückstände gerade im Bereich der Straßen herauskristallisiert.

4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen

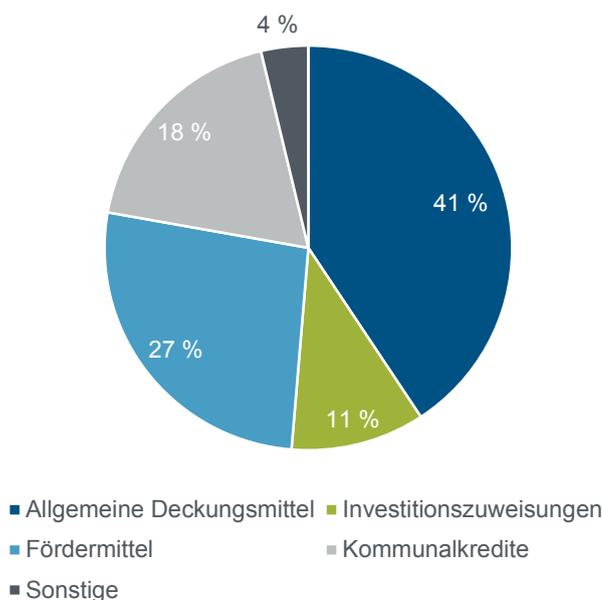
Die Finanzierung kommunaler Investitionen erfolgt über wenige Instrumente, deren Bedeutung sich nur geringfügig ändert.

Die gute Finanzlage zeigt sich im Instrumentenmix in einem hohen Anteil Allgemeiner Deckungsmittel.

Für die Zukunft erwarten die Kommunen höhere Anteile der Fördermittel und des Kommunalkredits.

Die Finanzierung kommunaler Investitionen beruht auf wenigen Instrumenten, deren Anteile am Finanzierungsmix sich in den letzten Jahren als recht stabil erwiesen haben. Mit durchschnittlich 41 % erfolgt der Großteil der Finanzierung kommunaler Investitionen weiterhin über die Allgemeinen Deckungsmittel, die den Kommunen in Form von Eigenmitteln (z. B. aus originären Steuereinnahmen) und Schlüsselzuweisungen zur freien Verfügung stehen, sowie zu 11 % über zweckgebundene Investitionszuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Somit wird insgesamt etwas mehr als die Hälfte des Investitionsvolumens aus diesen beiden Quellen bestritten (Grafik 8).

Grafik 8: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

Mit durchschnittlich 27 % spielen selbst zu beantragende Fördermittel von EU, Bund oder Land eine zunehmend wichtigere Rolle für die Finanzierung von

kommunalen Investitionen. Im Vergleich zur erstmaligen Abfrage des Anteils von Fördermitteln am Investitionsvolumen im KfW-Kommunalpanel 2016 (19 %) bedeutet dies eine Steigerung um knapp die Hälfte des damaligen Niveaus.³⁵ Außerdem nutzten im Jahr 2018 fast neun von zehn Kommunen (88 %) Fördermittel zur Finanzierung eines Teils ihrer Investitionen. Damit sind sie jedoch auch mit einem wachsenden Verwaltungsaufwand konfrontiert, der angesichts von Personalengpässen gleichzeitig beklagt wird.

Die verbleibende relevante Säule der kommunalen Investitionsfinanzierung stellt der Kommunalkredit dar, auf den rund 18 % des Finanzierungsvolumens entfallen. Kommunalkredite wurden 2018 von etwas mehr als der Hälfte der Kommunen verwendet, wobei ihr Anteil in Städten mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern mit durchschnittlich 25 % des Investitionsvolumens am höchsten und in kleinen Gemeinden mit 15 % am niedrigsten ausfällt. Die Kreditfinanzierungsquote ist in Kommunen, die nicht unter Haushaltsaufsicht stehen, mit 17 % geringer als bei Kommunen in Haushaltssicherung (26 %).

Nur 4 % des Investitionsvolumens werden durch sonstige Mittel finanziert, wobei sowohl Beiträge, Gebühren oder Entgelte als auch die Veräußerung von Grundstücken und Immobilien von jeweils etwas mehr als der Hälfte der Kommunen genannt werden, die unter Sonstiges Angaben gemacht haben.³⁶

Schuldscheindarlehen werden aufgrund des hohen Kredit- bzw. Darlehensvolumens, das zu ihrer Begebung erforderlich ist, hauptsächlich von Großstädten verwendet.³⁷ Dort tragen sie bis zu 5 % zur Finanzierung von Investitionen bei. Auf alle deutschen Kommunen bezogen, liegt der durchschnittliche Anteil von Schuldscheinen jedoch bei lediglich 1 %. Noch geringer fällt die Bedeutung von Anleihen aus. Diese alternativen Fremdfinanzierungsinstrumente spielen somit nach wie vor nur eine untergeordnete Rolle bei der Investitionsfinanzierung.

³⁵ Im vergangenen Jahr wurden bereits 23 % des Investitionsvolumens aus Fördermitteln bestritten.

³⁶ Mehrfachantworten waren möglich.

³⁷ Alternative Finanzierungsinstrumente könnten eine größere Rolle bei der Bewältigung großer Investitionsvorhaben z. B. im Rahmen des Klimaschutzes oder der Verkehrswende spielen, vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2019a).

4.1. Nutzung der Finanzierungsinstrumente variiert zwischen Kommunaltypen

Mit Blick auf die wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen variieren auch die zum Einsatz kommenden Finanzierungsinstrumente. Während tendenziell eher wohlhabendere Städte, Gemeinden und Landkreise in Bayern und Baden-Württemberg mit 64 % einen deutlich über dem Durchschnitt liegenden Anteil ihres Investitionsvolumens aus Allgemeinen Deckungsmitteln oder Investitionszuweisungen finanzieren, liegt dieser Anteil in anderen Regionen deutlich niedriger. In NRW werden 52 % der Investitionen aus diesen beiden Quellen finanziert, in den übrigen Regionen sind es insgesamt ca. 40 %. Kommunen in Haushaltssicherung stehen Allgemeine Deckungsmittel und Investitionszuweisungen nur für 36 % ihrer Investitionen zur Verfügung. Bei Kommunen, die dieser Restriktion nicht unterliegen, sind es 55 %. Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept greifen dafür deutlich häufiger auf Fördermittel und Kommunalkredite zurück (jeweils 35 bzw. 26 % des Investitionsvolumens), als Kommunen, die finanziell weniger gebunden sind.

Für die in der Tendenz eher steuerschwachen Städte, Gemeinden und Landkreise in Ostdeutschland spielen Fördermittel weiterhin eine wichtige Rolle bei der Finanzierung kommunaler Investitionen.³⁸ Im Durchschnitt wird hier etwa jeder zweite investiv verwendete Euro (48 %) über Fördermittel finanziert. Gleichzeitig liegt der Anteil der Kommunalkredite mit lediglich 7 % des Investitionsvolumens nicht einmal halb so hoch wie im Durchschnitt der deutschen Kommunen.

4.2. Bedeutung von Fördermitteln und Kommunalkrediten nimmt perspektivisch zu

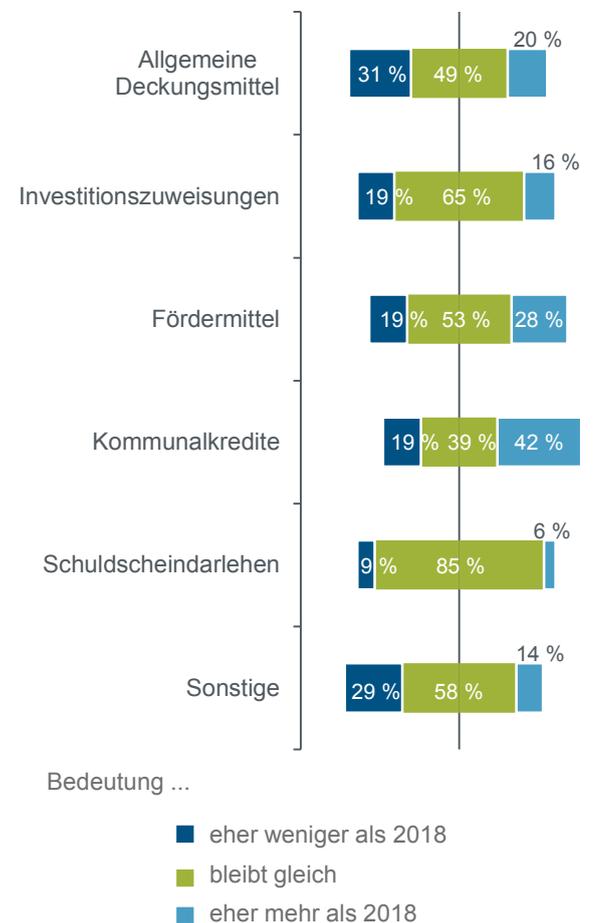
Für das Jahr 2019 erwarten 31 % der Kommunen, dass der Anteil ihrer Deckungsmittel zurückgehen wird (Grafik 9). Die Hälfte der Kommunen geht von einem gleich bleibenden Anteil aus. Lediglich 20 % prognostizieren einen steigenden Anteil der Allgemeinen Deckungsmittel. Bei den zweckgebundenen Investitionszuweisungen erwarten – wenn auch auf einem geringeren Niveau – ebenfalls mehr Kommunen einen Rückgang als eine Erhöhung.

Bei den Fördermitteln gehen hingegen 28 % der Kommunen von einem wachsenden Anteil aus, während nur 19 % angeben, dass dieser eher sinken wird. Hierin

spiegelt sich der zu beobachtende Trend zur Ausweitung der gemischt finanzierten Förderprogramme von Bund und Ländern wider, der sich seit 2015 deutlich verstärkt hat.³⁹

Auch der Anteil der Kommunalkredite wird in diesem Jahr wohl eher zu- als abnehmen, denn eine deutliche Mehrheit von 42 % erwartet einen verstärkten Einsatz des Instruments gegenüber 19 %, die von einem geringeren Einsatz ausgehen. Sonstige Finanzierungsinstrumente sind die Kategorie, die am ehesten abnehmen wird: 29 % der befragten Kommunen gehen von einer Verringerung und nur etwa halb so viele (14 %) von einer Steigerung aus.⁴⁰

Grafik 9: Erwartungen der Bedeutung einzelner Instrumente bei der Finanzierung von Investitionen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

³⁹ Vgl. Scheller, H. (2017) und Krone, E. und H. Scheller (2018). Stellvertretend kann hier auf das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, den Digital-Pakt und die finanziell deutlich aufgestockten Programme der Städtebauförderung verwiesen werden.

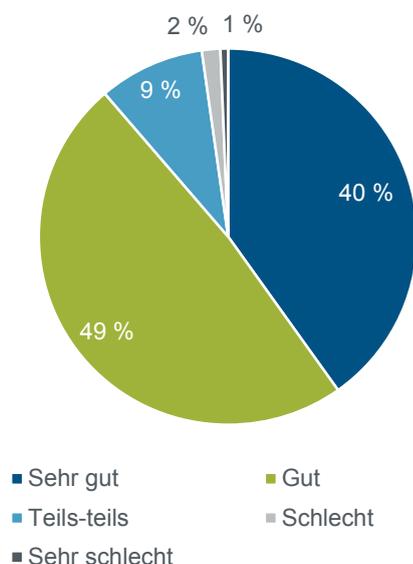
⁴⁰ Ein Effekt, der beispielsweise auf der Abschaffung der Straßenbaubeiträge in immer mehr Bundesländern beruhen kann, vgl. hierzu Piron, R. (2018) für einen Überblick über die aktuellen gesetzlichen Regelungen und Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern.

³⁸ Vgl. bspw. Boettcher, F. et al. (2017).

4.3. Finanzierungsbedingungen sind in den meisten Kommunen weiterhin gut

Angesichts des erwarteten Bedeutungszuwachs des Kommunalkredits ist es erfreulich, dass die Kreditversorgung von fast 90 % der Kommunen, die Kommunalkredite nutzten als „gut“ oder „sehr gut“ wahrgenommen wird (Grafik 10). Lediglich 3 % der Kommunen beschreiben die Bedingungen als "schlecht" oder "sehr schlecht".⁴¹ Große Städte mit mindestens 50.000 Einwohnern beschreiben die Situation im Schnitt als weniger positiv als die Kommunen anderer Größenklassen.

Grafik 10: Bedingungen der Kreditaufnahme



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

Diejenigen Kommunen, die die Bedingungen nicht mindestens als "gut" beschreiben und genauere Angaben hierzu machen, berichten zwar von guten Zinskonditionen (30 %), nehmen jedoch zu 58 % eine geringere Zahl an Kreditangeboten wahr und sehen dies insbesondere in ihrer eigenen schlechten Finanzsituation begründet (19 %). Kommunen, die hingegen von "guten" oder "sehr guten" Finanzierungsbedingungen berichten und hierzu Angaben machen, profitieren von den geringen Zinsen (71 %), vielen bzw. ausreichend Kreditangeboten (26 %), allgemein guten Konditionen (16 %) und von guten Bedingungen bei Förderdarlehen beispielsweise von der KfW oder anderen Förderbanken (12 %).⁴²

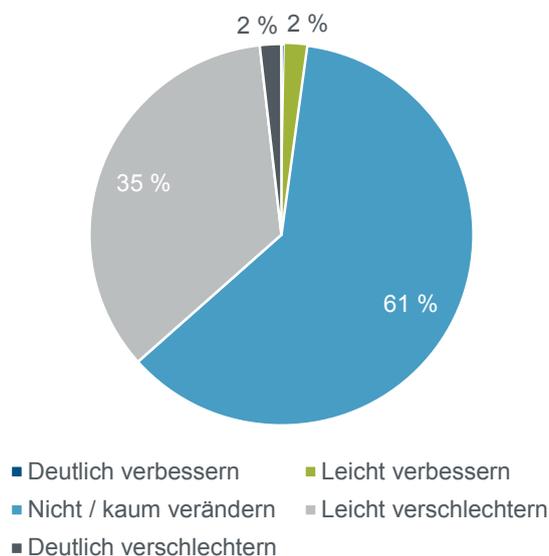
⁴¹ Auch jenen Kommunen, die keine Kredite in Anspruch nehmen, war es möglich, genauere Angaben zu machen. Von dieser Möglichkeit machten nur wenige Kommunen Gebrauch. An den Antworten wird dennoch deutlich, dass die meisten Kommunen dank ausreichender Eigenmittel oder Investitionszuweisungen keine Kredite benötigen. Allerdings erhält auch ein Teil der Kommunen aufgrund der angespannten Haushaltssituation keine Genehmigung der Haushaltsaufsicht zur Aufnahme weiterer Kredite.

⁴² Die hiesigen Angaben basieren auf Freitextantworten auf die Frage "Auf

4.4. Leicht pessimistischer Ausblick auf die Kreditmärkte

Für die überwiegende Mehrheit der Städte, Gemeinden und Landkreise können sich die Bedingungen am Kreditmarkt kaum noch verbessern. Immerhin erwarten 2 % der Kommunen eine deutliche oder leichte Verbesserung, weil sie auf eine bessere Finanzsituation ihrer Kommune hoffen. 61 % gehen von gleichbleibenden Bedingungen, insbesondere von einem weitgehend unveränderten oder höchstens minimal steigenden Zinsniveau aus. Etwa ein Drittel (35 %) erwartet hingegen eine leichte und 2 % eine deutliche Verschlechterung der Bedingungen zur Kreditaufnahme. Begründet wird dies ebenfalls mit dem Zinsniveau, nur dass diese Kommunen von einem Anstieg des Zinsniveaus ausgehen.⁴³

Grafik 11: Erwartete Bedingungen der Kreditaufnahme



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

welchen Entwicklungen beruht Ihre Einschätzung bzw. wodurch machen sie sich für Sie besonders bemerkbar?", die kodiert und gruppiert wurden. Es sind also Mehrfachantworten möglich. Antworten aus Freitextfeldern werden anders als alle anderen Angaben nicht gewichtet. Selten gemachte Angaben werden hier nicht aufgeführt.

⁴³ Auch wenn im Moment nicht erkennbar ist, dass die EZB ihre Zinspolitik auf absehbare Zeit spürbar ändern wird, bleiben Zinsänderungsrisiken gerade im Hinblick auf kurzlaufende Kassenkredite bestehen, vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2018a).

5. Einschätzungen der Kämmergeien zum Investitionsrückstand

Kommunen erhoffen sich mehr finanzielle und fachliche Unterstützung zum Abbau des Investitionsrückstands.

Hinreichende Personalkapazitäten der Kommunalverwaltungen bleiben in Zeiten des Fachkräftemangels eine Herausforderung für den Abbau des Investitionsrückstands.

Die Hochrechnungen des wahrgenommenen Investitionsrückstands der Kommunen bewegten sich im KfW-Kommunalpanel in den vergangenen Jahren stets in einem Korridor zwischen 100 und 160 Mrd. EUR und decken sich somit in etwa mit Erhebungen ähnlicher Art.⁴⁴ Nach einem starken Anstieg im Vorjahr, ging der Investitionsrückstand im vergangenen Jahr wieder auf das Niveau des Jahres 2015 zurück.⁴⁵ Um die Entwicklung des Investitionsrückstands besser nachvollziehen zu können, wurden im KfW-Kommunalpanel 2019 die Kämmergeien erstmals in Form von offenen Fragen zu den zentralen Treibern der Entwicklung des Investitionsrückstands befragt.⁴⁶

5.1. Verfügbarkeit von Finanzmitteln wichtigster Faktor für die Entwicklung des Investitionsrückstands

Es zeigt sich, dass sich Veränderungen des kommunalen Investitionsrückstands aus Sicht von 48 % der Landkreise, Städte und Gemeinden insbesondere auf ihre finanzielle Situation zurückführen lassen (Grafik 12). Hiervon formuliert ein Drittel seine Aussage neutral, ein Drittel hebt die positive Entwicklung der kommunalen Finanzen hervor, während das übrige Drittel die negative Finanzsituation als Hemmschuh benennt. Während sich kleine Mittelstädte (20.000 bis 50.000 Einwohner) eher pessimistisch äußern, heben

die Kreise überdurchschnittlich oft die positive Entwicklung der Finanzen hervor. Kommunen in Haushaltssicherung und solche, die im Jahr 2018 keinen ausgeglichenen Haushalt erreichen konnten, verweisen ebenfalls häufiger auf fehlende finanzielle Ressourcen.

Die Nutzung von Förderprogrammen und Investitionszuwendungen haben ebenfalls einen starken Einfluss auf den Abbau des Investitionsrückstands (27 %). Diese werden vor allem von den kreisfreien Städten hervorgehoben. Gleichzeitig wird allerdings von 8 % der Befragten – insbesondere von Landgemeinden und kleinen Mittelstädten – der hohe Aufwand bei der Beantragung und Verwendung von Fördermitteln kritisiert.

Rund jede vierte befragte Kommune nennt entweder die fehlenden Kapazitäten (15 %) oder die Bau- und Rohstoffpreise (9 %) als einen der drei wichtigsten (negativen) Einflussfaktoren. Fehlende Kapazitäten sind insbesondere für Städte mit mindestens 20.000 Einwohnern problematisch und werden von Kommunen mit hoher Steuerkraft – und damit tendenziell höherem Investitionsvolumen – deutlich häufiger genannt als von anderen. Gleiches gilt für den Personalmangel, der insgesamt von knapp jedem fünften Befragten als einer der drei wichtigsten Einflussfaktoren auf den Investitionsrückstand genannt wird.

Grafik 12: Einflüsse auf den Investitionsrückstand



1. Finanzielle Situation (48 %)
2. Förderprogramme und Zuwendungen (27 %)
3. Kapazitäten und Preise der Bauwirtschaft (26 %)
4. Personallage der kommunalen Verwaltung (19 %)
5. Politische Entscheidungen und Vorgaben (16 %)
6. erhöhte Anforderungen an die Kommunen (13 %)
7. Inv.-Rückstand oder Schulden aus Vorjahren / Sanierungsbedarf (8 %)
8. Besondere, regionale Planungsfaktoren (8 %)
9. Investive kommunale Maßnahmen (7 %)

Anm: Nennungen mit weniger als 5 % werden nicht dargestellt.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

⁴⁴ Vgl. Alm, B. und M. Meurers (2015), Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015), BMWi (2015), Gornig, M. (2019) sowie Brand, S. und J. Steinbrecher (2019b).

⁴⁵ Grund für den hohen wahrgenommenen Investitionsrückstand im Jahr 2017 war zum einen die auch weiterhin dynamische Bevölkerungsentwicklung insbesondere in den Städten und Ballungsgebieten, die zusätzliche Infrastrukturinvestitionen nötig macht. In ergänzenden Interviews mit einzelnen Kämmergeien wurde im KfW-Kommunalpanel 2018 deutlich, dass geringe personelle Ressourcen, finanzielle Restriktionen und unsichere gesetzliche Regelungen die drei meistgenannten Ursachen für nicht umgesetzte Investitionen waren. Vgl. Krone, E. und H. Scheller (2018), S. 14ff.

⁴⁶ Hierbei waren keine Antwortmöglichkeiten vorgegeben und Mehrfachantworten möglich. Gleiches gilt für die im weiteren Textverlauf erläuterten Fragen. In allen wurden die Finanzverantwortlichen nach bis zu drei Stichpunkten gefragt. Die Antworten in Textform wurden anschließend kodiert und thematisch gruppiert.

Dass der Investitionsrückstand in diesem Jahr wieder geringer ausfällt, ist somit nicht gleich bedeutend mit grundsätzlich gesunkenen Herausforderungen für die Kommunen, denn viele Investitionsbedarfe und -hemmnisse bleiben bestehen. Aber die aktuelle Entwicklung ist ein Indiz dafür, dass die guten Rahmenbedingungen vielen Kommunen Spielräume verschaffen, mehr Investitionen zu planen und mit der Umsetzung zu beginnen.⁴⁷

Der Bund hat die Zahl seiner Förderprogramme für Länder und Kommunen noch einmal ausgebaut.⁴⁸ Hinzu kommen Landesprogramme, die die Bundesprogramme ergänzen. Dazu kommt entlastend, dass sich politische Planungsunsicherheiten, die noch im Herbst 2017 erkennbar waren, insofern verringert haben, da viele der im Bundestagswahlkampf in Aussicht gestellten Maßnahmen mittlerweile konkretisiert und in Programme übersetzt wurden.⁴⁹

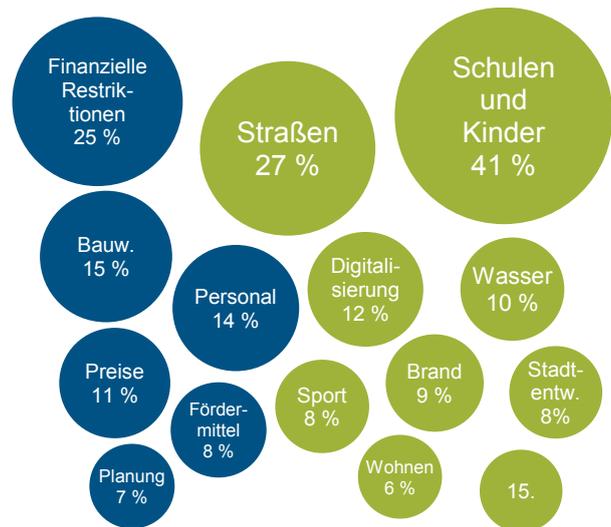
In der Folge konnte inzwischen eine Vielzahl an Investitionsprojekten angeschoben werden, die sich nun in der Realisierungsphase befindet. Auch wenn ein Teil dieser Maßnahmen erst in den kommenden Monaten anlaufen wird, so sind die damit verbundenen Signale für die Kommunen klar: Wenn grundsätzlich mehr Investitionen getätigt werden können, sollte auch der Investitionsrückstand in der Tendenz rückläufig sein.

5.2. Fachliche und administrative Herausforderungen beim Abbau des Investitionsrückstands

Dennoch haben viele Kommunen weiterhin Schwierigkeiten, ihre Investitionen auf das gewünschte bzw. benötigte Maß anzuheben. Im Rahmen der Befragung zum diesjährigen KfW-Kommunalpanel wurden die Finanzverantwortlichen der Landkreise, Städte und Gemeinden auch nach den drei aus ihrer Sicht derzeit dringendsten Herausforderungen für die Investitionstätigkeit in ihrer Kommune gefragt (Grafik 13). Jede zwei-

te Kommune nannte ausschließlich konkrete Aufgaben- und Infrastrukturbereiche, in denen Investitionen eine Herausforderung darstellen. Im Gegenzug decken 38 % der Antworten eher fachlich-administrative Herausforderungen ab. Die Antworten von 12 % der Kommunen lassen sich beiden Kategorien zuordnen.

Grafik 13: Herausforderungen beim Abbau des Investitionsrückstands



- fachliche Herausforderungen:
 1. Finanzielle Restriktionen (25 %)
 2. Kapazitäten und Preise der Bauwirtschaft (15 %)
 3. Mangelnde personelle Ressourcen (14 %)
 4. Preise für Bau und Rohstoffe (11 %)
 5. Bedingungen für Fördermittel (8 %)
 6. Interne und intra-institutionelle Planungsprozesse (7 %)
- Daseinsvorsorgebereiche:
 7. Schulen und Kinderbetreuung (41 %)
 8. Straßen (27 %)
 9. Digitalisierung, Breitband, Digitalisierung der Verwaltung (12 %)
 10. Wasserver- und entsorgung (10 %)
 11. Brand- und Katastrophenschutz (9 %)
 12. Sportstätten (8 %)
 13. Stadtentwicklung, Bauland (8 %)
 14. Wohnraum (6 %)
 15. Verwaltungsgebäude (6 %)

Anm: Nennungen mit weniger als 5 % werden nicht dargestellt

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

Zu den konkreten Bereichen, in denen die Kommunen vor besonderen Schwierigkeiten stehen, wenn es um die Realisierung von Investitionen geht, zählen insbesondere der Bereich Schulen und Kinderbetreuung (41 %) sowie die Straßen und Verkehrsinfrastruktur (27 %), und damit diejenigen Bereiche, in denen der Investitionsrückstand besonders häufig als "gravierend" eingeschätzt wird, und die den größten Anteil am wahrgenommenen Investitionsrückstand ausmachen. Schulen und Kinderbetreuung werden von Kommunen

⁴⁷ Das zeigt sich auch in der Statistik: Nachdem die Sachinvestitionen der Kommunen in den vergangenen Jahren eher auf einem stabilen Niveau verharrten bzw. nur langsam anstiegen, ist im Jahr 2018 mit Sachinvestitionen in Höhe 31,1 Mrd. EUR in den Kern- und Extrahaushalten bzw. 27,6 Mrd. EUR nur in den Kernhaushalten ein Anstieg um 13 % im Vergleich zum Vorjahr zu beobachten. Vgl. Statistisches Bundesamt (2019b).

⁴⁸ Neben dem seit 2015 in zwei Teilprogrammen realisierten Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (insg. 7 Mrd. EUR) zählen dazu beispielsweise der DigitalPakt (5,5 Mrd. EUR), das "Gute-Kita-Gesetz" (5,5 Mrd. EUR), das „Sofortprogramm Saubere Luft“ (1,5 Mrd. EUR), das Bundesprogramm "Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur" (rund 300 Mio. EUR) sowie die seit 2008 geltende Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) mit ihrer Kommunalrichtlinie zur Förderung des kommunalen Klimaschutzes, die zum 1. Januar 2019 neu gefasst wurde (bis Ende 2018: 905 Mio. EUR).

⁴⁹ Einige potenziell kostenintensive Projekte, wie der bundesweit kostenlose ÖPNV, sind von der Tagesordnung verschwunden.

in NRW (28 %) und in den ostdeutschen Bundesländern (33 %) seltener genannt als in den übrigen Regionen (durchschnittlich 44 %).

Die Digitalisierung im Allgemeinen und die Breitbandversorgung sowie die Digitalisierung der Verwaltung im Besonderen wurden von insgesamt 12 % der Kämereien genannt, wobei das Thema für Landkreise (21 %) und Gemeinden mit 2.000 bis 5.000 Einwohnern (18 %) deutlich wichtiger ist, als für Kommunen der anderen Größenklassen (6 bis 10 %).

Ein Zehntel der Kommunen – insbesondere die kleinen mit bis zu 5.000 Einwohnern, die den Bereich im Vergleich zu größeren Kommunen deutlich häufiger selbst verantworten – bezeichnen die Wasserver- und -entsorgung als eine der drei größten Herausforderungen.⁵⁰ Jede zweite Kommune, die den Investitionsrückstand im Bereich Wasserver- und -entsorgung als „gravierend“ bezeichnet hat, nennt diesen auch unter den größten drei Herausforderungen. Unter den verbleibenden Kommunen, die für den Bereich zuständig sind, tun dies nur 10 %.

Ähnlich häufig werden die Bereiche Brand- und Katastrophenschutz (9 %) sowie Sportstätten und Bäder (8 %) genannt, wobei letzteres bei Städten mit 5.000 bis 50.000 Einwohnern häufiger als eine der drei größten Herausforderungen genannt wird als in anderen Größenklassen. Stadtentwicklung (8 %) – insbesondere die Ausweisung neuer Baugebiete – fällt bei süddeutschen Kommunen und solchen, die nicht mehr als 20.000 Einwohner haben, häufiger unter die größten drei Herausforderungen als in anderen Größenklassen. Die Förderung oder Schaffung von Wohnraum sowie die Sanierung von Verwaltungsgebäuden benennen jeweils 6 % der Befragten als eine der drei größten investitionspolitischen Herausforderungen.

Aus fachlich-administrativer Perspektive stellen vor allem finanzielle Restriktionen (25 %) ein Problem für die kommunale Investitionstätigkeit dar. In den ostdeutschen Bundesländern ist der Anteil besonders hoch (38 %), während er in Bayern (13 %) besonders gering ist. Kreisfreie Städte, Kommunen in Haushaltssicherung und solche mit geringer Steuerkraft nennen finanzielle Restriktionen naturgemäß häufiger als die jeweils anderen Kommunen.

⁵⁰ Neben der Kanalsanierung wurde hier insbesondere die Sanierung der Abwasserbeseitigung genannt, was sich zum Teil auf die geänderten gesetzlichen Regelungen zur Klärschlammabeseitigung zurückführen lassen dürfte, vgl. BMUB (2017).

Fehlende Kapazitäten der Bauwirtschaft (15 %), mangelnde personelle Ressourcen (14 %) und steigende Preise (11 %) werden mit zunehmender Einwohnerzahl bei Städten und von den Landkreisen häufiger als eine der drei größten Herausforderungen genannt. Während Kommunen in den westdeutschen Bundesländern häufiger von fehlenden Kapazitäten und Personalmangel in der Verwaltung berichten, nennen Kommunen in den ostdeutschen Bundesländern eher die steigenden Preise als eine Hauptherausforderung.

Darüber hinaus bemängeln 8 % der Kommunen die nicht passgerechten Bedingungen der Fördermittelvergabe, weitere 5 % die gesetzlichen Regelungen z. B. des Vergaberechts sowie die als unnötig empfundenen Baustandards, die die Investitionstätigkeit behindern. Probleme bei den Planungsprozessen selber, wie z. B. unzureichende Prioritätensetzung und fehlende Planungssicherheit, empfinden 7 % der Befragten als Investitionshindernis. Nachhaltiges Wirtschaften sowie die demografische Entwicklung der Kommune sind weitere Herausforderungen, die die Befragten benennen.

5.3. Hilfreiche Maßnahmen zur Reduktion des Investitionsrückstands

Aus Sicht der befragten Kämereien gäbe es eine Vielzahl an möglichen Maßnahmen, die helfen könnten, kommunale Investitionsrückstände zu verringern (Grafik 14). An erster Stelle nennen die Finanzverantwortlichen hier insbesondere eine bessere Finanzausstattung (43%) sowie Vereinfachungen bei Fördermitteln (50%).

Eine bessere Finanzausstattung fordert mehr als jede zweite Kommune in Haushaltssicherung, aber auch knapp vier von zehn sonstigen Kommunen. Auch von Kommunen in den ostdeutschen Bundesländern wird dies häufiger genannt als von solchen in den westdeutschen. Diese kann aus Sicht der Kommunen durch höhere allgemeine Zuweisungen bzw. durch geringere Umlagen oder einer Änderung der kommunalen Finanzausgleichssysteme erreicht werden.

Jeder zweite Befragte erachtet Erleichterungen bei den zu beantragenden Fördermitteln als hilfreich. 28 % der Befragten erachten mehr Fördermittel als sinnvoll, weitere 22 % sagen aber vor allem, dass der Zugang zu Fördermitteln vereinfacht werden sollte. So sollten diese entweder einer breiteren Gruppe von Kommunen zur Verfügung gestellt werden, geringere Anforderungen an die Eigenbeteiligung von finanzschwachen Kommunen stellen oder weniger spezifisch fördern. Westdeutsche Kommunen sagen zu einem höheren Anteil, dass Fördermittel erhöht oder beibehalten wer-

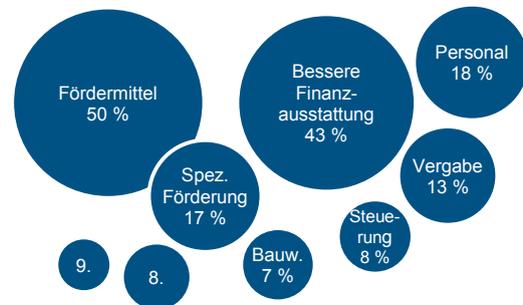
den sollten, während ostdeutsche Kommunen doppelt so häufig wie westdeutsche eine Vereinfachung der Förderlandschaft fordern. Gleichzeitig vertritt jede sechste Kommune die Auffassung, dass zusätzliche (Förder-)Mittel für bestimmte Bereiche – insbesondere Straßen und Schulen – hilfreich wären.

Zusätzliches Personal, insbesondere in den Bauverwaltungen, wird von 18 % der Kommunen als eine der drei hilfreichsten Maßnahmen zum Abbau investitionspolitischer Hemmnisse genannt. Die Rekrutierung von ausreichend Personal stellt insbesondere in den kreisfreien Städten ein Problem dar, denn hiervon sehen 38 % die Einstellung von zusätzlichem Personal als wichtige Maßnahme. Unter den Landkreisen tut dies ein Viertel, bei den kreisangehörigen Städten ein knappes Sechstel.

Darüber hinaus wünschen sich insgesamt 13 % der Befragten, zu einem höheren Anteil diejenigen aus kleinen Mittelstädten (20.000 bis unter 50.000 Einwohner), entweder eine Vereinfachung des Vergaberechts oder eine Verringerung von Bürokratie einschließlich einer Absenkung von (baulichen) Standards, um die Investitionstätigkeit anzukurbeln. Eine bessere verwaltungsinterne Prioritätensetzung und Steuerung von Investitionsvorhaben (8 %) wäre nach Einschätzung der Befragten ebenso hilfreich wie zusätzliche Kapazitäten in der Bauwirtschaft (7 %) oder die Einhaltung des Konnexitätsprinzips (7 %). Weitere 4 % der Kämmererinnen geben an, dass ihnen die aktuell niedrigen Zinsen bzw. die hoffentlich weiterhin hohen Steuereinnahmen helfen werden, Investitionen in ihre Infrastruktur in ausreichendem Maße zu finanzieren. Darüber hinaus

nannten vereinzelte Kommunen die Genehmigung von Krediten oder von nötigen Umschuldungen ihrer Kredite durch die Aufsichtsbehörden als für sie hilfreiche Maßnahmen.

Grafik 14: Hilfreiche Maßnahmen zum Abbau des Investitionsrückstands



1. Fördermittel (50 %)
2. bessere allgemeine Finanzausstattung (43 %)
3. Personal einstellen / Attraktivität d. öff. Dienstes steigern (18 %)
4. spez. Förderung ausgewählter Bereiche (17 %)
5. Vergabeverfahren/-recht vereinfachen (13 %)
6. interne Steuerung, Prioritätensetzung (8 %)
7. Kapazitäten der Bauwirtschaft / Attraktivität von kommunalen Projekten erhöhen (7 %)
8. Einhalten der Konnexität (7 %)
9. hohe Steuereinnahmen (4 %)

Anm: Nennungen mit weniger als 4 % werden nicht dargestellt.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2018

Auch in den Antworten auf die Frage nach einem Abbau von Investitionshemmnissen spiegeln sich letztlich die fiskalischen Disparitäten der Kommunen wider. Denn während finanziell besser gestellte Kommunen von anhaltend hohen Steuereinnahmen und günstigen Kapitalaufnahmemöglichkeiten profitieren, wünschen sich unter Haushaltsaufsicht stehende Kommunen eine Unterstützung beim Abbau von Kassenkrediten sowie Zugeständnisse bei der Kreditgenehmigung für Investitionen beim derzeit niedrigem Zinsniveau.

6. Fazit und Ausblick

Die gute Lage der öffentlichen Haushalte in den letzten Jahren schlägt sich auch in den Einschätzungen der im KfW-Kommunalpanel 2019 befragten Kämmereien nieder. In immerhin 36 % der Kommunen wird die aktuelle Finanzlage als „gut“ bis „sehr gut“ bewertet und in 47 % mindestens noch als „ausreichend“ oder „befriedigend“. Dies spiegelt sich auch in einer gestiegenen Investitionsstätigkeit der Städte, Gemeinden und Kreise wider.

Zwar zeigt sich, dass viele Kommunen die tatsächlichen Investitionsvorhaben nicht im geplanten Umfang umsetzen konnten, vor allem weil die Kapazitäten der Verwaltung und der Bauwirtschaft ausgelastet sind. Die Einschätzung hinsichtlich der ungedeckten Investitionsbedarfe fällt insgesamt dennoch positiv aus, weil viele Projekte zumindest geplant oder begonnen werden konnten. In der Folge fällt der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen auf rd. 138,4 Mrd. EUR (158,8 Mrd. EUR im Vorjahr). Trotz des Rückgangs liegt der Wert aber immer noch in etwa auf dem hohen Niveau des Jahres 2015. In der Summe bleiben Schulen mit rund 42,8 Mrd. EUR, Straßen mit rund 36,1 Mrd. EUR sowie Verwaltungsgebäude mit etwa 14 Mrd. EUR auch in diesem Jahr die Bereiche mit den größten Investitionsrückständen.

Zentraler Befund des KfW-Kommunalpanels 2019 sind die weiterhin bestehenden großen regionalen Unterschiede. Diese zeigen sich nicht nur in der Höhe, sondern auch in den Ursachen des Investitionsrückstands. Während in finanzstarken Kommunen eher temporäre Einflussfaktoren, wie zum Beispiel die Auslastung am Bau, zusätzliche Investitionen erschweren, sind es in

finanzschwachen Kommunen weiterhin eher strukturelle Probleme bei der Finanz- und Personalausstattung. Hier hat auch das gegenwärtig sehr gute konjunkturelle Umfeld scheinbar keine nachhaltige Verbesserung schaffen können.

Die Erwartungen der Kämmereien mit Blick auf die eigene Haushaltsentwicklung der nächsten Jahre decken sich mit den jüngst von den Wirtschaftsforschungsinstituten und dem Arbeitskreis Steuerschätzung vorgelegten Konjunktur- und Steuerprognosen, die insgesamt etwas pessimistischer ausfallen. Zwar ist der Gesamtausblick beim Investitionsrückstand insgesamt noch positiv: 42 % der Kommunen rechnen mit einem weiteren Rückgang, nur 25 % mit einer Zunahme des Investitionsrückstandes. Beim Blick auf die zukünftige Finanzsituation ist die Mehrheit der Kämmereien allerdings das erste Mal seit dem Jahr 2010 wieder deutlich pessimistischer geworden.

Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob der Abbau des Investitionsrückstands auf längere Sicht fortgesetzt werden kann. Für die Zukunft wird es ebenfalls spannend sein, zu beobachten, ob die Kommunen ein geplante Investitionsmittel im stärkeren Maß ausgeben können oder aber mit der Realisierung angedachter Investitionsprojekte weiter ins Hintertreffen geraten. An den strukturellen Problemen hat sich vielerorts wenig geändert. Es wird darum weiterer Anstrengungen bedürfen, um in allen Regionen Deutschlands – auch in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten – die nötigen Investitionen sicherzustellen. ■

Literatur

Alm, B. und M. Meurers (2015): Wesentliche Fakten zur „Investitionsschwäche“ in Deutschland. In: Wirtschaftsdienst 95 (1), S. 24–31.

Boettcher, F. et al. (2017): Kommunalen Finanzreport 2017. Hrsg. Bertelsmann Stiftung.

Borger, K. (2018): **KfW-Konjunkturkompass Deutschland November 2018**, KfW Research.

Brand, S. (2015): **Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung**. Fokus Volkswirtschaft Nr. 114, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher (2016): **Kommunaler Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge**. Fokus Volkswirtschaft Nr. 143, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher (2018a): **Kommunales Altschuldenproblem: Abbau der Kassenkredite ist nur ein Teil der Lösung**. Fokus Volkswirtschaft Nr. 203, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher (2018b): **Gut Ding will Weile haben! Warum rufen Kommunen Fördermittel nur zögerlich ab?** Volkswirtschaft Kompakt Nr. 168, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher (2018c): **Wo sollen all die Kinder hin? Investitionsrückstand in Schulen und Kitas steigt weiter**. Volkswirtschaft Kompakt Nr. 162, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher (2019a): **Green Bonds – nachhaltige Alternative für die kommunale Infrastrukturfinanzierung?** Fokus Volkswirtschaft Nr. 245, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher (2019b): Doppelt hält besser: Umfragen als sinnvolle Ergänzung der amtlichen Statistik. Fokus Volkswirtschaft (im Erscheinen), KfW Research.

Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2019): Ergebnisse der 155. Sitzung des Arbeitskreises "Steuer-schätzungen" von 7. bis 9. Mai in Kiel. Pressemitteilung 3/2019 vom 09.05.2019.

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat [BMI] (o. J.): Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse". **Online verfügbar, zuletzt am 06.05.2019.**

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [BMUB] (2017): Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung. Abf-KlärV, vom 27.09.2017. In: Bundesgesetzblatt Teil I (65), S. 3465–3512.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWi] (2015): Erste Ergebnisse der BMWi-Online Befragung "Kommunale Investitionen".

Deutscher Bundestag (2009): BT-Drs. 16/12410. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD.

Deutsches Institut für Urbanistik [Difu] (2019): OB-Barometer 2019. Difu-Umfrage: Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister sehen den Wohnraum-mangel als derzeit größte Herausforderung.

Expertenkommission "Stärkung von Investitionen in Deutschland" (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Stellungnahme der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel. Hrsg. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Gehne, D. et al (2019): Gute Beteiligung stärkt die lokale Demokratie - Kommunalpolitik aus Sicht der Bevölkerung. Hrsg. Bertelsmann Stiftung.

Gornig, M. (2019): Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran. DIW aktuell Nr. 19.

Herrmann, K. (2012): Kommunale Schattenhaushalte. Versteckte Schulden und Haftungsrisiken. Hrsg. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.

Hesse, M. et al. (2017): Investitionen der öffentlichen Hand – Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung.

Hessisches Kultusministerium (2017): Hessisches Schulgesetz. HSchG, vom 30.06.2017.

Hessisches Kultusministerium (o. J.): UB Schulträger. Hrsg. Staatliche Schulämter in Hessen. **Online verfügbar, zuletzt am 09.04.2019.**

Hessisches Ministerium der Finanzen (2018): HES-SENKASSE löst heute die letzten kommunalen Kassenkredite ab. Pressemitteilung vom 17.12.2018. **Online verfügbar, zuletzt am 08.05.2019.**

Hüther, M. (2019): 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft? IW-Policy Paper 3/19.

Krone, E. und H. Scheller (2018): **KfW-Kommunalpanel 2018**, KfW Research.

Kunert, U. und H. Link (2013): Verkehrsinfrastruktur erfordert deutlich höhere Investitionen, in: DIW Wochenbericht Nr. 26/2013, S. 32–38.

Lenk, T. et al. (2012): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene. Hrsg. Commerzbank.

Michalski, D. et al. (2018): Baukultur-Bericht 2018/19. Erbe - Bestand - Zukunft. Hrsg. Bundesstiftung Baukultur.

Nitsche, S. (2018): Bessere Prognosen aus klammen Kommunen. Ergebnisse der DNK-Kämmererbefragung 2018.

Piron, R. (2018): Straßenbaubeiträge - Alles, was Sie wissen müssen. **Online verfügbar, zuletzt am 02.04.2019.**

Reidenbach, M. et al. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik [Difu].

Rietzler, K. (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen. In: IMK-Report (94).

Scheller, H. (2017): Der staatliche Bildungsföderalismus: Seismograph deutscher Bundesstaatlichkeit in Zeiten wachsender Kooperationsanforderungen. In: Jahrbuch des Föderalismus 2017, S. 238–251.

Scheller, H. und S. Schneider (2016): **KfW-Kommunalpanel 2016**, KfW Research.

Schneider, B. und M. Becker (2009): Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen. 2. Aufl., Hrsg. Kohlhammer Dt. Gemeindeverl.

Schneider, S. et al. (2018): Städtebauförderung in NRW. Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Beantragung, Bewilligung und Abrechnung von Fördermitteln. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik.

Spiegel Online (2019): IWF fordert von Deutschland mehr Investitionen. Meldung vom 17.05.2019. **Online verfügbar, zuletzt am 21.05.2019.**

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Realsteuervergleich. Regionalstatistik Code: 71231-01-02-4. **Online verfügbar, zuletzt am 17.01.2019.**

Statistisches Bundesamt [Destatis] (2018): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2016 (Fachserie 14 Reihe 3.3.1), zuletzt korrigiert am 23.01.2019.

Statistisches Bundesamt [Destatis] (2019a): Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken. **Online verfügbar, zuletzt am 18.04.2019.**

Statistisches Bundesamt [Destatis] (2019b): Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. 1.–4. Vierteljahr 2018 (Fachserie 14 Reihe 2).

Statistisches Bundesamt [Destatis] (2019c): Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts. 4. Vierteljahr 2018. (Fachserie 14 Reihe 5.2).

Statistisches Bundesamt [Destatis] (2019d): Kommunen mit 9,8 Milliarden Euro Finanzierungsüberschuss im Jahr 2018, Pressemitteilung Nr. 127 vom 2. April 2019.

Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2003): Thüringer Schulgesetz. ThürSchulG, vom 30.04.2003.

ZDF (2019): **Städte- und Gemeindebund**: Kommunen fordern Milliarden-Investitionen. dpa-Meldung vom 11.05.2019. **Online verfügbar, zuletzt am 21.05.2019.**

Anhang: Methoden

Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Um das Profil des KfW-Kommunalpanels zu schärfen, wurde die Befragung 2014 erstmalig als echte „Panelbefragung“ (Befragung der gleichen Kommunen über mehrere Jahre hinweg) organisiert. Gleichzeitig wurde der Versuch unternommen, methodische Schwächen früherer Erhebungen durch flankierende Maßnahmen zu vermeiden bzw. zu reduzieren. Zu den methodischen Schwächen gehörten zum einen die vergleichsweise geringen Fallzahlen der Nettostichproben und zum anderen die begrenzte Vergleichbarkeit der Ergebnisse durch die eingeschränkte Repräsentativität der Befragungsdaten sowie durch unterschiedliche Befragungszeitpunkte. Seit 2013 wird die Befragung jeweils im Herbst (September / Oktober) durchgeführt.

Wie bereits in früheren Erhebungen enthielt auch der Fragebogen für das KfW-Kommunalpanel 2019 (Welle 5) aus Gründen der Vergleichbarkeit in großen Teilen die Themenblöcke und Fragen der Vorjahresbefragungen. Darüber hinaus wurden in diesem Jahr Freitextantworten hinzugefügt (vgl. Fragebogen im Tabellenband). Folgende Themenfelder wurden dabei im Einzelnen untersucht:

- aktuelle und kurzfristig absehbare finanzielle Lage der Kommunen,
- Investitionen, darunter Investitionsbereiche und -rückstand,
- Finanzierung, darunter geplante Finanzierungsinstrumente und Bedingungen der Kreditaufnahme,
- Einschätzung zu Problemen, Einflussfaktoren und helfenden Maßnahmen (Freifeldangaben).

Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten

Für die Befragung wurde ein überwiegend standardisierter Fragebogen entwickelt und zusammen mit dem Auftraggeber, der KfW Bankengruppe, dem wissenschaftlichen Beirat des Projekts (Prof. Dr. Martin Junkerheinrich, Technische Universität Kaiserslautern und Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig), den kommunalen Spitzenverbänden sowie den kommunalen Vertretern des Panelbeirats überarbeitet und abgestimmt. Der Fragebogen wurde dabei technisch und thematisch an den Zielstellungen einer Mehrfachbefragung („Panel“) ausgerichtet und umfasste 2018 sechs Seiten mit insgesamt 15 Fragen. Die Befragung wurde

postalisch sowie wahlweise papierlos mittels ausfüllbarem PDF-Formular durchgeführt. Darüber hinaus konnte der Fragebogen für die vorliegende Welle auch online ausgefüllt werden. Dazu wurde das Online-Tool „LimeSurvey“ verwandt. Von dieser Möglichkeit machten 46 % der teilnehmenden Kommunen Gebrauch. Signifikante Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den verschiedenen Teilnahmeformen konnten nicht festgestellt werden.

Die Grundgesamtheit der vierten Panelerhebung umfasste – wie auch bei den Vorjahresbefragungen – alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern⁵¹ sowie alle Landkreise (Tabelle 2). Auf eine Befragung der Stadtstaaten wurde verzichtet, da die Strukturen und damit die zu erwartenden Angaben nicht vergleichbar sind. Befragt wurden:

- eine nach Einwohnergröße und nach Bundesländern geschichtete Stichprobe von Städten und Gemeinden mit 2.000 bis 20.000 Einwohnern,
- alle Groß- und Mittelstädte mit mehr als 20.000 Einwohnern (Vollerhebung) sowie
- alle Landkreise (Vollerhebung).

Adressaten der Umfrage waren jeweils die Kämmerer bzw. Finanzverantwortlichen der Städte, Gemeinden und Landkreise.

Grundsätzlich können auch Kommunen, die nicht als Teil der Stichprobe angeschrieben wurden, an der Befragung teilnehmen. Dazu müssen sie entweder den Fragebogen auf der Internetseite des Difu herunterladen, ausfüllen und zurücksenden oder an der Onlinebefragung teilnehmen. Diese Kommunen werden dann im Folgejahr direkt angeschrieben und als Panelkommune der Stichprobe hinzugefügt. Hiervon machten wieder einige Kommunen Gebrauch. In vielen Fällen handelt es sich jedoch auch um Gemeindeverbände, die anstelle der angeschriebenen von ihnen vertretenen Ortsgemeinden antworten.

Auswahlkonzept und Erhebungszeitraum der vierten Panelwelle waren mit denen des Vorjahres weit ge-

⁵¹ Auf Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern entfallen rd. 9 % der kommunalen Investitionsausgaben, sodass durch die Konzentration auf Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern mehr als 91 % der kommunalen Investitionen repräsentiert werden. Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2018).

hend identisch. Es wurden erneut all diejenigen Kommunen angeschrieben, die im vergangenen Jahr zugesagt hatten, sich auch an der diesjährigen Befragung zu beteiligen. Darüber hinaus wurden ergänzende Stichproben bei den Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern gezogen, die nach Bundesland und Größenklasse geschichtet wurde.

Bei den Groß- und Mittelstädten sowie bei den Kreisen wurden zudem auch diejenigen angeschrieben, die in den vergangenen Jahren aus verschiedenen Gründen aus der Stichprobe gefallen waren.

2018 wurden insgesamt 2.091 Städte, Gemeinden und Kreise kontaktiert. Mit einem Rücklauf von insgesamt 770 Städten, Gemeinden und Kreisen liegt die Rücklaufquote höher als in den vergangenen Jahren. Bei den Kreisen hat sich etwa jeder Zweite an der Befragung beteiligt. Bei den Kommunen mit 2.000 bis 5.000 Einwohnern war die Rücklaufquote hingegen geringer als in den Vorjahren.

Tabelle 2: Grundgesamtheit und Rücklauf der Befragung in 2017 und 2018

Einwohnergrößenklassen	Städte / Gemeinden			Landkreise	Summe
	2.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 und mehr		
Angeschriebene Kommunen 2017	1.749	102	65	101	2.017
Rücklauf 2017 absolut	375	75	62	90	602
Rücklauf angeschriebene Kommunen 2017 in Prozent	21 %	74 %	95 %	89 %	30 %
angeschriebene Kommunen 2018	1.113	498	183	277	2.091
Rücklauf 2018 absolut	388	163	80	139	770
Rücklauf angeschriebene Kommunen 2018 in Prozent	34 %	33 %	44 %	50 %	37 %

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2019, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2018

Die Erfahrungen des Difu mit Kommunalumfragen bestätigen, dass der Rücklauf bei schriftlichen Befragungen über die Jahre in den meisten Fällen zurückgeht. Das hat unter anderem mit der steigenden Anzahl von Kommunalumfragen und mit den hohen Arbeitsbelastungen in den Kommunalverwaltungen zu tun. Es ist daher erfreulich, dass in diesem Jahr 770 Kommunen an der Befragung teilgenommen haben. Die hohe

Teilnahmebereitschaft zeigt auch, dass sich das KfW-Kommunalpanel in der kommunalen Landschaft etabliert hat. Auch deshalb ist für weitere Befragungswellen zu erwarten, dass die Umfrage der KfW für weiterführende politische und wissenschaftliche Diskussionen wichtige Ergebnisse und Anknüpfungspunkte liefern wird.

Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

Wie bereits in den vorherigen Befragungen, wurden auch nach Abschluss der fünften Panelbefragung die ausgefüllten Fragebögen elektronisch erfasst und die eingescannten Daten auf Plausibilität geprüft. Zudem wurden die numerischen Angaben (Angaben in EUR und Prozentwerte) Extremwert- und Ausreißertests unterzogen. Für weiter gehende Analysen wurden – ebenfalls wie in den Vorjahren – mehrere Strukturvariablen berücksichtigt.

Übersicht Strukturvariablen

Einwohnergrößenklasse

Für die Berücksichtigung der Gemeindegröße wurden vier Klassen gebildet (GKL): GKL 1: Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern, GKL 2: Gemeinden mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern, GKL 3: Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern, GKL 4: Mittlere – und Großstädte mit über 50.000 Einwohnern. Landkreise werden unabhängig von ihrer Einwohnerzahl als separate fünfte Klasse zusammengefasst.

Ost- und westdeutsche Bundesländer

Da die Rahmenbedingungen und Strukturdaten einzelner Bundesländer oft unterschiedlich sind, wurde auf eine nach Ländern differenzierende Analyse verzichtet. Als eine Gruppierungsvariable kam in diesem Zusammenhang jedoch die Unterscheidung zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern zur Anwendung, um die Sonderbedingungen der ostdeutschen Bundesländer sowohl in der Infrastrukturausstattung wie in den Finanzierungsbedingungen zu berücksichtigen.

Regionen

Bei der Gewichtung wird zudem nach fünf Regionen unterschieden, die geografische und strukturelle Rahmenbedingungen abbilden sollen. Diese sind Süden (Bayern und Baden-Württemberg), Osten (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), Norden (Schleswig-Holstein und Niedersachsen), Nordrhein-Westfalen (als eigenständige Gruppe) sowie Süd-Westen Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland).

Steuerkraft

Zur Berechnung der Steuerkraft wurden Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2015 verwendet.⁵² Die Variable „Steuerkraft“ setzt sich zusammen aus den Pro-Kopf-Einnahmen aus Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an Einkommenssteuer und Umsatzsteuer sowie den Gewerbesteuererträgen abzüglich Umlage. Basierend auf den Pro-Kopf-Einnahmen wurden die Gemeinden in drei gleich große Gruppen (Terzile) eingeteilt.

In der Analyse wurde bei allen relevanten Fragen geprüft, ob sich das Antwortverhalten der Landkreise, Städte und Gemeinden nach einzelnen Strukturmerkmalen unterscheidet. Auf signifikante Unterschiede wird in der Analyse eingegangen.

Gewichtung

Ogleich in den letzten Jahren – der grundlegende Idee einer Panelbefragung folgend – stets die gleichen Kommunen angeschrieben wurden und sich die absoluten Rücklaufzahlen somit stabilisiert haben, gab es stets strukturelle Unterschiede in der Zusammensetzung der teilnehmenden Kommunen in den unterschiedlichen Jahren. Um diese Unterschiede aufzufangen und möglichst repräsentative Zahlen für die Grundgesamtheit aller deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise ab 2.000 Einwohnern darzustellen, werden die Ergebnisse gewichtet. Die Gewichtung erfolgt auf Grundlage der Einwohnergrößenklassen, der Regionen sowie der gruppenspezifischen Steuerkraft.⁵³

Auf Basis der Gemeindegrößenklasse und Regionen (siehe Kasten) werden 25 Gruppen gebildet. Jede der Gruppen wird auf Grundlage der Steuerkraft in drei gleich große Untergruppen unterteilt. Die Gewichtungsfaktoren ergeben sich aus dem Anteil an Kommunen einer Untergruppe in der Grundgesamtheit im Verhältnis zum Anteil teilnehmender Kommunen der Untergruppe in der Stichprobe.

Die Analysen zeigen, dass sich durch die Gewichtung nur selten stärkere Änderungen an den Ergebnissen ergeben. Sofern nicht anders vermerkt, sind alle in die-

sem Bericht verwendeten Zahlen gewichtet. Die Hochrechnungen von Investitionen und Investitionsrückstand folgen einer anderen Vorgehensweise.

Hochrechnungsmethodik

Die Hochrechnungen für die Investitionsvolumina und den Investitionsrückstand beziehen sich immer auf Landkreise, Städte und Gemeinden (mit mehr als 2.000 Einwohnern). Die Hochrechnung basiert auf den Angaben, die die Kammereien für die 15 abgefragten Infrastrukturbereiche getätigt haben. Wie bei der Gewichtung wird in 25 Gruppen (5 Größenklassen à 5 Regionen) unterteilt. Innerhalb jeder dieser Gruppe werden für jeden Bereich die folgenden Zahlen verwendet:

- die Einwohnerzahl,
- die mittleren Pro-Kopf-Investitionen bzw. Pro-Kopf-Rückstände derjenigen Kommunen, für die der Aufgabenbereich „relevant“ ist sowie
- der Anteil derjenigen Kommunen, die den Aufgabenbereich selbst verantworten.⁵⁴

Der Pro-Kopf-Mittelwert wird mit der Einwohnerzahl gewichtet und mit dem Anteil der Kommunen der Gruppe, für die der Aufgabenbereich relevant ist, skaliert.

Nicht alle Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, haben auch Angaben zu ihren Investitionen oder den Investitionsrückständen in den einzelnen Infrastrukturbereichen gemacht. Deshalb lässt sich wie in allen Hochrechnungen nicht gänzlich ausschließen, dass das unterschiedliche Antwortverhalten zu Verzerrungen in den Ausgangsdaten führt, die durch die Hochrechnung verstärkt werden. Sensitivitätsanalysen deuten jedoch auf keine bemerkenswerten Effekte hin. Zudem lassen größen- und raumstrukturelle Muster auch im Zeitverlauf auf ein weitestgehend plausibles und konsistentes Antwortverhalten schließen.

Zur Einordnung der Ergebnisse

Im Unterschied zu anderen Studien, die den kommunalen Investitionsrückstand thematisieren⁵⁵, basiert der im

⁵² Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019).

⁵³ Bei wenigen teilnehmenden Kommunen kann dieses Verfahren nicht angewendet werden, weil keine Daten zur Steuerkraft vorliegen (insb. Verbands- u. Samtgemeinden). Eine Verzerrung der Ergebnisse kann dadurch aber nicht festgestellt werden.

⁵⁴ Dieses Vorgehen wurde auch im vergangenen Jahr verfolgt, im Methoden teil des KfW-Kommunalpanels 2018 jedoch abweichend dargestellt.

⁵⁵ Vgl. beispielsweise Reidenbach, M. et al. (2008) sowie Kunert, U. und H. Link (2013) oder Rietzler, K. (2014).

KfW-Kommunalpanel ermittelte Investitionsrückstand⁵⁶ auf Einschätzungen der Befragten. Nicht alle Kommunen besitzen dazu belastbare Zahlen.

Trotzdem hat die gewählte Vorgehensweise einen großen Vorteil: Die Befragten berücksichtigen bei ihren Angaben unter anderem auch aktuelle Schwerpunkte der politischen Diskussion, beispielsweise zu Themen wie Energie- oder Verkehrswende sowie veränderte Bedarfsstrukturen, z. B. im Zusammenhang mit der Informationsinfrastruktur, lange bevor diese in Gesetzen und Normen ihren Niederschlag finden. Andere Aspekte wie z. B. veränderte Standards bei der kommunalen Infrastruktur oder der demografische Wandel fließen ebenfalls in die Einschätzung mit ein. Es ist anzunehmen, dass dabei auch zukünftige Entwicklungen vorweggenommen werden.

Damit geben die Befragungsergebnisse nicht nur Hinweise darauf, in welchen Bereichen bereits ein Investitionsstau besteht. Insbesondere die Veränderungen im Zeitverlauf zeigen, wo sich politische und gesellschaftliche Schwerpunkte verändern und in welchen Bereichen durch gezielte zusätzliche Investitionen eine drohende Zunahme des Investitionsrückstands abgemildert werden konnte.

Darüber hinaus ermöglichen die Befragungsdaten die Suche nach Zusammenhängen sowie dahinterstehenden Trends und geben Hinweise auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Somit lassen sich besser als zuvor zielgerichtete Handlungsempfehlungen formulieren. Ein Nachteil ist mit dieser Vorgehensweise jedoch auch verbunden: Einschätzungen geben die Realität mit einer gewissen Unschärfe wieder. Insbesondere quantitative Bewertungen sind schwierig und können trotz unveränderter Sachlage zu Schwankungen beim Ergebnis führen. Aus diesem Grund werden im Bericht

qualitative Einschätzungen und quantitative Bewertungen neben einander betrachtet und aneinander gespiegelt. Die Methodik der Befragung und die daraus resultierenden Ergebnisse stehen somit nicht für sich allein, sondern ergänzen andere empirisch-statistische Zugänge, sodass sich durch die Gesamtschau ein klareres Bild auf kommunalpolitische Fragestellungen ergibt.

Tabellenband

Die Angaben der Befragung können dem Tabellenband entnommen werden, der unter www.kfw.de/kommunalpanel zum Download zur Verfügung gestellt wird.

Freiwillige Teilnahmemöglichkeit für Kommunen

Um belastbare Ergebnisse zu erhalten, ist die Teilnahme möglichst vieler Kommunen notwendig. Wurde eine Kommune nicht direkt angeschrieben, kann trotzdem freiwillig an der Befragung teilgenommen werden. Der Fragebogen ist während des Befragungszeitraums über die Internetseite des Difu erhältlich (www.difu.de). Alle Angaben werden nur anonymisiert ausgewertet und nicht an unbeteiligte Dritte weitergegeben.

Folgen Sie KfW Research auf [Twitter](#).

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

[Zur Anmeldung](#)

⁵⁶ Definition: Ein Investitionsrückstand ist dadurch beschrieben, dass ein Investitionsbedarf der Vergangenheit nicht ausreichend befriedigt wurde/ werden konnte. Ein gravierender Rückstand beeinträchtigt die kommunale Aufgabenwahrnehmung im entsprechenden Aufgabenbereich erheblich.