KFW-RESEARCH

# Akzente

## KONJUNKTURPAKETE UNTERSTÜTZEN KOMMUNALE INVESTITIONEN WIRKSAM

Nr. 40, März 2011

kfw BANKENGRUPPE

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

Redaktion
KfW Bankengruppe
Abteilung Volkswirtschaft
research@kfw.de

Dr. Marianne Strunz
Telefon 069 7431-2220

ISSN 1869-2583
Copyright Titelbild: KfW Bildarchiv /Angelika Kohlmeier
Frankfurt am Main, März 2011

# KONJUNKTURPAKETE UNTERSTÜTZEN KOMMUNALE INVESTITIONEN WIRKSAM

Die schwierige Finanzierungssituation und entsprechend angespannte Haushaltslage in vielen deutschen Kommunen hat inzwischen zu einem erheblichen kommunalen Investitionsrückstand geführt. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise haben die Situation zusätzlich verschärft. Die Bundesregierung reagierte auf die Wirtschafts- und Finanzkrise mit zwei Konjunkturpaketen[1] zur Stabilisierung der Binnenkonjunktur in Deutschland. Insbesondere das zweite Konjunkturpaket hatte zum Ziel, notwendige kommunale Investitionen zu ermöglichen. Die zusätzlich bereitgestellten Konjunkturmittel wurden von den Kommunen intensiv genutzt und konnten zu einem leichten Abbau des Investitionsrückstandes beitragen. Dies belegen die Umfrageergebnisse des KfW Kommunalpanels,[2] einer jährlichen Befragung von Kommunen im Auftrag der KfW Bankengruppe zur kommunalen Finanzlage, zu Investitionstätigkeiten sowie zu bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten.

**Kommunen profitieren insbesondere vom Konjunkturpaket II**

Insbesondere das zweite Konjunkturpaket setzte einen Schwerpunkt bei den Kommunen: Das kommunale Investitionsprogramm umfasste insgesamt 13,3 Mrd. EUR (Kommunen und Länder). Davon wurden für die Kommunen 9,3 Mrd. EUR bereitgestellt. Der vorgegebene Fokus der kommunalen Investitionen lag mit 65 % klar im Bildungsbereich; die restlichen 35 % wurden für weitere Infrastrukturbereiche (u. a. Krankenhäuser, Städtebau, ländliche Infrastruktur) vorgesehen. Im Konjunkturpaket I profitierten die Kommunen von der Aufstockung des $CO_2$-Gebäudesanierungs-

*Für die kommunalen Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete wurde als Schwerpunkt insbesondere der Bereich Bildungsinfrastruktur vorgegeben.*

[1] Ende 2008 wurde das erste Konjunkturpaket zur Sicherung von Wachstum und Beschäftigung von der Bundesregierung auf den Weg gebracht. Das Paket enthielt 15 Maßnahmen und umfasste gut 30 Mrd. EUR für die Jahre 2009 und 2010. Anfang 2009 wurde das zweite Konjunkturpaket verabschiedet – der so genannte „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes". Dieser Pakt umfasste mehrere Maßnahmen mit einem Umfang von 50 Mrd. EUR, ebenfalls für 2009 und 2010.

[2] Die Berichte zum KfW Kommunalpanel sind im Internet unter www.kfw.de als PDF-Datei in der Rubrik KfW-Konzern/Research/Befragungen verfügbar. http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Research/Befragungen/index.jsp

programms (1–2 Mrd. EUR), von den angehobenen Mitteln der Infrastrukturprogramme der KfW Bankengruppe für strukturschwache Kommunen (3 Mrd. EUR) sowie von zusätzlichen Mitteln aus der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (0,2 Mrd. EUR).

**Befragungsergebnisse des KfW Kommunalpanels zur Nutzung der Konjunkturpakete**

Eine Analyse der Verwendung der bereitgestellten Konjunkturmittel – sowohl nach Typ der Kommune, die die Mittel nutzt, als auch nach Einsatzbereich – kann Aufschluss über die Wirksamkeit und Zielerreichung der Konjunkturpakete im kommunalen Bereich geben. Die Befragungsergebnisse des KfW Kommunalpanels aus den Jahren 2009 und 2010 liefern hierzu erstmalig quantifizierte und belastbare Daten.

Das KfW Kommunalpanel ist eine jährliche Befragung der Kommunen in Deutschland, die im Auftrag der KfW Bankengruppe durchgeführt wird. Bisher fanden zwei Befragungswellen (2009 und 2010) statt. Es wurden jeweils rund 1.700 Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern schriftlich befragt. Die Stichprobe wurde nach Gemeindegröße (Einwohnerzahl), West- und Ostdeutschland sowie Finanzkraft der Kommune geschichtet. In beiden Jahren gingen aus gut 500 Städten und Gemeinden auswertbare Fragebögen ein (Rücklaufquote: 31 % im Jahr 2009 bzw. 32 % im Jahr 2010). Die Aussagen und Ergebnisse der Studien sind somit belastbar und repräsentativ.

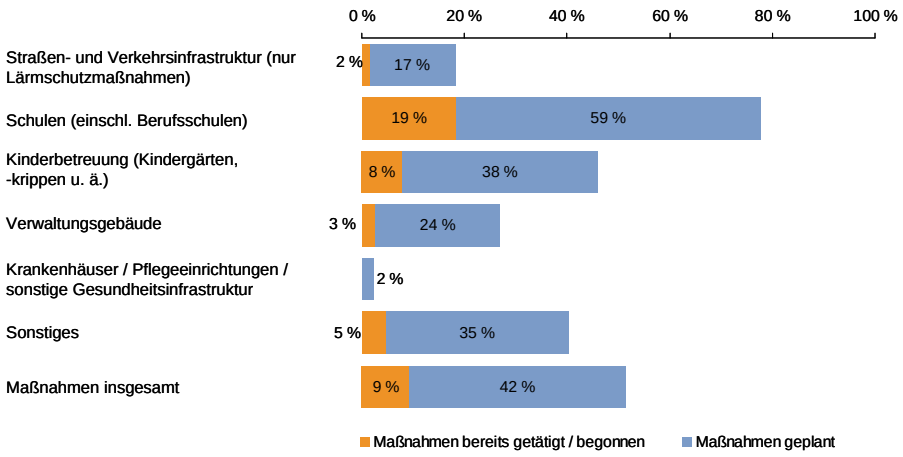
*Jeder sechste Euro, der von deutschen Kommunen in den Jahren 2009 und 2010 investiert wurde, stammte aus den Mitteln der Konjunkturpakete.*

Die Befragungsergebnisse des KfW Kommunalpanels verdeutlichen, dass etwa jeder sechste Euro, der in deutschen Kommunen in den Jahren 2009 und 2010 investiert wurde, aus den Mitteln der Konjunkturpakete stammt. Insgesamt wurden über die zwei Wirkungsjahre der Konjunkturpakte hinweg in den Kommunen durchschnittlich 100 EUR pro Einwohner aus Konjunkturmitteln investiert. Stellt man dies den durchschnittlichen Pro-Kopf-Investitionen aus dem Jahr 2010 von etwa 520 EUR in Westdeutschland und etwas mehr als 380 EUR in Ostdeutschland gegenüber, wird deutlich, dass die finanziellen Mittel der Konjunkturpakete eine wesentliche Rolle bei den kommunalen Investitionen der Jahre 2009 und 2010 spielten. Der gesamte Pro-Kopf-Investitionsrückstand, der

2010 in Abhängigkeit der Gemeindegröße zwischen ca. 700 EUR und ca. 1.300 EUR pro Einwohner liegt, kann damit jedoch nur leicht abgefedert werden.

Bereits im Jahr 2009 gab die Hälfte aller befragten Kommunen (51 %) an, zum Zeitpunkt der Befragung Investitionen im Zusammenhang mit den Konjunkturpaketen der Bundesregierung geplant bzw. getätigt zu haben (siehe Grafik 1). Mit der konkreten Umsetzung hatte jedoch erst ein Fünftel begonnen.

*Bereits 2009 planten bzw. tätigten über die Hälfte der Kommunen Investitionen unter Einsatz der Konjunkturmittel.*




n = 432

*Anmerkung: Anteil der antwortenden Kommunen in Prozent*

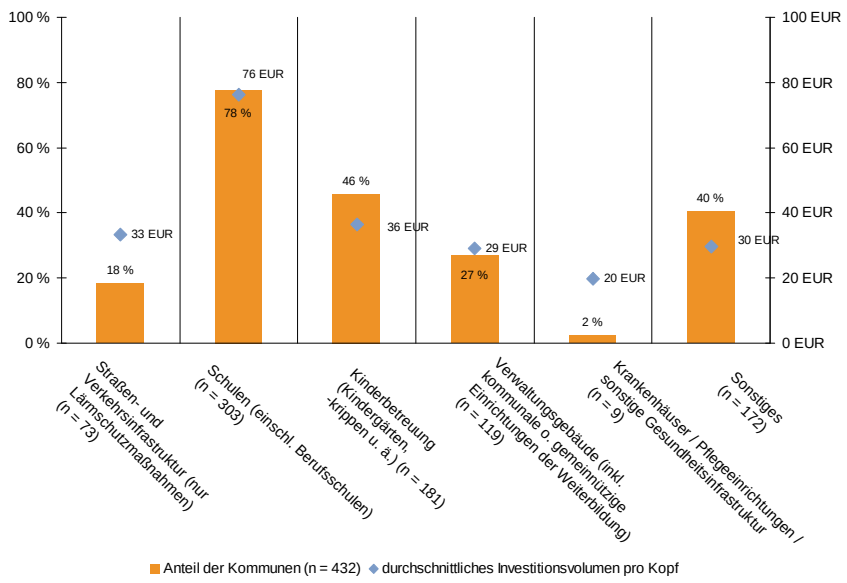
Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009

**Grafik 1: Investitionsschwerpunkte der Kommunen im Rahmen der Konjunkturpakete**

## Investitionsschwerpunkte beim Einsatz der Konjunkturmittel

Der Förderschwerpunkt des Konjunkturpakets II auf der Bildungsinfrastruktur spiegelt sich klar in den Investitionsschwerpunkten der Kommunen wider: Fast 80 % der Kommunen planten im Jahr 2009 Investitionen im Bereich Schulen oder waren bereits dabei diese umzusetzen (19 %). Pro Kopf wurden im Bildungsbereich durchschnittlich Investitionen in Höhe von 76 EUR mit Konjunkturmitteln geplant (Grafik 2).

# Konjunkturpakete unterstützen kommunale Investitionen wirksam




Quelle: KfW Kommunalbefragung 2009

**Grafik 2: Pro-Kopf-Investitionen der Kommunen im Rahmen der Konjunkturpakete**

Der Bereich der Kinderbetreuung ist ein weiterer Schwerpunkt bei den Investitionen der Kommunen: 46 % der Kommunen planten bereits 2009 Mittel der Konjunkturpakete für Investitionen in Kindergärten und -krippen o. ä. zu nutzen. Dabei hatten 8 % bereits mit der Umsetzung der Maßnahmen begonnen. Pro Kopf haben die Kommunen in diesem Bereich Investitionen von durchschnittlich 36 EUR im Rahmen der Konjunkturpakete vorgesehen (Grafik 2).

*Der kommunale Investitionsrückstand im Bereich Bildungsinfrastruktur kann durch den Einsatz der Konjunkturmittel partiell abgebaut werden.*

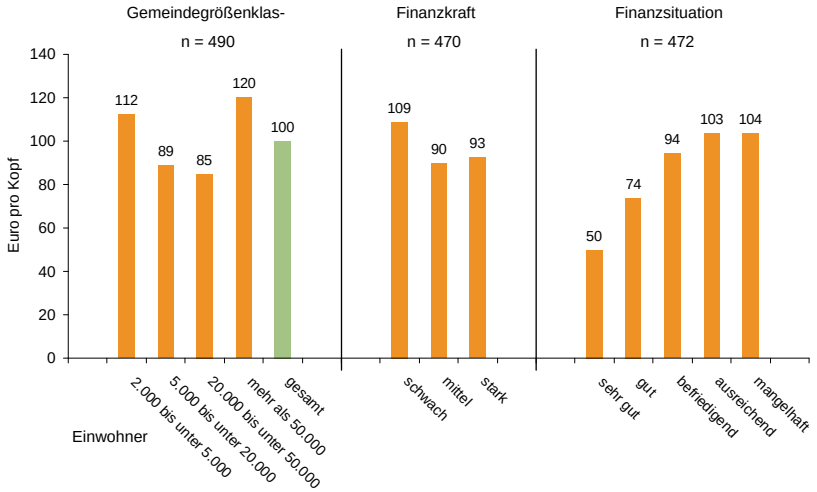
Insgesamt waren für das Jahr 2010 für Schulen und Kinderbetreuung Pro-Kopf-Investitionen von durchschnittlich 112 EUR geplant.[3] Der Anteil der Investitionen pro Einwohner, der durch die Konjunkturpakete finanziert wird, ist also erheblich. Angesichts eines Pro-Kopf-Investitionsrückstandes von durchschnittlich ca. 200 EUR in Westdeutschland und ca. 300 EUR in Ostdeutschland (2010) in diesem Bereich kann jedoch lediglich von einem leichten Abbau des Rückstands ausgegangen werden.

[3] 2009 wurden die Bereiche Schulen und Kinderbetreuung im KfW Kommunalpanel getrennt abgefragt; seit 2010 werden diese Bereiche in der Befragung zusammengefasst.

# Konjunkturpakete unterstützen kommunale Investitionen wirksam

## Unterschiedliche Nutzung der Konjunkturpakete in den Kommunen

Bereits in der Befragungswelle von 2009 zeigten sich deutliche Unterschiede beim Einsatz der Konjunkturmittel in Gemeinden unterschiedlicher Größen (Einwohnerzahl). Die Umfrageergebnisse des KfW Kommunalpanels 2010 differenzieren die Aussagen zusätzlich nach Finanzkraft[4] und Finanzsituation (Grafik 3).




*Anmerkung: Kategorie gesamt über Anzahl der Kommunen in den Größenklassen hochgerechnet.*

Quelle: KfW Kommunalpanel 2010

**Grafik 3: Pro-Kopf-Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete 2009 und 2010 nach Gemeindegrößeklassen, Finanzkraft und Finanzsituation**

In den kleinen sowie in den großen Gemeinden wurde im Durchschnitt pro Einwohner deutlich mehr investiert als in den mittelgroßen Städten. Während Städte unter 5.000 Einwohner sowie Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern in den Jahren 2009 und 2010 deutlich mehr als 100 EUR pro Kopf investierten, nahmen die mittelgroßen Städte weniger als 90 EUR pro Einwohner in die Hand. Gleichzeitig weisen die kleinen Städte (unter 5.000 Einwohner) den größten Pro-Kopf-Investitionsrückstand auf (2010: ca. 1.300 EUR pro Einwohner). Der Einsatz der Konjunkturmittel konnte hier somit zielgerecht den Investitionsstau abmildern.

*Die Mittel der Konjunkturpakete erreichten die Kommunen zielgerecht: Insbesondere Kommunen mit hohem Investitionsrückstand pro Kopf und schwacher Finanzkraft bzw. schlechter Haushaltslage nutzten die Konjunkturmittel.*

[4] Die Finanzkraft entspricht den Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Gemeinden.

Ebenfalls stärker von den zusätzlichen Investitionen profitierten Gemeinden mit schwacher Finanzkraft (durchschnittlich 109 EUR pro Kopf) im Vergleich zu Städten mit mittlerer oder starker Finanzkraft (durchschnittlich 90 bzw. 93 EUR pro Kopf). Insbesondere bei der Finanzsituation wird der Unterschied zwischen den Gemeinden deutlich: Kommunen, die ihre Haushaltslage als schwierig (mangelhaft oder ausreichend) einschätzten, investierten durchschnittlich über 100 EUR pro Einwohner. Dagegen investierten Kommunen mit sehr guter Finanzsituation aus den Mitteln der Konjunkturpakete mit nur 50 EUR pro Einwohner lediglich die Hälfte.

**Fazit**

Die Ergebnisse des KfW Kommunalpanels 2009 und 2010 verdeutlichen, dass die Kommunen die zusätzlich bereitgestellten finanziellen Mittel aus den Konjunkturpaketen I und II der Bundesregierung intensiv genutzt haben. Somit konnte insgesamt ein kleiner Teil der Investitionsrückstände abgebaut werden. Erwartungsgemäß wurde gemäß den Förderschwerpunkten der Pakete ein Großteil der Investitionen im Bildungsbereich getätigt. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse des KfW Kommunalpanels, dass offensichtlich das Ziel verwirklicht werden konnte, finanziell schlechter gestellten Städten und Gemeinden eher als anderen die Möglichkeit zu geben, zusätzliche Investitionen zu tätigen. Mit dem Auslaufen der Konjunkturpakete Ende 2010 ist davon auszugehen, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen 2011 wieder zurückgehen wird. Zwar führen die aktuelle Erholung der deutschen Wirtschaft und die damit ansteigenden Gewerbesteuereinnahmen voraussichtlich zu einer leichten Erholung der kommunalen Haushaltslage. Aufgrund der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte wird die finanzielle Situation jedoch angespannt bleiben und somit der weitere notwendige Abbau des hohen Investitionsrückstandes erheblich erschwert werden.

*Die Kommunen nutzten die zusätzlich bereitgestellten finanziellen Mittel intensiv. Insgesamt konnte so ein leichter Abbau des Investitionsrückstandes erreicht werden.*