

»» Rückgang des Investitionsrückstands – Trendwende oder nur Schönwetterlage?

Nr. 195, 28. Dezember 2017

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

Die Schwäche der kommunalen Investitionstätigkeit steht seit Jahren im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Debatte. Trotz einiger Erfolge in den vergangenen Jahren besteht nach wie vor ein signifikanter Investitionsrückstand. Im KfW-Kommunalpanel 2017 beziffern die befragten Kämmerer diesen auf 126 Mrd. EUR. Ein Grund für die Höhe des Investitionsrückstands liegt in den über lange Zeit gesunkenen Investitionen der Kommunen. Obwohl deren Gesamtausgaben kontinuierlich steigen, lagen die Bauinvestitionen in den Kommunen auch 2016 noch unter dem Niveau von 1997. Grund dafür dürfte eine strukturelle Verschiebung in der kommunalen Ausgabenstruktur der Kommunen sein. Eine Analyse zentraler Ausgabeaggregate der kommunalen Ebene zeigt, dass die gestiegenen Mehrausgaben für Soziales, Personal und Sachaufwand die finanziellen Ressourcen der Kommunen binden. Die kommunale Infrastruktur profitiert allerdings von diesen Mehrausgaben kaum. Ein Rückgang des Investitionsrückstands wird durch steigende Ausgaben in nichtinvestiven Bereichen somit deutlich erschwert. Obwohl die Gesamtausgaben der Kommunen gestiegen sind, ist der Anteil der Investitionen in den letzten Jahren zurückgegangen. Aus den gesunkenen Investitionsanteilen bzw. -volumina kann in diesem Fall allerdings nicht auf gesunkene Bedarfe geschlossen werden. Die vielfältigen Herausforderungen, vor denen die Kommunen stehen, werden immer auch mit investiven Erfordernissen einhergehen. Der Investitionsrückstand der Kommunen ist und bleibt daher substantiell und kann nur durch eine nachhaltige Erhöhung der kommunalen Investitionskapazitäten verringert werden.

Der kommunale Investitionsrückstand ist seit Jahren ein wichtiger Aspekt in der Debatte über die öffentlichen Investitionen. Die Nettoinvestitionen der Kommunen sind seit 2003 negativ.¹ Damit wird weniger investiert als abgeschrieben werden muss. In der Folge hat sich auch der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen in den vergangenen Jahren immer weiter aufsummiert. Bei seinem Höchststand im Jahr 2015 gaben die Kämmerer einen Bedarf von 136 Mrd. EUR an. Da die Kommunen wichtige Infrastruktur für Bürger und Unternehmen bereitstellen, ist diese Entwicklung problematisch.

Die gute konjunkturelle Situation versetzt die Kommunen allerdings gegenwärtig in die Lage, ihre Investitionen deutlich auszuweiten. Auch die Entlastungsmaßnahmen von Bund und Ländern eröffnen den Kommunen Spielräume für höhere

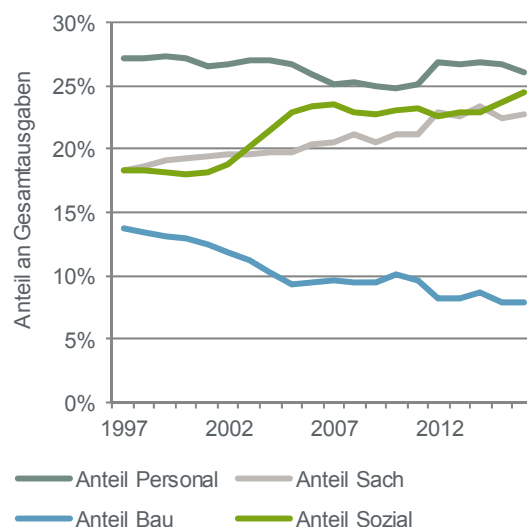
Investitionsausgaben. Erfreulicherweise konnte deshalb im Jahr 2016 erstmals seit der Finanzkrise 2008/2009 ein Rückgang des kommunalen Investitionsrückstands beobachtet werden. Die befragten Kämmerer schätzen diesen mit rd. 126 Mrd. EUR um rd. 10 Mrd. EUR niedriger ein als 2015.

Angesichts der lange gesunkenen Investitionen und des immer noch hohen Rückstands stellt sich nun die Frage, wie sich diese positive Entwicklung verstetigen lässt. Sind die getroffenen Maßnahmen ausreichend für eine Trendwende? Oder spiegeln die höheren Investitionen nur die aktuelle Schönwetterlage wider?

Ausgabenschwerpunkte verschieben sich: Bauausgaben sinken, Sachaufwand und Sozialeleistungen steigen

Um dieser Frage nachzugehen lohnt eine Betrachtung der Entwicklung wichtiger kommunaler Ausgaben. In der statistischen Erfassung werden als Hauptausgabenaggregate neben den Investitionen üblicherweise noch die Personal-, Zins-, Sozialausgaben und der laufende Sachaufwand unterschieden.² Bei den Investitionen entfällt der größte Teil auf die Baumaßnahmen.³ Während sich der Anteil der Bauausgaben der Kommunen seit 1995 verringert hat, nahm im gleichen Zeitraum insbesondere der Anteil der Sozialausgaben und des Sachaufwands zu. Auch die Personalausgaben sind nach wie vor ein bedeutender Posten im kommunalen Haushalt (Grafik 1).

Grafik 1: Entwicklung relevanter Ausgabekomponenten



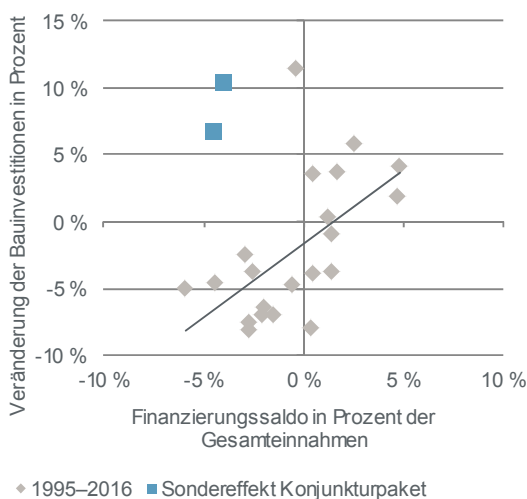
Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abgesehen von einzelnen Jahren und insbesondere dem Effekt des Konjunkturpakets rund um das Jahr 2010 waren die letzten Jahrzehnte tendenziell von einem Rückgang des Anteils der Bauausgaben geprägt. Obwohl die Ausgaben insgesamt steigen, liegen die Bauinvestitionen in den Kommunen auch 2016 noch unter dem Niveau von 1997, und das trotz eines nominalen Anstieges um rd. 17 % bzw. 2,7 Mrd. EUR seit dem Jahr 2012. Vor dem Hintergrund steigender Gesamtausgaben der Kommunen stellt sich die Frage, wie sich die Entwicklung des sinkenden Anteils der Bauausgaben erklären lässt.

Investitionen folgen der Finanzlage und werden bei Haushaltsengpässen zurückgefahren

Die Verschiebungen in den Ausgabenstrukturen könnten selbst ein wesentlicher Teil des Problems sein. Denn maßgeblich für die Investitionstätigkeit der Kommunen ist deren Haushalts- bzw. Finanzlage.⁴ Insgesamt fallen die kommunalen Bauinvestitionen regelmäßig dann geringer aus, wenn der kommunale Finanzierungssaldo negativ ist (Grafik 2).

Grafik 2: Investitionen hängen von der Finanzlage ab



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

In Kommunen mit einer angespannten Haushaltslage werden Investitionen geschoben oder gestrichen. Da investive Maßnahmen relativ disponibel sind, können sie kurzfristig ausgesetzt werden, ohne dass unmittelbar die Folgewirkungen spürbar werden. Demgegenüber gibt es fixe Belastungen der Kommunen, die sich weniger flexibel steuern lassen. Hierzu zählen beispielsweise Sozial- und Personalausgaben, die aufgrund rechtlicher Verpflichtungen nicht kurzfristig verändert werden können.

Damit ist die unzureichende Finanzausstattung eine grundlegende Ursache kommunaler Investitionsschwäche. Besonders betroffen sind dabei Kommunen in strukturschwachen Regionen, die hohe Sozialausgaben haben. Insbesondere in finanz- und strukturschwachen Kommunen verdrängten die Sozialausgaben die Investitionen und erklären damit zum

Teil auch die fortdauernden Disparitäten zwischen strukturschwachen und prosperierenden Regionen in Deutschland.⁵

Der langfristige Rückgang der Bauausgaben bei gleichzeitig gestiegenen Gesamtausgaben indiziert somit eine strukturelle Verschiebung innerhalb der Ausgabenarten.⁶ Fraglich ist nun, was die beobachtbare Entwicklung der Ausgabenstruktur erklären kann und welche Rückschlüsse sich daraus für die kommunalen Investitionen und den Investitionsrückstand ableiten lassen.

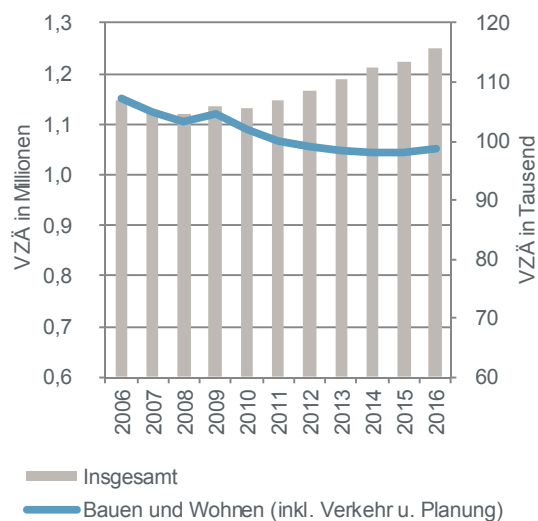
Steigende Personal- und Sozialausgaben schränken Investitionsspielräume ein

Die gewichtigsten Ausgabenaggregate der Kommunen sind Personal- und Sozialausgaben sowie die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand. Zusammen machen Sie fast 75 % der kommunalen Ausgaben aus.

Die Gründe für den Anstieg der Sozialausgaben sind vielfältig und wurden bereits an anderer Stelle umfangreich diskutiert.⁷ Unstrittig ist, dass höhere Sozialausgaben, die in der Regel Transferzahlungen sind, nicht in die Infrastruktur fließen. Für die Entwicklung des Investitionsrückstands bedeutet die Entwicklung der Sozialausgaben damit keine Entlastung.

Ähnlich verhält es sich mit den Ausgaben für das Personal. Finanzielle Mittel, die für die Beschäftigten gebunden sind, stehen nicht mehr für Investitionen zur Verfügung. Immerhin könnten steigende Personalzahlen in den Bauämtern zu mehr Planungskapazitäten der Kommunen führen und somit die administrativen Hürden für den Abbau des Investitionsrückstands verringern. Allerdings finden sich hierfür kaum Anzeichen. Zwar steigt der kommunale Personalbestand seit einigen Jahren wieder spürbar, dies gilt jedoch nicht für die Investitionsvorhaben notwendigen Planungsstellen in der Bauverwaltung (Grafik 3).⁸

Grafik 3: Personalzuwachs in Kommunen, aber kaum in der Planungs- und Bauverwaltung



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Während der Personalbestand in den Kommunen seit 2006 um insgesamt rd. 100.000 Vollzeitäquivalente Stellen (VZÄ) angestiegen ist, wurden in der Bauverwaltung (inkl. Verkehr und Planung) im selben Zeitraum fast 9.000 Stellen (oder 8 % der VZÄ) abgebaut. Zwar wurden im vergangenen Jahr erstmals wieder mehr Personen in der Bauverwaltung eingestellt, der Zuwachs zum Vorjahr betrug allerdings nur rund 500 Stellen insgesamt (bei gegenwärtig knapp 100.000 VZÄ). In der Bauverwaltung im engeren Sinn betrug der Personalzuwachs sogar nur 40 VZÄ (bei knapp 32.000 VZÄ gegenwärtig). Höhere Personalausgaben kommen der kommunalen Infrastruktur somit bislang nicht zugute.

Für die kommunale Infrastruktur i. e. S. bedeuten die Mehrausgaben bei Sozial- und Personalausgaben somit keine Entlastung. Im Gegenteil: Mehrausgaben in diesem Bereich könnten für Investitionen in die Infrastruktur fehlen. Die Strukturverschiebung hin zu diesen Bereichen belasten also tendenziell die kommunalen Investitionsfähigkeiten.

Steigender Sachaufwand kann verschiedene Gründe haben

Etwas anders könnte es sich beim Sachaufwand verhalten. Denkbar wäre, dass sich hinter den Sachaufwendungen auch „investitionsnahe“ Ausgaben verbergen, beispielsweise für Sanierung und Instandhaltung von Gebäuden. Ein Anstieg dieser Ausgaben könnte damit den Rückgang der investiven Bauausgaben teilweise erklären, ohne dass die kommunale Infrastruktur davon unmittelbar in Mitleidenschaft gezogen würde, denn die Gelder fließen unter Umständen ja trotzdem in die Infrastruktur.

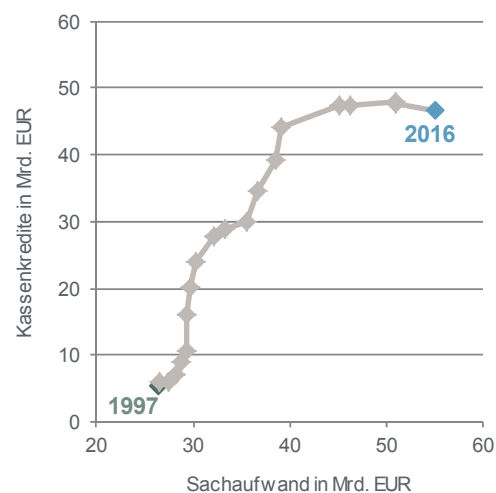
Die Entwicklung des steigenden Sachaufwands kann allerdings verschiedene Gründe haben:

- **Preissteigerungseffekte:** Trotz gegenwärtig niedriger Inflationsraten können Preissteigerungen in einzelnen, für die Kommunen besonders relevanten Bereichen deutliche Ausgabenzuwächse mit sich bringen.⁹ Damit würde der Investitionsspielraum der Kommunen sinken, ohne dass sich die eigentlichen Investitionsbedarfe bzw. -rückstände verändern.
- **Sättigungseffekte:** Gerade nach den hohen Investitionen durch das Konjunkturpaket könnten die damals nötigsten Bedarfe realisiert worden sein.¹⁰ Das Anlagevermögen muss nun eher durch Instandhaltungsausgaben gepflegt werden. Diese werden im Sachaufwand erfasst. In diesem Fall würde zwar nicht aktiv zum Abbau des Investitionsrückstands beigetragen, der Anstieg würde aber zumindest indizieren, dass die bestehende Infrastruktur verstärkt gepflegt wird.
- **Auslagerungseffekte:** Die Verlagerung von Aufgaben in kommunale Unternehmen und alternative Beschaffungsformen (wie z. B. ÖPP), bei denen Bau und Betrieb über private Unternehmen abgewickelt wird, lassen sich möglicherweise nicht mehr als Quasi-Investitionen erkennen, sondern schla-

gen sich in erhöhten Miet- und Pachtausgaben oder Zuschüssen für Beteiligungen nieder.¹¹ Eine Aussage über die Investitionsentwicklung würde dadurch erschwert.

- **Aufschubeffekte:** Instandhaltungen können aufwändige Investitionen kurzfristig hinauszögern. Eine angemessene Instandhaltung ist grundsätzlich sinnvoll: In Kommunen, in denen der laufende Unterhalt nicht gewährleistet werden kann, fallen laut KfW-Kommunalpanel die Investitionsrückstände höher aus. Notwendige Investitionen lassen sich aber auf Dauer nicht durch (kurzfristig vielleicht günstigere) Instandhaltung ersetzen, denn ansonsten drohen hohe Folgekosten.
- **Buchungseffekte:** Die Abgrenzung von Investitionen und Instandhaltung ist nicht immer eindeutig. Auch die doppische Buchführung kann Anreize mit sich bringen, eigentlich investive Ausgaben anders zu verbuchen (siehe Infobox). Wie groß solche Buchungsspielräume ausgeprägt sind, hängt auch mit der Ausgestaltung der landesrechtlichen Vorgaben unter ihrer „Auslebung“ durch die Kommunalaufsicht zusammen (siehe nächster Punkt).
- **Haushaltsaufsichtseffekte:** Unter Umständen findet eine „Verlagerung“ von Investitionen in den Sachaufwand statt, weil hier die Finanzierung im Allgemeinen einfacher ist. Hierzu können Kassenkredite aufgenommen werden, die häufig einer weniger strengen Haushaltsaufsicht und keiner festen Zweckbestimmung unterliegen.¹² Die Finanzierung wird dadurch einfacher bzw. flexibler und es können ggf. sogar mehr Investitionen als über klassische genehmigungspflichtige Investitionskredite umgesetzt werden. Tatsächlich zeigt sich ein ähnlicher Trend bei der Entwicklung des Sachaufwands und der Kassenkredite (Grafik 4), der zumindest teilweise aus diesem Effekt resultieren könnte.

Grafik 4: Kassenkredite und Sachaufwand sind deutlich gestiegen



Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Infobox: Verbuchung von Investitionen in der Doppik

Mit Einführung der doppischen Buchführung ab 2009 änderte sich vieles in der kommunalen Buchführung, was auch Rückwirkungen auf die Investitionstätigkeit hatte.¹³ So müssen nun beispielsweise die Abschreibungen in der Ergebnisrechnung erwirtschaftet werden, um einen „echten“ Haushaltsausgleich zu erreichen.¹⁴ Werden jedoch Investitionen vermieden, erhöht sich das Anlagevermögen nicht, das folglich auch nicht abzuschreiben ist. Zudem müssen auch in der Doppik die Investitionen eigentlich aus dem Zahlungsmittelüberschuss der laufenden Verwaltungstätigkeit finanziert werden (vergleichbar der freien Spitze in der Kameralistik oder dem Cashflow in Unternehmen), was gerade in finanzschwachen Kommunen kaum möglich ist.¹⁵

Beide Restriktionen können umgangen werden, wenn investive Maßnahmen als Sachaufwand verbucht werden. Lassen sich Investitionen nicht im Haushalt abbilden, z. B. weil die dauernde Leistungsfähigkeit keine Aufnahme von zusätzlichen Investitionskrediten erlaubt, kann immer noch der laufende Unterhalt in der Finanzrechnung verbucht werden. Defizite hier müssen dann über Kassenkredite ausgeglichen werden, die in vielen Kommunen in den letzten Jahren spürbar gestiegen sind.

Es muss also davon ausgegangen werden, dass die Verschiebung in den Sachaufwand auch der unzureichenden, finanziellen Investitionsfähigkeit geschuldet ist. Eine dauerhafte Lösung stellt das Vermeidungsverhalten von Investitionen zu Gunsten des Sachaufwands allerdings nicht dar. Welche Anreize auf den Kämmerer wirken und welche Spielräume bei der Buchführung tatsächlich bestehen, unterscheidet sich von Kommune zu Kommune und von Land zu Land. Der Effekt lässt sich darum kaum beziffern.

Gestiegener Sachaufwand kann sinkende Investitionen nicht kompensieren

Einige der Erklärungsansätze legen die Vermutung nahe, dass zumindest Teile des gestiegenen Sachaufwandes mittelbar der öffentlichen Infrastruktur zugutekommen, beispielsweise über verstärkte Instandhaltung. Somit würden die „reinen“ Investitionsausgaben die tatsächliche Infrastrukturtätigkeit der Kommunen unterzeichnen, weil ein Anteil des Sachaufwandes aufgeschlagen werden müsste.

Wahrscheinlich ist aber auch, dass ein Anstieg der übrigen Ausgaben schlicht die Handlungsspielräume vieler Kommunen für Investitionen eingeschränkt hat. Die langfristigen Verlagerungen innerhalb der Ausgabenarten, die mit dem Absinken des Investitionsanteils einhergingen, deuten deshalb nicht darauf hin, dass Investitionen nicht mehr benötigt oder vollumfänglich durch andere Ausgabenarten gedeckt werden. Dies zeigen auch regelmäßig die wahrgenommenen Investitionsrückstände im KfW-Kommunalpanel. Ein methodischer Vorteil der im KfW-Kommunalpanel erfassten Investitionsrückstände ist dabei, dass diese den wahrgenommenen Gesamtbedarf der Kämmerer abbilden, unabhängig von Buchungs- und Erfassungsproblemen. Unbeeinflusst von

möglichen statistischen Effekten zeigt sich hier somit weiterhin ein substantieller Investitionsbedarf für die kommunale Infrastruktur.

Exkurs: Sachaufwand für Schulen

Die Problematik steigenden Sachaufwands lässt sich besonders plastisch am Beispiel der Schulgebäude diskutieren. Der Schulbereich eignet sich einerseits für eine Diskussion des Sachaufwands, da der Investitionsrückstand bei Schulen groß und ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung als infrastrukturelle Säule des Bildungssystems sehr hoch ist.¹⁶ Das Thema ist somit hoch relevant. Andererseits hat der Sachaufwand gerade im kommunalen Schulwesen eine besondere Bedeutung.

So entfallen auf Personal nur rund 20 % der Ausgaben für Schulträgeraufgaben (im Kernhaushalt der Gemeinden). Sozialtransferausgaben spielen bei den Schulen quasi keine Rolle. Die sächlichen Ausgaben, beispielsweise für die Unterhaltung der Immobilien, haben hingegen einen hohen und wachsenden Anteil, sowohl an den Gesamtsachaufwands als auch an den Schulträgerausgaben. Rund die Hälfte der reinen Schulträgerausgaben wird mittlerweile für den Sachaufwand getätigt.¹⁷ Dies ist ein deutlich höherer Anteil als in anderen kommunalen Aufgabenbereichen.

Ein Teil des Anstiegs lässt sich durch die Veränderung der Schullandschaft erklären, z. B. erhöhtem Schülertransport oder Ganztagschulen (inkl. Mensa). Allerdings scheint nur ein Teil der Ausgaben wirklich direkt in die Schulgebäude zu fließen. Die Aufwendungen für den Unterhalt waren 2015 gegenüber 2010 nahezu unverändert. Der Anstieg bei den Mieten und Pachten sowie für die Bewirtschaftung der Gebäude ist moderat (jeweils unter 5 % zwischen 2010 und 2015). Der mit Abstand größte Anstieg lässt sich hingegen bei dem Posten „Weitere allgemeine sächliche Ausgaben“, der somit nicht der Infrastruktur zugeordnet werden kann. Zumindest im Schulbereich lässt sich also auch aus dem Anstieg der Sachausgaben kaum eine Entlastung für die kommunale Infrastruktur ableiten.

Höhere Investitionen erfordern höhere Investitionskapazitäten – und zwar dauerhaft und nachhaltig

Die Verschiebung der kommunalen Ausgaben indiziert ein strukturelles (Finanzierungs-)Problem. Höhere Investitionen setzen deshalb die nachhaltige Verbesserung der kommunalen Investitionskapazitäten voraus. Erfreulich sind darum die positiven Signale, die auch in den nächsten Jahren steigende Investitionen in die kommunale Infrastruktur erwarten lassen. Neben den guten ökonomischen Rahmenbedingungen unterstützen vor allem verschiedene Förderprogramme die Kommunen. Allein der Kommunalinvestitionsförderfonds des Bundes stellt explizit 3,5 Mrd. EUR für Investitionen in Schulen in finanzschwachen Kommunen zur Verfügung. Ergänzend gibt es in mehreren Ländern eigene Programme, um die Investitionsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen.

Die Engpässe liegen aktuell unter anderem eher bei langen Planungsverfahren, fehlendem Bauland oder ausgeschöpft-

ten Kapazitäten der Verwaltung sowie der Bauwirtschaft. Jedoch sind gerade auch die Unterschiede der Planungs- und Umsetzungsmöglichkeiten der Kommunen Folge der regional sehr unterschiedlich ausgeprägten Finanzsituation in den letzten Jahrzehnten.

Aus diesem Grund sind (einmalige) Förderprogramme auch kein Ersatz für eine grundsätzlich ausreichende Finanzausstattung der Kommunen. Hierfür muss an den Einnahmen und Ausgaben der Kommunen noch von allen föderalen Ebenen einiges getan werden, um dauerhaft den Bau und Unterhalt der kommunalen Infrastruktur zu gewährleisten.

Dazu ist in erster Linie Kontinuität und Planungssicherheit für die Kommunen erforderlich. Beides sind zentrale Voraussetzung für eine nachhaltige Personal-, Investitions- und Finanzierungsstrategie. Dazu muss die Finanzausstattung der Kommunen kritisch hinterfragt werden, insbesondere mit Blick auf die Konnexität bei der Aufgabenübertragung durch höhere Ebenen (z. B. im Sozialbereich) oder die Ausgestaltung der Finanzausgleichssysteme. Hieran sollten Bund und vor allem auch die Länder also weiter arbeiten.

Zu Verbesserung der kommunalen Investitionskapazitäten müssen aber auch die Kommunen ihren Beitrag leisten.

Gerade weil andere Aufgaben zunehmend finanzielle Ressourcen binden, sollten Kommunen ihre Gestaltungspielräume nutzen und die Ausgabenstruktur so effizient wie möglich gestalten. Es gibt immer wieder gute Vorbilder auf kommunaler Ebene, wie eine Aufgabe günstig und wirkungsvoll organisiert werden kann. Jeder sinnvoll eingesparte Euro steht für andere Ausgaben wie Investitionen zur Verfügung. Wichtig ist dabei, bei eingeschränkten Finanzspielräumen auf besonders sinnvolle Investitionen zu fokussieren. Und wichtig ist auch, im Hinblick auf die demografischen Perspektiven, die langfristige Tragfähigkeit der Investitionen im Blick zu behalten.

All dies wird viele Anstrengungen erfordern. Im Moment sind die steigenden Investitionen noch eher der konjunkturellen Schönwetterlage zu verdanken. Die gegenwärtig guten Rahmenbedingungen eröffnen jedoch politische Spielräume für eine nachhaltige Trendwende, die genutzt werden sollten, um die kommunale Investitionsfähigkeit für stürmischere Zeiten zu stärken. ■

Mehr Publikationen und Informationen von KfW Research rund um das Themenfeld „Kommunen und Infrastruktur“ finden Sie unter www.kfw.de/research-kommunen

¹ Die Nettoanlageinvestitionen ergeben sich aus den Bruttoanlageinvestitionen abzüglich der Abschreibungen, wie sie vom Statistischen Bundesamt im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ermittelt werden. Der investive Rückgang über die letzten Jahre hatte auch einen sinkenden Anteil der Kommunen an den gesamtstaatlichen Investitionen sowie die stetige Abnahme investiver Ausgaben im Verhältnis zum BIP oder zu den kommunalen Einnahmen zur Folge. Vgl. beispielsweise Burth, A. (2017): Entwicklung der Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen in Deutschland.

² In der Doppik sind die Begrifflichkeiten Aufwand, Ausgabe und Auszahlung zu unterscheiden, wobei hier aufgrund der besseren Verständlichkeit dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend in der Regel Ausgaben genannt sind, selbst wenn eigentlich Aufwendungen beinhaltet sind.

³ Zu den (Sach-)Investitionen zählen in der Finanzstatistik neben den Baumaßnahmen noch Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und Kapitaleinlagen sowie von beweglichen und unbeweglichen Sachen des Anlagevermögens (z. B. Grundstücke). Jedoch stellen die Baumaßnahmen üblicherweise den größten Teil der Sachinvestitionen dar (ca. 74 % im Jahr 2016 ggü. 77 % im Jahr 2006); auf eine Verschiebung innerhalb der Investitionsarten gibt es also kaum Hinweise.

⁴ Vgl. beispielsweise Arnold, F. et al. (2015): Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen [DIW Wochenbericht 43/2015](#).

⁵ Vgl. beispielsweise Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2017): [Aktuelle Finanzlage der Kommunen](#). Zur Übersicht über die kommunalen Sozialleistungen siehe auch Boettcher, F. und R. Geißler (2017): Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben [LebensWerte Kommune Ausg. 2/2017](#), Hrsg. Bertelsmann Stiftung.

⁶ Seit 1995 sind allein die Sachaufwendungen der Kommunen von 32,8 Mrd. EUR auf über 55 Mrd. EUR im Jahr 2016 gestiegen. Ähnliche Entwicklungen gibt es auch im Sozialbereich. Hier sind die Ausgaben von 30,4 Mrd. EUR auf 59,3 Mrd. EUR (netto) gestiegen. Auch die Personalausgaben haben von 54 Mrd. EUR auf 62,8 Mrd. EUR zugelegt.

⁷ Siehe z. B. Boettcher, F. und R. Geißler (2017) - Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben, a. a. O.

⁸ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2016): Erst mehr Geld und jetzt mehr Personal – was benötigen Kommunen für Investitionen? [Fokus Volkswirtschaft Nr. 151](#), KfW Research.

⁹ Siehe zur aktuellen Inflation Wanke, S. (2017): Inflation in Deutschland nur kurz über zwei Prozent [Fokus Volkswirtschaft Nr. 160](#), KfW Research. Den Auswirkungen der Preissteigerung bei den Personal- und Sachausgaben stehen aufgrund der Kapazitätsauslastung der Bauwirtschaft aktuell gestiegene Preise beim Bauen gegenüber. Dies müsste sich in höheren Investitionsausgaben niederschlagen, ohne dass im gleichen Umfang mehr Bauleistungen erreicht werden. Vgl. beispielsweise Bardt, H. et al. (2017): Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? [IW-Analysen Nr. 118](#).

¹⁰ Zur erhofften Wirkung des Konjunkturpakets für die Kommunen siehe z. B. Beckmann, K. und B. Grabow (2009): Standpunkt: Vom Konjunkturpaket II zum Abbau des Investitionsrückstands [Difu-Bericht 1/2009](#).

¹¹ Vgl. Hesse, M. et al. (2017): Investitionen der öffentlichen Hand - Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung.

¹² Kassenkredite dürfen eigentlich nur der kurzfristigen Liquiditätssicherung dienen und sollten zeitnah zurückgeführt werden. Tatsächlich lässt sich aber seit vielen Jahren ein Anstieg der Kassenkreditverschuldung inkl. der Ausdehnung der Kreditlaufzeiten feststellen. Diese Entwicklung deutet in bestimmten Kommunen auf eine strukturelle Finanz- und damit Investitionsschwäche hin, siehe hierzu beispielsweise Brand, S. (2016): Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung [Fokus Volkswirtschaft Nr. 114](#), KfW Research.

¹³ Vgl. beispielsweise Wolff, S. et al. (2014): Kommunale Investitionstätigkeit ausgebreitet? Auswirkungen von Schuldenbremse, Fiskalpaket und Doppik-Umstellung [Fokus Volkswirtschaft Nr. 64](#), KfW Research.

¹⁴ Zu den Herausforderungen für einen ausgeglichenen Haushalt siehe z. B.: Bietigheimer Zeitung (2016): Abschreibungen bei doppischer Haushaltsführung bereiten Kommunen Probleme.

¹⁵ Vgl. Jänchen, I. (2015): Wie viele Investitionen können sich Kommunen leisten? - Eine empirische Untersuchung sächsischer Kommunen mit doppischer Haushaltssatzung 2014. In: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015 [Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 232](#).

¹⁶ Siehe hierzu Brand, S. und J. Steinbrecher (2017): Kommunale Investitionen in Schulen – erste Erfolge sichtbar, aber noch viel zu tun. [Volkswirtschaft Kompakt Nr. 154](#), KfW Research, oder auch Brand, S. und J. Steinbrecher (2016): Kommunaler Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge [Fokus Volkswirtschaft Nr. 143](#), KfW Research. Gerade im Schulbereich wird der Rückgang des investiven Anteils an den kommunalen Gesamtbildungsausgaben durch die Zunahme des Sachaufwands besonders deutlich.

¹⁷ Unter den Ausgaben für die Schulträgeraufgaben macht der Sachaufwand laut Rechnungsstatistik mit rd. 59 % einen deutlichen größeren Anteil aus als in anderen Aufgabenbereichen und damit den 27 % der Nettoausgaben im Gesamthaushalt. Unter den Sachaufwendungen für die Schulen beträgt der Anteil von Mieten und Pachten (darin sollten auch die Aufwendungen für ausgelagerte Beschaffungs- und Finanzierungsformen wie ÖPP enthalten sein) sowie vom Unterhalt der Immobilien gerade einmal zwischen 6 und 8 %. Höher sind die Aufwendungen für die Bewirtschaftung der Immobilien sowie sonstige Verwaltungs- und Betriebsausgaben mit 13 bis 17 %. Hierunter dürften auch die gewichtigen Schülerbeförderungskosten fallen. Vgl. beispielsweise Wohltmann, M. (2017): Kreisfinanzen 2016/2017: Konjunktur und Bundeshilfen führen zu erneutem Überschuss – für Entspannung ist es aber zu früh, S. 481f. [Der Landkreis 10/2017](#). (Zu vermuten ist, dass sich zukünftig der Ausbau der Ganztagschulen ebenfalls in höheren Sachaufwendungen z. B. für das Mensaessen, niederschlagen wird, wobei für die finanzielle Nettobelastung etwaige Erstattungen und Beiträgen zu berücksichtigen sind).