

»» Erst mehr Geld und jetzt mehr Personal – was benötigen Kommunen für Investitionen?

Nr. 151, 22. Dezember 2016

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257
Dr. Johannes Steinbrecher, Telefon 069 7431-2306, research@kfw.de

Der Investitionsrückstand in vielen deutschen Kommunen ist weiterhin groß. Fehlende Finanzmittel sind unbestritten eine wesentliche Ursache. Nachdem staatliche Fördermittel und günstiges Fremdkapital zur Verfügung stehen, stellt sich aber die Frage, warum trotzdem kein deutlicher Investitionsimpuls beobachtet werden kann. Dabei geraten auch die Verwaltungskapazitäten der Kommunen für Planung und Umsetzung von Investitionsvorhaben in den Blick. Insbesondere der Personalmangel in der Bauverwaltung wird für die zurückhaltende Investitionstätigkeit der Kommunen verantwortlich gemacht.

Bei der Bewältigung des Investitionsrückstandes geht es jedoch in erster Linie um die Erhöhung der Planungskapazitäten. Diese umfassen neben den Personalbeständen auch die Personalqualifikation sowie Verfahren zur Planung, Genehmigung und Umsetzung von Investitionen. Die vorhandenen Verwaltungskapazitäten zu steigern wird nur mit einem Mix an Maßnahmen gelingen, wozu neben der Ausstattung mit dem notwendigen Personal auch die Modernisierung der Abläufe innerhalb der Verwaltung gehört. Gerade die Digitalisierung der Verwaltung durch eGovernment und eine effiziente Einbindung von Kooperations- und Beratungsangeboten bietet mittel- und langfristig ebenfalls signifikante Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungskapazitäten.

Die aktuell beobachtbare Investitionsschwäche ist darum auch ein Weckruf, nicht nur an den Aufgaben, der Finanzierung und dem Personal der Kommunen, sondern auch an deren innerer Struktur und den Verwaltungsprozessen anzusetzen.

Der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen hat sich laut KfW-Kommunalpanel 2016 mit 136 Mrd. EUR auf hohem Niveau verfestigt.¹ Zwischen den Kommunen zeigen sich dabei aber regional deutliche Unterschiede. Anhand der Baumaßnahmen für allgemeinbildende und berufliche Schulen lässt sich beispielsweise auf Bundesländerebene eine erhebliche Spreizung der Investitionsausgaben zwischen durchschnittlich 72 und 547 EUR je Schüler zeigen.²

Trotz deutlicher Steuermehreinnahmen und günstiger Finanzierungsbedingungen gab es auf kommunaler Ebene bislang keinen signifikanten Investitionsimpuls. Zwar hat sich die kommunale Investitionstätigkeit 2015 leicht um 125 Mio. EUR auf insg. 24,7 Mrd. EUR erhöht, jedoch ist das Niveau nicht einmal ausreichend, die Substanz der kommunalen Infra-

struktur zu erhalten.³ Für 2016 rechnen die im KfW-Kommunalpanel befragten Kämmerer mit zusätzlichen Investitionen in Höhe von rd. 2,6 Mrd. EUR, benötigt würden allerdings mehr als 5 Mrd. EUR, um allein die Abschreibungen auf das kommunale Vermögen auszugleichen. Auch die günstigen Konditionen am Kreditmarkt konnten die kommunalen Investitionen nicht stimulieren. Zwar stieg das Volumen der Kommunalkredite 2015 um etwa 7 % auf knapp 7 Mrd. EUR, gleichzeitig reduzierten die Kommunen in der Investitionsfinanzierung ihre eingebrachten Eigenmittel jedoch um 21 % auf weniger als 10 Mrd. EUR.

Bund und Länder haben das kommunale Investitionsproblem erkannt und gehen es an

Die Investitionsschwäche vieler Kommunen beeinträchtigt langfristig die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur und damit die Lebensverhältnisse im gesamten Land. Darum versuchen Bund und Länder dem Investitionsrückstand mit unterschiedlichen Maßnahmen zu begegnen. Genannt werden kann beispielsweise der Investitionsförderfonds des Bundes mit 3,5 Mrd. EUR, der Investitionen in finanzschwachen Kommunen unterstützen und mit Blick auf die Schulen um weitere Milliarden aufgestockt werden soll. Ergänzende Programme wurden auch auf Länderebene umgesetzt, z. B. das „Kommunale Investitionsprogramm 3.0“ in Rheinland-Pfalz.

Allerdings zeigt sich, dass auch die zusätzlichen Programme von Bund und Ländern nicht unmittelbar zu höheren Investitionen führen. Obwohl offensichtlich Investitionsbedarf vorhanden ist, wurden beispielsweise beim Investitionsförderfonds bis Mitte 2016 nur rd. 27 Mio. EUR abgerufen und 1,8 Mrd. EUR verplant.⁴ Die Inanspruchnahme der Mittel war anfangs so verhalten, dass der Zeitraum bis 2020 ausgedehnt werden musste. Dabei zeigen sich erneut große Unterschiede zwischen den Ländern: während z. B. in Bayern, Brandenburg und dem Saarland ein Großteil der Mittel verplant sind, werden in Berlin, Hamburg oder Nordrhein-Westfalen bislang weniger als die Hälfte der zur Verfügung stehenden Gelder des Investitionsförderfonds genutzt.⁵ Ein ähnlicher Befund lässt sich auch bei anderen Förderprogrammen des Bundes feststellen, beispielsweise beim Breitbandausbau.⁶

Gründe für die zurückhaltende Investitionstätigkeit der Kommunen sind vielfältig

Für den geringen Mittelabruf sind verschiedene Gründe denkbar. Zum einen muss berücksichtigt werden, dass die

Umsetzung von Bundesprogrammen auf Landesebene eine gewisse Zeit erfordert. Die Vorlaufzeiten der aktuellen Bundesprogramme waren teilweise einfach zu gering, um direkte Investitionsimpulse zu ermöglichen, da in vielen Ländern die konkreten Verwaltungsvorschriften erst zum Ende des Jahres 2016 vorlagen. So konnten beispielsweise die sächsischen Kommunen erst seit Anfang September 2016 überhaupt Anträge für die Mittel des Investitionsförderfonds stellen.⁷ Die Inanspruchnahme der Programme könnte also mit etwas Verzögerung noch spürbar zunehmen.

Zudem muss es nicht in jeder Kommune passfähige Projekte geben, die überhaupt aus den Förderprogrammen finanziert werden können. Die Förderbereiche der Bundesprogramme konzentrieren sich beispielsweise auf Investitionen mit Schwerpunkt auf Infrastruktur und Bildung, hier jedoch nur für Maßnahmen, die durch den Bund gefördert werden dürfen, beispielsweise die energetische Sanierung. Für Straßen und Verkehrsinfrastruktur, für die von den Kommunen der größte Investitionsrückstand angegeben wird, können die Mittel darum eigentlich nur in Verbindung mit Luftreinhalte- und Lärmbekämpfungsmaßnahmen genutzt werden.

Selbst wenn geeignete Projekte in den Kommunen vorhanden sind, besteht darüber hinaus häufig das Problem, dass Planungsverfahren in einem zentralen Punkt der Finanzierung angepasst oder völlig neu angestoßen werden müssen, was bei der Komplexität vieler Verfahren wohl mit einem erheblichen zeitlichen Aufwand einhergeht.⁸

Personalmangel ist nur eine mögliche Ursache für die kommunale Investitionsschwäche

Immer wieder wird in der Diskussion um die schwache Investitionstätigkeit auch fehlendes Personal in der Kommunalverwaltung genannt.⁹ Unterstellt wird, dass die mangelnden Planungskapazitäten der Kommunen auf einen seit vielen Jahren anhaltenden Stellenabbau in der Verwaltung zurückzuführen seien. Ein Blick auf die Statistik zeigt, dass sich das Personal im Bereich Bauen und Wohnen in den vergangenen Jahren tatsächlich entgegen dem allgemeinen Trend verringert hat (siehe Grafik 1).

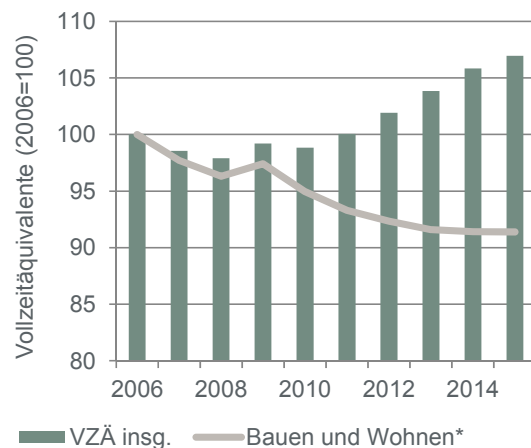
Im Aggregat weisen die Kommunen in den vergangenen Jahren einen steigenden Personalbestand aus: Von 2006 bis 2015 ist die Zahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) um rd. 80.000 auf über 1,2 Mio. angewachsen.¹⁰ Der größte Zuwachs ist allerdings im Sozialbereich zu verorten. Hier wurden fast 79.000 neue Vollzeitstellen geschaffen, der Großteil davon in Kindertageseinrichtungen.¹¹

Demgegenüber wurde der Personalbestand im für Planung und Umsetzung von Investitionen wichtigen Bereich „Bauen und Wohnen“ (inkl. räumliche Planung und Verkehr) um rd. 9.200 VZÄ auf insg. 98.000 gekürzt.¹² Ein Großteil davon entfällt auf die Reduktion in der engeren Bauverwaltung (rd. 8.800 VZÄ auf 31.700 Stellen).

Das Bild ist dabei über die Regionen hinweg relativ einheitlich. Nur in Bayern und Hessen wurden in den letzten Jahren

im Baubereich der kommunalen Kernverwaltung zusätzliche Vollzeitstellen geschaffen. Dies schlägt sich auch in der Stellenrelation nieder: Während in bayerischen Kommunen rd. 49 Vollzeitkräfte je 100.000 Einwohner im Baubereich der Kernverwaltung beschäftigt werden, sind es in Sachsen 22 VZÄ.

Grafik 1: Entwicklung des kommunalen Personalbestandes insgesamt und im Bereich Bauen und Wohnen



* teilweise inkl. Verkehr und Planung.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Der Stellenrückgang in den meisten Ländern kann verschiedene Ursachen haben. So können neben Änderungen in der Statistik auch Umstrukturierungen in der Organisation der Verwaltung zu einer Erfassung des Personals in anderen Bereichen führen. In den Jahren 2011, 2008 und 2006 gab es jeweils Anpassungen in der statistischen Erfassung des Personalstands nach den Aufgabenbereichen. Zugleich können Aufgaben und Stellen innerhalb der Verwaltung verschoben werden, sodass die statistische Erfassung insbesondere im Zeitverlauf erschwert wird.

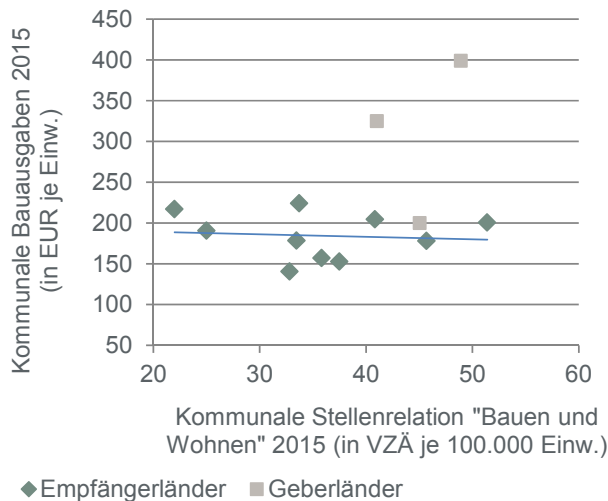
Auch eine Auslagerung von Aufgaben in private oder kommunale Unternehmen (z. B. externe Planungsbüros), die Planungs- und Bauprojekte übernehmen, kann zu sinkenden Personalbeständen führen, ohne dass die Planungskapazitäten in gleichem Maß abnehmen müssen. Seit den 1980er-Jahren wurden viele kommunale Aufgaben privatisiert.¹³ Die Kommune vergibt Aufträge und gewährleistet die Erbringung einer Aufgabe, ohne dafür eigenes Personal vorzuhalten. Innerhalb der Kernverwaltung verbleiben nur noch die Stellen, die sich mit der Auftragsvergabe und der Projektkoordination beschäftigen. Zudem ist der Auslagerungsgrad investitionsrelevanter Aufgabenbereiche beispielsweise in Großstädten beachtlich, sodass sich eine Aussage zur Investitionsfähigkeit eigentlich nur bei Gesamtbetrachtung des „Konzern Kommune“ machen lässt, was in Ermangelung geeigneter Daten jedoch kaum möglich ist.¹⁴

Nicht zuletzt kann auch die Aufgabenreduktion oder Rationalisierung des Arbeitsumfangs durch neue Technologien einen Beschäftigungsrückgang erklären. Insbesondere der verstärkte Einsatz der Informationstechnik hat zu einer Arbeitsentlastung gerade bei Routineaufgaben geführt.¹⁵

Weniger Personal in der Verwaltung bedeutet nicht zwingend weniger Investitionen auf kommunaler Ebene

Allerdings ist fraglich, welche Auswirkungen diese Entwicklungen auf die Investitionskapazitäten der Kommunen tatsächlich haben. Aus einem einfachen Ländervergleich lässt sich nur bedingt auf Unterschiede in den Investitionsniveaus aufgrund unterschiedlicher Personalausstattungen schließen (siehe Grafik 2).

Grafik 2: Relation von Personal und Bauausgaben



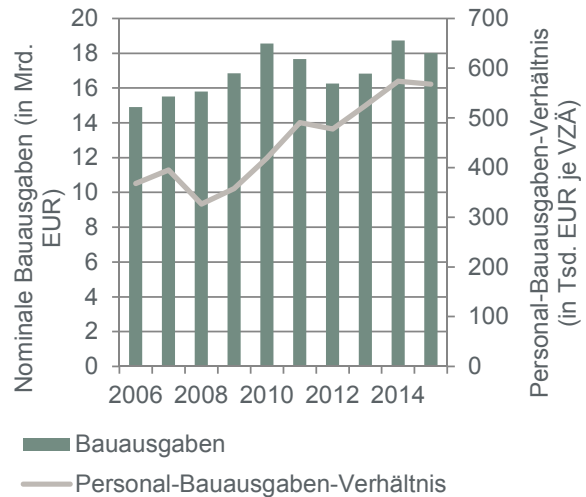
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Stellt man den Investitionsvolumen für Baumaßnahmen die Stellenausstattung im Bereich Bauen und Wohnen gegenüber, ergibt sich mit Blick auf die Kommunen in den Flächenländern kein eindeutiges Bild. Zwar verfügen die bayerischen und baden-württembergischen Kommunen über eine hohe Stellenausstattung, mit denen sie 2015 ebenfalls große Investitionsvolumina umgesetzt haben. Allerdings besteht dieser Zusammenhang für alle anderen Länder nicht. So weist beispielsweise Sachsen trotz des geringsten Personalbestandes ein höheres (und das vierthöchste aller Flächenländer) Investitionsniveau im Baubereich als Hessen auf, obwohl den hessischen Kommunen relativ gesehen mehr als doppelt so viel Personal zur Verfügung steht. Die kommunalen Kapazitäten für Planung und Umsetzung von Investitionen hängen demnach von mehr Faktoren als nur der Personalausstattung ab.

Auch ein Blick auf die Investitionsvolumen der vergangenen Jahre lässt keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Bautätigkeit und Personalbestand vermuten (siehe Grafik 3). Obwohl die Stellenausstattung im Bereich Bauen und Wohnen in den vergangenen zehn Jahren gesunken ist, sind die Bruttoinvestitionsausgaben für Baumaßnahmen im gleichen Zeitraum von rd. 14,4 Mrd. EUR auf 18,0 Mrd. EUR gewachsen. Die in der kommunalen Bauverwaltung betreuten Investitionsvolumen stiegen somit von rd. 368.000 EUR pro Stelle im Jahr 2006 auf nominal rd. 568.000 EUR im Jahr 2015. Real entspricht dies einem Anstieg von fast 20 % und deutet möglicherweise auf eine Arbeitsverdichtung hin. Es bleibt aus diesen Zahlen jedoch offen, ob die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter heute ein größeres Investitionsvolumen betreuen

müssen (=höhere Arbeitsbelastung) oder können (=höhere Arbeitseffizienz).

Grafik 3: Entwicklung der kommunalen Bauausgaben und des Personal-Bauausgaben-Quotienten



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Fazit: Für höhere Investitionen benötigen die Kommunen mehr als einfach nur mehr Personal

Unstrittig ist: Fehlende (personelle) Kapazitäten können wichtige öffentliche Investitionen verzögern oder sogar verhindern. Will man die kommunale Investitionsfähigkeit steigern, reicht die pauschale Forderung nach mehr Personal jedoch nicht aus. Im Gegenteil: Die Erhöhung der Personalbestände verursacht dauerhaft höhere Kosten, obwohl die zusätzlichen Kapazitäten ggf. nur vorübergehend benötigt werden. Deshalb sollte auch geprüft werden, wie man mit weiteren Maßnahmen die Effektivität bei Planung und Umsetzung von Investitionen kurzfristig steigern und auch langfristig sicherstellen kann.

Neben der politischen Prioritätensetzung bedarf es dafür auch einer Verschlinkung der Verwaltungsabläufe. So könnten Prozesse z. B. durch Digitalisierung vereinfacht werden.¹⁶ Diese kann nicht nur Verwaltungsabläufe verkürzen und damit zusätzliche Kapazitäten freisetzen, sondern entlastet darüber hinaus auch die kommunalen Haushalte. Der Normenkontrollrat schätzt das Einsparpotenzial durch die Digitalisierung der TOP-60-Verwaltungsprozesse auf 34 % der derzeitigen Bürokratieaufwände und damit Milliardenbeträge.¹⁷ Da ein Großteil dieser Prozesse auf der kommunalen Ebene stattfinden, müssten hier mittel- bis langfristig auch die größten Entlastungen zu erwarten sein.

Im Hinblick auf die Personaldecke ist vor allem eine hohe Qualität der Arbeitsleistung der kommunalen Beschäftigte anzustreben. Folglich muss auch eine dauerhafte Qualifizierung der Mitarbeiter sichergestellt werden, nicht zuletzt um als Arbeitgeber im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft attraktiv zu bleiben.¹⁸ Die Kombination aus bevorstehenden „Verrentungswellen“ und den teilweise nur bedingt attraktiven Vergütungsschemata im öffentlichen Dienst stellt Kommunen in kompetitiven Arbeitsmarktsegmenten schon heute vor er-

hebliche Herausforderungen.¹⁹ So können bereits gegenwärtig viele benötigte Stellen in der Verwaltung nicht besetzt werden, insbesondere Ingenieure für den Hoch- und Tiefbau werden gesucht.²⁰ Auch vor dem Hintergrund steigender Anforderungen (z. B. die Fähigkeiten zum Projektmanagement oder zum Einsatz neuer Technologien) führt für die Kommunalverwaltungen darum kein Weg daran vorbei, die Aufgaben zukünftig mit weniger, aber besser qualifiziertem (und ggf. besser bezahltem) Personal zu erfüllen.

Gerade kleine Kommunen werden dabei auf zusätzliche Expertise von außen angewiesen sein, da sie selbst eine ent-

sprechende Anzahl von Experten in der eigenen Verwaltung nicht vorhalten können. Darum sollte gerade hier auf interkommunale Kooperationen und übergeordnete Angebote gesetzt werden, wie die von der Bundesregierung neu aufgestellte Beratungsagentur,²¹ anstatt diese Stellen in allen Kommunen langfristig vor Ort finanzieren zu müssen.

Wichtig für jede Kommunen mit Investitionsvorhaben ist nämlich ein nachhaltiger Haushalt, der auch in Zukunft genug Investitionsspielräume lässt. Ziel aller Beteiligten sollte daher die Erhöhung der Investitionskapazitäten sein, nicht verengt auf die Betrachtung des Personalbestandes. ■

¹ Siehe Scheller, H., Schneider, S. et al. (2016): „KfW-Kommunalpanel 2016“. Hrsg. KfW Bankengruppe.

² Siehe Brand, S. und J. Steinbrecher (2016): „Kommunaler Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge“. In: Fokus Volkswirtschaft Nr. 143 vom 24. September 2016. Hrsg. KfW Bankengruppe.

³ Mehrjahresdurchschnitt 2011–2014, Ausgaben für Baumaßnahmen nach Aufgabenbereichen, vgl. Statistisches Bundesamt (2016 u. a. J.): „Finanzen und Steuern: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts“ (=Fachserie 14, Reihe 2, Tabelle 2.4), jeweils 1.–4. Quartal eines Jahres.

⁴ Siehe z. B. Rheinische Post (2016): „Kommunen investieren zu langsam“ vom 09.09.2016.

⁵ Vgl. Die Welt (2016): „Arme Länder kommen nicht an das Geld des Bundes heran“ vom 02.11.2016, Nr. 257, S. 1.

⁶ Siehe z. B. Die Zeit (2016): „Niemand will das Geld“ vom 24.11.2016.

⁷ Vgl. Kilian, M., Hesse, M. und M. Redlich (2016): „Kommunaler Investitionsbedarf im Freistaat Sachsen - Befragung 2016“. In: KIS-Analysen, Hrsg. Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen.

⁸ Vgl. Deutscher Städtetag (2015): „Kommunales Bauwesen. Voraussetzungen für ein kostengerechtes, termintreues und effizientes Bauen in den Städten. Positionspapier des Deutschen Städtetages“, S. 3f.

⁹ Siehe z. B. Puls, T. (2016): „Personalmangel in den Bauämtern“. In: Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln (iwd) vom 19.10.2016.

¹⁰ Die Anzahl der Beschäftigten wäre aufgrund der Teilzeitbeschäftigten nicht aussagekräftig. Die VZÄ berücksichtigen sowohl kommunale Beamte wie Angestellte, die durch die Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes in den Kernhaushalten, Sonderrechnungen und kommunale Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform einschl. Zweckverbände erfasst werden. Vgl. Statistisches Bundesamt (2015 u. a. J.): „Finanzen und Steuern: Personal des öffentlichen Dienstes“ (=Fachserie 14, Reihe 6, Tabelle 5.1 und 5.2), jeweils Jahre, eigene Berechnungen.

¹¹ Mit der Schaffung eines Rechtsanspruchs auf die Unterbringung eines Kindes in einer Tageseinrichtung haben die Kommunen in den letzten Jahren eine erhebliche Zahl an zusätzlichen Betreuungsplätzen geschaffen und mussten hierfür vor allem Erzieherinnen und Erzieher einstellen, vgl. z. B. Statistisches Bundesamt (2016): „Personal im öffentlichen Dienst 2015 rückläufig – Zuwachs bei Kitas“. Pressemitteilung Nr. 214 vom 23.06.2016.

¹² Der Bereich Bauen und Wohnen soll hier exemplarisch für die kommunale Investitionsfähigkeit betrachtet werden, wenngleich Investitionen in den Kommunen von deutlich mehr Stellen, Akteuren und Faktoren beeinflusst werden, die sich jedoch eine klaren Abgrenzung und Auswertung entziehen.

¹³ Siehe z. B. Oschmiansky, F. (2010): „Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung“.

¹⁴ Vgl. Arnold, F., Boettcher, F., Freier, R., Geißler, R. und B. Holler (2016): „Kommunaler Finanzreport 2015“. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, S. 24f.

¹⁵ Siehe z. B. Pfister, M. (2000): „Reformen in den kommunalen Verwaltungen Westdeutschlands“.

¹⁶ Vgl. KGSt (2011): „Effizientes E-Government - Multiklientenstudie zu Geschäfts- und Modernisierungspotenzialen im kommunalen Produktportfolio durch E-Government-Services“. In: KGSt-Bericht Nr. 8/2011, S. 16ff.

¹⁷ Vgl. Fromm, J., Welzel, C., Nentwig, L. und M. Weber (2015): „e-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“. Hrsg. Kompetenzzentrum öffentliche Informationstechnologie. Studie von Fraunhofer FOKUS im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates, S. 18ff.

¹⁸ Siehe z. B. Bertelsmann Stiftung 2016: Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen.

¹⁹ Vgl. Niemann, F. und R. Geißler (2016): „Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen“. In: Analysen und Konzepte aus dem Programm „LebensWerte Kommune“, Ausgabe 3/2016, Hrsg. Bertelsmann Stiftung oder auch Burkhart, H. (2014): „Personalstrategie sichert Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung – Fachkräftemangel bestimmt den Arbeitsmarkt“. In: BWGZ 11-12/2014 sowie Robert-Bosch-Stiftung (Hrsg., 2011): Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung. Studie in der Reihe Alter und Demographie.

²⁰ Vgl. z. B. Aachener Zeitung: „Den Verwaltungen gehen die Bauingenieure aus“ vom 20.10.2016.

²¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2016): „Nachhaltige Stärkung der Investitionen in Deutschland“. In: Monatsbericht des BMF September 2016, S. 29ff.