KFW-RESEARCH

KfW-Kommunalpanel 2011

Bank aus Verantwortung

KFW

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. Sascha Wolff
Telefon 069 7431-1780

Inhaltliche Bearbeitung
Deutsches Institut für Urbanistik
Autoren: Dr. Marion Eberlein, Stefan Schneider, Antje Seidel-Schulze, Dr. Busso Grabow

unter Mitarbeit von
Melanie Wagner

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Technische Universität Kaiserslautern)
Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig)

ISSN 2191-4826

Frankfurt am Main, April 2012

Editorial

Die positive konjunkturelle Entwicklung der vergangenen beiden Jahre schlägt sich – leicht verzögert – nun auch in den kommunalen Kassen nieder. Die Einnahmen der Städte und Gemeinden steigen wieder. Diese leichte Entspannung der kommunalen Finanzen darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die strukturellen Defizite der Gemeindefinanzierung nicht kleiner geworden sind. Die Kassenkredite steigen ungebremst weiter und es gibt unverändert viele Kommunen in Haushaltsnotlagen.

Bund und Länder, die selbst ihre Haushalte konsolidieren müssen, haben in den letzten Jahren deutlich gemacht, dass sie zumindest in Ansätzen bereit sind, diese strukturelle Problemlage anzuerkennen. Allerdings ist zu befürchten, dass entsprechenden Entlastungsmaßnahmen – wie etwa der Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter durch den Bund oder den Entschuldungsprogrammen in einzelnen Ländern – zukünftig finanzielle Einbußen gegenüberstehen, die die aktuellen Entlastungen vermutlich deutlich übersteigen werden. So ist bereits heute absehbar, dass beispielsweise die Schuldenbremse der Länder, das Auslaufen der Mittel aus dem Solidarpakt II, die Reduzierung von EU-Fördermitteln oder wachsende Pensionslasten die kommunalen Kassen stark belasten werden. Zudem befürchten die Kommunen, dass mit der Umsetzung der Schuldenbremse die Länder Aufgaben an sie übertragen oder Mittelzuflüsse an sie kürzen könnten. Die Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorgen könnte zukünftig noch schwieriger werden.

Vor diesem Hintergrund beauftragte die KfW Bankengruppe das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) zum dritten Mal, eine Befragung der Kommunen zu ihren Investitionen und ihren Einschätzungen der Finanzlage durchzuführen. Erstmals wurden die Landkreise in die Befragung aufgenommen, da etwa jeder sechste investierte kommunale Euro für Maßnahmen der Landkreise verwendet wird. Für die Unterstützung durch die kommunalen Spitzenverbände bedanken wir uns.

Es zeigt sich, dass der Investitionsrückstand in einzelnen kommunalen Aufgabenbereichen sich gegenüber den Vorjahren eher noch erhöht hat und sich die Schere zwischen Kommunen mit auskömmlicher Finanzlage und solchen mit großen Haushaltsproblemen immer weiter öffnet. Finanzschwachen Kommunen fehlen offensichtlich die Möglichkeiten, ausreichend Zukunftsinvestitionen zu tätigen. Dies wird an den erstmals erfassten Zahlen zur Investitionstätigkeit mit Bezug zur Energiewende deutlich. Damit besteht die Gefahr, dass sich „Abwärtsspiralen“ weiter verstärken.

Um diese und andere Entwicklungen weiter analysieren und daraus Schlussfolgerungen für politische Entscheidungen ableiten zu können, wird das KfW-Kommunalpanel auch im Jahr 2012 fortgeführt.

KfW Bankengruppe
Dr. Norbert Irsch
Chefvolkswirt

Deutsches Institut für Urbanistik
Dr. Busso Grabow
Leiter Bereich Wirtschaft und Finanzen

Inhaltsverzeichnis

Editorial **I**
Inhaltsverzeichnis **I**
Tabellenverzeichnis **III**
Abbildungsverzeichnis **V**
Kurzfassung **1**
Ausgangslage **1**
Ergebnisse der Umfrage **1**
Ausblick **4**
1 Einführung und Ziele der Umfrage **5**
2 Methodisches Vorgehen **9**
2.1 Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele **9**
2.2 Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten **9**
2.3 Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten **10**
3 Ergebnisse der Umfrage **13**
3.1 Finanzielle Lage **13**
3.1.1 Einnahmen und Ausgaben der Kommunen 13
3.1.2 Einführung der Doppik 16
3.1.3 Haushaltssaldo 17
3.1.4 Kassenkredite 22
3.1.5 Einschätzung der Finanzierungssituation 24
3.2 Investitionen und Investitionsrückstand **29**
3.2.1 Wichtige Investitionsbereiche in den nächsten Jahren 29
3.2.2 Investitionsschwerpunkte 32
3.2.3 Investitionen mit Bezug zur Energiewende 39
3.2.4 Investitionsrückstand 42
3.2.5 Entwicklung des Investitionsrückstands 49
3.2.6 Abschreibungen auf das kommunale Sachvermögen 53
3.3 Investitionsfinanzierung **54**
3.3.1 Kredite zur Finanzierung von Investitionen 54
3.3.2 Weitere Instrumente zur Finanzierung von Investitionen 57
3.3.3 Finanzierungspartner 62
3.3.4 Eigenanteil bei Inanspruchnahme von Fördermitteln 63
4 Fazit und Ausblick **65**
Literatur **71**
Anhang **74**

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Grundgesamtheit (Gebietsstand 31.12.2009), Stichprobe und Rücklauf	10
Tabelle 2:	Zusammenhang zwischen ausgewählten Strukturmerkmalen und den Pro-Kopf-Investitionen	37
Tabelle 3:	Qualitative Einschätzung des Investitionsrückstands in ausgewählten Bereichen	44
Tabelle 4:	Hochgerechneter Investitionsrückstand in Mio. EUR	47
Tabelle 5:	Trend des Investitionsrückstands in den nächsten fünf Jahren (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)	50
Tabelle 6:	Investitionsrückstand (2011) und Investitionsabsichten (Planung) 2012 nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen (Hochrechnung)	53

Abbildungsverzeichnis

Grafik 1:	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben 2011 (Einschätzung der Gemeinden)	14
Grafik 2:	Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben 2012 (Einschätzung der Gemeinden)	14
Grafik 3:	Haushaltsausgleich ja / nein für 2010 und 2011 (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)	18
Grafik 4:	Haushaltsausgleich für 2010 und 2011 getrennt für ost- und westdeutsche Kommunen (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)	19
Grafik 5:	Finanzierungssaldo von 1992 bis 2011	23
Grafik 6:	Entwicklung des Kassenkreditbestandes 2011 und 2012 nach Gemeindegrößenklasse	24
Grafik 7:	Beurteilung der Gesamtfinanzierungssituation in den Jahren 2009, 2010 und 2011	25
Grafik 8:	Beurteilung der aktuellen Gesamtfinanzierungssituation (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)	26
Grafik 9:	Einschätzung der Gesamtfinanzierungssituation im jeweiligen Folgejahr (2010, 2011, 2012)	27
Grafik 10:	Voraussichtliche Änderung der Gesamtfinanzierungssituation im Vergleich zur Beurteilung der aktuellen Situation	28
Grafik 11:	Kommunale Investitionsbereiche, denen in den nächsten fünf Jahren besondere Bedeutung beigemessen wird	30
Grafik 12:	Kommunale Investitionsbereiche, denen in den nächsten fünf Jahren besondere Bedeutung beigemessen wird (Index basierend auf den Angaben der Befragten, nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)	31
Grafik 13:	Relevanz der Investitionsbereiche (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)	32
Grafik 14:	Investitionsbereiche (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)	33
Grafik 15:	Geplante Investitionen nach Infrastrukturbereichen für 2011 und 2012 (Hochrechnungen für Gemeinden und Landkreise)	35
Grafik 16:	Pro-Kopf-Investitionen 2011 (nach Investitionsbereichen sowie nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)	38
Grafik 17:	Pro-Kopf-Investitionen 2011 in Ost- und Westdeutschland nach Investitionsbereichen	39
Grafik 18:	Geplante Investitionen 2012 mit Bezug zur Energiewende	40
Grafik 19:	Geplante Investitionen 2012 nach Infrastrukturbereichen mit Bezug zur Energiewende (Hochrechnungen für Gemeinden und Landkreise)	42
Grafik 20:	Bereiche, in denen die befragten Kommunen einen Investitionsrückstand sehen	43

Grafik 21: Investitionsrückstand in ausgewählten Bereichen (nach Gemeindegrößenklassen) 45

Grafik 22: Investitionsrückstand nach ausgewählten Bereichen (nach Ost- und Westdeutschland) 46

Grafik 23: Investitionsrückstand in Mrd. EUR (Hochrechnungen für Gemeinden und Landkreise) 47

Grafik 24: Pro-Kopf-Investitionsrückstand in EUR (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen) 48

Grafik 25: Voraussichtliche Veränderung des Investitionsrückstands in den nächsten fünf Jahren 50

Grafik 26: Voraussichtliche Änderung des Investitionsrückstands in den nächsten fünf Jahren für Gemeinden, die ihre aktuelle Gesamtfinanzierungssituation als mangelhaft einschätzen 52

Grafik 27: Kreditaufnahme und -bestand pro Einwohner der Gemeinden in den Jahren 2009 und 2011 (nach Gemeindegrößenklassen) 55

Grafik 28: Kreditaufnahme und -bestand pro Einwohner 2011 im Vergleich zur Beurteilung der aktuellen Gesamtfinanzierungssituation. 57

Grafik 29: Einsatz von Finanzierungsinstrumenten und deren Anteil an der Investitionsfinanzierung (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen) 58

Grafik 30: Voraussichtliche Entwicklung des Anteils unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente an der Investitionsfinanzierung im Jahr 2012 59

Grafik 31: Veränderung der allgemeinen Bedingungen der Kreditaufnahme bei Kreditinstituten in den vergangenen zwölf Monaten (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen) 60

Grafik 32: Entwicklung bankrelevanter Aspekte für die Kommunen in den vergangenen zwölf Monaten im Zusammenhang mit deren Kreditaufnahme 61

Grafik 33: Finanzierungspartner für Investitionskredite (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen) 62

Grafik 34: Situation bzgl. der Aufbringung des erforderlichen Eigenanteils für die Inanspruchnahme von Fördermitteln (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen) 63

Kurzfassung

Ausgangslage

Die kommunale Verschuldung ist absolut gesehen im Vergleich zu Bund und Ländern zwar noch relativ gering, trotzdem können zukünftig viele Städte, Gemeinden und Landkreise ihren Gemeinwohlauftrag immer weniger erfüllen. Eine Entlastung der kommunalen Haushalte erfolgte durch die konjunkturelle Entwicklung der vergangenen beiden Jahre sowie zukünftig durch die Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter durch den Bund. Allerdings sehen sich die Kommunen mit dem Wirksamwerden der Schuldenbremse und – in den neuen Bundesländern – mit dem Auslaufen der Mittel aus dem Solidarpakt II, der Reduzierung der Mittel aus EU-Förderprogrammen sowie höheren Ausgaben durch den demografischen Wandel neuen Herausforderungen gegenüber, deren Auswirkungen heute nur schwer abschätzbar sind.

Vor diesem Hintergrund untersucht das KfW-Kommunalpanel 2011 die Situation der Kommunen hinsichtlich Investitionsbedarf, Investitionstätigkeit und Finanzierungsmöglichkeiten. Damit ermöglicht das KfW-Kommunalpanel Städten, Gemeinden und Landkreisen eine Positionsbestimmung und liefert wichtige Hinweise für die Überprüfung strategischer Entscheidungen. Für die KfW Bankengruppe bilden die Erkenntnisse eine wesentliche Grundlage für die Weiterentwicklung ihrer Förderprogramme.

Das KfW-Kommunalpanel wurde im Herbst 2011 das dritte Jahr in Folge durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW Bankengruppe durchgeführt. Erstmalig wurden 2011 die Landkreise in die Befragung mit einbezogen. Mit einer Rücklaufquote von 27 % aus Städten und Gemeinden sowie 30 % aus den Landkreisen sind die Aussagen und Ergebnisse der Befragung belastbar und repräsentativ.

Ergebnisse der Umfrage

Das KfW-Kommunalpanel 2011 zeigt, dass sich keine grundlegende Veränderung bei der Situation der kommunalen Finanzen und der Investitionstätigkeit ergeben hat. Insgesamt gesehen ist gegenüber den Vorjahren jedoch die Sachlage wieder etwas freundlicher, auch wenn keine Entwarnung gegeben werden kann. Auf kommunaler Ebene setzen sich zwei zentrale Entwicklungen unvermindert fort. Zum einen ist ein weiteres Auseinanderdriften der Finanzlage unter den Kommunen zu beobachten. Belegen lässt sich dies u. a. durch die Einschätzung der Kommunen hinsichtlich ihrer aktuellen und zukünftigen Gesamtfinanzierungssituation, die weitere Ausweitung der Kassenkreditbestände sowie die Schwierigkeiten, insbesondere finanzschwacher Kommunen, Eigenanteile für die Inanspruchnahme von Fördermitteln aufzubringen. Zum anderen ist mittelfristig – mit wenigen Ausnahmen und trotz kon-

junkturbedingter Steuermehreinnahmen – nicht mit einem Abbau des existierenden Investitionsstaus zu rechnen.

Entspannung der finanziellen Lage der Kommunen 2011 nur konjunkturbedingt; Strukturprobleme ungelöst – Konsolidierungsanstrengungen sowie Reformen sind unerlässlich

Nach dem durch die Finanzkrise bedingten Einbruch im Jahr 2009 sind die kommunalen Einnahmen 2011 gegenüber dem Vorjahr wieder gestiegen. Das Haushaltsdefizit der Kommunen ist insgesamt niedriger ausgefallen als von ihnen noch im letzten Jahr befürchtet, auch wenn die Ausgaben ebenfalls zugenommen haben. Insbesondere die größeren Städte haben mit Haushaltsdefiziten zu kämpfen (66 % schaffen den Haushaltsausgleich nicht) und mussten vielfach Haushaltssicherungskonzepte vorlegen. Insgesamt konnten nur rund zwei Drittel der Kommunen ihre Haushalte für die Jahre 2010 und 2011 ausgleichen.

Der Bestand an Kassenkrediten stieg 2011[1] weiter an und auch für das Jahr 2012 ist kein Abbau zu erwarten. Kassenkredite werden insbesondere von größeren Städten sowie – mit regionalen Schwerpunkten – von Kommunen in den alten Bundesländern verstärkt genutzt, während andere Kommunen nicht darauf zurückgreifen. Diese Tatsache zeigt deutlich die gegenläufige Entwicklung von finanzstarken und finanzschwachen Kommunen, aber auch die unterschiedliche Handhabung der Kommunalaufsicht durch die Länder.

Auch mittelfristig kein Abbau des kommunalen Investitionsstaus zu erwarten

Wie bereits in den Vorjahren zählt der Anteil der Investitionen in den Bereichen Schulen und Kinderbetreuung sowie Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit knapp 40 % der Gesamtinvestitionen zu den wichtigsten Investitionsschwerpunkten. Auch wenn die Zahlen der aktuellen Erhebung mit den Vorjahreswerten nicht direkt vergleichbar sind, ist davon auszugehen, dass das Investitionsvolumen in diesen beiden zentralen Investitionsfeldern im Vergleich zu 2010 geringer ausfällt. Der Grund hierfür dürfte das Auslaufen der Konjunkturpakete sein, die sich im Investitionsprogramm vor allem auf die Bereiche Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Kinderbetreuung und Schulen konzentrierten.

[1] Verschuldung mit Kassenkrediten der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden / Gemeindeverbände zum 30. September 2011, vgl. Statistisches Bundesamt (2012).

Trotz hoher Investitionen bleibt es in diesen beiden Bereichen bei einem hohen Investitionsstau. Hier ergeben sich hoch gerechnet Investitionsrückstände von rund 87,4 Mrd. EUR bei Städten und Gemeinden und rund 12,5 Mrd. EUR bei den Landkreisen, die sich in den nächsten fünf Jahren nicht verringern dürften.

Trotz enger Finanzierungsspielräume sind umfangreiche, zukunftsweisende Investitionen mit Bezug zur Energiewende geplant

Bei der Investitionsfinanzierung bleibt es bei einem ähnlichen Anteil aus Eigenmitteln, Zuwendungen / Fördermitteln und Kommunalkrediten wie im Jahr 2010. Für das nächste Haushaltsjahr erwarten die Kommunen allerdings eine Ausweitung der Kommunalkredite, um möglicherweise fehlende Fördermittel und Zuweisungen zu kompensieren.

Auch wenn 3 bis 4 % der laufenden kommunalen Einnahmen für Investitionen zur Verfügung stehen, haben insbesondere finanzschwache Kommunen Probleme, die Eigenanteile für die Inanspruchnahme von Fördermitteln aufzubringen. Ein Drittel der Mittel- und Großstädte kann nicht in größerem Umfang auf den Einsatz von Fördermitteln für notwendige Infrastrukturinvestitionen zugreifen, da sie die entsprechenden Eigenanteile entweder gar nicht oder nur unter starken Restriktionen bereitstellen können.

Umso bemerkenswerter ist es, in welch großem Umfang auf kommunaler Ebene Investitionen mit Bezug zur Energiewende vorgesehen sind. Die Kommunen planen vor allem Investitionen in Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, mit 5 Mrd. EUR der Investitionsbereich mit dem größten Volumen, und in die energetische Gebäudesanierung (60 % aller Städte und Gemeinden, 78 % aller Landkreise) mit einem Volumen von knapp 3 Mrd. EUR. Weitere wichtige Investitionsfelder sind eine energieeffiziente Stadtbeleuchtung sowie Energienetze und -speicher. Die Befragungsergebnisse verdeutlichen jedoch, dass standortschwache und wenig dynamische Kommunen vergleichsweise wenig zur Energiewende beitragen. Gerade diese Kommunen müssten zur Verbesserung ihrer Lage aber verstärkt Zukunftsinvestitionen tätigen.

Die Situation der Landkreise ist besser als die der Gemeinden, zeigt aber ähnliche Problembereiche

Im KfW-Kommunalpanel 2011 wurden die Landkreise erstmals in die Befragung mit aufgenommen. Ihr Anteil an der Investitionstätigkeit der Kommunen beträgt insgesamt zwar weniger als 20 %, bei den Schulen, Krankenhäusern, dem straßengebundenen ÖPNV, den Straßen oder in der Abfallwirtschaft sind die Landkreise jedoch wichtige Aufgabenträger. Ihre Verschuldungssituation ist aufgrund der andersartigen Aufgaben- und Finanzierungsstruktur nicht direkt mit der der Städte und Gemeinden vergleichbar. Dennoch zeigen sich ähnliche

Tendenzen, wie etwa die besorgniserregende Zunahme der Kassenkredite auch bei den Landkreisen.

Der Investitionsrückstand wird in den Landkreisen nicht so hoch eingeschätzt wie in den Städten und Gemeinden. Das hat auch damit zu tun, dass Landkreise deutlich häufiger Aufgabenträger in gebühren- oder beitragsfinanzierten Bereichen sind, in denen notwendige Investitionen im Grundsatz über Gebühren und Entgelte refinanziert werden sollen. Deutlich optimistischer sind die Landkreise hinsichtlich der Möglichkeiten zum Abbau vorhandener Investitionsrückstände. 42 % halten es für möglich, dass der Investitionsstau in ihrem Landkreis in den nächsten fünf Jahren abgebaut werden kann.

Im Zusammenhang mit der Energiewende unterscheiden sich die Investitionen von Landkreisen und Gemeinden aufgrund ihres unterschiedlichen Aufgabenzuschnitts. Häufiger als Städte und Gemeinden tätigen Landkreise Investitionen in die energetische Sanierung kommunaler Gebäude und in einen energieeffizienten ÖPNV, kaum jedoch in die energieeffiziente Beleuchtung im öffentlichen Raum sowie in Energienetze und -speicher.

Ausblick

Die schwierige Finanzsituation der Kommunen hat sich gegenüber 2009 wieder etwas entspannt, Entwarnung kann jedoch noch nicht gegeben werden, da zwei Trends offensichtlich ungebremst sind. Auch bei einer besseren Entwicklung der kommunalen Einnahmen scheint es – mit wenigen Ausnahmen – den Kommunen nicht möglich zu sein, den Investitionsstau in den nächsten fünf Jahren auch nur ansatzweise abzubauen. Leicht positiven Tendenzen im Bereich Schulen und Kinderbetreuung stehen weiter anwachsende Probleme etwa im Straßenbau gegenüber. Zugleich scheint sich die Schere zwischen Kommunen mit ausreichender Finanzlage und strukturellen Stärken und finanzschwachen Kommunen mit Strukturproblemen immer weiter zu öffnen.[2]

Das KfW-Kommunalpanel 2011 und das geplante KfW-Kommunalpanel 2012 dienen dazu, diesen Prozess zu beobachten, frühe Warnzeichen zu setzen, andererseits aber auch Möglichkeiten und Optionen für zukunftsfähige Investitions-, Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten zu benennen.

[2] Vgl. KfW Bankengruppe (Hrsg.): KfW-Kommunalpanel 2010, Frankfurt (2010), S. 2.

1 Einführung und Ziele der Umfrage

Im Jahr 2011 bedroht die Staatsschulden- bzw. Eurokrise ganze Staaten in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Sie bringt unmissverständlich in Erinnerung: Wenn außer Acht gerät, dass die Versäumnisse der Gegenwart zukünftige Generationen belasten und über kurz oder lang Entwicklungsprozesse wie die zunehmende Verschuldung unumkehrbar werden, dann ist die stabile Entwicklungsfähigkeit von Ländern, Städten und Gemeinden gefährdet. Schon die heutige Generation trägt deshalb Lasten der Vergangenheit, die zukünftig noch weiter anwachsen.

Viele Kommunen sind heute finanziell kaum noch leistungsfähig. Im Vergleich zu Bund und Ländern ist die kommunale Verschuldung mit rund 135 Mrd. EUR[3] zwar absolut gesehen noch relativ gering, trotzdem können viele Städte, Gemeinden und Landkreise ihren Gemeinwohlauftrag zukünftig immer weniger wahrnehmen. Für 2010 ist das kommunale Finanzierungsdefizit zwar am Ende geringer ausgefallen als befürchtet. Mit 7,7 Mrd. EUR übersteigt es aber das Defizit im Jahr 2009 nochmals um 0,5 Mrd. EUR.[4] 2011 liegt es noch bei 1,7 Mrd. EUR.[5] Mit Ausnahme der Jahre 2006–2008 hatte sich die Finanzsituation der Kommunen allerdings bereits lange vor dem Einbruch der Konjunktur 2008/2009 erheblich verschlechtert. Die Schere zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen geht seitdem immer weiter auf.[6] Die Kassenkredite sind in den letzten Jahren explosionsartig angestiegen.[7] Mit 44,3 Mrd. EUR im Jahr 2011[8] haben sie sich seit 2004 mehr als verdoppelt. Dabei konzentrieren sich die hohen Kassenkredite auf einige Bundesländer, wie z. B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Niedersachsen, während sie beispielsweise in Sachsen oder Baden-Württemberg bisher keine große Rolle spielen. Wie problematisch die Lage in einigen Regionen ist, zeigt auch die Zahl der Kommunen in Haushaltsnotlagen, die

---

[3] Kassenkredite, Kreditmarktschulden und Schulden bei öffentlichen Haushalten der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden / Gemeindeverbände zum 30. September 2011, vgl. DStGB (2012), S. 4 bzw. Statistisches Bundesamt (2012).

[4] Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 116 vom 22.03.2011.

[5] Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 104 vom 22.03.2012.

[6] Vgl. KfW Bankengruppe (Hrsg.): KfW-Kommunalpanel 2010, Frankfurt (2010), S. 2.

[7] Diese Kredite sollen eigentlich nur dazu dienen, kurzfristige Liquiditätslücken auszugleichen, ähnlich dem privaten Dispositionskredit. Sie nehmen inzwischen aber immer häufiger einen dauerhaften Charakter ein und werden vielerorts indirekt auch zur Finanzierung von kommunalen Investitionen herangezogen.

[8] Verschuldung mit Kassenkrediten der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden / Gemeindeverbände zum 30. September 2011, vgl. Statistisches Bundesamt (2012).

nach einem kurzzeitigen Rückgang in den „guten Jahren“ im Zuge der Krise wieder rasant gewachsen ist.[9]

Gleichzeitig schlägt sich die positive konjunkturelle Entwicklung der vergangenen beiden Jahre auch in den kommunalen Kassen immer stärker nieder. Gemeinden und Gemeindeverbände erhielten 2011 Einnahmen in Höhe von 184 Mrd. EUR. Das sind 5 % mehr als noch 2010. [10]

Dass der Bund zukünftig die Kosten der Grundsicherung im Alter schrittweise und ab 2014 vollständig übernehmen will, entlastet die kommunalen Haushalte. Allerdings kommen mit dem Wirksamwerden der Schuldenbremse[11] (mit der Folge des Rückgangs der Mittel für den kommunalen Finanzausgleich) und – in den neuen Bundesländern – dem Auslaufen der Mittel aus dem Solidarpakt II,[12] der Reduzierung der Mittel aus Förderprogrammen, wie der Städtebauförderung oder der Gemeindeverkehrsfinanzierung sowie in Form höherer Ausgaben durch den demografischen Wandel zukünftig auch erhebliche neue Herausforderungen auf die Kommunen zu, deren Auswirkungen heute nur schwer abgeschätzt werden können.

Von besonderer Bedeutung sind dabei auch die erforderlichen Schritte zur Umsetzung der Energiewende. Die Kommunen spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Aus diesem Grund wurden die Städte, Gemeinden und Landkreise diesmal auch zu diesem Thema befragt und um Angaben zu den damit verbundenen Investitionen gebeten.

Vor diesem Hintergrund ermöglicht das KfW-Kommunalpanel 2011 wichtige Einblicke in die Situation der kommunalen Finanzen. Wo sehen die Städte und Gemeinden ihre wesentlichen Handlungsschwerpunkte in den kommenden Jahren? In welchen Bereichen wird investiert, um die kommunale Infrastruktur zukunftsfähig zu machen? Und wo kann aufgrund der schlechten Ausgangslage oder ungünstiger Rahmenbedingungen nur noch der Mangel verwaltet werden?

---

[9] Beispielsweise waren im Jahr 2009 mehr als ein Drittel der Mitgliedsstädte des DST in Nordrhein-Westfalen Haushaltssicherungskommunen (vgl. Gemeindefinanzbericht 2009 des Städtetages Nordrhein-Westfalen – Haushaltsnotlage als Normalfall?).

[10] Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 104 vom 22.03.2012.

[11] Die im Grundgesetz verankerte und ab 2011 wirksame Schuldenbremse regelt, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen sind. Diese Vorgabe ist durch den Bund ab dem Jahr 2016 zwingend einzuhalten, für die Länder läuft der Übergangszeitraum bis zum Jahr 2020. Aufgrund dieser Neuregelung ist zu befürchten, dass die Länder den entstehenden Konsolidierungsdruck an die Kommunen weitergeben.

[12] Die ostdeutschen Bundesländer erhalten Mittel im Rahmen des Solidarpakts II letztmalig 2019, wobei die jährlichen Sonderzuweisungen bis dahin von Jahr zu Jahr niedriger werden.

Ziel des KfW-Kommunalpanel 2011 ist es, diese und andere Fragen in den Bereichen Investitionsbedarf, Investitionstätigkeit und Finanzierungsmöglichkeiten zu beantworten. Die Daten und Analysen ermöglichen Städten, Gemeinden und Landkreisen eine Positionsbestimmung und liefern wichtige Hinweise für die Überprüfung strategischer Entscheidungen. Für die KfW Bankengruppe bilden die Erkenntnisse eine wesentliche Grundlage für die Weiterentwicklung ihrer Förderprogramme entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen der Kommunen.

Im Auftrag der KfW Bankengruppe hat das Deutsche Institut für Urbanistik deshalb 2011 das dritte Jahr in Folge eine deutschlandweite Befragung zur kommunalen Investitionstätigkeit durchgeführt. Der vorliegende Bericht dokumentiert die Ergebnisse und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen. Neu bei der Befragung im Jahr 2011 ist die erstmalige Einbeziehung der Landkreise. Deren spezifische Ergebnisse werden in den einzelnen thematischen Abschnitten angesprochen und im Anschluss noch einmal im Zusammenhang betrachtet.

Die in kurzen Abständen durchgeführten Befragungen aus einer Hand ermöglichen zweierlei: zum einen können aktuelle Fragestellungen zeitnah einfließen, wie in den Vorjahren Fragen zum Konjunkturpaket bzw. zu PPP-Projekten und diesmal zur Energiewende, zum anderen können über einen Kern von jährlich gleichen Fragen[13] Vergleiche kommunaler Entwicklungen über die Zeit vorgenommen werden.

Der Endbericht zum KfW-Kommunalpanel 2011 ist wie folgt aufgebaut. Nach einer kurzen Erläuterung wichtiger methodischer Aspekte in Kapitel 2 werden die Ergebnisse im dritten Kapitel ausführlich dargestellt. Dass die finanzielle Lage der Städte und Gemeinden in einem engen Zusammenhang zum Ausmaß ihrer Investitionstätigkeit steht, war bereits ein Kernergebnis der Kommunalbefragungen aus den Jahren 2009 und 2010. Daher beginnt die Ergebnisdarstellung mit Aussagen zur kommunalen Finanzlage, wobei auch die immer stärker an Bedeutung gewinnende Finanzierung laufender Ausgaben durch Kassenkredite thematisiert wird. Im Anschluss daran werden die von den befragten Kommunen geplanten Investitionen dargestellt. Dabei geht es insbesondere um die Identifizierung von Investitionsschwerpunkten, 2011 mit einem besonderen Fokus auf Maßnahmen mit Bezug zur Energiewende, die Entwicklung der Investitionstätigkeit sowie den Investitionsrückstand und seine Veränderung. Der dritte Abschnitt behandelt das Thema der längerfristigen kommunalen Investitionsfinanzierung. Kapitel 4 fasst die wesentlichen Schlussfolgerungen aus den Befragungsergebnissen in einem Fazit zusammen und gibt einen Ausblick auf das KfW Kommunalpanel 2012.

[13] Aufgrund von fragebogentechnischen Erfordernissen wurden einzelne Fragen „nachjustiert“.

2 Methodisches Vorgehen

2.1 Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Das KfW-Kommunalpanel 2011 ist nach den Befragungen der Jahre 2009 und 2010 die dritte Kommunalbefragung der Städte und Gemeinden und erstmalig auch der Landkreise. Ziel war und ist es, die Investitionstätigkeit der Kommunen, den Investitionsbedarf sowie die kommunalen Finanzierungsbedingungen und die finanzielle Situation zu erfassen.[14]

Der Fragebogen für das Jahr 2011 enthielt folgende Fragenkomplexe (vgl. Anhang):

- Investitionen, darunter Investitionsbereiche und -rückstand
- Investitionsfinanzierung und Kassenkredite
- Finanzielle Lage der Kommunen
- Finanzierungsbedingungen
- Investitionsgeschehen im Rahmen der Energiewende (Zusatzmodul 2011)

2.2 Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten

Für die Befragung wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt und mit dem Auftraggeber, der KfW Bankengruppe, dem wissenschaftlichen Beirat des Projekts[15] und den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt (vgl. Anhang). Der Fragebogen umfasste sieben Seiten mit insgesamt 20 Fragen.

Die Befragung wurde postalisch durchgeführt, da sich diese Methode bei den Kommunalbefragungen der Jahre 2009 und 2010 bewährt hatte. Optional konnten die befragten Städte oder Gemeinden den Fragebogen auf elektronischem Wege ausfüllen und zurücksenden.

Die Erhebungsgrundgesamtheit umfasste – wie auch bei den vorherigen KfW Kommunalbefragungen – alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern. Anders als in den Vorjahren wurden 2011 auch die Landkreise in die Befragung einbezogen. Auf eine Befragung der Stadtstaaten wurde verzichtet, da die Strukturen und damit die zu erwartenden Angaben nicht vergleichbar sind. Befragt wurden schließlich (vgl. Tabelle 1)

---

[14] Vgl. Difu (2009) sowie Difu (2010).

[15] Wissenschaftlicher Beirat des KfW-Kommunalpanels: Professor Dr. Martin Junkernheinrich, TU Kaiserslautern sowie Professor Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig.

- alle Groß- und Mittelstädte mit mehr als 20.000 Einwohnern (Vollerhebung) (n=688)
- eine nach Einwohnergröße geschichtete Stichprobe aus Städten mit 2.000 bis 20.000 Einwohnern (n=1.252)
- alle Landkreise (n=301) (Vollerhebung).

Tabelle 1: Grundgesamtheit (Gebietsstand 31.12.2009), Stichprobe und Rücklauf

Gemeindegrößenklassen	Grundgesamtheit in Deutschland	Brutto-Stichprobe inkl. Nacherfassung* 2011	Rücklauf absolut 2011	Rücklaufquote 2011
2.000 bis unter 5.000	2.378	656	144	22 %
5.000 bis unter 20.000	2.161	596	169	28 %
20.000 bis unter 50.000	501	Vollerhebung	158	32 %
50.000 und mehr	187	Vollerhebung	58	31 %
Summe / Gesamt	**5.227**	**1.940**	**529**	**27 %**
Landkreise	301	Vollerhebung	91	30 %

** Aufgrund einer Überrepräsentation von Städten und Gemeinden in einzelnen Bundesländern und eines zu geringen Rücklaufs in der ersten Befragungswelle wurde die Stichprobe gegenüber 2010 erweitert und eine Nacherfassung vorgenommen.*

Quelle: Statistisches Bundesamt (2011) und eigene Berechnungen.

Die Befragung wurde in einem zwölfwöchigen Zeitraum vom 20.08.2011 bis 18.11.2011 durchgeführt. Adressaten der Umfrage waren jeweils die Kämmerer bzw. Finanzverantwortlichen der Städte, Gemeinden und Landkreise.

Die Aussagen und Ergebnisse sind aufgrund der insgesamt abgebildeten Fälle belastbar und repräsentativ. Dies gilt auch für Vergleichsuntersuchungen nach Gemeindegrößenklassen und die „Ost-West"-Betrachtung. Die 144 bzw. 169 vertretenden Städte und Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 bzw. 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern repräsentieren etwa 5 bzw. 7 % aller Städte dieser Größenklasse in Deutschland, die Mittel- und Großstädte (Vollerhebung) werden von jeweils einem Drittel aller dieser Städte repräsentiert. Die Verteilung der Kommunen in der Stichprobe nach Bundesländern und Gemeindegrößen entspricht weit gehend der entsprechenden Verteilung in der Grundgesamtheit aller Städte und Gemeinden.

2.3 Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

Nach Abschluss der Befragung wurden die Fragebögen elektronisch erfasst und die Daten auf Plausibilität geprüft. Zudem wurden die numerischen Angaben (Angaben in EUR und Prozentwerte) Extremwert- und Ausreißertests unterzogen.

Für weiter gehende Analysen wurden – wie in den Vorjahren – Strukturvariablen ergänzt. Der Umfang der Variablen wurde in diesem Jahr ausgeweitet, um weitere Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen den Rahmendaten und der Finanzsituation der Städte und Gemeinden in Deutschland herzustellen. Folgende Strukturmerkmale wurden verwendet (vgl. Übersicht 1):

- Einwohnerzahl,
- Regionale Lage in Ost- und Westdeutschland,
- Steuerkraft,
- Bevölkerungsentwicklung,
- Anteil der Auslagerungen an den Investitionen im Konzern Kommune,
- „Zukunftsfähigkeit".

Übersicht 1: 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: Großstädte mit über 50.000 Einwohnern.
Bevölkerungsentwicklung	Die Bevölkerungsentwicklung wurde für die kreisfreien Städte und Landkreise durch zwei Strukturmerkmale beschrieben: zum einen die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2002–2007 und zum anderen die Prognose bis 2025 (BBSR 2009). Für kreisangehörige Städte und Gemeinden konnte das Merkmal nicht abgebildet werden, da die entsprechenden Daten nicht verfügbar waren.
Steuerkraft	Zur Berechnung der Steuerkraft wurden Daten der Reihe „Statistik Lokal" vom Statistischen Bundesamt für das Jahr 2010 verwendet. Wie auch im KfW-Kommunalpanel 2010 wurde aus diesen Daten eine Variable „Steuerkraft" gebildet, die sich aus den Pro-Kopf-Einnahmen aus Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an Einkommenssteuer und Umsatzsteuer sowie den Gewerbesteuereinnahmen abzüglich Umlage zusammensetzt. Basierend auf den Pro-Kopf-Einnahmen wurden die Gemeinden den Kategorien „Finanzschwach" (weniger als 80 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen) sowie „Finanzstark" (mehr als 120 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen) und „mittlere Finanzstärke" (für die übrigen Werte) zugeordnet. Für die Landkreise wurde eine solche Betrachtung nicht vorgenommen, da deren Einnahmen eine andere Struktur aufweisen. Die Landkreise gewinnen ihre Einnahmen im Wesentlichen aus Zuwendungen sowie aus der Kreisumlage. Eigene Steuereinnahmen spielen nur eine geringe Rolle. Die Höhe der Einnahmen hängt deshalb auch nicht von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landkreises ab, sondern von Kategorien wie beispielsweise der Einwohnerzahl.
Anteil der Auslagerungen an den Investitionen im Konzern Kommune	Daten zum Anteil der Auslagerungen an den Gesamtinvestitionen sind dem „Wegweiser Kommune" der Bertelsmann-Stiftung entnommen.[16] In diesem Datensatz sind für 2008 alle Kommunen ab 5.000 Einwohner enthalten.
„Zukunftsfähigkeit"	Die Daten für „Zukunftsfähigkeit" („Stärke" und die „Dynamik") einer Kommune sind dem Zukunftsatlas 2010 von Prognos entnommen. In diesem werden für kreisfreie Städte und Landkreise Daten in den Feldern Demografie, Arbeitsmarkt, Soziale Lage und Wohlstand sowie Wettbewerb und Innovation erhoben und zu Indikatoren zusammengefasst. Der Index „Stärke" beschreibt die momentane Standortstärke einer Kommune bspw. im Hinblick auf Kaufkraft, Arbeitsplatzdichte und BIP je Beschäftigtem. Der Index „Dynamik" beschreibt Veränderungen im Zeitablauf, bspw. hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung, Veränderung der Arbeitsplatzdichte und Veränderungen des BIP. Für kreisangehörige Städte und Gemeinden konnte das Merkmal nicht abgebildet werden, da die entsprechenden Daten nicht verfügbar waren.

In der Analyse wurde bei allen relevanten Fragen geprüft, ob sich das Antwortverhalten der Städte, Gemeinden und Landkreise nach einzelnen Strukturmerkmalen unterscheidet. Bei signifikanten Unterschieden wurden diese im Text erläutert.

[16] Wir bedanken uns bei der Bertelsmann-Stiftung für die freundliche Unterstützung und die Bereitstellung der Daten.

Die Daten zur Auslagerung wurden vor allem in Verbindung mit den Angaben der Kommunen zu ihren Investitionen aus dem Kernhaushalt ausgewertet. Es konnten allerdings keine statistischen Zusammenhänge festgestellt werden.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2011 für Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände bzw. Landkreise in Texten und Grafiken dargestellt. Wenn Aussagen getroffen werden, die für alle Gebietskörperschaften gelten, ist der Einfachheit halber die Rede von „Kommunen“. Bei Aussagen, die nur die Städte und Gemeinden, nicht aber die Landkreise betreffen, wird in der Regel der Begriff „Gemeinden“ verwendet.

Die Hochrechnungen beziehen sich immer auf Städte, Gemeinden und Landkreise insgesamt.

3 Ergebnisse der Umfrage

3.1 Finanzielle Lage

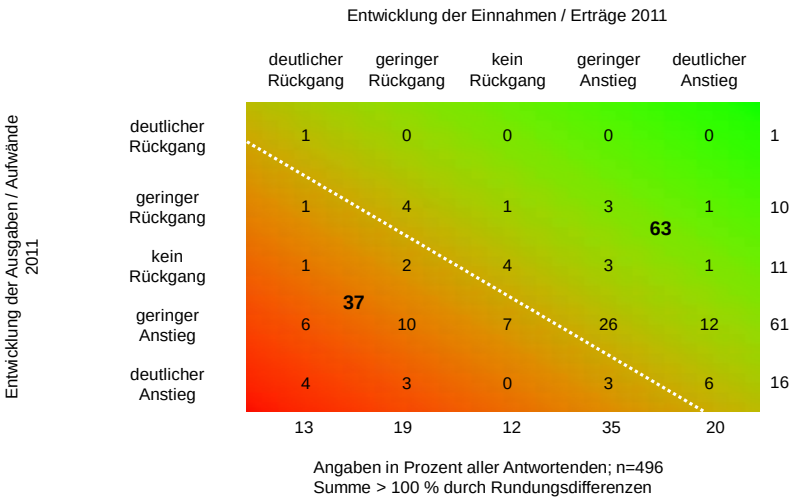
3.1.1 Einnahmen und Ausgaben der Kommunen

In der traditionellen Sichtweise der Kameralistik entspricht das Haushaltsvolumen der Summe aller Einnahmen bzw. aller Ausgaben im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt einer Kommune im jeweiligen Haushaltsjahr.[17] Für das Jahr 2012 schätzt die Bundesvereinigung der deutschen Spitzenverbände die Ausgaben auf knapp 188,5 Mrd. EUR. Die Einnahmen und damit das Haushaltsvolumen der Kommunen belaufen sich voraussichtlich auf ca. 190,6 Mrd. EUR.[18]

Im KfW-Kommunalpanel wurden die Kommunen nach der Entwicklung dieser Eckdaten befragt. Für das Jahr 2011 haben 77 % der befragten Gemeinden einen geringen oder deutlichen Anstieg der Ausgaben erwartet, nur 55 % erwarteten korrespondierend einen geringen oder deutlichen Anstieg der Einnahmen (vgl. Grafik 1). Die Erwartungen für das Jahr 2012 zeigen ähnliche Tendenzen (vgl. Grafik 2). Mit einem Rückgang der Ausgaben rechneten dagegen für das Jahr 2011 nur 11 % und für das Jahr 2012 lediglich 16 % der Gemeinden. Einschränkungen bei den Einnahmen erwarteten 32 % der Gemeinden für das Jahr 2011 und 42 % für das Jahr 2012.

[17] Grundsätzlich müssen Einnahmen und Ausgaben im kameralistischen Haushalt ausgeglichen sein, sind also betragsmäßig gleich hoch. Dabei werden aber beispielsweise auch Kassenkredite berücksichtigt. Erst wenn nur die laufenden Einnahmen und Ausgaben betrachtet werden, kann sich ein Unterschiedsbetrag (Haushaltsüberschuss oder Defizit) ergeben. Der höhere der beiden Beträge entspricht dann dem Haushaltsvolumen.

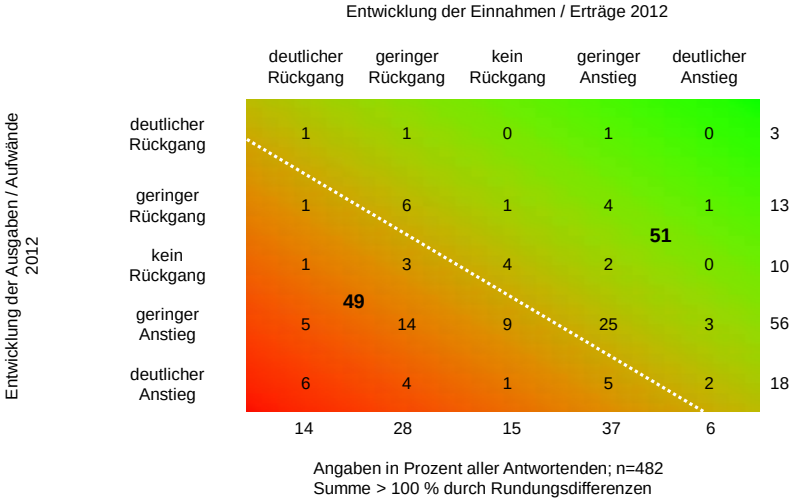
[18] Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2012).



Lesebeispiel: 10 % der Gemeinden gehen für das Jahr 2011 von einem geringen Rückgang der Einnahmen und einem geringen Anstieg der Ausgaben aus.
Anmerkung: Die gestrichelte weiße Linie trennt die Zellen, welche eine Verbesserung des Verhältnisses von Einnahmen und Ausgaben beschreiben (alle Eintragungen oberhalb der Linie) von denen, welche eine Verschlechterung beschreiben (alle Eintragungen unterhalb der Linie).

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben 2011 (Einschätzung der Gemeinden)



Lesebeispiel: 25 % der Gemeinden gehen für das Jahr 2012 von einem geringen Anstieg der Einnahmen und von einem geringen Anstieg der Ausgaben aus.
Anmerkung: Die gestrichelte weiße Linie trennt die Zellen, welche eine Verbesserung des Verhältnisses von Einnahmen und Ausgaben beschreiben (alle Eintragungen oberhalb der Linie) von denen, welche eine Verschlechterung beschreiben (alle Eintragungen unterhalb der Linie).

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 2: Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben 2012 (Einschätzung der Gemeinden)

Eine Gegenüberstellung der Einschätzungen zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der befragten Gemeinden zeigt für 2011, dass zum Befragungszeitpunkt 37 % der befragten Gemeinden glauben, dass sich das Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben gegenüber dem Vorjahr verschlechtert hat. Bezogen auf 2012 glauben dies 49 % der Gemeinden. Trotzdem haben sich damit die Erwartungen gegenüber der Befragung vom Jahr 2010 ver-

bessert: damals gingen noch 79 % der Gemeinden für 2010 von einer Verschlechterung der Relation von Einnahmen zu Ausgaben gegenüber dem Vorjahr aus, für 2011 waren es 69 %.

Ein Vergleich der Erwartungen zur Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der befragten Landkreise zeigt für 2011, dass zum Befragungszeitpunkt 49 % der Landkreise glauben, dass sich die Relation der Einnahmen zu den Ausgaben gegenüber dem Vorjahr verschlechtert hat. Bezogen auf 2012 glauben dies 40 % der Landkreise.

Ebenfalls 40 % der befragten Landkreise gehen davon aus, dass ihre Einnahmen im Jahr 2011 steigen werden.[19] Dabei sind 7 % besonders optimistisch und glauben an einen deutlichen Anstieg, 33 % erwarten einen geringen Anstieg. Für 2012 sind die Erwartungen der befragten Landkreise sogar noch positiver: mehr als die Hälfte rechnet mit steigenden Einnahmen – dabei erwarten 14 % deutlich steigende Einnahmen und 41 % nur gering steigende Einnahmen. Den positiven Erwartungen stehen allerdings – nach Einschätzung von 70 % der befragten Landkreise – auch höhere Ausgaben im Jahr 2011 gegenüber (davon 18 % „deutlich steigende Ausgaben"). Für 2012 sind die Landkreise bezogen auf die Ausgabenentwicklung sogar noch pessimistischer, 81 % erwarten eine Ausgabensteigerung, davon 28 % eine deutliche Steigerung.

Bezogen auf den einzelnen Einwohner wenden große Städte mehr Mittel auf, um ihre Aufgaben zu erfüllen, als kleine Gemeinden mit weniger Einwohnern. Das Pro-Kopf-Haushaltsvolumen in den Kommunen der kleinsten Größenklasse (2.000 bis unter 5.000 Einwohner) beträgt 2011 im Durchschnitt 2.096 EUR (bei Kommunen mit Kameralistik[20]). Die größeren Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern kommen auf ein Pro-Kopf-Haushaltsvolumen von 3.047 EUR (wobei es vor allem die Großstädte mit mehr als 200.000 Einwohnern sind, die ein überproportionales Haushaltsvolumen pro Kopf aufweisen). Aufgrund ihrer zentralörtlichen Aufgaben (z. B. in der Gesundheitsversorgung, als Verwaltungssitze oder in den Bereichen Kultur und Freizeit) haben die großen Städte einen wesentlich größeren Aufgabenumfang zu leisten als die kleinen Gemeinden. Dort übernehmen zum einen die Landkreise eine ganze Reihe kommunaler Aufgaben. Zum anderen gibt es Bereiche, in denen sich vorrangig die großen Städte betätigen, die aber in der Regel auch den Einwohnern kleinerer Gemeinden zugutekommen. Dies gilt beispielsweise für Kultureinrichtungen oder öffentliche Bäder.

Die Haushalte der Landkreise sind bezogen auf den einzelnen Einwohner mit im Schnitt 943 EUR deutlich kleiner, als die Haushalte der Gemeinden (Mittelwert in den Gemeinden

[19] Auf eine grafische Darstellung der Landkreiseinschätzungen wird an dieser Stelle verzichtet.

[20] Für die Kommunen, die bereits die Doppik einsetzen, ergibt sich ein sehr ähnliches Bild.

mit Kameralistik im Jahr 2011 über alle Größenklassen 2.170 EUR pro Kopf). In der Summe ergibt sich für die Landkreise aufgrund der entsprechend großen Einwohnerzahlen jedoch ein Haushaltsvolumen, welches dem einer Großstadt entspricht.

3.1.2 Einführung der Doppik

Immer mehr Kommunen in Deutschland stellen ihr Rechnungswesen auf die Doppik um. Damit werden neben den Einnahmen und Ausgaben[21] auch die Erträge und Aufwendungen[22] betrachtet. Erst mithilfe dieser Kategorien können Aussagen darüber getroffen werden, welche Ressourcen eine Kommune verbraucht und wie sich die Aktivitäten der Verwaltung auf das kommunale Vermögen auswirken.

Von den Befragungsteilnehmern haben 51 % ihre Angabe zum Haushaltsvolumen im Sinn der Doppik auf der Grundlage von Erträgen und Aufwendungen vorgenommen. Hochgerechnet[23] ergibt sich für die Kommunen in Deutschland für das Jahr 2011 insgesamt eine Doppik-Quote von etwa 41 % bzw. etwas mehr als 39 %, wenn nur die Gemeinden betrachtet werden. Im Jahr 2010 lag dieser Anteil bei den Gemeinden noch bei 30 %. Wie auch im vergangenen Jahr sind es insbesondere die kleinen Gemeinden, die noch nicht umgestellt haben. Hier haben erst knapp 20 % der teilnehmenden Gemeinden ihr Haushaltsvolumen entsprechend der Doppik angegeben.

Auf der Ebene der Landkreise ist die Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens schon weiter vorangekommen. Fast zwei Drittel der Landkreise haben ihre Angaben auf der Basis der Doppik vorgenommen.

---

[21] Einnahmen / Ausgaben: Einnahmen im kameralen Sinn entsprechen weitestgehend dem doppischen Begriff der Einzahlung und bezeichnen somit den Zufluss an liquiden Mitteln, wobei zu beachten ist, dass Einnahmen in der Kameralistik bereits dann gebucht werden, wenn eine Forderung gegenüber Dritten besteht. Ausgaben im kameralen Sinn entsprechen weitestgehend dem doppischen Begriff der Auszahlung und bezeichnen somit den Abfluss an liquiden Mitteln. (Vgl. Burth u. a. (2012), S. 71 und S. 123).

[22] Erträge / Aufwendungen: Als Ertrag bezeichnet man in der Doppik eine in Geld bewertete Vermögensmehrung innerhalb einer Rechnungsperiode. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom so genanntem Ressourcenaufkommen. Erträge erhöhen das Eigenkapital. Generell gilt, dass ein Ertrag nicht zwangsläufig mit einer Einzahlung verbunden sein muss. Ebenso ist eine Einzahlung nicht notwendigerweise ein Ertrag. Als Aufwand bezeichnet man in der Doppik den in Geld bewerteten Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen (Ressourcenverbrauch) innerhalb einer Rechnungsperiode. Aufwendungen vermindern das Eigenkapital. Allgemein gilt, dass ein Aufwand nicht zwangsläufig mit einer Auszahlung verbunden sein muss. Ebenso ist eine Auszahlung nicht notwendigerweise mit einem Aufwand verbunden. (Vgl. Burth u. a. (2012), S. 68 und S. 134).

[23] Unter Berücksichtigung der Anzahl der Gemeinden je Größenklasse sowie der Anzahl der Landkreise.

Die Angaben zum Haushaltsvolumen können jeweils nur für die Kommunen analysiert werden, die entweder die Kameralistik oder die Doppik anwenden. Zwischen beiden Gruppen sind die Werte nicht vergleichbar; sie können auch nicht „zusammengerechnet“ werden. Die Aussagen zur finanziellen Lage basieren daher nur auf kameralistischen Daten. Die dargestellten Schlussfolgerungen gelten allerdings, das zeigen die entsprechenden Analysen, in gleicher Weise für die Kommunen mit dem neuen kommunalen Rechnungswesen (Doppik).

3.1.3 Haushaltssaldo

Die finanzielle Lage einer Kommune ist ganz wesentlich dadurch gekennzeichnet, ob sie in der Lage ist, ihre Ausgaben mit den ihr zur Verfügung stehenden Einnahmen zu decken bzw. ob den entstehenden Aufwendungen entsprechende Erträge gegenüberstehen.[24] Im Jahr 2010 konnten 61 % der antwortenden Kommunen ihren Haushalt ausgleichen. Im Jahr 2011 waren nur noch 55 % dazu in der Lage. Hochgerechnet[25] auf alle Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland ergibt sich daraus ein Anteil der ausgeglichenen Kernhaushalte von 70 % (2010) bzw. 66 % (2011).

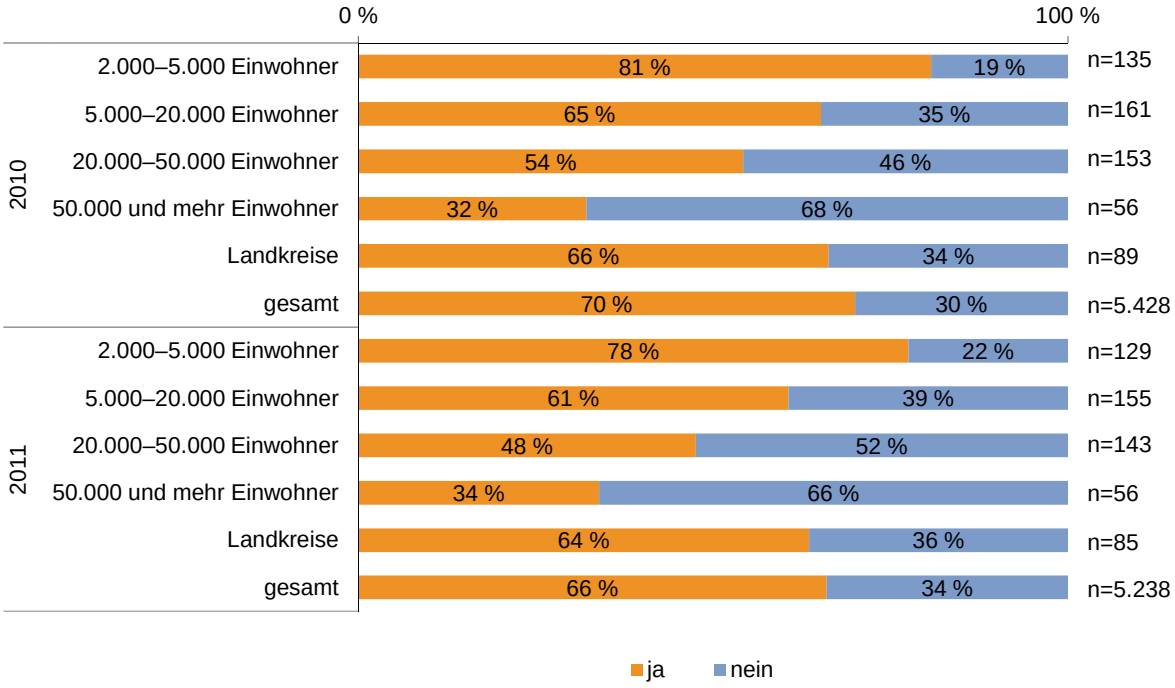
Besonders größere Städte haben mit Haushaltsdefiziten zu kämpfen (vgl. Grafik 3). Während in der Größenklasse 1 (2.000 bis unter 5.000 Einwohner) gut 80 % der antwortenden Gemeinden ihre Ausgaben bzw. Aufwendungen decken können, schaffen bei den Großstädten fast zwei Drittel den Haushaltsausgleich nicht (kein Haushaltsausgleich im Jahr 2010 bei 68 % bzw. 2011 bei 66 % in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern). Bei den Landkreisen

[24] In der Kameralistik gilt ein Haushalt als ausgeglichen, wenn die laufenden Einnahmen ausreichen, um die laufenden Ausgaben sowie die an den Vermögenshaushalt zu leistenden Pflichtzuführungen zu decken. In der Doppik gibt es bezüglich der Kriterien, die für den Haushaltsausgleich erfüllt werden müssen, z. T. sehr uneinheitliche gesetzliche Regelungen. Die dominierende Sichtweise bezüglich des Haushaltsausgleichs in der Doppik fordert, dass im Ergebnishaushalt die Summe der veranschlagten Erträge mindestens so hoch sein muss wie die Summe der veranschlagten Aufwendungen. Auszugleichende Fehlbeträge aus den Vorjahren sind ebenfalls zu berücksichtigen. Kann ein Haushaltsausgleich nach diesen Kriterien nicht herbeigeführt werden, so ist es z. T. noch möglich durch die Auflösung bestimmter Rücklagen den Haushalt auszugleichen. Der Ergebnishaushalt als primäres Kriterium für den Haushaltsausgleich in der Doppik wird von allen Bundesländern herangezogen, die bislang die Doppik eingeführt haben. Im Detail unterscheiden sich die Regelungen jedoch von Bundesland zu Bundesland an vielen Stellen. So ziehen z. B. Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen die gesamten Erträge und Aufwendungen (Jahresergebnis) als zentrales Kriterium für den Haushaltsausgleich heran, während der Fokus in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen und Sachsen vornehmlich auf der Ausgeglichenheit des ordentlichen Jahresergebnisses liegt. Niedersachsen leitet den Haushaltsausgleich als einziges Bundesland sowohl vom ordentlichen als auch vom außerordentlichen Jahresergebnis ab, wobei beide Kriterien gleich stark gewichtet sind. Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen berücksichtigen neben dem Ergebnishaushalt zusätzlich auch noch den Finanzhaushalt. Ist ein Haushalt nicht ausgeglichen, so ist i. d. R. ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen.

[25] Unter Berücksichtigung der Gewichte der einzelnen Größenklassen.

konnten im Jahr 2010 noch zwei Drittel ihren Haushalt ausgleichen. Im Jahr 2011 schaffen dies noch 64 %.

Anders als erwartet hat die Steuerkraft keinen Einfluss auf die Frage, ob eine Kommune ihren Haushalt ausgleichen kann. Die finanzkräftigen Gemeinden haben zwar ein überdurchschnittlich hohes Steueraufkommen, dieses führt jedoch nicht zwangsläufig zu einem stabilen und gut ausgestatteten Haushalt. Vor allem die fiskalischen Ausgleichsmechanismen (Länderfinanzausgleich und kommunaler Finanzausgleich) führen dazu, dass die Kommunen nur zu einem kleinen Teil vom eigenen höheren Steueraufkommen profitieren.

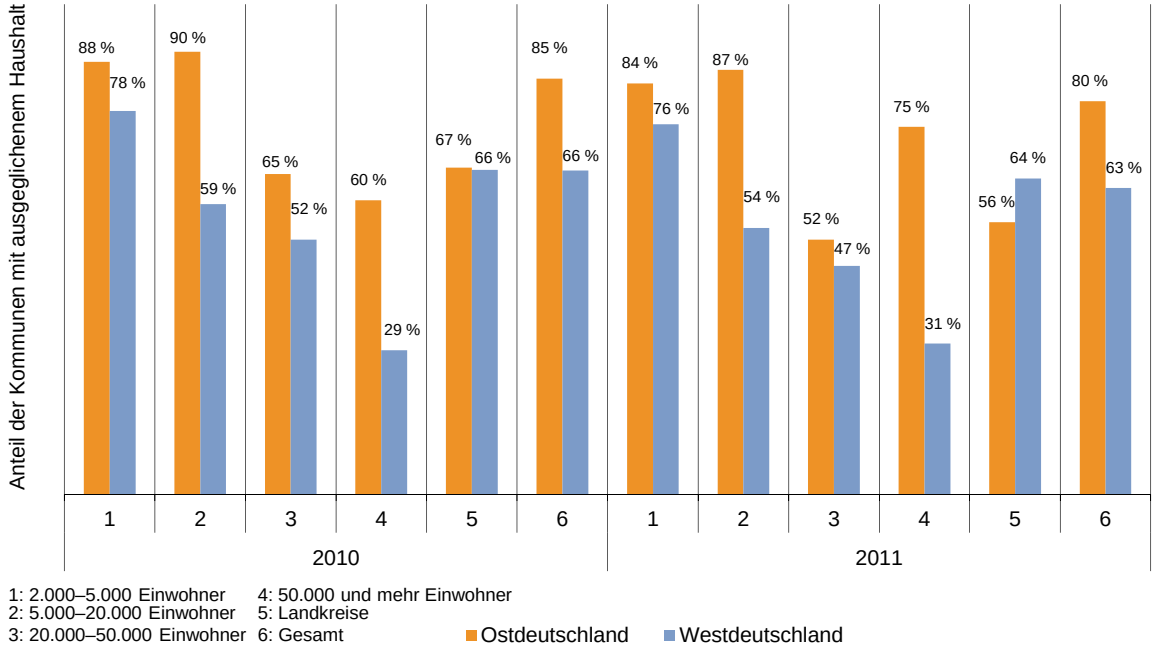


Anmerkung: Kategorie Gesamt über Anzahl der Kommunen (Gemeinden und Landkreise) in den Größenklassen hochgerechnet.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2010 und KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 3: Haushaltsausgleich ja / nein für 2010 und 2011 (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

Kernhaushalte im Osten Deutschlands (neue Bundesländer ohne Berlin) sind häufiger ausgeglichen (2010 etwa 85 %), als die Haushalte westdeutscher Kommunen (2010 etwa 66 %). Im Jahr 2011 ist der Unterschied nur wenig geringer (vgl. Grafik 4). Von den ostdeutschen Kommunen schaffen voraussichtlich 80 % den Ausgleich. In Westdeutschland werden es voraussichtlich etwa 63 % sein.



Anmerkung: Kategorie Gesamt über Anzahl der Kommunen (Gemeinden und Landkreise) in den Größenklassen hochgerechnet.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2010 und KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 4: Haushaltsausgleich für 2010 und 2011 getrennt für ost- und westdeutsche Kommunen (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

Eine Analyse der von den befragten Kommunen angegebenen Haushaltsdefizite zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe des Haushaltsdefizits. Da die größeren Städte aus der Befragung mehrheitlich in Westdeutschland liegen, ergibt sich dort auch ein größeres mittleres Defizit. Einen gewissen Einfluss auf die Höhe des Haushaltsdefizits hat auch der Bestand an Investitionskrediten (aufgrund der zu tragenden Zins- und Tilgungslasten). Die ostdeutschen Kommunen, die eine Angabe gemacht haben, hatten in allen Größenklassen einen niedrigeren durchschnittlichen Bestand an Krediten als die westdeutschen Kommunen. Bei Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern und bei den Landkreisen ergeben sich signifikante Zusammenhänge zwischen der Höhe des Kreditbestands und dem Haushaltsdefizit.

Für die Erklärung der Unterschiede zwischen neuen und alten Bundesländern sind darüber hinaus auch die Ausgleichsmechanismen auf der staatlichen Ebene zu berücksichtigen. So sind die neuen Bundesländer im Rahmen des Länderfinanzausgleichs Nehmerländer und profitieren dabei insbesondere von den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpakts II. Diese Mittel kommen auch den kommunalen Haushalten zugute und gleichen damit Einnahmedefizite an anderer Stelle aus.

Für das Jahr 2011 weisen die Kommunen ein Finanzierungsdefizit von 1,7 Mrd. EUR aus – das sind 6 Mrd. EUR weniger als im Vorjahr.[26] Damit war die finanzielle Lage der Kommunen im Jahr 2011 besser, als sie noch in den Prognosen im dritten und vierten Quartal des Jahres erwartet wurde. Die Hochrechnungen aus den Angaben der Befragungsteilnehmer kommen zu einem noch etwas geringeren Defizit. Gemäß ihren Angaben bleibt das zu erwartende Minus für alle Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern und der Landkreise knapp unter 2 Mrd. EUR. Bei dieser Einschätzung dürfte der wirtschaftliche Aufschwung der zurückliegenden Monate eine große Rolle spielen. Nach dem dramatischen Einbruch der Jahre 2008 und 2009 füllen sich die kommunalen Kassen im Aufschwung nun wieder schneller. Der voraussichtliche Einnahmenzuwachs von 5,9 % im Jahr 2011 wird stark von der Gewerbesteuer beeinflusst, für die im Jahr 2011 ein Anstieg von 13,3 % geschätzt wird.[27] Genauso, wie die Gewerbesteuer in der Wirtschafts- und Finanzkrise einbrach, ist sie in den Jahren 2010 und 2011 infolge des konjunkturellen Aufschwungs wieder eine wichtige Einnahmequelle für die Kommunen. Auch bei den laufenden Zuweisungen von Bund und Ländern wird ein Anstieg von 6,1 % im Jahr 2011 erwartet.[28] Die Ausgabensteigerung im Jahr 2011 wird dagegen mit nur 2,7 % vorhergesagt. Negativ zu Buche schlagen vor allem die Sozialausgaben, für die ein Anstieg von 3,6 % erwartet wird. Etwas entlastend dürfte hier zukünftig wirken, dass der Bund die Finanzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in drei Schritten bis zum Jahr 2014 vollständig übernehmen wird.[29]

Die Deckungslücken in den kommunalen Haushalten sind in aller Regel nicht alleiniges Ergebnis der Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahre, sondern haben länger zurückliegende strukturelle Ursachen.

Die Ergebnisse im Rahmen des KfW-Kommunalpanels zeigen, dass in etwa einem Drittel der antwortenden Kommunen (33 % 2010 und 34 % 2011) ein Haushaltssicherungskonzept[30] (HSK) oder ein vergleichbares Instrument zur Anwendung kommt. Bei den Landkrei-

---

[26] Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 104 vom 22.03.2012.

[27] Die Steuerschätzung von November 2011 (vgl. Bundesministerium der Finanzen (2011)) prognostiziert für die Gemeinden im Jahr 2012 ein gesamtes Steueraufkommen von rund 80 Mrd. EUR und damit einen Zuwachs von rund 5 % gegenüber 2011.

[28] Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2012).

[29] Die Entlastung dürfte jedoch relativ gering ausfallen, da die Grundsicherung im Alter nur rund 7,3 % der Nettosozialausgaben ausmacht. (Vgl. Boettcher / Junkernheinrich (2011)).

[30] Kommunen, die keinen ausgeglichenen Haushalt vorweisen können, müssen ein Haushaltssicherungskonzept erstellen und der Kommunalaufsicht vorlegen. Erst danach kann der Haushalt durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Das Haushaltssicherungskonzept stellt beispielsweise dar, welche Maßnahmen die Kommune ergreifen will, um das Defizit in den kommenden Jahren zu verringern und somit wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen.

sen waren es 2010 und 2011 jeweils etwa ein Viertel. Zum größten Teil (knapp 80 % im Jahr 2010 bzw. 84 % im Jahr 2011) sind das genau die Kommunen, die auch 2010 und 2011 ihren Haushalt nicht ausgleichen konnten. Dabei wächst der Anteil der Haushaltssicherungskommunen mit der Einwohnergrößenklasse. Während bei den kleinen Gemeinden der Größenklasse zwischen 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern nur etwa 15,6 % ein Haushaltssicherungskonzept anwenden, sollen die Kernhaushalte von fast zwei Dritteln der Mittel- und Großstädte (Größenklasse 4 mit 50.000 und mehr Einwohnern) durch ein Haushaltssicherungskonzept wieder ins Lot gebracht werden (2010 etwa 64 % und 2011 etwa 66 %). Weder die Steuerkraft noch die geografische Lage (Ost- / Westdeutschland) stehen in einem Zusammenhang zur Anwendung eines Haushaltssicherungskonzepts.

Auch wenn sich insgesamt ein Defizit ergibt, sind es nur etwas mehr als ein Drittel der Kommunen, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können (vgl. oben). Daneben gibt es viele Kommunen denen es gelingt, sich einen finanziellen Handlungsspielraum zu erhalten.

Zusammen mit den Landkreisen können die Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland aus ihren laufenden Einnahmen im Jahr 2011 insgesamt einen Finanzierungsbeitrag von 7–8 Mrd. EUR erwirtschaften.[31] Dieser Betrag steht den Kommunen für Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung kommunalen Vermögens zur Verfügung. In der Kameralistik wird in diesem Zusammenhang von der „freien Spitze“ gesprochen.

Gemessen am Gesamtvolumen der Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte in Höhe von voraussichtlich 184 Mrd. EUR für 2011 können Gemeinden und Landkreise damit etwa 4 % ihres Budgets für Investitionen in die technische und soziale Infrastruktur, in Verwaltungsgebäude, in Parks und Grünflächen usw. einsetzen. Investitionen, die darüber hinausgehen, müssen entweder durch die Veräußerung vorhandenen Vermögens, die finanzielle Beteiligung der Nutzer in Form von Beiträgen, Gebühren oder anderen Entgelten, durch Zuweisungen bzw. Zuschüsse des Bundes und der Länder oder durch sonstige zusätzliche Einnahmen finanziert werden. Insbesondere die Zuweisungen von Bund und Ländern sind dabei von besonderer Bedeutung. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Höhe der kommunalen Investitionen stark durch die Höhe der Zuweisungen bestimmt wird.

Mit steigender Einwohnerzahl nimmt der durchschnittliche absolute Investitionsspielraum zu. Das Verhältnis der „freien Spitze“ zum Haushaltsvolumen bleibt dabei in einer Größenordnung von 3 bis 4 % vom Gesamtbudget relativ konstant. Bei einer Pro-Kopf-Betrachtung ist

[31] Die Hochrechnung für 2011 auf der Basis der Mittelwerte der Einwohnergrößenklassen sowie für die Landkreise ergibt einen Wert von 7,6 Mrd. EUR. Von 444 Kommunen, die geantwortet haben, haben 262 einen Wert größer als Null für die „freie Spitze“ angegeben.

ein solcher Zusammenhang zwischen der Einwohnergrößenklasse und der „freien Spitze“ nicht mehr zu erkennen. Stattdessen ist der Mittelwert der Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern mit knapp 38 EUR pro Einwohner im Jahr 2011 deutlich niedriger als der durchschnittliche Überschussbetrag in den Gemeinden der kleinsten Größenklasse mit fast 76 EUR je Einwohner, obwohl gerade die großen Städte in deutlich mehr Investitionsbereichen aktiv sind.

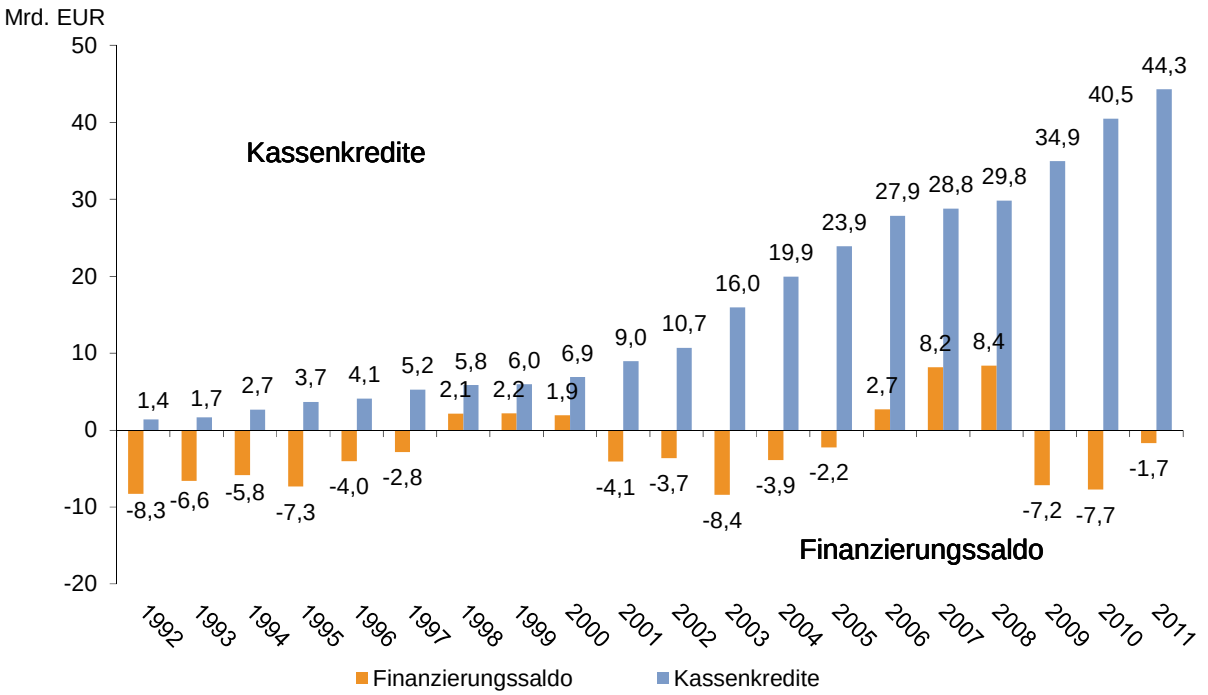
Der Überschussbetrag hängt eng mit der Steuerkraft einer Kommune zusammen. Die „freie Spitze“ wird deshalb in der Kameralistik als Kennzahl für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer öffentlichen Gebietskörperschaft verwendet. Dieser Zusammenhang lässt sich auch anhand der Befragungsdaten statistisch nachweisen. So ist der Pro-Kopf-Überschussbetrag in finanzschwachen Gemeinden mit durchschnittlich 38 EUR im Jahr 2011 deutlich niedriger, als in den Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuerkraft. Diese verfügen pro Kopf über 116 EUR. Im Ergebnis bedeutet dies, dass Gemeinden mit einer schmalen Einnahmebasis auch nur begrenzt die Möglichkeit haben, ihre Lage aus eigener Kraft durch zielgerichtete Investitionen zu verbessern. Finanzstarke Städte können sich dagegen wesentlich besser auf zukünftige Herausforderungen und Anforderungen eines interkommunalen Konkurrenzkampfes einstellen und damit ihre Situation sichern oder sogar ausbauen.

3.1.4 Kassenkredite

Kassenkredite (zum Teil auch als Liquiditätskredite oder Kredite zur Liquiditätssicherung bezeichnet) sind ein Instrument der öffentlichen Haushaltswirtschaft und ermöglichen die Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln durch die Aufnahme von Schulden. Insbesondere in den Kommunen werden Kassenkredite heute teilweise nicht mehr ausschließlich zur Liquiditätssicherung, ihrem eigentlichen Zweck, eingesetzt.

Im Ergebnis wächst der Bestand an Kassenkrediten bei den Kommunen seit fast 20 Jahren kontinuierlich und hat mittlerweile ein Niveau von mehr als 44,3 Mrd. EUR erreicht (vgl. Grafik 5).[32] Problematisch ist dies, weil den Kassenkrediten anders als bei Investitionskrediten, keine materiellen Vermögenswerte gegenüberstehen.

[32] Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2012).



Quelle: Statistisches Bundesamt

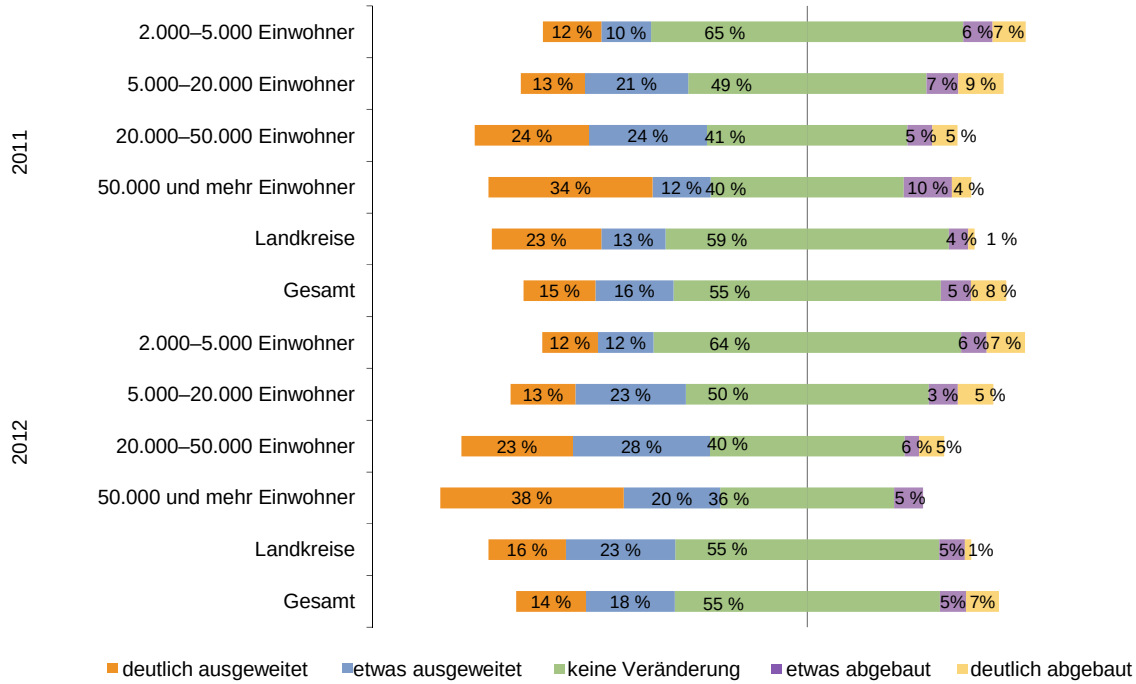
Grafik 5: Finanzierungssaldo von 1992 bis 2011[33]

Die Antworten der Kommunen lassen erwarten, dass sich die Entwicklung der letzten Jahre auch weiter fortsetzen wird. Zwar gehen etwa 55 % der Gemeinden und Landkreise davon aus, dass ihr Kassenkreditbestand 2011 und 2012 unverändert bleibt, knapp ein Drittel der Kommunen (31 % im Jahr 2011 sowie 32 % im Jahr 2012) wollen jedoch ihren Kreditbestand an Kassenkrediten etwas oder sogar deutlich ausweiten. Insbesondere sind es überproportional häufig größere Städte (vgl. Grafik 6) sowie Gemeinden in den alten Bundesländern. Da der Pro-Kopf-Bestand an Kassenkrediten dort ohnehin schon deutlich höher ist als in den neuen Ländern (438 EUR pro Kopf in Westdeutschland gegenüber 171 EUR pro Kopf in Ostdeutschland im Jahr 2008[34]), wird sich dieser Unterschied voraussichtlich weiter verstärken. Auch die Landkreise weiten ihre Kassenkredite in der Tendenz eher aus.

Lediglich 13 % (2011) bzw. 12 % (2012) der Kommunen in Deutschland wollen (oder können) ihren Kassenkreditbestand abbauen.

[33] Vgl. Deutscher Städtetag (2011).

[34] Vgl. Junkernheinrich u. a. (2010), S. 7.



Anmerkung: Kategorie Gesamt über Anzahl der Kommunen (Gemeinden und Landkreise) in den Größenklassen hochgerechnet.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2009, 2010 und 2011 (durchgeführt vom Difu von August bis November 2011)

Grafik 6: Entwicklung des Kassenkreditbestandes 2011 und 2012 nach Gemeindegrößenklasse

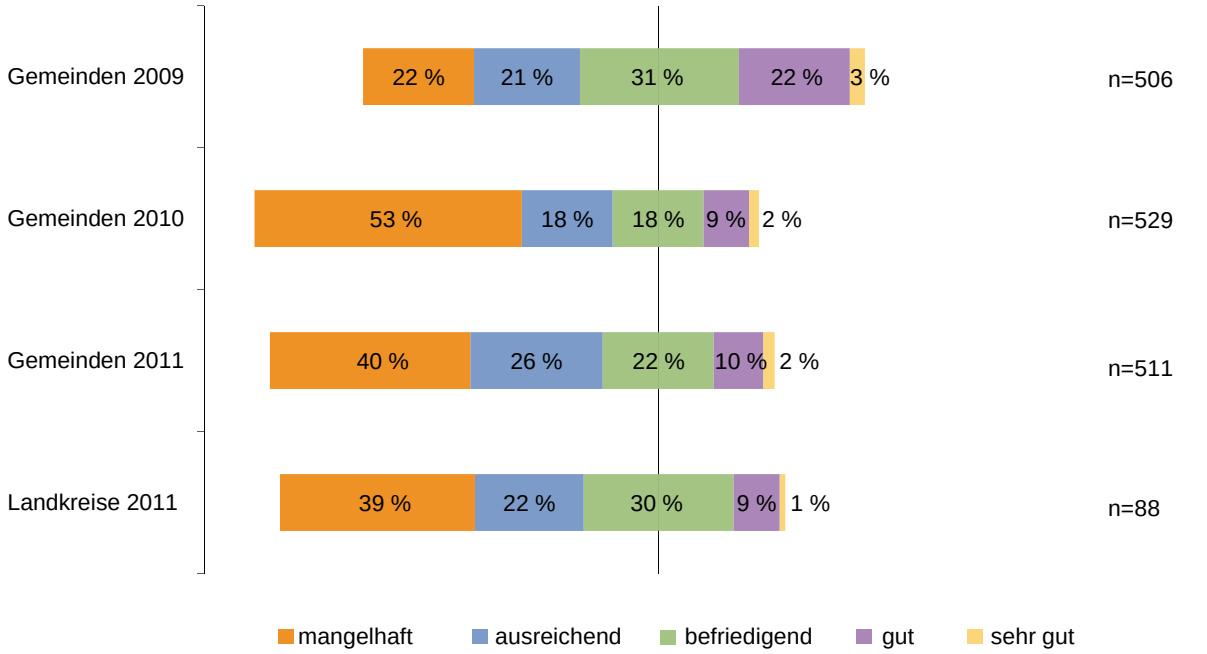
Während die Tendenz, die Kassenkredite auszuweiten, mit der Einwohnergrößenklasse steigt, hängt ein möglicher Abbau der Kassenkredite eher von der Steuerkraft ab. Wie zu erwarten war, gehen vor allem finanzstarke Gemeinden mit knapp 20 % im Jahr 2011 überdurchschnittlich häufig von einer zumindest teilweisen Reduzierung der Kassenkredite aus. 2012 sind es immerhin noch 14 % der finanzstarken Kommunen, die eine entsprechende Angabe gemacht haben.

3.1.5 Einschätzung der Finanzierungssituation

Im Zusammenhang mit der finanziellen Lage ist die Frage relevant, wie die Kommunen selbst ihre Gesamtfinanzierungssituation einschätzen. Im Vergleich zur Vorjahresbefragung fallen die Einschätzungen der Gemeinden optimistischer aus, das vergleichsweise positive Ergebnis der ersten Befragung im Jahr 2009 konnte jedoch nicht erreicht werden (vgl. Grafik 7).

Die im Vergleich zur Vorjahresbefragung etwas positivere Einschätzung im Jahr 2011 dürfte durch die verbesserte Einnahmesituation (+5,9 % im Vergleich zu 2010) und auf positivere

Steuereinnahmen im Jahr 2011 (Ergebnis der Steuerschätzung: +8,5 % im Vergleich zu 2010) beeinflusst sein.[35]



Anmerkung: Aufgrund der in dieser Darstellung nicht berücksichtigten Angaben zu "weiß nicht" ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2009, 2010 und 2011 (durchgeführt vom Difu von August bis November 2011)

Grafik 7: Beurteilung der Gesamtfinanzierungssituation in den Jahren 2009, 2010 und 2011

Insgesamt gibt es zwar etwas weniger Gemeinden als im Vorjahr, die ihre Situation als mangelhaft bezeichnen, aber immer noch vergleichsweise wenige, die sie zumindest als befriedigend beurteilen.

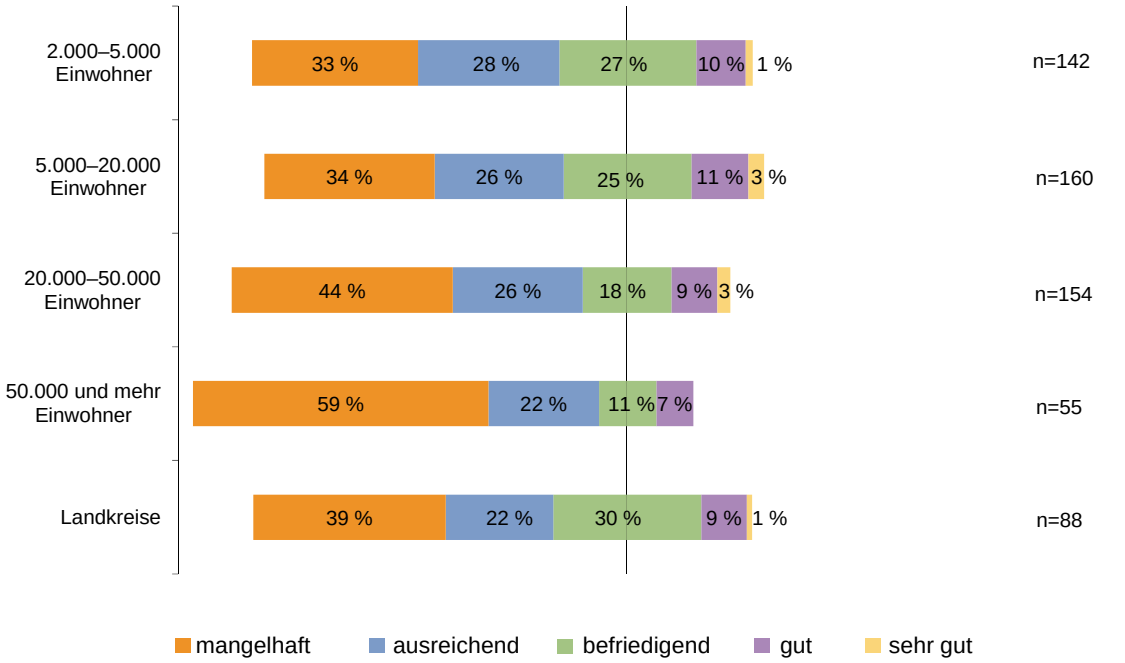
Die Einschätzung der Gesamtfinanzierungssituation fällt umso positiver aus, je höher die derzeitige Standortstärke ist und je dynamischer sich eine Kommune entwickelt.[36] Zudem hat die aktuelle Steuerkraft[37] der Gemeinden einen Einfluss auf deren Einschätzung: Tendenziell schätzen Gemeinden ihre Gesamtfinanzierungssituation eher als schwierig ein, wenn ihre Steuerkraft niedriger ist. Aber auch bei den Gemeinden mit starker Steuerkraft schätzen immerhin noch 33 % ihre Gesamtfinanzierungssituation als mangelhaft ein. Eine überdurchschnittliche Steuerkraft ist damit noch kein Garant für einen ausgeglichenen Haushalt. Die befragten Mittel- und Großstädte mit mehr als 50.000 Einwohnern, welche die höchste Neu-

[35] Vgl. Deutscher Städtetag „Gemeindefinanzbericht 2011“ bzw. Steuerschätzung (November 2011).

[36] Erläuterungen zu den verwendeten Strukturvariablen sind in Übersicht 1 zusammengefasst.

[37] Die Berechnung der Steuerkraft ist in Übersicht 1 dargestellt.

verschuldung haben, sehen ihre aktuelle Gesamtfinanzierungssituation überdurchschnittlich negativ: 59 % von ihnen schätzen sie als mangelhaft ein (vgl. Grafik 8).



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

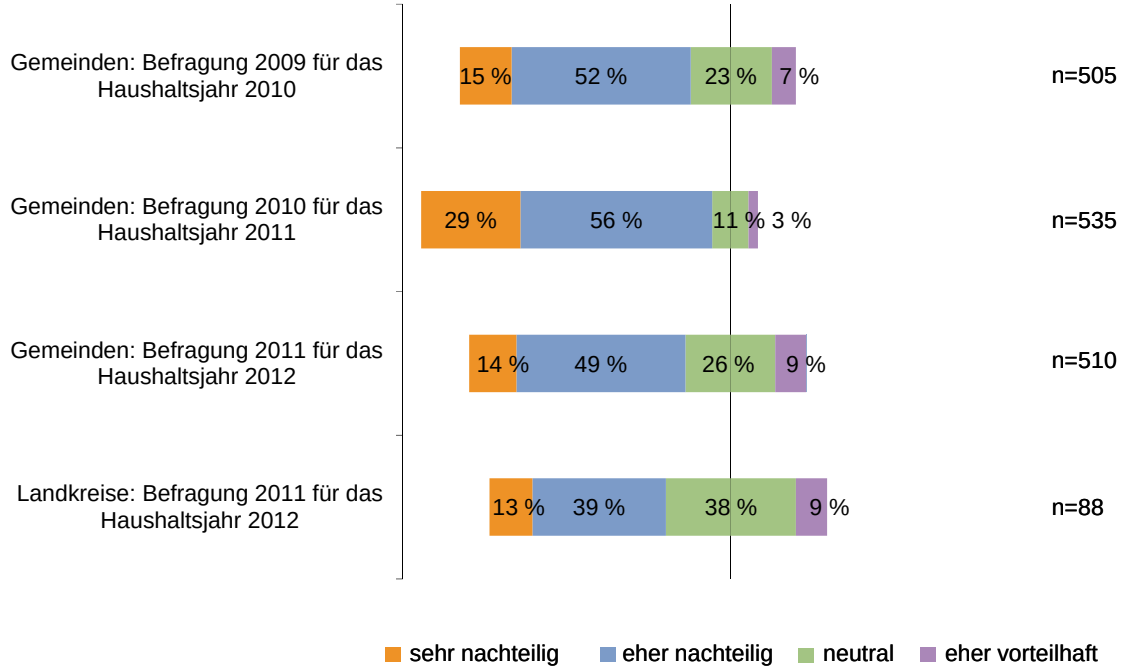
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011 (durchgeführt vom Difu von August bis November 2011)

Grafik 8: Beurteilung der aktuellen Gesamtfinanzierungssituation (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

Von den kleinen Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern schätzen nur 33 % ihre Gesamtfinanzierungssituation mangelhaft ein. Damit fällt das Bild in allen Größenklassen etwas positiver aus als in der Vorjahresbefragung, in der etwa 74 % der befragten Großstädte und 39 % der kleinen Gemeinden ihre Gesamtfinanzierungssituation als mangelhaft beurteilten.

In der Vorjahresbefragung sind die Kommunen auch nach der zukünftigen Gesamtfinanzierungssituation im Jahr 2011 befragt worden. 85 % haben eine nachteilige Entwicklung erwartet. Diese ist anscheinend überwiegend nicht eingetreten, da die aktuelle Beurteilung im Jahr 2011 deutlich besser ausfällt als die Erwartung für 2011 in der Vorjahresbefragung.

Auch in der diesjährigen Befragung wurden die Kommunen nach ihrer Zukunftserwartung gefragt. Die Einschätzung zur Entwicklung der Finanzierungssituation im nächsten Jahr fällt in der Befragung positiver aus als im letzten Jahr – insbesondere sehen deutlich weniger Gemeinden ihre finanzielle Perspektive als „sehr nachteilig“ an. Dennoch glauben nahezu zwei Drittel der Gemeinden und ungefähr die Hälfte der befragten Landkreise, dass sich ihre Gesamtfinanzierungssituation im nächsten Haushaltsjahr eher nachteilig bzw. sehr nachteilig entwickeln wird (vgl. Grafik 9).



Anmerkung: Aufgrund der in dieser Darstellung nicht berücksichtigten Angaben zu „weiß nicht“ ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

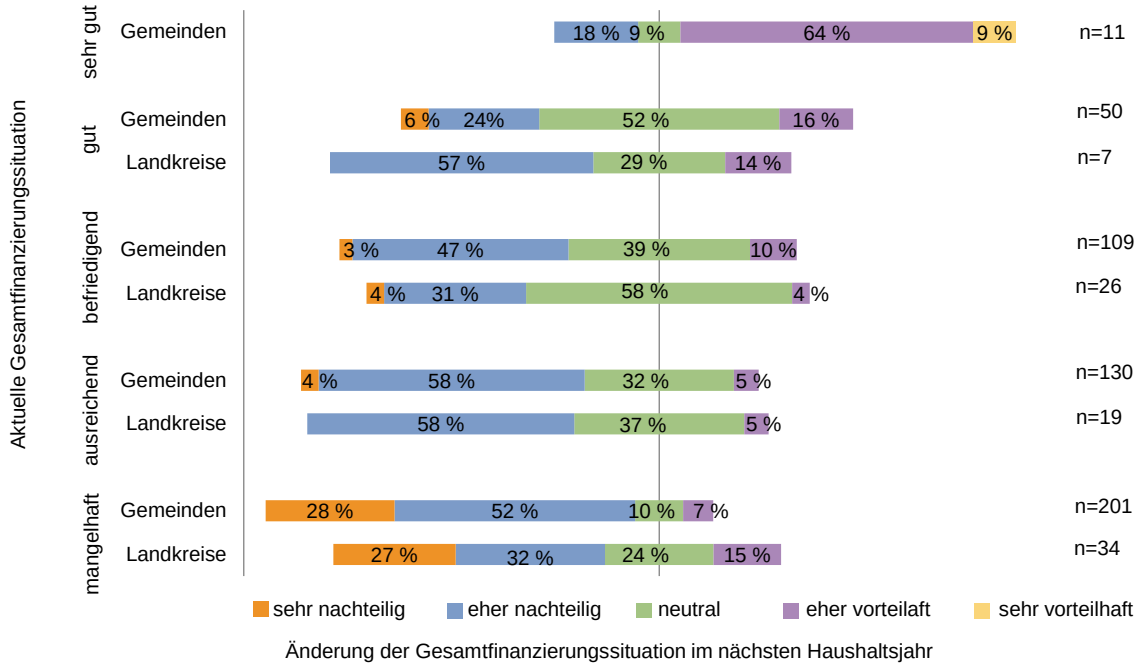
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 9: Einschätzung der Gesamtfinanzierungssituation im jeweiligen Folgejahr (2010, 2011, 2012)

Die Einschätzung der Finanzierungssituation hängt mit verschiedenen Strukturmerkmalen zusammen: Tendenziell ist die Einschätzung der Gemeinden umso optimistischer, je höher ihre Steuerkraft ist. Zudem gibt es einen Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung: Je stärker eine Kommune in der Vergangenheit geschrumpft ist und in Zukunft schrumpfen wird, desto pessimistischer wird die zukünftige Gesamtfinanzierungssituation eingeschätzt.[38] Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass die Kommunen mit einer niedrigeren Umlage aus dem kommunalen Finanzausgleich rechnen (aufgrund der Aufteilung nach dem Einwohnerschlüssel). Zudem könnten sie sich zusätzlichen Kosten durch steigende Soziallasten, die weitere kostenwirksame Übertragung von Aufgaben von Bund und Ländern, die negativen Wirkungen der Schuldenbremse auf die Finanzausgleichsmasse sowie durch nötige Investitionen in den Rückbau der Infrastruktur gegenübersehen. Auch dürften höhere Remanenzkosten eine Rolle spielen. Dies dürften überwiegend auch Gründe dafür sein, dass die ostdeutschen Kommunen bei der Einschätzung der Finanzierungssituation pessimistischer sind, als die westdeutschen Kommunen.

[38] Zwischen der Stärke und Dynamik von Kommunen und deren Einschätzung der zukünftigen Gesamtfinanzierungssituation gibt es keine signifikanten Korrelationen. Zur Definition der Strukturmerkmale vgl. Methodenteil.

Offensichtlich artikulieren sowohl schrumpfende Kommunen Finanzierungsprobleme (Rückgang der Steuereinnahmen, höhere Pro-Kopf-Infrastrukturkosten und höhere Soziallasten) als auch deutlich wachsende Kommunen. Letztere scheinen, zumindest kurzfristig, die mit Wachstum verbundenen notwendigen Infrastrukturinvestitionen als starke Haushaltsbelastung zu empfinden. Vermutlich ist diese Wahrnehmung auf die noch weit verbreitete kameralistische Sichtweise zurückzuführen, durch die ausschließlich die jährlichen Ausgaben und nicht der den Ausgaben gegenüberstehende investitionsbedingte Vermögenszuwachs gesehen wird. Hierdurch sehen viele Kommunen die kurzfristige schwierige Haushaltslage ausschließlich als Problem, auch wenn Investitionen in sinnvollen Infrastrukturausbau im Grundsatz positiv zu beurteilen sind.



Anmerkung: Aufgrund der in dieser Darstellung nicht berücksichtigten Angaben zu „weiß nicht“ ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.
Da nur ein einziger Landkreis seine Gesamtfinanzierungssituation als sehr gut einschätzt, wird dieser hier nicht aufgeführt.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 10: Voraussichtliche Änderung der Gesamtfinanzierungssituation im Vergleich zur Beurteilung der aktuellen Situation

Besonders kritisch stellt sich die Situation dar, wenn man die Erwartung zur zukünftigen Entwicklung der Gesamtfinanzierungssituation mit der Bewertung der aktuellen Lage in Korrelation setzt (vgl. Grafik 10). Je negativer die aktuelle Einschätzung der Gemeinden desto schlechter ist auch die Beurteilung der finanziellen Perspektive. Beispielsweise schätzen 80 % der Gemeinden mit einer mangelhaften aktuellen Gesamtfinanzierungssituation ihre zukünftige Situation nachteilig (eher nachteilig und sehr nachteilig) ein, aber nur 18 % der Gemeinden mit einer sehr guten aktuellen Gesamtfinanzierungssituation (bei Letzteren nur sehr geringe Fallzahl). Die Schere zwischen armen und reichen Gemeinden wird sich wie

auch in den vergangenen Jahren weiter öffnen. Für die Landkreise konnte ein derartiger Zusammenhang nicht festgestellt werden (allerdings ist die Fallzahl auch sehr gering).

3.2 Investitionen und Investitionsrückstand

Eine wesentliche Aufgabe von Kommunen ist die Sicherung der Daseinsvorsorge durch die Bereitstellung sozialer und technischer Infrastruktureinrichtungen. Investitionserfordernisse ergeben sich durch Ersatz- und Erweiterungsbedarf als auch durch Versäumnisse in der Vergangenheit (Nachholbedarf).[39] Der Erweiterungsbedarf umfasst auch den Neubaubedarf infolge neuer Anforderungen, z. B. durch die Energiewende, Klimaschutz oder Klimafolgenbewältigung. In vielen Bereichen gibt es derzeit einen Investitionsrückstand, der beispielsweise durch Schlaglöcher in den Straßen und unsanierte Schulen und Verwaltungsgebäude für jeden sichtbar ist. Unabhängig von den sichtbaren Defiziten bei der kommunalen Infrastruktur setzen die Kommunen ganz unterschiedliche Prioritäten bei der Verwendung der knappen Investitionsmittel. Die jeweiligen Schwerpunkte wurden im KfW-Kommunalpanel erfragt.

3.2.1 Wichtige Investitionsbereiche in den nächsten Jahren

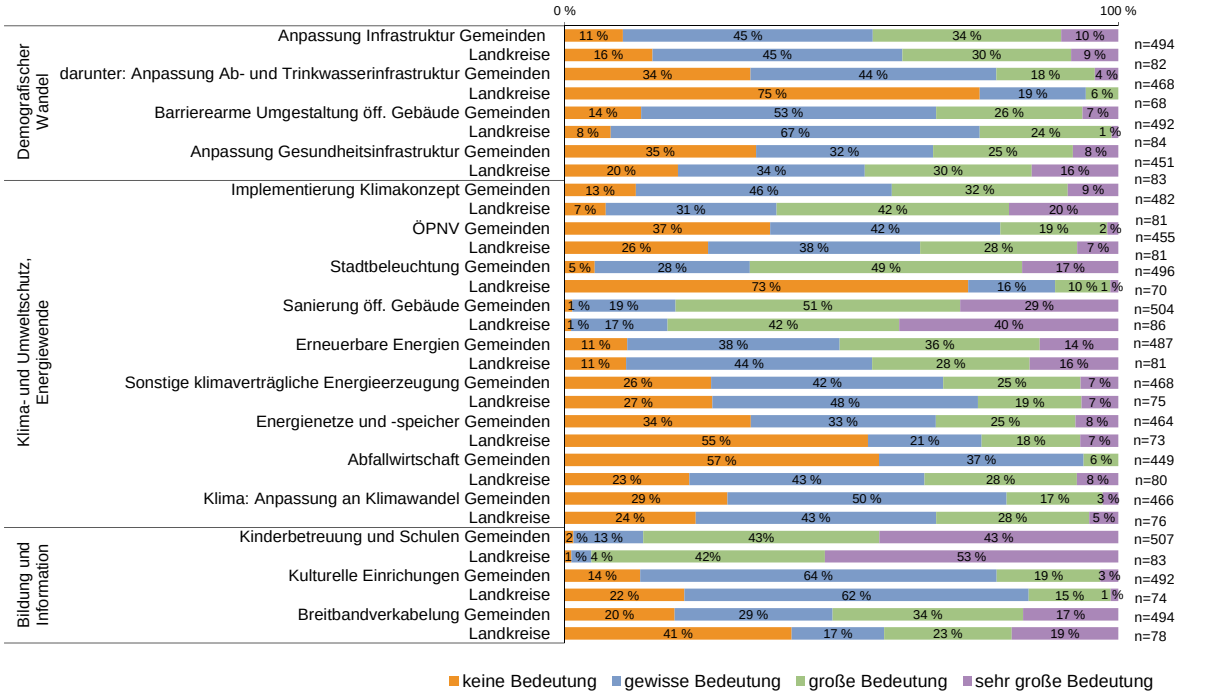
Eine besonders hohe Bedeutung messen die Gemeinden – wie schon 2010 – den Investitionen in Kinderbetreuung und Schulen (86 % sehr große oder große Bedeutung) und den Investitionen in die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude (80 % sehr große oder große Bedeutung) bei (vgl. Grafik 11). Auch aus Sicht der Landkreise sind dies die wichtigsten Investitionsbereiche (95 % bzw. 82 % sehr große oder große Bedeutung). Dass die Kinderbetreuung (die im Fragebogen nicht separat, sondern zusammen mit den Schulen erfasst wurde) als wichtig eingeschätzt wird, dürfte u. a. durch das Kinderförderungsgesetz beeinflusst sein, durch das sich die Kommunen ab August 2013 einem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr gegenübersehen.[40] Das Thema „energetische Gebäudesanierung“ erhält durch das Energiekonzept der Bundesregierung (vgl. Kapitel 3.2.3) besondere politische Relevanz.[41] Zwar gehört auch das Thema „Demografie“ seit Jahren zu den politischen Leitthemen, doch spricht im Durchschnitt nur knapp ein Drittel der Gemeinden und der Landkreise diesem

[39] Vgl. Reidenbach (2008).

[40] Vgl. http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gesetze,did=133282.html (abgerufen am 27.03.2012)

[41] Auch das Thema energieeffiziente Stadtbeleuchtung hat für die Kommunen große Bedeutung (vgl. Kapitel 3.2.3) und wird beispielsweise von der KfW Bankengruppe gefördert.

Themengebiet – im Hinblick auf die Notwendigkeit von Investitionen – eine sehr große oder große Bedeutung zu.



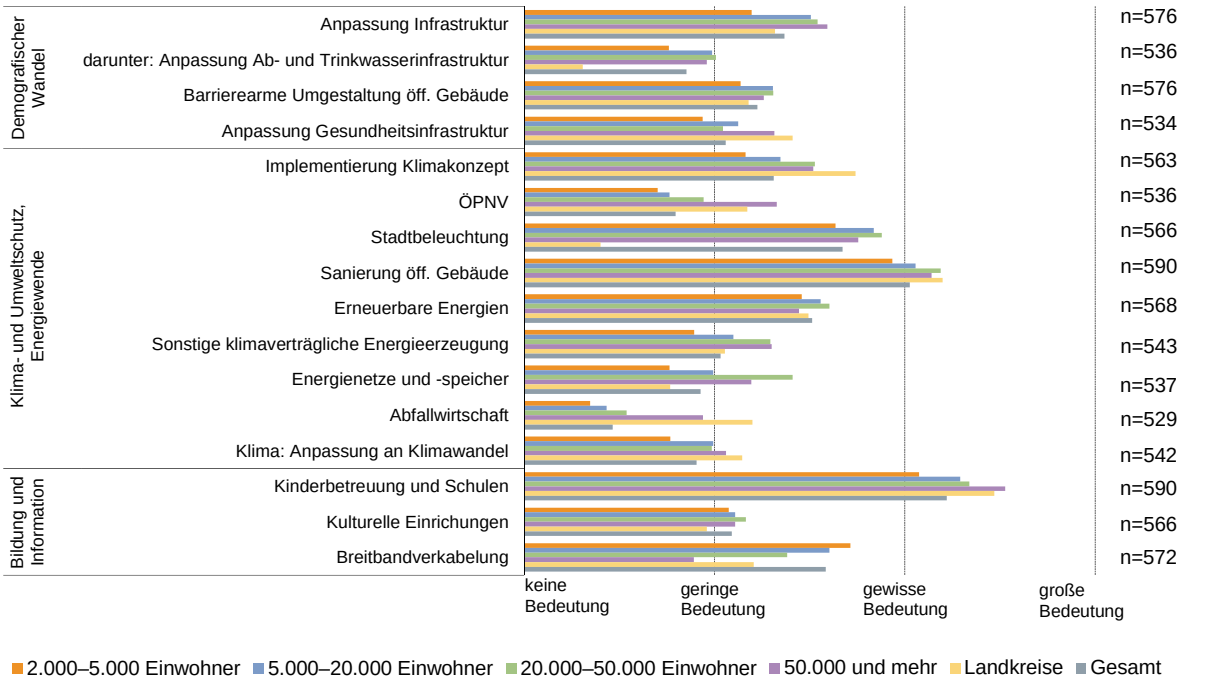
Anmerkung: Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 11: Kommunale Investitionsbereiche, denen in den nächsten fünf Jahren besondere Bedeutung beigemessen wird

Im Vergleich zu den Gemeinden messen die Landkreise vor allem der Anpassung der Gesundheitsinfrastruktur an den demografischen Wandel, der Implementierung eines Klimakonzepts sowie der Abfallwirtschaft mehr Bedeutung zu. Dies dürfte maßgeblich durch den unterschiedlichen Aufgabenzuschnitt von Gemeinden und Landkreisen beeinflusst sein. Bereiche wie Abfallwirtschaft und Krankenhäuser oder andere Einrichtungen im Gesundheitsbereich sind häufig auf Kreisebene angesiedelt.

Unterschiede gibt es außerdem zwischen den Gemeindegrößenklassen (vgl. Grafik 12). Fast alle Investitionsbereiche sind für die größeren Gemeinden ab 20.000 Einwohnern deutlich wichtiger als für die kleineren Gemeinden. Umgekehrt ist es nur im Bereich Breitbandverkabelung. Dies liegt an der immer noch deutlich schlechteren Versorgung mit breitbandigen Kabelanschlüssen im ländlichen Raum.



Anmerkung: Kategorie Gesamt über Anzahl der Kommunen (Gemeinden und Landkreise) in den Größenklassen hochgerechnet.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 12: Kommunale Investitionsbereiche, denen in den nächsten fünf Jahren besondere Bedeutung beigemessen wird (Index basierend auf den Angaben der Befragten, nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)[42]

Auch zwischen Ost- und Westdeutschland sind in einigen Bereichen deutliche Unterschiede vorhanden. So wird etwa der Anpassung der Ab- und Trinkwasserinfrastruktur an den demografischen Wandel in Ostdeutschland höhere Bedeutung zugesprochen als in Westdeutschland. Gerade in schrumpfenden Gebieten entstehen hier zunehmende Remanenzkosten, die durch Anpassungen reduziert werden sollten. Ebenso haben dort Investitionen in kulturelle Einrichtungen mehr Gewicht. Umgekehrt sprechen die Kommunen in Westdeutschland der Implementierung eines Klimakonzepts eine signifikant höhere Bedeutung zu als die ostdeutschen Kommunen.[43]

Die Tatsache, dass einem bestimmten Investitionsbereich hohe Bedeutung zugemessen wird, hängt stark mit dem wahrgenommenen Investitionsrückstand (vgl. Kapitel 3.2.4) in diesem Bereich zusammen. Beispielsweise konstatieren Gemeinden und Landkreise, welche die energetische Sanierung öffentlicher Verwaltungsgebäude für wichtig halten, häufig einen hohen Investitionsrückstand in diesem Bereich. Auch sehen diejenigen Kommunen, welche

[42] Die Items wurden als quasimetrisch behandelt (große Bedeutung = 3, gewisse Bedeutung = 2, geringe Bedeutung = 1, keine Bedeutung = 0) und es wurde der Mittelwert gebildet.

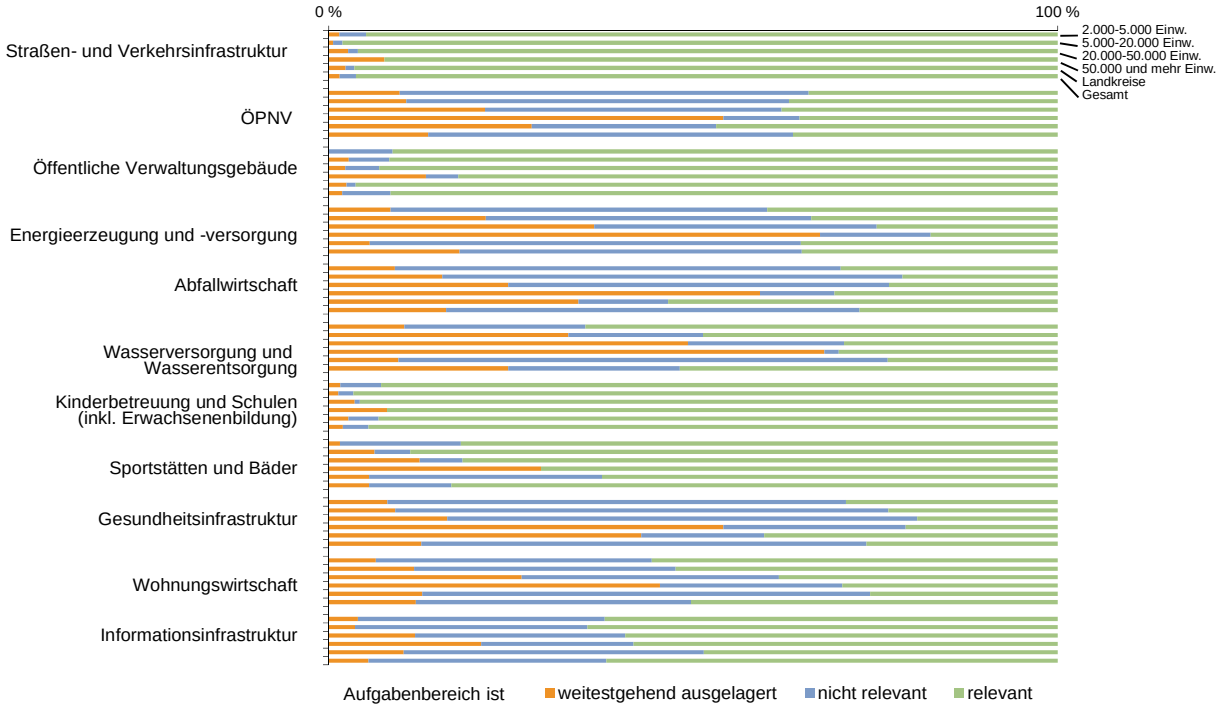
[43] Hinweis hierauf gibt außerdem die geringere Nachfrage nach Beratungsleistungen der Servicestelle Klimaschutz.

dem Bereich Kinderbetreuung und Schulen sehr große Bedeutung zusprechen, einen hohen Investitionsrückstand in diesem Gebiet.

Die Bereiche Kinderbetreuung und Schulen stehen außerdem im Zusammenhang mit der Standortstärke einer Kommune: Je stärker der Standort hinsichtlich Demografie und weiterer Kernindikatoren ist (siehe Beschreibung des Prognos-Indikators im Methodenteil), desto wichtiger wird es eingeschätzt in den Bereichen Schulen und Kinderbetreuung zu investieren. Dies hängt vermutlich auch mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil junger Erwachsener und einer hohen Fertilitätsrate in diesen Kommunen zusammen.

3.2.2 Investitionsschwerpunkte

Die Pflicht der Kommunen zur Sicherung der Daseinsvorsorge, etwa durch die Bereitstellung sozialer und technischer Infrastruktureinrichtungen, kann ganz unterschiedlich erfüllt werden: in eigener Aufgabenwahrnehmung, durch Auslagerung an kommunale Unternehmen oder durch Aufgabenübertragung an Private. Um die Antworten der befragten Kommunen bzgl. ihrer Investitionsschwerpunkte richtig einordnen zu können, wurden sie auch dazu befragt, ob die jeweiligen Investitionsbereiche für sie grundsätzlich relevant sind.



Anmerkung: Kategorie Gesamt über Anzahl der Kommunen (Gemeinden und Landkreise) in den Größenklassen hochgerechnet.

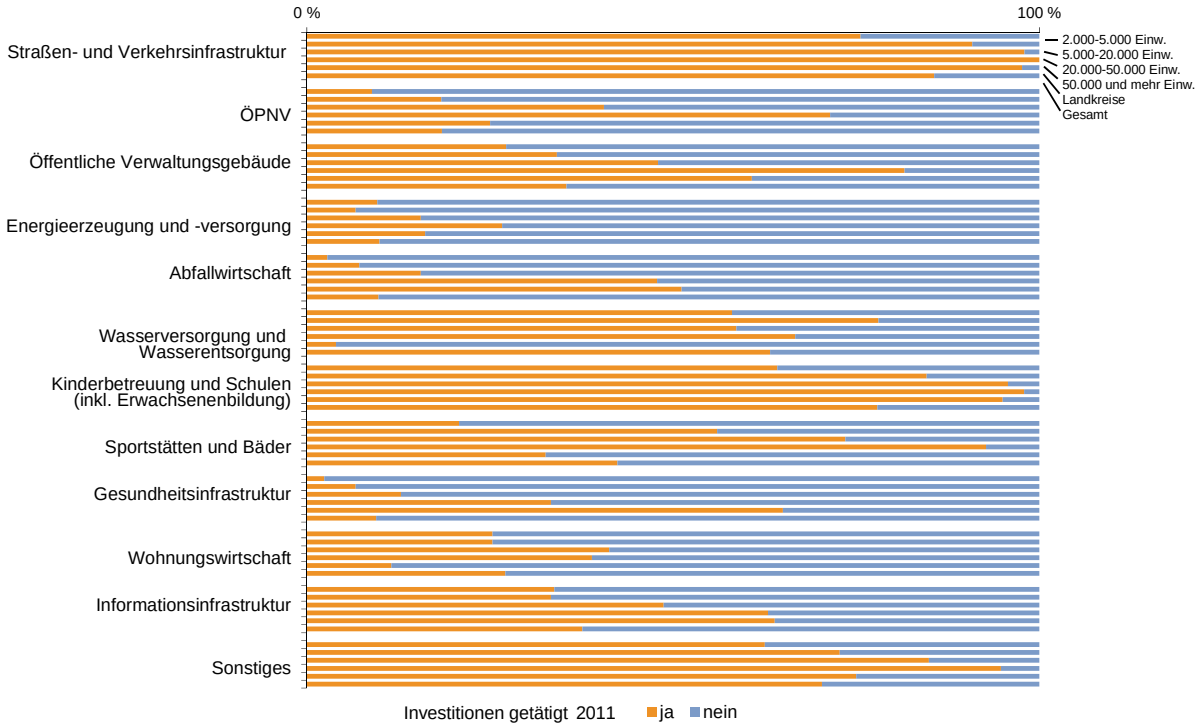
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 13: Relevanz der Investitionsbereiche (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

Vor allem drei Infrastrukturbereiche sind für den Großteil der befragten Gemeinden und Landkreise in eigener Aufgabenwahrnehmung relevant: Straßen und Verkehrsinfrastruktur,

Kinderbetreuung und Schulen sowie öffentliche Verwaltungsgebäude (vgl. Grafik 13). Gemeinden lagern vor allem die Bereiche Wasserversorgung und -entsorgung, Energieerzeugung und -versorgung sowie Abfallwirtschaft aus, Landkreise eher die Bereiche Gesundheit und Abfallwirtschaft.[44]

Die Bereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur sowie Kinderbetreuung und Schulen sind nicht nur für besonders viele Gemeinden und Landkreise relevant, sie investieren in diesen Bereichen auch besonders häufig (90 % bzw. 84 % der Gemeinden, 98 % bzw. 95 % der Landkreise) (vgl. Grafik 14). Zudem machen diese Bereiche mit einem Anteil von knapp 40 % auch einen wesentlichen Teil der Investitionstätigkeit aus (vgl. Grafik 15).



Anmerkung: Kategorie Gesamt über Anzahl der Kommunen (Gemeinden und Landkreise) in den Größenklassen hochgerechnet.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 14: Investitionsbereiche (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

Das gesamte Investitionsvolumen – hochgerechnet auf alle Gemeinden und Landkreise in Deutschland – beträgt rund 33,4 Mrd. EUR.[45] Dabei entfallen knapp 27 Mrd. EUR auf Ge-

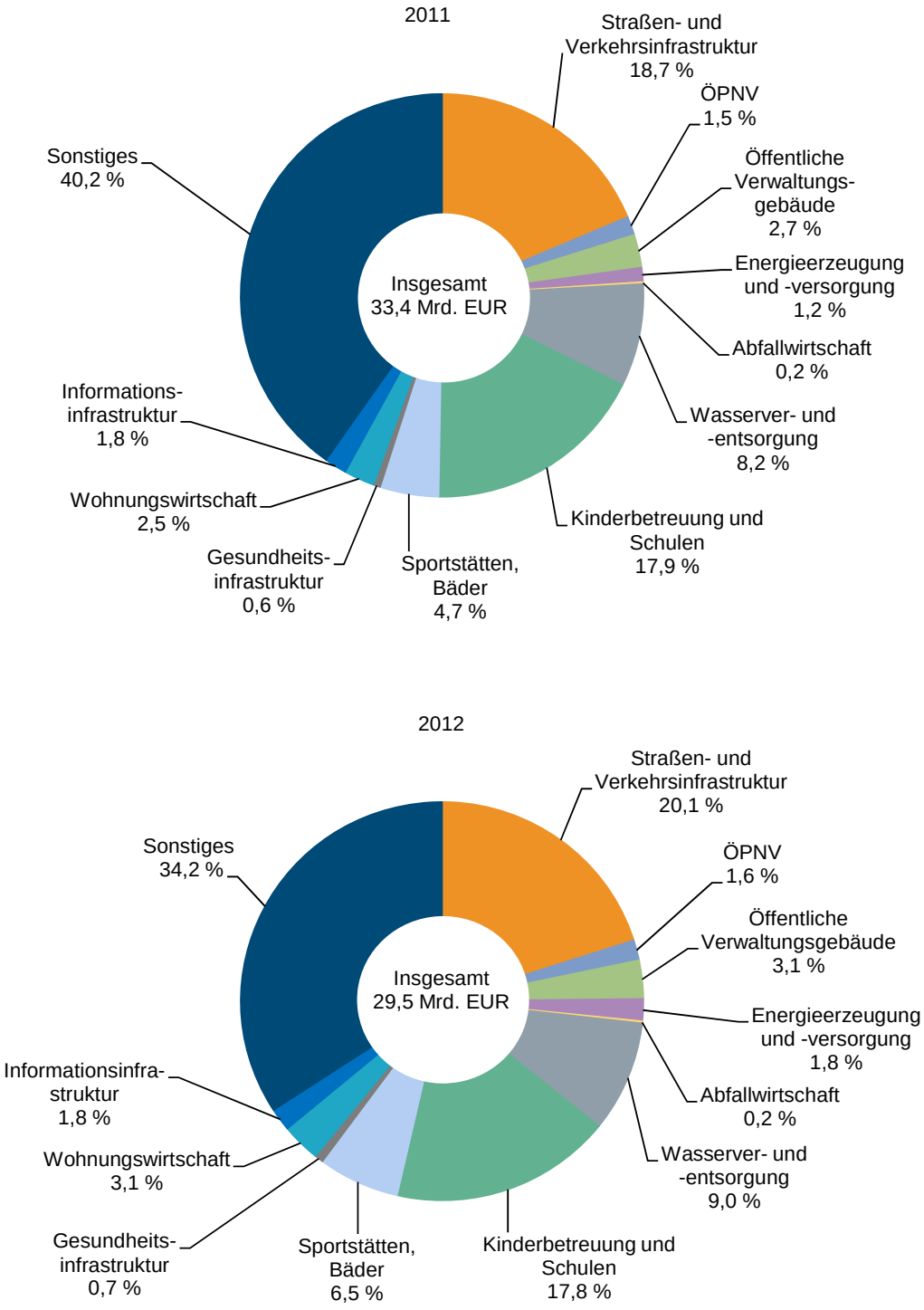
[44] Auslagerungsschwerpunkte von Gemeinden und Landkreisen können aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenzuschnitts nicht direkt verglichen werden.

[45] Die Hochrechnung basiert auf den Mittelwerten der einzelnen Größenklassen je Investitionsbereich. Die mittleren Investitionen wurden dazu jeweils mit der Gesamtzahl der Kommunen der entsprechenden Kategorie (Größenklasse oder Landkreise) in Deutschland multipliziert. Nicht alle Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, haben auch Angaben zu ihren Investitionen in den einzelnen Bereichen gemacht. Es ist nicht auszuschließen, dass das unterschiedliche Antwortverhalten zu einer

meinden[46] (82 %), die restlichen 18 % werden von Landkreisen getragen. 2012 sind auf kommunaler Ebene Investitionen in Höhe von rund 29,5 Mrd. EUR geplant (-11,7 % gegenüber dem Vorjahr), davon tragen die Gemeinden rund 24 Mrd. EUR. Die restlichen rund 19 % entfallen auf die Landkreise. Auch in 2012 beträgt der Anteil, der auf die Bereiche Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Kinderbetreuung und Schulen entfällt, knapp 40 % der geplanten Gesamtinvestitionen.

Unschärfe in den Ausgangsdaten führt, die durch die Hochrechnung verstärkt wird. Das Ergebnis der Hochrechnung stellt insofern eher eine qualifizierte Schätzung, als eine belastbare Berechnung dar.

[46] Dies sind deutlich mehr als in der Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte ausgewiesen wird (für die Gemeinden weist die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes für das Jahr 2010 Bruttoinvestitionen in Höhe von 21,5 Mrd. EUR aus). Der Unterschied mag daran liegen, dass trotz der eindeutigen Fragestellung auch Investitionen außerhalb des Kernhaushalts oder Zuweisungen an kommunale Unternehmen sowie Investitionszuweisungen und -zuschüsse enthalten sind. So machen die Bereiche ÖPNV, Energieerzeugung und -versorgung, Wohnungswirtschaft und Wasserver- und -entsorgung zusammen fast 15 % des Gesamtbedarfs aus, obwohl diese Bereiche häufig aus den Kernhaushalten ausgelagert sind (vgl. Grafik 13). Darüber hinaus sind möglicherweise auch Sachausgaben enthalten, die nicht investiv sind, sondern dem laufenden Unterhalt zugerechnet werden müssten. Entsprechende Abweichungen nach oben waren auch schon in den Vorjahren festzustellen.



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 15: Geplante Investitionen nach Infrastrukturbereichen für 2011 und 2012 (Hochrechnungen für Gemeinden und Landkreise)

Die Vorjahresbefragung ergab im Jahr 2010 hochgerechnete Investitionen von 35,5 Mrd. EUR für die Gemeinden (ohne Landkreise) in ganz Deutschland. Auch hier machten die Bereiche Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Kinderbetreuung und Schulen einen großen Teil (über 40 %) der hochgerechneten Gesamtinvestitionen aus. Das jeweilige Investitionsvolumen fällt 2011 im Vergleich zu 2010 geringer aus (-5 % bzw. -26 %). Grund

hierfür dürfte das Auslaufen der Konjunkturpakete sein, welche sich im Investitionsprogramm vor allem auf die Bereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur sowie Kinderbetreuung und Schulen fokussiert haben, wodurch auch Nachholbedarfe der energetischen Sanierung abgebaut wurden.

Jedoch sind die Befragungsergebnisse der Vorjahre mit dem aktuellen Jahr nur begrenzt vergleichbar, da die Gemeinden in diesem Jahr nur zu ihren Investitionen aus dem Kernhaushalt befragt wurden. Im Jahr 2010 wurden sie dagegen nach den Gemeindeinvestitionen – unabhängig von der Mittelherkunft – befragt und sind daher umfassender. In den Bereichen Straßen und Verkehrsinfrastruktur sowie Kinderbetreuung und Schulen dürfte das jedoch keinen großen Unterschied ausmachen, da diese Bereiche für die meisten befragten Gemeinden relevant sind (je rund 95 % siehe Grafik 13) und – abgesehen von der Kinderbetreuung – auch kaum ausgelagert bzw. auf private Aufgabenträger übertragen werden.

Wie bereits erwähnt ist der Aufgabenzuschnitt von Landkreisen und Gemeinden häufig unterschiedlich, was sich auch in den Investitionen pro Einwohner in bestimmten Bereichen äußert (vgl. Grafik 16). So sind die Pro-Kopf-Investitionen der Landkreise im Bereich Abfallwirtschaft und Gesundheitsinfrastruktur (beiden Bereichen sprachen die Landkreise eine höhere Bedeutung zu als die Gemeinden, siehe Kapitel 3.2.1) höher als die von Gemeinden. Der Bereich ÖPNV ist für Gemeinden etwas seltener relevant, da als Aufgabenträger häufig die Landkreise, Zweckverbände oder andere tätig sind. Hier sind die Pro-Kopf-Investitionen der Gemeinden folglich relativ niedrig. Betrachtet man allerdings nur solche Gemeinden und Landkreise, die tatsächlich in ÖPNV investieren, so sind die durchschnittlichen Pro-Kopf-Investitionen dieser Gemeinden viel höher als die der Landkreise (23 EUR in Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern, 10 EUR in Gemeinden mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern, 15 EUR in Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern, 13 EUR in Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern, 6 EUR in Landkreisen).[47]

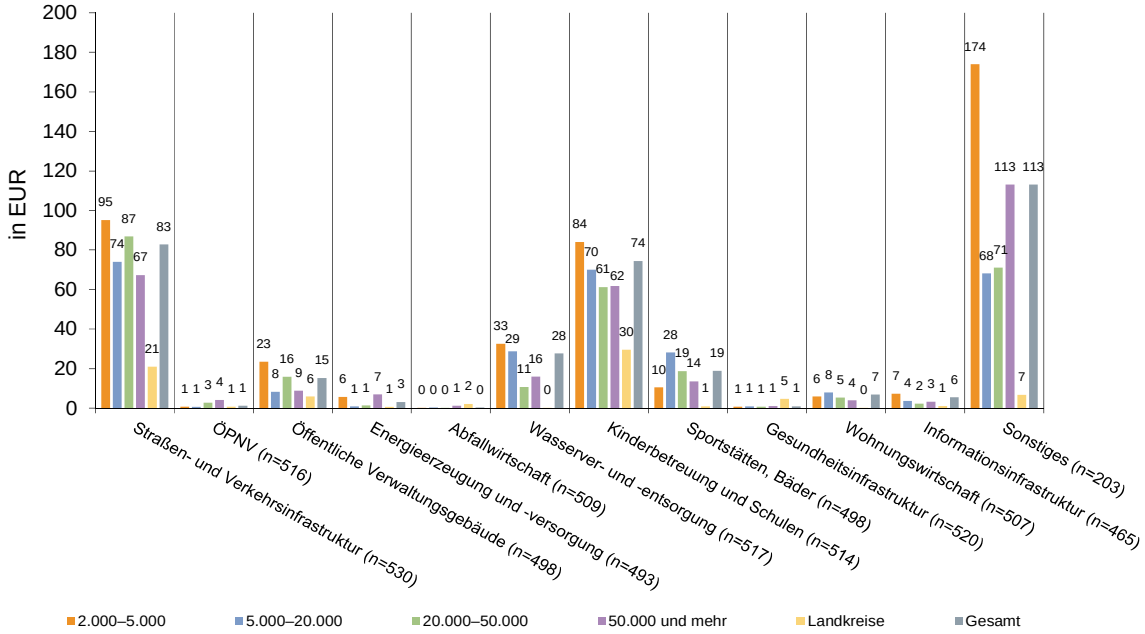
Es wurde außerdem untersucht, ob die Höhe der Pro-Kopf-Investitionen in den einzelnen Infrastrukturbereichen mit bestimmten Strukturmerkmalen in Beziehung steht. Hier gab es nur einige wenige signifikante Zusammenhänge. So sind beispielsweise die Pro-Kopf-Investitionen in den ÖPNV umso höher, je stärker die Bevölkerung einer Kommune in den vergangenen Jahren gewachsen ist (vgl. Tabelle 2). Die Pro-Kopf-Investitionen im ÖPNV sind außerdem umso höher, je stärker und je dynamischer eine Kommune ist. Ähnliches gilt für den Investitionsbereich Kinderbetreuung und Schulen.

[47] Allerdings muss bei diesem Vergleich die niedrige Fallzahl berücksichtigt werden. In obiger Reihenfolge beträgt sie 4, 9, 25, 15 und 10.

Tabelle 2: Zusammenhang zwischen ausgewählten Strukturmerkmalen und den Pro-Kopf-Investitionen

Pro-Kopf-Investitionen in:	Bevölkerungsentwicklung seit 2002		Dynamik		Stärke	
	N	r	N	rho	N	rho
Straßen- und Verkehrsinfrastruktur						
ÖPNV	106	0,24	99	0,22	99	0,21
Öffentliche Verwaltungsgebäude						
Energieerzeugung und -versorgung						
Abfallwirtschaft			94	0,21		
Wasserver- und -entsorgung						
Kinderbetreuung und Schulen	102	0,21			96	0,21
Sportstätten, Bäder						
Gesundheitsinfrastruktur					96	0,22
Wohnungswirtschaft					90	0,29
Informationsinfrastruktur						
Sonstiges						
Gesamtinvestitionen	50	0,40				
Summe der Einzelinvestitionsbereiche					98	0,20

Anmerkung: Nur signifikante Korrelationen werden dargestellt. Für die Bevölkerungsentwicklung werden Korrelationen nach Pearson berechnet, für Dynamik und Stärke Rangkorrelationen (rho) nach Spearman.
Dynamik und Stärke sind wie folgt eingeteilt: Kategorie 1 beschreibt die schwachen Kommunen, in Kategorie 2 sind die mittleren und in Kategorie 3 die dynamischen und die starken Kommunen.



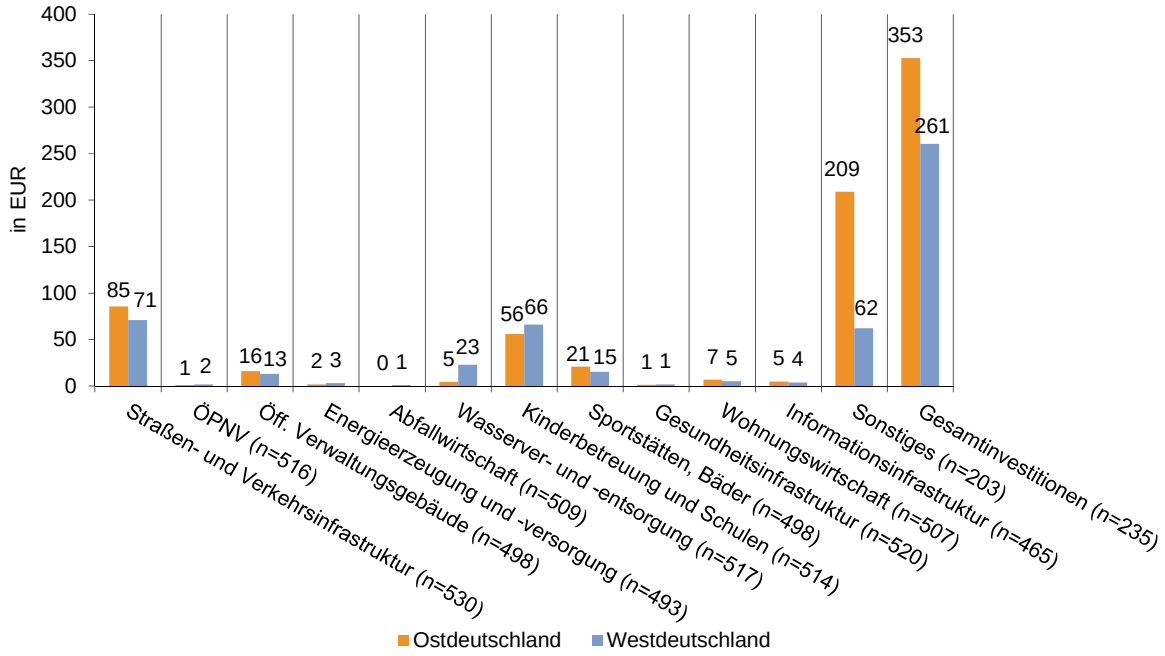
Anmerkung: Kategorie Gesamt über Anzahl der Kommunen (Gemeinden und Landkreise) in den Größenklassen hochgerechnet.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 16: Pro-Kopf-Investitionen 2011 (nach Investitionsbereichen sowie nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

Die Investitionstätigkeit unterscheidet sich teilweise deutlich zwischen Ost- und Westdeutschland: In Ostdeutschland wurde 2011 pro Einwohner deutlich mehr investiert als in Westdeutschland (353 EUR vs. 261 EUR). Deutlich mehr Mittel fließen vor allem in den Bereich „Sonstiges“ (vgl. Grafik 17). Hier wurden explizit Bereiche wie Bahnhöfe, Baugebiete, Feuerwehr, Hochwasser- und Brandschutz sowie Tourismus und Kultur genannt.

Dagegen wird im Bereich Wasserversorgung und -entsorgung und Abfallwirtschaft deutlich weniger investiert als in Westdeutschland, was damit zusammenhängt, dass in diesen Bereichen die Infrastruktur in den neuen Ländern im Wesentlichen nach 1990 neu aufgebaut oder modernisiert wurde und es heute eher um Um- oder Rückbau und nicht um einen weiteren Ausbau geht.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 17: Pro-Kopf-Investitionen 2011 in Ost- und Westdeutschland nach Investitionsbereichen

3.2.3 Investitionen mit Bezug zur Energiewende

Die Bundesregierung hat mit dem Energiekonzept Leitlinien für eine umweltschonende Energieversorgung vorgelegt. Bis zum Jahr 2050 soll sich Deutschland nahezu komplett aus erneuerbaren Energien versorgen. Dabei kommt den Kommunen u. a. durch den Bau von Anlagen zur Energieerzeugung, -speicherung und von Stromtrassen eine wichtige Rolle zu. Dabei ist auch von einer wachsenden Bedeutung dezentraler / lokaler Netze und Anlagen auszugehen.

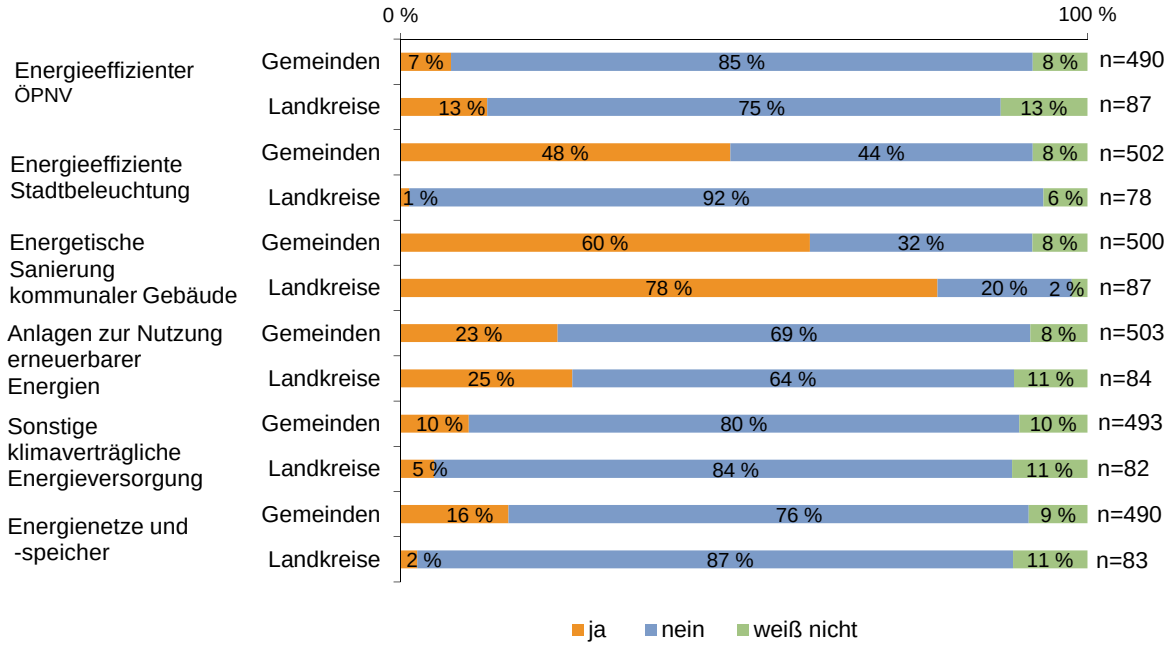
Im KfW-Kommunalpanel wurden die Kommunen nach Investitionen mit Bezug zur Energiewende befragt. Ein Großteil der Gemeinden (60 %) will in die energetische Sanierung kommunaler Gebäude investieren (vgl. Grafik 18).[48] Dies entspricht auch der großen Bedeutung, die sie diesem Handlungsfeld beimessen (vgl. Kapitel 3.2.1). Auch die KfW Blitzbefragung Kommunen[49] zeigt, dass die befragten Kommunen in der energieeffizienten Sanierung des kommunalen Gebäudebestands den vergleichsweise größten Einfluss auf die Investitionstätigkeit der Kommunen beim Thema Energiewende sehen.

[48] Der Investitionsbedarf für die im Zeitraum 2012 bis 2020 anstehenden Sanierungen im kommunalen und sozialen Nichtwohngebäudebestand liegt bei ca. 75 Mrd. EUR (inklusive Sanierung auf den Standard der EnEV 2009). (Vgl. von Hebel, Jahn und Clausnitzer (2011)).

[49] KfW Blitzbefragung Kommunen (4. Quartal 2011).

Im Bereich der energieeffizienten Stadtbeleuchtung, der ebenfalls für viele Gemeinden große oder sehr große Bedeutung hat, werden von knapp der Hälfte der befragten Gemeinden Investitionen geplant. Knapp ein Viertel wird in Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien investieren, 16 % in Energienetze und -speicher.[50]

Wie auch die Gemeinden will ein Großteil der Landkreise (78 %) in die energetische Sanierung kommunaler Gebäude investieren. Ein Viertel von ihnen plant Investitionen in Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien.



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 18: Geplante Investitionen 2012 mit Bezug zur Energiewende

Das hochgerechnete Volumen der Investitionen aller Gemeinden und Landkreise in ganz Deutschland mit Bezug zur Energiewende beträgt rund 13,1 Mrd. EUR (vgl. Grafik 19). Der relativ hohe Wert ist im Wesentlichen dadurch begründet, dass sich die genannten Investitionssummen oft nicht ausschließlich und direkt nur auf die Investitionen zur Steigerung der Energieeffizienz beziehen. Vielmehr sind oft die Investitionsbereiche, bei denen die energetische Sanierung eine wichtige Rolle spielt, mit ihrem gesamten Investitionsvolumen benannt, weil die jeweiligen Anteile für Maßnahmen etwa zur Steigerung der Energieeffizienz nicht herauszurechnen waren. Das KfW-Kommunalpanel 2011 weist beispielsweise für den Be-

[50] Im Bereich Erneuerbare Energien und Energieeffizienz kommen den Kommunen zahlreiche Förderprogramme zugute, beispielsweise von der KfW Bankengruppe, der BAFA und dem BMU.

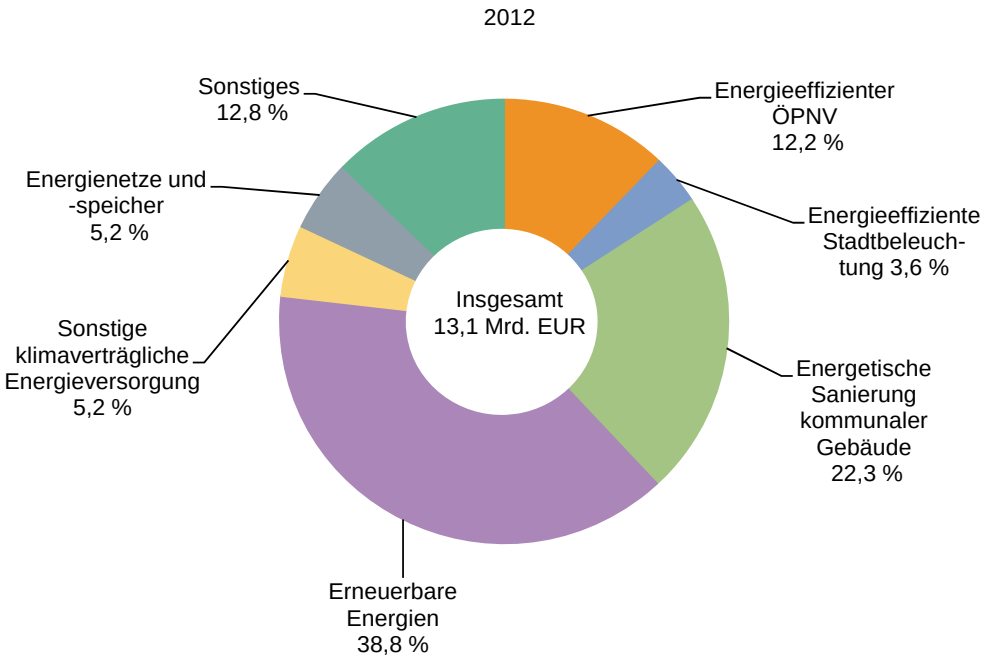
reich der energieeffizienten Stadtbeleuchtung hochgerechnete Investitionen in Höhe von rund 470 Mio. EUR aus, während die KfW Kommunalbank durch Erfahrungen in Förderprogrammen eher mit einem Wert von 300 Mio. EUR rechnet. Durch die sehr umfassende Interpretation der Kommunen im Hinblick auf Investitionen mit Bezug zur Energiewende verbietet es sich, die hier bezifferten Investitionen direkt zu den in Kapitel 3.2.2 aufgeführten Gesamtinvestitionen ins Verhältnis zu setzen.

Rund 8 % des hochgerechneten Investitionsvolumens entfallen auf die Landkreise. Dieser Anteil ist deutlich geringer (weniger als die Hälfte) als ihr Anteil bei den Investitionen insgesamt (vgl. Kapitel 3.2.2). Dies mag auch daran liegen, dass die Potenziale zur Steigerung der Energieeffizienz in den auf Kreisebene wichtigen Investitionsbereichen, etwa in der Abfallwirtschaft oder im ÖPNV, schwieriger und nur mit deutlich höherem Aufwand zu heben sind, als dies beispielsweise bei den Schulen durch Fassadensanierung und Austausch der Fenster der Fall ist.

Den Investitionsbereich mit dem größten Volumen bilden die Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, die knapp 40 % des hochgerechneten Gesamtvolumens ausmachen. Zwar beabsichtigen relativ wenige Gemeinden (23 %), in diesen Bereich zu investieren. Wenn jedoch Investitionen geplant sind, dann in einigen Städten mit einem relativ großen Volumen im zweistelligen Millionenbereich. Ein weiterer großer Anteil des gesamten Investitionsvolumens entfällt auf die energetische Sanierung kommunaler Gebäude.[51] In diesem Bereich sind die Pro-Kopf-Investitionen umso niedriger, je standortschwächer eine Kommune ist. Dies gilt auch für die Pro-Kopf-Investitionen im Bereich energieeffiziente Stadtbeleuchtung sowie im Bereich Energienetze und -speicher. Zudem sind die Pro-Kopf-Investitionen in klimaverträgliche Energieerzeugung und -versorgung umso niedriger, je weniger dynamisch eine Kommune ist. Gerade standortschwache und wenig dynamische Kommunen sollten aber verstärkt Zukunftsinvestitionen tätigen, um ihre Lage zu verbessern.

Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen bestehen nur im Hinblick auf Pro-Kopf-Investitionen in energieeffizienten ÖPNV, die für die kleineren Gemeinden häufig nicht relevant sind (vgl. auch Kapitel 3.2.2), und bei klimaverträglicher Energieerzeugung und -versorgung. In beiden Bereichen investieren größere Städte mit über 50.000 Einwohnern mit 12 bzw. 7 EUR pro Einwohner mehr als die anderen Gemeinden (zwischen 0 und 3 EUR bzw. rund 0,7 EUR) und auch als die Landkreise (3 bzw. 0,02 EUR).

[51] Auch der Bereich „Sonstiges“ macht einen großen Teil des Investitionsvolumens aus. Nur vier Kommunen machten detaillierte Angaben dazu, was sie in diesem Zusammenhang unter „Sonstiges“ verstehen. Es wurden genannt: Energetische Sanierung bei Schulen, im Abwasserbereich, bei der Dorferneuerung und Denkmalpflege sowie im Bäderbetrieb.



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

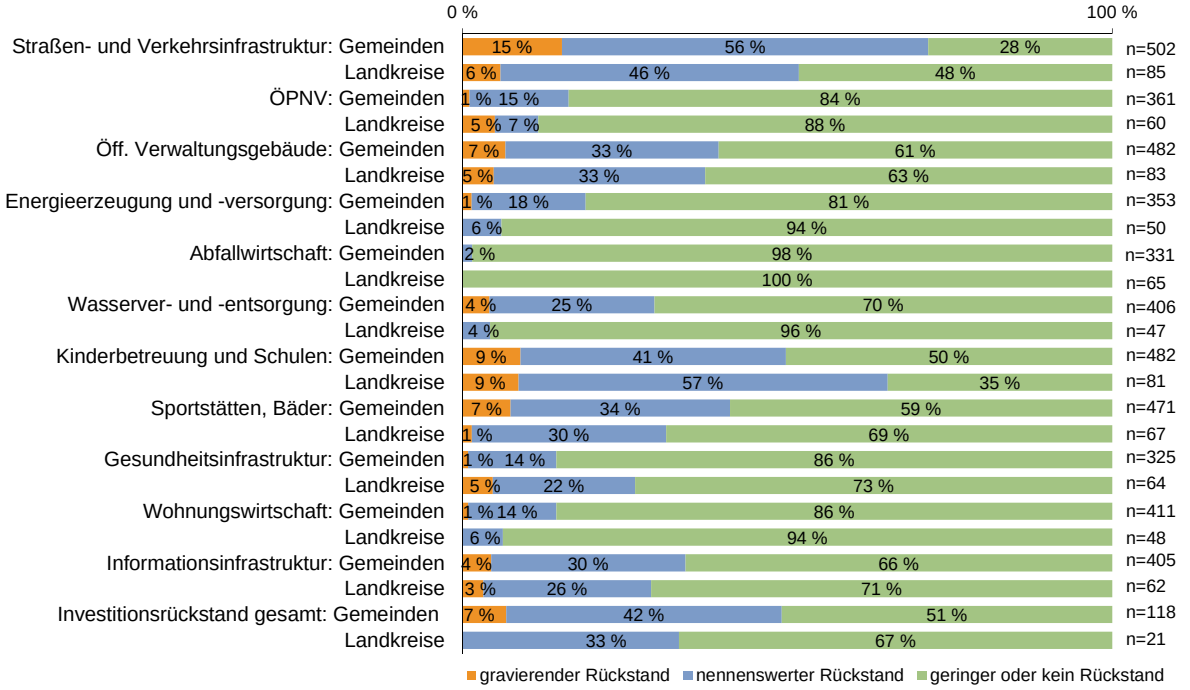
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 19: Geplante Investitionen 2012 nach Infrastrukturbereichen mit Bezug zur Energiewende (Hochrechnungen für Gemeinden und Landkreise)

3.2.4 Investitionsrückstand

Ein Investitionsrückstand entsteht immer dann, wenn Qualität und Quantität der vorhandenen Infrastruktur nicht den gängigen Normen und aktuellen Bedarfen entsprechen und Anpassungsinvestitionen eigentlich schon vor dem Betrachtungszeitpunkt hätten erfolgen müssen. Relativ häufig wird ein gravierender oder nennenswerter Rückstand im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur gesehen (71 % der Gemeinden, 52 % der Landkreise) (vgl. Grafik 20). Diese Einschätzung steht im Zusammenhang mit der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung: schrumpfende Kommunen benennen überdurchschnittlich oft einen hohen Investitionsstau bei den Straßen und Verkehrsanlagen. Die Einschätzung steht zudem im Zusammenhang mit der Standortstärke einer Kommune: Strukturschwache Kommunen sehen eher Investitionsrückstände als starke. Dies könnte daher rühren, dass sie in der Vergangenheit weniger Möglichkeiten hatten, notwendige Investitionen zu tätigen.

Wie im Bereich Straßen- und Verkehrsinfrastruktur wird auch im Bereich Kinderbetreuung und Schulen häufig ein gravierender oder nennenswerter Investitionsrückstand festgestellt (50 % der Gemeinden, 66 % der Landkreise). Zugleich sind beides Investitionsfelder, in denen besonders viel investiert wird (vgl. Kapitel 3.2.2).



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 20: Bereiche, in denen die befragten Kommunen einen Investitionsrückstand sehen

In den gebührenfinanzierten Bereichen Abfallwirtschaft und Energieerzeugung / -versorgung sowie im ÖPNV und bei der Gesundheitsinfrastruktur sehen die Gemeinden häufig keinen oder nur einen geringen Investitionsrückstand. Damit wird das Bild aus dem Vorjahr bestätigt. Dies sind allerdings auch Bereiche, die für eine Vielzahl von kleineren Gemeinden nicht relevant sind. Um die Einschätzung der Investitionsrückstände richtig beurteilen zu können, werden in Tabelle 3 nur diejenigen Gemeinden und Landkreise aufgeführt, für die diese Investitionsbereiche überhaupt von Bedeutung sind. Aber auch bei Betrachtung dieser Teilgruppe ändert sich das vorherige Ergebnis nicht: Immer noch gehen die meisten Gemeinden und Landkreise von einem geringen oder keinem Investitionsrückstand aus.

Tabelle 3: Qualitative Einschätzung des Investitionsrückstands in ausgewählten Bereichen

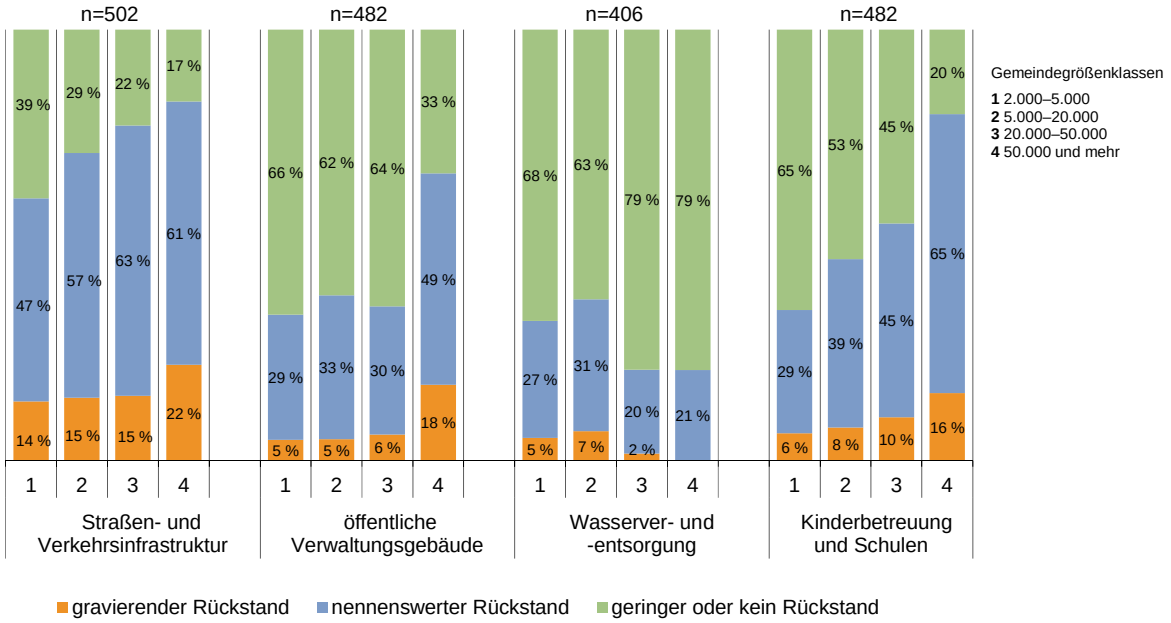
	Gemeinden				Landkreise			
Investitionsbereich	gravierender Rückstand	nennenswerter Rückstand	geringer oder kein Rückstand	Anteil der entsprechenden Gemeinden*	gravierender Rückstand	nennenswerter Rückstand	geringer oder kein Rückstand	Anteil der entsprechenden Gemeinden*
ÖPNV	2 %	20 %	78 %	36 %	3 %	6 %	91 %	47 %
Energieerzeugung und -versorgung	3 %	26 %	71 %	31 %	0 %	5 %	95 %	35 %
Abfallwirtschaft	0 %	3 %	97 %	25 %	0 %	0 %	100 %	53 %
Krankenhäuser / Pflegeeinrichtungen	1 %	15 %	84 %	23 %	4 %	30 %	67 %	40 %

**Anteil der Gemeinden bzw. Landkreise, für die der jeweilige Investitionsbereich relevant ist, an allen Gemeinden bzw. Landkreisen der Umfrage*

Anmerkung: nur Gemeinden bzw. Landkreise, für die die entsprechenden Bereiche relevant sind. Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen gibt es nur teilweise. In drei Infrastrukturbereichen konstatieren die größeren Städte deutlich häufiger einen großen Investitionsstau als kleinere Gemeinden. Dies betrifft (wie im letzten Jahr) Straßen und die Verkehrsinfrastruktur, die öffentlichen Verwaltungsgebäude und den Bereich Kinderbetreuung und Schulen (vgl. Grafik 21). Beispielsweise bemängeln 83 % der Mittel- und Großstädte mit über 50.000 Einwohnern im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur einen gravierenden oder nennenswerten Rückstand, während es bei den kleinen Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern nur 61 % sind. Im Bereich Wasserversorgung und -entsorgung sprechen dagegen die kleinen Gemeinden häufiger von einem nennenswerten oder gravierenden Investitionsrückstand (32 % der Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern, aber nur 21 % der Mittel- und Großstädte mit über 50.000 Einwohnern).

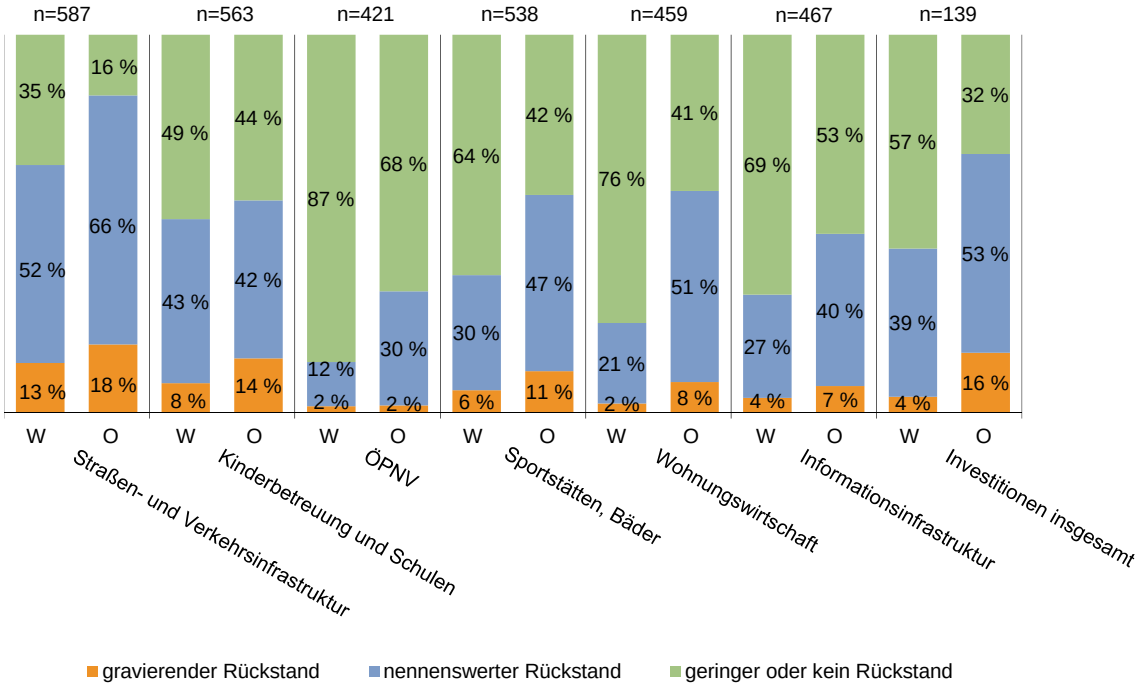


Anmerkung: In der Grafik sind nur die Bereiche mit signifikanten Unterschieden zwischen größeren und kleineren Gemeinden aufgeführt. Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 21: Investitionsrückstand in ausgewählten Bereichen (nach Gemeindegrößenklassen)

Das KfW-Kommunalpanel zeigt in vielen Investitionsbereichen Unterschiede in der Beurteilung des Investitionsrückstands zwischen den alten und den neuen Bundesländern (vgl. Grafik 22). Ostdeutsche Kommunen sehen in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, ÖPNV, Sportstätten und Bäder, Wohnungswirtschaft, Informationsinfrastruktur und auch bei der Infrastruktur insgesamt den Investitionsrückstand höher als in Westdeutschland, obwohl die Pro-Kopf-Investitionen in jedem dieser Bereiche (außer im ÖPNV) in Ostdeutschland höher sind als in Westdeutschland (allerdings sind die Unterschiede der Pro-Kopf-Investitionen zwischen Ost- und Westdeutschland nicht signifikant, vgl. Kapitel 3.2.2). Dies mag teilweise, z. B. im Bereich Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, überraschen, entspricht aber den Ergebnissen der Investitionsbedarfsschätzung des Difu (vgl. Reidenbach 2008), die ebenfalls auf den nach wie vor hohen Nachholbedarf bei Straßen- und Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern hingewiesen hat. Eine Erklärung hierfür dürfte sein, dass in Ostdeutschland größtenteils in Bundes- und Landesstraßen investiert wurde, nicht aber in Kommunalstraßen. Zudem dürften in bestimmten Bereichen, wie z. B. Straßen, die Investitionen nur zum Teil mit der Anzahl der Einwohner zusammenhängen. Bei geringer Einwohnerdichte sind deshalb die Pro-Kopf-Investitionen höher, obwohl in geringerem Umfang Infrastruktur aufgebaut wird.



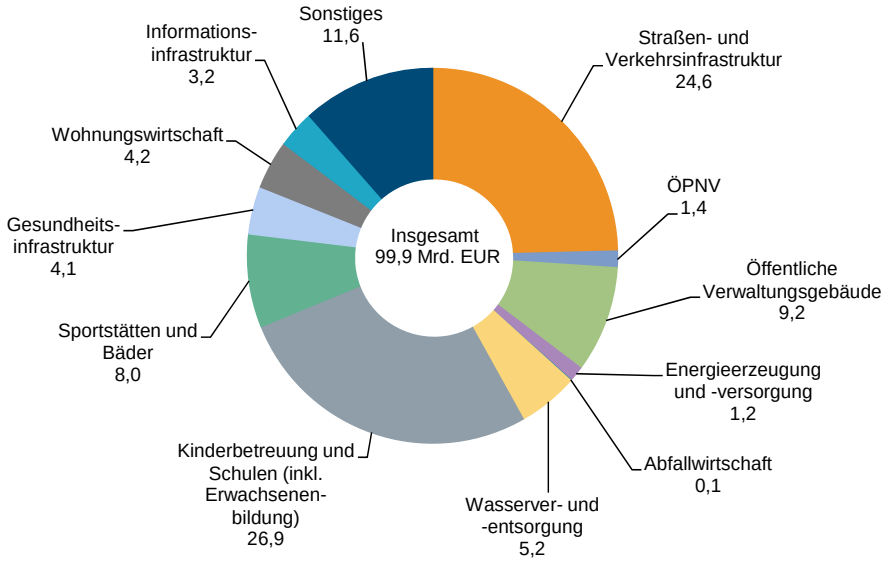
Anmerkung: Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %. In dieser Grafik wurden nur die Investitionsbereiche dargestellt, die signifikante Unterschiede gezeigt haben (außer Kinderbetreuung und Schulen).

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 22: Investitionsrückstand nach ausgewählten Bereichen (nach Ost- und Westdeutschland)

Direkte Zusammenhänge zwischen der Steuerkraft der Gemeinden und der Höhe des Investitionsstaus sind kaum festzustellen (wie schon im letzten Jahr). Ausnahme ist – wie in der Vorjahresbefragung – die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur. In diesem Bereich hat die schwache Steuerkraft bestimmter Gemeinden oft dazu geführt, dass notwendige Investitionen nicht ausreichend getätigt werden konnten.

Auf kommunaler Ebene ergibt sich hoch gerechnet ein Investitionsrückstand von rund 99,9 Mrd. EUR, davon entfallen auf die Landkreise rund 13 % (rund 12,5 Mrd. EUR). Damit beträgt der Rückstand für die Gemeinden rund 87,4 Mrd. EUR (vgl. Grafik 23). 2010 betrug dieser Rückstand 75 Mrd. EUR, und im Jahr 2009 84 Mrd. EUR. Diese Größen sind jedoch nicht ohne Weiteres vergleichbar, u. a. aufgrund unterschiedlicher Investitionsbereiche, die mit den jeweiligen Fragebögen erfasst wurden. Außerdem werden bei der Hochrechnung jeweils nur die als relevant bezeichneten Investitionsbereiche berücksichtigt. Aufgrund veränderter Fragestellungen sind die entsprechenden Ergebnisse ebenfalls nicht direkt vergleichbar (vgl. Kapitel 3.2.2). Allerdings können einzelne Bereiche im Zeitverlauf betrachtet werden. So wurde der Investitionsrückstand bei Kinderbetreuung und Schulen im Jahr 2010 mit 23,9 Mrd. EUR bewertet. Bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur waren es 23,5 Mrd. EUR. Trotz der Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete ist der Investitionsrückstand in diesen Bereichen also leicht gewachsen.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 23: Investitionsrückstand in Mrd. EUR (Hochrechnungen für Gemeinden und Landkreise)

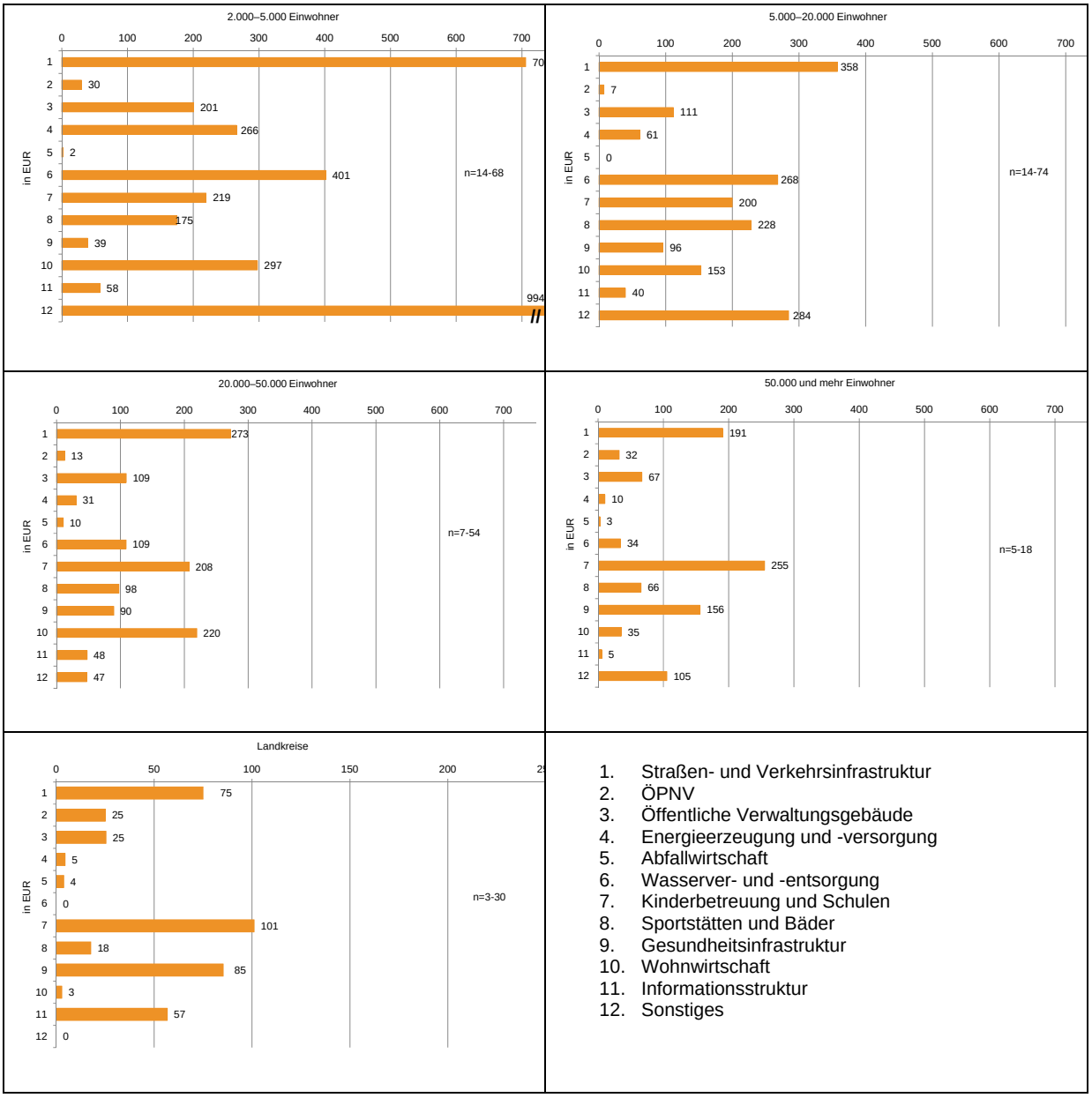
Tabelle 4: Hochgerechneter Investitionsrückstand in Mio. EUR

	Einwohner				Landkreise	Gesamt
	2.000 bis unter 5.000	5.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	mehr als 50.000		
Straßen- und Verkehrs-infrastruktur	5.390	6.771	3.760	5.657	2.996	24.574
ÖPNV	86	53	73	724	488	1.424
Öffentliche Verwal-tungsgebäude	1.497	2.213	1.454	3.033	989	9.186
Energieerzeugung und -versorgung	686	362	101	22	63	1.234
Abfallwirtschaft	2	0	25	35	74	136
Wasserver- und -entsorgung	2.080	2.212	492	447	0	5.231
Kinderbetreuung und Schulen	1.707	3.917	2.786	14.780	3.757	26.947
Sportstätten und Bäder	1.229	4.224	1.086	1.101	393	8.033
Gesundheitsinfrastruktur	94	475	331	1.451	1.760	4.111
Wohnwirtschaft	1.188	1.589	1.117	269	34	4.197
Informationsstruktur	275	603	376	39	1.938	3.231
Sonstiges	4.789	3.783	925	2.057		11.554
Summe	19.023	26.202	12.526	29.615	12.492	99.858

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Im Hinblick auf das Volumen des Investitionsrückstands gibt es Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen: Der Investitionsrückstand pro Einwohner ist in den kleinen Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern am größten (rund 1.300 EUR) und am niedrigsten in den Großstädten mit über 50.000 Einwohnern, die pro Kopf einen Investitionsrück-

stand von rund 650 EUR aufweisen. Signifikante Unterschiede zwischen den Investitionsrückständen der Gemeindegrößenklassen gibt es in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, öffentliche Verwaltungsgebäude sowie Wasserver- und -entsorgung (vgl. Grafik 24). Die Pro-Kopf-Investitionsrückstände der Landkreise liegen weit unter denen der Gemeinden, sind aber aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben und der unterschiedlichen Raum- und Siedlungsstruktur nicht direkt mit diesen vergleichbar. Den Investitionsrückstand insgesamt beziffern die befragten Landkreise auf 164 EUR pro Einwohner.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 24: Pro-Kopf-Investitionsrückstand in EUR (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

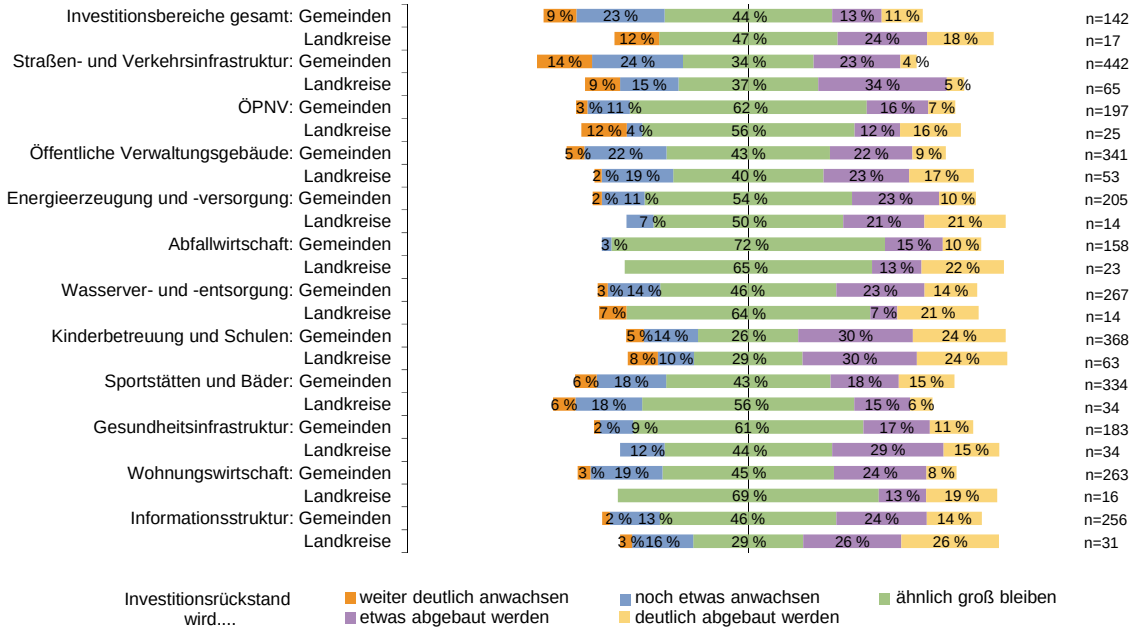
In den Investitionsbereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Wohnungswirtschaft sind die Pro-Kopf-Investitionsrückstände in Ostdeutschland signifikant höher als in Westdeutschland. Während der Investitionsstau im erstgenannten Bereich in Ostdeutschland

547 EUR pro Einwohner beträgt und im letzteren 519 EUR, sind es in Westdeutschland nur 350 bzw. 102 EUR pro Einwohner. Wieder sind dies Bereiche, in denen westdeutsche Kommunen pro Einwohner mehr investieren, auch wenn die Unterschiede nicht signifikant sind (vgl. Kapitel 3.2.2).

3.2.5 Entwicklung des Investitionsrückstands

Fast die Hälfte der befragten Gemeinden und Landkreise (44 bzw. 47 %) nimmt an, dass der gesamte Investitionsrückstand in den nächsten fünf Jahren ähnlich groß bleiben wird (vgl. Grafik 25). Dagegen rechnen 32 % der befragten Gemeinden und 12 % der Landkreise mit einem weiteren Anwachsen des Investitionsstaus, 24 bzw. 42 % glauben, dass er abgebaut werden kann. Im Vergleich zur Vorjahresbefragung fällt die Einschätzung der Gemeinden etwas negativer aus. Im Vorjahr gingen noch 30 % der Gemeinden davon aus, dass der Investitionsrückstand abgebaut werden kann, 28 % rechneten mit einem weiteren Anwachsen.

Die Investitionsbereiche Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Kinderbetreuung und Schulen, in denen ein Großteil der befragten Gemeinden und Landkreise einen gravierenden oder nennenswerten Rückstand sieht (vgl. Kapitel 3.2.4), werden unterschiedlich beurteilt. Im Bereich Kinderbetreuung und Schulen sind die befragten Gemeinden und Landkreise relativ optimistisch: Jeweils 54 % von ihnen gehen von einem abnehmenden Investitionsstau aus. Dies dürfte auch mit den „Umsetzungszwängen“ des Kinderförderungsgesetzes verbunden sein. Im Bereich Straßen- und Verkehrsinfrastruktur ist die Skepsis größer; hier sind es nur 27 bzw. 39 % der befragten Gemeinden bzw. Landkreise, die glauben, den Investitionsstau in den nächsten fünf Jahren abbauen zu können.



Anmerkung: Kategorie Gesamt über Anzahl in den Größenklassen hochgerechnet. Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 25: Voraussichtliche Veränderung des Investitionsrückstands in den nächsten fünf Jahren

In vielen Investitionsbereichen sind die Mittel- und Großstädte mit über 50.000 Einwohnern besonders pessimistisch oder haben besonders starke Probleme, den Investitionsrückstand abzubauen. Im Hinblick auf den Gesamtinvestitionsrückstand erwarten sie relativ häufig, dass der Investitionsstau noch zunimmt (Entwicklungsindex: -56, vgl. Tabelle 5). Deutlich positiver sind die Erwartungen der Landkreise (Entwicklungsindex: 42), was möglicherweise mit der unterschiedlichen Finanzierungsstruktur der Landkreise zu tun hat.

Tabelle 5: Trend des Investitionsrückstands in den nächsten fünf Jahren (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

	Trend Gesamtinvestitionsrückstand											
Gemeindegrößenklassen	Wird weiter deutlich anwachsen		Wird noch etwas anwachsen		Wird ähnlich groß bleiben		Wird etwas abgebaut werden können		Wird deutlich abgebaut werden können		Insgesamt	Entwicklungsindex*
2.000–5.000	3	7 %	13	29 %	18	40 %	4	9 %	7	16 %	45	7
5.000–20.000	3	7 %	10	22 %	22	49 %	5	11 %	5	11 %	45	1
20.000–50.000	3	9 %	7	21 %	15	44 %	6	18 %	3	9 %	34	-3
mehr als 50.000	3	21 %	2	14 %	6	43 %	3	21 %	0	0 %	14	-56
Landkreise	2	12 %	0	0 %	8	47 %	4	24 %	3	18 %	17	42
Insgesamt	14	9 %	32	23 %	69	44 %	22	13 %	18	11 %	155	-4

** Zur Berechnung des Entwicklungsindex wurden die Prozentwerte gewichtet und in eine quasimetrische Skala umgewandelt. Prozentwerte der dritten Spalte erhalten den Gewichtungsfaktor „-3“, die der fünften Spalte den Gewichtungsfaktor „-1“. Entsprechend sind die Gewichtungsfaktoren der neunten und elften Spalte „1“ und „3“. Die Prozentwerte in der siebten Spalte wurden mit „0“ gewichtet. Positive Werte bedeuten, dass Kommunen insgesamt eher eine Verbesserung der Lage erwarten (je größer der Wert desto optimistischer), negative verdeutlichen das Gegenteil (je größer der (negative) Betrag desto pessimistischer).*

Anmerkung: Die Absolutwerte beschreiben die Anzahl der Gemeinden bzw. Landkreise in den jeweiligen Zellen.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Auch schon in der Vorjahresbefragung waren die Großstädte häufig negativerer Meinung als die anderen Kommunen. In der Befragung 2011 betrifft das sogar noch mehr Infrastrukturbereiche: Im Bereich Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, in dem die Mittel- und Großstädte mit über 50.000 Einwohnern häufig Investitionsrückstände wahrnehmen (vgl. Kapitel 3.2.4), ist das beispielsweise das Verhältnis derer, die von einem Anwachsen des Rückstandes ausgehen gegenüber denen, die von einem Abbau des Rückstandes ausgehen, 46 zu 16 %. Auch in den Investitionsbereichen ÖPNV, öffentliche Verwaltungsgebäude sowie Sportstätten und Bäder überwiegt bei den Großstädten die negative Sicht, während die anderen Gemeinden und Landkreise in diesen Aufgabenbereichen öfter von sinkenden als von steigenden Investitionsrückständen ausgehen.[52]

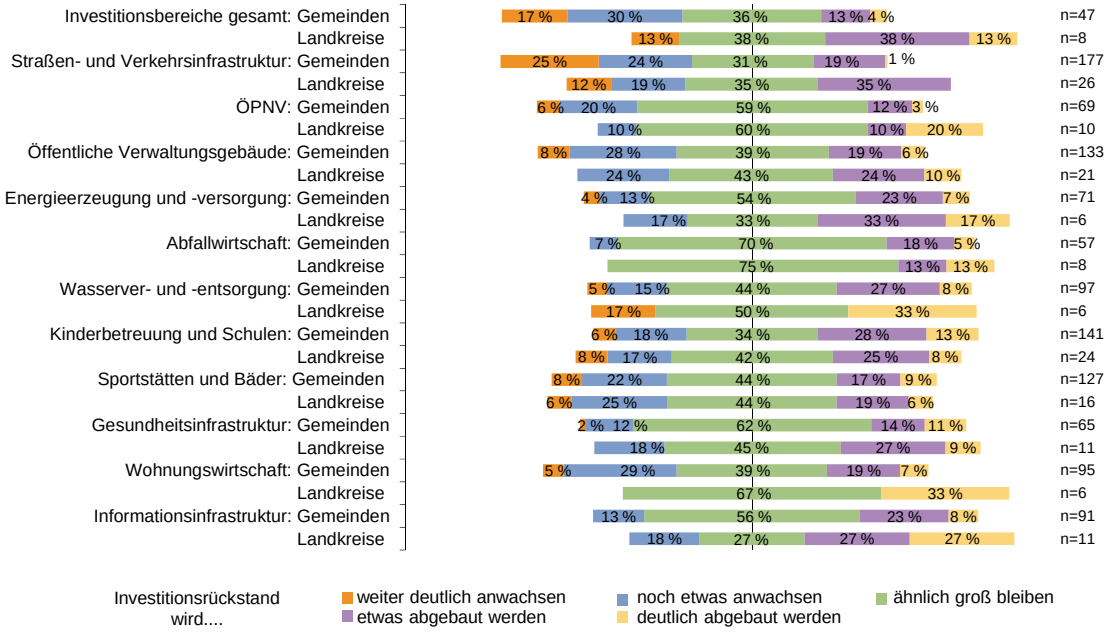
In den Bereichen Energieerzeugung und -versorgung, Abfallwirtschaft, Wasserversorgung und -entsorgung, Kinderbetreuung und Schulen, Wohnungswirtschaft[53] und Informationsinfrastruktur sind die befragten Gemeinden aller Größenklassen und auch die Landkreise häufiger der Meinung, dass der Investitionsstau abgebaut werden kann, als dass er anwächst. Das gilt selbst für Gemeinden und Landkreise, die ihre Gesamtfinanzierungssituation als mangelhaft einschätzen (vgl. Grafik 26).[54]

Umgekehrt gehen Gemeinden in schwieriger Finanzlage überdurchschnittlich oft davon aus, dass sie ihre Infrastruktur im Bereich Straßen und Verkehr weiter nur unzureichend erneuern können. So rechnet knapp die Hälfte der Gemeinden mit schwieriger Finanzlage mit einem Anwachsen des Investitionsstaus, nur 20 % rechnen in den nächsten fünf Jahren mit einem Abbau.

[52] Ausnahme im Bereich Sportstätten und Bäder sind die Landkreise, die ebenfalls öfter von steigenden als von sinkenden Investitionsrückständen ausgehen. Ausnahme im Bereich Öffentliche Verwaltungsgebäude sind die kleinen Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern, die ebenfalls öfter von steigenden als von sinkenden Investitionsrückständen ausgehen.

[53] Ausnahme ist hier die 3. Größenklasse (Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern), in der mehr Gemeinden von einem steigenden Investitionsrückstand ausgehen als von einem sinkenden.

[54] Eine Ausnahme bilden die befragten Gemeinden im Bereich Wohnungswirtschaft, in dem mehr Gemeinden glauben, dass sich der Investitionsrückstand vergrößert als dass er sinkt.



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 26: Voraussichtliche Änderung des Investitionsrückstands in den nächsten fünf Jahren für Gemeinden, die ihre aktuelle Gesamtfinanzierungssituation als mangelhaft einschätzen

Die noch lange bestehenden Schwierigkeiten, den kommunalen Investitionsstau zu mildern oder sogar zu beseitigen, werden deutlich, wenn man die geplante Investitionstätigkeit zu dem jeweiligen Investitionsrückstand in Beziehung setzt.

Wie bereits dargelegt, setzt sich der gesamte Investitionsbedarf aus den Komponenten Nachholbedarf (Investitionsrückstand) sowie Ersatz- und Erweiterungsbedarf (einschließlich Neubaubedarf durch veränderte Anforderungen) zusammen. Da im Fragebogen nicht danach gefragt wurde, welchen Bedarf die Kommunen durch die Investitionen decken möchten, kann hier keine Aussage dazu getroffen werden, welcher Anteil der Investitionen zur Verringerung des Investitionsrückstands genutzt wird.

Trotzdem werden der Investitionsrückstand und die geplante Investitionstätigkeit 2012 in Tabelle 6 gegenübergestellt. Dies veranschaulicht, dass selbst wenn alle geplanten Investitionen eines Jahres dazu verwendet würden den Nachholbedarf abzubauen, diese dennoch (bei Weitem) nicht ausreichen würden, um ihn vollständig zu beseitigen. Besonders groß ist die Diskrepanz in den Bereichen Gesundheitsinfrastruktur und öffentliche Verwaltungsgebäude. Selbst in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Kinderbetreuung und Schulen, in die relativ viel investiert wird, machen die geplanten Investitionen 2012 nur 24 bzw. 20 % des angesammelten Investitionsrückstands aus. Wenn mit den geplanten Investitionen vor allem Ersatz- und Erweiterungsbedarfe gedeckt werden, bedeutet dies, dass der sanierungsbedürftige Bestand weiter altert und der Nachholbedarf weiter ansteigt.

Tabelle 6: Investitionsrückstand (2011) und Investitionsabsichten (Planung) 2012 nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen (Hochrechnung)

	Einwohner																		
	2.000–5.000			5.000–20.000			20.000–50.000			mehr als 50.000			Landkreise			Gesamt		
	RS*	P*		RS*	P*		RS*	P*		RS*	P*		RS*	P*		RS*	P*	
Bereich	Mrd. EUR		%**	Mrd. EUR		%**	Mrd. EUR		%**	Mrd. EUR		%**	Mrd. EUR		%**	Mrd. EUR		%**
Straßen- und Verkehrsinfrastruktur	5,4	0,8	15	6,8	1,6	24	3,8	1,1	29	5,7	2,3	41	3,0	0,0	1	24,6	5,9	24
ÖPNV	0,1	0,0	24	0,1	0,0	12	0,1	0,1	130	0,7	0,2	27	0,5	0,2	34	1,4	0,5	34
Öffentliche Verwaltungsgebäude	1,5	0,3	19	2,2	0,2	8	1,5	0,2	16	3,0	0,2	7	1,0	0,0	2	9,2	0,9	10
Energieerzeugung und -versorgung	0,7	0,1	21	0,4	0,1	32	0,1	0,1	56	0,0	0,1	610	0,1	0,1	136	1,2	0,5	43
Abfallwirtschaft	0,0	0,0	388	0,0	0,0	-	0,0	0,0	27	0,0	0,0	90	0,1	0,0	2	0,1	0,1	38
Wasserver- und -entsorgung	2,1	0,3	15	2,2	0,6	27	0,5	0,2	37	0,4	0,3	62	0,0	1,3	-	5,2	2,7	51
Kinderbetreuung und Schulen (inkl. Erwachsenenbildung)	1,7	0,7	43	3,9	1,1	29	2,8	0,9	33	14,8	2,4	16	3,8	0,1	2	26,9	5,3	20
Sportstätten und Bäder	1,2	0,2	19	4,2	0,9	22	1,1	0,3	25	1,1	0,1	13	0,4	0,4	89	8,0	1,9	24
Gesundheitsinfrastruktur	0,1	0,0	9	0,5	0,0	7	0,3	0,0	8	1,5	0,1	9	1,8	0,0	0	4,1	0,2	5
Wohnungswirtschaft	1,2	0,1	9	1,6	0,1	9	1,1	0,1	12	0,3	0,5	181	0,0	0,0	144	4,2	0,9	22
Informationsinfrastruktur	0,3	0,1	31	0,6	0,1	11	0,4	0,0	5	0,0	0,1	277	1,9	0,3	14	3,2	0,5	17
Sonstiges***	4,8	0,7	15	3,8	1,3	35	0,9	1,4	149	2,1	3,4	165	0,0	3,3	-	11,6	10,1	87
Summe	19,0	3,5	18	26,2	6,2	24	12,5	4,4	35	29,6	9,9	33	12,5	5,6	45	99,9	29,5	30

** RS = Investitionsrückstand; P = Investitionsplanung 2012*

*** Anteil der Investitionsplanung 2012 am Investitionsrückstand in Prozent*

**** = Die Angaben zu den im Bereich Sonstiges geplanten Investitionen (hier sind Investitionen enthalten, die nicht einem der konkret benannten Bereiche zuzuordnen sind, z. B. die gemeindeeigene Feuerwehr) sind zum Teil deutlich höher als der ausgewiesene Investitionsrückstand. Dieser Umstand ergibt sich jedoch wahrscheinlich hauptsächlich aus Abgrenzungsfragen. Während sich ein Rückstand für diese "Restkategorie" nur schwer ermitteln lässt, lassen sich konkret geplante Maßnahmen leichter zuordnen und bewerten.*

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

3.2.6 Abschreibungen auf das kommunale Sachvermögen

Zur Entwicklung des Investitionsrückstandes passt auch der Umstand, dass die amtliche Statistik in den zurückliegenden zehn Jahren für die Kommunen negative Nettoinvestitionen ausweist. Dies bedeutet, dass die Abschreibungen, die den Werteverzehr des kommunalen Vermögens abbilden, höher sind als die Investitionen im gleichen Zeitraum. Bei gleichbleibendem oder sogar wachsendem Bedarf an Infrastruktur führt dies zu einem zunehmenden Investitionsrückstand. Die Angaben der Befragten zu den von ihnen in den Jahren 2010 bzw. 2011 vorgenommenen Abschreibungen zeigen jedoch ein sehr heterogenes Bild. Etwa die Hälfte der befragten Kommunen erhalten ihr Vermögen oder vergrößern es sogar, indem sie mehr investieren als sie im gleichen Jahr abschreiben. Bei den anderen ergibt sich in der Summe ein Vermögensverlust. Eine Hochrechnung wurde mit der vorliegenden Datenbasis nicht vorgenommen. In der Regel können nur die Kommunen, die bereits mit der Doppik arbeiten, aussagekräftige Daten zu den Abschreibungen liefern. Dadurch reduziert sich die Anzahl der Kommunen, die in eine Hochrechnung einbezogen werden könnte so stark, dass

die Ergebnisse wenig belastbar wären. Die Ergebnisse deuten aber auf sehr unterschiedliche Entwicklungspfade in den Kommunen hin.

3.3 Investitionsfinanzierung

Während im letzten Kapitel u. a. wichtige Investitionsbereiche und spezifische Investitionsbedarfe der Kommunen thematisiert wurden, soll in diesem Kapitel auf deren Finanzierung eingegangen werden. Der Fokus liegt dabei vor allem auf Kommunalkrediten, aber auch auf weiteren Finanzierungsinstrumenten sowie auf den entsprechenden Finanzierungspartnern.

3.3.1 Kredite zur Finanzierung von Investitionen

Das statistische Bundesamt weist für die Kommunen in Deutschland für die ersten drei Quartale im Jahr 2011 insgesamt Kreditmarktschulden in Höhe von rund 90 Mrd. EUR aus.[55] Damit fallen die Schulden höher aus als in den Vorjahren.[56] Im Zeitraum der ersten drei Quartale im Jahr 2011 lag die kommunale Schuldenaufnahme am Kreditmarkt bei rund 5,8 Mrd. EUR.[57]

Im KfW-Kommunalpanel 2011 wurden die Kommunen ebenfalls zu Kreditbestand und Kreditaufnahme befragt. Hierdurch können Zusammenhänge mit möglichen Bestimmungsgrößen und Strukturmerkmalen (z. B. Gemeindegrößenklasse) analysiert werden. Zudem können Zusammenhänge zu anderen Fragen des Fragebogens wie beispielsweise der Einschätzung der Gesamtfinanzierungssituation erörtert werden.

Die Kreditbestände der Gemeinden sind im Vergleich zur Vorjahresbefragung[58] in etwa gleich geblieben (vgl. Grafik 27). Eine Ausnahme bilden die Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern, deren Kreditbestand um etwa 20 % gestiegen ist.[59] Bei den aufgenommenen Investitionskrediten pro Kopf ist eine leichte, aber zumeist nicht signifikante Zunahme über alle Größenklassen hinweg festzustellen.

---

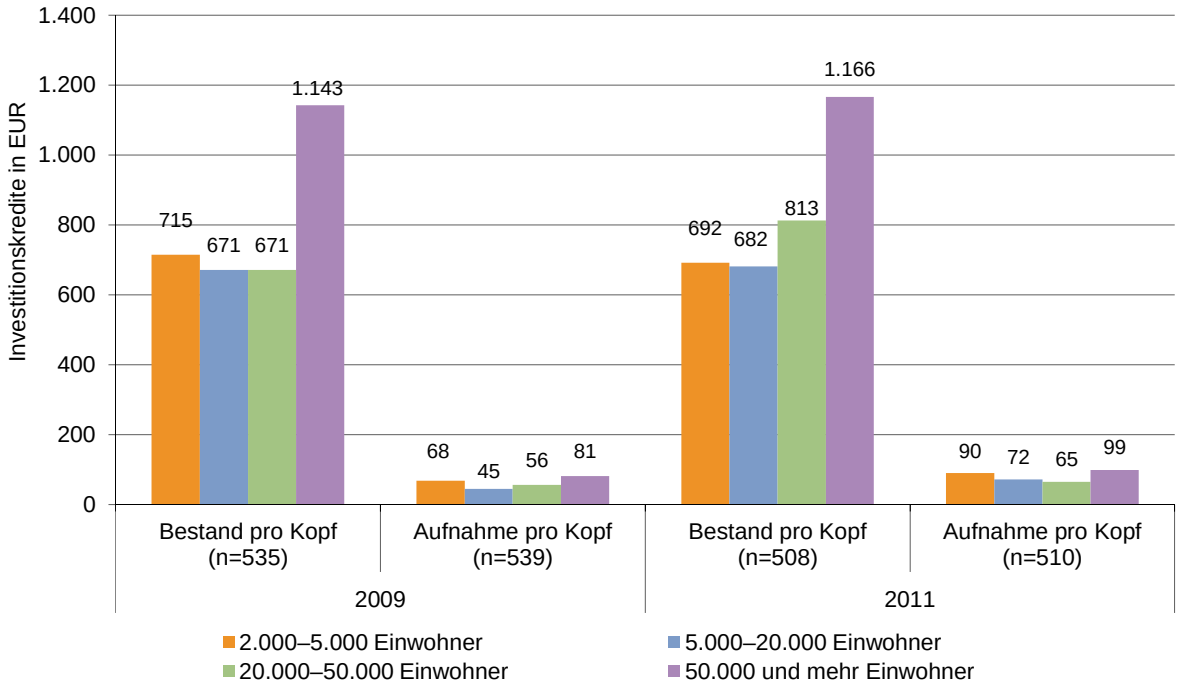
[55] Kreditmarktschulden und Schulden bei öffentlichen Haushalten der Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden / Gemeindeverbände zum 30. September 2011. (Vgl. Statistisches Bundesamt (2012)).

[56] Vgl. Statistisches Bundesamt (2010b).

[57] Vgl. Statistisches Bundesamt (2012).

[58] In der aktuellen Befragung wurden die Kommunen nach ihren aufgenommenen Krediten und Kreditbeständen im Jahr 2011 befragt. In der Befragung des letzten Jahres bezog sich die Frage auf den Stand Ende des Vorjahres. Aus diesem Grunde liegen nur Daten für 2009 und 2011 vor, aber nicht für 2010. Im KfW-Kommunalpanel 2010 wurden zudem nur Städte und Gemeinden befragt. Die Befragung der Landkreise erfolgte erstmalig im KfW-Kommunalpanel 2011. Daher ist ein Vergleich der Jahre 2009 und 2011 lediglich für Städte und Gemeinden möglich.

[59] Diese auffällige Abweichung im Vergleich zu den Gemeinden anderer Größenklassen ist wahrscheinlich auf eine Stichprobenverzerrung zurückzuführen.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2010 und KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 27: Kreditaufnahme und -bestand pro Einwohner der Gemeinden in den Jahren 2009 und 2011 (nach Gemeindegrößenklassen)

Die Neuverschuldung der Mittel- und Großstädte mit über 50.000 Einwohnern, die im Jahr 2011 neue Kredite in Höhe von 99 EUR pro Kopf aufgenommen haben, fällt höher aus als bei den kleineren Gemeinden. Einen statistischen Zusammenhang zwischen der Gemeindegrößenklasse und der Kreditaufnahme gibt es jedoch nicht. Signifikante Unterschiede bestehen dagegen bzgl. des Bestands an Investitionskrediten pro Einwohner: Mit Abstand den höchsten Kreditbestand pro Einwohner weisen mit rund 1.166 EUR die Großstädte auf (vgl. Grafik 28). Der Kreditbestand der Landkreise beträgt 273 EUR. Die Verschuldung von Landkreisen und Gemeinden kann nicht miteinander verglichen werden, da streng genommen die Verschuldung von Gemeinden, die einem Landkreis angehören, noch auf die Verschuldung des Landkreises hinzuaddiert werden müsste. Landkreise werden in diesem Kapitel rein beschreibend aufgeführt, ohne einen direkten Zusammenhang zu den Gemeinden herzustellen.

Die Höhe des Kreditbestands hat für sich genommen beschränkte Aussagekraft. Sie sollte immer vor dem Hintergrund der Aufgaben und des Sachvermögens einer Kommune gesehen werden. Beispielsweise sind die Pro-Kopf-Investitionsbedarfe von Großstädten aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen höher als die kleiner Gemeinden. Gleichzeitig steht hohen Schuldenständen gerade in Großstädten häufig auch ein hohes Sachvermögen gegenüber.

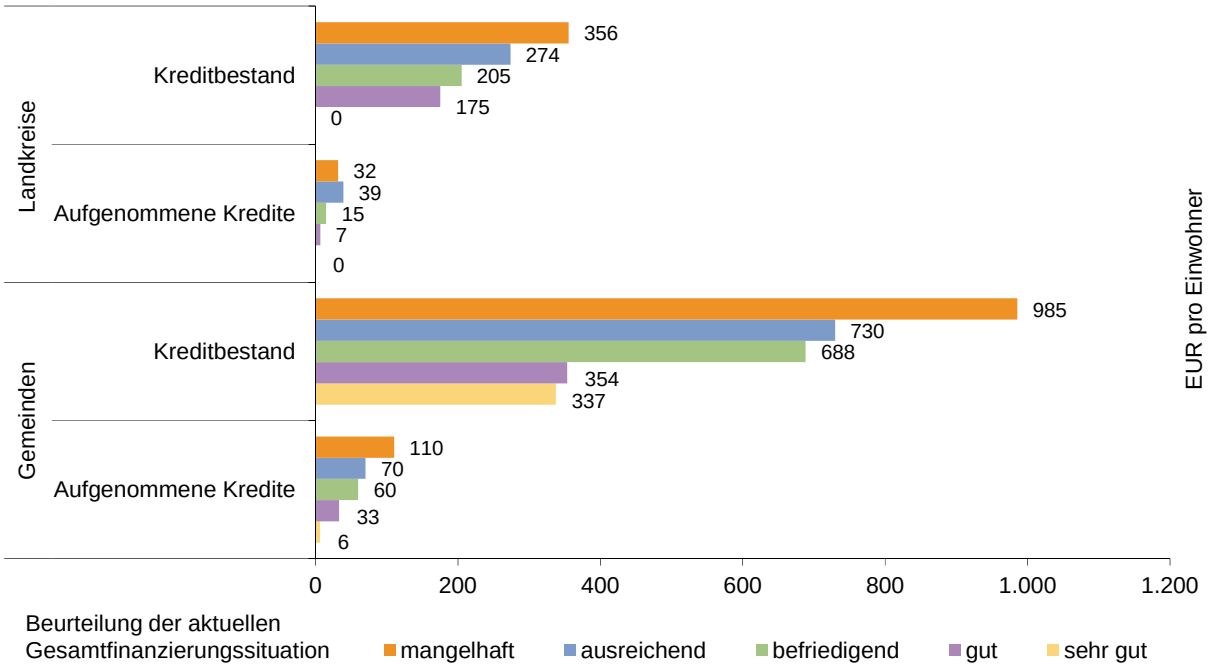
Ein Indikator für die Beurteilung der Neuverschuldung ist das Verhältnis neu aufgenommener Pro-Kopf-Kredite zum Kreditbestand je Einwohner.[60] Nach diesem Indikator zu urteilen, stehen die kleinen Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern – und nicht mehr die Großstädte – mit einer Neuverschuldung von 13 % am oberen Ende. Sie haben den höchsten Grad. Am niedrigsten liegt die Neuverschuldungsrate bei den Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern (8 %), die auch absolut die niedrigste Pro-Kopf-Neuverschuldung aufweisen. Im Verhältnis zum Pro-Kopf-Kreditbestand haben die Landkreise eine Neuverschuldung von 9 %.

Kreditbestand und Neuverschuldung einer Kommune hängen nicht nur mit deren Größe zusammen, sondern auch mit weiteren Faktoren wie der regionalen Lage. Ostdeutsche Kommunen (Gemeinden und Landkreise) nehmen pro Einwohner deutlich weniger Investitionskredite auf als westdeutsche Kommunen (durchschnittlich 35 vs. 78 EUR), was auch mit dem Solidarpakt II zusammenhängen dürfte. Zudem gibt es in der Umfrage einen statistisch signifikanten (aber schwachen) Zusammenhang zwischen dem Bestand an Investitionskrediten pro Einwohner und der zurückliegenden Bevölkerungsentwicklung.[61] Je stärker die Bevölkerung in diesem Zeitraum gewachsen ist, desto höher ist der Kreditbestand. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass eine wachsende Bevölkerung die Notwendigkeit höherer Infrastrukturinvestitionen nach sich zieht, die bei begrenzter Finanzausstattung in der Regel überdurchschnittlich stark kreditfinanziert sind.

Zudem besteht – wie auch in der Vorjahresbefragung – ein Zusammenhang zwischen den aufgenommenen Investitionskrediten pro Einwohner bzw. dem Pro-Kopf-Kreditbestand und der Einschätzung der aktuellen Gesamtfinanzierungssituation einer Kommune (vgl. Grafik 28). Je mehr Kredite aufgenommen werden und je höher der Kreditbestand ist, desto nachteiliger wird tendenziell die Gesamtfinanzierungssituation eingeschätzt. Das ist auch ein Indiz dafür, wie sehr hohe Zins- und Tilgungslasten die finanziellen Perspektiven der Kommunen beeinträchtigen.

[60] Umschichtungen von Krediten sind dabei nicht berücksichtigt.

[61] Zum Strukturmerkmal Bevölkerungsentwicklung siehe Methodenteil.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

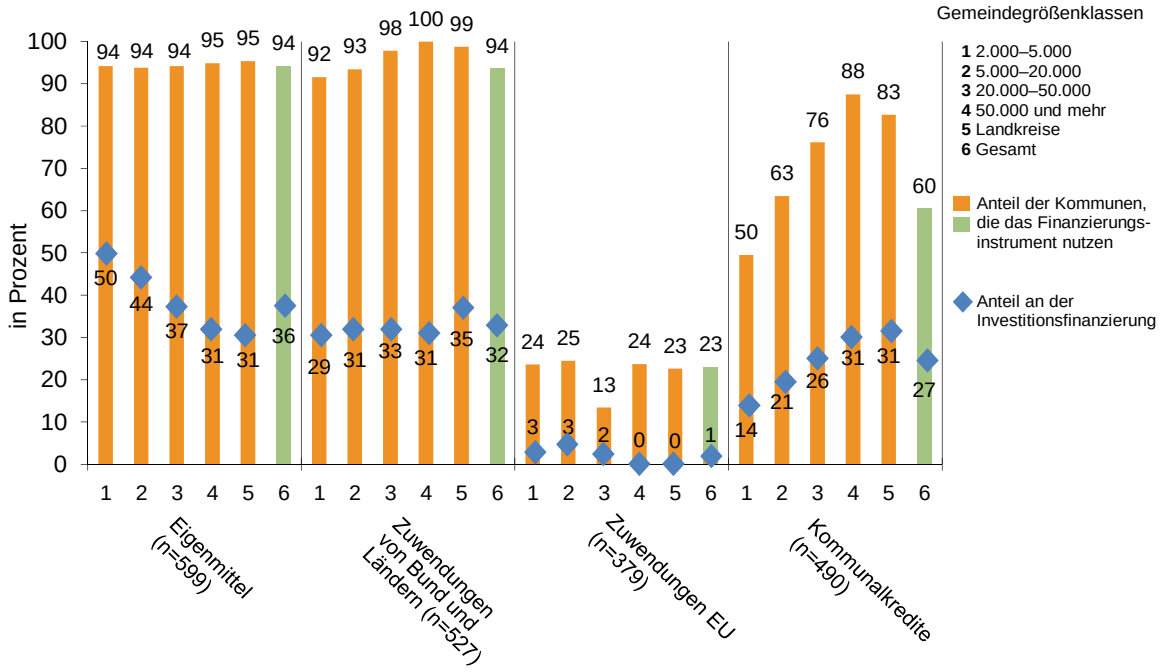
Grafik 28: Kreditaufnahme und -bestand pro Einwohner 2011 im Vergleich zur Beurteilung der aktuellen Gesamtfinanzierungssituation.

3.3.2 Weitere Instrumente zur Finanzierung von Investitionen

Investitionen werden zunächst aus Haushaltsmitteln und Zuwendungen bzw. Zuweisungen von Bund und Ländern finanziert. Hochgerechnet auf alle Kommunen (Gemeinden und Landkreise) in Deutschland verwenden 94 % Eigenmittel als Finanzierungsbestandteil, fast genauso viele nutzen Zuwendungen von Bund und Ländern (vgl. Grafik 29). Kredite, die von 60 % der Kommunen eingesetzt werden, haben einen Anteil von 27 % am kommunalen Gesamtinvestitionsvolumen. Mit zunehmender Größe der Gemeindegrößenklassen sinkt der Anteil der Eigenmittel am Investitionsvolumen, während der Anteil der Kommunalkredite an der Investitionsfinanzierung steigt.[62]

Kommunale Anleihen und Schuldscheine spielen zur Finanzierung von Investitionen fast keine Rolle.

[62] Diese Unterschiede sind allerdings nicht statistisch signifikant.



Anmerkung: Bei der Berechnung des durchschnittlichen Anteils eines Finanzierungsinstruments an der kommunalen Investitionsfinanzierung wurden alle Kommunen berücksichtigt, also auch diejenigen, die das jeweilige Finanzierungsinstrument nicht nutzen. Die Kategorie Gesamt (Gemeinden und Landkreise) wurde über das Investitionsvolumen in den Größenklassen und Landkreisen hochgerechnet.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

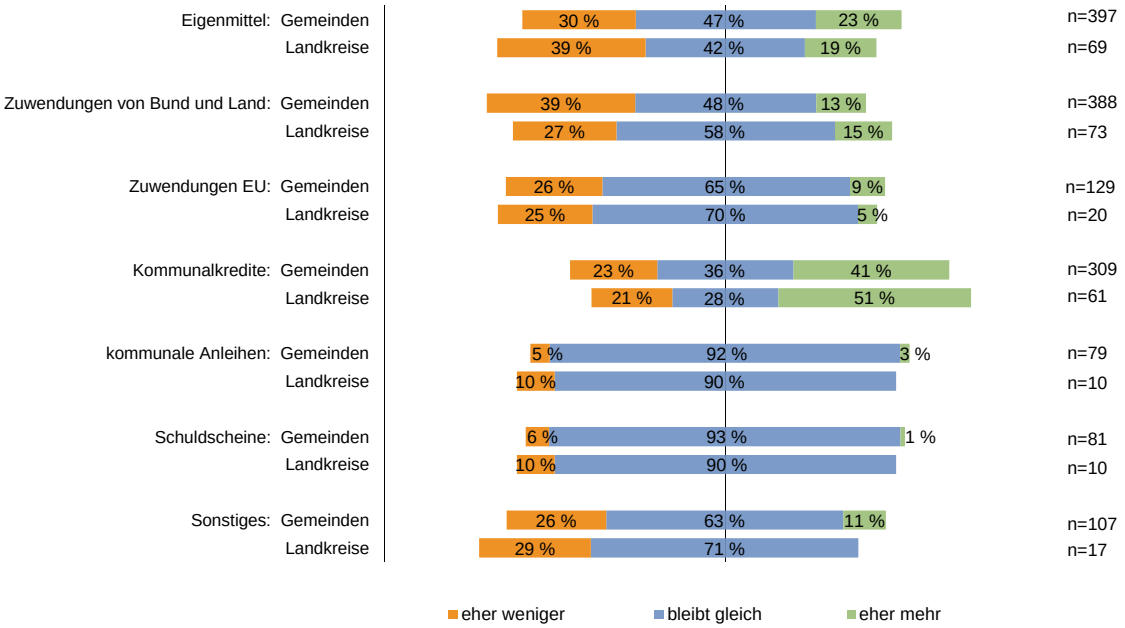
Grafik 29: Einsatz von Finanzierungsinstrumenten und deren Anteil an der Investitionsfinanzierung (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

Gegenüber den Vorjahresbefragungen ist der „Mix“ der Finanzierungsquellen im Wesentlichen unverändert. Der Anteil der Kreditfinanzierung ist leicht zurückgegangen, obwohl die Kommunen in der Vorjahresbefragung eine Ausweitung vorhergesagt haben.

In den nächsten Jahren könnten die Kommunen gezwungen sein, den Finanzierungsmix zukünftig anzupassen, da sich aufgrund von neuen Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften im Rahmen von Basel III strengere Anforderungen für die Aufnahme von Kommunalkrediten ergeben könnten. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat in den letzten Monaten mehrfach darauf hingewiesen, dass die Gefahr besteht, dass das risikolose und margenarme Kreditgeschäft (wie das der Kommunalkredite) durch renditeträchtigere, aber auch riskantere Geschäfte der Banken ersetzt wird.

Allerdings scheinen die Diskussionen über die Zukunft der Kommunalkredite nach Einschätzung der Kommunen – zumindest bzgl. des kommenden Jahres – noch keine Wirkung zu zeigen. 41 % der befragten Gemeinden und 51 % der befragten Landkreise nehmen an, dass der Anteil der Kommunalkredite an der Investitionsfinanzierung 2012 steigen wird

(vgl. Grafik 30).[63] Umgekehrt denken nur 23 % der befragten Gemeinden und 21 % der Landkreise, dass ihr Anteil sinkt. In diesem Zusammenhang weist die KfW Blitzbefragung Kommunen[64] darauf hin, dass die befragten Kommunen auf Sicht von sechs Monaten eine moderat anziehende Nachfrage nach Investitionskrediten erwarten.



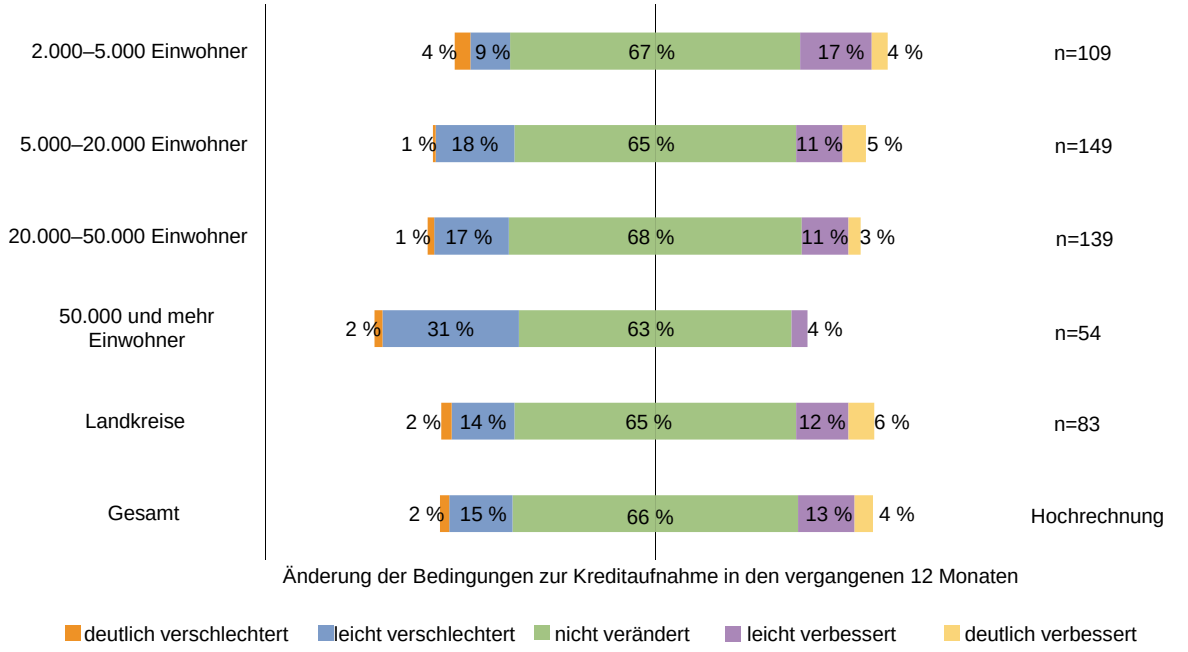
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 30: Voraussichtliche Entwicklung des Anteils unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente an der Investitionsfinanzierung im Jahr 2012

Zudem wurden die Kommunen im KfW-Kommunalpanel auch direkt zu ihrer Einschätzung befragt, wie sich die Bedingungen der Kreditaufnahme bei Kreditinstituten für sie in den letzten zwölf Monaten entwickelt haben. Hier sind 66 % der Gemeinden und Landkreise in Deutschland der Meinung, dass sich die Bedingungen nicht verändert hätten (vgl. Grafik 31). Auch bezüglich der Anzahl von Kreditanbietern und des Umfangs der beizubringenden Unterlagen sieht ein Großteil der befragten Gemeinden (76 bzw. 83 %) und Landkreise (74 bzw. 85 %) keine Veränderung innerhalb der letzten zwölf Monate (vgl. Grafik 32).

[63] Auch in der Vorjahresbefragung hatten sie dies angenommen. Tatsächlich ist aber der Anteil der Kreditfinanzierung in der diesjährigen Befragung zurückgegangen.

[64] KfW Blitzbefragung Kommunen (4. Quartal 2011).



Anmerkung: Kategorie Gesamt (Gemeinden und Landkreise) über Anzahl in den Gemeindegrößenklassen und Landkreisen hochgerechnet. Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

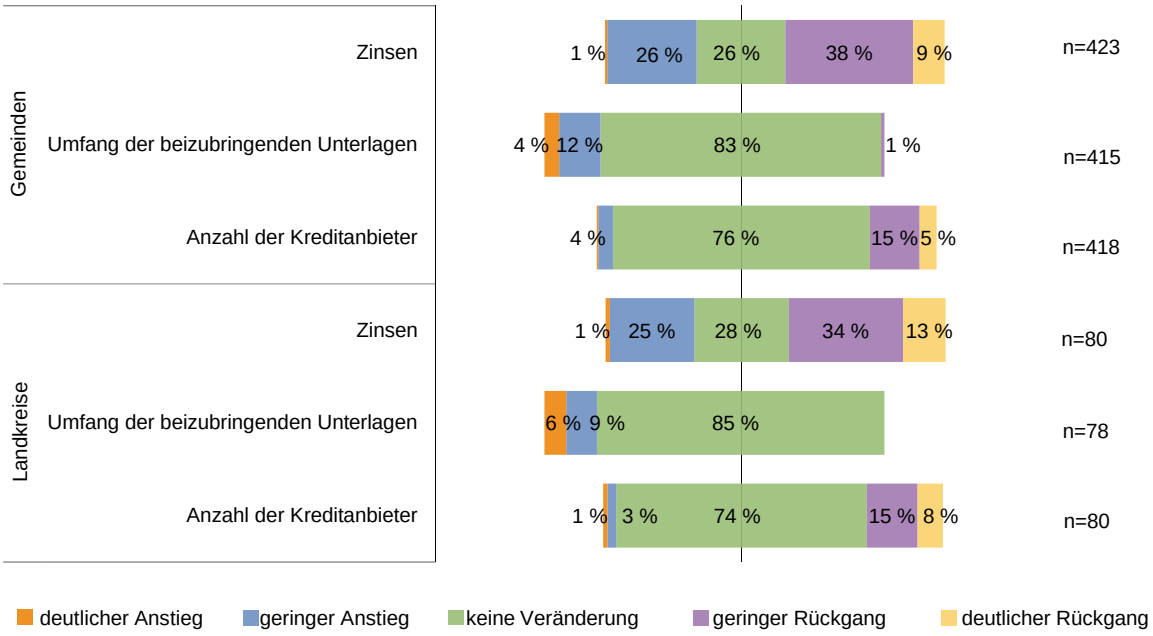
Grafik 31: Veränderung der allgemeinen Bedingungen der Kreditaufnahme bei Kreditinstituten in den vergangenen zwölf Monaten (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

Die öffentliche Diskussion um Basel III lässt vermuten, dass Banken die Bonität der Kommunen zukünftig stärker individuell einschätzen werden und es zu einer stärkeren Unterscheidung bei den Finanzierungskonditionen kommen könnte – so wie es auf der Ebene der Bundesländer schon seit längerem geschieht. Laut einer aktuellen Umfrage der Deutschen Bank hat sich bereits jede zweite Kommune mit Verfahren zur Bonitätseinstufung durch Banken beschäftigt.[65] Dabei misst fast die Hälfte dem Thema „große“ oder „sehr große“ Bedeutung zu.

Zwar haben die meisten der im KfW-Kommunalpanel 2011 befragten Kommunen keine Veränderungen bei den Kreditkonditionen beobachtet, aber immerhin 16 % der befragten Gemeinden und 15 % der Landkreise sehen im Hinblick auf den Umfang der beizubringenden Unterlagen eine Verschlechterung in den vergangenen zwölf Monaten (vgl. Grafik 32). Verbesserungen werden dagegen praktisch gar nicht festgestellt. Die KfW Blitzbefragung

[65] Im Rahmen der Umfrage wurden Interviews mit 200 Kommunen geführt. Befragt wurden kommunale Finanzentscheider in 85 Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern, in 60 Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 100.000 sowie in 55 Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern.

Kommunen[66] zeigt, dass die Kommunen im nächsten halben Jahr eine moderate Verschlechterung der Bedingungen der Kreditaufnahme erwarten.



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 32: Entwicklung bankrelevanter Aspekte für die Kommunen in den vergangenen zwölf Monaten im Zusammenhang mit deren Kreditaufnahme

Allgemein gibt es einen engen Zusammenhang zwischen der Verschuldung einer Kommune und ihrer Beurteilung der Kreditaufnahmebedingungen: Je höher der Kreditbestand an Investitionskrediten pro Einwohner, desto eher wird von einer Verschlechterung der Bedingungen gesprochen. Offensichtlich werden veränderte Strategien der Kreditgeber hinsichtlich des Risikoportfolios für hoch verschuldete Kommunen bereits spürbar oder werden zumindest antizipiert. Dies gilt insbesondere für die größeren Städte. Sie antworten am häufigsten, dass sich die Bedingungen der Kreditaufnahme verschlechtert hätten (33 %). Nur 4 % von ihnen sprechen von einer Verbesserung. Da sie zugleich diejenigen mit der höchsten Neuverschuldung sind, dürften sie relativ stark unter dieser Entwicklung leiden. Hingegen sehen viele der kleinsten Gemeinden eine eher umgekehrte Entwicklung in den letzten zwölf Monaten (13 vs. 21 %) (vgl. Grafik 31).

Im Vergleich zur Vorjahresbefragung sehen die Gemeinden über alle Größenklassen hinweg häufiger eine negative Entwicklung der allgemeinen Kreditbedingungen in den zurückliegen-

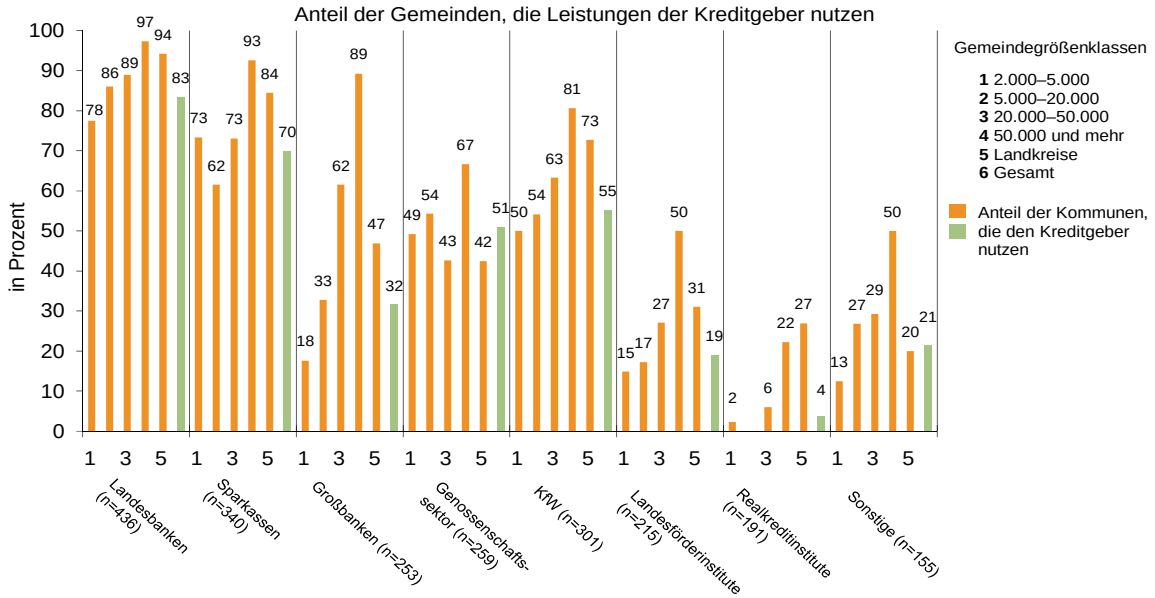
[66] KfW Blitzbefragung Kommunen (4. Quartal 2011).

den zwölf Monaten (rund 19 % der befragten Gemeinden vs. rund 7 % der befragten Gemeinden in der Vorjahresbefragung).

3.3.3 Finanzierungspartner

Vor allem die Landesbanken, die Sparkassen und auch die KfW Bankengruppe sind für einen Großteil der Kommunen in Deutschland als Kreditgeber für Kommunalkredite besonders relevant (83 bzw. 70 bzw. 55 %) (vgl. Grafik 33). Im Vergleich zu den Vorjahren, in denen die Sparkassen die wichtigste Rolle gespielt haben, sind erstmalig die Landesbanken bedeutsamer.

Im Hinblick auf die Nutzung einzelner Finanzierungspartner gibt es Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen. Im Vergleich zu den kleineren Gemeinden nutzen Großstädte, welche die höchste Neuverschuldung haben, die meisten Finanzierungspartner relativ häufig (mit Ausnahme der Realkreditinstitute), was auch mit dem Kreditvolumen zusammenhängen dürfte. Die Unterschiede hinsichtlich der Gemeindegrößenklassen sind bei den Sparkassen und den Genossenschaftsbanken aber eher gering, bei den übrigen Banken eher stärker ausgeprägt. Somit spielt die Größe einer Gemeinde bei Sparkassen und Genossenschaftsbanken für die Einbindung in die Investitionsfinanzierung eher eine untergeordnete Rolle.[67]



Anmerkung: Kategorie Gesamt (Gemeinden und Landkreise) über Anzahl in den Gemeindegrößenklassen und Landkreisen hochgerechnet.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

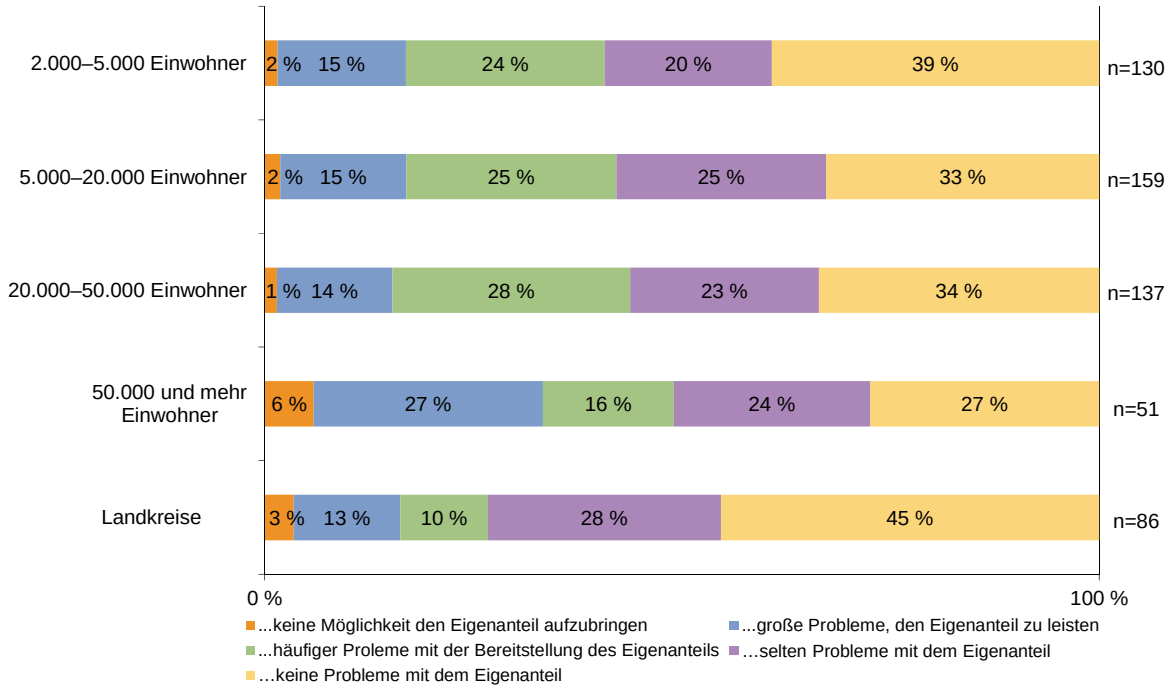
Grafik 33: Finanzierungspartner für Investitionskredite (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

[67] Es gibt keine statistisch signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Häufigkeit, wie oft die einzelnen Gemeindegrößenklassen diese Finanzierungspartner nutzen.

3.3.4 Eigenanteil bei Inanspruchnahme von Fördermitteln

Fördermittel haben eine hohe Bedeutung für die Investitionstätigkeit von Kommunen – vor allem für die finanzschwachen, die ohne Fördermittel weniger Möglichkeiten haben, nötige Investitionen in Infrastruktureinrichtungen zu tätigen. Da entsprechende Kommunen häufig auch Haushaltssicherungskommunen sind, setzt ihnen die Kommunalaufsicht oft enge Grenzen bei der Aufnahme weiterer Investitionskredite.

Für 40 % der befragten Kommunen (Gemeinden und Landkreise) stellt die Bereitstellung des Eigenanteils ein größeres[68] Problem dar. Vor allem Mittel- und Großstädte mit über 50.000 Einwohnern – welche die größte Neuverschuldung haben (vgl. Kapitel 3.3.1) – stehen vor großen Herausforderungen (vgl. Grafik 34). Ein Drittel muss in größerem Umfang auf den Einsatz von Fördermitteln für notwendige Infrastrukturinvestitionen – und damit häufig auf die Investitionen – verzichten, da sie die entsprechenden Eigenmittel entweder gar nicht oder nur unter starken Restriktionen aufbringen können. Bei den kleineren Gemeinden und den Landkreisen sind es dagegen nur 15 bis 17 %.



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile nicht zwangsläufig 100 %.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2011, durchgeführt vom Difu von August bis November 2011

Grafik 34: Situation bzgl. der Aufbringung des erforderlichen Eigenanteils für die Inanspruchnahme von Fördermitteln (nach Gemeindegrößenklassen und Landkreisen)

[68] Hierunter sind Kommunen zusammengefasst, die geantwortet haben entweder häufiger Probleme, große Probleme oder keine Möglichkeit zu haben, den Eigenanteil aufzubringen.

Größere Probleme haben vor allem die Gemeinden mit schwacher Steuerkraft und ostdeutsche Kommunen. Auch lässt sich feststellen, dass je geringer die derzeitige Standortstärke[69] einer Kommune ist, desto schwieriger ist es für sie, Fördermittel in Anspruch zu nehmen bzw. den dafür erforderlichen Eigenanteil aufzubringen. Damit ist vorprogrammiert, dass sich die benachteiligte Situation solcher Kommunen zukünftig im Wettbewerb mit „starken" Kommunen weiter verschlechtert. Auch das ist ein möglicher Grund dafür, dass sich die Schere zwischen armen und reichen Kommunen weiter öffnen wird.

Wenn es heute schon für 40 % der Kommunen ein größeres Problem ist, die notwendigen Eigenanteile bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln aufzubringen, ist zu befürchten, dass sich diese Situation im Zuge der Einführung der Schuldenbremse bei den Ländern noch verschärfen wird. Wenn die Länder nicht überdurchschnittlich stark bei ihren eigenen Budgets kürzen, wird die Finanzausgleichsmasse für die Kommunen schrumpfen. Dies würde vermutlich vor allem die Ausgleichsempfänger treffen, die besonders auf die Förderung von Investitionsvorhaben angewiesen sind.

[69] Nach Prognos (vgl. Methodenteil).

4 Fazit und Ausblick

Das KfW-Kommunalpanel 2011 zeigt, dass sich die Situation der Kommunalfinanzen und der Investitionstätigkeit seit dem Vorjahr nicht grundlegend geändert hat. Die Beurteilung der Sachlage ist jedoch wieder etwas freundlicher. Von Entwarnung kann jedoch keine Rede sein. So wird aus dem KfW-Kommunalpanel 2011 deutlich, dass sich auf kommunaler Ebene zwei zentrale Entwicklungen bzw. Trends unvermindert fortsetzen. Trotz konjunkturbedingter Steuermehreinnahmen ist mittelfristig – mit wenigen Ausnahmen – nicht mit einem Abbau des existierenden Investitionsstaus zu rechnen. Zudem ist eine weitere Zunahme der Heterogenität unter den Kommunen zu beobachten. Belegen lässt sich dies u. a. an der Einschätzung der Kommunen hinsichtlich ihrer aktuellen und zukünftigen Gesamtfinanzierungssituation, der weiteren Ausweitung der Kassenkreditbestände sowie den Schwierigkeiten, insbesondere der finanzschwachen Kommunen, Eigenanteile für die Inanspruchnahme von Fördermitteln aufzubringen.

Im Folgenden werden Veränderungen zu den Vorjahresbefragungen aufgezeigt und besonders erfreuliche Tatbestände, aber auch Entwicklungen, die zur Sorge Anlass geben, näher beschrieben.

Um weiter gehende Analysen zu ermöglichen, wurden bei der Auswertung des KfW-Kommunalpanels 2011 erstmals ergänzende Strukturmerkmale herangezogen, wie beispielsweise Daten zum demografischen Wandel oder Daten zur „Zukunftsfähigkeit“ der Kommunen (Dynamik und Standortstärke nach Prognos 2010). Daraus ergeben sich einige interessante Erkenntnisse, die im Folgenden ebenfalls zusammenfassend skizziert werden.

Entspannung der finanziellen Lage der Kommunen im Jahr 2011 nur konjunkturbedingt; Strukturprobleme ungelöst – Konsolidierungsanstrengungen sowie Reformen sind unerlässlich

Nach dem krisenbedingten Einbruch 2009 sind die kommunalen Einnahmen 2011 gegenüber dem Vorjahr wieder gestiegen. Obwohl die Ausgaben ebenfalls zugenommen haben, ist das Haushaltsdefizit der Kommunen insgesamt niedriger ausgefallen, als von ihnen noch im letzten Jahr befürchtet. Allerdings haben insbesondere die größeren Städte mit Haushaltsdefiziten zu kämpfen (66 % schaffen den Haushaltsausgleich nicht) und müssen bzw. mussten Haushaltssicherungskonzepte vorlegen. Insgesamt konnten nur rund zwei Drittel der Kommunen ihren Haushalt 2010 und 2011 ausgleichen.

Vor allem aufgrund der verbesserten Einnahmesituation hat sich insgesamt die Einschätzung der Finanzierungssituation der Gemeinden gegenüber 2010 wieder etwas aufgehellt, sie ist aber noch lange nicht befriedigend. Vor allem die befragten Städte mit mehr als 50.000 Ein-

wohnern sehen ihre aktuelle Gesamtfinanzierungssituation überdurchschnittlich negativ: 59 % der befragten Städte schätzen sie als mangelhaft ein. Bei den kleinen Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern sind es hingegen nur 33 %. Auch wenn sich die Lagebeurteilung gegenüber 2010 wieder verbessert hat: Das vergleichsweise positive Bild von 2009 konnte noch nicht wieder erreicht werden. Für 2012 rechnen die befragten Kommunen – vor allem bedingt durch den ungebrochenen Anstieg der kommunalen Ausgaben – wieder mit einer leichten Eintrübung. Der Deutsche Städtetag erwartet hingegen für das Jahr 2012 einen positiven Haushaltsaldo von etwa 2 Mrd. EUR.

Nicht überraschend, aber empirisch evident ist der Zusammenhang zwischen den Einschätzungen der Gesamtfinanzierungssituation und der Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden: Je stärker eine Kommune in der Vergangenheit geschrumpft ist und in Zukunft schrumpfen wird, desto pessimistischer wird die zukünftige Gesamtfinanzierungssituation eingeschätzt. Mögliche Ursachen können u. a. die Erwartung einer niedrigeren Umlage aus dem kommunalen Finanzausgleich, die Antizipation steigender Soziallasten und negativer Wirkungen der Schuldenbremse auf die Finanzausgleichsmasse sowie auch die Notwendigkeit besonderer Anpassungsinvestitionen sein. Umgekehrt fällt die Einschätzung der Gesamtfinanzierungssituation umso positiver aus, je höher die derzeitige „Standortstärke“ ist und je dynamischer sich eine Kommune entwickelt.

Trotz der im Jahr 2011 etwas besseren finanziellen Lage steigt der Bestand an Kassenkrediten weiter und auch für 2012 ist ein Abbau dieser (kritisch zu betrachtenden) Schuldenlast nicht zu erwarten. Vor allem viele größere Städte sowie Gemeinden in den alten Bundesländern wollen ihren Bestand an Kassenkrediten etwas oder sogar deutlich ausweiten.

Nicht zuletzt diese Tatsache weist darauf hin, dass ein weiteres Auseinanderdriften der finanziellen Situation der Kommunen zu erwarten ist. Städte und Gemeinden, die finanziell und in ihren Zukunftsperspektiven („Standortstärke und -dynamik“) einigermaßen gut aufgestellt sind, gehen eher noch gestärkt in die nächsten Jahre. Kommunen mit großen Haushaltsproblemen dagegen, die häufig auch mit erheblichen Strukturproblemen kämpfen, schaffen es offensichtlich nicht, sich aus der daraus resultierenden „Negativspirale“ zu befreien.

Auch mittelfristig kein Abbau des kommunalen Investitionsstaus zu erwarten

Wie auch in den Vorjahren stehen die Investitionen in Schulen und Kinderbetreuung sowie in die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur ganz oben auf der Agenda – sie entsprechen knapp 40 % der hoch gerechneten Gesamtinvestitionen. Auch wenn die Zahlen der aktuellen Erhebung mit den Vorjahreswerten nicht direkt vergleichbar sind, ist davon auszugehen, dass das jeweilige Investitionsvolumen für 2011 im Vergleich zu 2010 etwas geringer ausfällt. Grund

hierfür dürfte das Auslaufen der Konjunkturpakete sein, die im Investitionsprogramm vor allem auf die Bereiche Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie Kinderbetreuung und Schulen fokussieren. Trotz hoher Investitionen bleibt es in beiden Bereichen bei einem hohen Investitionsstau. Auf kommunaler Ebene ergibt sich ein hoch gerechneter Investitionsrückstand in Deutschland von rund 99,9 Mrd. EUR, rund 13 % entfallen dabei auf die Landkreise (rd. 12,5 Mrd. EUR). Damit beträgt der Rückstand für die Gemeinden rund 87,4 Mrd. EUR. Fast die Hälfte der befragten Gemeinden und Landkreise nimmt an, dass sich der Investitionsrückstand insgesamt in den nächsten fünf Jahren nicht verringern wird (Tendenzen: Städte und Gemeinden negativ, Landkreise positiv).

In Ostdeutschland wird pro Kopf deutlich mehr investiert als in Westdeutschland. Dennoch wird in einer Reihe von Bereichen der Investitionsrückstand noch höher eingeschätzt als in Westdeutschland. Ausgenommen hiervon sind die Bereiche Wasserver- und -entsorgung sowie Abfallwirtschaft, in denen umfangreicher Neuaufbau und Modernisierungen nach der Wende zu einem „Vorsprung“ geführt haben.

Die Pro-Kopf-Investitionen sind in bestimmten Infrastrukturbereichen – im ÖPNV sowie im Bereich Schulen und Kinderbetreuung – umso höher, je stärker die Bevölkerung einer Kommune in den vergangenen Jahren gewachsen ist. Der Indikator „Bevölkerungswachstum“ hängt auch mit der „Standortstärke“ einer Stadt oder Gemeinde zusammen, sodass starke Kommunen tendenziell auch mehr investieren: Die Pro-Kopf-Investitionen in den ÖPNV, in Kinderbetreuung und Schulen, in Gesundheitsinfrastruktur sowie in die Wohnungswirtschaft, sind bei „standortstarken“ Kommunen deutlich höher als bei Gemeinden mit „Standortschwäche“.

Belastbare Aussagen zur Entwicklung des kommunalen Vermögens sind erst mit der Einführung der Doppik bzw. der erweiterten Kameralistik in allen Kommunen möglich. In dieser Hinsicht ist es erfreulich, dass seit der Vorjahresbefragung der Anteil der Kommunen, die die Doppik anwenden, um etwa zehn Prozentpunkte gestiegen ist.

Trotz enger Finanzierungsspielräume sind umfangreiche, zukunftsweisende Investitionen mit Bezug zur Energiewende geplant

Zur Finanzierung der Investitionen gibt es einen ähnlichen Finanzierungsmix aus Eigenmitteln, Zuwendungen bzw. Fördermitteln und Kommunalkrediten wie 2010. Für das nächste Haushaltsjahr erwarten die Kommunen, ähnlich wie im Vorjahr, dass der Anteil der Kommunalkredite weiter ansteigen wird. Diese Einschätzung erfolgt aufgrund des Rückgangs von Fördermitteln, den Zuweisungen durch die veränderte EU-Strukturpolitik und die Schuldenbremse der Länder. Diskussionen um Basel III scheinen die Kommunen hingegen noch nicht zu beeinflussen.

Auch wenn 3 bis 4 % der laufenden kommunalen Einnahmen für Investitionen zur Verfügung stehen (finanzstarke Städte haben hier tendenziell mehr Spielräume als finanzschwache), haben viele, insbesondere finanzschwache Kommunen Probleme, die Eigenanteile für die Inanspruchnahme von Fördermitteln aufzubringen. So muss ein Drittel der Mittel- und Großstädte in größerem Umfang auf den Einsatz von Fördermitteln für notwendige Infrastrukturinvestitionen verzichten, da sie die entsprechenden Eigenanteile entweder gar nicht oder nur unter starken Restriktionen aufbringen können.

Umso bemerkenswerter ist es, in welch großem Umfang auf kommunaler Ebene Investitionen mit Bezug zur Energiewende vorgesehen sind. Bei der Erreichung des Ziels der Bundesregierung, dass Deutschland sich bis zum Jahr 2050 nahezu komplett aus Erneuerbaren Energien versorgen soll, kommt den Kommunen eine wichtige Rolle zu – insbesondere durch den Bau von Anlagen zur Energieerzeugung, -speicherung und Stromtrassen. Dieser Sachverhalt wurde im Rahmen des KfW-Kommunalpanels erstmals erfragt.

Kommunen planen vor allem Investitionen in Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien – mit über 5 Mrd. EUR gleichzeitig der Investitionsbereich mit dem größten Volumen– und in die energetische Gebäudesanierung (60 % aller Städte und Gemeinden, 78 % aller Landkreise) mit einem Volumen von knapp 3 Mrd. EUR. Weitere wichtige Investitionsfelder sind die energieeffiziente Stadtbeleuchtung sowie Energienetze und -speicher. Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz gehen allerdings oft mit anderen Sanierungsmaßnahmen einher. Die angegebenen Investitionsvolumina differenzieren dies jedoch in der Regel nicht und können insofern nicht unmittelbar mit den an anderer Stelle dargestellten Investitionsbereichen ins Verhältnis gesetzt werden.

Aus den Ergebnissen der Befragung wird deutlich, dass standortschwache und wenig dynamische Kommunen vergleichsweise wenig zur Energiewende beitragen. Gerade diese Kommunen müssten aber verstärkt Zukunftsinvestitionen tätigen, um ihre Lage zu verbessern.

Die Situation der Landkreise ist besser als die der Gemeinden; zeigt aber ähnliche Problembereiche

Die Landkreise wurden im KfW-Kommunalpanel 2011 erstmals in die Befragung aufgenommen. Ihr Anteil an der Investitionstätigkeit der Kommunen beträgt insgesamt zwar weniger als 20 %. Jedoch sind die Landkreise beispielsweise bei den Schulen, Krankenhäusern, dem straßengebundenen ÖPNV, den Straßen oder in der Abfallwirtschaft wichtige Aufgabenträger. Die Verschuldungssituation ist aufgrund der andersartigen Aufgaben- und Finanzierungstruktur nicht direkt mit der der Städte und Gemeinden vergleichbar. Dennoch zeigen

sich bei den Landkreisen ähnliche Tendenzen wie bei den Kommunen, wie beispielsweise die besorgniserregende Zunahme der Kassenkredite.

Der Investitionsrückstand wird in den Landkreisen nicht so hoch eingeschätzt wie in den Städten und Gemeinden. Das hat damit zu tun, dass die Landkreise deutlich stärker Aufgabenträger in gebühren- oder beitragsfinanzierten Bereichen sind, in denen notwendige Investitionen im Grundsatz über Gebühren und Entgelte refinanziert werden sollen. Deutlich optimistischer sind die Landkreise, was die Möglichkeiten zum Abbau vorhandener Investitionsrückstände angeht. 42 % gehen davon aus, dass der Investitionsstau in ihrem Kreis in den nächsten fünf Jahren abgebaut werden kann.

Im Zusammenhang mit der Energiewende unterscheiden sich die Investitionen der Landkreise von denen der Gemeinden strukturell. Häufiger als Städte und Gemeinden tätigen Landkreise Investitionen in die energetische Sanierung kommunaler Gebäude und in einen energieeffizienten ÖPNV, kaum jedoch in die energieeffiziente Beleuchtung im öffentlichen Raum sowie in Energienetze und -speicher.

Ausblick

Es hat sich gezeigt, dass sich die angespannte Finanzsituation der Kommunen gegenüber 2009 wieder etwas entspannt hat. Entwarnung kann jedoch nicht gegeben werden, da offensichtlich zwei Trends ungebremst sind: Auch bei einer besseren Entwicklung der kommunalen Einnahmen scheint es den Kommunen – mit wenigen Ausnahmen – nicht möglich zu sein, den Investitionsstau in den nächsten fünf Jahren auch nur ansatzweise beseitigen zu können. Leicht positiven Tendenzen bei der Beseitigung des Investitionsstaus im Bereich Schulen und Kinderbetreuung stehen weiter wachsende Probleme etwa im Straßenbau gegenüber. Ebenfalls scheint die Schere zwischen Kommunen mit ausreichender Finanzlage und strukturellen Stärken und finanzschwachen Kommunen mit Strukturproblemen weiter auseinanderzudriften.

Wenn sich ihre Finanzsituation nicht maßgeblich ändert, werden nicht wenige Kommunen auf dem Weg hin zu einer nachhaltigen Entwicklung abgehängt. Bevölkerungsverluste, überproportional steigende Sozialausgaben und fehlende Möglichkeiten Zukunftsinvestitionen zu tätigen, gehen eine unheilige Allianz im Sinn einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale ein. Wenn die Schuldenbremse der Länder, die Veränderung der EU-Strukturfonds, Verschärfungen der Situation auf dem Markt für Kommunalkredite (Basel III) und das Auslaufen des Solidarpakts für die ostdeutschen Kommunen als veränderte Rahmenbedingungen noch hinzukommen und die wachsenden Pensionslasten für die Kommunen stärker wirksam werden, dann steht zu befürchten, dass einige Kommunen gänzlich den Anschluss verlieren werden.

Das KfW-Kommunalpanel 2011 und das geplante KfW-Kommunalpanel 2012 dienen dazu, diesen Prozess zu beobachten, frühe Warnzeichen zu setzen, andererseits aber auch Möglichkeiten und Optionen für zukunftsfähige Investitions-, Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten zu benennen.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2011), Wegweiser Kommune. Gütersloh. http://www.wegweiser-kommune.de/, (abgerufen am 23.01.2012).

BMFSFJ: Bundesgesetzblatt Teil I, Kinderförderungsgesetz (KiföG) http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gesetze,did=133282.html, (abgerufen am 20.01.2011).

Boettcher, F.und M. Junkernheinrich (2011): Kommunalfinanzen im Jahr 2010. Krisenverschärfung und Disparitätenzunahme. In: Junkernheinrich, M., Korioth, S., Lenk, T., Scheller, H. und M. Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, Berlin.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2011), CD-ROM INKAR 2011. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa, Bonn.

Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung Nr. 46/2011, Ergebnis der 139. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 2. bis 4. November 2011 in Halle (Saale), http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54192/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2011/11/20111104___20PMSteuerschaetzung__Anlage1, templateId=raw,property=publicationFile.pdf, (abgerufen am 23.01.2012).

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2012): http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2012/4.pdf, (abgerufen am 14.02.2012).

Burth, A., Gnädinger M., Grieger T. und D. Hilgers (2012), Lexikon der öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, Taunusstein.

Deutsche Bank Group Brand & Market Research (2011), Kommunen und Basel III. Ergebnisse einer repräsentativen Telefonbefragung bei 200 Finanzverantwortlichen in Kommunen, Oktober 2011.

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2011), Gemeindefinanzbericht 2011, in: der städtetag H. 5 (2011).

DStGB (2012), Kassenergebnisse der Kommunen im 1. bis 3. Quartal 2011, http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Haushaltslage%20der%20Kommunen%20bleibt%20angespannt/Aktuelles/Kassenergebnisse%20der%20Kommunen%20im%201.%20bis%203.%20Quartal%202011/920-00%20Kassenstatistik%201%20%20bis%203%20%20Vj%20%202011.pdf, (abgerufen am 13.01.2012).

Grabow, B. und S. Schneider (2009), KfW Kommunalbefragung 2009, KfW Bankengruppe (Hrsg.), Reihe KfW Research, April 2010, http://www.kfw.de/kfw/de/I/II/Download_Center/Fachthemen/Research/PDF-Dokumente_KfW_Kommunalpanel/KfW-Kommunalbefragung_2009.pdf , (abgerufen am 23.01.2012).

Grabow, B. und S. Schneider (2010), KfW-Kommunalpanel 2010, KfW Bankengruppe (Hrsg.), November 2010, http://www.kfw.de/kfw/de/I/II/Download_Center/Fachthemen/Research/PDF-Dokumente_KfW_Kommunalpanel/Kommunalpanel_2010_Langfassung.pdf, (abgerufen am 23.01.2012).

von Hebel, E., Jahn, K. und K.-D. Clausnitzer (2011): Der energetische Sanierungsbedarf und der Neubaubedarf von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur, http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Research/Evaluationen/CO2-Gebaeudesanierungsprogramm.jsp, (abgerufen am 07.02.2012).

Junkernheinrich, M., Micosatt G. und M. Gnädinger (2010), Kommunale Finanzdaten unter wegweiser-kommune.de, http://www.wegweiser-kommune.de/global/aktuelles/pdf/Finanzdaten.pdf, (abgerufen am 23.01.2012).

KfW Blitzbefragung Kommunen – 4. Quartal 2011, http://www.kfw.de/kfw/de/KfW-Konzern/Research/Aktuelles/PDF-Dokumente_Research/BK_4_Quartal_2011.pdf (abgerufen am 23.01.2012).

Prognos (Hrsg.) (2010), Prognos Zukunftsatlas 2010 – Deutschland im Zukunftswettbewerb, Berlin, Bremen, Düsseldorf.

Reidenbach, M., Bracher T., Grabow B., Schneider S. und A. Seidel-Schulze (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 4), 2008.

Statistisches Bundesamt (2010a), CD-ROM Statistik Lokal 2010, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010b), Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2011), Statistisches Jahrbuch 2011, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012), Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Haushalts 1.–3. Vierteljahr 2011, Fachserie 14 Reihe 2, Wiesbaden.

Anhang

Fragebogen

Kommunale Investitionen –
Investitionsbedarf, Investitionstätigkeit, Finanzierungsmöglichkeiten
–
KfW Kommunalpanel 2011

– durchgeführt vom Deutschen Institut für Urbanistik von August bis Oktober 2011 –

Bitte bis zum **30.09.11** zurücksenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
AB Wirtschaft und Finanzen
Zimmerstrasse 13 - 15
10969 Berlin

Ganz kurz:

- Wenn genaue Angaben nicht möglich sind, geben Sie bitte Schätzungen an.
- Ihre Angaben unterliegen selbstverständlich dem Datenschutz.
- Bitte unterstützen Sie dieses Projekt mit der vollständigen Beantwortung des Fragebogens.

Rückfragen bitte an:

- Dr. Busso Grabow, Tel. 030/39001-248, grabow@difu.de
- Stefan Schneider, Tel. 030/39001-261, schneider@difu.de

Die **KfW Bankengruppe (KfW)** hat das **Deutsche Institut für Urbanistik (Difu)** beauftragt, auch im Jahr 2011 wieder eine Umfrage bei Städten und Gemeinden zum Thema: „Kommunale Investitionen - Investitionsbedarf, Investitionstätigkeit, Finanzierungsmöglichkeiten“ durchzuführen. Anders als in den Vorjahren werden 2011 auch die Landkreise in die Befragung einbezogen. Die Vorgehensweise und der Fragebogen wurden mit den kommunalen Spitzenverbänden Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Landkreistag (DLT) und Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) abgestimmt. Sie unterstützen die Umfrage.

Die Ergebnisse der Befragung dienen dazu

- die Förderprogramme der KfW besser auf den kommunalen Bedarf zuzuschneiden,
- die öffentliche Diskussion über die Finanzsituation und Investitionstätigkeit der Kommunen und deren Perspektiven mit belastbaren Fakten anzureichern,
- den Kommunen selbst die Möglichkeit zu geben, sich hinsichtlich der Investitionsbedarfe und der Finanzierung einzuordnen.

Zu diesem Zweck erheben wir Einzelangaben zur Haushaltssituation in rund 1.800 Städten, Gemeinden und Landkreisen in Deutschland. Diese sind notwendig, um beispielsweise den Investitionsrückstand mit den strukturellen Finanzierungsdefiziten der Kommunen in Beziehung setzen zu können. Sollten Sie einzelne Angaben nicht machen können oder wollen, senden Sie uns den Fragebogen bitte dennoch zurück ggf. auch unvollständig ausgefüllt. Gegenüber der letztjährigen Befragung (noch ohne Landkreise) haben wir den Fragebogenumfang deutlich reduziert, um Ihnen die Beantwortung zu erleichtern.

Wir benötigen einen Rücklauf von etwa 600 Fragebögen, um belastbare und repräsentative Ergebnissen zu erhalten. Dazu sind wir auf Ihre Mitwirkung angewiesen – bitte unterstützen Sie deshalb diese Studie!

Alle Einzeldaten werden streng vertraulich behandelt. Eine Weitergabe von Einzeldatensätzen an die KfW erfolgt ausschließlich anonymisiert. Ein Rückschluss auf einzelne Kommunen ist daher nicht möglich.

Sollten Sie zu einzelnen Fragen keine exakten Angaben machen können, bitten wir Sie um **Schätzungen**. Wir bitten Sie, den Fragebogen möglichst vollständig ausgefüllt **bis zum 30. September 2011 an das Difu** zurückzusenden.

Der Fragebogen steht Ihnen ab dem 01.09.2011 auch als Online-Formular unter folgendem Link:
http://www.difu.de/projekte/2010/kfw-kommunalpanel-2010-2012.html zur Verfügung.

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von: **(Bitte in Druckbuchstaben ausfüllen)**

Name: .....

Dienststelle: .....

PLZ/Ort: ..... GKZ: «AGS»

Telefon: ..... Fax: .....

E-Mail: .....

A Investitionen

Unter 1. bis 4. stellen wir Ihnen Fragen nach verschiedenen kommunalen Investitionsbereichen – unabhängig davon, ob Investitionen in diesen Bereichen von der Kommune selbst (also aus dem kommunalen Kernhaushalt) getätigt werden oder von kommunalen Unternehmen. Bitte machen Sie die Angaben für die Kommune insgesamt mit ihren Beteiligungsunternehmen.

Sollten einzelne Investitionsbereiche für Sie nicht relevant sein, weil sie nicht zu den Aufgaben Ihrer Kommune gehören, haben Sie die Möglichkeit, dies in Frage 5 anzugeben.

1. Welchen der im Folgenden genannten kommunalen Investitionsbereiche messen Sie persönlich für Ihre Kommune in den nächsten fünf Jahren besondere Bedeutung bei?

	Sehr große …	Große …	Gewisse …	Keine …
		… Bedeutung		
Demographischer Wandel				
→ Anpassung der Kapazitäten von Infrastruktureinrichtungen (Gebäude und Netze) an den demographischen Wandel	☐	☐	☐	☐
↳ darunter: Anpassung der Ab- und Trinkwasserinfrastruktur an den demografischen Wandel	☐	☐	☐	☐
→ Barrierearme Umgestaltung der öffentlichen Gebäude	☐	☐	☐	☐
→ Anpassung der Gesundheitsinfrastruktur an Erfordernisse des demographischen Wandels (z. B. Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen)	☐	☐	☐	☐
Klima- und Umweltschutz, Energiewende				
→ Implementierung eines umfassenden kommunalen Klimakonzepts	☐	☐	☐	☐
→ Investitionen in energieeffizienten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)	☐	☐	☐	☐
→ Investitionen in eine energieeffiziente Stadtbeleuchtung	☐	☐	☐	☐
→ Energetische Sanierung kommunaler Gebäude	☐	☐	☐	☐
→ Investitionen in Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien (Wind, Sonne, Erdwärme, Biomasse)	☐	☐	☐	☐
→ Investitionen in klimaverträgliche Energieerzeugung und –versorgung (ohne erneuerbare Energien)	☐	☐	☐	☐
→ Investitionen in Energienetze und -speicher (Strom und Wärme)	☐	☐	☐	☐
→ Investitionen in die Abfallwirtschaft	☐	☐	☐	☐
→ Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel	☐	☐	☐	☐
Bildung und Information				
→ Investitionen in Kinderbetreuung und Schulen	☐	☐	☐	☐
→ Investitionen in kulturelle Einrichtungen	☐	☐	☐	☐
→ Investitionen in die Breitbandverkabelung	☐	☐	☐	☐
Andere Investitionsschwerpunkte (bitte eintragen)				
→ ----------	☐	☐	☐	☐
→ ----------	☐	☐	☐	☐

2. Im Energiekonzept der Bundesregierung kommt den Kommunen eine wichtige Rolle zu. Plant Ihre Kommune im Jahr 2012 Investitionen in den für die Energiewende relevanten Bereichen (einschließlich Investitionen kommunaler Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung der Kommune)?
Da uns bewusst ist, dass Zahlenangaben hierzu nur schwer zu ermitteln sind, wäre zumindest eine grobe Schätzung für uns ausreichend und hilfreich.

	Investitionen 2012 geplant	Wenn Wert bekannt Investitionsvolumen 2012 (ggf. geschätzt)	Weiß nicht
	Ja / Nein	Mio. Euro	
→ Investitionen in energieeffizienten ÖPNV	☐ / ☐	-------	☐
→ Investitionen in eine energieeffiziente Stadtbeleuchtung	☐ / ☐	-------	☐
→ Energetische Sanierung kommunaler Gebäude (Schätzung der Investitionsanteile, die bei Modernisierungen/Sanierungen von Gebäuden nur auf die energetische Sanierung entfallen)	☐ / ☐	-------	☐

Fortsetzung Frage 2 auf der nächsten Seite ….

		Investitionen 2012 geplant	Wenn Wert bekannt Investitionsvolumen 2012 (ggf. geschätzt)	Weiß nicht
		Ja / Nein	Mio. Euro	
→	Investitionen in Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien (Wind, Sonne, Erdwärme, Biomasse)	☐ / ☐	-------	☐
→	Investitionen in klimaverträgliche Energieerzeugung und -versorgung (ohne erneuerbare Energien)	☐ / ☐	-------	☐
→	Investitionen in Energienetze und -speicher (Strom und Wärme)	☐ / ☐	-------	☐
→	Sonstiges ----------	☐ / ☐	-------	☐

3. In welchen Bereichen sehen Sie in Ihrer Kommune insgesamt einen Investitionsrückstand*? Wie hoch schätzen Sie diesen ein?

		Gravierender** Rückstand	Nennenswerter Rückstand	Geringer oder kein Rückstand	Wenn Angabe bekannt Rückstand (geschätzt)	Weiß nicht
→	Straßen und Verkehrsinfrastruktur	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	ÖPNV	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Öffentliche Verwaltungsgebäude	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Energieerzeugung und -versorgung	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Abfallwirtschaft	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Wasserversorgung und Wasserentsorgung	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Kinderbetreuung und Schulen (inkl. Erwachsenenbildung)	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Sportstätten und Bäder	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Krankenhäuser / Pflegeeinrichtungen / sonstige Gesundheitsinfrastruktur	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Wohnungswirtschaft	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Informationsinfrastruktur	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Sonstiges ----------	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐
→	Investitionen insgesamt	☐	☐	☐	------Mio. Euro	☐

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

4. Wenn Sie einen Investitionsrückstand in einzelnen Bereichen sehen: Sehen Sie Möglichkeiten, den Investitionsrückstand in den nächsten fünf Jahren zu vermindern oder wird er weiter anwachsen?

		Wird weiter deutlich anwachsen	Wird noch etwas anwachsen	Wird ähnlich groß bleiben	Wird etwas abgebaut werden können	Wird deutlich abgebaut werden können
→	Straßen und Verkehrsinfrastruktur	☐	☐	☐	☐	☐
→	ÖPNV	☐	☐	☐	☐	☐
→	Öffentliche Verwaltungsgebäude	☐	☐	☐	☐	☐
→	Energieerzeugung und -versorgung	☐	☐	☐	☐	☐
→	Abfallwirtschaft	☐	☐	☐	☐	☐
→	Wasserversorgung und Wasserentsorgung	☐	☐	☐	☐	☐
→	Kinderbetreuung und Schulen (inkl. Erwachsenenbildung)	☐	☐	☐	☐	☐
→	Sportstätten und Bäder	☐	☐	☐	☐	☐
→	Krankenhäuser / Pflegeeinrichtungen / sonstige Gesundheitsinfrastruktur	☐	☐	☐	☐	☐
→	Wohnungswirtschaft	☐	☐	☐	☐	☐
→	Informationsinfrastruktur	☐	☐	☐	☐	☐
→	Sonstiges ----------	☐	☐	☐	☐	☐
→	Investitionen insgesamt	☐	☐	☐	☐	☐

Bei den Fragen 5. bis 9. geht es – anders als bisher im Fragebogen – nur um Investitionen und Finanzierungen, die von der Kommune selbst – aus dem kommunalen Kernhaushalt – getätigt werden.

5. In welchem Umfang werden Sie im Jahr 2011 Investitionen in den unten aufgeführten Bereichen tätigen (aus dem Kernhaushalt)? Wie hoch sind Ihre geplanten Investitionen in diesen Bereichen für das Jahr 2012?

		Aufgabenbereich ist … weitgehend ausgelagert	Aufgabenbereich ist … für uns nicht relevant	Investitionen **2011**	Investitionsvolumen **2011**	Geplante Investitionen **2012**	Voraussichtliches Investitionsvolumen **2012**
				Ja / Nein	Mio. Euro	Ja / Nein	Mio. Euro
→	Straßen und Verkehrsinfrastruktur	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	ÖPNV	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Öffentliche Verwaltungsgebäude	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Energieerzeugung und -versorgung	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Abfallwirtschaft	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Wasserversorgung und Wasserentsorgung	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Kinderbetreuung und Schulen (inkl. Erwachsenenbildung)	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Sportstätten und Bäder	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Krankenhäuser / Pflegeeinrichtungen / sonstige Gesundheitsinfrastruktur	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Wohnungswirtschaft	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Informationsinfrastruktur	☐	☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Sonstiges		☐	☐ / ☐	.....	☐ / ☐	.....
→	Investitionen insgesamt				.....		.....

B Investitionsfinanzierung und Kassenkredite

6. In welchem Umfang werden im Jahr 2011 Investitionskredite aufgenommen und welcher Bestand an Investitionskrediten wird Ende 2011 erreicht?

Aufgenommene Investitionskredite 2011: ..... Mio. Euro

Bestand Investitionskredite zum 31.12.2011: ..... Mio. Euro

7. Welche Finanzierungsinstrumente beabsichtigten Sie 2011 und 2012 einzusetzen und mit welchem Anteil werden diese zur Finanzierung Ihrer Investitionen beitragen?
Bitte schätzen Sie die Anteile grob auf der Basis der geplanten Investitionen Ihrer Kommune.

		Wird eingesetzt	Beabsichtigter Anteil an der Investitionsfinanzierung **2011** (Summe 100 %)	Voraussichtliche Entwicklung des Anteils an der Investitionsfinanzierung **2012**		
		Ja / Nein		Eher mehr	Bleibt gleich	Eher weniger
→	Eigenmittel	☐ / ☐	..... %	☐	☐	☐
→	Zuwendungen Bund und Land (z. B. zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen)	☐ / ☐	..... %	☐	☐	☐
→	Zuwendungen EU	☐ / ☐	..... %	☐	☐	☐
→	Kommunalkredite	☐ / ☐	..... %	☐	☐	☐
→	Kommunale Anleihen	☐ / ☐	..... %	☐	☐	☐
→	Schuldscheine	☐ / ☐	..... %	☐	☐	☐
→	Sonstiges	☐ / ☐	..... %	☐	☐	☐
	Investitionsfinanzierung insgesamt:		Summe = 100 %			

8. Bezogen auf die soeben benannten Kommunalkredite (Frage 7, Zeile 4): Welches sind bei Kommunalkrediten 2011 Ihre Kreditgeber und welchen Anteil am Volumen der Kommunalkredite haben diese Kreditgeber?

		Kreditgeber Ja / Nein	Anteil am Volumen der Kommunalkredite **2011** (Volumen 2011 entspricht 100 %)
→	Landesbanken	☐ / ☐	_____ %
→	Sparkassen	☐ / ☐	_____ %
→	Großbanken	☐ / ☐	_____ %
→	Genossenschaftssektor	☐ / ☐	_____ %
→	KfW	☐ / ☐	_____ %
→	Landesförderinstitute	☐ / ☐	_____ %
→	Realkreditinstitute	☐ / ☐	_____ %
→	Sonstige _____	☐ / ☐	_____ %
			Summe = 100 %

9. Welche Entwicklung erwarten Sie bei Ihren <u>Kassenkrediten / Krediten zur Liquiditätssicherung</u>? Wird der Bestand zum Jahresende 2011 bzw. 2012 jeweils gegenüber dem Vorjahr voraussichtlich …

		… deutlich ausgeweitet?	… etwas ausgeweitet?	… unverändert bleiben?	… etwas abgebaut?	… deutlich abgebaut?
→	Kassenkreditbestand Ende **2011** (gegenüber Ende 2010)	☐	☐	☐	☐	☐
→	Kassenkreditbestand Ende **2012** (gegenüber Ende 2011)	☐	☐	☐	☐	☐

C Finanzielle Lage

10. Wie hoch ist das Haushaltsvolumen Ihrer Kommune? Bitte machen Sie eine Angabe bei a) <u>oder</u> b).

a) Haushaltsvolumen 2011 bei Anwendung der Doppik -

Gesamtbetrag der im Ergebnishaushalt veranschlagten Erträge bzw. Aufwendungen: _____ Mio. Euro

b) Haushaltsvolumen 2011 bei Anwendung der Kameralistik -

Gesamtbetrag der Einnahmen bzw. Ausgaben im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt: _____ Mio. Euro

11. War Ihnen 2010 auch ohne Kassenkredite der Haushaltsausgleich (bei doppischer Haushaltführung: Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses*) möglich und wird dies auch 2011 möglich sein?

	Ja	Nein	Wenn nicht, Höhe des Defizits / Fehlbetrages (im kameralen Haushalt ggf. vor Kassenkreditaufnahme)	Weiß nicht
2010	☐	☐	_____ Mio. Euro	☐
2011	☐	☐	_____ Mio. Euro	☐

* In einigen Bundesländern wird nicht in ordentliches und außerordentliches Ergebnis unterschieden. Zur Erläuterung: Gefragt ist hier in Anlehnung an den von der IMK formulierten Ausgleichsgrundsatz, ob der Ergebnishaushalt in ordentlichen Erträgen und Aufwendungen unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen ist. Sonder-Erträge und Mittel der Überschussrücklage sollen unberücksichtigt bleiben.

12. Kam oder kommt 2010/11 in Ihrer Kommune ein Haushaltssicherungskonzept oder Vergleichbares zur Anwendung?

	Ja	Nein	Weiß nicht
2010	☐	☐	☐
2011	☐	☐	☐

13. In welchem Umfang kann Ihre Kommune aus laufenden Einnahmen einen Überschussbetrag für eigene Investitionen erwirtschaften (im kameralen System als „Freie Spitze“ bzw. „Freier Finanzspielraum“ bekannt)?

Schätzung Überschussbeitrag / “Freie Spitze“ 2011: _____ Mio. Euro

14. Wie hoch sind die Abschreibungen auf das kommunale Sachvermögen (bei doppischen Kommunen aus der Ergebnisrechnung, bei kameral haushaltenden Kommunen ggf. Schätzung)?

Doppik

Abschreibungen 2010: _____ Mio. Euro

Voraussichtliche Abschreibungen 2011: _____ Mio. Euro

Kameralistik (entsprechende Schätzung)

Abschreibungen 2010: _____ Mio. Euro

Voraussichtliche Abschreibungen 2011: _____ Mio. Euro

15. Hat Ihre Kommune Probleme, den erforderlichen Eigenanteil für die Inanspruchnahme von Fördermitteln aufzubringen?

		… keine Möglichkeit den Eigenanteil aufzubringen.	… große Probleme, den Eigenanteil zu leisten.	… häufiger Probleme mit der Bereitstellung des Eigenanteils.	… selten Probleme mit dem Eigenanteil.	… keine Probleme mit dem Eigenanteil.	Weiß nicht
→	Bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln gibt es …	☐	☐	☐	☐	☐	☐

16. Wie sind Ihre Erwartungen bezüglich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung (bzw. Ertrags- und Aufwandsentwicklung) für die Jahre 2011 und 2012 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr?

Wenn Sie die Doppik anwenden, antworten Sie bitte hier:

		Deutlicher Rückgang	Geringer Rückgang	Kein Rückgang	Geringer Anstieg	Deutlicher Anstieg	Weiß nicht
	Erträge						
→	Ertragsentwicklung 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→	Ertragsentwicklung 2012	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Aufwendungen						
→	Entwicklung der Aufwendungen 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→	Entwicklung der Aufwendungen 2012	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Wenn Sie die Kameralistik anwenden, antworten Sie bitte hier:

		Deutlicher Rückgang	Geringer Rückgang	Kein Rückgang	Geringer Anstieg	Deutlicher Anstieg	Weiß nicht
	Einnahmen						
→	Einnahmenentwicklung 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→	Einnahmenentwicklung 2012	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Ausgaben						
→	Ausgabenentwicklung 2011	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→	Ausgabenentwicklung 2012	☐	☐	☐	☐	☐	☐

17. Wie beurteilen Sie Ihre aktuelle Gesamtfinanzierungssituation, einschließlich aller Zuwendungen von Bund und Ländern?

Sehr gut	Gut	Befriedigend	Ausreichend	Mangelhaft	Weiß nicht
☐	☐	☐	☐	☐	☐

18. Wie wird sich voraussichtlich Ihre Gesamtfinanzierungssituation, einschließlich aller Zuwendungen von Bund und Ländern im nächsten Haushaltsjahr entwickeln?

Sehr vorteilhaft	Eher vorteilhaft	Neutral	Eher nachteilig	Sehr nachteilig	Weiß nicht
☐	☐	☐	☐	☐	☐

D Finanzierungsbedingungen für Ihre Kommune

19. Wie haben sich die Bedingungen der Kreditaufnahme bei Kreditinstituten für Ihre Kommune in den vergangenen 12 Monaten in der Tendenz entwickelt?

		Deutlich verschlechtert	Leicht verschlechtert	Nicht verändert	Leicht verbessert	Deutlich verbessert
→	Die Bedingungen für die Kreditaufnahme bei Kreditinstituten haben sich für Ihre Kommune…	☐	☐	☐	☐	☐

20. Wie haben sich im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme Ihrer Kommune bei Kreditinstituten die unten genannten Bedingungen in den vergangenen 12 Monaten entwickelt?

		Deutlicher Rückgang	Geringer Rückgang	Keine Veränderung	Geringer Anstieg	Deutlicher Anstieg
→	Zinsen	☐	☐	☐	☐	☐
→	Umfang der beizubringenden Unterlagen im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme	☐	☐	☐	☐	☐
→	Anzahl der Kreditanbieter	☐	☐	☐	☐	☐
→	Sonstiges ----------	☐	☐	☐	☐	☐

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!