



KfW Research

KfW-Kommunalpanel 2018



Bank aus Verantwortung



Impressum

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

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

Inhaltliche Bearbeitung
Deutsches Institut für Urbanistik
Autoren:
Elisabeth Krone
Dr. Henrik Scheller

unter Mitarbeit von

Sabrina Schimmel
Dr. Stefan Schneider

ISSN 2191-4826

Copyright Titelbild
Quelle: Getty Images / Fotograf Westend61

Frankfurt am Main, Juni 2018

Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Zum KfW-Kommunalpanel 2018	3
2. Ausgangslage: Wachsende Infrastrukturbedarfe infolge demografischer und politischer Entwicklungen	5
2.1 Bevölkerungsentwicklung in Deutschland	5
2.2 Politische Projekte und Planungsunsicherheiten	7
3. Wahrgenommener Investitionsrückstand: demografische Mehrbedarfe und fehlende Kapazitäten als Treiber	11
3.1 Kommunale Investitionsrückstände in 2017	11
3.2 Vertiefende Interviews zur Erklärung der gestiegenen Investitionsrückstände	14
3.3 Erwartungen zur Entwicklung der Investitionsrückstände	15
4. Finanzlage und Investitionen: positive Gesamtschau bei ausgeprägten regionalen Ungleichgewichten	17
4.1 Allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung	17
4.2 Investitionsausgaben und Investitionsplanung	19
4.3 Finanzierungsinstrumente für Investitionen	21
5. Regionale Disparitäten beim Investitionsrückstand: leicht rückläufig, aber immer noch ausgeprägt	23
5.1 Regionale Ungleichheiten bei Investitionsrückständen und Investitionen	23
5.2 Deckung steigender Bedarfe durch adäquate Investitionsausgaben	25
6. Fazit und Ausblick	27
Literatur	29
Anhang 1: Schlaglichter aus den vertiefenden Interviews	33
Anhang 2: Methoden	34

Abbildungen

Grafik 1:	Steigende Bevölkerung und steigende Geburtenzahlen in den vergangenen Jahren	5
Grafik 2:	Demografische Entwicklung erhöht Anzahl junger und ausländischer Einwohner	6
Grafik 3:	Mehr Wanderung in Regionen mit positivem Wachstum in der Vergangenheit	6
Grafik 4:	Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen 2017	12
Grafik 5:	Entwicklung der Investitionsrückstände in ausgewählten Bereichen	13
Grafik 6:	Ausprägung der Investitionsrückstände in ausgewählten Infrastrukturbereichen	14
Grafik 7:	In den Interviews genannte Gründe für nicht umgesetzte Investitionen	15
Grafik 8:	Einfluss von Bau- und Planungskapazitäten auf die kommunale Investitionstätigkeit	15
Grafik 9:	Erwartungen zur Entwicklung der Investitionsrückstände in ausgewählten Bereichen	16
Grafik 10:	Beurteilung der Gesamtfinanzsituation	17
Grafik 11:	Investitionsausgaben 2017 und Planung 2018 in ausgewählten Infrastrukturbereichen	19
Grafik 12:	Demografiebedingte Anpassungsbedarfe in ausgewählten Infrastrukturbereichen	20
Grafik 13:	Kommunen mit Haushaltsausgleich 2017 nach Einwohnergrößenklasse	21
Grafik 14:	Anteil der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen 2017	22
Grafik 15:	Erwartungen zur Bedeutung der Investitionsfinanzierungsinstrumente	22
Grafik 16:	Ungleichheit bei Rückstand und Investitionen stark ausgeprägt	24
Grafik 17:	Trotz leichter Verbesserung hohe Ungleichheit beim Investitionsrückstand	24
Grafik 18:	Investitionen steigen in der Tendenz mit dem Rückstand, aber nicht überall	25
Grafik 19:	Je höher die Rückstände, desto geringer die Investitionen	25

Zusammenfassung

Der erneute Anstieg der kommunalen Investitionsrückstände, den das KfW-Kommunalpanel 2018 aufzeigt, verweist sowohl auf die Versäumnisse der Vergangenheit als auch auf die aktuellen Herausforderungen der Kommunen.

Entgegen früherer Prognosen ist die Bevölkerung in Deutschland gewachsen, weil mehr Menschen einwandern und die Geburtenzahlen steigen. Mehr Menschen in prosperierenden Regionen bedeuten für die Kommunen auch mehr Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge. Dies gilt insbesondere für Schulen, die mit 30 % am Gesamtinvestitionsrückstand in diesem Jahr den größten Anteil ausmachen. Im Gegensatz dazu müssen in strukturschwachen Regionen jedoch oft nach wie vor Bevölkerungsverluste gemeistert werden, was vielfach auf einen teuren Unterhalt oder Rückbau bestehender Infrastruktur hinausläuft.

Zusätzlich erhöhen verschiedene politische Projekte und steigende Anforderungen an die Infrastruktur die Investitionsrückstände. Dies gilt umso mehr, wenn in der Vergangenheit nicht ausreichend in Unterhalt und Instandsetzung investiert werden konnte und nun hohe Folgekosten für die Modernisierung anfallen. Gerade bei Straßen werden 37 % des Investitionsrückstands von den befragten Kämmerern auf unterlassene Instandhaltung zurückgeführt. Bei den Schulen macht dies 26 % aus, dafür sind dort 23 % des Investitionsrückstands durch Ausbaunotwendigkeiten bedingt.

Diese zunehmenden investiven Bedarfe werden seit einigen Jahren durch gute ökonomische Rahmenbedingungen begleitet. Vielfach steigen die Einnahmen schneller als die Ausgaben, sodass Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet und Investitionen angepackt werden können, die lange Zeit aufgeschoben wurden. Allerdings gilt dies nicht für alle Kommunen, weil sich die regionalen Disparitäten als ausgesprochen hartnäckig erweisen.

Zudem erschweren Preis- und Kapazitätseffekte den Abbau der Investitionsrückstände. So sind allein die Preise im Straßenbau letztes Jahr im Durchschnitt um über 5 % gestiegen. Obwohl die finanziellen Mittel – auch aufgrund von Investitionsfördermaßnahmen des Bundes und der Länder – höhere Investitionen erlauben würden, mangelt es in vielen Kommunen an qualifiziertem Personal. Immer öfter finden sich auch keine Bauunternehmen, die entsprechende Planungen umsetzen.

Nicht überraschend steigt der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen deshalb trotz der guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Jahr 2017 auf knapp 159 Mrd. EUR. Der Anstieg betrifft dabei insbesondere große Städte und Kommunen in Süddeutschland und Nordrhein-Westfalen. Die Analysen im KfW-Kommunalpanel 2018 zeigen, dass ein hoher Investitionsrückstand in prosperierenden Regionen eher als ein Symptom wirtschaftlicher Stärke aufgefasst werden kann, während es in finanz- und strukturschwachen Regionen weiterhin ein Zeichen mangelnder Investitionsfähigkeit ist. Ein hoher Investitionsrückstand ist dort problematisch, wo die Investitionsmöglichkeiten fehlen und sich regionale Disparitäten noch zu verschärfen drohen. Das KfW-Kommunalpanel 2018 zeigt: Mit wachsendem Investitionsrückstand wird das Verhältnis von Investitionen zu Rückstand tendenziell immer problematischer.

Die gute Nachricht ist, dass den Kommunen in Summe gegenwärtig mehr Mittel zur Verfügung stehen. In der Folge rechnen die befragten Kämmerer mit moderat steigenden Investitionsausgaben. Dabei werden diese Ausgaben aktuell vor allem über Eigenmittel (40 %) und Fördermittel (26 %) finanziert. Den Fördermitteln wird auch in Zukunft eine steigende Bedeutung beigegeben, was ebenso für die Bedeutung des Kommunalkredits gilt, wo die Rahmenbedingungen von den meisten Kommunen als auskömmlich bewertet werden. Diese guten Finanzierungsbedingungen wirken sich auch auf die erwartete Entwicklung der Investitionsrückstände aus: Bei Schulen gehen beispielsweise immerhin 51 % von einem Rückgang aus. Einzig bei Straßen befürchtet ein größerer Teil von 37 % eine weitere Verschlechterung.

Das diesjährige Sonderthema „Investitionsrückstand und Investitionsplanung“ unterstreicht, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen vor allem von der Haushaltslage bestimmt wird. Dabei werden von den befragten Kämmerern verschiedene hemmende oder fördernde Faktoren für die Investitionstätigkeit genannt. Eine stärker regional differenzierte Betrachtung ist deshalb auch zur Formulierung passgenauere Handlungsempfehlungen für die Politik sinnvoll, die im Sinn gleichwertiger Lebensverhältnisse an vielen Stellen gleichzeitig ansetzen müssen.

1. Zum KfW-Kommunalpanel 2018

Das KfW-Kommunalpanel hat einen festen Platz in der kommunalpolitischen Debatte. Seit Beginn der Befragung 2009 dient es als Sachstandsanzeiger der wahrgenommenen Investitionsrückstände, der getätigten Investitionen sowie der Finanzierungsbedingungen der Kommunen in Deutschland.¹ Die vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW Bankengruppe durchgeführte Studie basiert dabei auf einer jährlichen Befragung der Kämmergeien von Landkreisen, Städten und Gemeinden. Die für alle Kommunen ab 2.000 Einwohnern in der Bundesrepublik hochgerechneten Investitionsrückstände bewegten sich dabei in den vergangenen Jahren stets in einem Korridor zwischen 100 und 140 Mrd. EUR.²

Auch die politische und mediale Rezeption lässt erkennen, dass die Problematik kommunaler Investitionsrückstände für die öffentliche Daseinsvorsorge von einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Nicht umsonst wurde im Bundestagswahlkampf 2017 von nahezu allen im Bundestag vertretenen Parteien die Bedeutung der Kommunen im föderalen Mehrebenensystem prominent thematisiert. Nicht nur die entsprechenden Wahlprogramme, sondern auch der Koalitionsvertrag für die amtierende Bundesregierung enthält einen eigenen Maßnahmenkatalog zur Stärkung der Kommunen und ihrer Finanzausstattung. Mit der Einsetzung einer Kommission „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ soll diesem Themenkomplex in besonderer Weise Rechnung getragen werden.

Vor diesem Hintergrund gilt es, auch die Analysen im Rahmen des KfW-Kommunalpanels neu auszurichten. Denn die Frage, ob und in welcher Höhe es Investitionsrückstände auf kommunaler Ebene gibt, scheint kaum strittig bzw. nicht zielführend. Im Sinn einer Entwicklung konstruktiver Lösungsansätze braucht es vielmehr vertiefter Analysen zu den Ursachen, Wechselwirkungen und regionalen Ausprägungen kommunaler Investitionsrückstände. Das KfW-Kommunalpanel 2018 möchte hierzu einen Beitrag leisten: Stärker als bisher sind die Auswertungen darum auf die Ursachen und regionalen Disparitäten ausgerichtet.

¹ Kommunen sind Gemeinden (kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden) und Landkreise. Im Folgenden werden die Begriffe „Städte“ für kreisfreie Städte und „Gemeinden“ für kreisangehörige Städte und Gemeinden zur Abgrenzung des jeweiligen Bezugsobjekts verwendet.

² Ähnliche Erhebungen dieser Art kamen in den letzten Jahren zu vergleichbaren Näherungswerten bzw. nahmen direkten Bezug auf das KfW-Kommunalpanel, siehe bspw. BMWi 2015.

Um den Panelcharakter der Befragung zu bewahren, wurde auch in diesem Jahr ein Großteil der Vorjahresfragen übernommen. Der Fragebogen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden, Vertretern von Kommunen und dem wissenschaftlichen Beirat des KfW-Kommunalpanels abgestimmt. Der Erhebung zur Investitionstätigkeit sowie den Finanzierungsbedingungen der Landkreise, Städte und Gemeinden auf Basis von Selbstwahrnehmungen der kommunalen Finanzentscheider liegt eine Methodik zur Ermittlung kommunaler Investitionsbedarfe zu Grunde, die 2008 in einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik entwickelt wurde.³ Die Umfrageergebnisse werden in Bezug zu öffentlich zugänglichen Datenbeständen – insbesondere aus der amtlichen Finanzstatistik – sowie den Ergebnissen früherer Befragungen gesetzt.

Ausgangspunkt des KfW-Kommunalpanels 2018 bildet eine Untersuchung der wesentlichen Bedarfstreiber für die kommunalen Investitionen. Aus den nicht realisierbaren Investitionsbedarfen erwachsen die Investitionsrückstände, denen die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen gegenübergestellt werden. Der Betrachtung der Finanzlage sowie der Investitionsfinanzierung der Kommunen folgt eine tiefer gehende Analyse der regionalen Unterschiede. Hierbei werden die ermittelten Investitionsrückstände ins Verhältnis zu den tatsächlich getätigten Investitionen der Kommunen gesetzt, um zu veranschaulichen, welche Möglichkeiten die Kommunen jeweils haben, die investitionspolitischen Versäumnisse der Vergangenheit wieder aufzuholen.

Dabei können auch Erkenntnisse aus dem diesjährigen Schwerpunktthema „Investitionsrückstand und Investitionsplanung“ herangezogen werden: Im Fokus steht das bessere Verständnis, um welche Arten von Rückständen es sich handelt sowie mit welchen Zielen und Strategien die Kommunen versuchen, diesen beizukommen. Dabei werden auch hemmende und fördernde Faktoren der kommunalen Investitionstätigkeit identifiziert. Diese Ergebnisse finden sich nicht nur an verschiedenen Stellen im vorliegenden KfW-Kommunalpanel 2018, sondern werden auch in weiteren Publikationen aufbereitet.⁴

³ Vgl. Reidenbach, M. 2008. Die Methodik wurde fortlaufend weiterentwickelt.

⁴ Alle Publikationen sind unter www.kfw.de/research-kommunen zu finden.

2. Ausgangslage: Wachsende Infrastrukturbedarfe infolge demografischer und politischer Entwicklungen

Das Bevölkerungswachstum der letzten Jahre ist Ausdruck wirtschaftlicher Stärke und hoher Lebensqualität in Deutschland.

Steigende Geburtenzahlen und die Zuwanderung aus Europa und dem nicht-europäischen Ausland führen zu steigenden Infrastrukturbedarfen – insbesondere bei den Bildungseinrichtungen.

Auch politische Maßnahmen zur Verbesserung bestehender öffentlicher Leistungen und Angebote erhöhen die Investitionsbedarfe der Kommunen.

Darüber hinaus erschweren Kapazitätsengpässe und die dynamische Bau- und Baulandpreisentwicklung zusätzliche Investitionen.

Deutschland wächst. Dies gilt nicht nur für die Wirtschaft und die Steuereinnahmen, sondern auch für die Bevölkerung. Für die Kommunen ist dies Chance und Herausforderung zugleich. Die spürbare Zunahme an Kindern und Jugendlichen sowie von Menschen mit Migrationshintergrund wird in vielen Kommunen – nach einem ohnehin schon hohen Auslastungsgrad in den vergangenen Jahren – einen Aus- bzw. Aufbau bestehender Infrastrukturen erforderlich machen, vor allem im Bildungsbereich sowie im sozialen Wohnungsbau.⁵ Auch politisch diskutierte Großprojekte, wie der flächendeckende Ausbau von Ganztagschulen, die Digitalisierung oder die Verkehrswende im Zusammenhang mit dem „Diesel-Skandal“, begründen neue quantitative und qualitative Ausbaubedarfe der kommunalen Infrastrukturen.

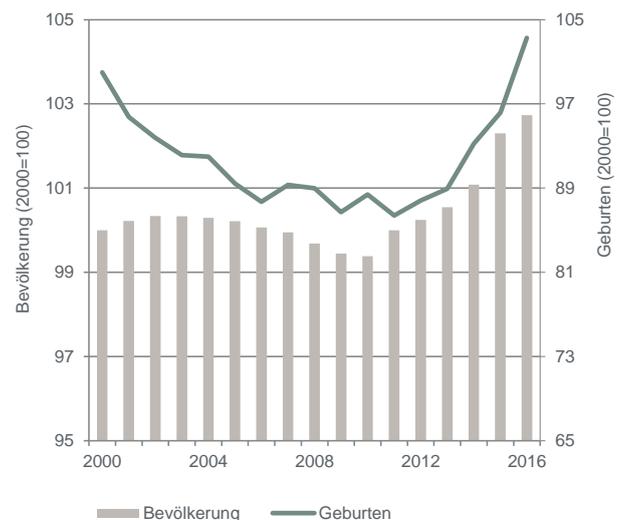
Gleichzeitig bieten das robuste wirtschaftliche Umfeld, steigende Steuereinnahmen sowie das niedrige Zinsniveau bei gleichzeitig sinkender Verschuldung in der Mehrheit der Kommunen auch Spielräume für Investitionen. Mit Blick auf die regionalen Disparitäten stellt sich vor allem die Frage, in welchen Regionen zusätzliche Infrastrukturbedarfe besonders stark wachsen. Und ob in diesen Regionen in der Folge auch eine angemessene Investitionstätigkeit beobachtet werden kann. Einen Schwerpunkt des KfW-Kommunalpanels 2018 bildet deshalb die Betrachtung regionaler Disparitäten bei der Entwicklung von Investitionsrückständen und Investitionen.

⁵ Vgl. bspw. McKinsey&Company 2018, S. 6.

2.1 Bevölkerungsentwicklung in Deutschland

Lange Zeit wurde für Deutschland ein Bevölkerungsrückgang erwartet.⁶ Tatsächlich ging die Bevölkerung in Deutschland zwischen 2002 und 2010 zurück. Seit einigen Jahren hat sich dieser Trend allerdings umgekehrt (vgl. Grafik 1). Die Bevölkerung steigt seit dem Jahr 2011 kontinuierlich an, gleiches gilt für die Geburtenrate. Diese Entwicklung ist auch Ausdruck der wirtschaftlichen Stärke und der hohen Lebensqualität in Deutschland. Gerade während der Krise im Euroraum seit 2010 bot der robuste deutsche Arbeitsmarkt ausreichend Nachfrage und Bedarf für junge Fachkräfte, insbesondere aus den krisengeplagten Ländern Südeuropas. Seit dem Jahr 2010 sind in der Folge über 3,5 Mio. Menschen mehr aus dem Ausland nach Deutschland zu- als weggezogen.

Grafik 1: Steigende Bevölkerung und steigende Geburtenzahlen in den vergangenen Jahren



Anmerkung: Der Sondereffekt durch den Zensus 2011, der zu einer deutlich niedrigeren Bevölkerungszahl im Jahr 2011 führte, wurde im Kettenindex der Bevölkerungsentwicklung bereinigt.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, nach Angaben vom Statistischen Bundesamt 2018b, 2018c.

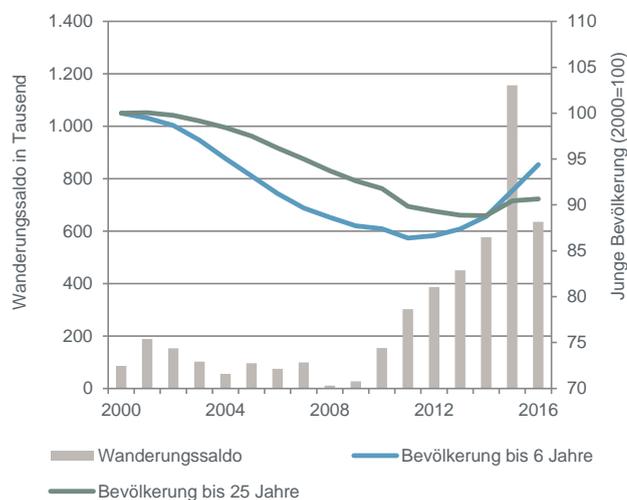
⁶ So haben die früheren Bevölkerungsprognosen des Statistischen Bundesamtes beispielsweise 2006 noch einen Rückgang der Bevölkerung bis 2050 um 10 bis fast 17 % prognostiziert (vgl. Statistisches Bundesamt 2006). Die aktualisierte Prognose auf Basis der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung rechnet hingegen bis zum Jahr 2050 nur noch mit einem Rückgang um 4 bis 7,5 % im Vergleich zu 2006 (vgl. Statistisches Bundesamt 2017b).

Veränderte Bevölkerungsstruktur bringt neue Infrastrukturbedarfe mit sich

Diese Entwicklung hat neben den direkten Mengeneffekten, beispielsweise durch zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum, Mobilitäts- oder Kulturangeboten, auch unmittelbare Auswirkung auf Struktur und Zusammensetzung der Bevölkerung (vgl. Grafik 2).

Steigende Geburtenraten führen zu einem höheren Anteil junger Einwohner, für die entsprechende Bildungsangebote bereitgestellt werden müssen. Zuwanderung aus dem Ausland führt wiederum zu einem höheren Anteil an Einwohnern, für die ggf. Integrationsangebote bereitzustellen sind.

Grafik 2: Demografische Entwicklung erhöht Anzahl junger und ausländischer Einwohner



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, nach Angaben vom Statistischen Bundesamt 2017a, Statistisches Bundesamt 2018c.

Führt man sich vor Augen, dass im Vergleich zu 2011 im Jahr 2016 rd. 450.000 Kinder im Alter von bis zu 6 Jahren mehr in Deutschland lebten und allein die Anzahl der ausgestellten Teilnahmeberechtigungen für Integrationskurse sich zwischen 2011 und 2016 auf fast 550.000 nahezu verfünffacht hat, wird deutlich, dass das Bevölkerungswachstum auch mit großen infrastrukturellen Herausforderungen einhergeht.⁷

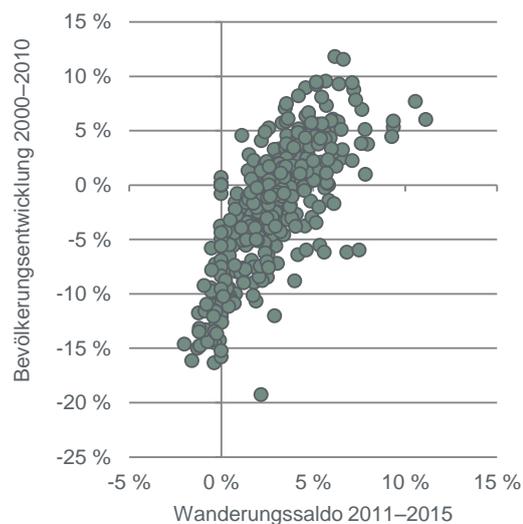
Bevölkerungsentwicklung regional sehr unterschiedlich ausgeprägt

Allerdings wirken sich die jüngsten Wanderungs- und Wachstumsbewegungen nicht auf alle Regionen gleichermaßen aus. Tendenziell wachsen vor allem die Regionen weiter, deren Bevölkerung sich auch bereits in der Vergangenheit positiv – im Sinn eines Zuwach-

⁷ Vgl. BAMF 2017.

ses – entwickelt hat (vgl. Grafik 3).⁸ Dazu zählen nicht nur die Großstädte und Metropolregionen um München, Frankfurt oder Berlin. Auch viele mittlere Städte, wie Potsdam, Münster oder Jena, und selbst Oberzentren im ländlichen Raum, wie Eberswalde oder Schwäbisch Hall, haben inzwischen zunehmend „Wachstumsschmerzen“, weil sie als so genannte „Schwarmstädte“ vor allem auf jüngere Alterskohorten eine besondere Anziehungskraft ausüben.⁹

Grafik 3: Mehr Wanderung in Regionen mit positivem Wachstum in der Vergangenheit



Anmerkung: Dargestellt ist die Veränderung der Bevölkerung auf Kreisebene im Zeitraum zwischen 2000 und 2010 im Verhältnis zum jeweiligen Wanderungssaldo der Jahre 2011 bis 2015 (in Prozent der Bevölkerung von 2010). Es zeigt sich ein klarer positiver Zusammenhang: Regionen mit einer besseren demografischen Entwicklung zwischen 2000 und 2010 verzeichneten auch mehr Zuwanderung zwischen 2011 und 2015.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, nach Angaben vom Statistischen Bundesamt 2018a, Statistisches Bundesamt 2018c.

Demografische Mehrbedarfe zwischen „Wachstumsschmerzen“ und „Schrumpfungskosten“

Für die Kommunen ist diese Bevölkerungsentwicklung zweischneidig: Auf der einen Seite gibt es Regionen, die in der Vergangenheit eher geschrumpft sind und die Bevölkerungsrückgänge der letzten 25 Jahre häufig nicht durch verstärkte Zuzüge in jüngerer Zeit kompensieren konnten. Zum Teil setzt sich der Einwohnerschwund sogar fort. Der demografische Druck auf diesen Teil der Kommunen bleibt also bestehen – ein kostspieliger Rück- und Umbau öffentlicher Infrastrukturen und/oder Remanenzkosten für den Unterhalt in-

⁸ Dieser Befund wird auch durch eine langfristige Betrachtung auf Gemeindeebene gestützt (vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2017a). Dieser Zusammenhang scheint also auch jenseits der aktuellen Wanderungsbewegungen Gültigkeit zu besitzen.

⁹ Siehe dazu bspw. Vgl. GdW 2015.

zwischen überdimensionierter Infrastrukturen sind oft die Folge.¹⁰

Auf der anderen Seite steht inzwischen eine Vielzahl an Kommunen, die bereits in den vergangenen Jahren auf ein spürbares Bevölkerungswachstum reagieren mussten, das sich in den letzten fünf Jahren noch einmal deutlich verschärft hat. Zwar handelt es sich bei diesen Regionen oft um wirtschaftsstarke Regionen. Allerdings wachsen die infrastrukturellen Anpassungs- und Erweiterungsbedarfe in dieser Gruppe der Kommunen derzeit offenkundig so massiv, dass sie nur schwer mit den Verpflichtungen zur nachhaltigen Haushaltsführung in Einklang zu bringen sind. Viele Kommunen haben versucht, diese steigenden Bedarfe – gerade in den Bereichen Verkehr, Schulen und Kinderbetreuung – in den vergangenen Jahren ganz wesentlich über eine stärkere Auslastung bestehender Infrastrukturen aufzufangen. Diese Strategie hat zur Folge, dass eine Voll- bzw. sogar Überauslastung von Infrastrukturen ihren vorzeitigen Verschleiß, höhere Belastungen für die Umwelt und zusätzliche Kosten für die Nutzer zur Folge haben kann.¹¹

Bevölkerungswachstum als „Tipping Point“

Die jüngsten Bevölkerungs- und Zuwanderungsentwicklungen scheinen hier mithin nur der letzte Tropfen gewesen zu sein, der das Fass zum Überlaufen brachte („Tipping Point“). Einmal an Kapazitätsgrenzen gestoßen, lassen sich zusätzliche Bedarfe kaum mehr zeitnah abbauen. Gestiegene Investitionsrückstände sind dann die Folge.

2.2 Politische Projekte und Planungsunsicherheiten

Die im diesjährigen KfW-Kommunalpanel zu beobachtende Veränderung der von den Kommunen wahrgenommenen Investitionsrückstände fallen in eine Zeit, in der neu und kurzfristig wachsende Infrastrukturbedarfe durch Kommunen gedeckt werden müssen, die zunehmend unter Kapazitätsengpässen leiden.

Erschwerend für die Kommunen kommt hinzu, dass neben den demografischen Treibern auch politisch induzierte Veränderungsprozesse Anpassungsbedarfe bei den kommunalen Infrastrukturen erfordern. In der Summe lassen sich somit mindestens drei wesentliche Erklärungsansätze für stark steigende Rückstände in

¹⁰ Es zeigt sich, dass die demografische Entwicklung gerade in schrumpfenden Kommunen durch Kostenremanenzen und Rückbauerfordernisse erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben kann, während das Wachstum die Haushalte in der Tendenz nicht entlastet (vgl. Brand, S. und J.Steinbrecher 2017b).

¹¹ Vgl. Reidenbach, M. u. a. 2008, S. 80–84.

Betracht ziehen: ungedeckte quantitative Mehrbedarfe, ungedeckte Mehrbedarfe aufgrund steigender Qualitätsstandards sowie Kapazitäts- bzw. exogene Effekte. In den folgenden Kästen werden einige aktuelle Beispiele für jeden dieser drei Erklärungsansätze skizziert.

Quantitative Mehrbedarfe der Kommunen aufgrund der demografischen Entwicklung (Auswahl)

Beispiel 1: Steigende Schüler- und Kinderzahlen

Mit steigenden Geburtenraten und einem allgemeinen Einwohnerzuwachs steigt naturgemäß auch der Anteil von Kindern und Jugendlichen im betreuungsfähigen bzw. schulpflichtigen Alter. Ein Plus von 450.000 Kindern im Alter von bis zu 6 Jahren entspricht – gemäß einer Hochrechnung der im Bildungsfinanzbericht 2017 angesetzten durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Kinder im Elementarbereich von 9.300 EUR – einem gesamten Mehrbedarf in Höhe von rund 4,18 Mrd. EUR.¹² Andere Berechnungen gehen sogar von einer Bereitstellungspauschale in Höhe von bis zu 25.000 EUR pro Kitaplatz aus.¹³

Beispiel 2: Wohnungsbau

Die Bundesregierung rechnet im Bereich Wohnungsbau allein für den städtischen Raum mit einem Bedarf an 350.000 bis 400.000 Wohnungen pro Jahr bis 2020.¹⁴ Fertiggestellt werden gegenwärtig aber nur zwischen 90.000 und 140.000 zusätzlichen Wohnungen pro Jahr. Um die angestrebten Ausbauziele zu erreichen, wären insgesamt rund 27 Mrd. EUR an Mehrausgaben erforderlich – wenn auch nicht allein von der öffentlichen Hand.¹⁵

Diese Beispiele zielen vor allem auf einen quantitativen Ausbau der bereitgestellten Infrastrukturen. Nicht zu vernachlässigen mit Blick auf die kommunalen Investitionsrückstände sind jedoch auch Auswirkungen, die aus einer politisch angestrebten Anhebung der Qualitätsstandards von Leistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge resultieren – sei es z. B. eine Ausweitung der Ganztagsbetreuung auf zusätzli-

¹² Vgl. Statistisches Bundesamt 2017c, S. 76 – eigene Berechnungen.

¹³ Vgl. Schäfer, C. 2013.

¹⁴ Vgl. z. B. Bundesregierung 2017.

¹⁵ Der städtische Wohnungsbau, der inzwischen vielfach von ausgelagerten Wohnungsbaugesellschaften ausgeführt wird, ist hier – neben privaten Akteuren – zwar nur ein Träger. Allerdings trägt er aufgrund seines Daseinsvorsorgeauftrags vor allem im mietgünstigen sozialen Wohnungsbau eine besondere Verantwortung. Dem tragen die Kommunen durch entsprechende Mittel- und Subventionszuweisungen Rechnung, die sich durch spätere Steuermehreinnahmen zum Teil refinanzieren.

che Alterskohorten oder eine bessere Ausstattung von Schulen mit digitaler Infrastruktur.¹⁶

Qualitative Mehrbedarfe der Kommunen aufgrund politischer Entscheidungen (Auswahl)

Beispiel 1: Ganztagsbetreuung in Schulen

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung sieht die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter vor. Dafür werden nochmals 2 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt. Um bis 2025 allein für 80 % der Schüler einen Ganztagsschulplatz anbieten zu können, müssten jedoch rund 3,3 Mio. Plätze mit einem baulichen Investitionsvolumen von 15 Mrd. EUR geschaffen werden.¹⁷

Beispiel 2: Luftreinhaltung und Verkehrswende

Im Zuge des „Diesel-Skandals“ 2017/2018 hat der Bund den Kommunen 1 Mrd. EUR für die kurzfristige Umsetzung von Maßnahmen zur CO₂-Reduktion sowie zur Qualitätsverbesserung der Luftreinheit zugesagt. Aber allein die Umrüstung der Busflotte einer einzigen Großstadt mit 200.000 Einwohnern kostet bis zu 30 Mio. EUR. Damit würde allein nur für die 78 anderen Städte dieser Größenklasse insgesamt ein Investitionsbedarf von 2,3 Mrd. EUR entstehen. Um wirtschaftliche Schäden aufgrund von Fahrverboten zu vermeiden, werden die Kommunen mithin deutlich mehr Haushaltsmittel für einen deutlich größeren Strauß an Maßnahmen aufwenden müssen. Allein die im Zusammenhang mit den Fahrverboten diskutierte Gebührenbefreiung im ÖPNV hätte die Kommunen mit bis zu 13 Mrd. EUR pro Jahr belastet.¹⁸ Daneben hat sich die neue Bundesregierung zur Verkehrswende bekannt, indem sie z. B. mehr Finanzressourcen für Radwege zur Verfügung stellen will.¹⁹ Eine Anschubfinanzierung zur Neujustierung des „modal split“ dürfte auch Folgekosten für die Kommunen nach sich ziehen.

Darüber hinaus werden kommunale Investitionsrückstände auch durch exogene Einflussfaktoren getrieben, die sich einer aktiven und unmittelbaren Gestaltung der Städte und Gemeinden entziehen, aber erhebliche monetäre Folgen entfalten können.

Mehrbedarfe der Kommunen aufgrund exogener Rahmenbedingungen (Auswahl)

Beispiel 1: Steigende Baupreise

Die hohe Auslastung des privaten Baugewerbes führt zunehmend dazu, dass die Kommunen oft kaum noch geeignete Bau- und Handwerksfirmen finden.²⁰ Werden Angebote eingereicht, sind diese oft deutlich teurer als in der Vergangenheit. So muss deshalb beispielsweise in Nordrhein-Westfalen inzwischen jede dritte Ausschreibung aufgehoben und neu ausgeschrieben werden. Eine Bauherrenbefragung im Jahr 2017 ergab, dass die durchschnittlich angebotenen Baupreise im Hochbau über alle Gewerke rund 7 % höher lagen, als von den Auftraggebern selbst budgetiert.²¹ Für Generalunternehmerleistungen sowie einzelne, technisch anspruchsvolle Bauleistungen lagen die Preise 13 % über den Erwartungen. Vereinzelt berichten Kommunen sogar von Angebotspreisen, die deutlich über der Eigenkalkulation lagen.²² Auch die Preise im Straßenbau sind im letzten Jahr um über 5 % gestiegen.²³ Allein durch derartige Preissteigerungen dürfte auch der wahrgenommene Investitionsrückstand steigen. So hätte beispielsweise der vor zwei Jahren im KfW-Kommunalpanel insgesamt ermittelte Investitionsrückstand von 136 Mrd. EUR bei einer durchschnittlich angenommenen Preissteigerung um 10 % heute einen „Gegenwert“ von fast 150 Mrd. EUR.²⁴

¹⁶ Insbesondere im Vorfeld der verschiedenen Landtagswahlen sowie der Bundestagswahl 2017 wurde eine Reihe solcher finanzwirksamen Projekte von den Parteien diskutiert. Da das Thema „Einsetzung einer ‚Kommission zur Wiederherstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘“ unter nahezu allen Parteien weit gehend unstrittig war, fand ein Teil dieser Vorschläge Eingang in den Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung. Sie dürften deshalb erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Investitionspolitik der kommenden Jahre entfalten und sich schon heute in den Erwartungen der Kämmerer niederschlagen.

¹⁷ Vgl. Klemm, K. und D. Zorn 2017.

¹⁸ Vgl. Deutscher Städte und Gemeindebund 2018.

¹⁹ So soll das Programm für den Bau von Radschnellwegen praxisnäher ausgestaltet und weitere innovative Projekte, die den Radverkehr in Deutschland verbessern, gefördert werden. Vgl. Bundesregierung 2018, S. 120.

²⁰ Siehe bspw. BBSR 2018 oder Winkelkötter, S. 2018.

²¹ Vgl. Drees&Sommer 2018, ähnlich auch McKinsey&Company 2018, S. 5, etwas zurückhaltender: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2018.

²² Vgl. Winkelkötter, S. 2018.

²³ Vgl. Statistisches Bundesamt 2018f.

²⁴ Darüber hinaus steigen auch die Baustoffpreise, vgl. hierzu bspw. Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe 2018.

Beispiel 2: Begrenzte Planungskapazitäten

In den Hoch- und Tiefbauämtern der Kommunen wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten Planungskapazitäten abgebaut bzw. in öffentliche Beteiligungsgesellschaften ausgelagert.²⁵ Nicht selten fehlen deshalb heute in vielen Kommunen qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sowohl das nötige Fördermittelmanagement als auch die konkrete Projektrealisierung einschließlich Planung, Baubetreuung und Controlling bewerkstelligen können.²⁶ Zudem ist der Personalmarkt in diesem technischen Bereich inzwischen so eng, dass der öffentliche Dienst mit seiner Tarifstruktur häufig nur schwer mit der Privatwirtschaft konkurrieren kann.²⁷

Diese Zusammenschau möglicher Treiber kommunaler Investitionsrückstände begründet erheblich Planungsunsicherheiten für Landkreise, Städte und Gemeinden. Mit Blick auf die konkrete Haushaltsplanung stellt sich für die Kammereien die Frage, wie und wann solche,

zum Teil fremd veranlassten Mehrbedarfe haushalterisch eingeplant werden. Das haushalterische Vorsichtsprinzip mahnt zu einer behutsamen Haushaltsführung – auch und gerade im investiven Bereich. Deshalb kann es passieren, dass bereits absehbare infrastrukturelle Nachhol- und Ersatzbedarfe bis zur verbindlichen Einstellung eines konkreten Haushaltstitels für einzelne Investitionsvorhaben als Investitionsrückstände auflaufen. Diese Problematik verschärft sich, wenn es in den Kommunen bei wachsenden Mehrbedarfen gleichzeitig an den notwendigen administrativen Kapazitäten für die Bauplanung und -realisierung sowie das entsprechende Finanzierungsmanagement und Controlling mangelt. Die wahrgenommenen Investitionsrückstände dürften dann in einem Zusammenspiel sowohl aus internen als auch exogenen Treibern aufwachsen.

²⁵ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2016b.

²⁶ Schneider, S., Scheller, H. und B. Holbach-Grömig 2018.

²⁷ Vgl. Steinbrecher, J., Salg, J. und K. Starzetz 2018. Immer mehr Kommunen sehen sich deshalb gezwungen, über gezieltes „Fördermittel-Engineering“ bzw. eine systematische Kosten-Nutzen-Abwägung nur ausgewählte Maßnahmen mit dem höchsten finanziellen bzw. investitionspolitischen Output zu beantragen.

3. Wahrgenommener Investitionsrückstand: demografische Mehrbedarfe und fehlende Kapazitäten als Treiber

Die jüngsten demografischen und politischen Entwicklungen spiegeln sich in einem spürbaren Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands der Kommunen wieder.

Der größte Teil des Anstiegs lässt sich im Schulbereich und in den Städten mit über 50.000 Einwohnern verorten.

Vertiefende Interviews mit ausgewählten Kommunen verdeutlichen, dass in erster Linie unzureichende Ressourcen bzw. Kapazitäten für den gestiegenen Rückstand verantwortlich gemacht werden.

Für die Zukunft rechnet die Mehrheit der Kämmerer mit einem Abbau des Investitionsrückstands. Dies gilt insbesondere für die Bereiche mit den stärksten Anstiegen im Jahr 2017.

3.1 Kommunale Investitionsrückstände 2017

Erwartungsgemäß finden die Veränderungen der oben skizzierten Rahmenbedingungen einschließlich der damit verbundenen Unsicherheiten ihren Niederschlag auch im diesjährigen KfW-Kommunalpanel. Der von den Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstand ist auf knapp 159 Mrd. EUR gestiegen. Damit bewegt er sich aber nach wie vor in dem auch von anderen Studien dieser Art ermittelten Korridor.²⁸

Großstädte als Treiber des Investitionsrückstands

Bemerkenswert bei diesem Anstieg des Investitionsrückstands ist der Umstand, dass sich dieser über alle abgefragten Infrastrukturbereiche verteilt und sich die Relationen zwischen den Teilrückständen nahezu mit den Verhältnissen der Vorjahre decken. Eine auffällige Ausnahme bildet der Schulbereich.

Ein Großteil des Anstiegs lässt sich dabei den Großstädten ab 50.000 Einwohnern zurechnen. Denn über 50 % des gewachsenen Infrastrukturnachholbedarfs ist

in Kommunen dieser Einwohnergrößenklasse zu verzeichnen und dürfte dabei im Wesentlichen auf die oben skizzierten demografischen Effekte zurückzuführen sein – zumal 38 % aller vom Umfragesample erfassten Einwohner in diesem Städtetyp leben. Aber auch die Landkreise tragen mit 21 % in besonderer Weise zum Anstieg des Investitionsrückstands bei, was nicht zuletzt darin begründet sein dürfte, dass sie für kostenträchtige Infrastrukturen von überörtlicher Bedeutung zuständig sind. Auch regional lässt sich der Anstieg des Investitionsrückstands gut verorten. Mit einem Anteil von 26,2 % lässt sich rund ein Viertel den Kommunen in NRW zuschreiben.

Tabelle 1: Beiträge ausgewählter Gruppen am Anstieg des Investitionsrückstands

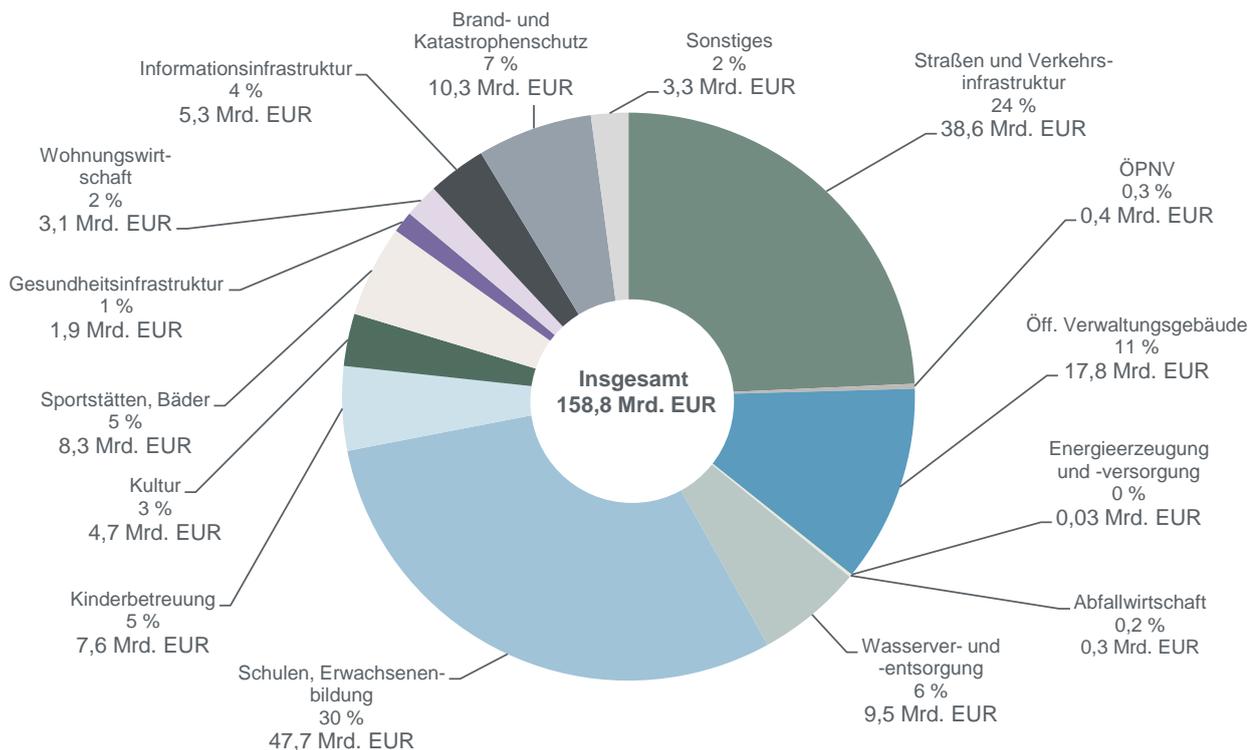
Einwohnergrößenklassen:	Beitrag zum Anstieg
Städte / Gemeinden ...	
... 2.000 bis unter 5.000	6 %
... 5.000 bis unter 20.000	17 %
... 20.000 bis unter 50.000	4 %
... 50.000 und mehr	51 %
Landkreise	22 %
Regionen:	Beitrag zum Anstieg
Osten	16 %
Norden	16 %
NRW	26 %
Süden	25 %
Süd-West	17 %
Bereiche:	Beitrag zum Anstieg
Schulen (inkl. Erwachsenenbild.)	38 %
Öffentliche Verwaltungsgebäude	16 %
Straßen und Verkehrsinfrastr.	13 %
Kinderbetreuung	9 %
alle anderen	25 %

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017

Etwas überraschend ist jedoch, dass rund ein Viertel des errechneten Anstiegs auch auf entsprechende Angaben der süddeutschen Kommunen aus Baden-Württemberg und Bayern zurückzuführen sind.²⁹ Hier zeigt sich vermutlich ein „Tipping Point“ unter umgekehrten Vorzeichen: Schon in den vergangenen Jahren waren es die Kommunen dieser Region, die am stärksten investierten.

²⁸ Stellvertretend: Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ („Fratzscher-Kommission“) 2015. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese älteren Studien weder die akuten Kapazitäts- und Preiseffekte der letzten Monate, noch die Integrationskosten im Zuge der Flüchtlingskrise eingepreist haben. Der Anstieg fügt sich in eine generelle Entwicklung ein, die in der Trendbetrachtung seit 2010 feststellbar ist und sicherlich auch einer gewachsenen politischen und medialen Sensibilität für das Thema geschuldet ist. Selbst wenn diese Trendbetrachtung die Vermutung eines – zumindest in Teilen – strategisch motivierten Antwortverhaltens nahelegen könnten, so ergeben die Auswertungen zum Antwortverhalten selber keine auffälligen Verzerrungen, sondern erscheinen in Höhe und Verteilung plausibel.

²⁹ Dies deckt sich mit den Ergebnissen anderer Studien, siehe z. B. Nitsche, S. 2018.

Grafik 4: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen 2017

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017

Inzwischen scheinen hier die Kapazitätsengpässe sowohl in den Verwaltungen als auch in der Bauwirtschaft dazu zu führen, dass die zusätzlich erforderlichen Investitionen nur noch bedingt getätigt werden können. Auch fallen hier die Preiseffekte besonders stark aus.³⁰ In der Folge steigen die wahrgenommenen Investitionsrückstände, denen jedoch nach wie vor vergleichsweise hohe Investitionsausgaben gegenüberstehen. Zudem lässt sich auch feststellen, dass die eher finanzstärkeren Kommunen im Gegensatz zu den finanzschwächeren Kommunen deutlich höhere Pro-Kopf-Investitionsrückstände bei den freiwilligen Aufgabenbereichen, wie beispielsweise „Kultur“ oder „Sportstätten und Bäder“, angeben.

Investitionsrückstände im Schulbereich flächendeckend gestiegen

Eine auffällige Abweichung vom allgemeinen Muster bildet der Bereich „Schulen einschließlich Erwachsenenbildung“, der bereits in den Vorjahren den zweithöchsten Teilrückstand des Investitionsrückstands ausmachte und in diesem Jahr maßgeblich zu seinem abermaligen Anstieg beitrug (vgl. Tabelle 1). Auch in der Längsschnittbetrachtung setzt sich damit ein kontinuierlicher Trend fort. Denn im Jahr 2012 betrug der

Teilrückstand für den Bereich „Schulen und Erwachsenenbildung“ nur 18 %. Der Anteil an Kommunen, der in diesem Bereich einen „gravierenden“ oder „nennenswerten“ Rückstand ausmachte, stieg sogar von 43 % im Jahr 2012 auf 58 % im laufenden Jahr.

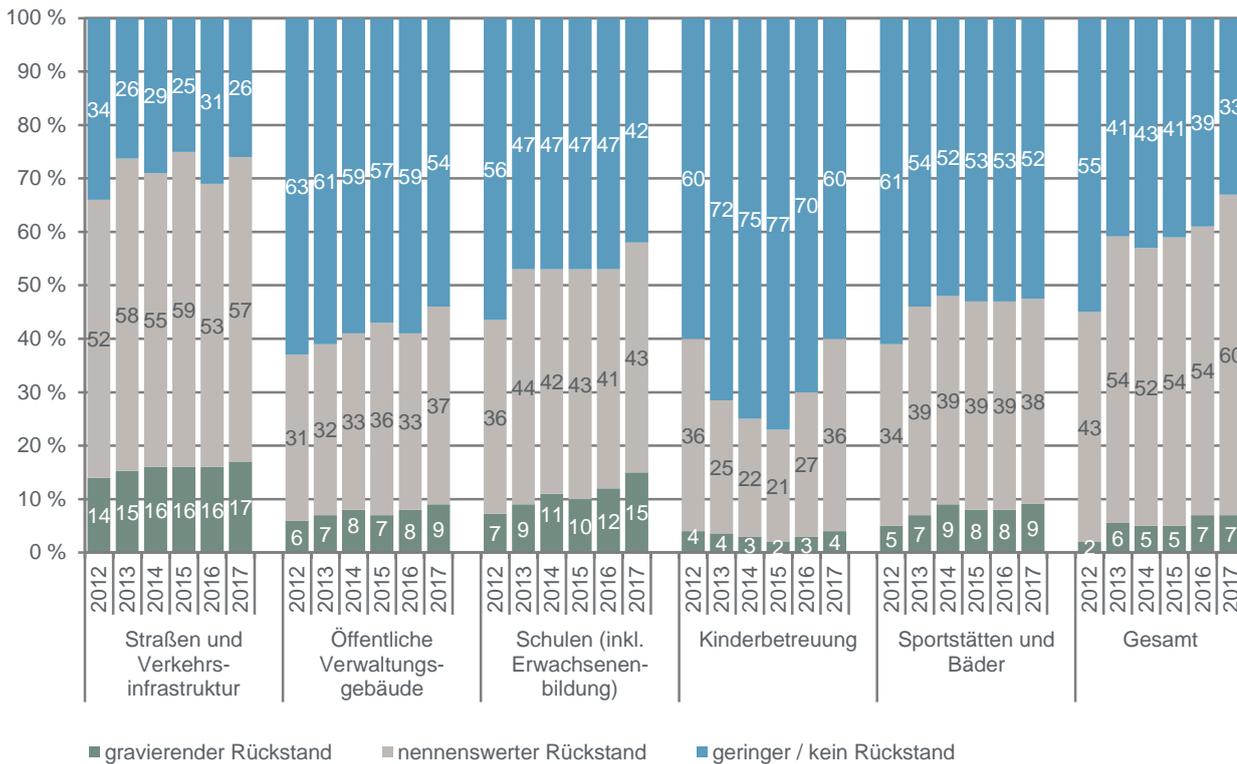
Der Anstieg des Investitionsrückstands im Schulbereich ist dabei flächendeckend für alle Einwohnergrößenklassen festzustellen und begründet eine Steigerung von 32,8 auf 47,7 Mrd. EUR. Erklärungsfaktoren hierfür dürften unter anderen die wieder an Fahrt gewonnene Diskussion um einen weiteren Ausbau des Ganztagschulangebots für Kinder im Grundschulalter sowie über die in vielen Bundesländern strittige Frage einer Kostenteilung zwischen den einzelnen Bundesländern und ihren Kommunen hinsichtlich der verpflichtenden Bereitstellung eines inklusiven Bildungsangebots in Schulen und Kitas sein. Hinzu kommen juristische Unsicherheiten³¹ und der politische Druck, da Bildungsthemen eine besondere öffentliche Relevanz haben.³²

³⁰ Siehe hierzu z. B. LBS 2018.

³¹ So unterlagen beispielsweise die nordrhein-westfälischen Kommunen im Januar 2017 vor dem Verfassungsgerichtshof in einem Beschwerdeverfahren gegen das betreffende Schulrechtsänderungsgesetz, mit dem sie eine höhere Landesbeteiligung an den Inklusionskosten erstreiten wollten. Siehe Verfassungsgerichtshof NRW: Az. VerfGH 8/15 vom 10. Januar 2017.

³² Diesem Umstand wurde wohl nicht zuletzt auch im Rahmen der Reformverhandlungen zum Bund-Länder-Finanzausgleich im Frühjahr und Sommer

Grafik 5: Entwicklung der Investitionsrückstände in ausgewählten Bereichen



Anmerkung: Angaben in dieser Grafik sind ungewichtet.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017

Verkehrsinfrastruktur als Wahlkampfthema

Auch der Investitionsrückstand im Bereich „Straßen und Verkehrsinfrastruktur“, der in den Vorjahren stets den höchsten Teilrückstand ausmachte, ist im Jahr 2017 gestiegen, er wird gegenwärtig auf 38,6 Mrd. EUR geschätzt (2016: 34,4 Mrd. EUR). Sein Anteil am Anstieg des Gesamtrückstands fällt allerdings unterdurchschnittlich aus.

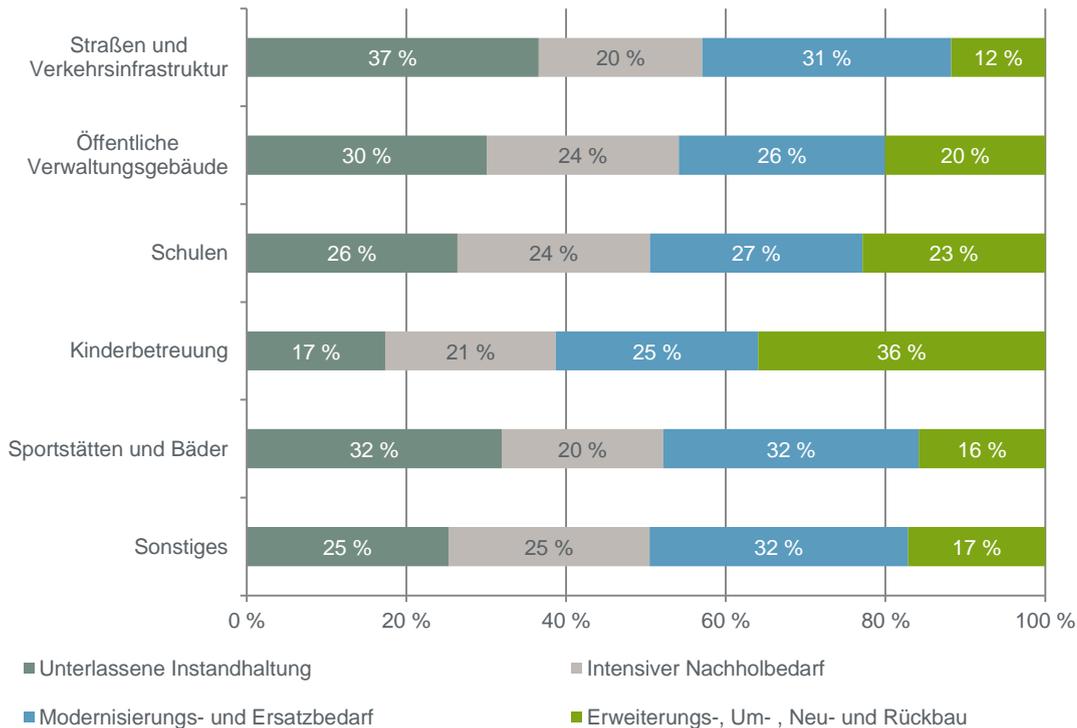
Allerdings lässt sich feststellen, dass der Anteil derjenigen Kommunen, die in diesem Infrastrukturbereich einen „gravierenden Rückstand“ ausmachen, seit 2012 leicht, aber doch kontinuierlich angestiegen ist. Nicht umsonst avancierte das Thema Verkehrsbeeinträchtigungen aufgrund maroder Straßen in den Landtagswahlkämpfen 2017 in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zu einem zentralen Wahlkampfthema. So gaben 73 % der Kommunen in NRW und 60 % der Kommunen in Niedersachsen an, dass in diesem Infrastrukturbereich ein „nennenswerter Rückstand“ bestehe.³³

2017 mit der Schaffung eines neuen Art. 104c GG Rechnung getragen, wonach der Bund „den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren“ kann. Ausführlicher hierzu: Scheller, H. 2017a.

³³ Die Zahlen dieser regionalspezifischen Sonderauswertung sind nicht repräsentativ, sondern beruhen auf den ungewichteten Angaben der befragten Kammereien.

Zusätzlich schätzten jeweils 10 bzw. 11 % der Kommunen den Rückstand als „gravierend“ ein. In beiden Bundesländern lag der Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur damit deutlich vor den anderen abgefragten Bereichen. Demgegenüber maßen die Kommunen in der Mehrzahl der verbleibenden Bundesländer anderen Infrastrukturbereichen eine höhere Priorität in der Wahrnehmung ihrer bestehenden Investitionsrückstände bei.

Dabei muss jedoch auch nach Einwohnergrößenklassen differenziert werden (vgl. dazu auch Tabellenanhang): Während die Kleinstädte bis unter 5.000 sowie mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern die im Durchschnitt höchsten Pro-Kopf-Investitionsrückstände im Bereich Straßen- und Verkehrsinfrastruktur angeben (684 bzw. 476 EUR), geben die Großstädte ab 50.000 Einwohnern die im Durchschnitt höchsten Pro-Kopf-Investitionsrückstände im Bereich Schulen und Erwachsenenbildung an (644 EUR), worin sich die oben beschriebenen Wachstums- und Wanderungsphänomene widerspiegeln dürften.

Grafik 6: Ausprägung der Investitionsrückstände in ausgewählten Infrastrukturbereichen

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017

Öffentliche Verwaltungsgebäude als investitionspolitische Sparbüchse?

Zu den Infrastrukturbereichen, in denen der wahrgenommene Investitionsrückstand 2017 markant angestiegen ist, zählen die öffentlichen Verwaltungsgebäude. Gegenüber dem Vorjahr ist hier ein Anstieg um rd. 6,5 Mrd. EUR auf 17,8 Mrd. EUR zu verzeichnen. Auch wenn durchaus signifikante Unterschiede zwischen finanzschwächeren und finanzstärkeren Kommunen bestehen, so sind die Rückstände über alle Einwohnergrößenklassen insgesamt hoch. Dies legt nahe, dass auch dieser Bereich in der Vergangenheit offenbar genutzt wurde, um nicht unabdingbar notwendige Investitionen aufzuschieben. Mit Blick auf die vielen in die Jahre gekommenen Verwaltungsgebäude, die in den 1960/1970er-Jahren errichtet wurden, werden hier offenbar inzwischen akute Handlungszwänge für die Kommunen sichtbar.

Dies bestätigt die Auswertung des diesjährigen Sonderthemas der Befragung, wonach gerade bei Straßen und Verwaltungsgebäuden die unterlassene Instandhaltung einen wesentlichen Teil des Investitionsrückstands ausmacht, während es beispielsweise bei Schulen und Kitas stärker die Ausbaubedarfe sind (vgl. Grafik 6).

3.2 Vertiefende Interviews zur Erklärung der gestiegenen Investitionsrückstände

Um die Angaben der Kämmerereien besser nachvollziehen und die Hochrechnungen fundieren zu können, wurden ergänzend mit ausgewählten Kommunen leitfadengestützte Telefoninterviews sowohl zu den Hintergründen und Ursachen des Anstiegs als auch zu möglichen Investitionshemmnissen geführt (vgl. auch Anhang 1). Die 16 dazu ausgewählten Kommunen, die in mindestens einem wichtigen Investitionsbereich einen deutlich höheren Rückstand als in den Vorjahreangaben, verteilten sich auf neun Flächenländer und deckten von kleinen Gemeinden bis hin zu Großstädten und Landkreisen alle Einwohnergrößenklassen ab.³⁴

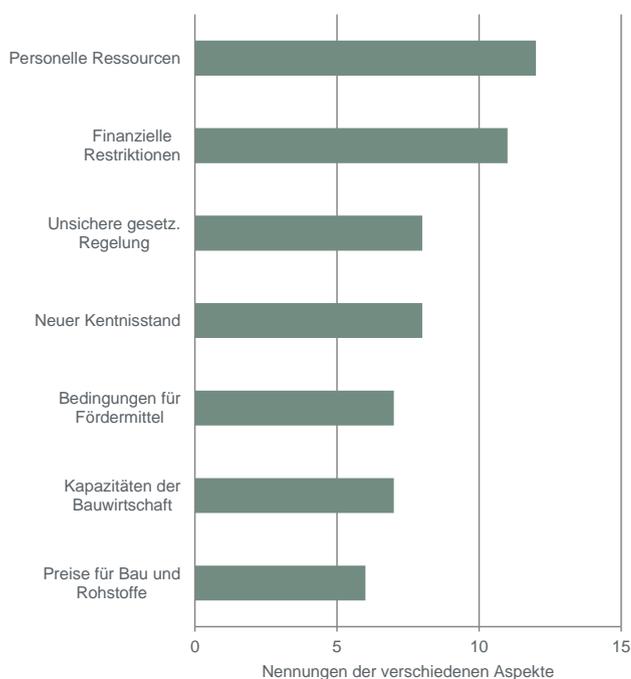
In den Interviews wurde deutlich, dass das Zusammenspiel einer Vielzahl von Faktoren einen Anstieg des Investitionsrückstands beeinflusst und seinen Abbau erschwert. Zwar macht sich der Anstieg des Investitionsrückstands oft an konkreten Planungen und Baumaßnahmen in der jeweiligen Kommune fest.³⁵

³⁴ Im Methodenteil wird ausführlicher auf die Auswahl und Verteilung der im Rahmen der vertiefenden Interviews befragten Kommunen eingegangen.

³⁵ Probleme bei der Bezifferung von Investitionsrückständen in einzelnen Bereichen ergeben sich für die Kommunen immer dann, wenn sie nicht selbst dafür verantwortlich sind, wie es beispielsweise bei Eigenbetrieben und Beteiligungen im Bereich ÖPNV, Krankenhäuser oder Tiefbau der Fall ist. Hier ist es den Kämmerern nicht immer möglich, alle Zahlen für die Befragung beizubringen. Bestehen Unsicherheiten, geben sie üblicherweise keine Werte an.

Von nahezu allen befragten Kommunen wurden aber personelle und/oder finanzielle Restriktionen als hemmend genannt (vgl. Grafik 7), sodass der Personal-mangel die Planung und Durchführung von Investitio-nen deutlich verzögert. Auch kommt es zu der parado- xen Situation, dass neben den hoch verschuldeten Kommunen, die aufgrund haushaltsrechtlicher Restrik- tionen nur sehr eingeschränkt Investitionskredite auf- nehmen dürfen, ein weiterer Teil der Landkreise, Städ- te und Gemeinden aufgrund spürbarer Baupreissteige- rungen auf eine Kreditaufnahme zur Investitionsfinan- zierung verzichtet, also nur die nötigsten Bauvorhaben durchführt und stattdessen aktuell eher Schulden ab- baut.

Grafik 7: In den Interviews genannte Gründe für nicht umgesetzte Investitionen



Anmerkung: Dargestellt wurden nur Aspekte, die von mindestens einem Drittel der Interviewten als Investitionshemmnis genannt wurden.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, Nachbefragung durchgeführt vom Difu im April und Mai 2018.

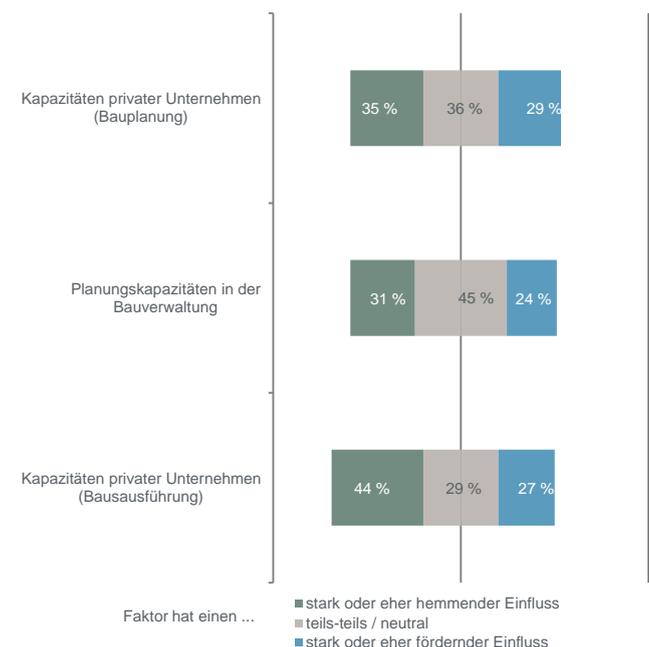
Es zeigt sich somit, dass vor allem Kapazitätsengpässe in Kombination mit gestiegenen Bedarfen (siehe Kapitel 1) zu steigenden Investitionsrückständen führen. Sind die Kommunen bereits an ihren Kapazitätsgren-

Darüber hinaus ist es bisweilen schwierig, noch nicht konkret geplante Maß- nahmen genau zu beziffern. Dies betrifft beispielsweise den Bereich Ausbau digitaler Infrastrukturen, der gleich mehrfach genannt wurde: Hier herrscht sowohl aus fachlicher Sicht – bezüglich entsprechender Technologien – als auch in Anbetracht der nötigen Investitionsvolumina Unsicherheit. Insgesamt wird in den Interviews deutlich, dass die gemeldeten Zahlen stets nur eine Momentaufnahme darstellen. Damit wird der Rückstand auf Basis der von den Kämmereien gelieferten Zahlen im Zweifel eher unterschätzt, da sie nicht immer alle nötigen Infrastrukturvorhaben en detail im Blick haben können.

zen angelangt, bleibt ihnen bei neuen Aufgaben – wie sie ja auch im Bundestagswahlkampf 2017 diskutiert wurden – kaum eine andere Möglichkeit, als diese (oder andere, weniger dringliche Aufgaben) aufzu- schieben. Steigende Investitionsrückstände sind dann die Folge. Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft und steigende Preise tragen das ihrige zu einem wach- senden Investitionsrückstand bei. In Anbetracht der un- terschiedlichen regionalen Ausgangslagen erscheint eine stärker regionale Differenzierung der spezifischen Ursachen deshalb für die Bewertung der Anstiege not- wendig. Diesem Anspruch wird in Kapitel 5 Rechnung getragen.

Die Ergebnisse der vertiefenden Interviews können auch auf die Angaben aller Befragten im KfW-Kom- munalpanel 2018 übertragen werden. Im diesjährigen Sonderthema wurden u. a. die fördernden und hem- menden Einflussfaktoren für die Investitionstätigkeit abgefragt. Auch hier befindet eine Mehrheit der Befrag- ten insbesondere die Kapazitäten der privaten Bau- und Planungswirtschaft als hinderlich (vgl. Grafik 8).

Grafik 8: Einfluss von Bau- und Planungskapazitäten auf die kommunale Investitionstätigkeit



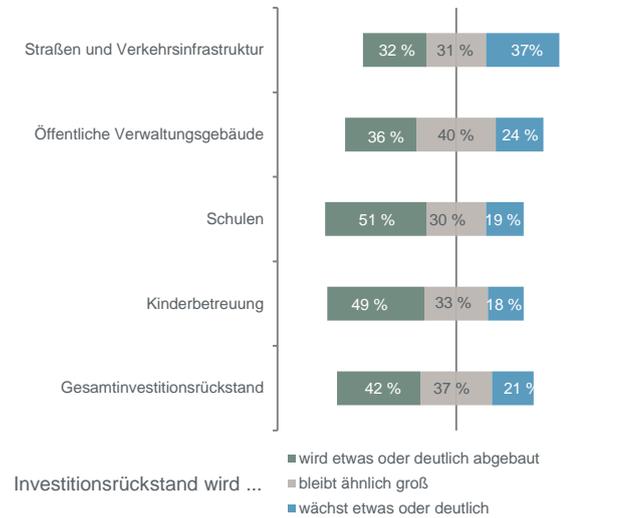
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von Au- gust bis Oktober 2017.

3.3 Erwartungen zur Entwicklung der Investitions- rückstände

Wie auch in den Vorjahren wurden die Kommunen im Rahmen der Befragung nach ihrer Einschätzung zur Entwicklung des zukünftigen Investitionsrückstands ge- fragt (vgl. Grafik 9). Während 37 % der befragten Kämmereien davon ausgehen, dass der Rückstand in etwa ähnlich bleiben wird, erwartet ein Anteil von 42 %

einen leichten bzw. deutlichen Abbau des bestehenden Investitionsstaus. Von einer Verschlechterung und wachsenden investiven Nachholbedarfen gehen 21 % der Landkreise, Städte und Gemeinde aus.

Grafik 9: Erwartungen zur Entwicklung der Investitionsrückstände in ausgewählten Bereichen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017.

Wachsende Rückstände in der Wohnungswirtschaft

Deutliche Zuwächse bei den zukünftigen Investitionsrückständen erwartet rund ein Drittel der befragten Kommunen auf dem (sozialen) Wohnungsmarkt. Hier

scheinen vor allem wachsende Städte betroffen, die an die Grenzen ihrer Möglichkeiten stoßen, wenn es darum geht, für die Zugezogenen adäquaten und bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen. Neben der Vollausslastung der privaten Bauwirtschaft und steigenden Baustoffpreisen verschärfen sich inzwischen auch die Flächenkonkurrenzen innerhalb der Städte, sodass es immer schwieriger wird, notwendige Flächen sowohl für Unternehmensansiedlungen als auch für die Schaffung von neuem Wohnraum auszuweisen. Angesichts dieser Freiflächenverknappung steigen die Bodenpreise, die es städtischen Wohnungsbaugesellschaften immer weiter erschweren, sozialen Wohnraum zu angemessenen Quadratmeterpreisen neu zu errichten.³⁶

Obwohl der Investitionsrückstand bei den Straßen und der Verkehrsinfrastruktur im vergangenen Jahr nur unterdurchschnittlich angewachsen ist, erwarten 37 % der befragten Kommunen hier einen deutlich Zuwachs für die kommenden Jahre. Nur rd. 30 % erwarten hingegen keine Veränderung oder eine Verbesserung. Zu den Infrastrukturbereichen, für die perspektivisch ein deutlicher Abbau der Investitionsrückstände erwartet wird, zählen die Schulen einschließlich der Erwachsenenbildung sowie der Kinderbetreuungsbereich. So erwarten rd. 50 % der Kommunen, dass in diesen beiden Zuständigkeitsbereichen ein Abbau ihrer Nachholbedarfe gelingen kann.

³⁶ Allein in den Jahren 2012 bis 2016 sind die qm-Preise für den Wohnungsbau durchschnittlich um 15 % auf knapp 2.000 EUR / qm gestiegen. Vgl. hierzu u. a.: McKinsey&Company 2018, S. 10.

4. Finanzlage und Investitionen: positive Gesamtschau bei ausgeprägten regionalen Ungleichgewichten

Die positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zeigen sich auch in den kommunalen Haushalten.

Landkreise, Städte und Gemeinden verzeichnen insgesamt einen Rekordüberschuss und können ihre Schulden signifikant reduzieren. Dies gilt überwiegend auch für finanzschwache Bundesländer und Regionen.

Die Investitionen steigen und nehmen auch in der Vorausschau weiter zu, wobei offen bleibt, ob diese Planungen umgesetzt werden können.

4.1 Allgemeine Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

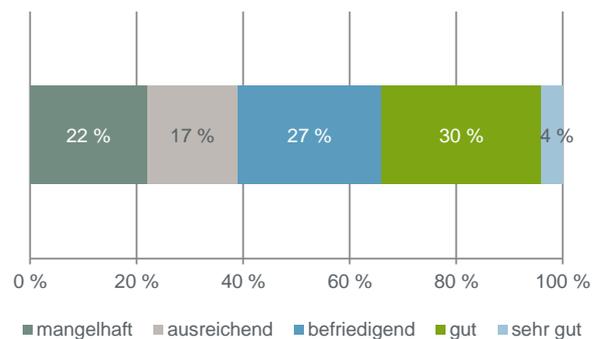
Die positive haushaltspolitische Großwetterlage der letzten Jahre setzte sich für die Landkreise, Städte und Gemeinden auch im Jahr 2017 fort.³⁷ Neben Bund, Ländern und Sozialversicherungen erzielten auch die Kommunen im Aggregat erneut einen haushalterischen Überschuss in Höhe von 10,7 Mrd. EUR.³⁸ Mit Blick auf die zentralen Treiber dieser Positiventwicklung – insbesondere die fortgesetzte Niedrigzinspolitik der EZB, das gute konjunkturelle Umfeld sowie das stetig steigende Gesamtsteueraufkommen – sind in den kommenden Monaten kaum grundlegende Änderungen zu erwarten. Auch der Arbeitskreis Steuerschätzung erwartet in seiner jüngsten Prognose für die Jahre 2017 bis 2022 einen durchschnittlichen Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen von rd. 4,9 % pro Jahr.³⁹ Vorsichtiger, aber in der Tendenz gleichgerichtet, fällt die Prognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände aus, die für den Zeitraum 2016 bis 2020 einen jahresdurchschnittlichen Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen um 3,9 % prognostiziert.⁴⁰

Wahrgenommene Gesamtfinanzsituation

Das positive Umfeld prägt auch die Einschätzungen der Kämmerereien. Im Vergleich zum Vorjahr wuchs der Anteil der Kommunen, die ihre aktuelle Gesamtfinanzsituation mit „befriedigend“ bis „sehr gut“ einschätzen. Gaben 2016 noch je ein Viertel der befragten Kämmerereien an, dass die eigene Finanz- und Haushaltslage

„ausreichend“ bzw. „mangelhaft“ sei, waren es im Jahr 2017 nur noch 17 % („ausreichend“) bzw. 22 % („mangelhaft“).

Grafik 10: Beurteilung der Gesamtfinanzsituation



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017.

In der Langzeitbeurteilung der letzten 10 Jahre gibt sogar über die Hälfte der Kämmerereien an, dass die eigene Finanz- und Haushaltslage seit 2007 „tendenziell eher positiv“ (46 %) oder „durchgängig positiv“ (5 %) gewesen sei. Dem stehen 29 % der befragten Kommunen mit einer „durchgängig negativen“ (4 %) oder „tendenziell eher negativen“ Lageeinschätzung (25 %) gegenüber. Kommunen mit einer Negativbewertung der Entwicklung der eigenen Finanz- und Haushaltslage der vergangenen 10 Jahre sind dabei vor allem in der Größenklasse von 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern zu verorten, bei denen knapp die Hälfte angibt, dass die Entwicklung der eigenen Finanzlage „tendenziell“ (34 %) bzw. „durchgängig negativ“ (9 %) sei.

Beim Blick in das nächste Jahr zeigt sich kein klares Bild. Für 2018 erwartet mehr als die Hälfte keine wesentlichen Veränderungen der eigenen Finanzlage, während ein Sechstel der Befragten von einer Verbesserung sowie ein Viertel von einer Verschlechterung ausgehen.⁴¹ Pessimistischer werden die Kämmerereien mit Blick auf die nächsten fünf Jahre: Hier gehen immerhin vier von zehn Befragten von einer Verschlechterung des gegenwärtig vergleichsweise positiven Um-

⁴¹ Wie bereits im Vorjahr, sind auch 2017 die ostdeutschen Kommunen hinsichtlich der eigenen fiskalischen Lage eher pessimistisch gestimmt. Dort schätzten 55 % ihre aktuelle Gesamtfinanzsituation als „mangelhaft“ ein (zum Vergleich: in den westdeutschen Kommunen tun dies nur 14 %). Die Entwicklung der vergangenen 10 Jahre wird dort von 51 % als „tendenziell eher“ und von 9 % als „durchgängig negativ“ bezeichnet. Noch pessimistischer wird dort in die Zukunft geschaut: Für die nächsten fünf Jahre erwarten zwei Drittel aller ostdeutschen Kommunen (72 %) eine Verschlechterung der eigenen Finanz- und Haushaltslage – ein Umstand, der nicht zuletzt dem Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 geschuldet sein dürfte.

³⁷ Siehe bspw. SVR 2017/2018, S. 292:

³⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt 2018d.

³⁹ Vgl. Arbeitskreis Steuerschätzung 2018.

⁴⁰ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2017.

feldes aus, während nicht einmal ein Sechstel eine vorteilhafte Entwicklung erwartet. Hierin dürften sich auch die Unsicherheiten über mögliche Zinsänderungsrisiken widerspiegeln.⁴²

Steigende Einnahmen, moderate Ausgabenwüchse und sinkende Zinsausgaben

Gemäß der amtlichen Statistik stand einem Zuwachs der bereinigten Einnahmen der Kommunen in Höhe von 4,3 % nur eine moderate Zunahme der Ausgaben der Landkreise, Städte und Gemeinden gegenüber. Betrug das Ausgabenwachstum 2016 noch 8,7 %, so waren es im Jahr 2017 nur noch 2,1 %. Steigerungen waren dabei bei den Personalausgaben (+4,3 %), dem laufenden Sachaufwand (+2,6 %) sowie den Sachinvestitionen⁴³ (+2,9%) zu verzeichnen. Die durchschnittlichen Aufwendungen für soziale Leistungen der Kommunen aller hier betrachteten Flächenländer sind hingegen leicht gesunken (-0,5%).⁴⁴ Zum moderaten Ausgabenwachstum tragen zweifelsohne auch die nach wie vor sinkenden Zinslasten bei. Insgesamt sanken die Zinszahlungen noch einmal deutlich um fast 11 %. Allerdings machen die Zinszahlungen mittlerweile nur noch rd. 1,3 % der bereinigten Ausgaben aus.⁴⁵ Der Spielraum für weitere Entlastungen ist also gering.

Angesichts des Gesamtüberschusses in den Kernhaushalten konnten die Kommunen in allen Bundesländern ihren Finanzierungssaldo im Jahr 2017 deutlich verbessern. Selbst in den Ländern, in denen die Kommunen 2016 kumuliert noch ein Defizit auswiesen (Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein), wurden 2017 – wenn zum Teil auch nur kleine – Überschüsse erwirtschaftet. Dabei darf im interkommunalen Vergleich jedoch nicht übersehen werden, dass es zwischen den Kommunen erhebliche Schwankungsbreiten gibt. Diese Disparitäten werden durch Aggregate oder Durchschnittswerte verdeckt.

⁴² Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2018.

⁴³ Diese Steigerung gilt jedoch vor allem für den Vermögenserwerb und nicht für die Baumaßnahmen, die sogar geringfügig kleiner ausfallen.

⁴⁴ Zuwächse beim laufenden Sachaufwand als Kerngröße für die Aufwendungen für die Unterbringung, Versorgung und Integration von Zugewanderten verzeichneten in besonderer Weise die Bundesländer, denen qua Königsteiner Schlüssel prozentual auch die größten Aufnahmekontingente von Flüchtlingen zugewiesen worden sind (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen, aber auch dem Saarland).

⁴⁵ Statistisches Bundesamt 2018d.

Kommunalverschuldung bleibt Daueraufgabe – kaum Entwarnung bei den Kassenkrediten

Die positiven Entwicklungen bei den Zinsausgaben können nicht darüber hinwegtäuschen, dass das dahinter stehende Problem der kommunalen Kreditmarktverschuldung weiterhin virulent bleibt. Zwar konnte die kommunale Ebene ihren kumulierten Schuldenstand in den Kernhaushalten – also Kreditmarktschulden zur Investitionsfinanzierung plus Kassenkredite zur Liquiditätssicherung – 2017 abermals um 2,7 % auf 124,1 Mrd. EUR senken (2016: 127,5 Mrd. EUR).⁴⁶ Und obwohl in der Mehrzahl der Bundesländer die Kommunen ihre durchschnittlichen Pro-Kopf-Schulden reduzieren konnten, bestehen zwischen den aggregierten Schuldenständen der Kommunen sowie der Nettokreditaufnahme in den 13 Flächenländern nach wie vor große Differenzen. So bewegte sich Ende 2017 die Spanne bei den durchschnittlichen Kreditmarktschulden pro Kopf der kommunalen Kernhaushalte zwischen 17.753 EUR bei den saarländischen und 1.142 EUR bei den sächsischen Landkreisen, Städten und Gemeinden.

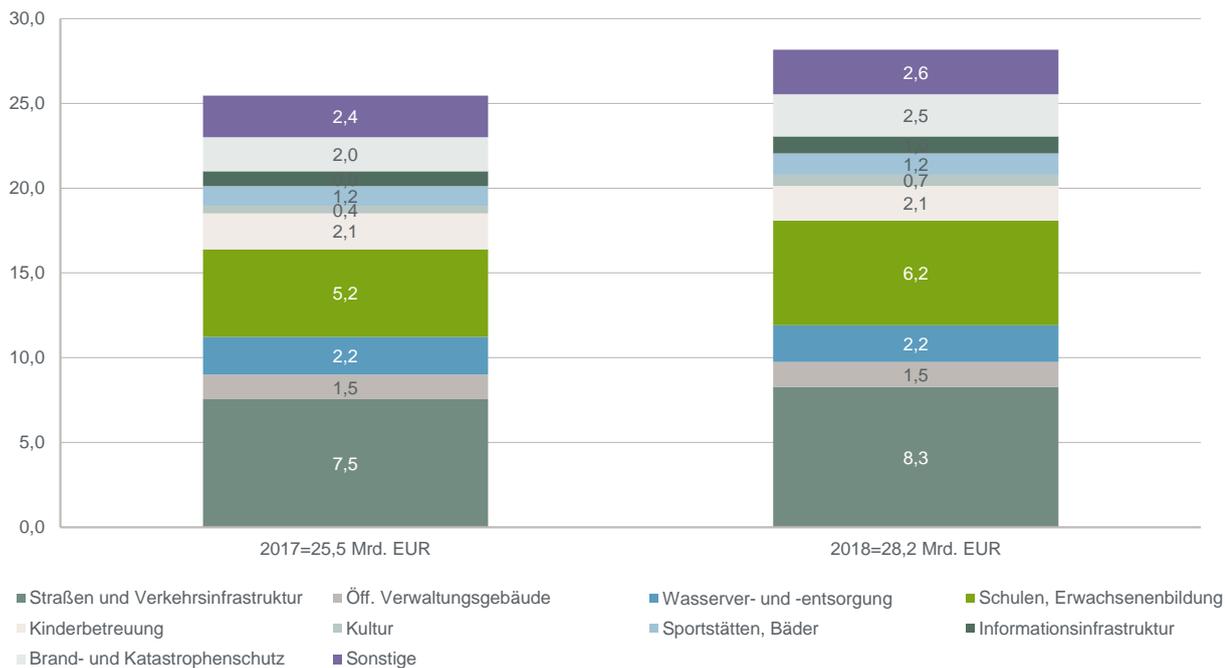
Der im Vorjahr konstatierte Rückgang des kommunalen Kassenkreditbestands hat sich fortgesetzt, nicht zuletzt dank einer statistischen Neuordnung in der bisher nur vorläufig vorliegenden amtlichen Schuldenstatistik.⁴⁷ Auch wenn deshalb Vergleiche mit den Vorjahren wenig aussagekräftig sind, wurde zum Stichtag 31.12.2017 ein vorläufiger Gesamtbestand in Höhe von rund 42,4 Mrd. EUR erfasst. Zu den „Spitzenreitern“ beim Pro-Kopf-Bestand dieser Liquiditätssicherungskredite zählen nach wie vor das Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Jenseits der vorgenommenen Neuordnungen bei der statistischen Erfassungsmethodik bleibt das hinter der Kassenkreditproblematik stehende Grunddilemma bestehen. Die sehr ungleiche Verteilung an Liquiditätskrediten indiziert massive haushalterische Disparitäten in der Finanzausstattung der Kommunen.⁴⁸ Inzwischen wird von verschiedenen Seiten eine Lösung für überschuldete Kommunen gefordert, oft verbunden mit einem Schuldenschnitt bei den Kassenkrediten.⁴⁹

⁴⁶ Wertpapiere spielen dabei mit einem Gesamtvolumen von knapp 3 Mrd. EUR immer noch eine untergeordnete Rolle. Vgl. Statistisches Bundesamt 2018e.

⁴⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt 2018e.

⁴⁸ Diese Disparitäten – teils selbst verschuldet teils aufgrund unzureichend geklärter Konnexitätsregelungen – zwingen die betroffenen Landkreise, Städte und Gemeinden einen nicht unwesentlichen Teil ihrer laufenden Ausgaben mittels Überbrückungskredite zu finanzieren. Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2017c oder Brand, S. 2016.

⁴⁹ In Hessen hat man mit dem Modell der so genannten „Hessenkasse“ eine Reglung auf den Weg gebracht, die zunehmend auch in anderen Ländern ge-

Grafik 11: Investitionsausgaben 2017 und Planung 2018 in ausgewählten Infrastrukturbereichen

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017

Eine dauerhafte Lösung des Altschuldenproblems erscheint zwar wünschenswert, allerdings kann ein Abbau der Kassenkredite hier nur der erste Schritt sein, dem i. d. R. strukturelle Anpassungen des Gemeindefinanzsystems folgen müssen.⁵⁰

4.2 Investitionsausgaben und Investitionsplanung

Die positiven Rahmenbedingungen spiegeln sich auch im kommunalen Investitionsverhalten wider. Denn das kommunale Investitionsvolumen ist im Jahr 2017 gestiegen und legt auch in den Planungen der Kämmerereien für 2018 noch einmal zu (vgl. Grafik 11). So haben die Kommunen für das Befragungsjahr selbst ein Investitionsvolumen in Höhe von 25,5 Mrd. EUR eingestellt. Für das laufende Jahr wurden sogar 28,2 Mrd. EUR eingeplant.⁵¹

Dabei entfallen die Hauptanteile des Investitionsvolumens – wie schon in den Vorjahren – auf die Infrastrukturbereiche, in denen derzeit auch die höchsten Investitionsrückstände wahrgenommen werden: 30 % bzw.

fordert wird. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2017.

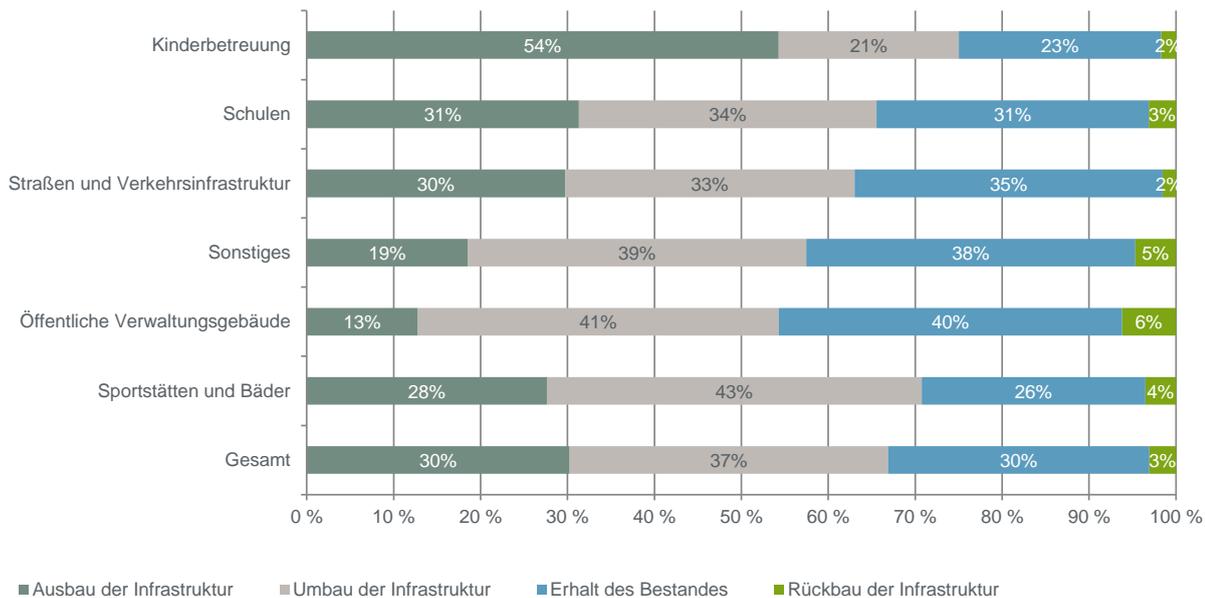
⁵⁰ Für eine Diskussion siehe z. B. Brand, S. und J. Steinbrecher 2018.

⁵¹ Aufgrund einer Umstellung und Vereinheitlichung der Hochrechnungsmethodik für die Investitionen an die Methodik des wahrgenommenen Investitionsrückstands, liegt die ausgewiesene Zahl für die Investitionsausgaben unter den in den Vorjahren publizierten Werten. Mit dem hier verwendeten Verfahren läge das Investitionsvolumen 2016 bei 22,5 Mrd. EUR. Die Investitionsausgaben sind dementsprechend um 13 % gestiegen. Die Hochrechnungsmethodik wird im Methodenanhang ausführlich erläutert.

7,5 Mrd. EUR der gesamten investiven Aufwendungen werden für den Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur aufgebracht, 20 % im Schulwesen einschließlich der Erwachsenenbildung (5,2 Mrd. EUR). Obwohl der Bereich Schulen dieses Jahr den höchsten Investitionsrückstand zeigt, fallen die höchsten Investitionsausgaben also weiterhin im Bereich Straßen an.

Mit einigem Abstand zu diesen beiden Investitionsschwerpunkten folgen die Bereiche Wasserver- und -entsorgung (9 % bzw. 2,2 Mrd. EUR); Kinderbetreuung (8 % bzw. 2,1 Mrd. EUR) sowie Brand- und Katastrophenschutz (8 % bzw. 2 Mrd. EUR). Für den als dringlich eingeschätzten Bereich der öffentlichen Verwaltungsgebäude werden hingegen weiterhin nur rund 1,5 Mrd. EUR vorgesehen. Für das Jahr 2018 planen die Kommunen für diese Infrastrukturbereiche mindestens eine Beibehaltung des Vorjahresniveaus – eher aber Aufschläge der investiven Aufwendungen zwischen 10 und 20 %.⁵² Dabei werden auch in den Er-

⁵² Gleichwohl ist zu beachten, dass die Investitionsvolumina vieler ausgelagerter Infrastrukturbereiche nur bedingt im KfW-Kommunalpanel abgebildet werden können, da bei Investitionsrückstand und allgemeinen Einschätzungsfragen zwar die gesamte Kommune (einschließlich der Beteiligungsunternehmen) in den Blick genommen wird. Die Frage nach den Investitionen bezieht sich jedoch nur auf den Kernhaushalt, da dem Adressatenkreis der Befragung – die Kämmerereien der Kommunen – in vielen Fällen oft nur grobe Planungen der meist eigenständig agierenden Stadtwerke und sonstigen Beteiligungen vorliegen. Aufgrund der Beschränkung der Investitionsausgaben auf die Kernhaushalte dürften die kumulierten Investitionsvolumina für die Bereiche Energie, Abfallwirtschaft, Wasserver- und -entsorgung, ÖPNV und Informationsinfrastruktur im „Konzern Kommune“ also höher zu veranschlagen sein. Vgl. zum Thema bspw. Hesse, M., Lenk, T. und T. Starke 2017.

Grafik 12: Demografiebedingte Anpassungsbedarfe in ausgewählten Infrastrukturbereichen

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017

gebnissen des KfW-Kommunalpanels Tendenzen erkennbar, die mit anderen Quellen korrespondieren: So wird beispielsweise in den Investitionsangaben zur Wohnungswirtschaft im Vergleich zu den Angaben im früheren KfW-Kommunalpanel ein leichter Anstieg sichtbar, der auf die oben skizzierten Herausforderungen beim sozialen Wohnungsbau verweist. Auch für den ÖPNV lässt sich im Mehrjahresvergleich von 2014 bis 2017 ein leichter, aber steter Anstieg der Investitionsausgaben konstatieren. Ähnliches gilt für die Bereiche Abfallwirtschaft, Energieerzeugung und Gesundheitsinfrastruktur.⁵³

Demografischer Wandel forciert Infrastrukturumbau

Als Ziel ihrer Investitionstätigkeit messen 81 % der im diesjährigen Sonderthema befragten Kommunen einer aktiven Anpassung der bestehenden Infrastrukturen an die demografischen Bedingungen eine „große“ (38 %) bzw. „mittlere Bedeutung“ (42 %) bei. Auch wenn dieser Aspekt noch hinter dem investitionspolitischen Ziel „Erreichung des Haushaltsausgleichs“ (89 %) liegt, zeigt dies, dass die demografische Entwicklung – jenseits bestehender Unsicherheiten statistischer Prognosen – eine der zentralen Bestimmungsgrößen kommunaler Finanz- und Investitionspolitik darstellt.

Wie sich die Entwicklung der Einwohnerzahl auf die Investitionstätigkeit der Kommune auswirkt, unterscheidet sich stark nach Investitionsbereich (vgl. Grafik 12). Insgesamt entfallen demnach 37 % auf den Umbau der Infrastruktur, jeweils 30 % auf den Ausbau und den Erhalt und 3 % auf den Rückbau der Infrastruktur. Im Bereich Kinderbetreuung hingegen reagieren 54 % der Kommunen mit dem Ausbau der Infrastruktur, nur 2 % gehen von einem Rückbau aus. Bei öffentlichen Verwaltungsgebäuden und Sportstätten hingegen wird deutlich weniger ausgebaut (19 bzw. 13 %), dafür mit 5 % bzw. 6 % etwas mehr über einen Rückbau der entsprechenden Infrastruktur nachgedacht. Umbau und Erhalt der Infrastruktur erwägen jeweils die Hälfte der verbleibenden Kommunen.

Haushaltsausgleich wieder häufiger möglich
Das anhaltend günstige Gesamtumfeld macht sich bei den Kommunen auch mit Blick auf die Erreichung des Haushaltsausgleichs bemerkbar. Waren es 2015 noch rund 45 % der befragten Kommunen, die das nicht schafften, waren dies 2016 nur noch rund 31 %. Für 2017 erwarteten 36 % der befragten Kämmererinnen, dass sie den Haushaltsausgleich nicht erreichen würden. Dabei hat sich die Variationsbreite zwischen den unterschiedlichen Einwohnergrößenklassen – gegenüber dem Vorjahr – deutlich verbreitert (vgl. Grafik 13). Denn mit zunehmender Einwohnerzahl der Kommunen scheint es schwieriger zu werden, Aufwände und Er-

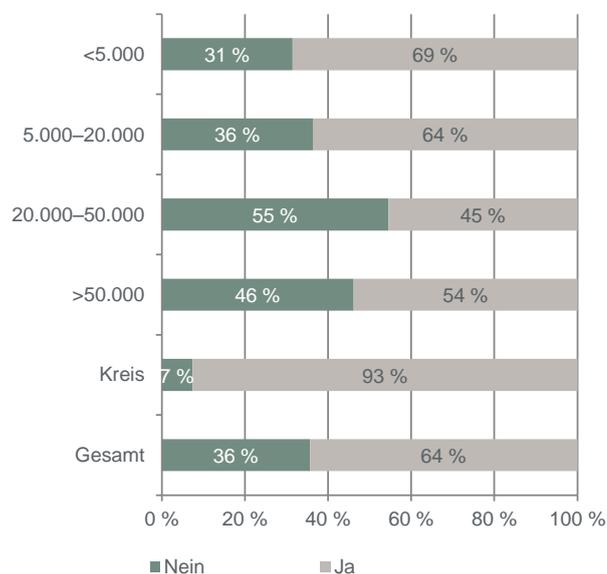
⁵³ Die Investitionslogik in diesen Infrastrukturbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, die meist von eigenständigen Stadtwerken erbracht werden, folgt oft dem Prinzip eines revolvierenden Ersatzes von einzelnen Netzabschnitten, um nicht die Funktionalität der Netze als Ganzes zu gefährden. Insofern bewegen sich die Nachholbedarfe hier meist auf konstanterem Niveau – wenn nicht gerade weite Bauabschnitte gleichzeitig abgängig sind oder durch neue Technologien ein partieller Systemwechsel begründet wird. Vgl. bspw. Aktionsgemeinschaft Impulse pro Kanal 2017.

träge in Ausgleich zu bringen, was eben insbesondere für wachsende (Groß-)Städte gilt, die hohe Zuzugszahlen aufweisen.

Zahl der Kommunen in Haushaltssicherung nimmt nur langsam ab

Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels der vergangenen Jahre haben – wie auch andere Studien – immer wieder gezeigt, dass nahezu konstant rund ein Viertel aller deutschen Kommunen unter den Bedingungen eines Haushaltssicherungskonzepts arbeiten muss.⁵⁴ Für 2017 erwartete „nur“ noch rund ein Sechstel der Kommunen (17 %) unter entsprechende Restriktionen der kommunalen Aufsichtsbehörden der Länder zu fallen. Allerdings zeigt sich auch hier ein Zusammenhang zur Einwohnergrößenklasse: In Kommunen mit mehr Einwohnern besteht eher die Gefahr, dass mit einem Haushaltssicherungskonzept gearbeitet werden muss. Angesichts des positiven fiskalischen Gesamtumfelds sollte in den nächsten Jahren aufmerksam verfolgt werden, ob sich die allgemeine Verbesserung in der kommunalen Verschuldung auch in einem niedrigeren Anteil von Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept niederschlägt.

Grafik 13: Kommunen mit Haushaltsausgleich 2017 nach Einwohnergrößenklasse



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017

Finanzlage und Investitionsniveau

Das Hauptproblem besteht weiterhin: Müssen Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept arbeiten, fallen tendenziell auch ihre Investitionsausgaben niedriger aus.⁵⁵ Allerdings konnten Kommunen, die 2017 unter den Bedingungen eines Haushaltssicherungskonzepts arbeiten mussten, immer noch rund ein Drittel (35 %) oder 107 EUR weniger pro Kopf investieren, als Kommunen, die in ihrer Mittelverwendung freier waren.

4.3 Finanzierungsinstrumente für Investitionen
Wichtigstes Finanzierungsinstrument bleiben die allgemeinen Deckungsmittel, die 93 % aller befragten Kommunen nutzen und die im Mittel etwa die Hälfte der Investitionsvolumina decken (vgl. Grafik 14). Außerdem wurde 2017 im Mittel nahezu jeder vierte investierte Euro durch Fördermittel gedeckt. 2016 war es noch jeder fünfte Euro, der von den Landkreisen, Städten und Gemeinden auf diese Weise investiert wurde. In dieser Entwicklung scheint eine wechselseitige Angebots-Nachfrage-Bedingung zu bestehen. Denn Bund und Länder haben in den vergangenen Jahren eine Vielzahl neuer Förderprogramme aufgelegt und verschiedene neue Ausgleichsmechanismen geschaffen, um die Kommunen finanziell zu entlasten.⁵⁶ Auch wenn eine Vielzahl der Kommunen dringend auf Zuweisungen aus diesen Programmen angewiesen ist, geht mit der Zweckbindung und Kofinanzierungspflicht der Fördermittel eben auch eine Einschränkung der Entscheidungsfreiheiten der Kommunen über die Investitionsschwerpunkte einher.

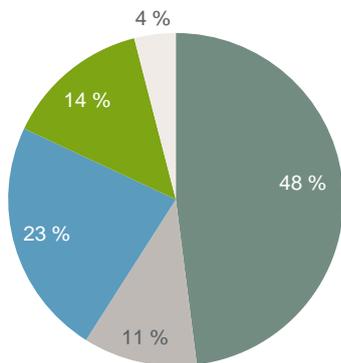
Daneben bilden nach wie vor sowohl der Kommunalcredit als auch die zweckgebundenen Investitionszuweisungen der Länder im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme wichtige investitionspolitische Finanzierungsinstrumente. In der übergeordneten Zusammenschau spielen sonstige Finanzierungsinstrumente wie Anleihen oder Anliegerbeiträge weiterhin eine untergeordnete Rolle – selbst wenn einzelne Kommunen hier durchaus aktiv und experimentierfreudig sind.

⁵⁵ Auch hier scheint sich das positive Gesamtumfeld bemerkbar zu machen, denn selbst höher verschuldete Kommunen investieren inzwischen wieder mehr. Und dies, obwohl 66 % aller befragten Kommunen angibt, dass der Parameter „Erreichung des Haushaltsausgleichs“ von „großer Bedeutung“ für die eigene Investitionstätigkeit ist. Diese Entwicklung dürfte aber eher Ausdruck der inzwischen unabdingbaren und unaufschiebbaren investiven Handlungszwänge der Kommunen als Signal wirtschaftlicher Stärke sein.

⁵⁶ Neben den Kita- und Ganztagserschul-Ausbauprogrammen, wurde beispielsweise auch der Kanon der Städtebauförderprogramme ausgeweitet und deutlich aufgestockt. Das bringt allerdings auch den Nachteil mit sich, dass viele Kommunen bereits eine Unübersichtlichkeit und schwere Administrierbarkeit des Fördermanagements als Investitionshemmnis beklagen. Vgl. hierzu Schneider, S., Scheller, H. und B. Holbach-Grömig 2018.

⁵⁴ Junkernheinrich, M. und G. Micosatt 2018 (i. E.).

Grafik 14: Anteil der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen 2017



■ Allgemeine Deckungsmittel ■ Investitionszuweisungen
 ■ Fördermittel ■ Kommunalkredite
 ■ Sonstige

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017.

Wachsende Bedeutung von Krediten und Fördermitteln erwartet

Mit Blick auf den zukünftigen Mix an Finanzierungsinstrumenten erwartet rund ein Viertel der Kommunen einen Rückgang der eigenen Deckungsmittel in der Nutzung für Investitionen (vgl. Grafik 15). In etwa gleich viele Kommunen erwarten jedoch auch einen Anstieg. Hinsichtlich der Nutzung von Kommunalkrediten erwarten 40 % der befragten Kämmereien eher eine Zunahme gegenüber dem Jahr 2016. In ähnlicher Weise wird auch eine gewisse Ausweitung der Finanzierung über Fördermittel erwartet, die von den Kommunen zu beantragen sind. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass die kommunale Finanzierung eher konservativ und statisch ist. Größere Veränderungen in der Finanzierung ihrer Infrastrukturinvestitionen werden von einer deutlichen Mehrheit der Kommunen nicht erwartet. „Alternative“ Finanzierungsformen, wie Schuldscheindarlehen, bleiben für die Mehrzahl der Kommunen aus unterschiedlichsten Gründen offenbar unattraktiv.⁵⁷

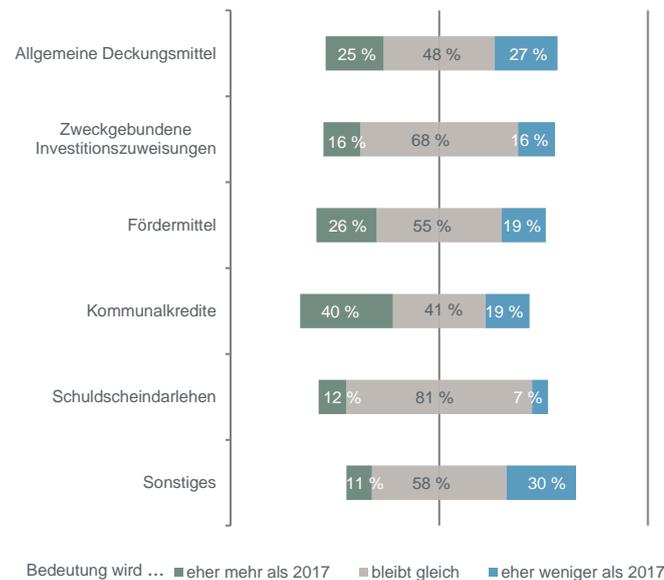
Bedingungen der Kreditaufnahme noch stabil – Aussichten pessimistischer

Die Befragung der Kämmereien im Rahmen des KfW-Kommunalpanels deckt sich auch für den jüngsten Befragungszeitraum mit den allgemeinen Entwicklungen der einschlägigen Indizes zur Zinsentwicklung. Danach sah nahezu die Hälfte der Kommunen im Rückblick auf die vorangegangenen 12 Monate hinsichtlich der Konditionen zur Mobilisierung von Fremdkapital

⁵⁷ Siehe dazu bspw. auch Brand, S. und J. Steinbrecher 2017d.

über alle Laufzeiten und Volumina hinweg kaum nennenswerte Veränderungen (vgl. Tabellenanhang). Lediglich für Investitionskredite mit langen Laufzeiten und die Dauer der Zinsbindung sahen je 4 % der Befragten eine „deutliche“ Verschlechterung bzw. eine „leichte“ Verschlechterung (14 bzw. 10 %). Demgegenüber sah mindestens je ein Fünftel der Kämmereien über alle Kreditlaufzeiten und -volumina hinweg eine „leichte“ bzw. sogar „deutliche“ Verbesserung der ihnen von den Finanzinstituten angebotenen Kreditkonditionen.

Grafik 15: Erwartungen zur Bedeutung der Investitionsfinanzierungsinstrumente



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017.

Der Blick auf die zu erwartenden Kreditkonditionen der kommenden 12 Monate fällt bei den Kommunen jedoch pessimistischer aus. Mindestens ein Viertel aller Kommunen erwartet über alle Kreditlaufzeiten und -volumina hinweg zumindest eine leichte Verschlechterung. Gleichwohl gehen rund 60 % der Befragten von keiner Veränderung ihrer bisher für die Aufnahme von Investitionskrediten einzugehenden Zinskonditionen aus.⁵⁸

⁵⁸ Jedoch: Die nach wie vor extrem günstigen Beschaffungskosten für Fremdkapital befördern noch keine übermäßig erhöhte Inanspruchnahme von Kommunalkrediten. Denn neben den Restriktionen der Gemeindehaushaltsordnungen der Länder, die vor allem die Handlungsspielräume für hoch verschuldete Kommunen begrenzen, sind es inzwischen vor allem administrative Kapazitätsengpässe, die einer Investitionsausweitung – auch durch eine Mobilisierung von Fremdkapital – im Wege stehen.

5. Regionale Disparitäten beim Investitionsrückstand: leicht rückläufig, aber immer noch ausgeprägt

Seit Jahren zeigen sich auf kommunaler Ebene verfestigte regionale Unterschiede bei Wirtschafts- und Finanzkraft sowie Verschuldung.

Auch bei der Verteilung von Investitionsrückständen und Investitionen zeigen sich erhebliche regionale Ungleichheiten.

Auffällig ist, dass einem Anstieg des Investitionsrückstands nicht in allen Regionen Deutschlands mit einem adäquaten Anstieg der Investitionen begegnet wird.

Die Befunde zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung und die Ergebnisse zum aktuellen Investitionsrückstand lassen vermuten, dass die in den vergangenen Jahren bereits regelmäßig diskutierten regionalen Disparitäten auch im aktuellen Jahr nicht an Bedeutung verloren haben.⁵⁹

Regionale Ungleichheiten werden in Deutschland immer wieder aus verschiedenen Blickwinkeln diskutiert.⁶⁰ Eine Verringerung regionaler Ungleichheiten zählt in der Bundesrepublik zu den politisch zentralen Zielen, selbst wenn der verfassungsrechtliche Gehalt der vom Grundgesetzgeber in Art. 72 Abs. 2 GG gewählten Formulierung von der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ – gerade auch in der konkreten Verantwortungszuschreibung von Bund, Ländern und Kommunen – nicht unstrittig ist.⁶¹ Denn weder das Grundgesetz, noch das einschlägige Raumordnungsgesetz führen nicht weiter aus, wie „räumliche Ungleichgewichte“ bzw. „gleichwertige Lebensverhältnisse“ konkret zu fassen sind. Gleichwohl lässt sich unter Zuhilfenahme verschiedener Indikatoren feststellen, dass zwischen den Regionen in Deutschland insbesondere bei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erhebliche Unterschiede

bestehen. Um diese näher zu bewerten, beabsichtigt die amtierende Bundesregierung eine gemeinsame Kommission von Bund, Ländern und Kommunen ins Leben zu rufen, die Vorschläge erarbeiten soll, wie sich das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse effektiver erreichen lässt.⁶²

5.1 Regionale Ungleichheiten bei Investitionsrückständen und Investitionen

Regionale Unterschiede gibt es im interkommunalen Vergleich sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Bundesländer – beispielsweise mit Blick auf die Steuerkraft oder die Verschuldung. Diese Unterschiede waren während der vergangenen 60 Jahre zwar relativ stabil, haben sich aber vor allem bei den Schulden in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich verschärft, insbesondere getrieben durch den starken Anstieg der Kassenkredite in einigen Regionen Deutschlands.⁶³ Die wachsende Ungleichheit bei der Verschuldung ist auch ein Hinweis auf eine divergierende fiskalische Entwicklung zwischen den Kommunen. So zeigt sich beispielsweise, dass in den Jahren mit starkem Kassenkreditaufwuchs auch die Sozial- und Sachausgaben der Kommunen spürbar anstiegen. Wuchsen die Einnahmen dann nicht im Gleichschritt mit den zusätzlichen Ausgaben, waren sinkende Investitionen und eine steigende Kassenkreditverschuldung häufig die Folge.⁶⁴ Auch im KfW-Kommunalpanel früherer Jahre hat sich gezeigt, dass vor allem in finanzschwachen Kommunen und Kommunen ohne Haushaltsausgleich regelmäßig signifikant höhere Investitionsrückstände gemeldet wurden.⁶⁵

Ein häufig betrachtetes Maß zur Messung der Ungleichheit ist die Lorenzkurve bzw. der Gini-Koeffizient.⁶⁶ Die Lorenzkurve gibt darüber Aufschluss, auf welchen Teil der Kommunen ein bestimmter Anteil an der betrachteten ökonomischen Größe, z. B. Schulden, entfällt. Der Gini-Koeffizient verdichtet diese Information auf eine Zahl.

⁵⁹ Siehe bspw. ZDF 2018.

⁶⁰ Für eine Diskussion regionaler Ungleichheit bei privaten Einkommen und Vermögen vgl. bspw. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2017; für die Entwicklung gesundheitlicher Ungleichheit vgl. Maron, J. und A. Mielck 2015; für eine historische Einordnung ökonomischer Ungleichheit vgl. B. Milanovic 2011 sowie für einen aktuellen internationalen Vergleich der Ungleichheit vgl. OECD 2016.

⁶¹ Vgl. ausführlicher: Scheller, H. 2005. Der politische Anspruch dieses Verfassungssatzes manifestiert sich jedoch eindeutig im Raumordnungsgesetz, das in § 2 Abs. 1 vorsieht, dass der Gesetzgeber „auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen“ hinzuwirken hat. Siehe auch Eltges, M. 2018.

⁶² Vgl. Bundesregierung 2018.

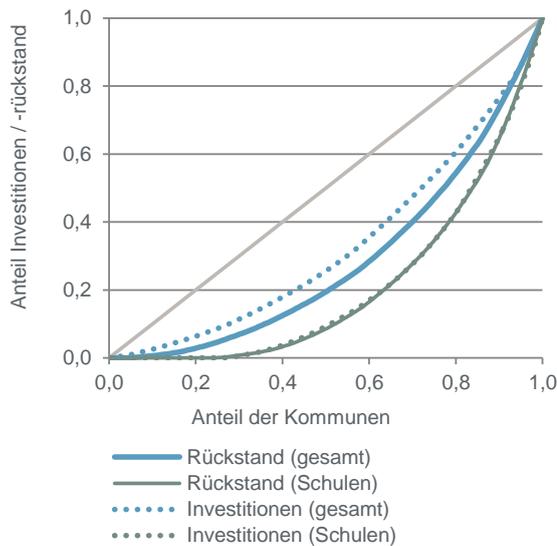
⁶³ Vgl. Frei, X. und F. Rösel 2018 oder Geißler, R. u. a. 2017.

⁶⁴ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2017c.

⁶⁵ Stellvertretend: siehe bei Scheller, H. und S. Schneider 2016, S. 12.

⁶⁶ Vgl. bspw. Houghton, J. und S. R. Khandker 2009, Kapitel 6.

Grafik 16: Ungleichheit bei Rückstand und Investitionen stark ausgeprägt



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017.

In Grafik 16 sind die Lorenzkurven für die kommunalen Investitionsrückstände und Investitionen pro Kopf dargestellt, sowohl insgesamt als auch für den Schulbereich. Die graue Gerade stellt eine Gleichverteilung dar, bei der alle Kommunen einen Rückstand und Investitionen in gleicher Höhe je Einwohner aufweisen würden. Je gewölbter der Bauch der jeweiligen Kurve ausfällt, desto ungleicher ist die Verteilung der betrachteten Zielgröße.⁶⁷

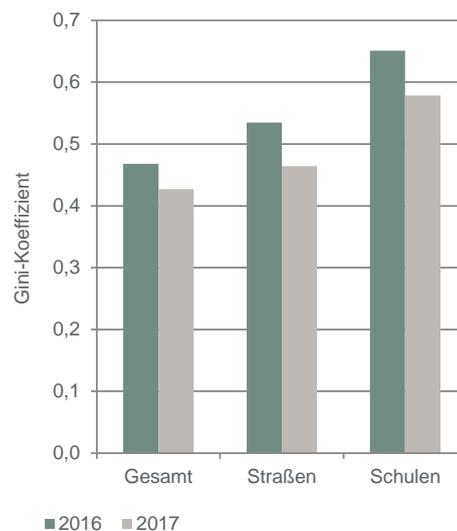
Sowohl beim Investitionsrückstand als auch bei den Investitionen zeigt sich folglich eine deutliche Ungleichheit zwischen den Kommunen. So haben die rd. 10 % der Kommunen mit den geringsten Investitionsrückständen je Einwohner praktisch überhaupt keinen Anteil an dem in diesem Jahr ermittelten Investitionsgeamtrückstand. Hingegen fallen fast 30 % aller Investitionsrückstände allein auf die 10 % der Kommunen, die auch die höchsten Pro-Kopf-Rückstände melden. Im Schulbereich fällt die Ungleichheit sogar noch deutlich höher aus. Im Vergleich zu den Rückständen, lässt sich bei den Gesamtinvestitionen eine geringere Ungleichheit beobachten, allerdings sind auch hier starke Disparitäten im Schulbereich sichtbar.

⁶⁷ Zur Erstellung einer Lorenzkurve werden die Kommunen entsprechend ihrer Pro-Kopf-Investitionen oder des Pro-Kopf-Investitionsrückstands aufsteigend angeordnet und die anteiligen Pro-Kopf-Investitionen bzw. Pro-Kopf-Rückstände aggregiert. Die Lorenzkurve nimmt ihren Verlauf stets vom Koordinatenursprung (0,0) zum Punkt (1,1). Bei totaler Ungleichheit (eine einzige Kommune vereint den gesamten Rückstand bzw. alle Investitionen auf sich) verlief die Lorenzkurve zuerst auf der x-Achse, bis sie für die betreffende Kommune plötzlich stark ansteigen würde, um den Punkt (1,1) zu erreichen.

Positiv fällt hingegen auf, dass sich die Ungleichheit im Vergleich zu den Vorjahren etwas verringert hat. Vergleicht man den Gini-Koeffizienten beim Investitionsrückstand für die Jahre 2017 und 2014, zeigt sich im aktuellen Jahr eine leichte Entspannung (vgl. Grafik 17).⁶⁸ Mit einem Gini-Koeffizienten von rd. 0,4 für den Gesamtinvestitionsrückstand und fast 0,6 im Schulbereich ist die Ungleichheit beim Investitionsrückstand aber nach wie vor deutlich ausgeprägt.⁶⁹

Gerade bei Schulen und Kitas sind regionale Ungleichheiten beim Investitionsrückstand besonders ausgeprägt.⁷⁰ So fallen die Investitionen im Schulbau beispielsweise in solchen Regionen deutlich niedriger aus, wo es aufgrund eines hohen Anteils an Kindern in SGB II-Bedarfsgemeinschaften eigentlich einen besonders ausgeprägten Unterstützungsbedarf gäbe. Dies ist insofern besorgniserregend, da für den Erfolg des Bildungsbereichs auch die bauliche Bildungsinfrastruktur eine wesentliche Rolle spielt.⁷¹

Grafik 17: Trotz leichter Verbesserung hohe Ungleichheit beim Investitionsrückstand



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018 und 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017.

⁶⁸ Der Gini-Koeffizient nimmt dabei Werte zwischen 0 und 1 an, wobei 0 totale Gleichheit und 1 totale Ungleichheit bedeutet.

⁶⁹ Zum Vergleich: Der Gini-Koeffizient der Haushaltsnettoeinkommen betrug 2014 vor Steuern und Transfers 0,49 (bzw. 0,29 nach Steuern und Transfers). Seit 1991 ist er im Trend kontinuierlich angestiegen. Vgl. hierzu World Inequality Report 2018, S. 101 ff.

⁷⁰ Der Gini-Koeffizient für den Investitionsrückstand bei Kindertagesstätten liegt mit 0,58 im Jahr 2017 auf dem Niveau des Gini-Koeffizienten für Schulen und damit ebenfalls deutlich über dem Wert des Gesamtrückstandes.

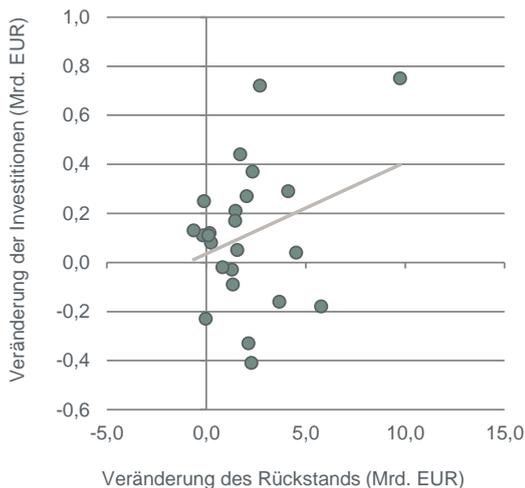
⁷¹ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2016a.

5.2 Deckung steigender Bedarfe durch adäquate Investitionsausgaben

Der Gini-Koeffizient gibt einen ersten Ausblick auf die Ungleichheit. Allerdings gibt er keinen direkten Aufschluss, woher die Ungleichheit resultiert und vor allem, wo sie ggf. problematisch ist, weil z. B. in einzelnen Regionen nicht ausreichend investiert werden kann.

Deshalb sollen in diesem Abschnitt Investitionsrückstand und Investitionen ins Verhältnis gesetzt werden. Ein Anstieg des Investitionsrückstands ist langfristig dann problematisch, wenn ihm nicht adäquat durch höhere Investitionen begegnet werden kann. Ein Blick auf die regionale Verteilung der Investitionsanstiege und der Anstiege des Investitionsrückstands zeigt, dass zwar in der Tendenz steigende Bedarfe mit steigenden Investitionen einhergehen (vgl. Grafik 18), allerdings ist der Zusammenhang relativ schwach ausgeprägt. So gibt es auch Regionen bzw. Größenklassen, die im Vergleich zum Vorjahr weniger investieren, obwohl die Bedarfe insgesamt gestiegen sind. Ob also tatsächlich vor allem in den Regionen auch mehr investiert wurde, die hohe Zuwächse bei den Rückständen bzw. generell hohe Rückstände aufweisen, muss bezweifelt werden. Auch hier zeigt sich, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird.

Grafik 18: Investitionen steigen in der Tendenz mit dem Rückstand, aber nicht überall

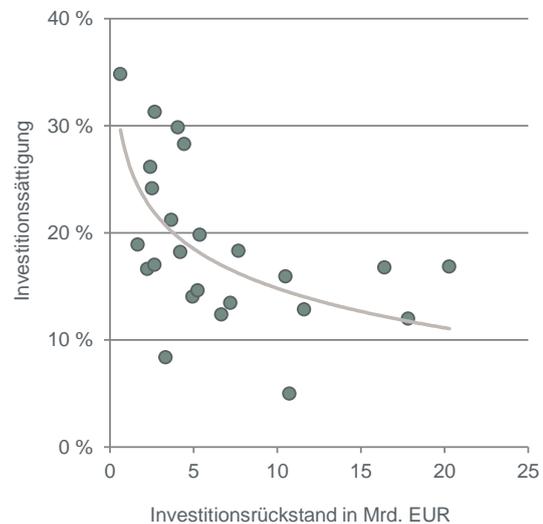


Anmerkung: Dargestellt werden die durchschnittlichen Investitionen und Investitionsrückstände für 25 Gruppen: je fünf Größenklassen der in der in der Hochrechnung verwendeten fünf Regionen.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017.

Setzt man die getätigten Investitionen ins Verhältnis zum wahrgenommenen Rückstand, so erhält man Aufschluss darüber, inwieweit die Infrastrukturrückstände durch tatsächliche Investitionen gedeckt werden. Je näher das Verhältnis an 100 % heranrückt, desto eher sind die Investitionsbedarfe der Kommune gesättigt, da ein Wert von 100 % bei den Investitionen genau der Höhe der wahrgenommenen Rückstände entspricht. Werte nahe 0 % sind hingegen kritisch, da in diesem Fall im Verhältnis zum wahrgenommenen Investitionsrückstand nur sehr wenig investiert wird. In Grafik 19 ist nun dieser Sättigungsgrad ins Verhältnis zum gemeldeten Rückstand gesetzt.

Grafik 19: Je höher die Rückstände, desto geringer die Investitionen



Anmerkung: Dargestellt werden Investitionssättigung und die Investitionsrückstände für 25 Gruppen: je fünf Größenklassen der in der Hochrechnung verwendeten fünf Regionen. Als Investitionssättigung wird hier das Verhältnis von getätigten Investitionen zum wahrgenommenen Rückstand verstanden. Je höher der Wert, umso größer fallen die Investitionen im Verhältnis zum wahrgenommenen Bedarf aus. Werte nahe null bedeuten folglich, dass im Verhältnis zum wahrgenommenen Bedarf sehr wenig investiert wird.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017.

Es zeigt sich ein negativer Kurvenverlauf. Das bedeutet, dass das Verhältnis von Investitionen zu Rückstand umso ungünstiger ist, je höher der wahrgenommene Investitionsrückstand ist. Dieser Effekt fällt sogar noch stärker aus, wenn man nach der Dringlichkeit des Rückstands differenziert. Kommunen, die einen „gravierenden Rückstand“ melden, haben im Mittel ein deutlich schlechteres Verhältnis von Investitionen zu Rückstand (6,8 %) als Kommunen, die „keinen bzw. nur einen geringen Rückstand“ melden (27,3 %). Das bedeutet im Umkehrschluss, dass Kommunen ohne

„nennenswerte“ Rückstände pro Kopf und im Verhältnis zum gemeldeten Rückstand ca. 4-mal so viel investieren, wie Kommunen, die einen „gravierenden“ Rückstand melden. Ein Aufholen strukturschwacher Regionen erscheint vor diesem Hintergrund schwer möglich.

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass die Ungleichheiten zwischen den Kommunen sowohl im Hin-

blick auf die Investitionen als auch auf den Investitionsrückstand hoch sind. Zwar ist diese Ungleichheit im vergangenen Jahr leicht zurückgegangen. Angesichts der relativ schwachen Investitionstätigkeit in den Regionen mit besonders hohen bzw. stark gestiegenen Bedarfen, muss für die Zukunft aber tendenzielle eher wieder von steigenden regionalen Disparitäten ausgegangen werden.

6. Fazit und Ausblick

Damit Deutschland auch weiterhin für kommende Veränderungen gewappnet ist, muss die gegenwärtige Wachstumsphase genutzt werden, um die hohe Lebensqualität auch für die Zukunft zu sichern. Dies gilt in besonderer Weise für die öffentliche Infrastruktur, die für die örtliche Lebensqualität essenziell ist und die größtenteils in Form kollektiver Güter von den Kommunen bereitgestellt wird. In den letzten Jahren haben sich die Anforderungen an diese Infrastrukturen deutlich und zum Teil unvorhersehbar verändert. Treiber dieser veränderten Bedarfe sind neben den jüngsten demografischen Veränderungen auch technische, ökologische und soziale Entwicklungen (Stichwort: „nachhaltige Transformation“).⁷² Die kommunalen Investitionen konnten mit diesem Trend in der Vergangenheit nicht immer Schritt halten.

Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2018 deuten – noch markanter als in den Vorjahren – darauf hin, dass eine Vielzahl der Kommunen diesen teils endogen, teils exogen verursachten Veränderungsdruck auf bestehende Infrastrukturen inzwischen spürt. So werden sowohl in prosperierenden Städten als auch in Schrumpfungskommunen Bedarfe in zunehmenden Maß quantifiziert, in konkrete Maßnahmenplanungen übersetzt und haushaltswirksam etabliert. Der kumulierte Anstieg der Investitionsausgaben, der nicht nur in der amtlichen Kassenstatistik für 2017 ausgewiesen wird, sondern auch Niederschlag in den Ergebnissen des diesjährigen KfW-Kommunalpanels findet, unterstreicht diese Entwicklung.

Mit Blick auf die Höhe der seit Jahren ermittelten Investitionsrückstände in einer Vielzahl kommunaler Infrastrukturbereiche stellt sich allerdings die Frage, warum die Investitionsvolumina in den letzten beiden Jahren zugleich nur relativ verhalten gestiegen sind bzw. 2018 steigen werden. Zumal abzuwarten bleibt, ob die höher angesetzten Investitionsausgaben auch tatsächlich umgesetzt werden können oder ob der „Investitionsstau“ in Anbetracht begrenzter Kapazitäten wächst.

Die Gründe für die (wachsende) Diskrepanz zwischen wahrgenommenem Investitionsrückstand und Investitionen müssen in einem Bündel von Ursachen gesucht werden. Unzureichende Haushaltsressourcen stellen hier nur noch einen Aspekt dar – insbesondere für das Viertel der Kommunen, deren investitionspolitischen Gestaltungsspielräume durch hohe Schuldenstände

und / oder Restriktionen des Haushaltsrechts eingeschränkt werden. Vieles spricht inzwischen aber auch für die Kapazitätsauslastungsthese: Eine Vielzahl parallel zu realisierender Projekte in den Kommunen trifft auf zunehmend begrenzte Planungs- und Umsetzungskapazitäten. Kommt es in einem solch angespannten Umfeld zu demografisch, politisch und technologisch begründeten quantitativen oder qualitativen Mehrbedarfen, können diese meist nicht mehr durch eine Ausweitung der Investitionsaktivitäten bedient werden.⁷³ Damit besteht die Gefahr, dass in der Vergangenheit bereits aufgebaute Investitionsrückstände weiter aufwachsen. Eine weitere Verschärfung stellen hierbei die Vollausslastung und der Fachkräftemangel in der Bau- und Planungswirtschaft dar. Auch steigende Bauland- und Baustoffpreise wirken sich zunehmend als Kostentreiber öffentlicher Investitionen aus.

Die eigentliche Herausforderung bei diesen immer offenkundiger zu Tage tretenden Kapazitätsengpässen besteht – ähnlich wie beim Vergleich zentraler fiskalischer Indikatoren – in den regional und einwohnergrößenklassenspezifischen Disparitäten zwischen den Kommunen. Während kleinere und mittlere Kommunen mit einem niedrigen Haushaltsvolumen in strukturschwachen Regionen haushalterisch begründete Kapazitätsengpässe aufweisen, ist es in den urbanen Ballungsräumen der hohe Auslastungsgrad der Bauunternehmen, der die Realisierung größerer Investitionsprojekte verzögert. Finanzstärkere Kommunen, die aufgrund ihrer haushalterischen Situation, willens und in der Lage sind, die in den letzten Monaten deutlich gestiegenen Baupreise zu zahlen, sind auch hier im Vorteil gegenüber struktur- und finanzschwächeren Kommunen.

Um die absehbar weiter wachsende Investitionslücke wieder zu verringern und die Rahmenbedingung für eine stete Anhebung des Investitionsniveaus zu verbessern, braucht es einen langen Atem und einer ebenen- und ressortübergreifenden Strategie aller Beteiligten. Ein Rückzug auf die schlichte Formel „mehr Geld=mehr Investitionen“ greift offenkundig nicht mehr.

Die Problemlösung kann deshalb nur in einem Mix aus verschiedenen Maßnahmen bestehen, z. B. einem gezielten Personalaufbau und eine attraktivere Ausgestaltung der öffentlichen Gehalts- und Tarifstrukturen um personelle Planungskapazitäten an zentralen Stellen

⁷² WBGU 2016.

⁷³ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2016b.

zu schaffen,⁷⁴ einer (Teil-)Entschuldung der finanzschwächeren Kommunen um wieder Investitionsspielräume zu eröffnen sowie einer Verbesserung der investitionspolitischen Planungsinstrumente, um die Effizienz der Verfahren und Abläufe zu erhöhen.

Bereits diese Mischung aus möglichen Maßnahmen verdeutlicht die Tragweite der Herausforderungen, die – im Interesse eines Erhalts sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch der integrierenden Wirkungen von Leistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Kommunen – nur von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam angegangen werden können. Die beabsichtigte Einsetzung einer parlamentarischen Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ in der neuen Legislaturperiode scheint hier ein richtiger erster Ansatz.

Die konkrete Erarbeitung von Maßnahmen zum Abbau bestehender Investitionsrückstände durch eine Steigerung der regional sehr divergierenden Investitionstätigkeit der Kommunen setzt eine differenzierte Analyse der tiefer liegenden Ursachen voraus. Die ressortübergreifende Erhebung, Erfassung und Hochrechnung wahrgenommener Investitionsrückstände der Kommunen bildet hier nur einen Ansatz. Vor allem auch die Kommunen müssen ihre Anstrengungen intensivieren, um sowohl ihre quantitativen Infrastrukturbestände zu erheben als auch die qualitative Zustandserfassung dieses öffentlichen Vermögens zu verbessern. Nur so lassen sich – jenseits aller damit verbundenen Unsicherheiten – langfristige Investitionsplanungen vornehmen.⁷⁵

Auch für die Länder, welche die Mittelausstattung der Kommunen verantworten, und den Bund wird dann besser abschätzbar, welche Finanzbedarfe in den kommenden Jahren auf der kommunalen Ebene entstehen werden. Ausgehend davon, kann dann eine politische Diskussion darüber geführt werden, welche Neujustierung der föderalen Finanzströme geeignet wäre, um das Niveau der öffentlichen Investitionen weiter anzuheben. Die in den letzten Jahren verfolgte Politik einer meist adhoc initiierten und an abstrakten Bedarfen orientierten Auflage neuer Förderprogramme scheint zunehmend an ihre Grenzen zu stoßen, wie die Diskussion um das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und den entsprechenden Fonds zeigt.⁷⁶

Damit bestehen offenkundige Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich einer Steigerung der investitionspolitischen Zielerreichung.

Auf dem Weg dorthin gilt es, die Grundidee des Föderalismus mit neuem Leben zu füllen. Entscheidungen, die am besten vor Ort getroffen werden können, sollten auch dort entschieden und umgesetzt werden. Dies ist der Kerngedanke der kommunalen Selbstverwaltung, der aber nur Bestand haben wird, wenn den Landkreisen, Städten und Gemeinden die dafür notwendigen Ressourcen eingeräumt werden. ■

⁷⁴ Siehe hierzu bspw. Hammerschmid, G. 2018 oder auch Brand, S. und J. Steinbrecher 2016b.

⁷⁵ Ein aktuelles Beispiel für eine integrierte Betrachtung der Investitionsbedarfe und -möglichkeiten liefert die Stadt Köln, vgl. Klug, C., Thöne, S. und S. Schneider 2017.

⁷⁶ Vgl. Henneke, H.-G. 2017; Deutscher Städtetag 2018, Scheller, H. 2017b.

Literatur

Aktionsgemeinschaft Impulse pro Kanal 2017: Inspektion – Sanierung – Erneuerung. Forderungskatalog für funktionsfähige öffentliche und private Abwasseranlagen.

Arbeitskreises Steuerschätzungen 2018: Ergebnis der 153. Sitzung, Anlage 1 zu Pressemitteilung 6/2018.

BAMF 2017: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2016, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Abfragestand: 03.04.2017.

BBSR 2018: Kapazitätsauslastung bleibt auf hohem Niveau. Online-Beitrag, abgerufen am 28.05.2018.

BMWi 2015: Ergebnisse der BMWi-Online Befragung „Kommunale Investitionen“.

Brand, S. 2016: Kommunale Kassenkredite – trotz niedriger Zinsen keine Entwarnung, Fokus Volkswirtschaft Nr. 114, KfW Research.

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

Brand, S. und J. Steinbrecher 2016b: Erst mehr Geld und jetzt mehr Personal – was benötigen Kommunen für Investitionen?, Fokus Volkswirtschaft Nr. 151, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher 2017a: Regionale Ausprägungen des demografischen Wandels: so facettenreich wie die Kommunen selbst, Fokus Volkswirtschaft Nr. 191, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher 2017b: Das wird teuer! – Kommunale Ausgaben in Zeiten des demografischen Wandels, Fokus Volkswirtschaft Nr. 192, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher 2017c: Rückgang des Investitionsrückstands – Trendwende oder nur Schönwetterlage?, Fokus Volkswirtschaft Nr. 195, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher 2017d: Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung? Aktuelle Entwicklungen beim Kommunalkredit. In: Junkernheinrich, M. u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017.

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

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe 2018: Aktuelle BGR-Studie zur Versorgung mit Baurohstoffen: Sand – in Deutschland reichlich vorhanden und trotzdem knapp, erschienen am 23.02.2018.

Bundesregierung 2017: Wachsende Städte, schrumpfende Orte – Bericht zur Stadtentwicklung, Artikel vom 12. April 2017, abgerufen am 24.04.2018.

Bundesregierung 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag vom 14.03.2018 zwischen CDU, CSU und SPD.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2017: Aktuelle Finanzlage der Kommunen, erschienen am 12.07.2017.

Deutscher Städtetag 2018: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (BT-Drucksache 18/4653 (neu)).

Deutscher Städte und Gemeindebund 2018: ÖPNV: Qualität vor Kostenfreiheit, Online-Beitrag vom 14.02.2018, abgerufen am 18.08.2018.

Drees&Sommer 2018: Baupreisentwicklung im Hochbau. Drees&Sommer-Umfrage 2017.

Eltges, M. 2018: Überlegungen zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. In: Informationen aus der Forschung des BBSR, Nr. 3/2018.

Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ („Fratzscher-Kommission“) 2015: Bericht „Stärkung von Investitionen in Deutschland“.

Frei, X. und F. Rösel 2018 (i. E.): Werden arme Städte immer ärmer, und reiche Städte immer reicher? Die deutschen Kommunal финанzen zwischen 1950 und 2012, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2018.

GdW 2015: Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster.

Geißler, R., Boettcher, F., Freier, R., Niemann, F. und M. Schubert 2017: Kommunal Finanzreport 2017, Bertelsmann Stiftung.

Hammerschmid, G. 2018: Personalgewinnung im öffentlichen Dienst: Ein Weckruf. In: dbb Magazin Juni 2018, S. 18.

Haughton, J. und S. R. Khandker 2009: Handbook on Poverty and Inequality, World Bank.

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie 2018: Kapazitätsengpässe im Bauhauptgewerbe? Auslastung / Fachkräfte / Preise, veröffentlicht im Mai 2018.

Henneke, H. 2017: Schleichende Zentralisierung und Verantwortungsverwischung im deutschen Bundesstaat. In: Der Landkreis 5/2017, S. 238.

Hesse, M., Lenk, T. und T. Starke 2017: Investitionen der öffentlichen Hand: Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, veröffentlicht im August 2017.

Hessisches Ministerium der Finanzen 2017: Finanzminister Dr. Schäfer und Innenminister Beuth stellen Programm zur Entschuldung hessischer Kommunen von Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler Investitionen vor. Pressemitteilung vom 04.07.2017.

Junkernheinrich, M. und G. Micosatt 2018 (i. E.): Kommunalbericht 2017. In: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2018.

Klemm, K. und D. Zorn 2017: Gute Ganztagschule für alle: Kosten für den Ausbau eines qualitativvollen Ganztagschulsystems in Deutschland bis 2030.

Klug, C., Thöne, S. und S. Schneider 2017: Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt Köln: Handlungsfähig bleiben, Infrastruktur stärken, Tragfähigkeit erreichen, in: der gemeindehaushalt 5/2017, S. 97ff.

Kunert, U. und H. Link 2013: Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhalt erfordert deutlich höhere Investitionen, in: DIW (Hrsg.): Investitionen für mehr Wachstum – Eine Zukunftsagenda für Deutschland. DIW-Wochenbericht 26/2013.

LBS 2018: Regionale Baukosten-Unterschiede. Online-Beitrag, abgerufen am 28.05.2018.

Maron, J. und A. Mielck 2015: Nimmt die gesundheitliche Ungleichheit zu? Ergebnisse eines Literaturreviews und Empfehlungen für die weitere Forschung, Das Gesundheitswesen, 77 (03), S. 137–147.

McKinsey&Company 2018: Infrastruktur & Wohnen Deutsche Ausbauziele in Gefahr Öffentlicher Sektor Februar 2018.

Milanovic, B. 2011: A short history of global inequality: The past two centuries, Explorations in Economic History, 48 (4), S. 494–506.

Nitsche, S. 2018: DNK-Panel: Wenig Optimismus bei Bayerns Kämmerern. Der Neue Kämmerer Online-Beitrag vom 05.06.2018, abgerufen am 06.06.2018.

OECD 2016 – OECD Inequality Update 2016 "Income inequality remains high in the face of weak recovery", November 2016.

Reidenbach, M. u. a. 2008: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen.

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

Schäfer, C. 2013: Kostspieliger Krippenausbau, in: FAZ vom 27.04.2013.

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

Scheller, H. 2017a: Der deutsche Bildungsföderalismus: Seismograph deutscher Bundesstaatlichkeit in Zeiten wachsender Kooperationsanforderungen: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. In: Jahrbuch des Föderalismus 2017.

Scheller, H. 2017b: Kommunale Infrastrukturpolitik - Zwischen Konsolidierung und aktiver Gestaltung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (16–17/2017): 39–46

Scheller, H. 2005: Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Schneider, S., Scheller, H. und B. Holbach-Grömig 2018 (i. E.): Städtebauförderung: Erfolgsfaktoren und -hemmnisse bei der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung. Projektbericht.

Statistisches Bundesamt 2006: Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, November 2006.

Statistisches Bundesamt 2017a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Wanderungen, Fachserie 1 Reihe 1.2, aktualisierte Version vom 14.02.2017.

Statistisches Bundesamt 2017b: Bevölkerungsentwicklung bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung – Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015, erschienen am 27. März 2017.

Statistisches Bundesamt 2017c: Bildungsfinanzbericht 2017. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, erschienen im Dezember 2017.

Statistisches Bundesamt 2018a: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes – Bevölkerung: Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag, abgerufen am 18.04.2018.

Statistisches Bundesamt 2018b: Statistik der Geburten - Lebendgeborene: Deutschland, Jahre, Geschlecht, abgerufen am 20.04.2018.

Statistisches Bundesamt 2018c: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes – Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Altersjahre, abgerufen am 20.04.2018.

Statistisches Bundesamt 2018d: Kommunalfinanzen 2017: Rekordüberschuss von 10,7 Milliarden Euro. Pressemitteilung Nr. 120 vom 03.04.2018.

Statistisches Bundesamt 2018e: Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts. FS 14, R. 5.2, 1.-4.Q.2017.

Statistisches Bundesamt 2018f: Preisindizes für die Bauwirtschaft. FS 17, R. 4, 1.Q.2018

Steinbrecher, J., Salg, J. und J. Starzetz 2018: Viele bunte Smarties?! Die Smart City als Lösung kommunaler Herausforderungen?, Fokus Volkswirtschaft Nr. 204, KfW Research.

SVR 2017/2018 2017: Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2017/18, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen 2017: – VerfGH 8/15 – Kommunalverfassungsbeschwerden gegen Regelungen zur schulischen Inklusion erfolglos, Urteil vom 10.01.2017.

WBGU 2016: Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte, Hauptgutachten 2016, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen WBGU.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2017: Einkommensungleichheit und soziale Mobilität. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 1/2017.

World Inequality Report 2018: World Inequality Lab, École d'Économie de Paris.

Winkelkötter, S. 2018: Keine Handwerker zu finden. In: Westfalen-Blatt vom 03.06.2018.

ZDFzeit und Prognos AG 2018: Wo lebt es sich am besten? Die große Deutschland-Studie. Online-Beitrag, abgerufen am 28.05.2018.

Anhang 1: Schlaglichter aus den vertiefenden Interviews

Personelle Engpässe verzögern Investitionen

Eingeschränkte personelle Ressourcen stellen das von den in den vertiefenden Interviews befragten Kommunen am häufigsten und oft sogar zuerst genannte Investitionshemmnis dar. Die zuständigen Fachabteilungen (z. B. Hoch- und Tiefbau) kämen schlicht nicht in dem Maß mit der Planung voran, wie es nötig wäre, um die Maßnahmen umzusetzen. Bei kleinen Städten liegt dies oft am Personalschlüssel. Insbesondere in wirtschaftlich starken Regionen ist hingegen häufig kaum noch qualifiziertes Personal rekrutierbar, weil die Konkurrenz mit der Privatwirtschaft zu groß sei. Der Kämmerer einer bayerischen Gemeinde berichtet: „Uns verlassen die besten Leute, weil wir sie nicht angemessen entlohnen können“.

Fluch und Segen von Förderprogrammen

Viele Befragte berichten von Einschränkungen durch bzw. bei Fördermitteln.⁷⁷ Insbesondere die komplexen Abläufe bei der Fördermittelvergabe erschweren die kurzfristige bzw. zügige Planung und Umsetzung von Investitionen. Die Ausschreibungsfristen der Förderprogramme seien oftmals so kurz, dass Kommunen passende Pläne schon in der Schublade haben müssten. Auch auf die Zusage bei Förderprogrammen müsse man mitunter lange warten. Hierdurch würden Investitionen verschleppt. Da viele Kommunen dennoch auf Fördermittel angewiesen sind⁷⁸, die Bedingungen der Fördermittelvergabe jedoch mitunter problematisch sind⁷⁹, fordern einige Kommunen mehr zweckungebundene Mittel durch Bund und Länder.⁸⁰

⁷⁷ So merkt ein Befragter aus einer großen Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen an, dass es sich bei diesen Mitteln zwar um „geschenktes Geld“ handele, die Kehrseite aber hohe Personalkosten für Berichte, Veröffentlichungen, Rückfragen u.v.m. darstellten. Auch andere Kommunen beklagen, dass sie bei Fördermitteln gebundener seien und die Mittel nicht dort einsetzen könnten, wo sie es gerade selber für sinnvoll erachteten.

⁷⁸ Ein Befragter aus einer Kleinstadt in Mecklenburg-Vorpommern betont beispielsweise, dass man auf die Förderprogramme von Bund und Land faktisch angewiesen sei: „Aus eigener Kraft wäre uns das nicht möglich, sonst würden wir auf Verschleiß fahren, weil wir nicht modernisieren können.“

⁷⁹ Die Bedingungen der Fördermittelvergabe begründen mitunter Probleme: Er kriege leichter eine Schule neu gebaut als instandgehalten, sagt ein Befragter aus einem Kreis in Rheinland-Pfalz. Für Investitionen können Zuschüsse von Bund und Land beantragt werden. Unterhaltungsmaßnahmen hingegen können nicht gegenfinanziert werden und werden daher regelmäßig über längere Zeit gestreckt. Die Zweckbestimmungen der Förderprogramme decken sich also nicht immer mit den lokalen Bedürfnissen.

⁸⁰ Dies wird insbesondere im Zusammenhang mit zunehmenden Aufgaben genannt, die den Kommunen von Bund bzw. Land übertragen werden, ohne dass jedoch gleichzeitig eine hinreichende Finanzierung sichergestellt würde: Insbesondere im Bereich Schule und Kinderbetreuung habe der Bundesgesetzgeber in den vergangenen Jahren eine Vielzahl an Änderungen verabschiedet, diese jedoch nur unzureichend gegenfinanziert.

Planungsunsicherheit hemmt Investitionen

Unsicherheiten beeinflussen Investitionsrückstände der Kommunen ebenfalls maßgeblich. Solange gesetzliche Regelungen, Standards und entsprechende Finanzierungsfragen nicht abschließend geklärt sind, tun sich Kommunen schwer, Investitionssummen verbindlich zu etatisieren. Mit diesem „haushalterischen Vorsichtsprinzip“ wird zwar den Haushaltsgrundsätzen Rechnung getragen, allerdings werden durch unterlassene Investitionen auch steigende Investitionsrückstände begünstigt.⁸¹ Manchmal sind Verzögerungen auch schlicht politischen oder fachlichen Abläufen geschuldet. So sind für einen Anstieg des Investitionsrückstands häufig Erkenntnisse verantwortlich, die sich erst im Planungsprozess ergeben, wie z. B. zusätzliche bauliche Anforderungen.⁸²

Ausgelastete Baukapazitäten als Nebenwirkungen der guten wirtschaftlichen Lage

Ähnlich wie der Personalmangel in den Kommunalverwaltungen schränken auch die Kapazitäten der Bauwirtschaft die Investitionstätigkeit ein. Aufgrund voller Auftragsbücher beteiligen sich immer weniger Firmen an Ausschreibungen, gleichzeitig steigen die Preise. Insbesondere Kommunen in Ballungsräumen beklagen immense Preissteigerungen, die sie zum Teil dazu veranlassen, Investitionen aufzuschieben.⁸³ So berichtet z. B. eine niedersächsische Stadt davon, dass immer darauf geachtet werden müsse, dass sich Projekte wirtschaftlich darstellen lassen. Auch ein Befragter aus einer kleinen kreisfreien bayerischen Stadt berichtet, dass die Stadt die aktuelle Situation nutze, um Schulden abzubauen. Erst bei sinkenden Preisen werde man wieder mehr investieren. Diese Zurückhaltung schlägt sich in einem höheren Investitionsrückstand nieder.

⁸¹ Insbesondere in den Bereichen Schulen und Kinderbetreuung treffen diese und weitere Unsicherheiten zusammen: Zum einen sind Ganztagsbetreuung, Wiedereinführung des G9 (beispielsweise in Nordrhein-Westfalen) und bauliche Anforderungen Unsicherheiten, die die Investitionstätigkeit hemmen. Zum anderen ergeben sich bei der Planung zukünftig erforderlicher Betreuungskapazitäten aber auch demografische Unsicherheiten. Vereinzelt berichten die Interviewten auch, dass sie schlecht abschätzen können, wie stark die Nachfrage nach Betreuungskapazitäten tatsächlich sein wird.

⁸² Kurzfristig notwendig werdende bauliche Veränderungen, um rechtlichen Rahmenbedingungen zu entsprechen (erhöhten Brandschutzanforderungen o. ä.) oder Gutachten, dass Brücken nicht mehr zu sanieren sind Beispiele für die Gründe, die von den Befragten genannt wurden.

⁸³ Ein Teil der Kommunen rechnet Preissteigerungsraten bei der Planung von Maßnahmen bereits mit ein. Sie beobachten diese Preisanstiege zwar, sehen hierin aber kaum Probleme. Mitunter werde bei zu hohen Preisvorstellungen der Anbieter erneut ausgeschrieben.

Anhang 2: Methoden

Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Um das Profil des KfW-Kommunalpanels zu schärfen, wurde die Befragung 2014 erstmalig als echte „Panelbefragung“ (Befragung der gleichen Kommunen über mehrere Jahre hinweg) organisiert. Gleichzeitig wurde der Versuch unternommen, methodische Schwächen früherer Erhebungen durch flankierende Maßnahmen zu vermeiden bzw. zu reduzieren. Zu den methodischen Schwächen gehörten zum einen die vergleichsweise geringen Fallzahlen der Nettostichproben und zum anderen die begrenzte Vergleichbarkeit der Ergebnisse durch die eingeschränkte Repräsentativität der Befragungsdaten sowie durch unterschiedliche Befragungszeitpunkte. Eine wichtige Gegenmaßnahme war in diesem Zusammenhang die Durchführung einer informierenden und von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützten „Vorabbefragung“ zur Erhöhung der Teilnahmebereitschaft der Kommunen. Weiterhin wurde der Bruttoansatz der KfW-Stichprobe für kleinere Städte und Gemeinden gegenüber früheren Befragungen mehr als verdoppelt. Seit 2013 wird die Befragung jeweils im Herbst (September/Oktober) durchgeführt.

Wie bereits in früheren Erhebungen enthielt auch der Fragebogen für das KfW-Kommunalpanel 2018 (Welle 4) aus Gründen der Vergleichbarkeit in großen Teilen die Themenblöcke und Fragen der Vorjahresbefragungen. Darüber hinaus beschäftigte sich ein größerer Fragenkomplex mit dem diesjährigen Schwerpunktthema „Investitionsrückstand und Investitionsplanung“ (vgl. Fragebogen im Anhang). Folgende Themenfelder wurden dabei im Einzelnen untersucht:

- aktuelle und kurzfristig absehbare finanzielle Lage der Kommunen,
- Investitionen, darunter Investitionsbereiche und -rückstand,
- Finanzierung, darunter geplante Finanzierungsinstrumente und Bedingungen der Kreditaufnahme,
- Investitionsrückstand und Investitionsplanung (Sonderthema).

Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten

Für die Befragung wurde ein überwiegend standardisierter Fragebogen entwickelt und zusammen mit dem Auftraggeber, der KfW Bankengruppe, dem wissenschaftlichen Beirat des Projekts (Prof. Dr. Martin Jun-

kernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern und Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig), den kommunalen Spitzenverbänden sowie den kommunalen Vertretern des Panelbeirats überarbeitet und abgestimmt. Der Fragebogen wurde dabei technisch und thematisch an den Zielstellungen einer Mehrfachbefragung („Panel“) ausgerichtet und umfasste 2017 sechs Seiten mit insgesamt 18 Fragen. Die Befragung wurde postalisch sowie wahlweise papierlos mittels ausfüllbarem PDF-Formular durchgeführt. Darüber hinaus konnte der Fragebogen für die vorliegende Welle erstmalig auch online ausgefüllt werden. Dazu wurde das Online-Tool „LimeSurvey“ verwandt. Von dieser Möglichkeit machte etwa die Hälfte der teilnehmenden Kommunen Gebrauch. Signifikante Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den verschiedenen Teilnahmeformen konnten nicht festgestellt werden.

Die Grundgesamtheit der vierten Panelerhebung umfasste – wie auch bei den Vorjahresbefragungen – alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie alle Landkreise (vgl. Tabelle 3). Auf eine Befragung der Stadtstaaten wurde verzichtet, da die Strukturen und damit die zu erwartenden Angaben nicht vergleichbar sind. Befragt wurden:

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

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

Grundsätzlich können auch Kommunen, die nicht als Teil der Stichprobe angeschrieben wurden, an der Befragung teilnehmen. Dazu müssen sie entweder den Fragebogen auf der Internetseite des Difu herunterladen, ausfüllen und zurücksenden oder an der Onlinebefragung teilnehmen. Diese Kommunen werden dann im Folgejahr direkt angeschrieben und als Panelkommune der Stichprobe hinzugefügt.

Auswahlkonzept und Erhebungszeitraum der vierten Panelwelle waren mit denen des Vorjahres weitgehend identisch. Die Gruppe kleinerer Kommunen

(2.000 bis unter 20.000 Einwohner) wurde auch in der vierten Befragungswelle durch eine neue Teilstichprobe verstärkt, um eine hinreichende Fallzahl kleinerer Gemeinden in der Gesamtstichprobe zu sichern. 2017 wurden insgesamt 2.017 Städte, Gemeinden und Kreise kontaktiert. Mit einem Rücklauf von insgesamt 602 Städten, Gemeinden und Kreisen liegt die Rücklaufquote annähernd so hoch wie in den vergangenen Jahren. Abgesehen davon, dass mehr Kommunen angeschrieben wurden, liegt auch die Beteiligung nicht direkt angeschriebener Kommunen 2017 deutlich über dem Niveau der Vorjahre⁸⁴: 15 % der Kommunen nahmen unaufgefordert an der Befragung teil. Diese verteilten sich dabei relativ gleichmäßig auf alle Größenklassen und machten bis zu 23 % (Nordrhein-Westfalen) der teilnehmenden Kommunen eines Bundeslands aus. Das Antwortverhalten unaufgefordert teilnehmender Kommunen unterscheidet sich nicht signifikant von dem angeschriebener Kommunen vergleichbarer Größe.⁸⁵

Tabelle 2: Grundgesamtheit und Rücklauf 2016 und 2017 der Befragung

Einwohnergrößenklassen	Städte/Gemeinden			Landkreise	Summe
	2.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 und mehr		
Grundgesamtheit 2017	4.453	505	183	294	5.435
angeschriebene Kommunen 2016	1.367	94	66	98	1.652
Rücklauf 2016 absolut	272	62	55	82	471
Rücklauf 2016 in Prozent	20 %	66 %	83 %	84 %	29 %
angeschriebene Kommunen 2017	1.749	102	65	101	2.017
Rücklauf 2017 absolut	330	56	51	73	510
Rücklauf 2017 in Prozent	19 %	55 %	78 %	72 %	25 %
unaufgefordert teilnehmende Kommunen 2017	45	19	11	17	92
Gesamtrücklauf 2017 absolut	375	75	62	90	602

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017

⁸⁴ 2016 beteiligten sich insgesamt 36 Kommunen unaufgefordert.

⁸⁵ Einige der unaufgefordert teilnehmenden Kommunen hatten in den vergangenen Jahren bereits am Panel teilgenommen, damals jedoch die wiederholte Teilnahme verneint.

Die Erfahrungen des Difu mit Kommunalumfragen bestätigen, dass der Rücklauf bei schriftlichen Befragungen über die Jahre in den meisten Fällen zurückgeht. Das hat unter anderem mit der steigenden Anzahl von Kommunalumfragen und mit den hohen Arbeitsbelastungen in den Kommunalverwaltungen zu tun. Die bisherige Entwicklung des KfW-Kommunalpanels dokumentiert jedoch, dass durch den intensiven Einsatz teilnahmefördernder Maßnahmen und durch die Überarbeitung bzw. Verkürzung des Erhebungsinstruments die Teilnahmebereitschaft am KfW-Kommunalpanel stabilisiert und teilweise sogar erhöht werden konnte. Auch deshalb steht für weitere Befragungswellen zu erwarten, dass die Umfrage der KfW für weiterführende politische und wissenschaftliche Diskussionen wichtige Ergebnisse und Anknüpfungspunkte liefern wird.

Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

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

- die Einwohnergrößenklasse,
- die regionale Lage in Ost- und Westdeutschland, sowie die
- Steuerkraft.

Übersicht Strukturvariablen

Einwohnergrößenklasse

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

Ost- und westdeutsche Bundesländer

Da die Rahmenbedingungen und Strukturdaten einzelner Bundesländer oft unterschiedlich sind, wurde auf eine nach Ländern differenzierende Analyse verzichtet. Als eine Gruppierungsvariable kam in diesem Zusammenhang jedoch die Unterscheidung

zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern zur Anwendung, um die Sonderbedingungen der ostdeutschen Bundesländer sowohl in der Infrastrukturausstattung wie in den Finanzierungsbedingungen zu berücksichtigen.

Regionen

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

Steuerkraft

Zur Berechnung der Steuerkraft wurden Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2013 verwendet (Statistisches Bundesamt 2014). Die Variable „Steuerkraft“ setzt sich zusammen aus den Pro-Kopf-Einnahmen aus Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an Einkommenssteuer und Umsatzsteuer sowie den Gewerbesteuererträgen abzüglich Umlage. Basierend auf den Pro-Kopf-Einnahmen wurden die Gemeinden den Kategorien „geringe Steuerkraft“ (weniger als 80 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen) „hohe Steuerkraft“ (mehr als 120 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen) und „mittlere Steuerkraft“ (für die übrigen Werte) zugeordnet. Für die Landkreise wurde eine solche Betrachtung nicht vorgenommen, da deren Einnahmen eine andere Struktur aufweisen.

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

Gewichtung

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

folgt auf Grundlage der Einwohnergrößenklassen, der Regionen sowie der gruppenspezifischen Steuerkraft.⁸⁶

Auf Basis der Gemeindegrößenklasse und Regionen (siehe Kasten) werden 25 Gruppen gebildet. Jede der Gruppen wird auf Grundlage der Steuerkraft in drei Untergruppen eingeteilt: Diejenigen Kommunen mit weniger als 80 % der gruppenspezifischen durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuererträgen, diejenigen mit 80 bis 120 % und diejenigen mit mehr als 120 % der gruppenspezifischen Steuerkraft. Die Gewichtungsfaktoren ergeben sich aus dem Anteil an Kommunen einer Untergruppe in der Grundgesamtheit im Verhältnis zum Anteil teilnehmender Kommunen der Untergruppe in der Stichprobe.

Die Analysen zeigen, dass sich durch die Gewichtung nur selten stärkere Änderungen an den Ergebnissen ergeben. Sofern nicht anders vermerkt, sind alle in diesem Bericht verwendeten Zahlen gewichtet. Eine Ausnahme bildet Grafik 5: Um keine Widersprüche zu Ergebnissen der Vorjahre zu publizieren, wurde hier auf die Gewichtung verzichtet. Die Hochrechnungen von Investitionen und Investitionsrückstand folgen zudem einer anderen Vorgehensweise.

Hochrechnungsmethodik

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

- die Einwohnerzahl,
- die mittleren Pro-Kopf-Investitionen bzw. Pro-Kopf-Rückstände derjenigen Kommunen, für die der Aufgabenbereich „relevant“ ist sowie
- der Anteil derjenigen Kommunen, für die der Aufgabenbereich „relevant“ ist – egal ob im Kernhaushalt oder ausgelagert.

Der Pro-Kopf-Mittelwert wird mit der Einwohnerzahl gewichtet und mit dem Anteil der Kommunen der

⁸⁶ Bei wenigen teilnehmenden Kommunen kann dieses Verfahren nicht angewendet werden, weil keine Daten zur Steuerkraft vorliegen (insb. Verbands- u. Samtgemeinden). Eine Verzerrung der Ergebnisse kann dadurch aber nicht festgestellt werden.

Gruppe, für die der Aufgabenbereich relevant ist, skaliert. Das nun verwendete Verfahren unterscheidet sich somit leicht von der Hochrechnung der Rückstände in den Vorjahren. Damals wurde nur nach Größenklassen getrennt hochgerechnet. Die Umstellung wurde zudem genutzt, um die Hochrechnungsmethodik der Investitionen an die des wahrgenommenen Investitionsrückstands anzupassen. Bisher wurden bei den Investitionen nicht mit dem Anteil der Kommunen, für die der Bereich relevant ist, skaliert, dafür jedoch alle Werte beibehalten (also auch wenn ein Bereich für die Kommunen nicht relevant war und somit „keine Investitionen“ angekreuzt wurde). Mit dem alten Verfahren wurden die Investitionen im Vergleich zu den von der amtlichen Statistik ausgewiesenen Werten regelmäßig überschätzt. In den kommenden Wellen des KfW-Kommunalpanels sowie zusätzlichen Längsschnittanalysen wird weiter zu prüfen sein, inwieweit sich die neue Berechnungsmethode eignet, um Investitionsrückstände und Investitionen noch präziser hochzurechnen.

Eine weitere Veränderung betrifft den Fragebogen, auf dem im Vergleich zu den Vorjahren unter anderem ein Aufgabenbereich hinzugekommen ist: Einschätzungen zum „Brand- und Katastrophenschutz (inkl. Hochwasserschutz, Regenrückhaltebecken)“ wurden erstmalig abgefragt. Ein Teil der Kommunen gibt daraufhin deutlich geringere Werte bei „Sonstiges“ an als in den Vorjahren – ein Effekt, der sich auch bei der Hochrechnung des Investitionsrückstands (vgl. Grafik 5) bemerkbar macht – bei anderen Kommunen scheinen Investitionen für den Brand- und Katastrophenschutz bisher in anderen Bereichen etabliert gewesen zu sein. Zudem wurde bei öffentlichen Verwaltungsgebäuden nunmehr der präzisierende Hinweis „(Hochbau)“ ergänzt.

Nicht alle Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, haben auch Angaben zu ihren Investitionen oder den Investitionsrückständen in den einzelnen Infrastrukturbereichen gemacht. Deshalb lässt sich wie in allen Hochrechnungen nicht gänzlich ausschließen, dass das unterschiedliche Antwortverhalten zu Verzerrungen in den Ausgangsdaten führt, die durch die Hochrechnung verstärkt werden.

Vertiefende, leitfadengestützte Telefoninterviews: Auswahl der Kommunen

Um die Befragungsergebnisse zu prüfen und die Hochrechnungen zu fundieren, wurden Kommunen eruiert, die sich in mindestens zwei Jahren an der Befragung zum KfW-Kommunalpanel beteiligt haben und die in mindestens einem Investitionsbereich einen hohen Anstieg des Investitionsrückstands im Vergleich zu den

Vorjahren aufweisen. Der Fokus lag hierbei auf Anstiegen in den Investitionsbereichen, die für die meisten Kommunen relevant sind: Straßen und Verkehrsinfrastruktur, öffentliche Verwaltungsgebäude, Schulen und Kinderbetreuung.⁸⁷ Im Rahmen dieser vertiefenden Interviews wurden 16 dieser Kommunen anschließend mithilfe von leitfadengestützten Telefoninterviews sowohl zu den Hintergründen und Ursachen des Anstiegs ihres Investitionsrückstands als auch zu möglichen Investitionshemmnissen befragt. Hierbei wurden jeweils die Kämmerer oder Mitarbeiter der Finanzverwaltung interviewt, die den Fragebogen in den vergangenen Jahren beantwortet haben. Die Gespräche wurden im Vorfeld nicht angekündigt. Tabelle 3 zeigt, wie sich die befragten Kommunen auf die verschiedenen Bundesländer und Einwohnergrößenklassen verteilen.

Tabelle 3: Verteilung befragter Kommunen auf Bundesländer und Einwohnergrößenklasse

Bundesland:	Anzahl
Bayern	4
Baden-Württemberg	1
Brandenburg	1
Mecklenburg-Vorpommern	1
Niedersachsen	2
Nordrhein-Westfalen	3
Rheinland-Pfalz	2
Schleswig-Holstein	1
Thüringen	1
Einwohnergrößenklasse:	Anzahl
Städte / Gemeinden	
2.000 bis unter 5.000 Einwohner	2
5.000 bis unter 20.000 Einwohner	5
20.000 bis unter 50.000 Einwohner	2
50.000 und mehr Einwohner	4
Landkreise	3

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2018, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2017

Leitfadengestützte Interviews

Leitfadengestützte Interviews sind Interviews mit dem Ziel, mehr über die Hintergründe zu erfahren. Offene Fragen sollen die Befragten dazu animieren, ausführlich über den jeweiligen Gegenstand der Befragung zu berichten und ihre/seine Sicht auf die Situation mitzuteilen. Anders als bei einem standardisierten Fragebogen besteht für die interviewende Person die Möglichkeit, die Reihenfolge der Fragen an das Gespräch an-

⁸⁷ Mehr als vier von fünf Kommunen geben an, diese Investitionsbereiche komplett oder größtenteils in ihrer Verantwortung zu betreiben.

zupassen und ggf. nachzuhaken. Im Rahmen der Interviews umfassten die Fragen folgende Themen:

- Investitionsrückstand allgemein (Verständlichkeit des Fragebogens, Nutzung auch innerhalb der Kommune?)
- Schätzverfahren (Wie gehen die Befragten vor, wenn sie den eigenen Investitionsrückstand schätzen? Was ist hierin enthalten? Bei welchen Bereichen gibt es Probleme, den Rückstand zu beziffern?)
- Konkrete Zahlen der Gemeinde (Welche Gründe hat der Anstieg?)
- Investitionen und Investitionshemmnisse (Wodurch werden Investitionen vereinfacht oder erschwert?)
- Abschluss

Die Gespräche wurden in den Kalenderwochen 17 bis 20 durchgeführt und dauerten zwischen 10 und 18 Minuten, in einem Fall über 25 Minuten.

Zur Einordnung der Ergebnisse

Im Unterschied zu anderen Studien, die den kommunalen Investitionsrückstand thematisieren⁸⁸, basiert der im KfW-Kommunalpanel ermittelte Investitionsrückstand⁸⁹ auf Einschätzungen der Befragten. Nicht alle Kommunen besitzen dazu belastbare Zahlen.

Trotzdem hat die gewählte Vorgehensweise einen großen Vorteil: Die Befragten berücksichtigen bei ihren Angaben unter anderem auch aktuelle Schwerpunkte der politischen Diskussion, beispielsweise zu Themen wie Energiewende oder Inklusion sowie veränderte Bedarfsstrukturen, z. B. im Zusammenhang mit der Informationsinfrastruktur, lange bevor diese in Gesetzen

und Normen ihren Niederschlag finden. Andere Aspekte wie z. B. veränderte Standards bei der kommunalen Infrastruktur oder der demografische Wandel fließen ebenfalls in die Einschätzung mit ein. Es ist anzunehmen, dass dabei auch zukünftige Entwicklungen vorweggenommen werden. In den Angaben steckt insofern ein gewisser Anteil an „befürchtetem“ Investitionsstau, der noch nicht real ist, sich aber bereits deutlich abzeichnet.

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

Darüber hinaus ermöglichen die Befragungsdaten die Suche nach Zusammenhängen und geben Hinweise auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Ein Nachteil ist mit dieser Vorgehensweise jedoch auch verbunden: Einschätzungen geben die Realität mit einer gewissen Unschärfe wieder. Insbesondere quantitative Bewertungen sind schwierig und können trotz unveränderter Sachlage zu Schwankungen beim Ergebnis führen. Aus diesem Grund werden im Bericht qualitative Einschätzungen und quantitative Bewertungen neben einander betrachtet und aneinander gespiegelt.

Tabellenanhang

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

⁸⁸ Vgl. beispielsweise Reidenbach, M., 2008 sowie Kunert und Link, 2013 und Rietzler, K. 2014

⁸⁹ Definition: Ein Investitionsrückstand ist dadurch beschrieben, dass ein Investitionsbedarf der Vergangenheit nicht ausreichend befriedigt wurde/werden konnte. Ein gravierender Rückstand beeinträchtigt die kommunale Aufgabenwahrnehmung im entsprechenden Aufgabenbereich erheblich.