



KfW Research

»»» KfW-Kommunalpanel 2023

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 Salzgeber
E-Mail: research@kfw.de

Inhaltliche Bearbeitung
Deutsches Institut für Urbanistik

Autoren:
Christian Raffer, M. Sc.
Dr. Henrik Scheller

ISSN 2191-4826

Copyright Titelbild
Quelle: Getty Images / Fotograf Westend61

Frankfurt am Main, Mai 2023

Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Einleitung	3
2. Aktuelle und erwartete Finanzlage	5
2.1 Unsicherheiten prägen die kommunale Finanzlage	5
2.2 Zukünftige Finanzsituation wird deutlich schlechter bewertet	7
2.3 Kommunale Schulden steigen deutlich an	7
2.4 Regionale Disparitäten bleiben hoch	9
3. Investitionen und Investitionsrückstand	11
3.1 Geplante und getätigte Investitionen steigen nominal weiter an	11
3.2 Laufender Unterhalt der Schul- und Sportstätteninfrastruktur hat sich etwas verschlechtert	13
3.3 Straßen im Osten und Norden häufiger mit gravierendem Rückstand	13
3.4 Wahrgenommener Investitionsrückstand steigt moderat an	14
3.5 Ausblick auf den künftigen Investitionsrückstand tendenziell pessimistisch	16
4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen	17
4.1 Finanzierungsmix weitgehend stabil	17
4.2 Erwartungen für die Bedingungen der Fremdfinanzierung trüben sich ein	18
4.3 Kommunen stellen sich auf die Zinswende ein	19
5. Schwerpunktthema: Kommunale Investitionen für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel	21
6. Sonderteil: Die besondere Situation vulnerabler Kommunen im permanenten Krisenmodus	23
7. Fazit und Ausblick	27
Literatur	31
Anhang: Methoden	35

Abbildungen

Grafik 1:	Kommunaler Finanzierungssaldo	5
Grafik 2:	Einschätzung der aktuellen Finanzlage	6
Grafik 3:	Erwartungen zu zukünftiger Finanzlage	7
Grafik 4:	Stimmungsindex	7
Grafik 5:	Kommunale Verschuldung	8
Grafik 6:	Veränderung bei kommunalen Investitions- und Kassenkrediten nach Ländern	8
Grafik 7:	Regionale Unterschiede in der kommunalen Verschuldung	9
Grafik 8:	Geplante Investitionen	11
Grafik 9:	Differenz zwischen geplanten und voraussichtlich verausgabten Investitionen	12
Grafik 10:	Qualitative Einschätzung zum Unterhalt	13
Grafik 11:	Qualitative Einschätzung zum Investitionsrückstand	14
Grafik 12:	Regionale Unterschiede in der Einschätzung des Investitionsrückstands	15
Grafik 13:	Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen	16
Grafik 14:	Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands	16
Grafik 15:	Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen	17
Grafik 16:	Erwartungen zu den einzelnen Instrumenten der Investitionsfinanzierung	17
Grafik 17:	Bedingungen der Kreditaufnahme	18
Grafik 18:	Zinsschritte der EZB	18
Grafik 19:	Maßnahmen zum Umgang mit der Zinswende	19
Grafik 20:	Kommunale Klimainvestitionen	21
Grafik 21:	Erwartete Entwicklung der kommunalen Klimainvestitionen	22
Tabelle 1:	Strukturmerkmale vulnerabler und resilienter Kommunen	23
Grafik 22:	Unterschiede in der Betroffenheit vulnerabler und resilienter Kommunen	24
Grafik 23:	Unterhalt der Infrastruktur in den letzten fünf Jahren	25
Tabelle 2:	Stichprobe und Rücklauf zum KfW-Kommunalpanel 2023	36

Zusammenfassung

Im Jahr 2022 hat sich die stete Folge unerwarteter Krisen der vorangegangenen Jahre weiter fortgesetzt. Das lässt sich auch an den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels 2023 ablesen. Das Jahr stand wesentlich unter dem Eindruck des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine und drastisch gestiegener Preise. Für die deutschen Kommunen ergab sich durch den Krieg zudem die Notwendigkeit der erneuten Unterbringung einer großen Zahl geflüchteter Menschen. Dadurch trat in den Hintergrund, was eigentlich ein Grund zur Freude hätte sein können: das langsame Auslaufen der Corona-Maßnahmen.

Für die Kämmereien bedeuteten diese Entwicklungen vor allem fiskalische Unsicherheit, was sich auch in den Befragungsergebnissen zeigt. Während die Stimmung bezogen auf die finanzielle Situation des aktuellen Haushaltsjahrs erneut unter dem langjährigen Mittel lag, im Niveau im Vergleich zum Vorjahr allerdings weitgehend stabil geblieben ist, trübten sich die Aussichten auf das folgende Haushaltsjahr stark ein. Vergleichbar schlecht waren die Zukunftsaussichten zuletzt im ersten Corona-Jahr 2020. Die Aussicht auf eine drohende Gasmangellage und sich abzeichnende konjunkturelle Verwerfungen prägten über viele Monate hinweg die Stimmung in den Kämmereien. Heute wissen wir, dass es ganz so schlimm nicht gekommen ist. Im Aggregat haben die Kommunen 2022 dank steigender Steuereinnahmen erneut einen kleinen Finanzierungsüberschuss erwirtschaftet und die Konjunktur ist knapp an einer Rezession vorbeigeschrammt.

Entsprechend haben sich auch die kommunalen Investitionen einigermaßen stabil entwickelt. Gemäß Hochrechnung im Rahmen des KfW-Kommunalpanels sind die für das Haushaltsjahr 2022 geplanten Investitionen im Vergleich zum Vorjahr um 7,3 % auf 41,3 Mrd. EUR angestiegen. Diese Entwicklung ist aber vor dem Hintergrund exorbitanter Preissteigerungen im Bausektor zu bewerten. So ist davon auszugehen, dass die Kommunen im Jahr 2022 real weniger investiert haben als noch 2021, selbst wenn sie mehr Geld ausgegeben haben. Angesichts der begrenzten finanziellen Spielräume in vielen Kommunen – die es trotz des positiven Finanzierungssaldos gibt, weil sich hinter dem Aggregat große regionale Disparitäten verstecken – dürfte sich daran auch in der mittelfristigen Zukunft wenig ändern.

Der wahrgenommene Investitionsrückstand aller Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern stieg im Ver-

gleich zum Vorjahr erneut moderat um 3,9 % auf nunmehr 165,6 Mrd. EUR an. Mit Blick auf einzelne Infrastrukturbereiche finden sich kleinere Anstiege bei Schulen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Informationstechnologie oder Gesundheitsinfrastruktur – also in Bereichen, die während der Corona-Pandemie besondere Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben. Der höchste Anstieg ist jedoch im Bereich der Sportinfrastruktur größerer Städte festzustellen. Hierfür liefert der vorliegende Bericht verschiedene Erklärungsansätze, unter anderem die Rolle des laufenden Unterhalts der Infrastruktur.

Das Schwerpunktthema der aktuellen Befragungswelle setzt sich vertieft mit Investitionen im Bereich der Querschnittsaufgaben Klimaschutz und Klimaanpassung auseinander. Die Analyse zeigt, dass im Jahr 2021 rund 11 % aller kommunalen Investitionen einen Bezug zum Klimaschutz hatten, 4 % dienten der Anpassung an den Klimawandel. Ein Vergleich zu vorliegenden Schätzungen des gesamten öffentlichen Investitionsbedarfs zum Erreichen der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 deutet darauf hin, dass die Kommunen ihre Investitionsanstrengungen in diesem Bereich künftig mindestens verdoppeln müssen.

Mit Blick auf die Finanzierung der kommunalen Investitionen spielen mittlerweile Kommunalkredite die wichtigste Rolle. Sie machen 2022 rund 25 % der gesamten Investitionsfinanzierung aus, gefolgt von Fördermitteln (22 %), liquiden Mitteln aus dem Vorjahr (20 %) und laufenden allgemeinen Deckungsmitteln (18 %). Dieses Befragungsergebnis spiegelt sich in der Entwicklung der kommunalen Verschuldung: Im letzten Jahr sind die investitionsbezogenen Schulden gemäß amtlicher Statistik erneut deutlich angestiegen.

Ein relevantes Thema in den Kämmereien ist zudem die Zinswende – also die Anhebung der Zentralbank-Leitzinsen und der sich daraus ergebende Anstieg der Kreditzinsen. Dies hat zur Folge, dass sich die Erwartungen hinsichtlich der künftigen Bedingungen für die Kreditaufnahme in den Kämmereien im Jahr 2022 massiv eingetrübt haben. Darüber hinaus spielt die Anpassung an das neue Zinsumfeld – etwa über Maßnahmen zur Zinsoptimierung – derzeit eine große Rolle. In rund 62 % der Kommunen stellt man sich bereits auf die neue Situation ein.

Einen vertieften Blick wirft das diesjährige KfW-Kommunalpanel außerdem auf die Lage in jenen Kommu-

nen, deren finanzielle Situation sich in den vergangenen zehn, von Krisen geprägten Jahren verschlechtert hat. Diesen „vulnerablen“ Kommunen gelingt es seltener, den Unterhalt ihrer Infrastruktur zu gewährleisten. Entsprechend ist der wahrgenommene Investitionsrückstand pro Kopf hier im Schnitt auch höher. Zudem blicken gerade diese Kommunen pessimistischer in die Zukunft als jene, denen die verschiedenen Krisen finanziell wenig anhaben konnten.

All das zeigt, dass die deutschen Kommunen trotz großer Unsicherheiten bislang noch relativ stabil durch die

Krisen gekommen sind. Dieser Befund darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Disparität in der kommunalen Landschaft hoch ist und viele Kommunen ganz erheblich unter der konstant unsicheren Situation sowie den vielen Herausforderungen der letzten Jahre gelitten haben. Mit Blick auf die anstehenden Investitionsbedarfe im Rahmen der Digitalisierung, des demografischen Wandels oder auch des Klimawandels stehen insbesondere diese vulnerablen Kommunen vor Aufgaben, die sie nicht aus eigener Kraft lösen können.

1. Einleitung

Kommunalpolitik und ihre Finanzierung zeigen sich zunehmend als Krisenpolitik. So spiegelten auch die Analysen zum KfW-Kommunalpanel die Auswirkungen verschiedener „glokaler Krisen“¹ wider. Diese überlappen sich zunehmend in einer immer dichteren Abfolge und verstärken sich wechselseitig. Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, der Eurokrise 2010 bis 2013, der Flüchtlingskrise 2015/2016, der Corona-Krise 2020 bis 2022 wird das politische Handeln nicht nur auf der kommunalen Ebene seit 2022 durch den Ukraine-Krieg mit seinen wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen geprägt. Jede dieser Krisen hat Engpässe, Schwachstellen und zum Teil erhebliche Finanzierungsbedarfe in der öffentlichen Daseinsvorsorge aufgezeigt – gerade auch in der Zuständigkeit der Kommunen.

Denn neben dem akuten Krisenmanagement stehen Städte, Landkreise und Gemeinden fortwährend vor der Herausforderung grundlegender Anpassungs- und Umbauprozesse der bestehenden Infrastrukturen und Daseinsvorsorge.² Diese sind Veränderungstreibern wie der Digitalisierung, dem demografischen Wandel, dem Klimawandel sowie der Energie- und Mobilitätswende geschuldet. In der Vergangenheit sind diese Herausforderungen jedoch offenkundig zu kleinschrittig angegangen worden, sodass sich der aufgestaute Handlungsdruck in den akuten – exogen verursachten – Krisen umso größer darstellt und von den Kommunen nur bedingt gleichzeitig gestemmt werden kann. Dies gilt umso mehr, da auch nicht jede Krise mit dem gleichen Instrumentarium bekämpft werden kann – selbst wenn der Einsatz öffentlicher Haushaltsressourcen zur Abwendung wirtschaftlicher und sozialer Verwerfungen immer wieder zum Einsatz kommt. Gleichzeitig hat sich auch für die Kommunen der Einsatz der Kreditfinanzierung zur Krisenbewältigung verteuert, da die Zentralbanken infolge des hohen Inflationsdrucks seit dem Januar 2022 die lang erwartete Zinswende eingeleitet haben.

Diese neuartige „Polykrise“³ zeigt gleichwohl, dass das Krisen-Narrativ inzwischen womöglich nur noch eingeschränkt geeignet ist, um die politischen Rahmenbedingungen – nicht zuletzt auch auf der kommunalen Ebene – adäquat zu erfassen. Krise scheint eher der

neue Normalzustand zu sein.⁴ Dies gilt umso mehr, wenn der Verweis auf „die Krise“ Jahr für Jahr aufs Neue für die Umschreibung einer Finanz- und Haushaltsentwicklung benutzt wird, die – zumindest in der amtlichen Statistik – nur bedingt einen Negativtrend aufweist.

Denn 2022 haben die Kommunen in ihrer Gesamtheit im elften Jahr in Folge einen Finanzierungsüberschuss in den Kern- und Extrahaushalten erzielen können, in Höhe von 2,6 Mrd. EUR.⁵ Dies ging einher mit einem Rückgang der Kassenkredite und einem Aufwuchs der langfristigen Verschuldung zur Finanzierung von Investitionen. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die Höhe der Finanzierungsüberschüsse in den vergangenen Jahren deutlich variierte und aufgrund der kaum vorhersehbaren Krisenverläufe nicht selbstverständlich einkalkulierbar waren.⁶ Entsprechend groß waren die Planungsunsicherheiten. Zum Teil konnten die Überschüsse auch nur durch erhebliche Stützungsmaßnahmen von Bund und Ländern abgesichert werden. Trotzdem bleibt zu konstatieren, dass sich die finanzielle Gesamtlage der Kommunen auch im Jahr 2022 nicht dramatisch verschlechtert hat.

Diese aggregierten Betrachtungen dürfen allerdings nicht über die seit Jahren bestehenden Disparitäten im interkommunalen und interregionalen Einzelvergleich sowie die zum Teil erheblich gestiegenen Mehrbedarfe der Kommunen – gerade im Sozialbereich – hinwegtäuschen. Nicht umsonst wiesen die Kommunen im Jahr 2022 in immerhin sechs der dreizehn Flächenländer ein Finanzierungsdefizit aus, nachdem sie 2021 in Teilen noch einen Überschuss erzielt hatten. Da die Prognosen zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für das Jahr 2023 im dritten Jahr in Folge⁷ rückläufig sind, bleiben die für das Jahr 2022 noch ausgewiesenen Finanzierungsüberschüsse, ebenso wie die abermals gestiegenen Investitionsausgaben der Kommunen, fragile Größen. Perspektivisch ist hier mit einer (weiteren) Eintrübung der Finanz- und Haushaltslage zu rechnen, wie auch die vorliegenden Analysen im Rahmen des KfW-Kommunalpanels verdeutlichen. So rechnet auch das Bundesministerium der Finanzen mit

¹ Blatter (2022).

² Jochimsen (1966), Jochimsen/Simonis (1970); Scheller (2017); van Laak (2019).

³ Tooze (2022).

⁴ Haus/Kuhlmann (2013), Winkelmann/Zimmermann (2021), Steg (2020).

⁵ Vgl. Destatis (2023a).

⁶ Siehe hierzu Grafik 1.

⁷ BMWK (2023), S. 19; IMF (2023); Boysen-Hogrefe (2023).

kommunalen Finanzierungsdefiziten in den kommenden Jahren.⁸

Neben den Unterschieden zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen gibt auch die (unterschiedliche) Krisenbetroffenheit Aufschluss über bestehende Disparitäten im kommunalen Vergleich.⁹ „Vulnerable Kommunen“ sind dabei jene Kommunen, die in den vergangenen zehn, von Krisen geprägten Jahren eine „tendenziell“ oder „durchgehend“ negative finanzielle Entwicklung erlebt haben. Sie haben heute in der Tendenz pessimistischere Zukunftsaussichten als Kommunen, die finanziell gut durch die Krisen gekommen sind („resiliente Kommunen“). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie trotz – oder gerade wegen – der absehbar enger werdenden Haushaltsspielräume der Kommunen, die notwendigen Kraftanstrengungen zum Klimaschutz und bei anderen transformativen Herausforderungen finanziert werden können. Dies gilt vor allem auch mit Blick auf die finanzschwachen Kommunen. So zeigt das KfW-Kommunalpanel auf, dass sich der seit Jahren bestehende Anteil der Kommunen, der den Haushaltsausgleich nicht schafft oder sich in der Haushaltssicherung befindet, weiterhin bei rund 15 Prozent bewegt. In ähnlicher Weise zeigen die Ergebnisse des diesjährigen Panels, dass es gerade die vulnerablen Kommunen sind, die einen deutlich höheren Investitionsrückstand pro Kopf aufweisen und gleichzeitig weniger Ressourcen in die transformativen Herausforderungen, wie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, investieren können.¹⁰

Die Ergebnisse des vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführten KfW-Kommunalpanels 2023 liefern gleich in mehrfacher Hinsicht einen reichhaltigen Ergebnisfundus für den Umgang mit den Herausforderungen, vor denen die Kommunen stehen. Denn neben einer akuten Krisenpolitik bleiben die langfristigen Handlungserfordernisse bestehen, die die globalen Megatrends vor Ort erzeugen. So wird beispielsweise das Dilemma der Städte, Landkreise und Gemeinden zwischen steigenden Sach- und Sozialausgaben als Folge des Ukraine-Kriegs und vernachlässigten Investitionen insbesondere im freiwilligen Aufgabenkanon (Sport, Kultur, eigene Verwaltungsbauten) deutlich.

Die Auswertungen und Hochrechnungen des diesjährigen Schwerpunktthemas im KfW-Kommunalpanel zum

Thema Klimaschutz und Klimaanpassung verdeutlichen, dass die Kommunen zwar jährlich rund 3,5 Mrd. EUR im Kernhaushalt in diese beiden Bereiche investieren. Um ihren Beitrag zur gesamtstaatlichen Erreichung der Pariser Klimaziele bis 2045 zu leisten, müssten die Kommunen ihre Aufwendungen für den Klimaschutz aber wohl mindestens verdoppeln.¹¹ Schon an diesem Beispiel wird deutlich, dass gerade in Zeiten, in denen eine (weitere) Anspannung der Kommunalhaushalte als Folge geopolitischer Krisen absehbar scheint, ein gegeneinander Auspielen von kurz- und langfristigen Politiken problematische Folgen haben.

In methodischer Hinsicht wurde in der Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2023 – wie auch in der Vergangenheit – ein Großteil der Fragen aus dem Vorjahr übernommen, um auf diese Weise – wo möglich und sinnvoll – Jahres- bzw. Längsschnittvergleiche vornehmen zu können. Der eingesetzte Fragebogen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden im Beirat für das KfW-Kommunalpanel abgestimmt. Der Erhebung zur Investitionstätigkeit sowie zu den Finanzierungsbedingungen der Landkreise, Städte und Gemeinden auf Basis von Selbstwahrnehmungen der kommunalen Kammereien liegt dabei eine wissenschaftliche fundierte und permanent fortentwickelte Methodik zu Grunde.¹²

Die Umfrageergebnisse aus dem KfW-Kommunalpanel werden im vorliegenden Bericht zu den Daten der amtlichen Finanzstatistik sowie Ergebnissen früherer Befragungen ins Verhältnis gesetzt. Den Ausgangspunkt des KfW-Kommunalpanels 2023 bildet dabei eine Analyse zur Finanzsituation der Kommunen, gefolgt von der Betrachtung der kommunalen Investitionstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung des wahrgenommenen Investitionsrückstands. Die Hochrechnung für sämtliche Kommunen ab 2.000 Einwohner in der Bundesrepublik weist hier einen moderaten Anstieg des von den Kammereien wahrgenommenen Investitionsgesamtrückstands auf rund 166 Mrd. EUR aus. Eine wesentliche Ursache dafür dürfte in dem Anstieg der Energie- und Baupreise begründet liegen. De facto dürfte der Investitionsrückstand damit eher stagnieren, da er zwar nominal gestiegen ist, aber real aufgrund der Preiseffekte nicht über dem Rückstand der vergangenen Jahre liegt.

⁸ BMF (2022), aber auch Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2022a).

⁹ Vgl. hierzu auch Abschnitt 6.

¹⁰ Vgl. hierzu Kapitel 6: ähnlich aber auch bereits: Arnold et al. (2015).

¹¹ Brand et al. (2023).

¹² Für eine ausführliche Darstellung siehe das Methodenpapier von Krone/Scheller (2020), ursprünglich dazu: Reidenbach et al. (2008).

2. Aktuelle und erwartete Finanzlage

Kommunale Finanzsituation erwies sich im Aggregat als krisenrobust, aber mit Unsicherheiten verbunden.

Kommunen bewerten die künftige Finanzlage deutlich pessimistischer als im Vorjahr.

Investive Schulden steigen, Kassenkredite können zurückgeführt werden.

2.1 Unsicherheiten prägen die kommunale Finanzlage

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und dessen Folgen prägten das Jahr 2022 und hatten auch Auswirkungen für die kommunale Finanzlage. Nach zwei Jahren Corona-Pandemie folgte damit ein erneutes Krisenjahr, dessen Verlauf über weite Strecken kaum vorhersehbar und daher für die Kämmereien mit großen Unsicherheiten für die Haushalts- und Finanzplanung verbunden war. Unklar war lange Zeit insbesondere, wie sich die wirtschaftliche Lage und damit auch die kommunalen Einnahmen entwickeln würden. Große Herausforderungen auf der Ausgabenseite stellten vor allem die zwischenzeitlich massiv steigenden Energiepreise sowie die Kosten für die Versorgung von Geflüchteten dar.¹³ Gerade auf dem Höhepunkt der Energiekrise kamen Sorgen um die finanzielle Stabilität einiger kommunaler Versorger hinzu.¹⁴

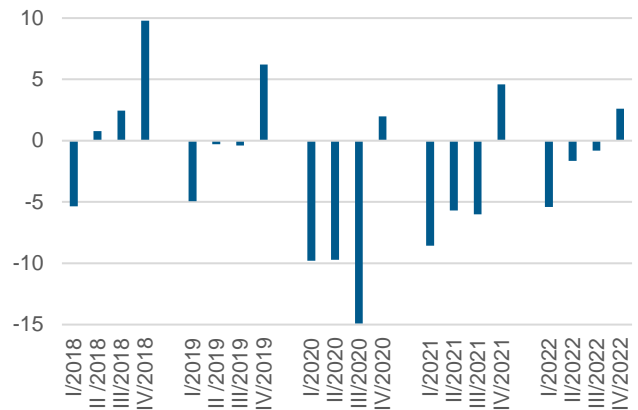
Bereits die Finanzprognosen für 2022 standen unter schlechten Vorzeichen. So rechneten die kommunalen Spitzenverbände mit einem eher geringen Einnahmewachstum von 2,2 % auf 295,3 Mrd. EUR, während für die Ausgaben ein deutlich dynamischerer Anstieg um 5,3 % auf 301,0 Mrd. EUR erwartet worden war.¹⁵ In Summe errechnete sich daraus ein potenzielles Finanzierungsdefizit von -5,8 Mrd. EUR.

Die Sorgen über die finanzielle Entwicklung, die noch zu Beginn des Jahres 2022 bestanden, bewahrheiteten sich bis zum Jahresende jedoch nicht. Im Gesamtjahr verbuchten die Kommunen in ihren Kern- und Extrahaushalten einen Finanzierungsüberschuss von +2,6 Mrd. EUR (Grafik 1).¹⁶ Im Vorjahr lag der Finanzierungssaldo allerdings noch bei +4,6 Mrd. EUR. Im

Vergleich zum Vorjahr stiegen die bereinigten Gesamtausgaben im Jahr 2022 um 7,4 % bzw. 22,4 Mrd. EUR auf 325,8 Mrd. EUR. Dem gegenüber verbuchten die Kommunen mit 328,4 Mrd. EUR bereinigte Einnahmen 6,6 % bzw. 20,4 Mrd. EUR mehr als im Jahr 2021.

Grafik 1: Kommunaler Finanzierungssaldo

Saldo aus bereinigten Gesamteinnahmen und bereinigten Gesamtausgaben, in Mrd. EUR.



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

Die höheren Einnahmen lassen sich auf steigende Steuereinnahmen zurückführen, die im Endeffekt über den Prognosen lagen. Die gesamten kommunalen Steuereinnahmen von insg. 121,5 Mrd. EUR stiegen im Jahr 2022 gegenüber 2021 um 7,1 % oder 8,1 Mrd. EUR. Darunter spielten die Einnahmen der Gewerbesteuer mit einem Anstieg um 13,9 % bzw. 7,0 Mrd. EUR auf die Summe von 57,7 Mrd. EUR (netto, abzgl. Gewerbesteuerumlage) eine besondere Rolle, insbesondere in struktur- und wirtschaftsstarken Regionen. Während also die Einnahmeausfälle der Gewerbesteuer zur Hochphase der Corona-Krise massive Lücken in die Kommunalhaushalte rissen, die nur durch Unterstützung von Bund und Ländern kompensiert werden konnten, sind es nun die unerwarteten Mehreinnahmen, welche die kommunalen Finanzen – zumindest im Durchschnitt aller Kommunen – in den positiven Bereich heben. Neben den Steuern sind auch alle weiteren Einnahmearten wie Schlüsselzuweisungen

¹³ Vgl. Brand/Salzgeber (2022a).

¹⁴ Vgl. Erhard (2022).

¹⁵ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2022a).

¹⁶ Destatis (2023b), PM 132. Dass der kommunale Finanzierungssaldo unterjährig einen vergleichsweise unzuverlässigen Indikator bildet, verdeutlicht Grafik 1. Diese bildet die Gegenrechnung von bereinigten Einnahmen und Ausgaben quartalsweise für die vergangenen vier Jahre ab. Hier zeigt sich, dass die Kommunen regelmäßig jeweils erst im letzten Quartal einen Finanzierungsüberschuss auswiesen. Dies verweist auf die unsichere Einnahmementwicklung der Kommunen im Jahresverlauf, die durch unvorhergesehene Mehrausgaben aufgrund von Krisen schnell negative Folgen haben kann.

(+5,9 %), Gebühren (+9,8 %) und Investitionszuweisungen (+8,9%) angestiegen.

Unter den Ausgabenarten legten vor allem die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand um 8,2 % bzw. 5,7 Mrd. EUR auf nun 74,4 Mrd. EUR zu. Grund dafür war nicht zuletzt die hohe Inflation, die insbesondere bei den Energiekosten zu höheren Ausgaben in den kommunalen Haushalten führte. Auch viele der Kosten für die Unterbringung von Schutzsuchenden werden als Sachaufwand verbucht.

Zudem macht sich die Zahl an geflüchteten Menschen auch bei den Sozialausgaben bemerkbar. Unter den Sozialleistungen, für die mit 68,0 Mrd. EUR im Vorjahresvergleich 5,0 % oder +3,3 Mrd. EUR mehr ausgegeben wurden, war der Zuwachs der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit +61,2% auf nun rund 4,0 Mrd. EUR besonders ausgeprägt.¹⁷ Die Personalausgaben stiegen um 7,9 % bzw. 6,3 Mrd. EUR auf 86,0 Mrd. EUR. Hierin sind die höheren Tarifforderungen noch nicht enthalten, sondern insbesondere Neueinstellungen für den Ausbau der Kinderbetreuung.

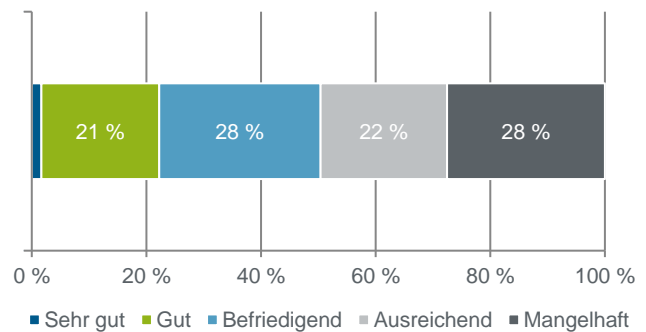
Die Sachinvestitionen stiegen gemäß amtlicher Kas- senstatistik um 7,1 % bzw. 2,7 Mrd. EUR auf 41,4 Mrd. EUR, darunter knapp 30 Mrd. EUR für Baumaßnahmen. Ein beachtlicher Teil des Zuwachses dürfte den höheren Bau- und Investitionsgüterpreisen geschuldet sein. Die Mehrinvestitionen im Jahr 2022 fallen zudem deutlich geringer aus als die 8,3 Mrd. EUR höheren investiven Schulden (siehe Abschnitt 2.3), sodass nur ein kleiner Teil des höheren Kreditbestands mit der Finanzierung der zusätzlichen Investitionstätigkeit erklärt werden kann, sondern im Wesentlichen der Ersatzfinanzierung der zum Jahresanfang unsicheren Eigenmittel dienen dürften. Daher wird ein nicht unwesentlicher Teil der Mehreinnahmen der Kommunen vorerst in die Liquidität bzw. die Rücklagen fließen.

Wie immer gilt, dass hinter den aggregierten Werten der Statistik große Unterschiede zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen bestehen. Als recht beharrlich ist die Quote der Kommunen zu bezeichnen, die ihre Haushalte nicht ausgleichen können. Lag der Anteil an Kommunen ohne Haushaltsausgleich 2021 gemäß der Ergebnisse des aktuellen KfW-Kommunalpanels bei rund 16 %, erwarteten für 2022 immerhin

noch 14 % die Ausgaben nicht durch Einnahmen vollständig decken zu können. Zudem konnten 26 % der Kommunen zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht abschätzen, ob sie das Haushaltsjahr mit einem Plus oder Minus abschließen werden. Knapp 13 % der Kommunen gingen im Befragungsjahr davon aus, dass sie ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen werden. Die Veränderungen dieser Kennzahlen im Vergleich zum Vorjahr sind marginal, sodass die Lage als nahezu unverändert einzuschätzen ist.

Grafik 2: Einschätzung der aktuellen Finanzlage

Bewertung der aktuellen Finanzsituation in Prozent aller Antworten.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Dies spiegelt sich auch in der kommunalen Bewertung der Finanzlage wider, die wenig Veränderung zum Vorjahr aufweist und bei der die Hälfte der Kommunen ihre aktuelle Situation als bestenfalls „ausreichend“ bezeichnet (Grafik 2). 22 % der Kommunen bewerten ihre aktuelle Finanzlage als „gut“ oder „sehr gut“ und 28 % als noch „befriedigend“. Demgegenüber sagen 22 %, dass die Finanzlage allenfalls „ausreichend“ sei und 28 % sogar, dass sie „mangelhaft“ ist. Wird die Bewertung der aktuellen Finanzlage nach Regionen betrachtet, so fällt auf, dass in fast allen Regionen mehr als die Hälfte der Kommunen von einer bestenfalls „ausreichenden“ Finanzlage berichten. In der Region Westen sind es sogar knapp zwei von drei. Allein in der Region Süden liegt der Anteil bei unter 50 %. Hier bezeichnen lediglich 39 % ihre Finanzlage als „ausreichend“ oder „mangelhaft“.

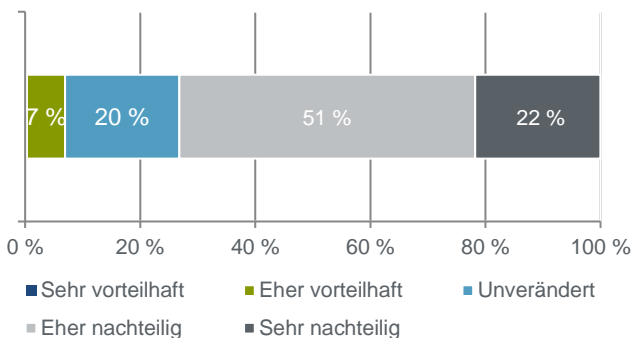
¹⁷ Viele der geflüchteten Menschen aus der Ukraine dürften jedoch bald als Arbeitssuchende Hilfeleistungen nach dem SGB II erhalten. Die kommunalen Leistungen an Arbeitssuchende nach SGB II stiegen 2022 um 1,9 % auf 12,5 Mrd. EUR. Der Großteil entfällt mit 12,0 Mrd. EUR auf die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU), wovon den Kommunen 7,9 Mrd. EUR vom Bund erstattet wurden, sodass eine Nettobelastung von 4,6 Mrd. EUR in den kommunalen Kassen verblieb.

2.2 Zukünftige Finanzsituation wird deutlich schlechter bewertet

Für das laufende Jahr 2023 erwarten nur 7 % der Kommunen eine eher „vorteilhafte Entwicklung“, 20 % gehen von „keiner Veränderung“ aus (Grafik 3). Demgegenüber erwartet eine Mehrheit von 51 % eine „eher nachteilige“, weitere 22 % sogar eine „sehr nachteilige Entwicklung“ ihrer Finanzlage in diesem Jahr. Im Vergleich zu den Erwartungen in der Vorjahresbefragung stellt das eine deutliche Eintrübung dar, die sich darin zeigt, dass der Anteil der Kommunen, die im laufenden Jahr eine „sehr schlechte Entwicklung“ erwarten, von 9 % auf jetzt 22 % angestiegen ist.

Grafik 3: Erwartungen zu zukünftiger Finanzlage

Erwartungen zur zukünftigen Finanzsituation, in Prozent aller Antworten.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Die Bewertung der künftigen Finanzlage über den mittelfristigen Zeithorizont von fünf Jahren hat sich ebenfalls deutlich verschlechtert (Grafik 3). Aktuell erwarten nur 7 % der Kommunen eine „eher vorteilhafte Entwicklung“ ihrer Finanzlage in den nächsten Jahren, 10 % gehen von „keiner Veränderung“ aus. Jedoch sehen nun 57 % eine „eher nachteilige“, weitere 26 % sogar eine „sehr nachteilige Entwicklung“ voraus. Diese pessimistische Einschätzung ist nochmal deutlich schlechter als im Vorjahr, als 13 % eine „sehr nachteilige Entwicklung“ erwartet hatten.

Gründe für diese negativen Erwartungen dürften nicht nur in den fragilen ökonomischen Rahmenbedingungen und den deutlichen Preissteigerungen bei nahezu allen Gütergruppen zu finden sein, sondern auch in konkreten fiskalischen Mehrbelastungen, die auf die kommunalen Haushalte zukommen. Zwei prägnante Beispiele dafür sind zum einen die Kosten der Versorgung und

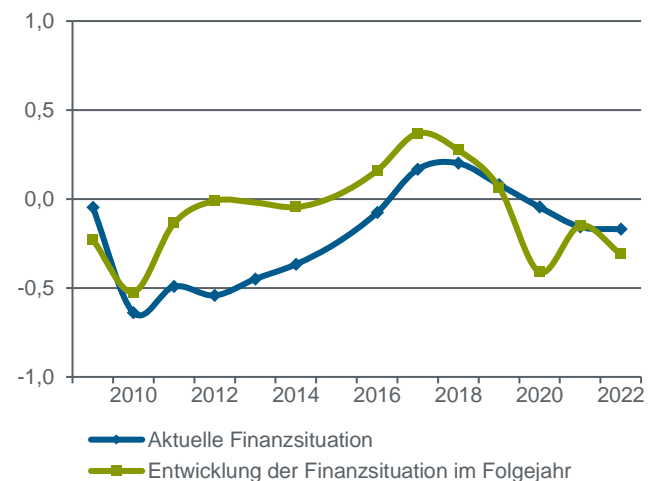
¹⁸ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2023).

¹⁹ BMF (2022), S. 20, VKA (2023).

Unterbringung der Geflüchteten, welche die Kommunen in organisatorischer und finanzieller Sicht zunehmend fordern, ohne das bislang jedoch eine für die Kommunen zufriedenstellende Unterstützung von Bund und Ländern zustande gekommen ist.¹⁸ Zum anderen werden die jüngsten Tarifabschlüsse für Bund und Kommunen mit steigenden Personalausgaben in den kommenden zwei Jahren einhergehen.¹⁹

Grafik 4: Stimmungsindex

Gewichteter Index, standardisiert zum Mehrjahresdurchschnitt.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Somit rutscht der für das KfW-Kommunalpanel ermittelte „Stimmungsindex“ für die Folgejahre erneut ab, nachdem er sich nach einem kräftigen Einbruch zu Beginn der Corona-Pandemie 2020 im letzten Jahr kurzzeitig wieder verbessert hatte (Grafik 4). Der Stimmungsindex für die aktuelle Finanzlage hingegen stagniert eher, allerdings ebenfalls im negativen Bereich.

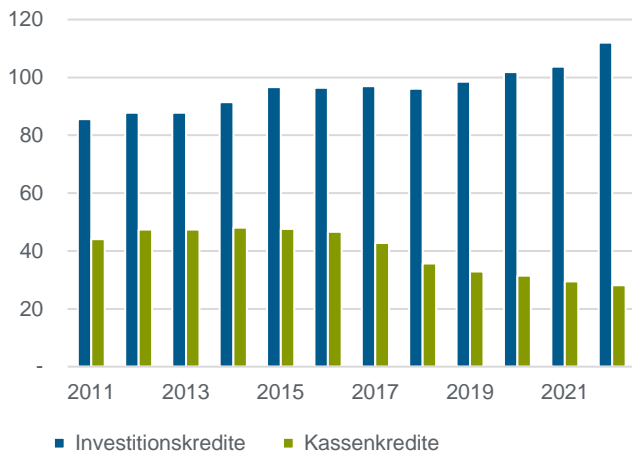
2.3 Kommunale Schulden steigen deutlich an

Das Befragungsjahr 2022 ist von einem deutlichen Anstieg der kommunalen Verschuldung gekennzeichnet, vor allem bei den investiven Krediten (Grafik 5). Insgesamt stehen die Kommunen zum Ende des vierten Quartals mit 140,1 Mrd. EUR „in der Kreide“.²⁰ Das entspricht einem Zuwachs von 4,4 % bzw. 6,0 Mrd. EUR zum Vorjahr und ist damit das vierte Jahr in Folge mit einem Schuldenanstieg.

²⁰ Vgl. Destatis (2023c)

Grafik 5: Kommunale Verschuldung

Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12. jeden Jahres, Gesamthaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände, Kredite inkl. Wertpapiersschulden, in Mrd. EUR.



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

Die höchsten prozentualen Schuldenanstiege sind in den Kommunen in Sachsen (+20,8 %), Bayern (+11,3 %) und Baden-Württemberg (+8,9 %) zu finden und damit in tendenziell finanz- und investitionsstarken Regionen, in denen die Kommunen vergleichsweise niedrig verschuldet sind. Statistisch gesehen fällt damit der Anstieg relativ gesehen zwar stärker ins Gewicht. Haushalterisch und wirtschaftlich scheint dieser Schuldenaufwuchs aber für die Mehrzahl dieser Kommunen (noch) verkraftbar – insbesondere, da er von einem vergleichsweise niedrigen Niveau aus erfolgt.

Pro Kopf betragen die kommunalen Verbindlichkeiten nun 1.801 EUR im Bundesdurchschnitt, was einem Anteil von 6,4 % der gesamtstaatlichen Schulden entspricht, denn die größten Anteile der öffentlichen Verschuldung liegen beim Bund (68,1 %) und den Ländern (25,5 %). Jedoch ergibt sich die Schuldentragfähigkeit öffentlicher Haushalte nicht aus der absoluten Schuldenhöhe, sondern aus der Relation zur Finanzkraft, woraus sich die Fähigkeit ableiten lässt, den Schuldendienst aus Zins und Tilgung auch in Zukunft leisten zu können. Zweifel an der Schuldentragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ergeben sich in der jetzigen Situation nicht, allerdings wird deutlich, dass die Folgekosten der Verschuldung die kommunalen Haushalte zunehmend fordern dürften. Denn hinzu kommen nun die Auswirkungen der Zinswende. Durch die Erhöhung der Leitzinsen seitens der Europäischen Zentralbank dürften auch die Zinsen für die Kommunalfinanzierung steigen und die Kommunalhaushalte entsprechend belasten.²¹ Das Zinsänderungsrisiko wird sich jedoch – je

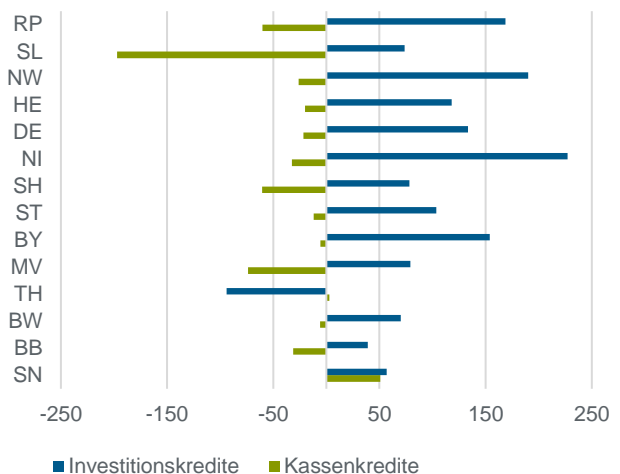
²¹ Vgl. Brand/Salzgeber (2023b).

nach Struktur der Verschuldung (Art, Umfang, Laufzeit und Kondition) – zwischen den Kommunen unterscheiden.²²

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der kommunalen Schulden liegt zwischen Kommunalkrediten (einschließlich Wertpapiersschulden) zur Finanzierung von Investitionen sowie den sogenannten Kassenkrediten zur Sicherung der Liquidität bzw. zur kurzfristigen Überbrückung anstehender Auszahlungen. Während den investiven Schulden ein Vermögenszuwachs (inklusive daraus ggf. erwirtschafteter Erträge) gegenübersteht, ist dies bei Kassenkrediten nicht der Fall. Dies sind daher vollständig aus künftigen Einnahmen zu decken.

Grafik 6: Veränderung bei kommunalen Investitions- und Kassenkrediten nach Ländern

Veränderung der Schuldenstände von 2021 zu 2022, in EUR je Einwohner.



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

Der kommunale Schuldenanstieg 2022 geht auf eine Zunahme der Investitionskredite zurück. Denn während die Kreditmarkt- und Wertpapiersschulden um +8,3 Mrd. EUR zugelegt haben, sind die Kassenkredite um -1,4 Mrd. EUR und damit im fünften Jahr in Folge zurückgegangen (Grafik 6). Bis auf Thüringen (TH) gab es hier von 2021 auf 2022 in allen Ländern eine Zunahme bei den investiven Schulden. Die höchsten Pro-Kopf-Werte zeigten dabei die Kommunen in Niedersachsen (NI, +227 EUR je Einwohner). Bei den Kassenkrediten konnte in fast allen Ländern – bis auf Sachsen (SN) und ganz geringfügig in Thüringen – ein Rückgang festgestellt werden.

²² Vgl. Brand/Salzgeber (2023a).

Zwei Erklärungsansätze bieten sich für diese Entwicklung an: Zum einen kann das Kreditwachstum dadurch erklärt werden, dass mehr investiert wurde. Da die Kommunen dies meist nicht allein aus Eigenmitteln bewerkstelligen können und für Investitionen, die mit einem Vermögenszuwachs einhergehen, auch eine intertemporale Fremdfinanzierung als ökonomisch sinnvoll gilt, müssen entsprechende Aufwendungen durch höhere Kreditbeträge kofinanziert werden. Zum anderen erfüllen Kommunalkredite auch eine wichtige Stabilisierungsfunktion für die Investitionstätigkeit der Kommunen. Denn insbesondere in konjunkturell unsicheren Zeiten oder – wie derzeit – im Falle von unvorhergesehenen Preissteigerungen dienen Kommunalkredite auch als „Ausfalloption“, die den Kommunen im Rahmen des haushaltsrechtlich möglichen Umfangs zur Kompensation von fehlenden Eigenmitteln dienen, die wiederum zunächst für die konsumtiven Pflichtaufgaben verwandt werden müssen. Da sich Kostensteigerungen in diesem Aufgabenbereich – wie auch für Investitionsaufwendungen – haushalterisch nicht in der Weise planen lassen und meist auch nicht durch zusätzliche Zuweisungen – beispielsweise im Rahmen der verschiedenen Investitionsförderprogramme – von Bund und Ländern ausgeglichen werden, stellt der Kommunalkredit ein unersetzliches Finanzierungsinstrument für Städte, Landkreise und Gemeinden dar.

In den meisten Kommunen schlug die konjunkturelle Eintrübung letztlich nicht auf die Steuereinnahmen durch, sodass kein überjähriger Bedarf zur Aufnahme von Kassenkrediten bestand. Zudem machten sich die Hilfs- und Entlastungsmaßnahmen zugunsten der Kommunen positiv bemerkbar. Mit Blick auf den Rückgang des Kassenkreditbestands in den letzten Jahren sind bislang vor allem die Altschuldenübernahmeprogramme der verschiedenen Länder (Hessen, Saarland) zu nennen.²³ Trotz dieser in Angriff genommenen Entschuldungsbemühungen stehen die Kommunen dieser Länder weiterhin an der Spitze des Bundesvergleichs.

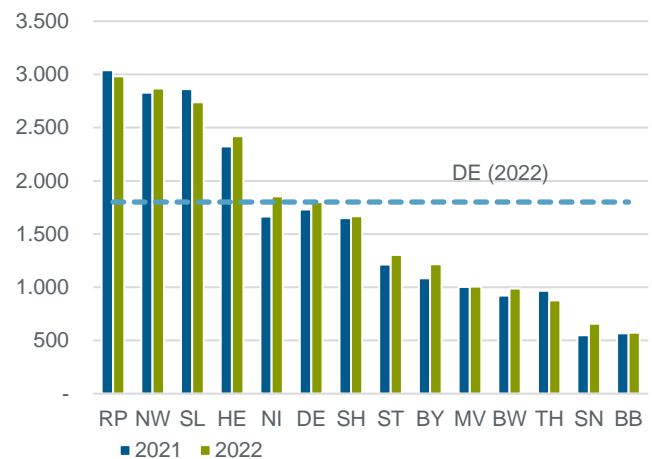
2.4 Regionale Disparitäten bleiben hoch

Der Anstieg der Gesamtverschuldung führt jedoch nicht zu einer Veränderung in der Reihenfolge der am höchsten verschuldeten Kommunen im Bundesländervergleich. Die seit vielen Jahren deutlich zu Tage tretenden Unterschiede zwischen hoch- und niedrig verschuldeten Regionen bleiben bestehen. In der Reihung tauschen allenfalls einzelne Länder den Platz, das

Grundmuster bleibt bestehen. Bei der kommunalen Gesamtverschuldung stehen im Bundesländervergleich weiterhin die Kommunen aus Rheinland-Pfalz (RP), dem Saarland (SL), Nordrhein-Westfalen (NW) und Hessen (HE) an der Spitze mit Pro-Kopf-Werten von rund 2.500 bis 3.000 EUR (Grafik 7).

Grafik 7: Regionale Unterschiede in der kommunalen Verschuldung

Schuldenstand zum 31.12. des jeweiligen Jahres, in EUR je Einwohner.



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

Dabei weisen die Kommunen in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und im Saarland mit Kassenkreditbeständen von durchschnittlich rund 1.000 EUR je Einwohner weiterhin die höchsten Werte im Bundesländervergleich auf, während die Kommunen in Hessen, Bayern (BY) und Thüringen so gut wie keine überjährigen Kassenkredite aufweisen. Dem gegenüber sind die hessischen Kommunen mit einem Pro-Kopf-Betrag von 2.409 EUR am höchsten mit Investitionskrediten verschuldet. Erneut folgen die Kommunen in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland mit Investitionskrediten von über 1.800 EUR je Einwohner. Am niedrigsten waren 2022 die Kommunen in Sachsen und Brandenburg mit nur etwas über 500 EUR je Einwohner investiv verschuldet.

Die Verschuldung ist vor allem mit Blick auf die steigenden Zinsen für die kommunalen Haushalte relevant. Auch wenn die Mehrheit der Kommunen insgesamt gut auf die Zinswende vorbereitet ist, gibt es auch hier große regionale Unterschiede (siehe Kapitel 4).

²³ Rheinland-Pfalz will im Jahr 2023 beginnen, die Kommunen von ihren Altschulden zu befreien. In Nordrhein-Westfalen haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag eine Altschuldenlösung in Aussicht gestellt (BMF 2022). In den Jahren 2011 bis 2020 hatte das Land Nordrhein-Westfalen zudem seine überschuldeten Kommunen bereits mit dem 5,85 Mrd. EUR umfassenden „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ unterstützt. Vgl. Otte/Liedtke (2022).

3. Investitionen und Investitionsrückstand

Preissteigerungen, unzureichende Verfügbarkeit von Bauunternehmen und Materialengpässe hemmen kommunale Investitionen.

Wahrgenommener Investitionsrückstand wächst im Vergleich zum Vorjahr um 3,9 % auf rund 165,5 Mrd. EUR.

Rückstand im Bereich der Sportstätten steigt stark an. Straßenverkehrsinfrastruktur bleibt das „Sorgenkind“ der kommunalen Infrastruktur.

3.1 Geplante und getätigte Investitionen steigen nominal weiter an

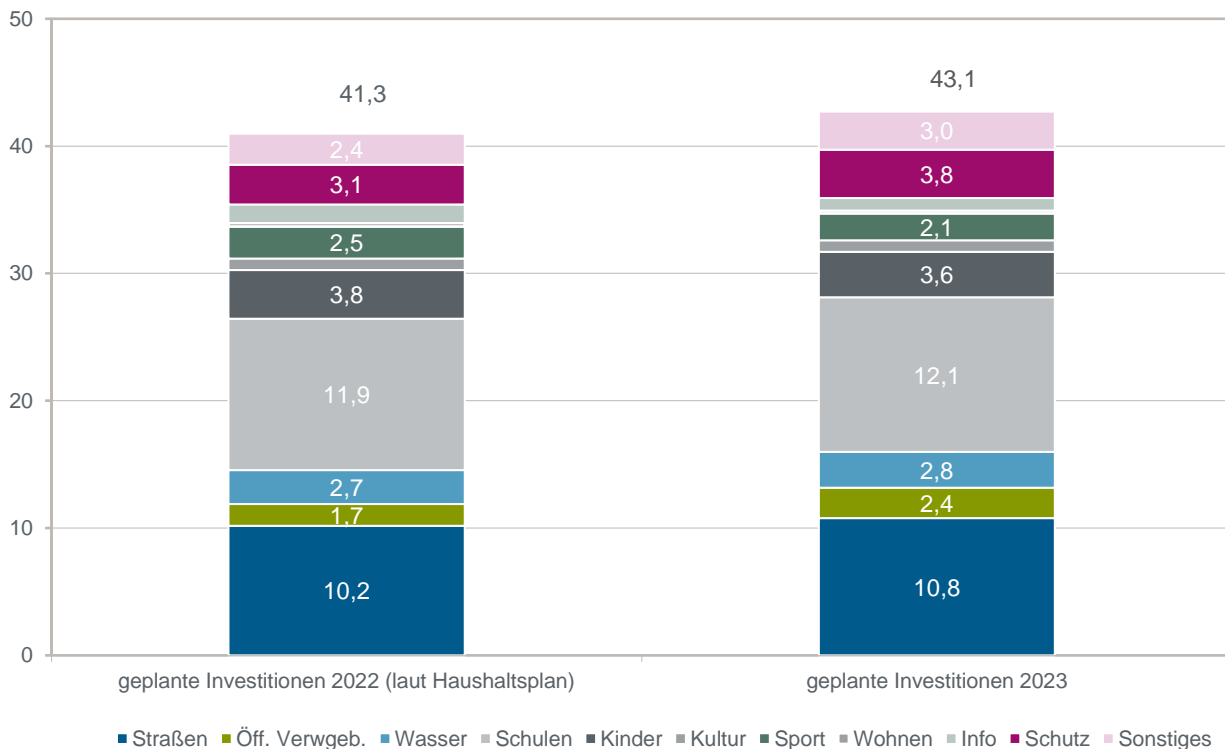
Im Jahr 2022 stiegen die Investitionen der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern erneut an. Damit setzt sich der positive Trend der vergangenen Jahre fort. Laut Hochrechnung planten die Städte, Gemeinden und Landkreise für das Haushaltsjahr 2022 mit Investitionen in Höhe von rund 41,3 Mrd. EUR (siehe Gra-

fik 8). In der Vorjahresbefragung war für 2021 noch von kommunalen Investitionen in Höhe von rund 38,3 Mrd. EUR ausgegangen worden.²⁴ Somit betrug der Anstieg binnen eines Jahres rund 7,3 %. Diese im Kern positive Entwicklung ist auch darauf zurückzuführen, dass die Kommunen im Aggregat recht stabil durch die Krisen der letzten Jahre gekommen sind (siehe Kapitel 2).

Der ausgewiesene Anstieg in den geplanten Investitionen muss jedoch vor dem Hintergrund der allgemeinen Preissteigerung bewertet werden. Gemessen am Verbraucherpreisindex lag der jahresdurchschnittliche Anstieg der Preise im Jahr 2022 bei 7,9 %.²⁵ Im Vergleich dazu sind die Baupreise deutlich drastischer gestiegen. Bezogen auf den kommunalen Investitionsbereich Straßenbau haben sie sich im November 2022 im Vergleich zum Vorjahresmonat um 19,3 % erhöht.²⁶ In realen Größen betrachtet stellt sich der Anstieg der geplanten kommunalen Investitionen damit weit weniger positiv dar.

Grafik 8: Geplante Investitionen

In Mrd. EUR.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

²⁴ Raffer/Scheller (2022).

²⁶ Destatis (2023f).

²⁵ Destatis (2023d).

Tatsächlich ist davon auszugehen, dass Kommunen im Jahr 2022 real weniger investiert haben als noch im Vorjahr, selbst wenn sie mehr Geld ausgegeben haben. Angesichts der begrenzten finanziellen Spielräume in vielen Kommunen – die es trotz des positiven Finanzierungssaldos gibt, weil sich hinter dem Aggregat große regionale Disparitäten zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen verstecken – dürfte sich daran auch in der mittelfristigen Zukunft wenig ändern. Sollten die Prognosen des Bundesministeriums der Finanzen eintreten, das noch im vergangenen Herbst kommunale Finanzierungsdefizite in den Kernhaushalten bis zum Jahr 2025 vorausgesehen hat²⁷, dürften sich die finanziellen Spielräume für kommunale Investitionen in den nächsten Jahren weiter verringern.

Im Rahmen des KfW-Kommunalpanels werden die Informationen zur kommunalen Infrastruktur separat nach 15 Infrastrukturbereichen abgefragt. Die Infrastrukturbereiche, in denen für das Jahr 2022 mit den höchsten Investitionsaufwendungen geplant wurde, bildeten die Schulgebäude (29 % aller geplanten Investitionsaufwendungen) sowie die kommunalen Straßen und Verkehrswege (24 %), gefolgt von der Kinderbetreuung (9 %). Die Verteilung auf die einzelnen Infrastrukturbereiche entspricht weitgehend den Vorjahren. Das zeigt anschaulich, wie sehr sich die großen Aufgabenblöcke in der kommunalen Investitionsplanung mittlerweile verfestigt haben.

Mit Blick auf das der Befragung folgende Haushaltsjahr 2023 erbrachte die Hochrechnung der von den Kommunen mitgeteilten geplanten Investitionen eine Gesamtsumme von rund 43,1 Mrd. EUR. Im Vergleich mit den Planungen für das Jahr 2022 zeigt sich damit ein Anstieg um 1,8 Mrd. EUR oder 4 %.

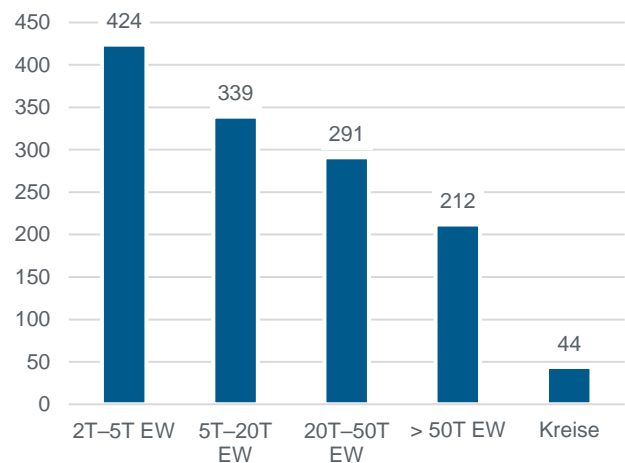
Ein wiederkehrendes Phänomen im Bereich der kommunalen Investitionstätigkeit, das sich auch an den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels gut ablesen lässt, ist die Diskrepanz zwischen den Investitionen, die die Kommunen bei der Haushaltsaufstellung für ein bestimmtes Haushaltsjahr planen, und den Investitionen, die im selben Jahr tatsächlich verausgabt werden. Da der Befragungszeitraum für das KfW-Kommunalpanel jeweils am Ende des Haushaltsjahres liegt, können die teilnehmenden Kommunen auch zu letzterem bereits valide Aussagen treffen. Im Vergleich zu den 41,3 Mrd. EUR an geplanten Investitionen im Kern-

haushalt für das Jahr 2022 haben die Kommunen lediglich 26,1 Mrd. EUR und auf diese Weise 37 % weniger als geplant für ihre Investitionen aufgewendet.

Damit hat sich die Lücke zwischen geplanten und voraussichtlich verausgabten Investitionen im Vergleich zum Vorjahr (31 %) erhöht. Besonders groß war die Differenz in den Bereichen Informationsinfrastruktur sowie Sportinfrastruktur, wo jeweils mehr als die Hälfte der eingeplanten Mittel nicht verausgabt werden konnte. Werden die Pro-Kopf-Differenzen zwischen geplanten und tatsächlich verausgabten Investitionen für die gesamte Infrastruktur des Haushaltsjahres 2022 auf einzelgemeindlicher Ebene ausgewertet, so zeigt dies, dass kleine Kommunen im Schnitt eine größere Pro-Kopf-Differenz aufweisen (siehe Grafik 9)²⁸.

Grafik 9: Differenz zwischen geplanten und voraussichtlich verausgabten Investitionen

Durchschnittswerte des Jahres 2022 in EUR pro Einwohner, nach Größe der Kommunen.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Während die Ursachen für dieses Phänomen weitgehend bekannt sind – die Kommunen berichten regelmäßig unter anderem von Personalmangel in der Bauverwaltung sowie der hohen Kapazitätsauslastung im Baugewerbe – spielen seit der Corona-Pandemie zusätzlich Materialknappheit und Lieferengpässe eine herausgehobene Rolle.²⁹ Gut eine von vier Kommunen konnte aus diesen beiden Gründen im Jahr 2022 weniger investieren als geplant.

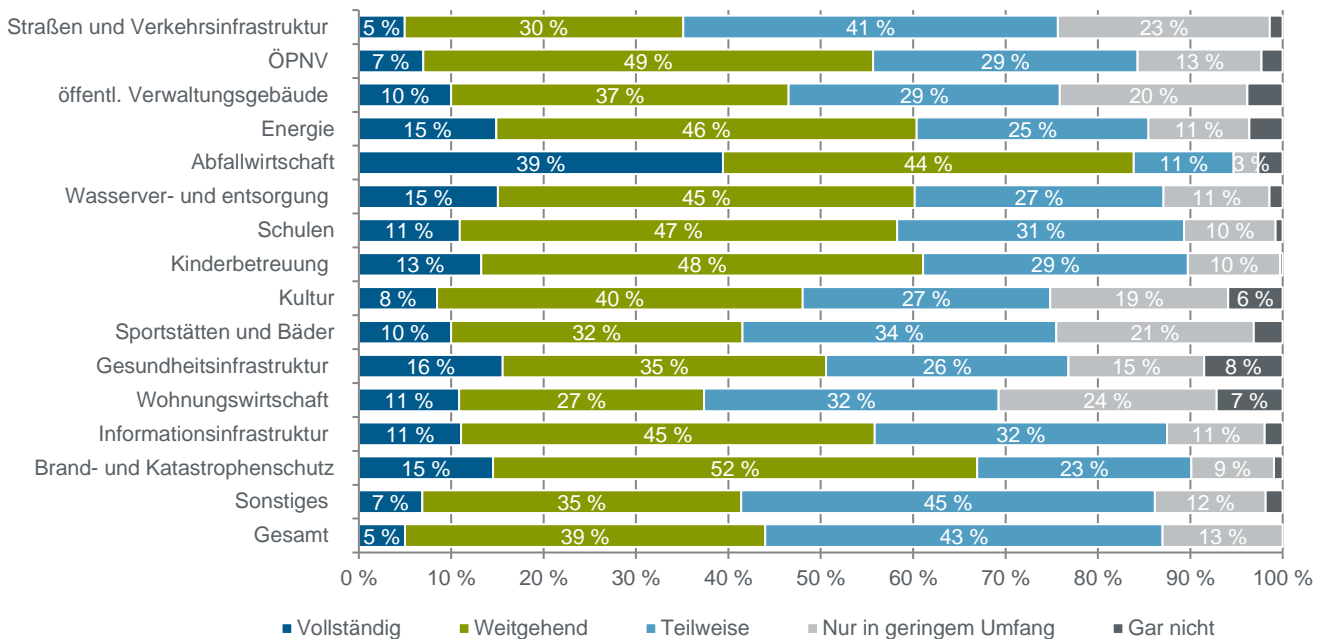
²⁷ BMF (2022).

²⁸ Für andere Indikatoren wie Finanzkraft oder Investitionsrückstand zeigt sich hingegen kein sichtbarer Zusammenhang.

²⁹ siehe auch Scheller et al. (2021).

Grafik 10: Qualitative Einschätzung zum Unterhalt

In Prozent aller Antworten.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

3.2 Laufender Unterhalt der Schul- und Sportstätteninfrastruktur hat sich etwas verschlechtert

Im KfW-Kommunalpanel werden die Kämmereien jährlich um eine Einschätzung gebeten, inwieweit es ihrer Kommune in den zurückliegenden fünf Jahren möglich gewesen ist, den laufenden Unterhalt in ihre Infrastruktur zu gewährleisten. Definitiv ist der laufende Unterhalt zwar abzugrenzen von den Investitionen, dennoch trägt er zum qualitativen Erhalt der bestehenden Infrastruktur bei. Immer dann, wenn eine Kommune ihn über einen längeren Zeitraum nicht umfänglich gewährleistet, verschlechtert sich die Qualität ihrer Infrastruktur – beispielsweise in Form von sich kumulierenden Schäden an den Gemeindestraßen. Folgt man dieser Logik, so führt der unterlassene Unterhalt über kurz oder lang zu einem Anstieg des Investitionsrückstands.

Im Jahr 2022 ist es 44 % der Kommunen gelungen, den Unterhalt in ihre gesamte Infrastruktur „vollständig“ oder „weitgehend“ zu gewährleisten (Grafik 10). Dieser Anteil hat sich im Vergleich zum Vorjahr nicht verändert. 43 % konnten den Unterhalt teilweise und 13 % nur in geringem Umfang gewährleisten. Werden diese Werte nach Finanzstärke der Kommunen aufgeschlüsselt, so zeigt sich, dass finanzschwache Kommunen seltener in der Lage waren, den Unterhalt in ihre Infrastruktur zu bewerkstelligen. Mit Blick auf den anteilmäßig größten kommunalen Infrastrukturbereich, die Schulinfrastruktur, konnten 58 % der Kommunen den

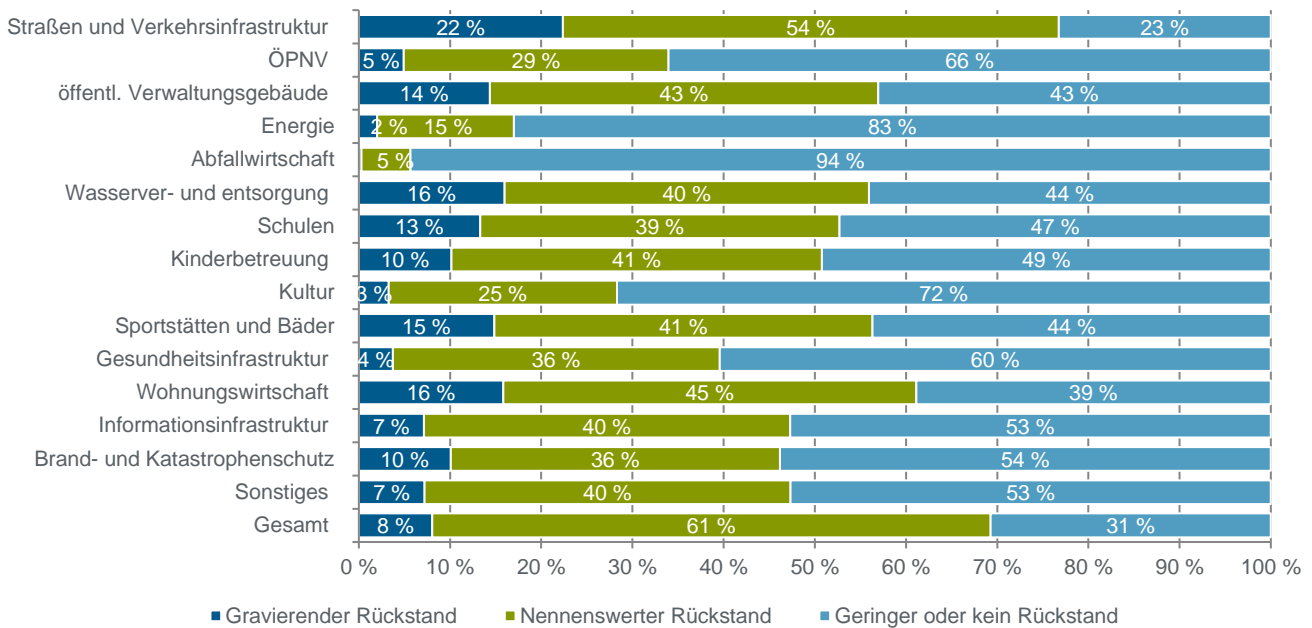
Unterhalt „vollständig“ oder „teilweise“ leisten, wohingegen 11 % dem „gar nicht“ oder nur „in geringem Umfang“ nachgekommen sind. 31 % haben es immerhin „teilweise“ geschafft. Im Vergleich zum Vorjahr steigt dieser Anteil um 5 Prozentpunkte an, während der Anteil der Kommunen, die den Unterhalt „vollständig“ oder „weitgehend“ geleistet haben, entsprechend zurückgeht. Diese Verschiebung lässt den Schluss zu, dass sich der Unterhalt der Schulinfrastruktur im vergangenen Jahr insgesamt etwas verschlechtert hat. Eine ähnliche Verschiebung zeigt sich auch im Bereich der Sportstätteninfrastruktur. Der Anteil der Kommunen, die in den vergangenen fünf Jahren den Unterhalt nur teilweise gewährleisten konnten, war im Befragungsjahr 2022 im Bereich Schulen mit 43 % in der Region Osten am höchsten. Im Bereich der Sportstätten hatte die Region Norden mit 49 % aller Kommunen den höchsten Anteil.

3.3 Straßen im Osten und Norden häufiger mit gravierendem Rückstand

Der Anteil der Kommunen, die den Investitionsrückstand bei ihrer gesamten Infrastruktur als „gravierend“ bezeichnen, lag im Jahr 2022 bei rund 8 %, weitere 61 % bezeichneten ihn als „nennenswert“ und rund 31 % als „gering“ (Grafik 11). Damit konstatieren mehr als zwei von drei Kommunen erhebliche Nachholbedarfe. Besonders evident wird dies bei den Straßen und der Verkehrsinfrastruktur, wo 77 % der Kommunen einen mindestens „nennenswerten Rückstand“ melden.

Grafik 11: Qualitative Einschätzung zum Investitionsrückstand

In Prozent aller Antworten.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Dieser Anteil hat sich im Vergleich zu den Vorjahren kaum verändert, was darauf hindeutet, dass sich der insgesamt schlechte Zustand der gemeindlichen Straßen- und Verkehrswege längst verfestigt hat

sogenannte wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern für Deutschland insgesamt hochgerechnet.³¹ Dieser Wert ist bundesweit repräsentativ.³²

Eine regionalisierte Analyse zeigt, dass der Anteil der Kommunen, die den Rückstand in der Straßenverkehrsinfrastruktur als „gravierend“ einschätzen, in den Regionen Osten (MV, TH, BB, SN, ST) und Norden (SH, NI) mit 35 % am höchsten ist (Grafik 12). Im Vergleich dazu liegt er in der Region Süden (BY, BW) mit nur 16 % am niedrigsten. Der eher schlechte Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in den ostdeutschen Bundesländern deckt sich mit früheren Analysen zum Zustand der kommunalen Straßenverkehrsinfrastruktur in Sachsen-Anhalt oder Brandenburg.³⁰

Jahr 2022 betrug der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen rund 165,6 Mrd. EUR (Grafik 13) und damit 3,9 % mehr als im Vorjahr, als er noch bei rund 159,4 Mrd. EUR lag. Damit steigt der Rückstand erneut an, jedoch bleibt der Anstieg angesichts der fiskalisch unsicheren Situation des Jahres 2022, der Preissteigerungen sowie der Nachholbedarfe, die in der letzten Krise deutlich geworden sind, eher moderat. Es ist daher durchaus positiv zu bewerten, dass der nominale Anstieg nicht höher ausgefallen ist. Den größten Anteil am Investitionsrückstand haben – wie auch schon in den Vorjahren – die Schul- bzw. die Straßeninfrastruktur. Während rund 47,4 Mrd. EUR (29 %) auf notwendige Investitionen an Schulgebäuden entfallen, liegt der Anteil der Straßen und Verkehrsinfrastruktur mit etwa 38,6 Mrd. EUR bei 23 %. An dritter Stelle folgen die öffentlichen Verwaltungsgebäude mit einem wahrgenommenen Investitionsrückstand in Höhe von rund 19,5 Mrd. EUR (12 %).

3.4 Wahrgenommener Investitionsrückstand steigt moderat an

Seit dem Jahr 2009 werden die befragten Kämmererinnen um eine monetäre Bewertung des Investitionsrückstands in allen 15 abgefragten Infrastrukturbereichen gebeten. Darunter zu verstehen ist das Investitionsvolumen, das notwendig wäre, um die Infrastruktur auf den heute notwendigen Erhaltungszustand (in Qualität und Quantität) zu bringen. Aus den Angaben wird der

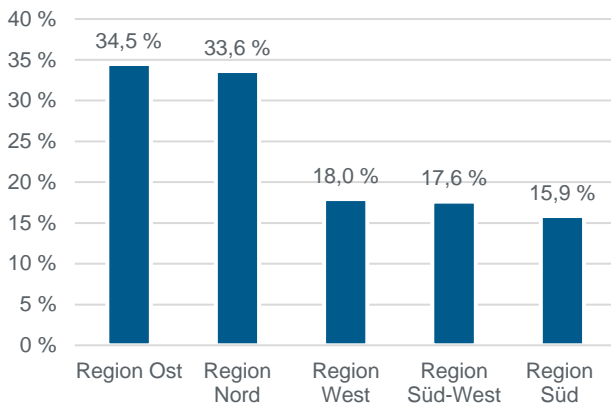
³⁰ Arndt/Schneider (2022), Raffer et al. (2020), Scheller/Krone (2018).

³² Raffer (2023c).

³¹ Zur Methodik siehe Abschnitt „Methodenband“.

Grafik 12: Regionale Unterschiede in der Einschätzung des Investitionsrückstands

Anteil der Kommunen mit gravierendem Investitionsrückstand im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

BOX: Einordnung der Höhe des wahrgenommenen Investitionsrückstands

Bei der im KfW-Kommunalpanel vorgenommenen Hochrechnung des wahrgenommenen Investitionsrückstands handelt es sich um eine eher konservative Schätzung, da sie sich nur auf die sogenannten „Nachholbedarfe“ bezieht – also die Investitionsvolumina, die notwendig wären, um die kommunalen Infrastrukturen auf den heute notwendigen Erhaltungszustand (in Qualität und Quantität) zu bringen.³³ Dabei gilt es zu beachten, dass verschiedene Infrastrukturbereiche – wie etwa Wasser- und Abwasserversorgung, Energie- und Wärmenetze sowie Telekommunikation – selten in den Kernverwaltungen, sondern häufig in eigenständigen Stadtwerken sowie öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen betrieben und unterhalten werden, die im Rahmen des KfW-Kommunalpanels nicht berücksichtigt werden.

Im Vergleich zum Vorjahr haben sich damit keine wesentlichen Veränderungen in der Aufteilung des gesamten wahrgenommenen Investitionsrückstands nach Infrastrukturbereichen ergeben. Kleinere Anstiege finden sich beispielsweise in den Bereichen Schulen (1,9 Mrd. EUR), Kinderbetreuung (1,5 Mrd. EUR), Informationstechnologie (1,5 Mrd. EUR) und Gesundheitsinfrastruktur (0,8 Mrd. EUR) – vier Bereiche, die während der Corona-Pandemie eine besondere Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben. Der höchste An-

stieg im Vergleich zum Vorjahr (4,5 Mrd. EUR) ist jedoch im Bereich der Sportinfrastruktur festzustellen (siehe BOX).

BOX: Marode Turnhallen und veraltete Hallenbäder

Eine der freiwilligen kommunalen Aufgaben ist das Angebot an Sportstätten wie Turnhallen, Fußballplätzen oder Frei- und Hallenbädern – sieht man einmal von der Pflichtaufgabe „Schulsport“ ab. Die Gesamtzahl der Sporthallen lag im Jahr 2012 bei rund 35.500, zudem gibt es deutschlandweit heute rund 5.000 Bäder.³⁴ Viele davon sind in kommunaler Trägerschaft, wurden in den 1960er- und 1970er-Jahren errichtet und haben mittlerweile das Ende ihrer Lebensdauer erreicht. Dementsprechend befindet sich ein erheblicher Anteil der kommunalen Sportstätteninfrastruktur in einem sanierungswürdigen Zustand. Vor diesem Hintergrund ist der generell recht hohe Anteil am wahrgenommenen Investitionsrückstand in diesem Infrastrukturbereich intuitiv nachvollziehbar.

Bemerkenswert hingegen ist der starke Anstieg in Höhe von 4,5 Mrd. EUR im Vergleich zum Vorjahr. Für diesen Sprung kommen verschiedene Gründe infrage. So entfällt allein auf Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern ein Anstieg in Höhe von 3,3 Mrd. EUR. Da vor allem große Städte ein vielfältiges Angebot gerade auch an energieintensiven Sportstätten wie Bädern vorhalten, liegt die Erklärung nahe, dass die drastisch angestiegenen Energiepreise des letzten Jahres den energetischen Zustand dieser baulichen Anlagen in besonderem Maße vor Augen geführt haben. Darüber hinaus ist der Anteil der Kommunen, die den laufenden Unterhalt in den letzten fünf Jahren „nicht“ oder in „nur geringem Umfang“ gewährleisten konnten, im Vergleich zum Vorjahr etwas angestiegen (s. o.). Beides treibt den wahrgenommenen Investitionsrückstand in diesem Bereich potenziell nach oben. Hinzu kommt, dass Sportstätten nach den Corona-Beschränkungen in den Jahren 2020/2021 im vergangenen Jahr erstmals wieder voll genutzt wurden. Dies dürfte das Bewusstsein für deren Zustand ebenfalls geschärft haben. Ein weiterer denkbarer Grund für das erhöhte Bewusstsein könnte aber auch das Ende des Bund-Länder-Förderprogramms „Investitionspakt Sportstätten“ sein.³⁵ Generell ist allerdings zu konstatieren, dass die Datenbasis über den Be- und Zustand der kommunalen Sportstätteninfrastruktur lückenhaft ist.³⁶

³³ Zur Methodik siehe ausführlicher: Abschnitt „Anhang: Methoden“.

³⁴ BMWT (2012), Brand/Salzgeber (2022b).

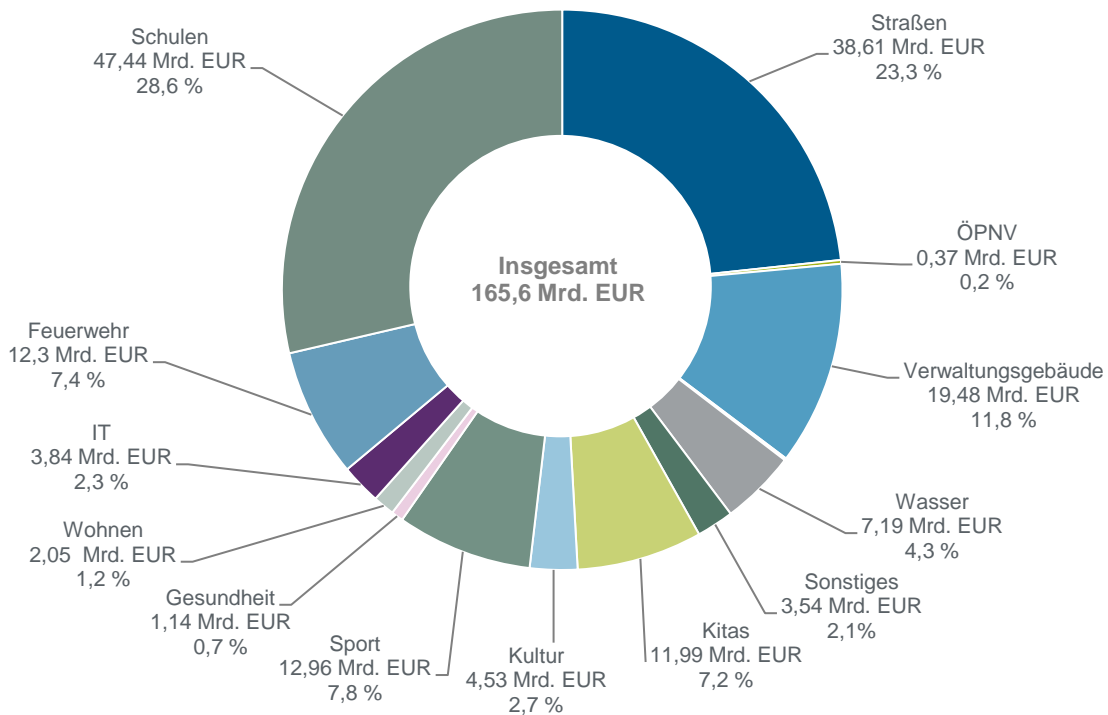
³⁵ Gleichzeitig wurden allerdings die Mittel im Förderprogramm „Sanierung

kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ erhöht.

³⁶ Gegenwärtig arbeitet das Bundesinstitut für Sportwissenschaften an einer Erarbeitung des „Digitalen Sportstättenatlas Deutschland“ (BISp 2022).

Grafik 13: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen

In Mrd. EUR und in %.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

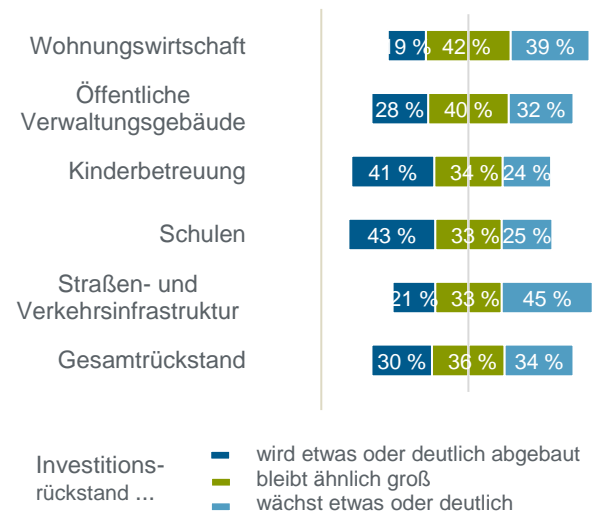
3.5 Ausblick auf den künftigen Investitionsrückstand tendenziell pessimistisch

Mit Blick in die Zukunft gaben 34 % der Kommunen an, dass der Gesamtrückstand in den kommenden fünf Jahren voraussichtlich weiterwachsen wird (Grafik 14). 36 % gehen davon aus, dass er unverändert bleibt, und 30 % rechnen mit einem Rückgang. Dies deutet perspektivisch auf eine Verstärkung des wahrgenommenen Investitionsrückstands in Deutschland insgesamt hin.

In einzelnen Infrastrukturbereichen stellt sich die Situation allerdings unterschiedlich dar. Während die Tendenz eines künftigen Rückgangs des Investitionsrückstands in den Bereichen Schulen und Kinderbetreuung besonders stark ausgeprägt ist und es mutmaßlich auch an den großen Förderprogrammen liegt, die in den letzten Jahren dazu aufgelegt worden sind, sieht es im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur anders aus. Hier rechnen rund 45 % der Kommunen mit einem weiteren Anwachsen, während nur etwa 22 % von einem Rückgang ausgehen. Diese Entwicklung zeigt deutlich, dass die kommunalen Straßen das Sorgenkind der lokalen Infrastruktur sind und vermutlich auch bleiben werden.

Grafik 14: Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands

Ausgewählte Bereiche, in Prozent aller Antworten.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen

Finanzierungsanteile noch weitgehend stabil, künftig wird aber eine Ausweitung der Kreditaufnahme erwartet.

Erwartungen hinsichtlich künftiger Bedingungen der Kreditaufnahme verschlechtern sich aufgrund der Zinswende massiv.

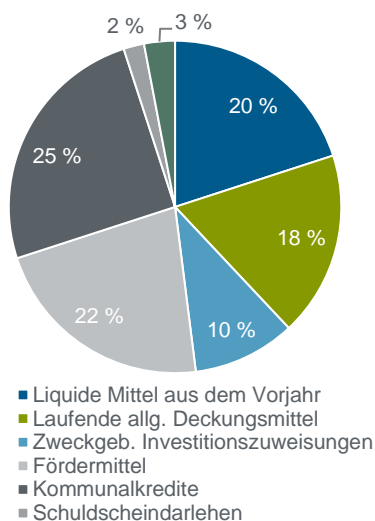
Kommunen stellen sich mit verschiedenen Ansätzen auf steigende Zinsen ein.

4.1 Finanzierungsmix weitgehend stabil

Die Kommunen haben im Jahr 2022 ihre Investitionsfinanzierung zu rund 38 % aus eigenen Mitteln gestemmt (Grafik 15). Das heißt, dass etwas mehr als jeder dritte Euro, der aus den Haushalten in Investitionsprojekte floss, entweder aus liquiden Mitteln aus dem Vorjahr (20 %) oder laufenden allgemeinen Deckungsmitteln (18 %) stammte. Ein weiteres knappes Drittel wurde den Kommunen von höheren staatlichen Ebenen zur Verfügung gestellt und ging in Form von zweckgebundenen Investitionszuweisungen (10 %) oder Fördermitteln (22 %) in die Investitionsfinanzierung ein. Klassisches Fremdkapital machte ein gutes Viertel der Investitionsfinanzierung aus, wobei 25 % über den herkömmlichen Kommunalkredit finanziert wurden und 2 % aus Schuldscheinen stammten. Im Vergleich zum Vorjahr ergeben sich hier nur geringfügige Verschiebungen.

Grafik 15: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen

In Prozent der Investitionssumme.



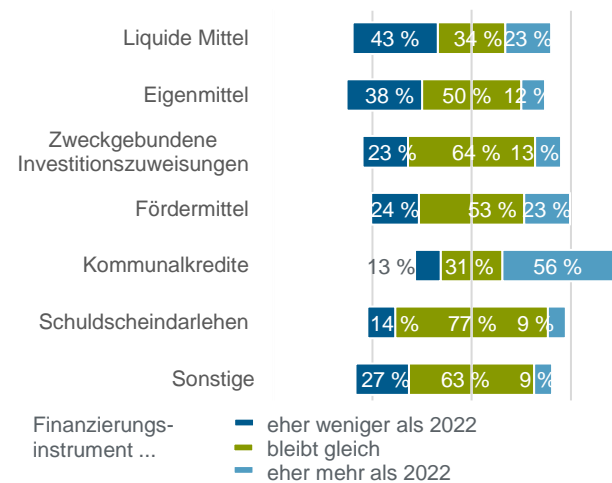
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Die Bedeutung der einzelnen Finanzierungsinstrumente hängt stark von der Größe und damit dem Aufgaben- und Finanzierungsbedarf der Kommunen ab. Auch die Finanzlage hat Einfluss, denn in finanzstarken Kommunen spielen die Eigenmittel eine wichtigere Rolle, während finanzschwache Kommunen stärker auf Kredite ausweichen. Bei der Nutzung von Fördermitteln zeigt sich nur eine um 2 Prozentpunkte höhere Nutzung in finanzschwachen Kommunen. Das ist insofern bemerkenswert, als sich Fördermittel häufig am Volumen der Investitionen orientieren, die in finanzstarken Kommunen höher ausfallen. Die gezielte Förderung finanzschwacher Kommunen, die in vielen Förderprogrammen adressiert wird, scheint hingegen nur wenig Hebelwirkung zu entfalten.

Neben den Volumenanteilen der einzelnen Finanzierungsformen sind ihre Einsatzhäufigkeiten zu bewerten. Obwohl volumenmäßig z. B. nur etwa 22 % der Investitionsfinanzierung im Jahr 2022 über Fördermittel bewerkstelligt wurde, nutzten doch 90 % aller Kommunen dieses Werkzeug. Rund drei von vier Kommunen setzten liquide Mittel, allgemeine Deckungsmittel oder zweckgebundene Investitionszuweisungen ein und gut jede zweite Kommune griff auf Kommunalkredite zurück. Diese Verteilung unterstreicht die hohe Bedeutung von Förderprogrammen für die Breite der kommunalen Investitionstätigkeit.

Grafik 16: Erwartungen zu den einzelnen Instrumenten der Investitionsfinanzierung

In Prozent aller Antworten.



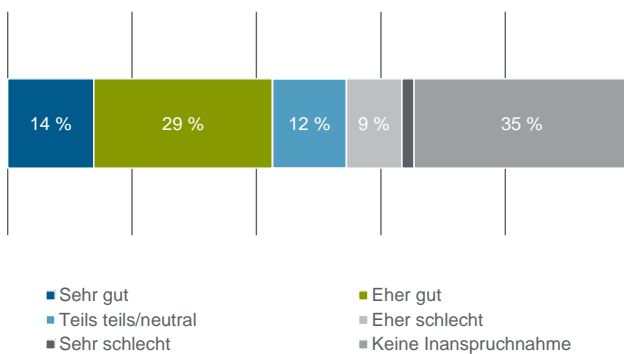
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Beim Blick auf die Zukunft gaben 23 % der Kommunen an, im Jahr 2023 mehr Fördermittel einsetzen zu wollen als das noch im Vorjahr der Fall war (Grafik 16). Hinsichtlich der Eigenmittel gehen rund 43 % davon aus, dass sie weniger liquide Mittel aus dem Vorjahr einsetzen werden (nur 23 % gehen von einem Anstieg aus). 38 % werden perspektivisch weniger allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung haben (12 % gehen hier von einem stärkeren Einsatz aus). Dieser relative Bedeutungsverlust von Eigenmitteln in der Investitionsfinanzierung korrespondiert mit den grundsätzlichen finanziellen Zukunftsaussichten (siehe Abschnitt 2). Entsprechend gaben rund 56 % der Kommunen an, im Folgejahr mehr Kommunalkredite aufnehmen zu wollen als noch 2022.

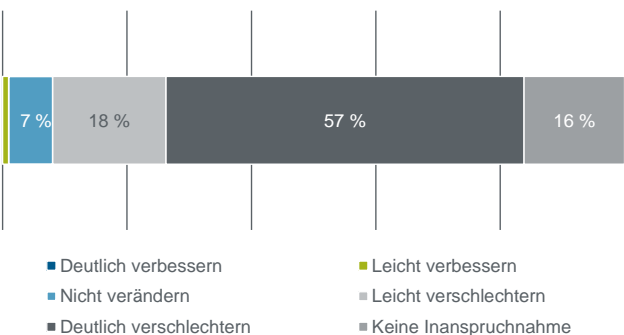
Grafik 17: Bedingungen der Kreditaufnahme

In Prozent aller Antworten.

... in den letzten 12 Monaten



... in den nächsten 12 Monaten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

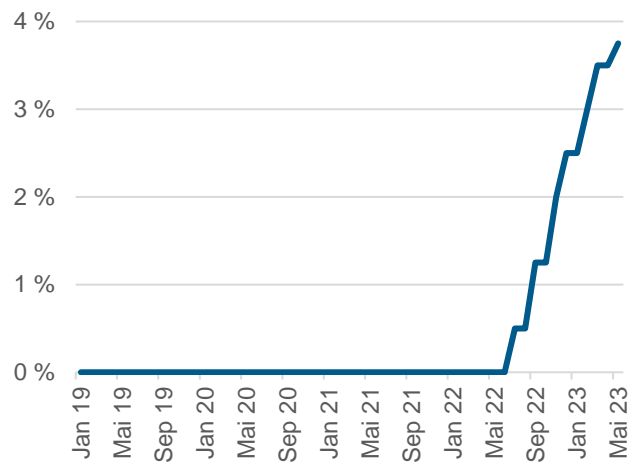
4.2 Erwartungen für die Bedingungen der Fremdfinanzierung trüben sich ein

Als ein bemerkenswerter Befund des KfW-Kommunalpanels 2023 stechen die sich eintrübenden Erwartungen hinsichtlich der künftigen Bedingungen der Kreditfi-

nanzierung hervor. So gehen 75 % der Kommunen davon aus, dass sich die Bedingungen der Kreditaufnahme in den folgenden 12 Monaten „leicht“ oder „deutlich verschlechtern“ dürfte, wobei 57 % mit einer deutlichen Verschlechterung rechnen (Grafik 17). Im letztjährigen KfW-Kommunalpanel waren diese Anteile noch deutlich kleiner; so sagten damals z. B. nur 20 % der Kommunen, dass sich die Bedingungen der Kreditaufnahme im Folgejahr „deutlich verschlechtern“ würden.

Grafik 18: Zinsschritte der EZB

Hauptrefinanzierungssatz in Prozent.



Quelle: Deutsche Bundesbank (2023).

Zu konstatieren ist also eine massive Eintrübung der Erwartungen, die von den teilnehmenden Kommunen mit der aktuellen und weiterhin zu erwartenden Zinsentwicklung auch recht eindeutig begründet wird. Zum Befragungszeitpunkt im vierten Quartal 2022 hatte die EZB nach einer mehrjährigen Nullzinsphase zwischen März 2016 und Juli 2022 bereits erste Zinsschritte eingeleitet. Allein im vierten Quartal 2022 wurde der Hauptrefinanzierungssatz vier Mal auf dann 2,5 % angehoben (Grafik 18).³⁷ Aus dieser Situation heraus erwarteten viele teilnehmende Kommunen zum Befragungszeitpunkt weitere Zinsschritte, die dann eine weitere Erhöhung der Zinsen für Kommunalkredite nach sich ziehen. Aus heutiger Perspektive hat sich diese Erwartung erfüllt.

BOX: Inflation, Zinsen und kommunale Haushalte

Seit Beginn 2022 sind auch die Kommunen einem Inflations- und Zinsumfeld ausgesetzt, das zumindest mit Blick auf die jüngere Vergangenheit eine neue Situation für die Kämmereien darstellt. Dabei reagieren die Kreditzinsen auf geldpolitische Entscheidungen der

³⁷ Zum Zeitpunkt Mai 2023 liegt der Hauptrefinanzierungssatz bei 3,75 %.

Zentralbank. Die Kommunalhaushalte sind der Entwicklung über verschiedene Transmissionskanäle ausgesetzt³⁸, wobei zunächst nicht eindeutig ist, ob diese Situation in Summe negativ oder positiv auf die Haushalte der Gemeinden, Städte und Landkreise wirkt.

Eindeutig belastend sind steigende Bau- und Materialpreise, aber auch die mit den jüngsten Tarifabschlüssen steigenden Personalkosten. Höhere Kreditzinsen verteuern zwar einerseits die Fremdfinanzierung von Investitionen. Andererseits versprechen höhere Zinsen aber auch steigende Renditen bei Geldanlagen, was sich positiv auf den Stadtsäckel auswirken kann. Gleichzeitig steigen potenziell auch die Steuereinnahmen, sofern die Bemessungsgrundlagen mit aktuellen Preisen bewertet werden – so wie es beispielsweise beim gewerblichen Ertrag als Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer der Fall ist. Im Augenblick deuten Äußerungen der kommunalen Spitzenverbände eher darauf hin, dass steigende Steuereinnahmen durch die hohe Inflation „aufgefressen“ werden.³⁹

4.3 Kommunen stellen sich auf die Zinswende ein

Ein erheblicher Anteil der Kommunen hat bereits damit begonnen, sich auf die neue Zinssituation einzustellen. Auf die Frage: „Bereitet sich Ihre Kommune im Rahmen des Zins- und Schuldenmanagements auf eine Zinswende vor?“ antworten 62 % mit „Ja“. Für zwei von drei Kommunen sind die gestiegenen Zinsen damit bereits ein Thema, das auf den Haushalt zurückwirkt und mit dem sie sich auseinandersetzen müssen.

Wie die Antworten auf die Frage nach dem „Wie“ der

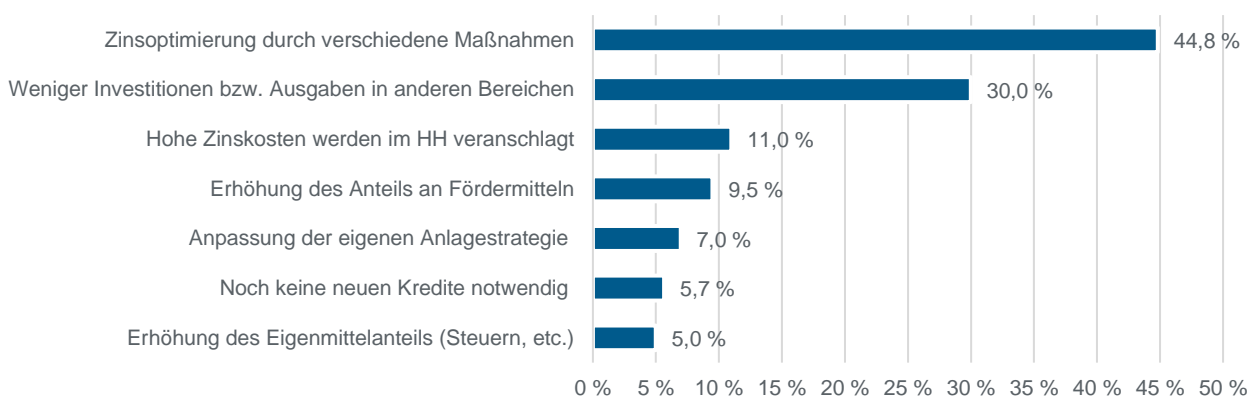
Vorbereitung zeigen, spielen erhöhte Zinskosten eine ganz erhebliche Rolle. Rund 45 % der Kommunen führen beispielsweise Maßnahmen zur Zinsoptimierung durch, etwa in Form des Einsatzes von Bausparverträgen zur Zinssicherung, von Forward-Darlehen oder Swap-Verträgen. Auch vorzeitige Umschuldungen zu möglichst günstigen Bedingungen im Sinne einer Laufzeitenoptimierung spielen hier eine Rolle (Grafik 19).

In 30 % der Kommunen führen die erhöhten Zinskosten dazu, dass weniger investiert wird bzw. Einsparungen in anderen Bereichen notwendig werden. Dies trifft im Besonderen auf finanzstarke Kommunen zu: Aus dieser Gruppe geben 33 % an, aufgrund der gestiegenen Zinskosten stärker priorisieren zu müssen, während nur 16 % der finanzschwachen Kommunen diesen Plan äußern. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass gerade hier der Spielraum weiterer Einsparungen ohnehin begrenzt ist. Darüber hinaus liegt der Anteil der Kommunen, die von weniger Investitionen oder Einsparungen sprechen, in der Gruppe der kleinen Kommunen zwischen 2.000 und 5.000 Einwohnern mit 45 % höher als in jeder anderen Größenklasse (die Gruppe mit dem zweit höchsten Anteil umfasst Kommunen zwischen 5.000 und 20.000 Einwohnern, hier liegt er bei 26 %).

Interessanterweise sagen 7 % der Kommunen aber auch, dass es notwendig wird, die eigene Anlagestrategie anzupassen, da sich im aktuellen Zinsumfeld die Zinserträge für Finanzanlagen verbessern lassen und es mittlerweile wieder möglich ist, über Renditen auf den Finanzmärkten Geld zu verdienen.

Grafik 19: Maßnahmen zum Umgang mit der Zinswende

In Prozent aller Antworten.



Mehrfachnennungen möglich; Anteile bezogen auf alle Kommunen, die sich auf die Zinswende vorbereiten.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

³⁸ Raffer (2023b).

³⁹ DST (2022a).

5. Schwerpunktthema: Kommunale Investitionen für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

Kommunen lenkten im Jahr 2021 rund 15 Prozent ihrer Investitionsaufwendungen in Klimaschutz und Klimaanpassung.

Steigende Klimainvestitionen in den zukünftigen kommunalen Haushalten erwartet.

Bestehender Finanzierungsmix kaum ausreichend, kommunale Klima-Mehrinvestitionen zu decken.

Auch für die Kommunen erwächst aus dem fortschreitenden Klimawandel ein zunehmender Handlungsdruck. Im „OB-Barometer“ des Jahres 2022, durchgeführt vom Deutschen Institut für Urbanistik, bezeichneten 61 % der Bürgermeister*innen in Städten mit mindestens 50.000 Einwohnern den Klimaschutz sogar als aktuell wichtigste Aufgabe.⁴⁰

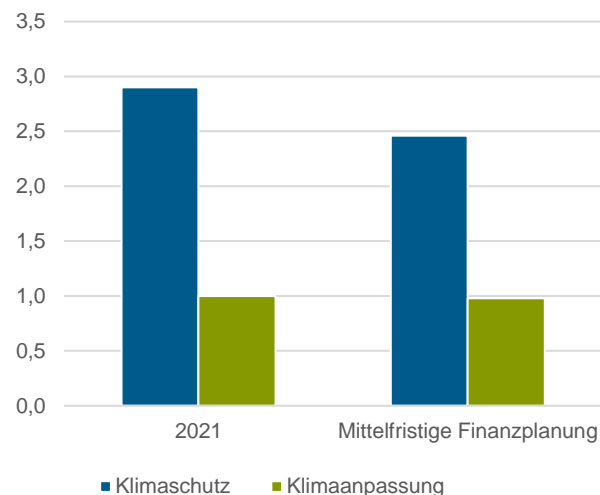
Um ein genaueres Bild dieser Aufgabe und der sich daraus ergebenden finanziellen Folgen für die Kommunen zu erhalten, wurden die Befragten des KfW-Kommunalpanels im diesjährigen Sonderteil um Informationen zu Rolle und Umfang ihrer Investitionen in die Querschnittsbereiche Klimaschutz und Klimaanpassung gebeten, worunter zum Beispiel Maßnahmen der Wärmedämmung oder auch der Hochwasserschutz fallen.⁴¹ Auf der Basis der rückgemeldeten Werte für die mittelfristige Finanzplanung konnten jährliche kommunale Investitionen in den Klimaschutz in Höhe von rund 2,5 Mrd. EUR hochgerechnet werden (Grafik 20). Für die Klimaanpassung liegt die Summe bei rund 1 Mrd. EUR. Dies bedeutet, dass die Kommunen im Fünfjahreszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung von 2021 bis 2025 von insgesamt rund 12,5 Mrd. EUR an kommunalen Investitionen in den Klimaschutz berichten sowie von rund 5 Mrd. EUR für die Anpassung an den Klimawandel.

Zusätzlich zu den Investitionen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung wurden die Kommunen auch nach ihren konkreten Investitionen im vergangenen Haushaltsjahr – also 2021 – befragt. Auf Basis der Antworten für den Kernhaushalt konnten hier insgesamt Investitionen in Höhe von 2,9 Mrd. EUR für Klimaschutzmaßnahmen bzw. 1 Mrd. EUR für Projekte der Klimaanpassung hochgerechnet werden, was sich mit

der Hochrechnung für die mittelfristige Finanzplanung deckt.

Grafik 20: Kommunale Klimainvestitionen

In Mrd. EUR



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Im Vergleich zu den voraussichtlich verausgabten Investitionen des Jahres 2021, wie sie im letztjährigen KfW-Kommunalpanel 2022 hochgerechnet worden sind,⁴² zeigt sich, dass die Kommunen rund 11 % ihrer gesamten Investitionen in Klimaschutzprojekte und rund 4 % in Klimaanpassungsprojekte investiert haben. Damit hatten insgesamt 15 % der kommunalen Investitionen des Jahres 2021 einen eindeutigen Bezug zum Klimawandel. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine Vielzahl der kommunalen Bauinvestitionen klimarelevante Aspekte berücksichtigen – ohne dass die Maßnahmen immer explizit als Klimaschutz- oder Klimaanpassungsmaßnahmen bezeichnet würden.

BOX: Begriffsdefinition

In der Befragung wurden die Begriffe Klimaschutz und Klimaanpassung wie folgt definiert: Klimaschutz umfasst sämtliche Maßnahmen zur Reduktion des Treibhausgasausstoßes oder zur Bindung von Treibhausgasen. Klimaanpassung umfasst alle Maßnahmen, welche die negativen Auswirkungen des Klimawandels (z. B. vermehrte Extremwetterereignisse wie Starkre-

⁴⁰ Kühl/Hollbach-Grömling (2022).

⁴¹ siehe ausführlich auch Brand et al. (2023) und Raffer (2023a).

⁴² s. o., Raffer/Scheller (2022).

gen, Sturm, Hitze oder Trockenheit) begrenzen, drohende Schäden verringern und so die Klimaresilienz steigern.

Demnach sind kommunale Investitionen in den Klimaschutz alle öffentlichen Investitionen (ohne Unterhaltungsaufwendungen) in Sachanlagen, aber auch in geistiges Eigentum (z. B. Software oder Datenbanken), die sich im Besitz der Kommune befinden, aus dem Kernhaushalt getätigt werden und dem Ziel des Klimaschutzes dienen. Kommunale Investitionen in die Klimaanpassung sind hingegen alle Investitionen (ohne Unterhaltungsaufwendungen) in Sachanlagen, aber auch geistiges Eigentum (z. B. Software oder Datenbanken) im Besitz der Kommune, die aus dem Kernhaushalt getätigt werden und dem Ziel der Anpassung an den Klimawandel dienen.

Hinter diesen Summen stehen mit Blick auf den Klimaschutz vor allem energetische Sanierungen bestehender Gebäude – in gut der Hälfte der Kommunen gehörte dies zu den volumenmäßig größten Klimaschutzinvestitionen der vergangenen drei Jahre. Daneben hat eine von drei Kommunen in Photovoltaikanlagen zur alternativen Energieerzeugung investiert. Rund 22 % der Kommunen benannten den Ersatz von Leuchtmitteln durch LED als Klimaschutzmaßnahme. Bei der Klimaanpassung spielt der Hochwasserschutz (41 % der Kommunen) eine deutlich größere Rolle als Maßnahmen des Hitzeschutzes; letztere zählten bei 12 % der Kommunen zu den größten Investitionsprojekten der vergangenen drei Jahre.

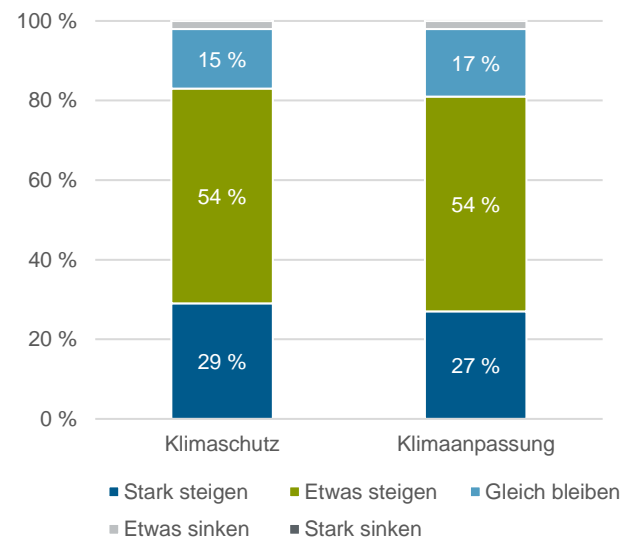
Mit Blick auf die Erreichung der gesetzlichen Maßgabe, Klimaneutralität in Deutschland bis zum Jahr 2045 zu erreichen,⁴³ liegt die Frage nahe, ob die kommunalen Investitionen in den Klimaschutz derzeit ausreichend sind. Auch wenn sich aus dem Bundesgesetz keine direkten Einsparpflichten für Kommunen ableiten lassen, so sind Städte, Gemeinden und Kreise dennoch zentrale Akteure bei der Minderung der deutschen Treibhausgasemissionen.⁴⁴

Auf Basis der notwendigen öffentlichen Investitionsbedarfe, wie sie beispielsweise Brand und Römer⁴⁵ für die öffentliche Hand nennen, um bis 2045 klimaneutral zu werden, und der Annahme, dass rund ein Drittel der staatlichen Investitionen von Kommunen getätigt werden, müsste die kommunale Ebene jährlich rund

5,8 Mrd. EUR in den Klimaschutz investieren. Setzt man dies ins Verhältnis zu den hochgerechneten Investitionen aus dem KfW-Kommunalpanel, so zeigt sich, dass die Kommunen ihre aktuellen Investitionsanstrengungen mehr als verdoppeln müssen. Auch die befragten Kämmerer gehen von einer weiteren Zunahme der kommunalen Klimainvestitionen in Zukunft aus (Grafik 21). Zumindes bislang fehlt es dafür aber häufig an den notwendigen finanziellen Mitteln. Und auch künftig dürfte sich daran wenig ändern. Über 60 % der Kommunen gehen davon aus, dass sie bestenfalls einen geringen Teil der künftigen finanziellen Bedarfe aus dem eigenen Haushalt heraus werden mobilisieren können.

Grafik 21: Erwartete Entwicklung der kommunalen Klimainvestitionen

In Prozent.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

BOX: Vorab-Auslagerung zum Thema Klimaschutz und Anpassung auf den Klimawandel

Ausführlichere Befragungsergebnisse aus dem diesjährigen Sonderteil zum Blick der Kämmerer auf die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung sind bereits im April 2023 als Vorab-Auslagerung zum Kommunalpanel erschienen (Brand et al. 2023).

⁴³ Vgl. hierzu § 3 des Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG).

⁴⁴ Umweltbundesamt (2022).

⁴⁵ Brand/Römer (2022).

6. Sonderteil: die besondere Situation vulnerabler Kommunen im permanenten Krisenmodus

Die finanzielle Situation der Kommunen hat sich in den letzten zehn, von Krisen geprägten Jahren in vielen, aber nicht allen Kommunen verschlechtert.

„Vulnerable“ Kommunen haben negativere Zukunftsaussichten und höhere Investitionsrückstände.

Künftige klimabezogene Investitionen können seltener über den eigenen Haushalt finanziert werden.

Als Konsequenz der Finanzkrise beginnend im Jahr 2008 und der folgenden europäischen Staatsschuldenkrise, der Flüchtlingskrise 2015, der Corona-Pandemie ab 2020 und der gegenwärtigen Ukraine-Krise befand sich die kommunale Ebene in der jüngeren Vergangenheit in einem Dauerfeuer fiskalischer Herausforderungen. Der Blick auf die Bewertung der eigenen Finanzsituation in den vergangenen zehn Jahren (siehe Kapitel 2) zeigt jedoch, dass nicht alle Kommunen hinsichtlich ihrer Finanzen schlecht durch diese Krisenjahre gekommen sind. Während knapp die Hälfte aller Kommunen in dieser Zeit eine „tendenziell eher positive“ oder sogar „durchgehend positive“ finanzielle Entwicklung erlebt hat, verschlechterte sich die finanzielle Situation in rund einem Drittel (35 %) der Kommunen.

Die eigene Einschätzung der finanziellen Entwicklung in den vergangenen zehn, von Krisen geprägten Jahren auf einzelgemeindlicher Ebene wird im Folgenden als Indikator der Krisenbetroffenheit herangezogen.⁴⁶ Dabei werden die Kommunen mit „tendenziell“ oder „durchgehend“ positiver Entwicklung ihrer finanziellen Situation zur Gruppe der „resilienten Kommunen“ zusammengefasst. Die Kommunen mit „tendenziell“ oder „durchgehend“ negativer Entwicklung bilden die Gruppe der „vulnerablen Kommunen“.⁴⁷

Beim Blick auf naheliegende Strukturmerkmale wie Kommunengröße oder regionale Verortung zeigt sich, dass rund 15 % der vulnerablen Städte und Gemeinden mehr als 20.000 Einwohner haben (Tabelle 1). In

der Gruppe der resilienten Kommunen machen diese mittleren und großen Städte nur 11 % aus. Darüber hinaus liegen lediglich 37 % der vulnerablen Kommunen, aber 49 % der resilienten Kommunen im Süden (Bayern, Baden-Württemberg). Im Vergleich dazu befinden sich 23 % der vulnerablen Kommunen, aber nur 14 % der resilienten Kommunen in der für das KfW-Kommunalpanel definierten Region Osten (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Für die restlichen Regionen zeigt sich kein nennenswerter Unterschied zwischen beiden Gruppen.

Tabelle 1: Strukturmerkmale vulnerabler und resilienter Kommunen

		vulnerabel	resilient
Einwohner	2T–20T EW	80 %	83 %
	20T–50T EW	11 %	8 %
	über 50T EW	4 %	3 %
	Kreise	5 %	6 %
		100 %	100 %
Region	Süden	37 %	49 %
	Norden	17 %	15 %
	Osten	23 %	14 %
	NRW	8 %	6 %
	Südwesten	16 %	15 %
		100 %	100 %

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

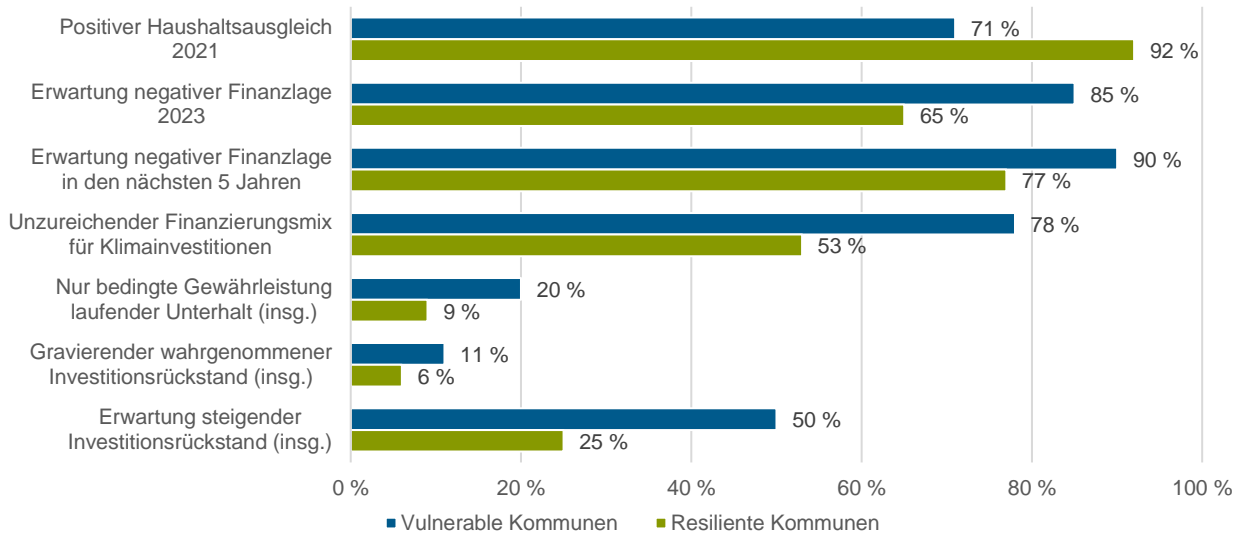
Recht eindeutig fallen die Differenzen zwischen den beiden Gruppen in der Bewertung der künftigen finanziellen Entwicklung aus (Grafik 22). Während 31 % der vulnerablen Kommunen von einer „sehr nachteiligen“ Entwicklung im Jahr 2023 ausgehen, haben nur 16 % der resilienten Kommunen derart negative Erwartungen. Mit Blick auf die kommenden fünf Jahre liegen die Anteile der Kommunen, die eine „sehr nachteilige“ Entwicklung erwarten, bei 34 % (vulnerable Kommunen) versus 21 % (resiliente Kommunen).

⁴⁶ Neben den fiskalischen Auswirkungen der genannten Krisen kann eine positive bzw. negative finanzielle Entwicklung über die vergangenen zehn Jahre natürlich noch weitere Ursachen haben, die auf einzelgemeindlicher Ebene liegen (z. B. falsche Investitionsentscheidungen). Diese können in der vorliegenden Auswertung allerdings nicht berücksichtigt werden. Diese Limitation des Indikators für Krisenbetroffenheit gilt es in der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

⁴⁷ Eine ähnliche Unterscheidung zwischen „Krisenresilienz“ und „Kriseninzidenz“ von Kommunen wurde – wenn auch mit Blick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie – in folgender Studie genutzt: Garcia et al. (2020).

Grafik 22: Unterschiede in der Betroffenheit vulnerabler und resilienter Kommunen

In Prozent aller Antworten.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Während sich weder bei den geplanten noch bei den voraussichtlich verausgabten Pro-Kopf-Investitionen des Jahres 2022 für die gesamte Infrastruktur bzw. wesentliche Infrastrukturbereiche nennenswerte Unterschiede in den Durchschnittswerten zwischen den beiden Gruppen zeigen, fällt eine abweichende Nutzung der verschiedenen Finanzierungsformen auf. Im Vergleich zu den resilienten Kommunen finanzieren sich vulnerable Kommunen etwas seltener über liquide Mittel oder allgemeine Deckungsmittel, jedoch etwas häufiger über zweckgebundene Investitionszuweisungen, Fördermittel und Kommunalkredite. Besonders augenfällig ist der Unterschied bei letzterem. Während 67 % der vulnerablen Kommunen Kommunalkredite zur Investitionsfinanzierung heranziehen, tun dies nur 44 % der resilienten Kommunen. Dies zeigt, dass gerade Kommunen mit negativer Haushaltsentwicklung in den letzten zehn Jahren für ihre Investitionstätigkeit stärker in die Verschuldung gehen müssen, weil ihnen Eigenmittel nicht in hinreichender Weise zur Verfügung stehen.

Ebenfalls markante Unterschiede zeigen sich im Erhaltungszustand der kommunalen Infrastruktur. So konnten vulnerable Kommunen den Unterhalt in die gesamte Infrastruktur in den vergangenen fünf Jahren weniger gut bewerkstelligen als resiliente Kommunen. 20 % der vulnerablen Kommunen gaben an, den Unterhalt bestenfalls in geringem Umfang erbracht zu haben, während dieser Anteil unter den resilienten Kommunen lediglich bei knapp 9 % lag (Grafik 23). Dieses Muster

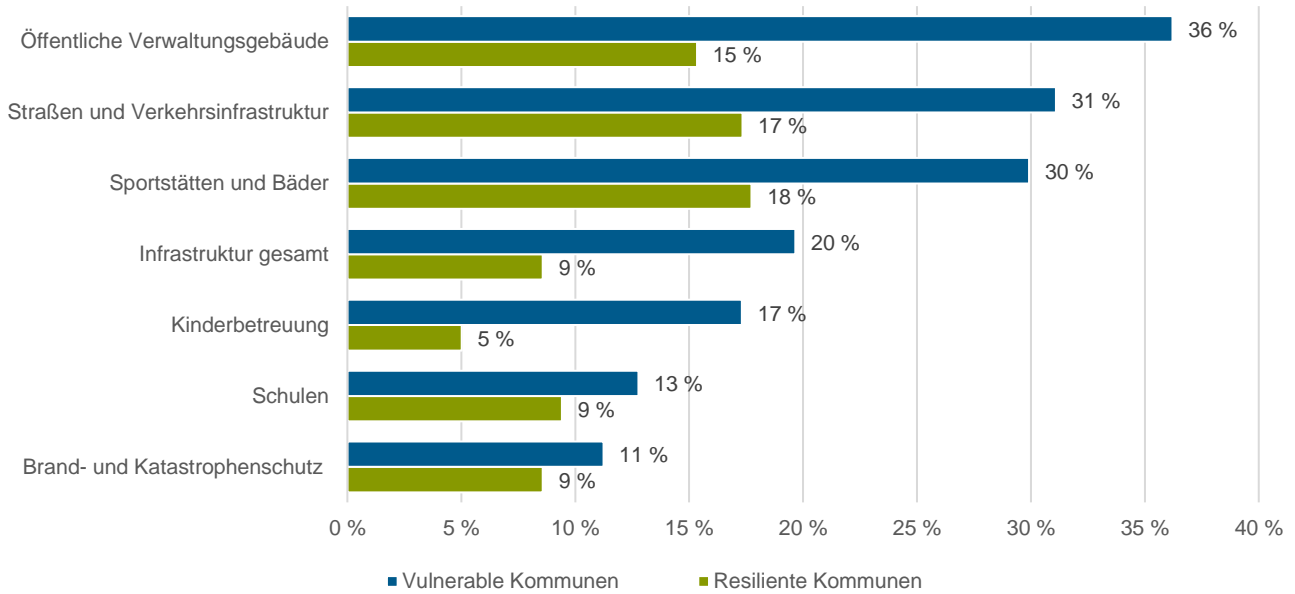
zieht sich durch die meisten Infrastrukturbereiche. Besonders ausgeprägt ist es beispielsweise im Bereich der öffentlichen Verwaltungsgebäude, wo 36 % der vulnerablen Kommunen den Unterhalt nur in geringem Umfang oder gar nicht bewerkstelligen konnte, es unter den resilienten Kommunen aber lediglich 15 % waren. In der Folge zeigen sich auch erhebliche Unterschiede im wahrgenommenen Investitionsrückstand pro Einwohner. Bezogen auf die gesamte Infrastruktur lag dieser im Jahr 2022 im Durchschnitt der vulnerablen Kommunen bei 3.174 EUR pro Einwohner. Im Vergleich dazu betrug er durchschnittlich nur 2.099 EUR in der Gruppe der resilienten Kommunen.⁴⁸

Eine vertiefte Analyse der Befragungsdaten zum Schwerpunktthema Klimaschutz und Klimaanpassung zeigt, dass in den Kämmereien vulnerabler Kommunen das Thema seltener mit Blick auf künftige Auswirkungen auf den Haushalt adressiert wird. Während hier 48 % der Kommunen angeben, dies zu tun, sind es 59 % der resilienten Kommunen. Gleichzeitig ist mit 78 % der vulnerablen Kommunen (im Vergleich zu 53 % der resilienten Kommunen) ein deutlich größerer Anteil der Ansicht, dass sich die Mittel für künftige Investitionen in Klimaschutz und Klimaanpassung nur zum eher kleinen Teil oder gar nicht aus dem eigenen Haushalt heraus mobilisieren lassen. Das korrespondiert mit den Unterschieden in den Pro-Kopf-Angaben zu den geplanten Investitionsvolumina in den Klimaschutz, wie sie sich in der mittelfristigen Finanzplanung darstellen.

⁴⁸ So auch bereits: Arnold et al. (2015).

Grafik 23: Unterhalt der Infrastruktur in den letzten fünf Jahren

Anteil der Kommunen mit der Angabe: Unterhalt "nur in geringem Umfang" oder "gar nicht" gewährleistet.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Während die Summe bei den vulnerablen Kommunen im Schnitt bei 74 EUR pro Einwohner liegt, planen resiliente Kommunen mit durchschnittlich 120 EUR.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass insbesondere die Gruppe der vulnerablen Kommunen in den Blick zu nehmen sind, um sie in ihrer Resilienz in Krisenzeiten zu stärken und gleichzeitig in die Lage zu versetzen, auch die transformativen Herausforderungen

angehen zu können. Ansatzpunkt im Hinblick auf die Investitionen in die lokale Infrastruktur ist vor allem die Sicherstellung der laufenden Kosten für die Instandhaltung der Einrichtungen und Angebote der Daseinsvorsorge. Dies verringert die Wahrscheinlichkeit eines nachlaufenden Investitionsrückstands und der damit verbundenen Folgekosten.

7. Fazit und Ausblick

Kommunale Finanz- und Haushaltspolitik ist – wie auch auf allen anderen föderalen Ebenen – eine komplexe Moderation verschiedener Politiken und Interessen, die es zu einem Ausgleich zu bringen gilt. Kommunale Haushalte bilden eine fragile Konstruktion, die in Abhängigkeit von der allgemeinen Finanzsituation der einzelnen Kommunen für Krisen anfällig sind und dementsprechend nicht selten unterjährig nachjustiert werden müssen. Auch wenn kommunale Finanz- und Haushaltspolitik damit oftmals einem permanenten Krisenmanagement gleicht, dürfen langfristige und strategische Handlungserfordernisse, die beispielsweise durch den Klimawandel, die Digitalisierung, den demografischen Wandel und andere Megatrends erzeugt werden, nicht aus dem Blick geraten.⁴⁹

Die weltweit spürbaren wirtschaftlichen Folgen des Ukraine-Kriegs trüben auch die Stimmung der Kommunen und ihrer Kammereien in Deutschland nachhaltig ein. Korrespondierend mit den rückläufigen Prognosen zur Wirtschaftsentwicklung erwarten 57 % der Kommunen eine „eher nachteilige“ und weitere 26 % sogar eine „sehr nachteilige Entwicklung“ ihrer künftigen Finanzlage über den mittelfristigen Zeithorizont von fünf Jahren. Selbst wenn kommunale Finanzpolitik dem haushalterischen „Vorsichtsprinzip“ verpflichtet ist und die Kammereien damit die vielfältigen politischen Erwartungen an die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Kommune von Amts wegen dämpfen müssen, ist der abermals kräftige Einbruch des für das KfW-Kommunalpanel eigens ermittelten Stimmungsindex für die Folgejahre ein deutliches Signal – zumal sich die Stimmung nach der Corona-Pandemie im letzten Jahr kurzzeitig wieder aufgehellt hatte.

Als problematisch erweisen sich zudem die deutlichen Unterschiede bezüglich der Krisenbetroffenheit der Kommunen, die in diesem Jahr erstmals analysiert wurde. Dazu wurde zwischen „resilienten“ und „vulnerablen Kommunen“ unterschieden. Bei letzteren handelt es sich um jene Kommunen, die in den vergangenen zehn, von Krisen geprägten Jahren eine negative finanzielle Entwicklung durchlaufen haben. Sie haben in der Tendenz pessimistischere Zukunftsaussichten als Kommunen, die finanziell gut durch die Krisen gekommen sind. Zudem finanzieren sie ihre Investitionen häufiger über Kredite und seltener über Eigenmittel, schafften es in den letzten fünf Jahren etwas seltener,

für den Unterhalt ihrer Infrastruktur zu sorgen und haben im Schnitt einen höheren wahrgenommenen Investitionsrückstand pro Kopf. Die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung mit ihren zukunftsgerichteten Implikationen für die kommunale Infrastruktur spielen derzeit für diese Kommunen eine weniger wichtige Rolle. Dass vulnerable Kommunen häufiger der Meinung sind, dass sich künftige Investitionsbedarfe kaum aus dem eigenen Haushalt werden finanzieren lassen, deutet auf die besondere Relevanz von speziell auf diese Kommunen abgestimmten Förderprogrammen bzw. Entlastungsmaßnahmen hin.

Die erfreuliche Entwicklung bei den geplanten Investitionen der Kommunen korrespondiert damit, dass die aktuelle Finanzlage noch als vergleichsweise stabil eingeschätzt wird. Die geplanten Investitionen sollten im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 7,3 % gesteigert werden. So planten die Städte, Gemeinden und Landkreise für das Haushaltsjahr 2022 mit Investitionen in Höhe von rund 41,3 Mrd. EUR. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Investitionstätigkeit aufgrund der langwierigen Vorplanungen und der häufigen Bindung von Fördermitteln von Bund und Ländern nicht so reagibel ist wie die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung.

Der Anstieg der geplanten Investitionen dürfte primär inflationsbedingten Preiseffekten geschuldet gewesen sein. Insofern wäre damit auch real kein Mehr an baulichen Maßnahmen verbunden gewesen, sondern eher eine Stagnation bzw. ein Rückgang.⁵⁰ Kritisch ist die Diskrepanz zwischen geplanten und tatsächlich getätigten Investitionen zu bewerten. Ein Grund hierfür dürfte auch in der Logik der von den Kommunen mit am häufigsten genutzten Finanzierungsform für Investitionen begründet liegen. So wird ein Großteil entsprechender Maßnahmen zumindest anteilig über Zuschüsse oder Zuwendungen aus Förderprogrammen von Bund, Ländern und der EU finanziert.⁵¹ Neben den chronischen Haushaltsengpässen vieler Kommunen erzwingt nicht zuletzt auch die akute Bekämpfung aktueller Krisen meist unvorhergesehene Mehraufwendungen. Bund und Länder sehen sich dann nicht selten dazu veranlasst, ad hoc neue Förderprogramme aufzulegen. Auf diese Weise wird jedoch die Abhängigkeit gerade von kleineren und mittleren sowie finanzschwächeren Städten, Landkreisen und Gemeinden von solchen Zuweisungen befördert. Gleichzeitig setzen diese

⁴⁹ Haus / Kuhlmann (2013).

⁵¹ Raffer (2022); Scheller / Walker (2017).

⁵⁰ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2022b).

Mechanismen den Kommunen Anreize, regelmäßig mehr Investitionsvorhaben pro Jahr haushalterisch zu veranschlagen, als eigentlich mit dem bestehenden Personalstamm zu realisieren sind. Auf diese Weise lassen sich mit dem jährlichen Haushaltsbeschluss zwar proaktiv Verpflichtungs- und Kreditermächtigungen einholen, die im laufenden Haushaltsjahr aufgrund der weitgehend festen Bindung aller Erträge und Aufwendungen nur unter erschwerten Bedingungen einzu- gehen wären (Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit und der Kassenwirksamkeit). Allerdings entstehen im Falle einer Nicht-Inanspruchnahme sogenannte Haushaltsreste, die ins Folgejahr übertragen werden müssen oder ggf. verfallen.

Hierin zeigen sich die herausfordernden Rahmenbedingungen der kommunalen Investitionstätigkeit, die oftmals auch nicht-monetärer Natur sind.⁵² Dazu zählen eine oft anzutreffende Personalunterdeckung in den Planungsverwaltungen (Stadtentwicklung-, Hoch- und Tiefbauämtern etc.), aufwändige Vergabe- und Beteiligungsverfahren sowie unzureichende Angebote aus der oftmals stark ausgelasteten (regionalen) Bauwirtschaft. Hinzu kommen hohe rechtliche, technische und administrative Koordinationsanforderungen an kommunale Investitionsvorhaben, die gerade viele kleinere und mittlere Städte, Landkreise und Gemeinden inzwischen nicht selten an die Grenzen der eigenen Administrierbarkeit stoßen lassen.⁵³ Seit zwei Jahren machen sich zudem Material- und Lieferengpässe bemerkbar, die die Umsetzung von Bauvorhaben erschweren.⁵⁴

Auch der für das Jahr 2022 hochgerechnete Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands der Kommunen um 3,9 % im Vergleich zum Vorjahr auf rund 165,6 Mrd. EUR muss vor dem Hintergrund der hohen Inflationsraten betrachtet werden. So ist auch hier real eine Stagnation auf hohem Niveau zu verzeichnen. Problematisch sind dabei nach wie vor die hohen Investitionsrückstände in den Bereichen Bildung (47 Mrd. EUR) und Straßeninfrastruktur (39 Mrd. EUR). Auch in anderen Bereichen, wie beispielsweise den öffentlichen Verwaltungsgebäuden (rund 20 Mrd. EUR) oder den Sportstätten (13 Mrd. EUR) weisen die Kommunen vergleichsweise hohe Investitionsrückstände auf.

Viele dieser Infrastrukturbereiche sind auch von besonderer Relevanz mit Blick auf die Erreichung der Pariser Klimaziele. Denn marode und sanierungsbedürftige

Straßen erhöhen beispielsweise das Stauaufkommen, während energetisch unzureichend sanierte Schul- und Sportanlagen die CO₂-Bilanz der Kommunen deutlich verschlechtern. Zudem haben baufällige Bildungs- und Sportstätten negative Folgen für die soziale Integration und den zukünftigen Wohlstand in Deutschland.⁵⁵ Dieses Beispiel verdeutlicht, dass unterlassene Investitionen und Unterhaltsaufwendungen in die kommunalen Infrastrukturen langfristige Folgewirkungen haben – selbst, wenn sie kurzfristigen und krisenbedingten Haushaltsengpässen geschuldet sein mögen. Aufgrund ihrer sich kumulierenden Wechselwirkungen sind diese dann später politisch meist nur mit einem deutlich höheren (finanziellen) Mehraufwand abzubauen.

Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2023 verdeutlichen damit, dass die Frage der kommunalen Investitionstätigkeit – trotz der immer wieder akut auftretenden Krisenphänomene – politisch und akademisch noch stärker als bisher in einen größeren Kontext einzubetten ist. Hierbei wird der Ansatz der Nachhaltigkeit eine zentrale Klammer bilden. Ein Ansatz dazu liegt in einer stärkeren Verknüpfung der verschiedenen Investitionslogiken: Sowohl Investitionen, die kurzfristig zur Bekämpfung von Krisen erforderlich sind, als auch Investitionsaufwendungen für den Unterhalt und ohnehin anstehende Nachhol-, Ersatz- und Erweiterungsbedarfe sollten genutzt werden, um sie – viel stärker als bisher – unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten vorzunehmen. Angesichts des inzwischen erreichten Investitionsrückstands in der Mehrzahl der Kommunen geht es zwar bei vielen Investitionsmaßnahmen in erster Linie um den reinen Nutzungserhalt bestehender Infrastrukturen, um weitere Einschränkungen für die Bürgerinnen und Bürger zu vermeiden. Allerdings sollten ökologische, soziale und ökonomisch-haushalterische Nachhaltigkeitsaspekte dabei viel selbstverständlicher mitgedacht werden. Auch dies verweist auf die Notwendigkeit einer fachübergreifenden Planung in den Kommunen, die in ein stadtübergreifendes Nachhaltigkeitsmanagement eingebettet werden sollte. Sowohl bei vergleichsweise kurzfristigen Investitionsnotwendigkeiten als auch bei langfristig angelegten Maßnahmen gilt es, strategisch abzuwägen, zu priorisieren und politisch zu entscheiden.

Angesichts der im Raum stehenden Finanz- und Investitionsbedarfe für die sozial-ökologische Transformation der bestehenden Infrastrukturen in Deutschland wird es notwendig werden, dass die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen, die immerhin rund die Hälfte aller

⁵² Bogumil et al. (2022); Scheller et al. (2021).

⁵³ Bremer et al. (2022); Hammerschmid et al. (2016); Scheller/Walker (2017); Schönert/Amperidis (2021); Volden/Samsset (2017).

⁵⁴ Baur et al. (2022); BMWK (2023, S. 142).

⁵⁵ Bergland (2016); Bosch (2019); Bundeszentrale für politische Bildung (2022).

öffentlichen Bauinvestitionen tätigen, verbessert und auf eine verlässliche, weniger konjunkturanfällige und stabile Basis gestellt wird. Zeitlich befristete Förderprogramme von Bund und Ländern stellen in diesem Kontext nur eine „second-best“-Lösung dar, da die ihnen zugrundeliegende Logik einer begrenzten Projektfinanzierung eben keine Gewähr für eine langfristig und strategisch angelegte Investitionstätigkeit der Kommunen bietet.

In der akademischen und politischen Diskussion finden sich deshalb Vorschläge zur Auflage von langfristig und wirkungsorientiert angelegten Investitionsprogrammen, Fonds oder Sondervermögen – gerade auch zur Förderung von Klimaschutz und Klimaanpassung auf der kommunalen Ebene.⁵⁶ Voraussetzung für eine entsprechende Neuausrichtung ist eine ergebnisoffene Diskussion, die sich von einer auf Sicht fahrenden Krisenpolitik der Kommunen löst, welche in fiskalischer Hinsicht

oft nur auf das vergangene und das laufende Haushaltsjahr sowie allenfalls noch die mittelfristige Finanzplanung fokussiert. Auch die Bündelung bestehender Förderprogramme von Bund und Ländern in solchen Investitionsprogrammen, Fonds oder Sondervermögen wäre dann zu diskutieren.

Neben der Notwendigkeit einer Neujustierung der föderalen Finanzströme zur Stärkung der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen bleibt zu konstatieren, dass sich die enormen Transformationserfordernisse kaum allein aus öffentlichen Mitteln werden finanzieren lassen.⁵⁷ Vor diesem Hintergrund braucht es auch eine forcierte Debatte darüber, wie privates Kapital für eine solche öffentliche Investitionsoffensive mobilisiert werden kann.

⁵⁶ Geißler (2021); DST (2022b).

⁵⁷ Brand / Römer (2022).

Literatur

Arndt, W. F. und S. Schneider (2022): Kommunale Verkehrsinfrastruktur: Es bröckelt. In: *Alternative Kommunalpolitik* 3/2022, S. 50–51.

Arnold, F., Freier, R., Geissler, R., und P. Schraut (2015): Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. *DIW-Wochenbericht* 82(43), S. 1031–1040.

Baur, A., Flach, L., Treier, V., Herweg, C., Wellbrock, W., Bogaschewsky, R., Kamin, K., Wellenreuther, C., Weber, W. und A. Mans (2022): Strategien gegen die Flaschenhals-Rezession: Was hilft bei Lieferengpässen und steigenden Preisen. *Ifo-Schnelldienst*, 75(1).

Bergland, C. (2016): Kids and Classrooms: Why Environment Matters. *Psychology Today* vom 16. Januar 2016.

BISp (2022): Digitaler Sportstättenatlas für Deutschland (DSD). Online unter: https://www.bisp.de/DE/Home/Shiny_Projects/Digitaler-Sportstaettenatlas.html.

Blatter, J. (2022): „glocalization“. *Encyclopedia Britannica*. Online: www.britannica.com

BMWK (2023): Jahreswirtschaftsbericht 2023: Wohlstand erneuern. Berlin.

BMF (2022): Bundespolitik und Kommunalfinanzen in Krisenzeiten, Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), November 2022, S. 16–24.

BMWT (2012): Die wirtschaftliche Bedeutung des Sportstättenbaus und ihr Anteil an einem zukünftigen Sportsatellitenkonto. Abschlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

Bogumil, J., Gerber, S. und H.-J. Vogel (2022): Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis. Ruhr-Universität Bochum.

Bosch, R. (2019): Die psychische Umgebung beeinflusst unser Wohlbefinden: Wie die Gestaltung von Klassenräumen u. a. das kreative Denken unterstützt. In: *Bildung und Lernen* 2/2019, S. 6–8.

Boysen-Hogrefe, J. (2023): Kieler Konjunkturberichte: Deutsche Wirtschaft im Frühjahr 2023.

Brand, S., Raffer, C., Salzgeber, J. und H. Scheller (2023): Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden Bedarfen und begrenzten Ressourcen. *Fokus Volkswirtschaft* Nr. 427, KfW Research.

Brand, S. und D. Römer (2022): Öffentliche Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland. *Fokus Volkswirtschaft* Nr. 395, KfW Research.

Brand, S. und J. Salzgeber (2022a): Kommunen spüren steigende Energiepreise und reagieren vielfältig darauf. *Fokus Volkswirtschaft* Nr. 381, KfW Research.

Brand, S. und J. Salzgeber (2022b): Schwimmbäder und Sportstätten. Beitrag zum *VKU-Handbuch* Daseinsvorsorge.

Brand, S. und J. Salzgeber (2023a): Kommunalfinanzen in Zeiten steigender Zinsen, *Wirtschaftsdienst*, 103. Jahrgang, 2023, Heft 1.

Brand, S. und J. Salzgeber (2023b): Strukturelle Hemmnisse behindern Kommunalinvestitionen mehr als die Zinswende, *Fokus Volkswirtschaft* Nr. 415, KfW Research.

Bremer, B., Di Calro, D. und L. Wansleben (2022): The constrained politics of local public investment under cooperative federalism. *Socio-Economic Review* (Online-Veröffentlichung).

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2022a): Kommunalfinanzen 2020 bis 2025 in deutschen Flächenländern. Online: www.dstgb.de

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2022b): Hohe Defizite der Kommunen in den Jahren 2022 und 2023 – Mehr Mittel für Klimaschutz und ÖPNV notwendig. Pressemitteilung vom 18. August 2022.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2023): Forderungen der kommunalen Spitzenverbände zur Finanzierung der kommunalen Flüchtlingskosten, Forderungspapier, Berlin, 17. März 2023.

Bundeszentrale für politische Bildung (2022): Der Raum als „dritter Pädagoge“: Über neue Konzepte im Schulbau.

Destatis (2023a): 127,3 Milliarden Euro öffentliches Finanzierungsdefizit im Jahr 2022. Pressemitteilung Nr. 135 vom 5. April 2023.

Destatis (2023b): Kommunen erzielen trotz deutlich höherer Ausgaben Überschuss von 2,6 Milliarden Euro im Jahr 2022. Pressemitteilung Nr. 132 vom 3. April 2023.

Destatis (2023c): Öffentliche Schulden steigen Ende 2022 auf neuen Höchststand von rund 2,37 Billionen Euro. Pressemitteilung Nr. 122 vom 29. März 2023.

Destatis (2023d): Inflationsrate im Jahr 2022 bei +7,9%. Pressemitteilung Nr. 22 des Statistischen Bundesamtes vom 17. Januar 2023.

Destatis (2023f): Preisindizes für die Bauwirtschaft. Fachserie 17 Reihe 4, November 2022 (4. Vierteljahresausgabe).

Deutsche Bundesbank (2023): EZB-Zinssätze. Online unter: www.bundesbank.de

DST (2022a): Ergebnisse der Steuerschätzung. Steigende Steuereinnahmen – aber Inflation und steigende Kosten fressen Zugewinne auf. Pressemitteilung des Deutschen Städtetages vom 12.05.2022.

DST (2022b) Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes effizient, effektiv und flexibel gestalten: Modellskizze [des Deutschen Städtetages] für ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Finanzierung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen. Berlin und Köln.

Erhard, C. (2022): Stadtwerke und Kliniken: Kommunen droht Insolvenzwellen. Kommunal. Online unter: <https://kommunal.de/stadtwerke-kliniken-insolvenzwellen>.

Garcia, C., Janeba, E., Siegloch, S., Ungerer, M., Wambach, A., Kühl, C. und H. Scheller (2020): Kommunale Antworten auf die globale Corona-Krise: Finanzen, Innovationskraft und Lebensqualität verbessern. Kurzepertise im Auftrag des Deutschen Städtetages.

Geißler, R. (2021): Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt: Die Verfahren sind entscheidend. Policy Paper DezernatZukunft.

Hammerschmid, G., Anheier, H. K. und K. Wegrich (2016): Planung und Management öffentlicher Infrastruktur: auf dem Weg zu einer besseren Governance. Public Governance, Sommer 2016.

Haus, M. und S. Kuhlmann (2013): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden, Springer.

IMF (2023): World Economic Outlook: A rocky recovery. Washington.

Jochimsen, R. (1966): Theorie der Infrastruktur: Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Tübingen, Mohr.

Jochimsen, R. und U. E. Simonis (1970): Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: N. F. 54. Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Duncker & Humblot.

Kühl, C. und B. Hollbach-Grömling (2022): Klimaschutz ist das überragende Thema in den Kommunen. OB-Barometer 2022.

Krone, E. und H. Scheller (2020): 10 Jahre KfW-Kommunalpanel: Methodik der Datenerhebung und -aufbereitung. Methodenpapier im Auftrag der KfW Bankengruppe.

Otte, F. und A. Liedtke (2022): 10 Jahre Stärkungspakt Stadtfinanzen – Ein Erfolg im Regierungsbezirk Münster? Wo stehen wir heute? In: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2/2022.

Raffer, C., Scheller, H., Schneider, S., Arndt, W.-H. und F. Drews (2020): Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Sachsen-Anhalt: Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe. Difu-Sonderveröffentlichung im Auftrag des Städte- und Gemeindebunds Sachsen-Anhalt.

Raffer, C. und H. Scheller (2022): KfW-Kommunalpanel 2022, Hrsg. KfW Bankengruppe.

Raffer, C. (2022): Benchmarkstudie Förderprogramm-landschaften/-strategien im Ländervergleich. Im Auftrag der Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen.

Raffer, C. (2023a): Kommunale Investitionen in den Klimaschutz und -anpassung: finanzielle Dimensionen und Rolle der Kämmereien. Difu-Impulse 04/2023.

Raffer, C. (2023b): Von Krise zu Krise. Die gegenwärtige Finanzsituation der deutschen Kommunen im Kontext mittelfristiger Konjunkturentwicklungen. In: Moderne Stadtgeschichte 1/2023.

- Raffer, C.** (2023c): Regionalisierung der Ergebnisse aus dem KfW-Kommunalpanel: Methodische Zugänge für ein Herunterbrechen auf Ebene der Länder und Regionen. Methodenpapier im Auftrag der KfW-Bankengruppe.
- Reidenbach, M., Bracher, T., Grabow, B., Schneider, S. und A. Seidel-Schulze** (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen: Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis.
- Scheller, H.** (2017): Kommunale Infrastrukturpolitik: Zwischen Konsolidierung und aktiver Gestaltung. Aus Politik und Zeitgeschichte, 16-17, S. 39–46.
- Scheller, H. und B. Walker** (2017): Municipal Infrastructure Policies in the Federal Republic: In Between Growing Disparities and Losing Political Autonomy? European Policy Analysis, 3(2).
- Scheller, H. und E. Krone** (2018): Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Brandenburg: Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe. Difu-Sonderveröffentlichung im Auftrag des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg e. V.
- Scheller, H., Rietzler, K., Raffer, C. und C. Kühl** (2021): Baustelle Zukunftsfähige Infrastruktur. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wiso-Diskurs 12/2021.
- Schönert, S. und L. Amperidis** (2021): Hochkomplex: Bauprojektmanagement im öffentlichen Sektor. In: Verwaltung der Zukunft. Online unter: www.vdz.org.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2022): Realsteuervergleich für das Jahr 2021. Online: www.regionalstatistik.de.
- Steg, J.** (2020): Was heißt eigentlich Krise? Soz. Publikationen, 49(4), S. 423–435.
- Tooze, A.** (2022): Zeitenwende oder Polykrise? Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand: Willy Brand Lecture 2022 (1. Auflage). Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, Heft 36.
- Umweltbundesamt** (2022): Kommunales Einflusspotenzial zur Treibhausgasmindeung. Abschlussbericht
- Van Laak, D.** (2019): Alles im Fluss: Die Lebensadern unserer Gesellschaft – Geschichte und Zukunft der Infrastruktur. Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung: Band 10347.
- VKA** (2023): Tarifabschluss im öffentlichen Dienst: Tarifeinigung bringt Entgelterhöhungen von bis zu 17 Prozent, Pressemitteilung vom 23.04.2023.
- Volden, G. H. und K. Samset** (2017): Governance of Major Public Investment Projects: Principles and Practices in Six Countries. In: Project Management Journal, 48(3), S. 90–108.
- Winkelmann T. und J. Zimmermann** (2021): Krise als Normalzustand? Anpassungsstrategien und organisationsbezogene Abwehrroutine bauausführender Stellen im Lichte der öffentlichen Finanzkontrolle. Beitrag anlässlich der Sektionstagung „Sektion Policy Analyse und Verwaltungswissenschaft“, 6./7. Mai 2021.

Anhang: Methoden

Die Methodik des KfW-Kommunalpanels basiert auf Überlegungen zur Erhebung des Zustands und der Investitionsbedarfe kommunaler Infrastruktur, die am Deutschen Institut für Urbanistik erarbeitet wurden.⁵⁸ Im Lauf der nunmehr über zwölf Jahre, die das KfW-Kommunalpanel durchgeführt wird, wurde diese Methodik weiterentwickelt.⁵⁹

Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Wie bereits in früheren Erhebungen enthielt auch der Fragebogen für das KfW-Kommunalpanel 2023 (Welle 9) aus Gründen der Vergleichbarkeit in großen Teilen die Themenblöcke und Fragen der Vorjahresbefragungen. Darüber hinaus beschäftigte sich ein größerer Frageblock mit dem diesjährigen Schwerpunktthema „Klimaschutz und Klimaanpassung aus Sicht der Kämmerei“. Wie jedes Jahr wurden folgende Bereiche abgefragt:

- Aktuelle Finanz- und Haushaltslage der Kommunen einschließlich Einschätzungen zu ihrer kurzfristig absehbaren Entwicklung,
- Investitionen und Investitionsplanung in verschiedenen Infrastrukturbereichen, darunter auch Investitionsrückstand
- Finanzierung, darunter Finanzierungsinstrumente und Bedingungen der Kreditaufnahme.

Seit 2013 wird die Befragung jeweils im Herbst durchgeführt. In der aktuellen Welle lief die Feldzeit von September bis Ende Dezember 2022.

Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten

Für den Grundstock der Befragung wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt und zusammen mit dem Auftraggeber, der KfW Bankengruppe, Vertretern der Wissenschaft (Prof. Dr. Isabelle Jänchen, Hoch-

schule Meißen) und den kommunalen Spitzenverbänden überarbeitet und abgestimmt. Der Fragebogen wurde dabei technisch und thematisch an den Zielstellungen einer Mehrfachbefragung („Panel“) ausgerichtet und umfasste 2022 neun Seiten (inkl. Hinweis zum Datenschutz) mit insgesamt 29 Fragen. Die Befragung wurde postalisch sowie wahlweise papierlos mittels ausfüllbarem PDF-Formular oder als Onlineumfrage durchgeführt. Von der Möglichkeit der Online-Befragung machten 81 % der teilnehmenden Kommunen Gebrauch. Lediglich 8 % der teilnehmenden Kommunen sendeten einen ausgefüllten Fragebogen auf dem Postweg zurück. Systematische Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den verschiedenen Teilnahmeformen konnten nicht festgestellt werden.

Die Grundgesamtheit der aktuellen Panelerhebung umfasste – wie auch bei den Vorjahresbefragungen – alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern⁶⁰ sowie alle Landkreise (vgl. Tabelle 2). 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)
- Alle Landkreise (Vollerhebung)

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

Auswahlkonzept und Erhebungszeitraum der neunten Panelwelle entsprachen denen der Vorjahre. Gemeindeverbände wurden auch in diesem Jahr darum gebeten, sofern möglich aggregierte Angaben für die Haushalte aller verbandsangehörigen Gemeinden des Verbandshaushaltes zu machen.

⁵⁸ Vgl. Reidenbach et al. (2008).

⁵⁹ Vgl. Vgl. Krone/Scheller (2020) für eine ausführliche Beschreibung der Methodik im Zeitverlauf sowie Raffer (2023c).

⁶⁰ Auf Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern entfallen rd. 10 % der

kommunalen Investitionsausgaben, sodass durch die Konzentration auf Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern etwa 90 % der kommunalen Investitionen repräsentiert werden. Vgl. Krone/Scheller (2020).

Tabelle 2: Stichprobe und Rücklauf zum KfW-Kommunalpanel 2023

Einwohnergrößenklassen	Städte und Gemeinden			Landkreise	Summe
	2.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 und mehr		
Grundgesamtheit*	4.452	505	189	294	5.440
angeschriebene Kommunen 2021	1.205	509	173	269	2.156
Rücklauf 2021	380	138	69	119	706
Rücklauf angeschriebene Kommunen 2021	32 %	27 %	40 %	40 %	33 %
angeschriebene Kommunen 2022	1.786	494	186	280	2.746
Rücklauf 2022 absolut	513	149	72	128	862
Rücklauf angeschriebene Kommunen 2022	29 %	30 %	39 %	46 %	31 %

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2023, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2022.

Für das KfW-Kommunalpanel 2023 wurden insgesamt 2.746 Städte, Gemeinden und Kreise kontaktiert. Um die absolute Zahl der auswertbaren Fragebögen zu erhöhen, wurden rund 500 Kommunen mehr angeschrieben als in den Vorjahren. Während unter den Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern und Kreisen traditionell eine Vollerhebung durchgeführt wird, wurde unter kleineren Kommunen zwischen 2.000 und 20.000 Einwohnern eine disproportional geschichtete Zufallsstichprobe gezogen.

Mit 862 eingegangenen Antworten lag die Rücklaufquote bei 31%. Damit lag die absolute Zahl der antwortenden Kommunen höher als in allen Vorjahren.

Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

Wie bereits in den vorherigen Befragungen wurden auch nach Abschluss der neunten Panelbefragung die postalisch eingegangenen Fragebögen elektronisch erfasst und an die Daten der per Mail eingegangenen PDF-Formulare und der Daten der Online-Befragung angespielt. Anschließend wurden die Daten auf Plausibilität geprüft. Zudem wurden die numerischen Angaben (in EUR und Prozent) Extremwert- und Ausreißertests unterzogen. Für weitergehende Analysen wurde wie in den Vorjahren auf mehrere Strukturvariablen zurückgegriffen.

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 als separate fünfte Klasse zusammengefasst und nicht weiter nach Einwohnerzahl differenziert.

Regionen

Es 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 verwendet.⁶¹ Die Variable „Steuerkraft“ setzt sich zusammen aus den Pro-Kopf-Einnahmen aus Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an Einkommensteuer und Umsatzsteuer sowie den Gewerbesteuererinnahmen abzüglich Umlage. Basierend auf den Pro-Kopf-Einnahmen wurden die Gemeinden in drei gleich große Gruppen (Terzile) eingeteilt.

⁶¹ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022).

In der Analyse wurde bei allen relevanten Fragen geprüft, ob sich das Antwortverhalten der Landkreise, Städte und Gemeinden nach einzelnen Strukturmerkmalen unterscheidet. Auf markante Unterschiede wird in der Analyse eingegangen. Gleiches gilt für Unterschiede bzgl. im Panel abgefragter Strukturvariablen (bspw. Haushaltsausgleich, Haushaltssicherungskonzept, etc.).

Die Aufforderung zur Teilnahme über die kommunalen Spitzenverbände hat zur Folge, dass sich mitunter Kommunen an der Befragung beteiligen, die nicht vom Difu angeschrieben wurden. Da dies nicht dem Konzept der Zufallsstichprobe entspricht, werden die unaufgefordert teilnehmenden Kommunen gekennzeichnet und ihre Antworten dahingehend überprüft, ob ihr Antwortverhalten von dem der angeschriebenen Stichprobe stark abweicht, dass hier etwa überzogene Investitionsrückstände geltend gemacht werden könnten. Anzeichen für eine systematische Abweichung bzw. Einflüsse auf die Hochrechnung konnten bisher aber nicht ausgemacht werden.

Gewichtung

Die überwiegende Mehrheit der Fragen, die im Bericht zum KfW-Kommunalpanel analytisch aufbereitet werden, basieren nicht auf einer Hochrechnung, sondern auf gewichteten Werten. Die disproportional geschichtete Stichprobe bzw. die Mischung aus geschichteter Stichprobe und Vollerhebung erfordert bereits per se eine Gewichtung der Ergebnisse, um repräsentative Aussagen über die Gesamtheit der Kommunen ab 2.000 Einwohnern treffen zu können. Mithilfe der Gewichtung kann zudem dafür kontrolliert werden, dass die Rücklaufquote beispielsweise bei Kreisen sowie Groß- und Mittelstädten höher ausfällt als bei kleineren Städten und Gemeinden mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern. Um repräsentative Aussagen über die Grundgesamtheit aller Kommunen ab 2.000 Einwohner treffen zu können, erfolgt die Gewichtung auf Grundlage der drei Kategorien „Einwohnergrößenklasse“, „Region“ sowie „gruppenspezifische Steuerkraft“.

Auf Basis der Gemeindegrößenklasse und Region (siehe Kasten) werden 25 Gruppen gebildet. Jede der Gruppen wird auf Grundlage der Steuerkraft in drei gleich große Untergruppen (Terzile) unterteilt. 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 aufgeführten Zahlen gewichtet. Die Hochrechnungen von Investitionen und Investitionsrückstand erfolgen einer anderen Vorgehensweise.

Hochrechnung

Die Hochrechnung 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 Kämmerereien für die 15 abgefragten Infrastrukturbereiche getätigt haben. Wie bei der Gewichtung wird in 25 Gruppen (5 Größenklassen à 5 Regionen) unterteilt. Innerhalb jeder dieser Gruppen 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, die den Aufgabenbereich selbst verantworten.

Der Pro-Kopf-Mittelwert wird mit der Einwohnerzahl gewichtet und mit dem Anteil der Kommunen der Gruppe, für die der Aufgabenbereich relevant ist, skaliert.

Nicht alle Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, haben auch Angaben zu ihren Investitionen oder den Investitionsrückständen in den einzelnen Infrastrukturbereichen gemacht. Für das Jahr 2022 basiert die Hochrechnung für den wahrgenommenen Investitionsrückstand auf den Angaben von 459 Kommunen, die zu mindestens einem Investitionsbereich Angaben (null oder positive Werte) gemacht haben.

Zur Einordnung der Ergebnisse

Im Unterschied zu anderen Studien, die den kommunalen Investitionsrückstand thematisieren⁶², basiert der im KfW-Kommunalpanel ermittelte Investitionsrückstand⁶³ auf Einschätzungen der Befragten. Nicht alle Kommunen besitzen dazu belastbare Zahlen.

⁶² Vgl. Reidenbach et al. (2008).

⁶³ 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.

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 Energie- oder Verkehrswende 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 künftige Entwicklungen wahrgenommen werden.

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 sowie dahinterstehenden Trends und geben Hinweise auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Somit lassen sich besser als zuvor zielgerichtete Handlungsempfehlungen formulieren. 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 nebeneinander betrachtet und aneinander gespiegelt. Die Methodik der Befragung und die daraus resultierenden Ergebnisse stehen somit nicht für sich allein, sondern ergänzen andere empirisch-statistische Zugänge, sodass sich durch die Gesamtschau ein klares Bild auf kommunalpolitische Fragestellungen ergibt.

Tabellenband

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

Folgen Sie KfW Research auf **Twitter**.

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter und Sie verpassen keine Publikation.

Zur Anmeldung