



KfW Research

»»» KfW-Kommunalpanel 2024

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:
Dr. Christian Raffer
Dr. Henrik Scheller

ISSN 2191-4826

Copyright Titelbild
Quelle: Getty Images / Fotograf Westend61

Frankfurt am Main, Mai 2024

Inhalt

Abbildungen

Zusammenfassung	1
1. Einleitung	3
2. Aktuelle und erwartete Finanzlage	7
3. Investitionen und Investitionsrückstand	11
4. Sonderteil: Investitionshemmnisse	19
5. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen	25
6. Schwerpunktthema: Öffentliche Verwaltungsgebäude	29
7. Fazit und Ausblick	35
Literatur	37
Anhang: Methoden	39

Abbildungen

Grafik 1:	Kommunaler Finanzierungssaldo	7
Grafik 2:	Einschätzung der aktuellen Finanzlage	8
Grafik 3:	Erwartung der künftigen Finanzlage im nächsten Jahr	8
Grafik 4:	Erwartung der Finanzlage in den nächsten fünf Jahren	9
Grafik 5:	Kommunale Verschuldung	9
Grafik 6:	Geplante und verausgabte Investitionen	11
Grafik 7:	Regionale Unterschiede bei den kommunalen Bauinvestitionen	12
Grafik 8:	Gewährleistung des Unterhalts in den vergangenen fünf Jahren	13
Grafik 9:	Unterhalt der gesamten Infrastruktur nach Gemeindegrößenklassen	13
Grafik 10:	Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen	14
Grafik 11:	Qualitative Beurteilung des Investitionsrückstands	15
Grafik 12:	Entwicklung des Investitionsrückstands und der Baupreise	15
Grafik 13:	Erwartete Entwicklung des wahrgenommenen Investitionsrückstands	16
Grafik 14:	Wirkung monetärer Investitionshemmnisse	19
Grafik 15:	Wirkung komplexer Fördermittelangebote auf die Investitionstätigkeit	20
Grafik 16:	Wirkung komplexer Bauvorgaben und -verfahren auf die Investitionstätigkeit	21
Grafik 17:	Wirkung verwaltungsinterner Investitionshemmnisse	21
Grafik 18:	Wirkung von Investitionshemmnissen mit Bezug zu Politik und Öffentlichkeit	22
Grafik 19:	Wirkung von Hemmnissen mit Blick auf die Bauwirtschaft	23
Grafik 20:	Wichtige Ursachen für Verzögerungen bei Investitionsprojekten	23
Grafik 21:	Nutzung verschiedener Finanzierungsinstrumente	25
Grafik 22:	Finanzierungsmix kommunaler Investitionen	25
Grafik 23:	Nutzung ausgewählter Finanzierungsinstrumente nach Gemeindegrößenklassen	26
Grafik 24:	Entwicklung der kommunalen Verschuldung	26
Grafik 25:	Ausblick auf die zukünftige Nutzung der Finanzierungsinstrumente	27
Grafik 26:	Politische Priorität verschiedener Investitionsbereiche	30

Grafik 27:	Bewerkstellung des Unterhalts ausgewählter Bereiche bei Verwaltungsgebäuden	31
Tabelle 1:	Investitionsrückstände bei Verwaltungsgebäuden nach Finanzkraft	31
Grafik 28:	Wirkung des Zustandes der Verwaltungsgebäude	32
Tabelle 2:	Stichprobe und Rücklauf zum KfW-Kommunalpanel 2024	40

Zusammenfassung

Das Jahr 2023 hat für die Kommunen in Deutschland eine weitere Anspannung ihrer finanziellen Situation gebracht. Dies wird nicht nur im aggregierten Finanzierungsdefizit der Gemeinden offenbar, das die amtliche Statistik für 2023 erstmals seit 2011 wieder ausgewiesen hat. Auch die Kämmereien, die Ende 2023 an der aktuellen Welle des KfW-Kommunalpanels teilgenommen haben, trafen zunehmend oft eine negative Bewertung ihrer finanziellen Situation. Entsprechend der Befragungsergebnisse hat sich damit die Stimmung im Schnitt erneut verschlechtert. Die wesentliche Ursache dafür lag 2023 weniger auf der Einnahme-, sondern vor allem auf der Ausgabenseite, getrieben durch gestiegene Sozial- und Personalausgaben. Dahinter stehen reale Entwicklungen wie die Unterbringung und Integration Geflüchteter oder auch die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst. Eine große Rolle spielte aber auch die zurückliegende Phase mit relativ hoher Inflation. Analog dazu steigt die kommunale Verschuldung wieder an.

Die Investitionstätigkeit der Kommunen nimmt gemäß den Hochrechnungen des KfW-Kommunalpanels 2024 erneut moderat um 4,1 % zu. Angesichts der stark gestiegenen Baupreise verbirgt sich dahinter aber ein realer Rückgang. Entsprechend setzte sich der langjährige Trend eines stetig steigenden wahrgenommenen Investitionsrückstands fort. Für das Jahr 2023 betrug der für Deutschland hochgerechnete Wert 186,1 Mrd. EUR und damit 20,5 Mrd. EUR mehr als im Vorjahr. Auch diese Entwicklung ist zu großen Teilen von der Baupreientwicklung getrieben und vor allem auf drei Infrastrukturbereiche zurückzuführen: die Verkehrsinfrastruktur, Schulgebäude und die Infrastruktur für Brand- und Katastrophenschutz.

Erstmals wurde in der Befragung eine größere Zahl potenzieller Investitionshemmnisse mit Blick auf ihre möglichen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit abgefragt. Die Ergebnisse zeigen, dass in mehr als der Hälfte der Kommunen eigentlich notwendige Projekte aufgrund fehlender Eigenmittel nicht durchgeführt werden. Eine ganze Reihe von Ursachen sind zudem dafür anzuführen, dass sich Investitionen regelmäßig erheblich verzögern. Dazu zählen in rund sechs von zehn Kommunen Liefer- und Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft, komplexe Genehmigungs- und Vergabeverfahren, aber auch die oft langwierige Bearbeitung

von Förderanträgen sowie ein Personalmangel in der Bauverwaltung. Gerade in Zeiten einer sich anspannenden finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte, lohnt sich der Blick auf diese nicht-monetären Investitionshemmnisse.

Der Blick auf die Finanzierung der kommunalen Investitionstätigkeit zeigt, dass die Nutzung verschiedener Finanzierungswerkzeuge 2023 relativ stabil geblieben ist und sich nahezu hälftig auf Eigen- und Fremdmittel verteilt. Für die Zukunft lässt sich aus den Antworten der Kämmereien jedoch schließen, dass eigene Deckungsmittel oder Rücklagen künftig nicht mehr im bisherigen Maß zur Verfügung stehen werden. Diese Lücke will mehr als die Hälfte der Kommunen durch eine stärkere Nutzung von Kommunalkrediten füllen. Generell hat sich die Bewertung der Finanzierungsbedingungen des Jahres 2023 im Vergleich zum Vorjahr deutlich verschlechtert. Hierfür ist nicht zuletzt das merklich gestiegene Zinsniveau verantwortlich.

Als Sonderthema wird in der aktuellen Befragungswelle der Investitionsbereich der Verwaltungsgebäude näher beleuchtet. Die Antworten deuten darauf hin, dass all jene Bereiche, die mit dem energetischen Gebäudezustand bzw. der Energieversorgung zusammenhängen, besonders schlecht aufgestellt sind. Die Analyse nach Finanzstärke der Kommunen zeigt zudem, dass die IT-Ausstattung gerade in finanziell schlecht aufgestellten Kommunen besonders häufig veraltet ist. Drei von vier Kämmereien stimmen der Aussage zu, dass sich der (schlechte) Zustand der Verwaltungsgebäude (negativ) auf die Produktivität und Arbeitsmotivation der Mitarbeitenden auswirkt und in zwei von drei Kommunen ist man der Meinung, dass sich daraus auch (nachteilige) Konsequenzen für die Gewinnung neuer Mitarbeitender ergeben. Damit wird der Gebäudezustand zu einem relevanten Faktor in der Diskussion um die Gewinnung von Fachkräften.

Die Befragung für das KfW-Kommunalpanel 2024 wurde in den Monaten September bis November 2023 unter Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland durchgeführt. Insgesamt haben sich 799 Kommunen beteiligt, was einer Rücklaufquote von 28 % entspricht. Die Ergebnisse sind entsprechend repräsentativ für die deutschen Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern.

1. Einleitung

Die finanz- und haushaltspolitische Lage der Kommunen lässt gegenwärtig eine deutliche Eintrübung erkennen. Die amtliche Statistik weist für das Jahr 2023 für Städte, Landkreise und Gemeinden insgesamt erstmalig seit 2011 wieder ein aggregiertes Finanzierungsdefizit in Höhe von 6,8 Mrd. EUR aus.¹ Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2024, die sich auf Auswertungen von Befragungsergebnissen aus dem Herbst 2023 stützen, verdeutlichen die zunehmende Anspannung der kommunalen Finanzsituation. So ist der Anteil an Kämmereien, die die aktuelle Haushaltlage negativ bewerten, in der aktuellen Befragungswelle erneut angestiegen. Auch die Erwartungen für die kommenden Jahre versprechen kaum Besserung. Damit setzt sich ein Trend fort, der sich bereits im vergangenen Jahr abzeichnete und entsprechend prognostiziert wurde.²

Selbst wenn sich die Inflations- und Zinsentwicklung in den vergangenen Monaten wieder entspannt hat und Zinssenkungsschritte für das laufende Jahr erwartet werden, scheint die Verunsicherung auch auf der kommunalen Ebene groß. Grund hierfür sind nicht zuletzt die wirtschaftlichen Auswirkungen der verschiedenen geopolitischen Krisenherde in der Welt (Ukraine, Naher Osten), die auch die Prognosen zur Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik mit Risiken behaftet sein lassen.³ Die spürbaren Folgen für die Kommunalhaushalte sind wachsende Ausgaben bei gleichzeitiger niedriger wirtschaftlicher Dynamik, die auch die Steuereinnahmen langsamer steigen lässt.⁴

Die im KfW-Kommunalpanel 2024 erfassten Entwicklungen sind aus Sicht der Kämmereien vor allem auf ein Ausgabenproblem zurückzuführen. Denn mit den deutlich steigenden Sozialausgaben von Städten, Landkreisen und Gemeinden halten ihre Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen – anders als noch im postpandemischen Konjunkturochlauf der Jahre 2021 und 2022 – nicht mit.

Eine Ursache hierfür sind die hohen Zuwanderungsraten von Schutz- und Asylsuchenden insbesondere aus der Ukraine, dem Nahen Osten und Afghanistan, die im

Jahr 2022 mit rund 1,4 Mio. Zuzügen die höchste bisher registrierte Nettozuwanderung erreichten.⁵ Davon stammten 2022 allein rund 1,1 Mio. Menschen aus der Ukraine. Im Jahr 2023 reduzierte sich diese Zahl zwar sehr deutlich auf rund 277.000 Zuzüge, während gleichzeitig 156.000 Menschen bereits wieder in die Ukraine zurückkehrten.⁶ Allerdings bleibt für die Kommunen der Betreuungs- und Integrations- sowie Verwaltungs- und Finanzierungsaufwand weiterhin hoch und lässt zukünftig höhere Bedarfe beispielsweise an Plätzen in Kitas und Schulen erwarten. Weiterhin steigen die Ausgaben der Kommunen aktuell aufgrund der stark gestiegenen Preise und der höheren Personalausgaben infolge der jüngsten Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst.

Steigende Aufwendungen für soziale Transferleistungen (Bürgergeld, Sozial- und Jugendhilfe, Asylbewerberleistungen etc.), die bundeseinheitlich geregelt sind und entsprechende Ansprüche der jeweiligen Leistungsberechtigten normieren, haben in der Vergangenheit immer wieder dazu geführt, dass Kommunen auf Ausgaben im Kanon der freiwilligen Aufgaben verzichten mussten. Erste Belege für eine entsprechende Entwicklung auch am aktuellen Rand liefert das KfW-Kommunalpanel 2024. Denn selbst wenn die wahrgenommenen Investitionsrückstände in den Infrastrukturbereichen Kultur, Sport und Verwaltungsgebäude – im Gegensatz zum Schul- und Straßensbereich – nicht die höchsten Werte und Zuwachsraten aufweisen, so sind auch die hier wahrgenommenen Rückstände nicht zu vernachlässigen. Denn diese Infrastrukturbereiche leisten einen wesentlichen Beitrag zur „sozialen Integrationsfähigkeit“⁷ der Kommunen und damit auch zur Stärkung des Vertrauens in demokratische Institutionen.⁸

Investitionsrückstände der Kommunen sind stets Ausfluss der Unterhalts- und Investitionstätigkeit zurückliegender Jahre. Auch in den „getätigten“ und „geplanten Investitionen“, die das KfW-Kommunalpanel 2024 erfasst, spiegeln sich die zunehmenden Belastungen der kommunalen Haushalte wider. Zwar ergeben sich aus den hochgerechneten Investitionsplanungen der Jahre

¹ Destatis (2024d).

² BMWK (2023), S. 19; IMF (2023); Boysen-Hogrefe (2023). / Gleichwohl gilt es zu berücksichtigen, dass sich die Situation der einzelnen Städte, Landkreise und Gemeinden im interkommunalen und interregionalen Vergleich sehr heterogen darstellt.

³ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024).

⁴ Deutscher Städtetag (2023), Destatis (2024c).

⁵ Deutscher Städtetag (2023) und Destatis (2023).

⁶ Destatis (2024a).

⁷ Esser (2001); Raffer/Scheller (2023b); Raffer/Scheller/Schwarting (2023).

⁸ IfW (2024).

2023 und 2024 abermals moderate Steigerungen, allerdings liegen diese jeweils nur knapp über 4 %.

Das anhaltend hohe Preisniveau für Leistungen des Bauhauptgewerbes sowie für Rohstoffe und Energie führt dazu, dass gemessen an den Hochrechnungen das reale Investitionsvolumen der Kommunen gesunken sein dürfte.⁹ Wie die Antworten auf einen eigenen Fragenblock zum Thema Investitionshemmnisse im KfW-Kommunalpanel 2024 zeigen, verschieben oder verzichten nicht wenige Kommunen aufgrund der gestiegenen Baupreise auf einzelne Investitionsvorhaben. Dafür sind allerdings nicht allein Preissteigerungen verantwortlich, sondern vor allem auch eine Vielzahl nicht-monetärer Investitionshemmnisse, zu denen beispielsweise auch komplexe Förderprogramme und Vergabeprozesse zählen.¹⁰

Die gebremste Investitionstätigkeit der Kommunen spiegelt sich nicht zuletzt auch in negativen gemeindlichen Nettoanlageinvestitionen seit 2002 wider.¹¹ Dabei stimmt diese Entwicklung gleich in doppelter Hinsicht bedenklich. Zum einen birgt sie das Risiko eines weiteren Aufwuchses bestehender Investitionsrückstände, die nicht nur mit Einschränkungen für die Funktionsfähigkeit der soziotechnischen Infrastrukturen verbunden sind, sondern auch soziale, ökologische und volkswirtschaftliche Folgewirkungen nach sich ziehen. Zum anderen besteht mit rückläufigen bzw. stark schwankenden Investitionsbudgets der Kommunen das Risiko, dass die konjunkturstützende Funktion von Städten, Landkreisen und Gemeinden als öffentliche Beschaffungsinstanzen mit einem Anteil von immerhin rund 40 % aller öffentlichen Sachinvestitionen und 60 % der öffentlichen Baumaßnahmen abnimmt.

Die Relevanz der Kommunen als Investoren in den staatlichen Kapitalstock gilt umso mehr, wenn man daran denkt, dass sie in den kommenden Jahren vor der Herausforderung grundlegender Anpassungs- und Umbauprozesse bestehender Infrastrukturen stehen, die im Zuge der sozial-ökologischen Transformation erforderlich sind. Veränderungstreiber wie vor allem der Klimawandel erfordern eine Energie-, Ressourcen- und Mobilitätswende, die ganz maßgeblich durch die Kernverwaltungen der Kommunen im Verbund mit den öffentlichen Unternehmen vor Ort umgesetzt werden muss, während gleichzeitig die Digitalisierung vorangetrieben und den Bedürfnissen einer alternden Gesellschaft Rechnung zu tragen ist.

Die Ergebnisse des vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführten KfW-Kommunalpanels 2024 liefern gleich in mehrfacher Hinsicht einen reichhaltigen Ergebnisfundus für den Umgang mit diesen investiven Herausforderungen. Vor dem Hintergrund, dass wegen des aktuell geringen prognostizierten Wirtschaftswachstums und den permanent steigenden Sozialausgaben in den kommenden Jahren eher nicht von einem Anstieg der verfügbaren Mittel für die kommunalen Investitionen ausgegangen werden kann, richtet sich der Blick zunehmend auf nicht-monetäre Hemmnisse, also auf Bürokratie- und Komplexitätsreduktion, aber auch effizientere (zumeist digitale) Planungs-, Beschaffungs- und Umsetzungsverfahren.

Mit diesen Ansätzen kann schließlich auch der Investitionsrückstand im Bereich der öffentlichen Verwaltungsgebäude angegangen werden, die als diesjähriges Sonderthema der Befragung intensiver beleuchtet werden. Zwar weisen die Hochrechnungen für die geplanten Investitionen in die Verwaltungsgebäude 2024 einen recht deutlichen Anstieg im Vergleich zum Vorjahr aus, doch ist der Abbau des Investitionsrückstands bei den Verwaltungsgebäuden in Höhe von 18,8 Mrd. EUR eher ein Langfristprojekt. Besonders, da die Befragungsergebnisse die Annahme unterfüttern, dass die Kommunen die eigenen Verwaltungsgebäude im Rahmen ihrer Investitionsplanung mit eher geringer Priorität behandeln. Zudem bleiben die tatsächlich verausgabten Investitionen systematisch hinter den Investitionsplanungen zurück – und das wird auch im Jahr 2024 kaum anders sein – weshalb davon auszugehen ist, dass die Städte, Landkreise und Gemeinden auch in den kommenden Jahren nicht in der Lage sein werden, ihre Rathäuser und Verwaltungsgebäude vollumfänglich in den gesetzlich vorgeschriebenen Zustand zu versetzen, z. B. hinsichtlich des energetischen Zustands, des Brandschutzes oder der Barrierefreiheit.

Wie die aktuellen Befragungsergebnisse zeigen, liegt darin nicht nur die Gefahr, dass potenzielle Bewerberinnen und Bewerber für den kommunalen Verwaltungsdienst abgeschreckt werden. Darüber hinaus prägt der Zustand der Verwaltungsgebäude auch die Art und Weise, wie die Bürgerinnen und Bürger ihre Kommunalverwaltung wahrnehmen.

In methodischer Hinsicht wurde in der Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2024 – wie auch in der Vergangenheit – ein Großteil der Fragen aus dem Vorjahr übernommen, um auf diese Weise – wo möglich und

⁹ BI (2024) und Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024, S. 68).

¹⁰ Ausführlicher hierzu auch: BMWi (2020); Raffer/Scheller (2023b); Scheller et al. (2021).

¹¹ BI (2023).

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 Kämmerereien liegt dabei eine wissenschaftlich fundierte und permanent fortentwickelte Methodik zu Grunde.¹² Erstmals befinden sich im diesjährigen Ergebnisbericht auch Kurz-Interviews mit Kämmerinnen und Kämmerern, die die Befragungsergebnisse für die Leserinnen und Leser einordnen.

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 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 Einwohnern in der Bundesrepublik weist hier einen Anstieg des von den Kämmerereien wahrgenommenen Investitionsgesamtrückstands auf rund 186 Mrd. EUR aus, der doch deutlich kräftiger ausfällt als in den Vorjahren (+12 %). Eine wesentliche Ursache dafür dürfte in dem Anstieg der Energie- und Baupreise begründet liegen.

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

2. Aktuelle und erwartete Finanzlage

Die kommunale Finanzlage verschlechtert sich und zeigt seit 12 Jahren erstmals wieder ein Finanzierungsdefizit.

Die Kommunen bewerten ihre Finanzlage zunehmend negativ und blicken mehrheitlich pessimistisch in die Zukunft.

Die kommunale Verschuldung steigt wieder an.

2.1 Die kommunalen Finanzen am Scheideweg

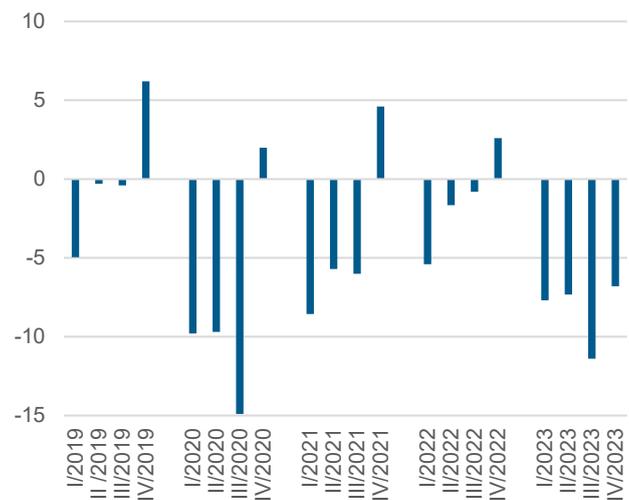
Das Jahr 2023 markiert für die Finanzlage der deutschen Kommunen einen Wendepunkt. Das erste Mal seit 2011 schrieben die Städte, Gemeinden und Landkreise in ihrer Gesamtheit wieder „rote Zahlen“. Der Finanzierungssaldo betrug zum Jahresende -6,8 Mrd. EUR. Damit gelang es 2023 nicht wie in den Vorjahren, die Finanzierungsdefizite spätestens im vierten Quartal abzubauen bzw. in Überschüsse umzuwandeln (Grafik 1). Grund für die positive Entwicklung der Vorjahre waren zum einen finanzielle Unterstützungen von Bund und Ländern, die beispielsweise in der Hochphase der Corona-Krise 2020 noch einen Finanzierungsüberschuss ermöglichten.¹³ Zum anderen waren insbesondere die kommunalen Steuereinnahmen überraschend hoch ausgefallen. Vor allem die Gewerbesteuer ermöglichte den Kommunen noch einen positiven Jahresabschluss 2021 und 2022. Diese Effekte stellten sich Ende 2023 und damit zum Zeitraum der Befragung für das KfW-Kommunalpanel 2024 nicht mehr ein.

Während die Einnahmen in den kommunalen Kern- und Extrahaushalten in 2023 auf insgesamt 358,1 Mrd. EUR und damit rund 9 % mehr als zum Vorjahreswert gestiegen sind, wuchsen die Ausgaben um über 12 % auf nun 364,9 Mrd. EUR.¹⁴ Treiber hinter den Ausgaben waren vor allem die gestiegenen Preise, die sich für die Kommunen in höheren Kosten für Investitionen (+16 % auf 47,9 Mrd. EUR) oder für den laufenden Sachaufwand (+16 % auf 86,5 Mrd. EUR) bemerkbar machten. Auch bei den sozialen Leistungen war ebenso ein deutlicher Ausgabenaufwuchs (+12 % auf 76,0 Mrd. EUR) zu verzeichnen wie bei den Personalausgaben (+12 % auf 96,3 Mrd. EUR). Die Zinsausgaben sind sogar massiv gestiegen (+43 %), haben in der Summe mit knapp 3,2 Mrd. EUR aber keine allzu große Bedeutung.

Dem gegenüber nahmen die Steuereinnahmen (+7 % auf 130,3 Mrd. EUR) und die Schlüsselzuweisungen (+6 % auf 50,0 Mrd. EUR) weniger stark zu. Die Einnahmen über Gebühren (+21% auf 43,8 Mrd. EUR) oder die Investitionszuweisungen (16 % auf 14,5 Mrd. EUR) wuchsen zwar stärker, konnten die Finanzdefizite jedoch letztlich nicht ausgleichen.

Grafik 1: Kommunalen Finanzierungssaldo

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



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

In Anbetracht der schwachen und volatilen Einnahmehbasis der Kommunalfinanzen sind die deutlichen Ausgabensteigerungen, die in weiten Teilen dauerhafter Natur sein dürften, umso kritischer zu bewerten. Dies spiegelt sich auch in den Bewertungen der befragten Kämmereien und setzt den Ton für das aktuelle Jahr sowie den Ausblick auf die Zukunft. Noch ist unklar, in welche Richtung sich die Finanzen der meisten Kommunen in Deutschland auf absehbare Zeit entwickeln werden, viele Kämmereien blicken jedoch sehr pessimistisch in die nähere Zukunft.

In den Haushaltsergebnissen der Kommunen hat sich dies zum Befragungszeitpunkt noch nicht manifestiert. Gemäß der Befragungsergebnisse konnten rund 16 % der Kommunen im Jahr 2023 keinen Haushaltsausgleich darstellen, etwas über 11 % der Kommunen befanden sich in der Haushaltssicherung. Das sind nur geringfügig mehr Kommunen als im Vorjahr. Jedoch

¹³ Boettcher/Freier (2022).

¹⁴ Destatis (2024c). Aufgrund des Deutschland-Tickets werden seit dem 2. Quartal die ÖPNV-Unternehmen und -Verbände als zumeist kommunale Ex-

trahaushalte statistisch miterfasst.

lag bei über einem Viertel der Kommunen und damit mehr als im letzten Jahr noch kein Haushaltsabschluss vor, sodass der Anteil der Kommunen ohne Haushaltsausgleich noch steigen könnte.

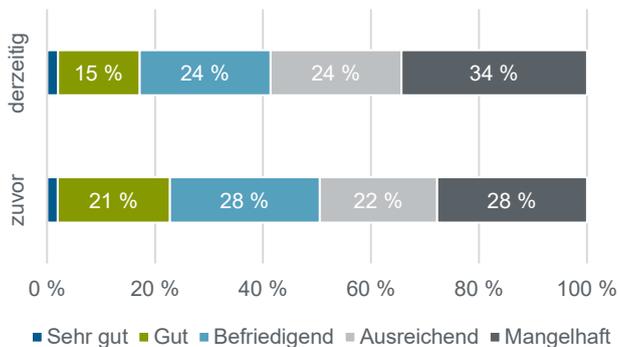
2.2 Die Kommunen bewerten ihre Finanzlage deutlich negativer

In den Bewertungen der für das KfW-Kommunalpanel 2024 befragten Kommunen hinsichtlich ihrer aktuellen Finanzlage ist eine deutliche Verschiebung zu beobachten.

Zum Jahresende 2023 bewerten 34 % der deutschen Kommunen ihre Finanzlage als mangelhaft (Grafik 2). Dies sind 6 Prozentpunkte mehr als noch im Vorjahr. Auch die Gruppe der Kommunen, die ihre Finanzlage als noch ausreichend einschätzt, hat um 2 Prozentpunkte auf jetzt 24 % zugenommen. Ebenfalls 24 % beträgt der Anteil der Kommunen, die ihre Finanzlage als befriedigend einschätzt. Dies sind 4 Prozentpunkte weniger als letztes Jahr. Abgenommen hat auch die Anzahl der Kommunen mit einer guten Finanzlage. Dies sehen immerhin noch 15 % so, damit jedoch 6 Prozentpunkte weniger als zuvor. Mit 2 % unverändert bleibt die Gruppe der Kommunen mit einer sehr guten Finanzlage.

Grafik 2: Einschätzung der aktuellen Finanzlage

In Prozent.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

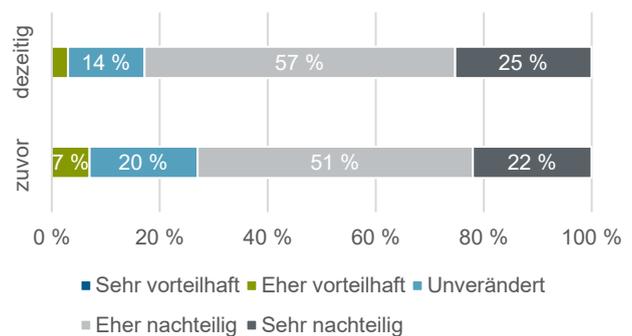
Die Bewertung der Finanzlage fällt zwischen den Kommunen in Deutschland – abhängig von ihrer haushaltsstrukturellen Ausgangslage – durchaus unterschiedlich aus. Eine Verschlechterung ist jedoch in allen Gruppen festzustellen. Zudem gilt für Kommunen, die in den letzten 10 Jahren eine tendenziell eher negative Finanzlage wahrgenommen haben, dass deutlich häufiger eine nur ausreichende oder mangelhafte Finanzlage am aktuellen Rand bemängelt wird (zu 13 bzw. 22 %) als in solchen Kommunen, die in der letzten Dekade eine positive Entwicklung ihrer Finanzlage hatten (jeweils 5 %). Dies kann als Indiz für die Verfestigung

der strukturellen Situation gerade in finanzschwachen Kommunen gewertet werden.

Die Befragung für das KfW-Kommunalpanel 2024 erfolgte von September bis November 2023 und damit zu einem Zeitpunkt, zu dem in den meisten Kommunen die Haushaltsaufstellung für 2024 vorgenommen wurde. Auch für das nun laufende Haushaltsjahr lässt sich eine Verschlechterung der Einschätzungen festhalten (Grafik 3).

Grafik 3: Erwartung der künftigen Finanzlage im nächsten Jahr

In Prozent.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

So erwarten 25 % der Kämmereien eine sehr nachteilige Entwicklung der Finanzsituation ihrer Kommune. Das sind 3 Prozentpunkte mehr als im Vorjahr. Die große Mehrheit von 57 % der Kommunen erwartet eine eher nachteilige Finanzentwicklung. Hierbei hat es mit 6 Prozentpunkten den größten Zuwachs gegeben. Dem gegenüber erwarten nur noch 14 % eine unveränderte Finanzlage und damit 6 Prozentpunkte weniger als im Vorjahr. Eine eher vorteilhafte Entwicklung erhoffen sich nur mehr 3 %, entgegen zuvor 7 %. Eine sehr vorteilhafte Entwicklung erwarten wie bereits im Vorjahr 0 % der Kommunen.

2.3 Die mittelfristigen Erwartungen lassen noch keinen Silberstreifen am Horizont erkennen

Die Bewältigung der Folgen konjunktureller Schwankungen und der damit für die kommunalen Haushalte einhergehenden Einnahmevervolatilität sind für die meisten Kämmereien Teil des Tagesgeschäfts. Kurzfristige Mindereinnahmen sind daher kaum Anlass, finanzpolitische Prioritäten grundlegend zu ändern. Erst dauerhafte und bedeutende Veränderungen in der mittelfristigen Perspektive schlagen für gewöhnlich auf die Haushaltsplanung durch.

Dies kann beispielsweise durch Krisen bedingt sein, die erfahrungsgemäß zeitverzögert auf die kommunalen Haushalte durchschlagen. Das übliche Muster zeigt

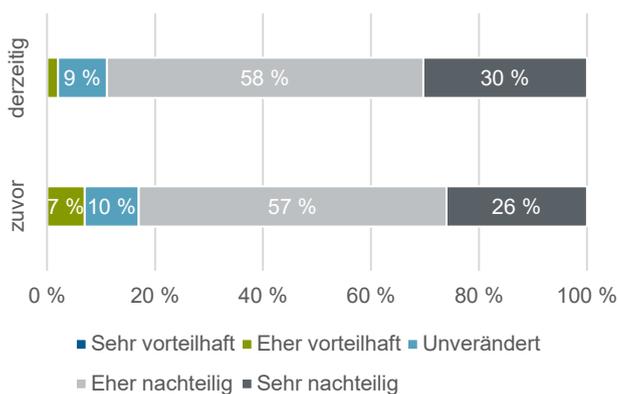
dann, dass die Kommunen bei den disponiblen Haushaltsposten den Rotstift ansetzen, was in der Regel eine Streichung von Investitionen und freiwilligen Aufgaben bedeutet.¹⁵ Im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt und die großen öffentlichen Investitionsbedarfe erscheint eine derartige Krisenreaktion aber kontraproduktiv. Daher sind die mittelfristigen Erwartungen der Kämmerereien über die Finanzlage von besonderem Interesse, denn sie prägen maßgeblich die Rahmenbedingungen der Haushaltsplanung.

Die Erwartungen der Kommunen hinsichtlich ihrer künftigen Finanzlage fallen dieses Jahr schlechter aus als im Vorjahr (Grafik 4).

Eine sehr vorteilhafte Entwicklung der finanziellen Situation in den nächsten 5 Jahren erwartet keine Kommune. Von einer eher vorteilhaften Entwicklung gehen nur 2 % aus, was 5 Prozentpunkte weniger sind als zum Vorjahr. Eine unveränderte Finanzlage sehen nur 9 % und damit 1 Prozentpunkt weniger als zuvor. Um 1 Prozentpunkt auf 58 % gestiegen ist hingegen der Anteil der Kommunen, die eine eher nachteilige Entwicklung ihrer Finanzlage erwarten. Weitere 30 % gehen sogar von einer sehr nachteiligen Entwicklung aus, was 4 Prozentpunkte mehr sind als in der letztjährigen Befragung.

Grafik 4: Erwartung der Finanzlage in den nächsten fünf Jahren

In Prozent.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

¹⁵ Schwarting (2019).

¹⁶ Destatis (2024e).

2.4 Die kommunale Verschuldung steigt wieder an

Die sich eintrübende Finanzlage und die damit einhergehende Unsicherheit über die auskömmliche Finanzierung der kommunalen Haushalte mittels Eigenmitteln aus Steuereinnahmen und Zuweisungen hat sich 2023 auch in der Verschuldung der Städte, Gemeinden und Landkreise niedergeschlagen (Grafik 5).

Die fundierten Schulden in Form von investiven Kommunalkrediten und Wertpapieren haben zum Jahresende mit insgesamt 124,7 Mrd. EUR und damit 12,7 Mrd. EUR mehr als zum Vorjahr einen neuen Höchstwert erreicht.¹⁶ Hierin spiegeln sich auch die in nominalen Zahlen gestiegenen Investitionsausgaben wider, die zu einem erhöhten Ko-Finanzierungsbedarf geführt haben.

Keine Investitionswerte stehen hingegen definitionsgemäß den Kassenkrediten gegenüber, die zum Ausgleich von Liquiditätslücken und vorübergehender Finanzierung laufender, konsumtiver Ausgaben dienen. Diese sind seit 2015 kontinuierlich gesunken, haben zum Jahresende 2023 mit 28,9 Mrd. EUR aber erstmals wieder einen – leicht – höheren Wert als im Vorjahr erreicht.

Die hinter der kommunalen Verschuldung stehenden Finanzierungserfordernisse sowie regionale Muster wurden im Zusammenhang mit der „Zinswende“ im KfW-Kommunalpanel 2023 umfassender erläutert.¹⁷

Grafik 5: Kommunale Verschuldung

Kredite und Wertpapiersschulden für Kern- und Extrahaushalte, in Mrd. EUR.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

¹⁷ Raffer/Scheller (2023a).

3. Investitionen und Investitionsrückstand

Obwohl die Investitionen der Kommunen nominal moderat steigen, haben diese angesichts der Preissteigerung im Vergleich zum Vorjahr real weniger investiert.

Der wahrgenommene Investitionsrückstand steigt im Jahr 2023 auf 186,1 Mrd. EUR.

Kleinere Kommunen sind seltener als große Kommunen dazu in der Lage, den laufenden Unterhalt zu gewährleisten.

sind.¹⁸ Für Gemeinden, Städte und Kreise folgt daraus, dass sie ihren Bürgerinnen und Bürgern die notwendige Infrastruktur verfügbar machen müssen, die diese für die Bewältigung ihres alltäglichen Lebens benötigen. Da dieses „alltägliche Leben“ ohne intakte Abwassersysteme, Straßen oder Schulgebäude heute nur mehr schwer vorstellbar ist, sind die jährlichen Investitionen der Kommunen in diese Infrastrukturnetze von besonderer Bedeutung.

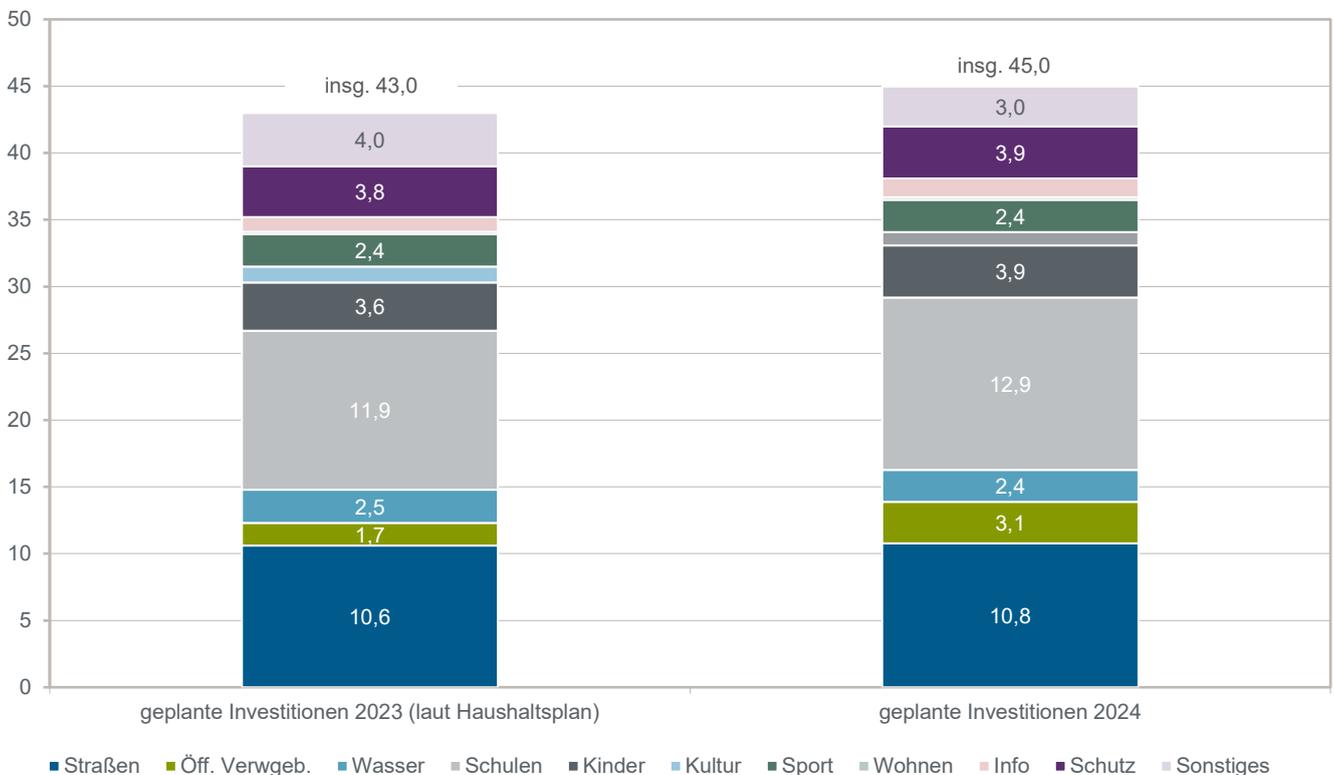
Insofern ist es zunächst positiv zu bewerten, dass die Hochrechnung im Rahmen des KfW-Kommunalpanels auf einen Anstieg der geplanten Investitionen der Kommunen (Gemeinden, Städte und Landkreise) hindeuten. Die für das Jahr 2023 geplanten Investitionen der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern betragen demnach insgesamt rund 43 Mrd. EUR und damit etwa 1,7 Mrd. EUR oder 4,1 % mehr als im Vorjahr (Grafik 6). In der Vorjahresbefragung war für 2022 noch von 41,3 Mrd. EUR ausgegangen worden.¹⁹

3.1 Geplante und getätigte Investitionen nehmen weiter zu

Genauso wie Bund und Länder haben auch Kommunen in Deutschland den gesetzlichen Auftrag, die Daseinsvorsorge sicherzustellen. Der etwas sperrige Begriff der „Daseinsvorsorge“ meint dabei die Bereitstellung jener öffentlichen Güter und Dienstleistungen, die für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendig

Grafik 6: Geplante und verausgabte Investitionen

In Mrd. EUR.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

¹⁸ Deutscher Bundestag (2006).

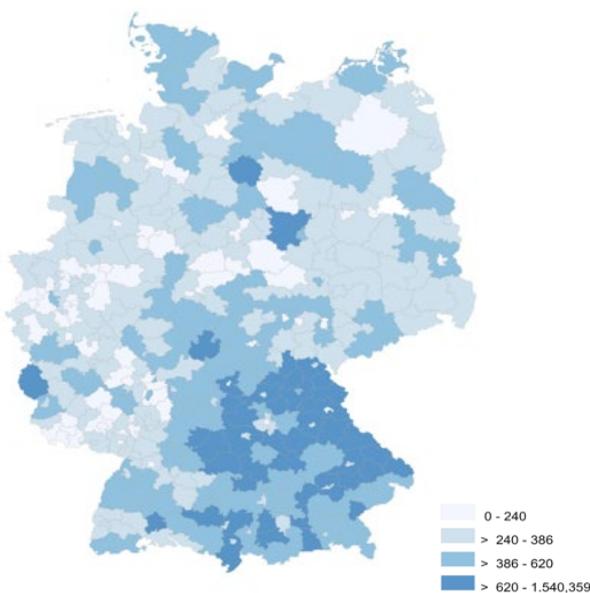
¹⁹ Raffer/Scheller (2023a).

Mit Blick auf die unterschiedlichen Infrastrukturbereiche planten die Kommunen ihre größten Investitionsblöcke in den Bereichen der Schulinfrastruktur (11,9 Mrd. EUR) und der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (10,6 Mrd. EUR). Darauf folgen mit deutlich geringerem Gesamtvolumen die für 2023 geplanten Investitionen in die Infrastruktur zum Bevölkerungsschutz (z. B. Feuerwehren und Katastrophenschutz) im Umfang von rund 3,8 Mrd. EUR sowie in die Infrastruktur zur Kinderbetreuung (rund 3,6 Mrd. EUR).

Angesichts der drastischen Preissteigerungen, die gerade in den letzten Jahren im Baugewerbe verzeichnet worden sind, deutet der moderate Anstieg, der im vergangenen Jahr zum wiederholten Mal zu beobachten war, auf einen realen Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit hin. So sind beispielsweise die Preise im Straßenbau im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 10,5 % gewachsen, das Preiswachstum bei Bürogebäuden betrug 8,6 %.²⁰ Im Vergleich zu den geplanten Investitionen 2023 werden die geplanten Investitionen des Jahres 2024 gemäß Hochrechnung um 4,4 % von rund 43 Mrd. EUR auf dann etwa 45 Mrd. EUR steigen.

Grafik 7: Regionale Unterschiede bei den kommunalen Bauinvestitionen

In EUR je Einwohner



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Eine wiederkehrende und relevante Frage mit Blick auf die kommunalen Investitionen ist ihre geografische Verteilung. Anhand amtlicher Daten zu den investiven

Bauausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2022 (Grafik 7) lässt sich zeigen, dass das Niveau der Bauausgaben pro Kopf im Jahr 2022 gerade in süddeutschen Kommunen häufig überdurchschnittlich hoch war, während die Bauausgaben von Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen oder auch in Rheinland-Pfalz flächendeckend deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von rund 386 EUR pro Einwohner lagen. Die kommunalen Investitionen folgen also deutlich regionalen Mustern, die vor allem zugunsten der finanzstarken Kommunen Süddeutschlands ausfallen.

Wie auch schon in den vergangenen Befragungsjahren des KfW-Kommunalpanels zeigt sich auf Basis der hochgerechneten Angaben erneut eine erhebliche Differenz zwischen den geplanten und den am Ende tatsächlich verausgabten Investitionen der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern. Für das Haushaltsjahr 2023 lag sie bei 37 %. Das bedeutet, dass mehr als ein Drittel der zu Beginn des Haushaltsjahres geplanten Investitionen letztlich nicht getätigt werden. Die voraussichtlich tatsächlich verausgabten Investitionen lagen im Jahr 2023 bei rund 27 Mrd. EUR.

Um eine exaktere Vorstellung von den Ursachen für dieses Phänomen zu bekommen, wurde im KfW-Kommunalpanel 2024 erstmals direkt nach einer Reihe potenzieller Gründe hierfür gefragt (siehe auch Kapitel 4). Die Antworten zeigen, dass in jeweils mindestens 60 % der Kommunen Liefer- oder Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft bzw. aufwändige Genehmigungs- und Vergabeverfahren dafür sorgen, dass sich Investitionsprojekte um mindestens ein Jahr verzögern und damit im aktuellen Haushaltsjahr trotz einer entsprechenden Veranschlagung nicht umgesetzt werden können.

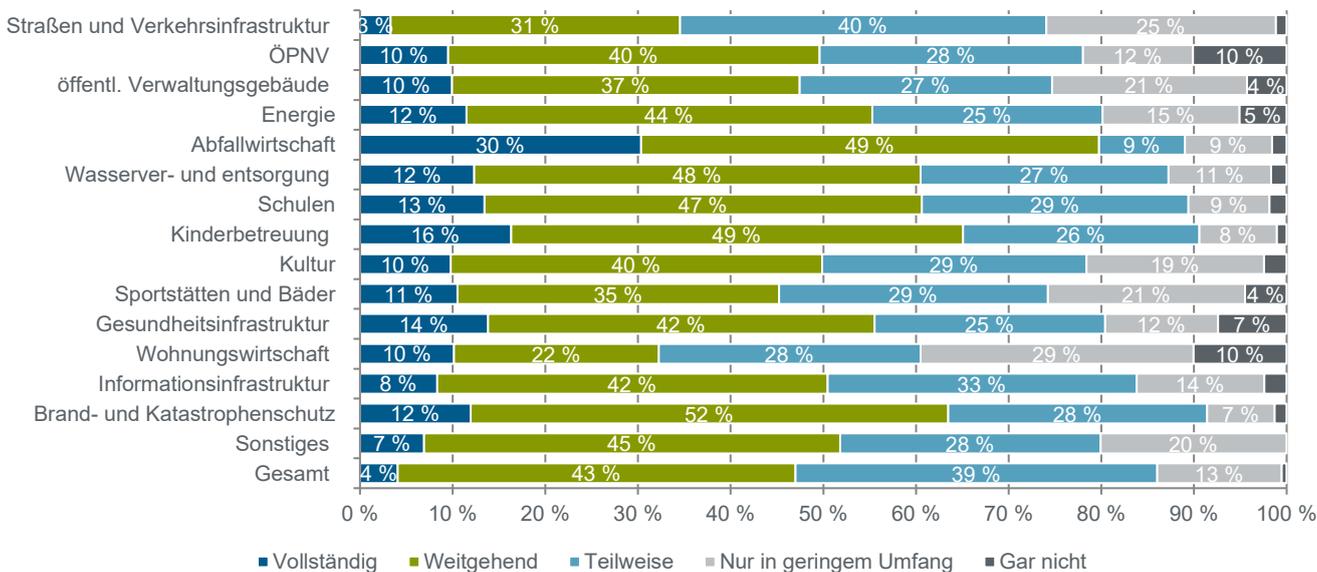
3.2 Fähigkeit zum laufenden Unterhalt bei kleinen Kommunen ungleicher verteilt

Im KfW-Kommunalpanel werden die Kämmererinnen jährlich um eine Einschätzung gebeten, inwieweit es in ihrer Kommune in den zurückliegenden fünf Jahren möglich gewesen ist, den laufenden Unterhalt in die eigene Infrastruktur zu gewährleisten. Obwohl der laufende Unterhalt seiner Definition nach von den Infrastrukturinvestitionen abzugrenzen ist, trägt er zum qualitativen Erhalt der bestehenden Infrastruktur bei. Folglich verschlechtert sich die Qualität der Infrastruktur, wenn eine Kommune den Unterhalt über einen längeren Zeitraum nicht oder nur in geringem Umfang gewährleisten kann. So führt der unterlassene Unterhalt über kurz oder lang zu einem Anstieg des Investitionsrückstands.

²⁰ Destatis (2024b).

Grafik 8: Gewährleistung des Unterhalts in den vergangenen fünf Jahren

In Prozent.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

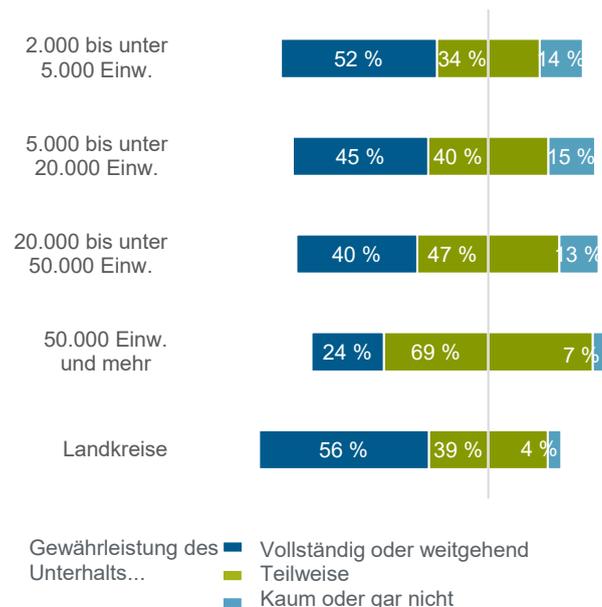
Im Jahr 2023 ist es 47 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern gelungen, den Unterhalt in ihre gesamte Infrastruktur „vollständig“ oder „weitgehend“ zu gewährleisten (Grafik 8). Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser Anteil um 3 Prozentpunkte angestiegen. Der Anteil der Kommunen, die den Unterhalt „gar nicht“ oder „nur in geringem Umfang“ gewährleisten konnten, ist im Vergleich dazu mit 13 % stabil geblieben. Dieser Befund deutet darauf hin, dass sich (gerade finanzstarke) Kommunen angesichts der gestiegenen Baupreise eher auf den Unterhalt bestehender Infrastrukturen konzentrierten als neue Investitionsmaßnahmen anzustoßen. Gleichzeitig war aber auch rund eine von fünf finanzschwachen Kommunen nur in geringem Umfang oder gar nicht dazu in der Lage, selbst Unterhaltsaufwendungen zum Erhalt der bestehenden Infrastruktur aufzubringen.²¹

Zu den Infrastrukturbereichen, die gemessen an den jährlichen Investitionsvolumina am relevantesten sind, zählen die Straßen und Verkehrsinfrastruktur sowie die Schulinfrastruktur. Bei den Straßen sind die Anteile der Kommunen in den einzelnen Antwortkategorien nahezu unverändert im Vergleich zum Vorjahr. Während im Jahr 2022 rund 24 % der Kommunen angegeben hatten, den Unterhalt in den vorangegangenen fünf Jahren „nur in geringem Umfang“ oder „gar nicht“ geschafft zu haben, waren es im Jahr 2023 rund 26 %. Ähnlich stabil zeigen sich die Bewertungen mit Blick auf die Schulinfrastruktur. Rund eine von zehn Kommunen

konnte den Unterhalt hier kaum oder gar nicht leisten, während sechs von zehn ihn weitgehend oder vollständig erbracht haben. Dabei variiert die Fähigkeit zur Erbringung des Unterhalts deutlich nach Größenklassen (Grafik 9).

Grafik 9: Unterhalt der gesamten Infrastruktur nach Gemeindegrößenklassen

In Prozent.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

²¹ Als finanzschwach gelten in dieser Analyse all jene Kommunen, denen der

Haushaltsausgleich im vorangegangenen Jahr nicht möglich war.

Während der Anteil der Städte und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern, die den Unterhalt in ihre gesamte Infrastruktur in den vergangenen fünf Jahren kaum oder gar nicht erbringen konnten, bei rund 14 % lag, waren es nur 7 % der Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern. Zugleich bewegt sich der Anteil der Kommunen, die den Unterhalt „vollständig oder weitgehend“ gewährleisten konnten, bei den Kommunen unter 50.000 Einwohnern zwischen rund 40 % (20T–50T EW) und rund 52 % (2T–5T EW). Bei den größeren Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern lag dieser Anteil lediglich bei 24 %.

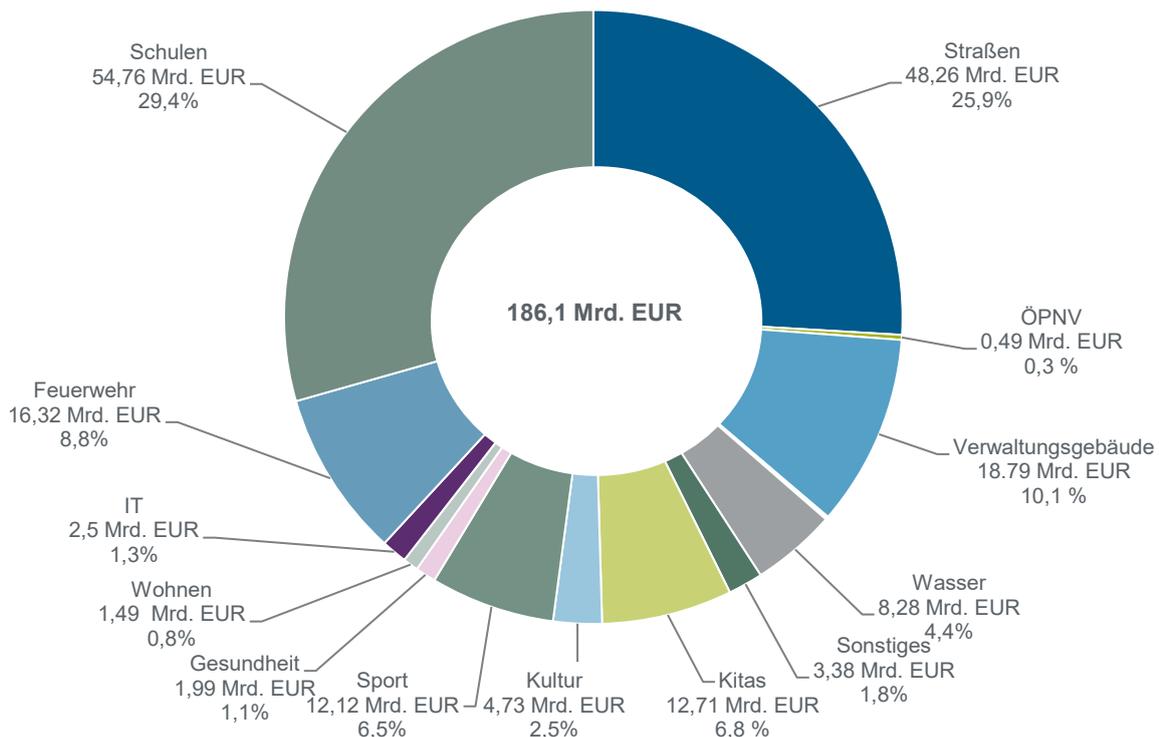
Insgesamt deutet dieses Muster darauf hin, dass die Fähigkeit, den Unterhalt in die eigene Infrastruktur zu gewährleisten, bei kleineren Städten und Gemeinden deutlich ungleicher verteilt ist als bei größeren Städten. Gerade kleinere Kommunen haben aufgrund von fehlenden Agglomerationsvorteilen zudem im Schnitt geringere Steuereinnahmen pro Einwohner als größere Städte. Davon abzugrenzen ist die Situation der Landkreise, unter denen 56 % den Unterhalt in den vergangenen fünf Jahren „vollständig oder weitgehend“ gewährleisten konnten.

Dabei gilt es natürlich auch immer die jeweiligen Zuständigkeiten für einzelne Infrastrukturen zu berücksichtigen, die zwischen Städten, Kreisen und Gemeinden unterschiedlich verteilt sind.

3.3 Der wahrgenommene Investitionsrückstand steigt deutlicher an als in den Vorjahren

Im Vergleich zur Vorjahresbefragung steigt der wahrgenommene Investitionsrückstand für das Jahr 2023 um rund 20,5 Mrd. EUR auf nunmehr rund 186,1 Mrd. EUR an (Grafik 10). Das entspricht einem relativen Anstieg um 12,4 %. In den beiden Jahren zuvor hatten die Anstiege beim Investitionsrückstand prozentual bei jeweils rund 5 % gelegen. Die aktuelle Entwicklung ist im Wesentlichen auf gestiegene Investitionsrückstände in der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (+9,7 Mrd. EUR auf nun rund 48,3 Mrd. EUR), der Schulinfrastruktur (+7,3 Mrd. EUR auf nun ca. 54,8 Mrd. EUR) und der Infrastruktur zum Bevölkerungsschutz (+4 Mrd. EUR auf nun rund 16,3 Mrd. EUR) zurückzuführen. In der qualitativen Bewertung des Investitionsrückstands gaben entsprechend 78 % der Kommunen an, dass er im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur mindestens nennenswert sei (Grafik 11). Im Bereich der Schulinfrastruktur ist dies in 56 % der Kommunen der Fall und in der Infrastruktur zum Brand- und Katastrophenschutz bei 46 %.

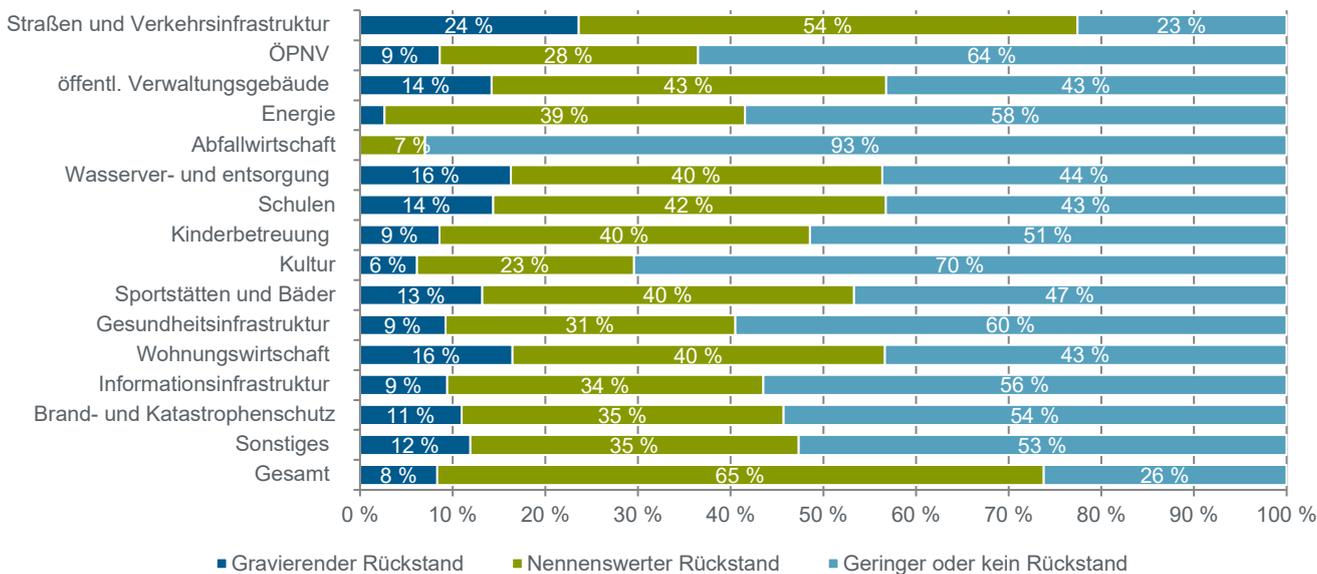
Grafik 10: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Grafik 11: Qualitative Beurteilung des Investitionsrückstands

In Prozent.



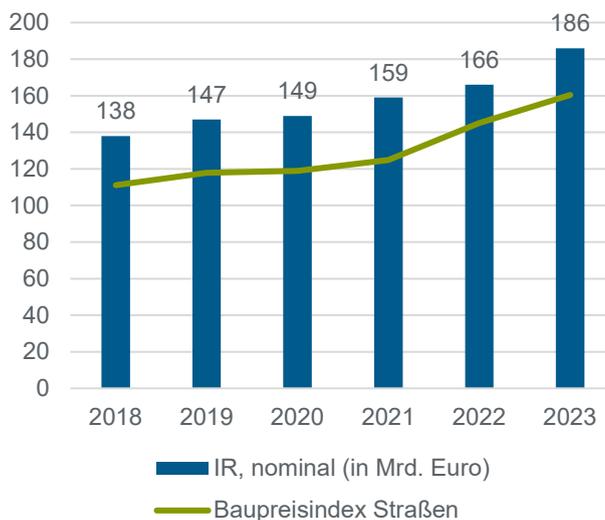
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Der Hauptgrund für den Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands ist vor allem in den gestiegenen Baupreisen zu suchen. Legt man die Entwicklung des Baupreisindexes für Straßen neben die wahrgenommenen Investitionsrückstände, die seit 2018 in den Hochrechnungen des KfW-Kommunalpanels nominal ermittelt wurden, so zeigt sich ein beinahe gleichlaufender Anstieg (Grafik 12).

Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Befragungsteilnehmenden bei ihrer Bewertung des jährlichen Investitionsrückstands immer in allen Infrastrukturbereichen die aktuellen Preise zugrunde legen, sondern teilweise auch auf vorliegende Bewertungen der Vorjahre zurückgreifen, erscheint eine herkömmliche Deflationierung der Zeitreihe der Investitionsrückstände allerdings nicht sinnvoll. Gleichzeitig deutet die dargestellte Entwicklung aber darauf hin, dass der nominale Anstieg des Investitionsrückstands in den vergangenen Jahren zu großen Teilen von den gestiegenen Baupreisen getrieben worden ist. Gerade die drei Infrastrukturbereiche, die im aktuellen KfW-Kommunalpanel maßgeblich für den Anstieg verantwortlich sind (Straßen, Schule, Schutzinfrastruktur), dürften zugleich diejenigen sein, in denen die Kommunen ihre großen Investitionsbedarfe gut kennen und regelmäßig an die Preisentwicklung anpassen, weil häufiger als in anderen Investitionsbereichen Vorhaben geplant und umgesetzt werden.

Grafik 12: Entwicklung des Investitionsrückstands und der Baupreise

IR: Mrd. EUR / Preisindex: 2015=100



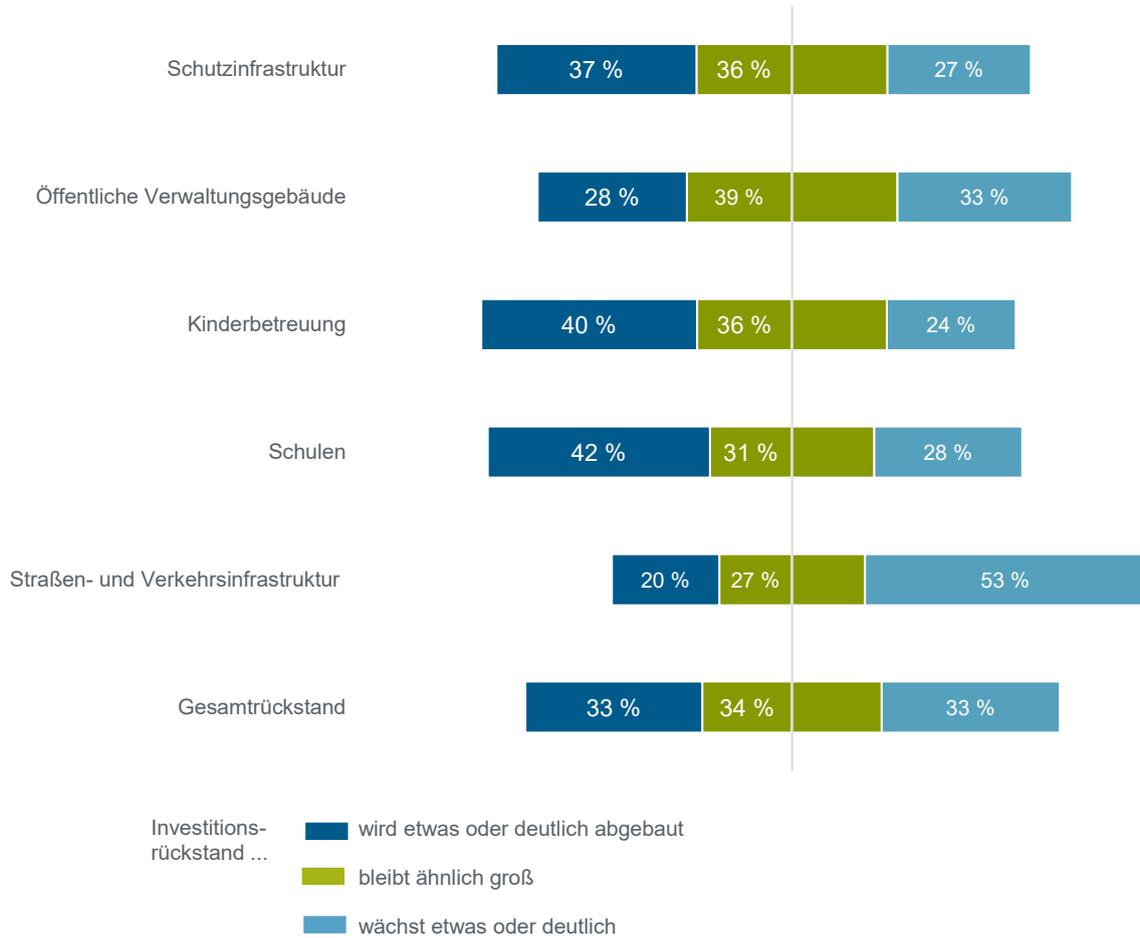
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

3.4 Ausblick auf den künftigen Investitionsrückstand bleibt zwiespalten

Gefragt nach der künftigen Entwicklung des wahrgenommenen Investitionsrückstands, geht ein Drittel der Befragten von einem weiteren Anstieg bezogen auf die gesamte Infrastruktur aus, während ebenfalls ein Drittel einen Abbau erwartet (Grafik 13). Bei den Straßen und Verkehrsinfrastruktur geht mehr als jede zweite Kommune von einem weiteren Aufwuchs aus. Nur eine von fünf Kommunen erwartet hier einen Rückgang in den kommenden fünf Jahren.

Grafik 13: Erwartete Entwicklung des wahrgenommenen Investitionsrückstands

In Prozent.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Dieses Muster hat sich so auch schon in den Vorjahren gezeigt, was auf einen sich konstant verschlechternden Zustand der gemeindlichen Straßen hindeutet.

Bei Kindergärten, Schulgebäuden und auch der Schutzinfrastruktur erwarten jeweils rund 40 % der Kommunen einen Abbau des Rückstands in den nächsten Jahren. Nur etwa eine von vier Kommunen gibt hier an, dass sie mit einem weiteren Anstieg rechnet. Auch hierbei handelt es sich um ein Antwortmuster, das so bereits im letzten Jahr zu beobachten war. Bislang hat sich der erwartete Rückgang des Investitionsstaus in diesen Bereichen jedoch nicht in der Entwicklung des wahrgenommenen Investitionsrückstands niedergeschlagen.

Im diesjährigen KfW-Kommunalpanel wurden neben der Befragung mittels Fragebogen auch Kurzinterviews mit ausgewählten Kämmerinnen und Kämmerern durchgeführt, die die Ergebnisse der Befragung aus ihrer persönlichen Perspektive einordnen.

Drei Fragen an den Kämmerer der Stadt Lünen, André Jethon

1. Wie wirken sich aus Ihrer Sicht die stark gestiegenen Baupreise der letzten Jahre auf die Investitionsausgaben in Ihrer Kommune aus?

André Jethon: Wir haben in Lünen bei der Umsetzung von Baumaßnahmen vor allem zur Kenntnis zu nehmen, dass Submissionsergebnisse deutlich von den vorgegebenen Kostenrahmen nach oben abweichen – mit der Folge, dass zum Teil erneut ausgeschrieben werden muss. Das führt zu Verzögerungen in der Umsetzung, zu deutlich höher anzusetzenden investiven Haushaltsansätzen und letztlich dazu, dass die Baupreissteigerungen im Rahmen unseres Mieter-/Vermietermodells über die laufenden Mieten an den jeweiligen Nutzer weitergegeben werden müssen.



2. Wir beobachten seit Jahren, dass Kommunen nur etwa zwei Drittel der ursprünglich veranschlagten Investitionsausgaben im selben Haushaltsjahr auch tatsächlich verausgaben. Was sind aus Ihrer Sicht die Ursachen dafür, dass oft nicht alle veranschlagten Investitionsausgaben im selben Haushaltsjahr verausgabt werden können?

André Jethon: Die Bautätigkeit in Lünen ist aktuell zwar unverändert hoch, aber die "Aufarbeitung" der Jahre 2021 bis 2023 aus Corona, Materialknappheit und Ukraine-Krieg sorgen dafür, dass einzelne bereits beschlossene Bauprojekte „in der Warteschlange stehen“. Wir sind vor allem mit einer gestiegenen Auslastung von Planungs- und Handwerksfirmen sowie mit personellen Engpässen sowohl intern als auch im gesamten Baugesamtwirtschaft konfrontiert. Hinzu kommen leider formale Hürden: Auftragsakquise, Ausführung und Abrechnung gestalten sich im Privatbau direkter, schneller und formal einfacher, sodass Auftragnehmer zunehmend von Auftraggebern aus dem öffentlichen Sektor Abstand zu nehmen scheinen. Das alles führt letztlich dazu, dass Bauabläufe mit längeren Anlauf- und Ausschreibungszeiträumen zu planen sind. Diesen Problemlagen versuchen wir durch eine möglichst realistische Veranschlagungspraxis Rechnung zu tragen, um nicht ständig allzu hoch kalkulierten Haushaltsansätzen „hinterherhecheln“ zu müssen.

3. Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels deuten regelmäßig darauf hin, dass gerade finanzschwachen Kommunen der Unterhalt in ihre Infrastruktur nicht so gut/umfassend gelingt wie finanzstarken Kommunen. Wie bewerten Sie diesen Befund und welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht daraus für die Qualität der örtlichen Infrastruktur?

André Jethon: Das ist ein Problem, das übrigens auch durch Anreizfinanzierungen aus Fördertöpfen kaum gelöst werden kann. Uns ist es wichtig, mit den Neu- und Erweiterungsmaßnahmen eine gute und langlebige Substanz zu schaffen, die zugleich mit einer erhöhten Akzeptanz der Nutzer verbunden ist. Eine höhere Identifikation mit den Gebäuden kann zur Werterhaltung beitragen und den Unterhalt positiv beeinflussen.

4. Sonderteil: Investitionshemmnisse

Erstmals wurden im KfW-Kommunalpanel 18 potenzielle Investitionshemmnisse nach ihren möglichen Auswirkungen abgefragt.

In zwei von drei Kommunen verzögern sich einzelne Projekte um mindestens ein Jahr aufgrund von Lieferengpässen in der Bauwirtschaft.

In jeder zweiten Kommune werden Projekte aufgrund fehlender Eigenmittel nicht realisiert.

Für das KfW-Kommunalpanel 2024 wurden die Kammereien erstmals explizit danach gefragt, wie sich verschiedene, aus der angewandten Forschungsliteratur bekannte Investitionshemmnisse auf ihre Investitionstätigkeit auswirken.²² Dabei wurden die möglichen Hemmnisse in Kategorien eingeteilt. Neben monetären Hemmnissen beziehen sich weitere Kategorien auf komplexe Verfahren (z. B. Vergabe- oder Genehmigungsverfahren), die Charakteristika von Investitionsförderprogrammen, auf verwaltungsinterne Herausforderungen wie den häufig angeführten Personalmangel in der Bauverwaltung, auf Hemmnisse mit Bezug zu Öffentlichkeit und Politik sowie zur Bauwirtschaft.

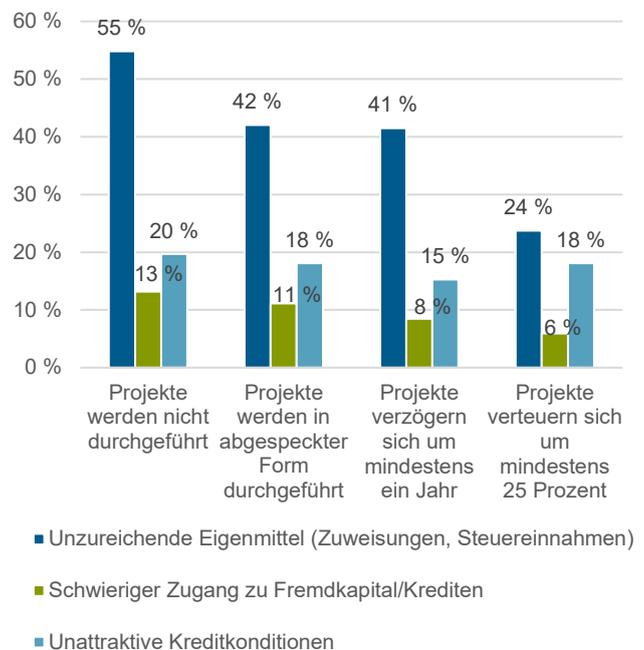
Um mehr über die Folgewirkungen dieser Hemmnisse zu erfahren, wurden den teilnehmenden Kammereien verschiedene Möglichkeiten zur Auswahl gestellt. Dazu zählten die Optionen, dass „Projekte“ aufgrund dieser Hemmnisse „gar nicht“ oder „nur in abgespeckter Form“ durchgeführt werden, dass sie sich „um mindestens 25 Prozent verteuern“ oder auch „um mindestens ein Jahr verzögern“. Die Antworten auf diese Fragen geben nicht nur Aufschluss darüber, weshalb die tatsächlich verausgabten Investitionen seit Jahren deutlich hinter den ursprünglich veranschlagten Investitionen zurückbleiben (Abschnitt 3). Sie liefern auch umfangreiche Begründungen für den wachsenden Investitionsrückstand der Kommunen.

4.1 Entfallende Investitionen aufgrund fehlender Finanzmittel

Im Bereich der monetären Investitionshemmnisse wurde zunächst die Wirkung einer unzureichenden Eigenmittelausstattung abgefragt. Wie Grafik 14 zeigt, handelt es sich dabei um dasjenige Hemmnis, das über alle zur Auswahl gestellten Folgewirkungen hinweg in den meisten Kommunen eine investitionshemmende Wirkung zeigt. So gaben 55 % der Kommunen an,

dass Investitionsprojekte aufgrund unzureichender Eigenmittel „nicht durchgeführt“ werden. In immerhin noch 42 % der Kommunen werden bestehende Projekte aus diesem Grund nur „in abgespeckter Form“ realisiert und in 41 % der antwortenden Kommunen führt der Mangel an Steuereinnahmen oder Zuweisungen dazu, dass sich bereits geplante Investitionsprojekte „um mindestens ein Jahr verzögern“. Diese Verzögerungen erklären auch, dass sich in Zeiten schnell ansteigender Baupreise in 24 % der Kommunen damit zugleich Projekte um mindestens 25 % verteuern.

Grafik 14: Wirkung monetärer Investitionshemmnisse



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Zwei potenzielle Hemmnisse, die in direktem Bezug zum Kreditmarkt stehen, haben in deutlich weniger Kommunen derart grundlegende Auswirkungen. So gibt nur eine von fünf Kommunen (20 %) an, dass aufgrund von unattraktiven Kreditkonditionen Projekte nicht durchgeführt werden. In rund 18 % der antwortenden Kommunen führt dies dazu, dass bestehende Projekte in ihrem Umfang reduziert werden. Ein generell schwieriger Zugang zu Fremdkapital bzw. Krediten – so das dritte potenzielle Hemmnis in dieser Kategorie – wirkt sich im Vergleich dazu nur in relativ wenigen Kommunen grundlegend auf die Investitionstätigkeit aus.²³

²² Siehe auch: Scheller et al. (2021).

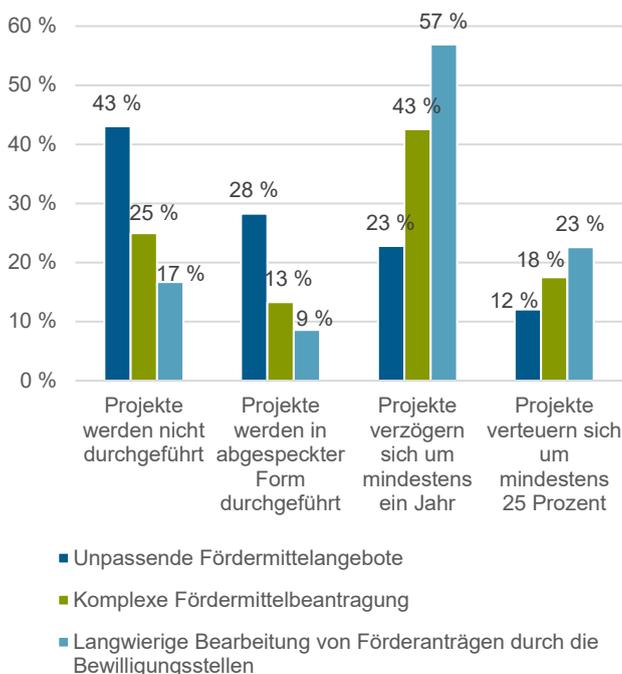
²³ Brand/Salzgeber (2023).

Dies lässt den Schluss zu, dass der nun schon seit längerem zu beobachtende Anstieg der Kreditzinsen in den Kämmereien mittlerweile weitgehend eingepreist ist und die Investitionstätigkeit nur noch begrenzt hemmt. Im vergangenen Jahr hatten noch knapp 30 % der Kommunen im Kommunalpanel angegeben, dass sie beabsichtigten, Investitionen bzw. andere Ausgaben reduzieren zu wollen, um so der Zinswende und höheren Kapitalbeschaffungskosten zu begegnen.

4.2 Komplexe Fördermittelbeantragung wird als Problem angesehen

Obwohl Investitionsförderprogramme von Bund, Ländern und EU dazu gedacht sind, kommunale Investitionen anzuregen und zu unterstützen, entfalten sie für einen Teil der Kommunen aufgrund ihres Zuschnitts bzw. der damit einhergehenden administrativen Anforderungen offenbar auch immer wieder kontraproduktive Wirkungen. So führt die langwierige Bearbeitung von Förderanträgen in rund 57 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern dazu, dass sich Projekte um mindestens ein Jahr verzögern (Grafik 15). Dieselbe Wirkung hat in rund 43 % der Kommunen die häufig hohe Komplexität der Fördermittelbeantragung. In 25 % der Kommunen führte diese Hürde in der Phase der Antragstellung sogar zu einem Verzicht auf die Durchführung ganzer Projekte.

Grafik 15: Wirkung komplexer Fördermittelangebote auf die Investitionstätigkeit



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Dass nicht immer das passende Fördermittelangebot für diejenigen Projekte zur Verfügung steht, die Kommunen aktuell in ihrer Investitionsplanung haben, führt in 43 % der Kommunen dazu, dass einzelne Projekte gar nicht erst durchgeführt werden. In 28 % der Kommunen kommt es aus diesem Grund zu einer Reduzierung des Projektumfangs.

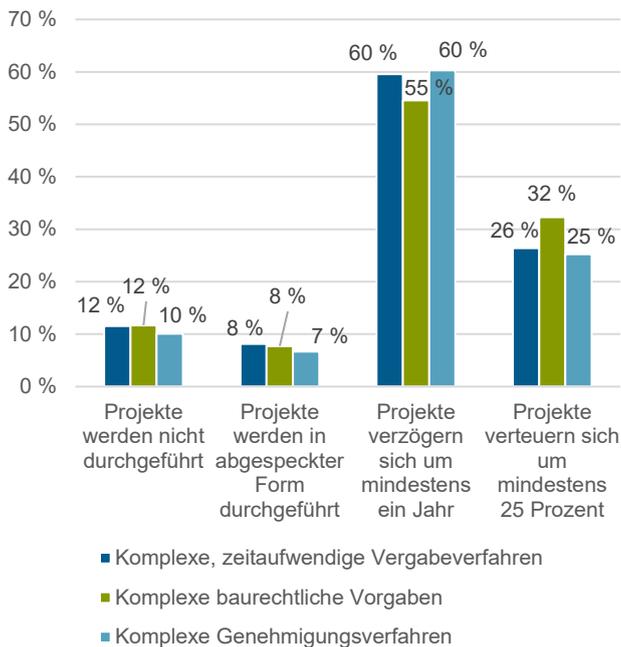
Die negativen Auswirkungen komplexer Förderprogrammlandschaften ist bereits seit Langem ein Thema in der wissenschaftlichen, aber auch in der politischen Debatte.²⁴ Insofern existiert mittlerweile auch ein breites Spektrum an Reformvorschlägen. Dazu zählen beispielhaft Empfehlungen zu einer Bündelung bzw. Harmonisierung der verschiedenen Förderprogramme, zur standardisierten Digitalisierung des Vollzugs oder zum vereinfachten Verwendungsnachweis. Die Befragungsergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2024 verdeutlichen, dass es aus Sicht der Kommunen weiterhin einen hohen Bedarf an politischen Reformbemühungen in diesen Bereichen gibt.

4.3 Komplexität im Baurecht, in Genehmigungs- und Vergabeverfahren erschweren die Umsetzung

Über die einzelnen Hemmnisse hinweg sehr ähnliche Auswirkungen auf die kommunale Investitionstätigkeit haben komplexe baurechtliche Vorgaben sowie aufwändige und zeitintensive Verfahren im Bereich der Vergabe bzw. bei Genehmigungen (Grafik 16). Alle drei dieser nicht-monetären Investitionshemmnisse führen in rund 60 % der Kommunen dazu, dass sich „Projekte um mindestens ein Jahr verzögern“. Mit Blick auf aktuelle Haushaltsplanungen bedeutet das, dass aus diesem Grund in vielen Gemeinden, Städten und Kreisen Investitionsprojekte nicht mehr im eigentlich geplanten Haushaltsjahr durchgeführt und abgeschlossen werden können. Entsprechende Mittel können nicht verausgabt werden und es ergibt sich eine Differenz zwischen den geplanten und den tatsächlich verausgabten Investitionen (siehe auch Kapitel 3). In der Folge können die sogenannten „Kassenreste“, also ungenutzte Liquidität in den Rücklagen sowie nicht genutzte Kreditgenehmigungen (Verpflichtungsermächtigungen) zunehmen.

Wiederum mit dem raschen Preisanstieg ist es zu erklären, dass derart langwierige Verzögerungen zugleich dazu führen, dass sich in einer von drei Kommunen Projekte um mindestens 25 % verteuern. Eher selten führen komplexe baurechtliche Vorgaben sowie aufwändige und zeitintensive Verfahren jedoch dazu, dass Projekte reduziert (rund 7 - 8 %) oder gar komplett fallengelassen (rund 10 - 12 %) werden.

²⁴ Raffer (2022); PD/Deutscher Städtetag (2021).

Grafik 16: Wirkung komplexer Bauvorgaben und -verfahren auf die Investitionstätigkeit

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

4.4 Verwaltungsinterne Investitionshemmnisse verzögern die Umsetzung

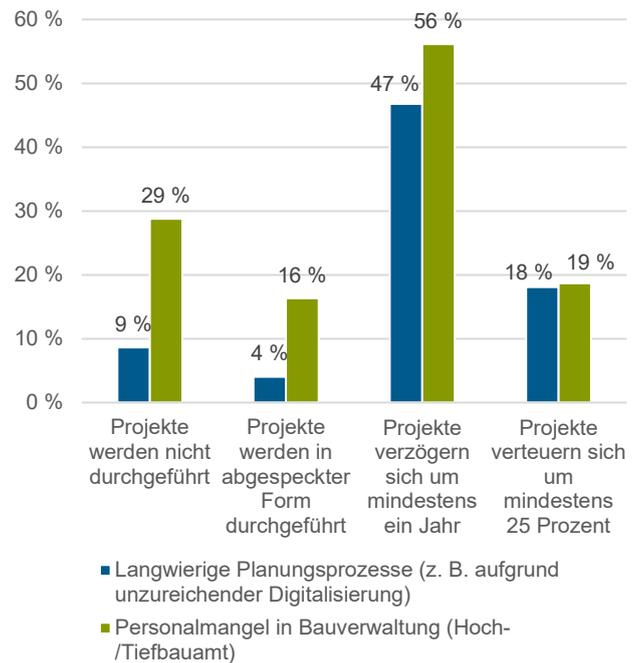
Ursachen für eine verminderte Investitionstätigkeit der Kommunen können sich auch innerhalb der Verwaltungsstrukturen einer Kommune ergeben. So wird von Fachleuten vor Ort regelmäßig der Personalmangel in der Bauverwaltung als Argument dafür angeführt, dass Investitionsprojekte nicht wie geplant umgesetzt werden können.²⁵

Die Ergebnisse des diesjährigen KfW-Kommunalpanels unterlegen dieses Argument. So geben mit 56 % mehr als die Hälfte aller Kommunen an, dass der Personalmangel in der Bauverwaltung „zu einer Verzögerung von mindestens einem Jahr“ führt (Grafik 17). In immerhin noch 29 % der Kommunen werden aus diesem Grund einzelne Projekte „gar nicht erst durchgeführt“. Dieses Ergebnis ist als Indiz dafür zu werten, dass der kommunale Personalmangel offenbar zu einem Flaschenhals für die Investitionstätigkeit geworden ist.

Planungsprozesse, die sich zum Beispiel aufgrund von unzureichender Digitalisierung stark in die Länge ziehen, führen in ebenfalls rund der Hälfte der Kommunen dazu, dass sich Investitionsvorhaben um mindestens ein Jahr verzögern.

²⁵ Scheller et al. (2021), Brand/Salzgeber (2022).

²⁶ Scheller/Raffer (2023).

Grafik 17: Wirkung verwaltungsinterner Investitionshemmnisse

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Die Ergebnisse stützen die These, dass dem Thema der Verwaltungsdigitalisierung eine besondere Rolle in Planungsprozessen zukommt. Darüber hinaus wird die Digitalisierung auch als ein zentraler Ansatz zur Bekämpfung des Personalmangels diskutiert.²⁶ Insofern ist es als bedenklich zu bewerten, dass gegenwärtig ein erheblicher Anteil der Behörden den aktuellen Fortschritt bei der eigenen Digitalisierung selbst als kritisch einschätzt.²⁷

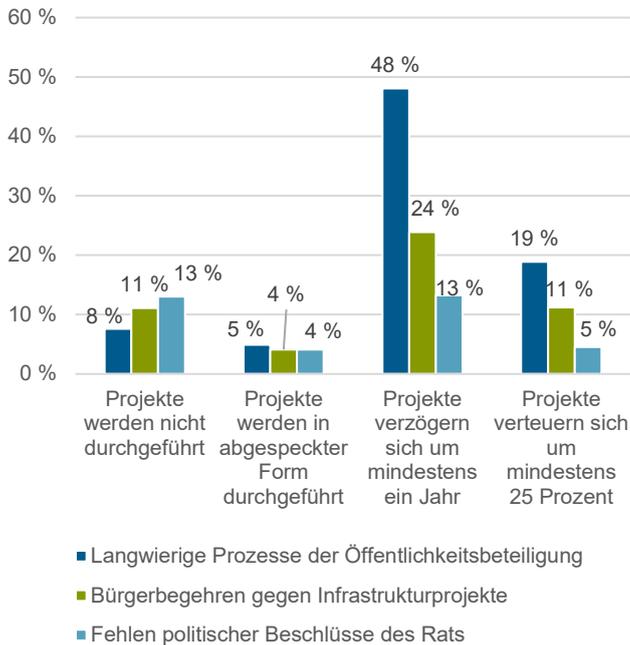
4.5 Hemmnisse aus dem Austausch mit Politik und Öffentlichkeit spielen eine eher untergeordnete Rolle

Neben verwaltungsinternen Hemmnissen kann die Umsetzung öffentlicher Infrastrukturprojekte auch durch politische Prozesse in Räten oder aber durch komplexe und zeitaufwendige Verfahren der Bürgerbeteiligung beeinflusst werden.²⁸ Die Befragungsergebnisse zeigen, dass in knapp der Hälfte aller Kommunen langwierige Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung dazu führen, dass sich die betreffenden Projekte um mindestens ein Jahr verzögern – und sich in dem Zusammenhang in rund einer von fünf Kommunen dann auch um mindestens 25 % verteuern (Grafik 18).

²⁷ Hammerschmid et al. (2023).

²⁸ Gewinnus/Hüwels (2020).

Grafik 18: Wirkung von Investitionshemmnissen mit Bezug zu Politik und Öffentlichkeit



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Bürgerbegehren – häufig die Ultima Ratio der Bürgerschaft gegen Investitionsvorhaben der öffentlichen Hand – führen im Vergleich dazu nur in einer von vier Kommunen dazu, dass sich einzelne Investitionsprojekte erheblich verzögern. Die Zahl der Bürgerbegehren auf der kommunalen Ebene gegen öffentliche Infrastrukturvorhaben hat sich in Deutschland zwischen den Jahren 2000 und 2019 nahezu verdoppelt.²⁹ Eher selten haben diese Hemmnisse indes zur Folge, dass Projekte nicht oder nur in abgespeckter Form (ca. 5 %) durchgeführt werden. Auch das Ausbleiben politischer Beschlüsse in Räten, zum Beispiel weil sich verschiedene Ratsfraktionen nicht auf ein gemeinsames Verständnis zur Ausführung von Investitionsprojekten einigen können, hat nur in relativ wenigen Kommunen eine Auswirkung auf Investitionsprojekte.

Da Öffentlichkeitsbeteiligung bei baulichen Infrastrukturvorhaben ein verpflichtender Bestandteil von Planungsprozessen ist, verweisen die Ergebnisse der Befragung auf die Notwendigkeit, die Prozesse möglichst bürgernah auszugestalten. Das umfasst nicht nur die häufig angemahnte frühzeitige Beteiligung, sondern z. B. auch die Wahl geeigneter Beteiligungsformate.³⁰

4.6 Hemmnisse mit Blick auf die Bauwirtschaft bleiben virulent

Zu den potenziellen Investitionshemmnissen der Kommunen zählen auch die aktuellen Bedingungen im Baugewerbe. In den vergangenen Jahren war hier eine sehr hohe Kapazitätsauslastung zu verzeichnen, die im Jahr 2018 mit knapp 82 % ihren Höhepunkt erreicht hat und im ersten Quartal 2024 noch bei 71 % lag.³¹ Während besonders im Hochbau aufgrund des aktuellen Niveaus von Zinsen, Baulandpreisen, Baukosten und auch Mieten die Nachfrage im Wohnungsbaubereich gesunken ist und sich die hohe Auslastung damit entspannt hat³², waren die Kapazitäten im Tiefbau, zu dem auch der für die Kommunen wichtige Straßenbau zählt, zuletzt wieder stärker ausgelastet.

Die Kommunen nehmen die hohe Kapazitätsauslastung als gravierendes Problem wahr. In knapp zwei von drei Kommunen führt sie dazu, dass sich einzelne Investitionsprojekte um mindestens ein Jahr verzögern (Grafik 19). In jeder zweiten Kommune hat die daraus resultierende mangelnde Verfügbarkeit von Bauunternehmen zur Folge, dass Ausschreibungen aufgrund einer zu geringen Zahl von Angeboten scheitern und sich in der Konsequenz ebenfalls erhebliche Verzögerungen ergeben. Eine weitere Ursache für „Verzögerungen von mindestens einem Jahr“ sind in rund 66 % der Kommunen anhaltende Lieferengpässe, etwa bei einzelnen Baumaterialien.³³ Diese Verzögerungen führen aufgrund der starken Preissteigerungen der jüngeren Vergangenheit indirekt dann auch dazu, dass sich Investitionsprojekte in zahlreichen Kommunen verteuern. 72 % der Antwortenden nennen die Preissteigerung in der Bauwirtschaft als direkten Grund für eine „Verteuerung um mindestens 25 %“. In Folge der gestiegenen Preise lassen 23 % der Kommunen einzelne Investitionsprojekte komplett fallen und 30 % führen sie nur mehr „in abgespeckter Form“ durch.

Insgesamt deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass die gegenwärtige Situation in der Bauwirtschaft nach wie vor einen stark limitierenden Faktor für die Investitionstätigkeit auf kommunaler Ebene darstellt. Perspektivisch sind wieder sinkende Kreditzinsen, die Pläne der Bundesregierung zur Steigerung des Wohnungsbaus und auch die Sanierungspläne z. B. der Deutschen Bahn Faktoren, die die Kapazitäten im Baugewerbe auch in den kommenden Jahren binden dürften.

²⁹ Scheller et al. (2021).

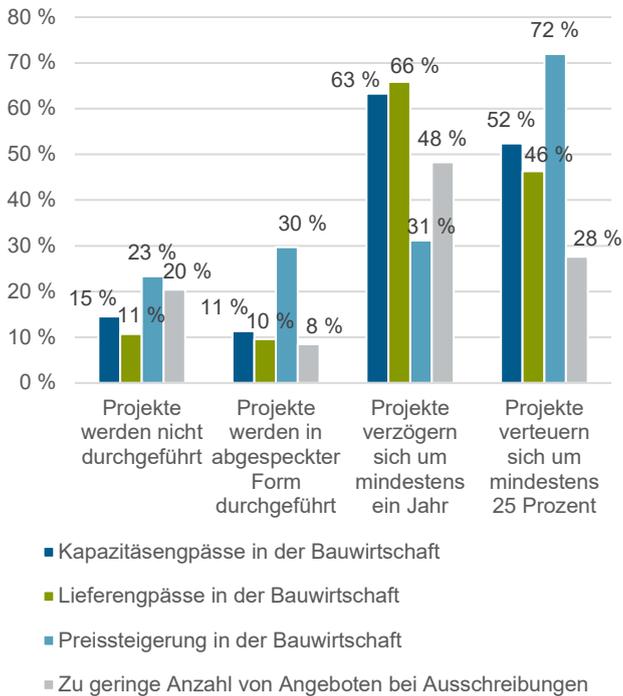
³⁰ Ebd.

³¹ BBSR (2024).

³² Feld et al. (2024).

³³ Deutsche Handwerks-Zeitung (2023).

Grafik 19: Wirkung von Hemmnissen mit Blick auf die Bauwirtschaft



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

4.7 Die wichtigsten Ursachen für Verzögerungen bei Investitionsprojekten

In der Zusammenschau der Befragungsergebnisse zu den insgesamt 18 potenziellen Investitionshemmnissen ergibt sich ein differenziertes Bild der Ursachen, die die unterlassene bzw. nicht hinreichende Investitionstätigkeit der Kommunen erklären. Betrachtet man lediglich diejenigen Hemmnisse, die in mindestens jeder zweiten Kommune ab 2.000 Einwohnern in Deutschland für eine Verzögerung einzelner Projekte von mindestens einem Jahr sorgt, so zeigt sich, dass Liefer- und Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft, komplexe baurechtliche Vorgaben, Genehmigungs- und Vergabeverfahren, aber auch die langwierige Bearbeitung von Förderanträgen und der grassierende Personalmangel in der Bauverwaltung vielfach das Verwaltungshandeln in den Rathäusern und Kreisverwaltungen prägen bzw. beeinträchtigen (Grafik 20).

Grafik 20: Wichtige Ursachen für Verzögerungen bei Investitionsprojekten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Diese Verzögerungen, aber auch die oben erwähnte unterlassene bzw. abgespeckte Durchführung von Bauprojekten, die sich ebenfalls aufgrund unterschiedlicher Ursachen in vielen Kommunen zeigt, bekommen eine besondere Bedeutung, wenn berücksichtigt wird, dass die kommunalen Investitionen gegenwärtig rund 40 % der gesamten öffentlichen Investitionen und 60 % der öffentlichen Baumaßnahmen ausmachen und damit eine hohe konjunkturelle Relevanz und auch erhebliche Bedeutung für das Meistern der großen Transformationsherausforderungen mit Blick auf Klimaneutralität, Digitalisierung und demografischen Wandel besitzen.³⁴ Auf einzelgemeindlicher Ebene zeigt sich die Investitionszurückhaltung darin, dass Schulen oft unsaniert bleiben, die energetische Ertüchtigung öffentlicher Gebäude nur langsam vorankommt und sich der Zustand der Verkehrswege seit Jahren eher verschlechtert als verbessert. Wenn zugleich die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur steigen und mehr Projekte geschoben werden, ist die „Pipeline“ für kommunale Investitionsvorhaben schnell verstopft.

³⁴ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024).

5. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen

Der Finanzierungsmix der Kommunen bleibt weitgehend stabil.

Kommunalkredite machen gerade bei großen Kommunen einen relativ hohen Anteil in der Investitionsfinanzierung aus.

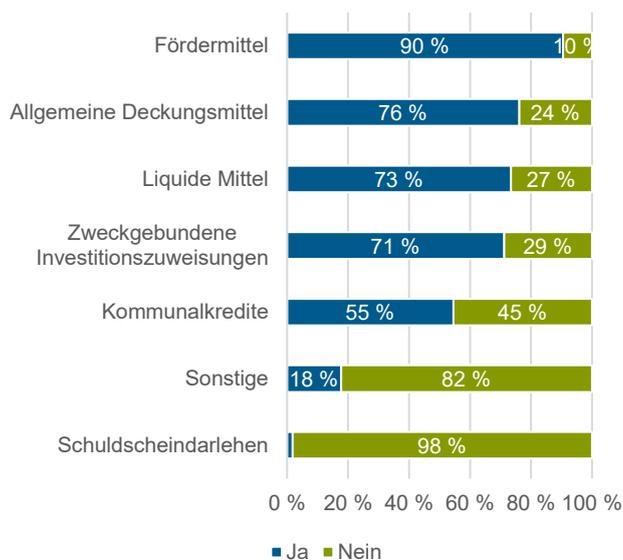
Die Bewertung der Bedingungen der Kreditfinanzierung verschlechterten sich im Jahr 2023 deutlich.

5.1 Kaum Veränderungen im Finanzierungsmix

In der Infrastrukturfinanzierung setzen viele Kommunen traditionell auf einen Mix aus verschiedenen Finanzierungsformen. In der Befragung wurde den teilnehmenden Kämmergeien zunächst die allgemeine Frage gestellt, welche Finanzierungsarten sie im Jahr 2023 generell genutzt haben, um ihre Investitionen zu finanzieren. Die Antworten zeigen, dass Förderprogramme am stärksten verbreitet sind und nach wie vor eine wichtige Säule der Kommunalfinanzierung bilden. Im Jahr 2023 haben neun von zehn Kommunen selbst zu beantragende Fördermittel in mindestens einem ihrer Investitionsprojekte genutzt (Grafik 21).

Grafik 21: Nutzung verschiedener Finanzierungsinstrumente

In Prozent.

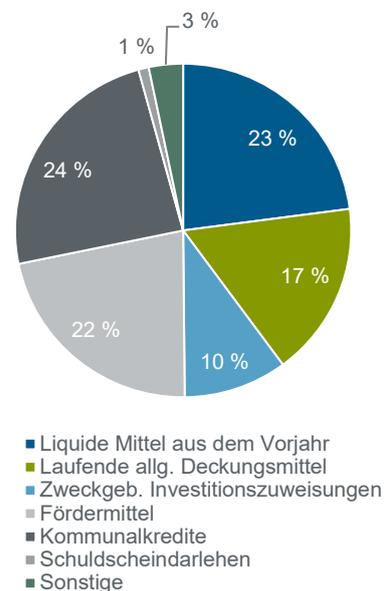


Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Knapp zwei von drei Kommunen (76 %) setzten im Jahr 2023 allgemeine Deckungsmittel zur Finanzierung der laufenden Aufgaben ein, womit Eigenmittel z. B. aus Steuereinnahmen oder Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich gemeint sind. 73 % griffen auf liquide Mittel aus dem Vorjahr (Rücklagen) zurück und immerhin noch 71 % auf zweckgebundene Investitionszuweisungen, wie sie zum Beispiel vom Land im kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellt werden. Gut jede zweite Kommune (55 %) nahm im letzten Jahr zur Investitionsfinanzierung auch Kommunalkredite auf. Schuldscheindarlehen nutzte nur eine kleine Zahl an Kommunen. Dabei handelt es sich am ehesten um die großen Städte, die zur Vermeidung von Klumpenrisiken auf eine Diversifizierung und Verbreiterung ihrer Gläubiger-Struktur setzen. Die Nutzung der verschiedenen Finanzierungsoptionen ist über die Zeit ausgesprochen stabil und hat sich im Vergleich zum Vorjahr kaum verändert.

Grafik 22: Finanzierungsmix kommunaler Investitionen

Anteil am Investitionsvolumen in Prozent.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

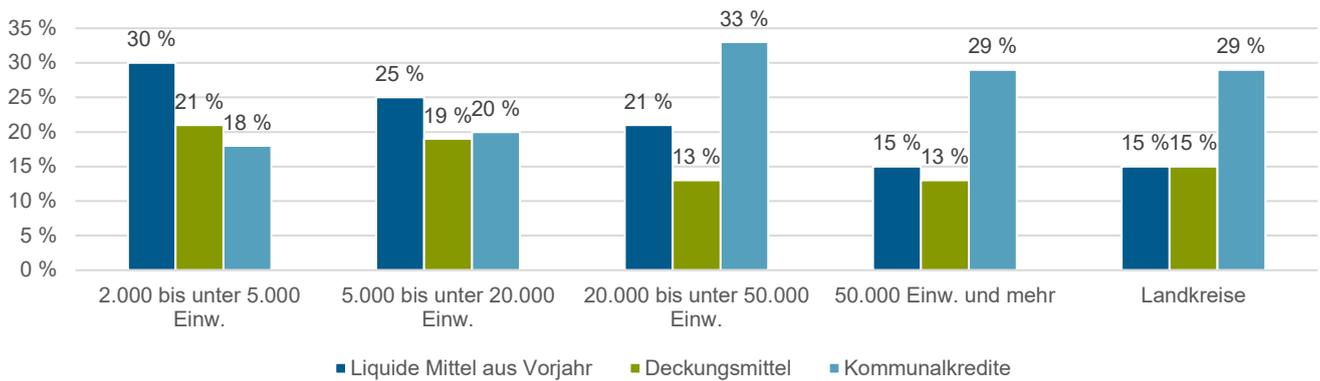
Etwas anders stellt sich die Verteilung der Finanzierungsformen dar, wenn sie mit Blick auf die durchschnittlichen Anteile an der Investitionsfinanzierung betrachtet wird (Grafik 22).³⁵

³⁵ Dargestellt wird jeweils der durchschnittliche Anteil der verschiedenen Fi-

nanzierungsquellen am Gesamtvolumen der kommunalen Investitionsausgaben.

Grafik 23: Nutzung ausgewählter Finanzierungsinstrumente nach Gemeindegrößenklassen

In Prozent.



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Obwohl 90 % der Kommunen Fördermittel nutzen, machten diese im Durchschnitt nur knapp ein Viertel (22 %) der gemeindlichen Investitionsfinanzierung aus. Ähnlich wichtig waren Kommunalkredite (24 %) sowie liquide Mittel aus dem Vorjahr (23 %). Auch hier ergeben sich keine nennenswerten Veränderungen gegenüber 2022.

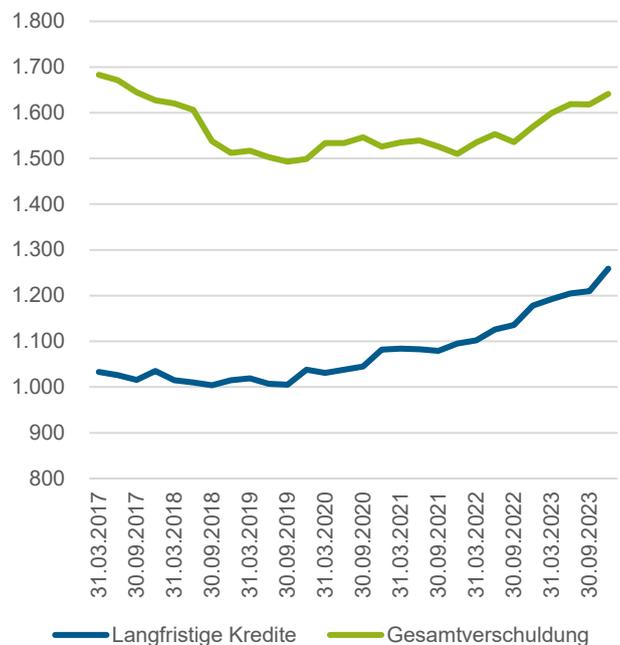
Während der Anteil der liquiden Mittel an der Investitionsfinanzierung besonders in kleinen Kommunen zwischen 2.000 und 5.000 Einwohnern mit 30 % relativ hoch war, lag er bei Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern und auch bei den Kreisen lediglich bei 15 % (Grafik 23). Im Vergleich dazu spielte bei größeren Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern und auch bei den Kreisen der Kommunalkredit eine relativ größere Rolle in der Investitionsfinanzierung. Während ihr Anteil in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern bei maximal 20 % lag, wurden in den großen Kommunen, aber auch bei den Kreisen rund 30 % der Investitionssummen über Kredite finanziert.

Mit Blick auf das Haushaltsjahr 2024 gehen rund 40 % der Kommunen davon aus, dass der Anteil der liquiden Mittel sowie der Eigenmittel an der Investitionsfinanzierung sinken wird, während nur 27 bzw. 13 % mit einem Anstieg rechnen. Gleichzeitig erwarten 56 % der Kommunen einen Anstieg des Anteils der Kommunalkredite und lediglich 11 % wollen diesen perspektivisch zurückfahren. Insgesamt deutet dies darauf hin, dass offenbar viele Kämmereien angesichts der gegenwärtigen fiskalischen Lage mit einem Rückgang der frei verfügbaren Mittel rechnen und die dadurch entstehende Lücke über eine Kreditfinanzierung schließen wollen.

Das würde einen Trend in Richtung Schuldenaufwuchs der Gemeinden und Gemeindeverbände fortsetzen, der bei den investiven Krediten bereits seit mehreren Jahren besteht (Grafik 24).³⁶ Gerade die Summe der langfristigen Kommunalkredite pro Kopf nimmt seit der Corona-Krise mit steigendem Tempo zu, was seinerseits Rückwirkungen auf die Zinsausgaben der Kommunen hat (siehe auch Kapitel 2).³⁷

Grafik 24: Entwicklung der kommunalen Verschuldung

In EUR je Einwohner.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

³⁶ Dargestellt sind die gesamten Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden/Gemeindeverbände pro Einwohner beim nichtöffentlichen Bereich (grüne Linie) als Summe der Wertpapiersschulden, der Kassenkredite und der langfristigen Kredite. Letztere werden von der blauen Linie abgebildet.

³⁷ Destatis (2024d).

5.2 Eintrübung der Finanzierungsbedingungen

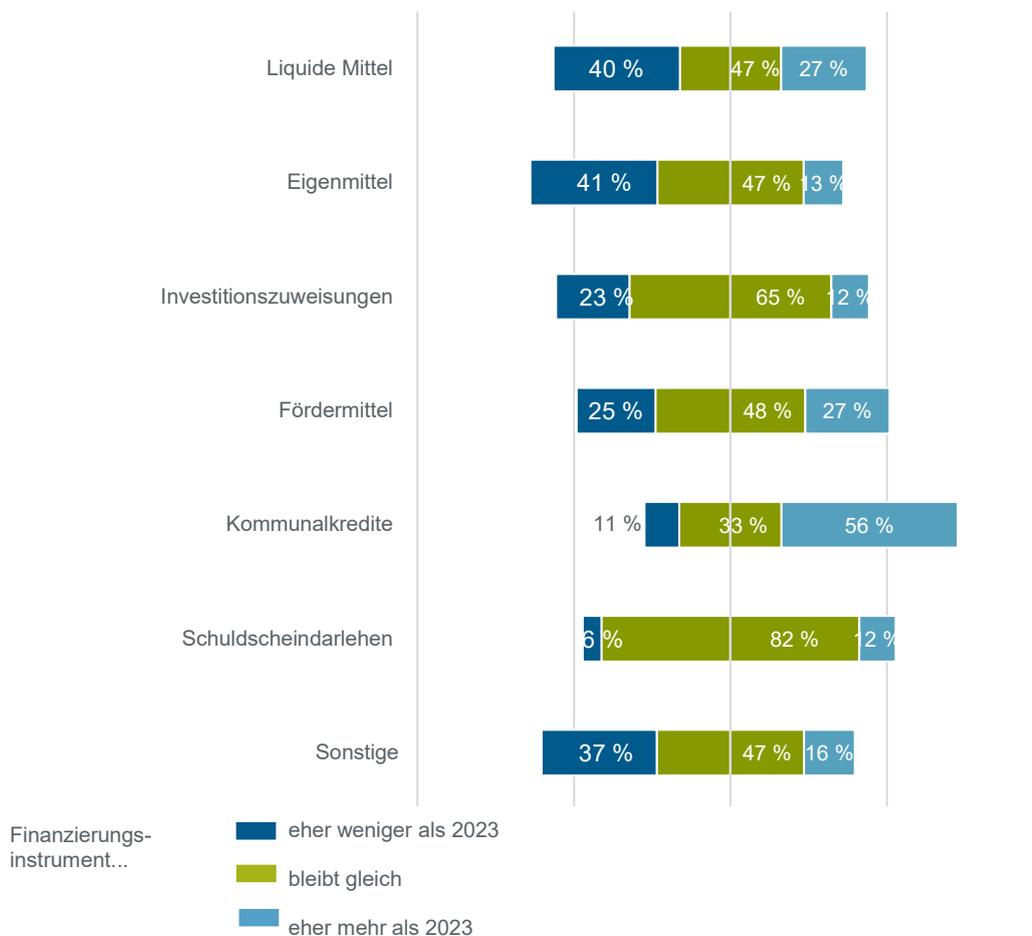
Nach den Bedingungen für die Kreditaufnahme befragt, zeichnen die Kommunen ein deutlich negativeres Bild als noch im Vorjahr (Grafik 25). Bezogen auf die Bedingungen in den vergangenen 12 Monaten – also im Wesentlichen rückblickend auf das Haushaltsjahr 2023 – gaben 23 % der Kommunen an, dass diese „eher schlecht“ (20 %) oder „sehr schlecht“ (3 %) gewesen seien. Zusammengenommen stellt dies einen Anstieg um zwölf Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr dar.

Im Gegenzug sagten nur 14 %, dass die Bedingungen der Kreditaufnahme „eher gut“ oder „sehr gut“ gewesen seien – was einem Rückgang um 29 Prozentpunkte entspricht. Hinter dieser Entwicklung steht der deutliche Anstieg des Zinsniveaus in der betrachteten Periode. Auch wenn die Zinswende zum Zeitpunkt der Befragung im Herbst 2023 bereits diskutiert wurde, so stieg der Hauptrefinanzierungssatz der Europäischen

Zentralbank nochmals von 2 % im November 2022 auf 4,5 % Ende 2023.³⁸

Mit Blick auf das Haushaltsjahr 2024 gaben 56 % der befragten Kommunen an, dass sich die Bedingungen der Kreditfinanzierung in Zukunft weiter verschlechtern werden. Auch wenn dieser Befund auf überwiegend negative Erwartungen verweist, so ist dieser Anteil im Vergleich zum Vorjahr um 19 Prozentpunkte und damit recht deutlich gesunken. Das heißt: Deutlich weniger Kommunen als noch Ende 2022 erwarten eine Verschlechterung der aktuellen Situation. Dieser Rückgang ist auch sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass das Ende der Phase erhöhter Zinsen zum Befragungszeitraum in den letzten Monaten des Jahres 2023 bereits absehbar war. Offenbar antizipieren zahlreiche Kämmerereien diesen Schritt in ihren Antworten bereits und schauen vorsichtig optimistisch in die Zukunft kommunaler Refinanzierungsbedingungen

Grafik 25: Ausblick auf die zukünftige Nutzung der Finanzierungsinstrumente



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

³⁸ Europäische Zentralbank (2024).

Drei Fragen an den Kämmerer der Stadt München, Christoph Frey

1. Wie wirken sich die gestiegenen Zinsen der letzten zwei Jahre auf einen Haushalt wie den der Stadt München aus?

Christoph Frey: Insgesamt belasten die hohen Zinsen den Haushalt der Landeshauptstadt München. Bei gleichzeitig stark ansteigender Verschuldung haben sich die Zinsausgaben seit 2021 nahezu vervierfacht. Sowohl die Kosten für neu abgeschlossene Kredite als auch für die Umschuldung und Anschlussfinanzierung von Krediten aus der Niedrigzinsphase sind erheblich gestiegen. Dieser Trend wird sich noch deutlich verschärfen. Im Verhältnis zu allen konsumtiven Ausgaben hat sich der Anteil von 0,2 % im Jahr 2021 auf 0,6 % im Jahr 2023 erhöht.



2. Die Ergebnisse des Kommunalpanels deuten darauf hin, dass viele Kämmerer erwarten, dass der Anteil der Eigenmittel bzw. der liquiden Mittel in der Investitionsfinanzierung im Jahr 2024 zurückgehen wird. Stattdessen dürfte der Kreditfinanzierung wieder eine stärkere Rolle zukommen. Teilen Sie diese Einschätzung und – wenn ja – was sind die Gründe dafür? Wie sieht es in München aus?

Christoph Frey: Die Einschätzung, dass der Anteil der Eigenmittel in der Investitionsfinanzierung im Jahr 2024 zurückgehen wird, trifft auf breiter Ebene zu. Der Anteil der Einzahlungen aus Kreditaufnahmen bleibt stabil auf einem sehr hohen Niveau, der Anteil der Eigenfinanzierung dauerhaft zu niedrig und in den Finanzplanjahren sogar wieder abnehmend. Gleichzeitig steigt das Investitionsniveau spürbar. Allerdings sind die Investitionen in Projekten wie den Neubau oder die Modernisierung von Münchner Schulen, Kindertagesstätten und Krankenhäusern, den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und den Wohnungsbau essenziell, um mit den Herausforderungen der Münchner Stadtentwicklung Schritt zu halten.

3. Die kommunale Verschuldung in Deutschland steigt bereits seit einiger Zeit wieder an. Wie bewerten Sie diese Entwicklung mit Blick auf die Herausforderungen, vor denen die Städte in den kommenden Jahren stehen?

Christoph Frey: Wir investieren in die Zukunft unserer Stadt, in die Zukunft unserer Kinder und in ein gutes Leben im Hier und Jetzt. Doch es ist wichtig, dass die Einnahmen steigen und die Ausgaben sinken. In schwierigen wirtschaftlichen Zeiten müssen wir stärker abwägen, was wir uns leisten können. Eine nachhaltige und gleichzeitig umsichtige Investitionsplanung ist deshalb von hoher Bedeutung. Das Ziel ist dabei immer, eine lebenswerte Stadt zu erhalten, die auf finanziell solidem Boden steht.

6. Schwerpunktthema: Öffentliche Verwaltungsgebäude

Verwaltungsgebäude machen seit Jahren den drittgrößten Anteil am wahrgenommenen Investitionsrückstand aus.

Investitionen in Verwaltungsgebäude werden in Kommunen nur mit geringer politischer Priorität vorgenommen.

Das aktuell größte Problemfeld in diesem Infrastrukturbereich ist der energetische Zustand. Finanzschwache Kommunen haben besonders häufig veraltete IT-Anlagen.

6.1 Verwaltungsgebäude genießen keine hohe politische Priorität

Verwaltungsgebäude weisen in vielen deutschen Kommunen aktuell einen defizitären Zustand auf, obwohl die Anforderungen an die kommunalen Bauten zunehmen, wie die Schlagworte energetische Sanierung, Brandschutz, Barrierefreiheit oder Arbeitsplatzattraktivität versinnbildlichen. Befragt nach dem gegenwärtigen Investitionsrückstand bei Rathäusern, Kreisämtern und weiteren von der Verwaltung genutzten Gebäuden gaben in der aktuellen Befragungswelle rund 57 % und damit mehr als die Hälfte der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern an, dass der Rückstand aktuell mindestens „nennenswert“ sei. Nur im Bereich der Verkehrsinfrastruktur liegt dieser Anteil noch höher. In dieses Bild passt es, dass nach Schulgebäuden und Verkehrsinfrastruktur die Verwaltungsgebäude den Infrastrukturbereich mit dem dritthöchsten Investitionsrückstand bilden. Momentan beläuft er sich auf 18,8 Mrd. EUR. Um mehr über diesen in der öffentlichen Debatte oft vernachlässigten Bereich zu erfahren, wurden die Verwaltungsgebäude in der aktuellen Befragungswelle des KfW-Kommunalpanels mit zusätzlichen Fragen beleuchtet.

Zunächst wurde dazu die Priorität erfragt, der diesem Investitionsbereich in lokalpolitischen Debatten beigegeben wird. Die Antworten zeigen sehr deutlich, dass, verglichen mit einer Reihe weiterer Infrastrukturbereiche, die regelmäßig im Kernhaushalt angesiedelt sind, die Verwaltungsgebäude und ihr Zustand nur eine nachgeordnete politische Priorität genießen (Grafik 26). So gaben nur 9 % der Befragten an, dass Verwaltungsgebäude mit „hoher“ Priorität behandelt werden, wohingegen in 68 % der Kommunen dem Thema überhaupt „keine“ und in 23 % immerhin noch eine „mittlere

Priorität“ zukommt. Im Vergleich dazu sagen jeweils mehr als 70 % der befragten Kämmergeien, dass die Infrastrukturbereiche Kinderbetreuung und Schulen mit „hoher Priorität“ im politischen Prozess diskutiert werden. Diese Verteilung legt den Schluss nahe, dass bei der Allokation von ohnehin begrenzten investiven Mitteln Verwaltungsgebäude oft das Nachsehen haben.

Definition „Verwaltungsgebäude“ in der Befragung

Im KfW-Kommunalpanel 2024 wurde den teilnehmenden Kämmergeien folgende Definition des Begriffs „Verwaltungsgebäude“ zur Verfügung gestellt: „Unter öffentlichen Verwaltungsgebäuden sind Gebäude zu verstehen, die der Unterbringung der Verwaltung dienen: Rathäuser, Landratsämter, räumlich ausgelagerte Dienststellen / Ämter bzw. Nebenstellen der Landkreis-, Stadt- oder Gemeindeverwaltungen, Bürgerämter, Bauhöfe, kommunale Jobcenter.

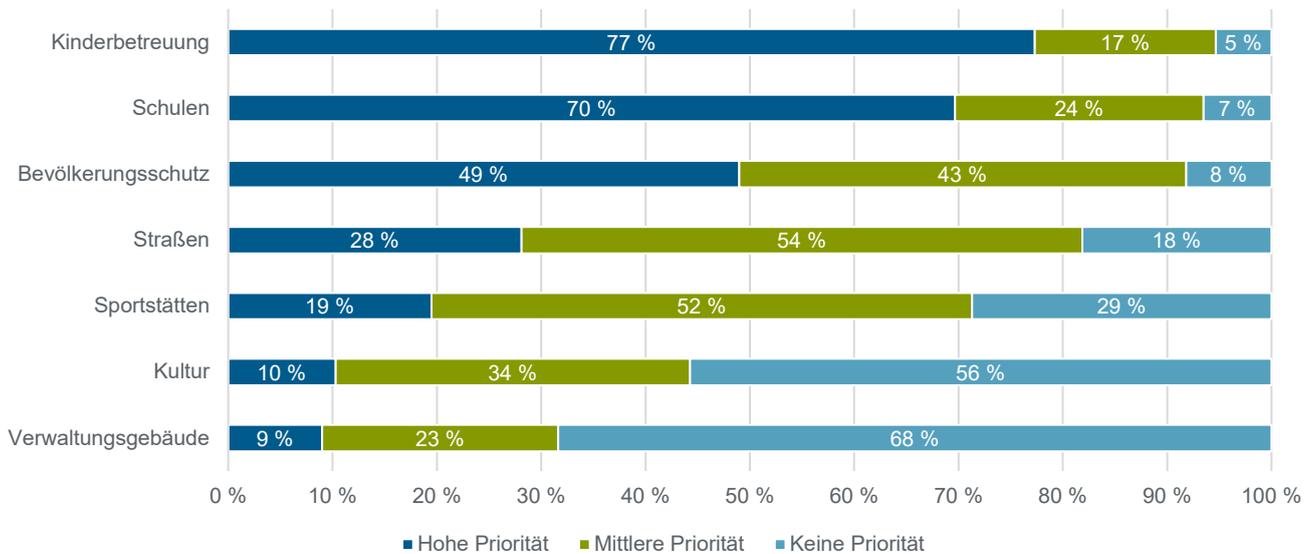
Nicht darunter fallen Schulen oder Kindergartengebäude, Kultur- oder Sporteinrichtungen, Feuerwehrgebäude sowie die Verwaltungsgebäude öffentlicher Unternehmen, von Zweckverbänden, Stiftungen, etc. Ebenfalls nicht darunter fallen eigenständige Gebäude für technische Anlagen und Einrichtungen oder Gebäude, die nicht im Eigentum Ihrer Kommune sind (z. B. angemietete Gebäude).“

6.2 Probleme beim Unterhalt der Verwaltungsgebäude bündeln sich im Bereich Energie

Da der Investitionsrückstand einer Kommune zu einem guten Teil aus dem kumulierten, nicht bewerkstelligten Unterhalt der Vergangenheit besteht, lohnt darüber hinaus ein näherer Blick auf die Frage, wie gut den Kommunen der Unterhalt in ihre Verwaltungsgebäude in den letzten fünf Jahren gelungen ist. Bezogen auf den Infrastrukturbereich insgesamt sagt eine von vier Kommunen, dass sie diesen „nur in geringem Umfang“ (21 %) bzw. „gar nicht“ (4 %) bewerkstelligen konnte. Eine tiefergehende Analyse der Antworten nach Finanzkraft zeigt darüber hinaus, dass der Anteil unter den finanzschwachen Kommunen³⁹, die den Unterhalt „nur in geringem Umfang“ oder „gar nicht“ geschafft haben, mit knapp 40 % beinahe doppelt so hoch liegt wie dies unter den finanzstarken Kommunen der Fall ist. Hier liegt der Anteil bei 22 %.

³⁹ In der vorliegenden Analyse werden all jene Kommunen als „finanzschwach“ eingestuft, denen im Vorjahr der Haushaltsausgleich nicht gelungen

ist.

Grafik 26: Politische Priorität verschiedener Investitionsbereiche

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Die Ergebnisse der Befragung erlauben es nun erstmals, einen tieferen Blick hinter diese Werte zu werfen. So scheint der Unterhalt in jeweils einer Mehrheit der Kommunen in den Bereichen Büroausstattung (73 %), Beleuchtung (67 %), IT-Anlage/Digitaltechnik/Internet (66 %) vollständig oder weitgehend gelungen zu sein (Grafik 27). Immerhin noch die Hälfte der Kommunen konnte den Unterhalt in den Bereichen Schutz- und Sicherheitstechnik „vollständig“ oder „weitgehend“ erbringen. Jedoch nur noch eine von vier Kommunen schaffte den Unterhalt zum energetischen Zustand „weitgehend“ oder „komplett“. Im Bereich der sonstigen Haustechnik – der neben Sanitär- und Lüftungsanlagen auch Photovoltaikanlagen oder Batteriespeicher umfasst – gelang der Unterhalt nur in 30 % aller Kommunen.

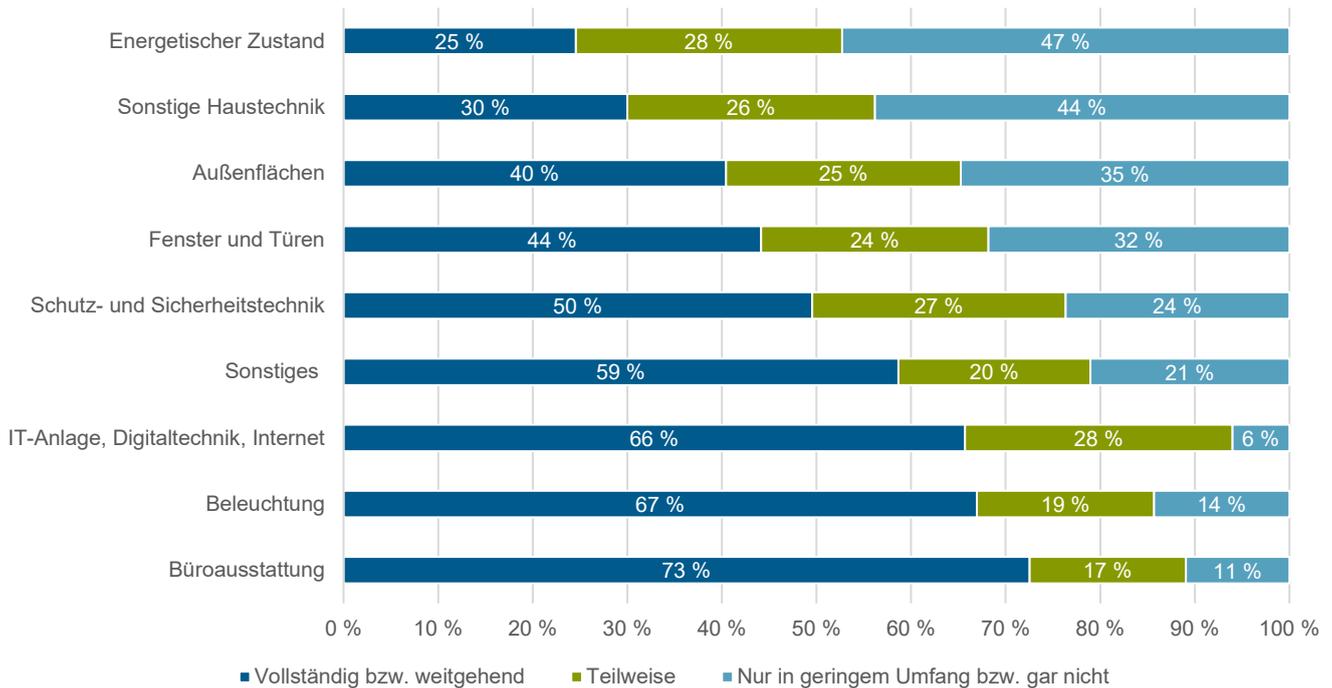
Ein übergeordnetes Problemfeld kristallisiert sich damit aus all jenen Bereichen heraus, die mit dem energetischen Zustand bzw. der Energieversorgung der Verwaltungsgebäude zusammenhängen. Knapp eine von drei Kommunen konnte den Unterhalt bei den Fenstern und Türen „kaum“ oder „gar nicht“ bewerkstelligen und knapp jeder zweiten Kommune ist er im Bereich des energetischen Zustands bzw. in der sonstigen Haustechnik (inkl. Photovoltaik/Batteriespeicher) „kaum“ oder „gar nicht“ gelungen. Dies verweist darauf, dass sich die energetische Qualität vieler Verwaltungsgebäude offenbar noch nicht in einem adäquaten Zustand befindet.

6.3 Investitionsrückstand zeigt sich in finanzschwachen Kommunen häufig als veraltete IT-Technik

Dieses Bild bestätigt sich beim Blick auf die Ergebnisse zum Investitionsrückstand. Auch hier sind es die Bereiche, die mit den Themen energetischer Zustand bzw. Energieversorgung in Zusammenhang gebracht werden können, in denen jeweils ein relativ hoher Anteil an Kommunen einen mindestens „nennenswerten“ Investitionsrückstand konstatiert. Sind es beim energetischen Zustand 73 %, so folgen die sonstige Haustechnik (inkl. Photovoltaik/Batteriespeicher) mit 69 % und Fenster und Türen mit 51 %. Mindestens jede zweite Kommune konstatiert in diesen Bereichen also einen erheblichen Nachholbedarf. Bei den Außenflächen (26 %) und der Beleuchtung (30 %) scheint der Investitionsrückstand weniger oft „nennenswert“ oder gar „gravierend“ zu sein. Im Bereich der IT-Anlage/Digitaltechnik/Internet ist dies bei immerhin 38 % der Fall.

Erneut zeigt der Vergleich dieser Zahlen nach Finanzstärke, dass in der Gruppe der finanzschwachen Kommunen über die meisten Bereiche hinweg der Rückstand in einem größeren Anteil der Kommunen mindestens „nennenswert“ ist, als dies in der Gruppe der finanzstarken Kommunen der Fall ist (Tabelle 1).

Besonders evident wird dies in der Kategorie IT-Anlage/Digitaltechnik/Internet. Unter den finanzschwachen Kommunen liegt der Anteil mit mindestens nennenswertem Rückstand in der IT bei 61 % – knapp zwei von drei Kommunen konstatieren hier also deutlichen Nachholbedarf.

Grafik 27: Bewerkstellung des Unterhalts ausgewählter Bereiche bei Verwaltungsgebäuden

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Unter den finanzstarken Kommunen liegt der Anteil mit 34 % deutlich darunter. Das bedeutet, dass in Kommunen mit notorisch angespannter Haushaltslage besonders häufig auch die IT-Anlagen veraltet sind, was in der Konsequenz die Verwaltungsarbeit vor Ort erschwert. Ebenfalls recht deutliche Unterschiede zeigen sich in den Bereichen der sonstigen Haustechnik (68 versus 82 %), bei Fenster und Türen (49 versus 66 %) oder auch im energetischen Zustand (72 versus 83 %).

Tabelle 1: Investitionsrückstände bei Verwaltungsgebäuden nach Finanzkraft

Mindestens nennenswerter Investitionsrückstand im Bereich ...	Finanzstarke Kommunen	Finanzschwache Kommunen
Energetischer Zustand	72 %	83 %
Sonstige Haustechnik	68 %	82 %
Fenster und Türen	49 %	66 %
Beleuchtung	30 %	28 %
Barrierefreiheit	46 %	56 %
Schutz- und Sicherheit	37 %	45 %
IT-Anlage, Digitaltechnik	34 %	61 %
Büroausstattung	25 %	24 %
Außenflächen	26 %	28 %

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

6.4 Künftige Investitionen vor allem in den Bereichen IT und energetischer Zustand

Insofern ist intuitiv plausibel, dass ein besonders hoher Anteil der Kommunen im Rahmen ihrer mittelfristigen Finanzplanung wichtige Investitionsprojekte im Bereich der IT-Anlage/Digitaltechnik/Internet plant. 56 % geben diesen als einen der drei wichtigsten Investitionsbereiche in der unmittelbaren Zukunft an, gefolgt vom energetischen Zustand der Gebäude (52 %) und von der sonstigen Haustechnik (46 %). An vierter Stelle folgt – mit nur noch einem Anteil von 27 % – der Bereich Büroausstattung.

Auf Basis der im KfW-Kommunalpanel 2024 abgefragten Investitionssummen, die sich in der mittelfristigen Finanzplanung den Verwaltungsgebäuden zuordnen lassen, wurden die Gesamtinvestitionen der Kommunen in diesem Bereich hochgerechnet. In den Jahren 2024 bis 2026 betragen diese rund 11,34 Mrd. EUR. Im Vergleich dazu haben die Kommunen im Jahr 2023 Investitionen in Höhe von 1,7 Mrd. EUR für ihre Verwaltungsgebäude tatsächlich verausgabt. Um die angestrebten Volumina tatsächlich zu realisieren, müsste also effektiv mehr in die kommunalen Gebäude investiert werden. Für das Jahr 2024 sind immerhin rund 3,1 Mrd. EUR geplant, was einen deutlichen Anstieg darstellen würde. Eine von drei Kommunen erwartet darum auch einen künftigen Rückgang des Investitionsrückstands in diesem Bereich. Gleichzeitig rechnen aber auch 28 % mit einem weiteren Aufwuchs.

Grafik 28: Wirkung des Zustandes der Verwaltungsgebäude



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

6.5 Die Wirkung des Zustands der Verwaltungsgebäude

Um eine bessere Vorstellung von den Konsequenzen eines unzureichenden Zustands von Verwaltungsgebäuden zu erhalten, wurden die teilnehmenden Kammereien gebeten, sich zu verschiedenen möglichen Folgewirkungen zu äußern und diese zu bewerten (Grafik 28). Der Aussage, dass sich der Zustand der Verwaltungsgebäude auf die Produktivität und Arbeitsmotivation der Mitarbeitenden auswirkt, stimmte dabei eine große Mehrheit (75 %) „voll und ganz“ bzw. „eher“ zu. Anders ausgedrückt hat demnach ein schlechter Zustand der Verwaltungsgebäude negative Auswirkungen auf die Produktivität und Motivation der Belegschaft.

Zwei von drei Kommunen gehen zudem mit der Aussage konform, dass der Zustand einen Einfluss auf die Personalgewinnung hat. Besonders in der aktuellen Phase des immer deutlicher zutage tretenden Fachkräftemangels im öffentlichen Sektor zeigt sich der Zustand der Verwaltungsgebäude damit als ein potenzielles Hemmnis für die Gewinnung von neuem Personal. Immerhin noch 38 % und damit mehr als eine von drei Kommunen stimmt der Aussage „voll und ganz“ oder

„eher“ zu, dass Mitarbeitende die Häufigkeit von Homeoffice-Tagen vom Zustand der Verwaltungsgebäude, also auch ihrer Büros, abhängig machen. Eine Mehrheit (62 %) stimmte dieser Aussage allerdings „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ zu.

Die höchsten Zustimmungswerte erhielt die Aussage, dass sich der Zustand der Verwaltungsgebäude auf den Eindruck auswirkt, den Bürgerinnen und Bürger von der Verwaltung bzw. vom Staat insgesamt gewinnen. Sie wurde von 80 % der antwortenden Kommunen „voll und ganz“ beziehungsweise „eher“ bestätigt. Damit hat der Zustand der Rathäuser, Kreisverwaltungen und sonstigen Behörden auf kommunaler Ebene aus Sicht der antwortenden Kammereien nicht nur eine erhebliche Wirkung nach innen, in die eigene Mitarbeiter-schaft hinein, sondern auch nach außen – also darauf, wie die Bürgerinnen und Bürger über die Verwaltung und den Staat denken.

Drei Fragen an die Kämmerin des Landkreises Mansfeld-Südharz, Anett Germey

1. Gemäß der Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2024 werden Investitionen in Verwaltungsgebäude in den Kommunen in der Regel nur mit geringer politischer Priorität behandelt. Warum ist das aus Ihrer Sicht so?

Anett Germey: Auch in unserem Landkreis sah der Kreistag seine Prioritäten bislang im Schulbereich und im Bereich der Kreisstraßen. Eine Priorisierung der Investitionsausgaben ist unumgänglich, wenn die investiven Mittel begrenzt sind. Wir haben zum Beispiel keine Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit oder Rücklagen. Darum finanzieren wir unsere Investitionen über die Investitionspauschale des Landes, Förderprogramme und Kredite. Die Bereitstellung von Eigenmitteln ist da bereits eingeschlossen.



2. Gerade im Bereich des energetischen Zustands der Verwaltungsgebäude scheint es in vielen Kommunen gegenwärtig einen Investitionsrückstand zu geben. Deckt sich das mit Ihren Erfahrungen im Landkreis Mansfeld-Südharz?

Anett Germey: Ja. Wir haben im Jahr 2021 eine Standortanalyse und ein Raumkonzept in Auftrag gegeben. Es zeigt schonungslos auf, wie wir mit unseren Gebäuden im Moment aufgestellt sind. Die Kreisverwaltung geht nach ersten Schätzungen davon aus, dass bei Umsetzung des Raumkonzeptes jährliche Einsparungen bis zu 654.000 EUR bei den Heizkosten möglich sind. Der Ausstoß von Kohlendioxid könnte um bis zu 184 Tonnen pro Jahr gesenkt werden.

3. Aus den Ergebnissen unserer Befragung wissen wir: Finanzschwachen Kommunen gelingen Unterhalt und Investitionen in ihre Verwaltungsgebäude seltener als finanzstarken Kommunen. Mit welchen besonderen Herausforderungen haben finanzschwache Kommunen wie Ihr Landkreis hier zu kämpfen?

Anett Germey: Aus Sicht unseres Landkreises ist für die kommenden Jahre auch weiterhin von einer wegfallenden dauernden Leistungsfähigkeit auszugehen. Ursachen dafür gibt es viele, wie etwa die steigenden Sozialleistungen, ein steigender Verwaltungs- und Personalaufwand und eine nicht auskömmlich angepasste Finanzausstattung an die Kostenerhöhung der Aufgabenerfüllung. Zudem müssen wir uns mit einer Reihe weiterer latenter Risiken auseinandersetzen, wie z. B. mit Klagen der Kommunen zur Kreisumlage. Ich denke, dass auch andere finanzschwache Kommunen von solchen oder ähnlichen Problemen umgetrieben werden. Ich verrete den Standpunkt, dass objektiv nachweisbare Bedarfe nicht zur Überschuldung einer kommunalen Gebietskörperschaft führen dürfen. Genau dies droht jedoch immer mehr Landkreisen.

7. Fazit und Ausblick

Die Haushaltslage der Kommunen spitzt sich weiter zu. Treiber der spürbaren Haushaltskontraktionen sind vor allem die konsumtiven Aufwendungen des Sozial- und Personalbereichs. Aber auch im investiven Bereich ist erneut ein moderater Aufwuchs zu verzeichnen. Die hochgerechneten Investitionsausgaben für die Jahre 2023 und 2024 steigen jeweils um rund 4 %. Dieser Anstieg ist allerdings rein nominaler Natur – die Preissteigerungen für Personal, Baustoffe und Energie zehren die geplanten Steigerungen bei den Investitionen real auf. In der Konsequenz wird de facto weniger investiert und der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen steigt 2023 auf rund 186 Mrd. EUR an (+12 %). Angesichts der deutlichen Eintrübungen des gesamtwirtschaftlichen Umfeldes, den damit steigenden Sozialausgaben bei gleichzeitig unterproportional gestiegenen Steuermehreinnahmen sowie den inflationsbedingten Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst, scheint eine kurzfristige Trendumkehr der Mehrzahl der deutschen Kommunen eher unwahrscheinlich.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Kommunen mit tendenziell stagnierenden Budgets die wachsenden Anforderungen sowohl im konsumtiven als auch im investiven Bereich bewältigen können. Diese Frage ist umso dringlicher, als dass das KfW-Kommunalpanel 2024 zeigt, dass Kommunen in ihrer Investitionstätigkeit – neben finanziellen Gründen – zu einem nicht unwesentlichen Teil auch durch sogenannte nicht-monetäre Investitionshemmnisse eingeschränkt werden. Während beispielsweise 55 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern angaben, dass Investitionsprojekte aufgrund unzureichender Eigenmittel gar „nicht durchgeführt“ werden, gaben ebenfalls rund 57 % der Städte, Landkreise und Gemeinden an, dass die langwierige Bearbeitung von Förderanträgen im Rahmen entsprechender Programme von Bund und Ländern Projekte um mindestens ein Jahr verzögern. Damit entfaltet einer der zentralen politischen Lösungsansätze, der in der Vergangenheit von Bund, Ländern und EU stets in guter Absicht zur Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit verfolgt wurde, inzwischen zumindest ambivalente Wirkungen.

Ein Beispiel für einen Infrastrukturbereich, der in den vergangenen Jahren in der Priorisierung der Kommunen hintenangestellt wurde, bilden die öffentlichen Verwaltungsgebäude. Das Sonderthema im diesjährigen KfW-Kommunalpanel hat den Fokus auf diesen Bereich gerichtet. Zwar weisen die Hochrechnungen für die geplanten Investitionen in die Verwaltungsgebäude

2024 einen deutlichen Anstieg im Vergleich zum Vorjahr aus, doch ist der Abbau des Investitionsrückstands, der in den vergangenen Jahren in diesem Bereich aufgebaut wurde und inzwischen rund 18,8 Mrd. EUR beträgt, eher ein Langfristprojekt. Dies gilt umso mehr, als die tatsächlich verausgabten Investitionen systematisch hinter den Investitionsplanungen zurückbleiben.

Zu den Hemmnissen für die Investitionstätigkeit zählen auch verwaltungsinterne Herausforderungen in den Kommunen selbst. Darunter fallen etwa aufwändige Vergabe- und Genehmigungsverfahren, eine rückständige Digitalisierung sowie der Personalmangel in den Bauverwaltungen, der sich jedoch spiegelbildlich auch in der Bauwirtschaft zeigt – mit allen Negativfolgen für öffentliche Vergaben. Das KfW-Kommunalpanel 2024 liefert aktuelle Belege zur Existenz und den Folgen dieser nicht-monetären Investitionshemmnisse. Diese deuten wiederum darauf hin, dass Reformfortschritte mit Blick auf eine Bündelung und administrative Harmonisierung von verschiedenen Förderprogrammen, eine standardisierte Digitalisierung der Verwaltung oder Ansätze einer effizienteren Öffentlichkeitsbeteiligung bisher offenbar keine durchschlagenden Erfolge gezeitigt haben.

Zudem bliebe gerade für tiefgreifende Reformen zu beachten, dass sich Synergiepotenziale meist erst mittel- bis langfristig heben lassen. Insbesondere Phasen der Systemumstellung sind oft mit personellem und finanziellem Mehraufwand verbunden. Denn auch das zeigen die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2024: In rund der Hälfte der Kommunen führt beispielsweise die unzureichende Digitalisierung zu deutlichen Verzögerungen bei der Realisierung von Investitionsvorhaben. Auch hier sind finanzschwache Kommunen deutlich im Hintertreffen. Neben Investitionen in leistungsfähige und sichere IT-Infrastrukturen vor Ort bedarf es jedoch dann zusätzlich auch noch einer ebenenübergreifenden Koordination der digitalen Schnittstellen zu Bund und Ländern.

Die Anspannung der kommunalen Haushalte insbesondere auf der Ausgabenseite spiegelt sich auch in den Einschätzungen der Kommunen zur Kreditfinanzierung. So lässt sich nicht nur generell feststellen, dass die Verschuldung der kommunalen Ebene wieder steigt – vor allem im Bereich der investiven Kommunalkredite. Daneben scheint der Rückgang der Kassenverstärkungs- oder Liquiditätskredite vorerst gestoppt. Sie

sind im Jahr 2023 erstmals seit mehreren Jahren wieder leicht gestiegen. So erwarten rund 56 % der befragten Kommunen für 2024 einen Anstieg des Anteils der Kommunalkredite, nur 22 % wollen diesen perspektivisch zurückfahren. Im Gegenzug erwarten rund 40 % der Kommunen, dass der Anteil der liquiden Mittel sowie der Eigenmittel an der Investitionsfinanzierung 2024 sinken wird, während nur 27 bzw. 13 % mit einem Anstieg rechnen. Gleichzeitig gaben zwar deutlich weniger als im Vorjahr, aber immerhin noch 56 % der Kommunen für das Haushaltsjahr 2024 an, dass sie eine Verschlechterung der Bedingungen der Kreditfinanzierung erwarten.

Innerhalb der kommunalen Ebene existieren erhebliche Disparitäten zwischen den unterschiedlichen Kommunaltypen und Größenklassen. Diese resultieren aus unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen

Ausgangslagen und Herausforderungen vor Ort und sind deshalb auch nur bedingt mit pauschalen und bundeseinheitlichen Lösungsansätzen abbaubar. Da kommunale Pflichtleistungen im Sozialbereich aufgrund des Bestands- und Vertrauensschutzes nicht kurzfristig kürzbar sind, bleibt die grundsätzliche Frage der allgemeinen Finanzausstattung der Kommunen genauso auf der Tagesordnung, wie auch eine Aufgabenkritik und eine Hebung von Effizienzpotenzialen in der bestehenden Aufgabenwahrnehmung, z. B. durch eine forcierte Digitalisierung der Verwaltungsprozesse oder einer angepassten Finanz- und Aufgabenverteilung im föderalen Staat.

Literatur

BBSR (2024): Kapazitätsauslastung im Baugewerbe wieder gestiegen. Fachbeitrag vom 15.03.2024.

BI (2023): ... auf den Punkt gebracht: Öffentliche Bauinvestitionen, Onlinebeitrag vom 03. Juli 2023.

BI (2024): ... auf den Punkt gebracht: Preisentwicklung im Bau(haupt)gewerbe, Onlinebeitrag vom 23. Februar 2024.

BMWi (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf – Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Juni 2020.

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

Boettcher, F. und R. Freier (2022): Zwei Jahre im Krisenmodus – die kommunalen Finanzen bleiben trotzdem stabil, in: Wirtschaftsdienst 8/2022, S. 642ff.

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

Brand, S. und J. Salzgeber (2022): Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 375, KfW Research.

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

Bundestag (2006): Was ist Daseinsvorsorge? Historische Entwicklung, aktueller Stand, Aufgaben der Kommunen, Bedeutung des Begriffs in der aktuellen Debatte. Ausarbeitung WF II – 035/06, Wissenschaftliche Dienste.

Destatis (2023): Nettozuwanderung von knapp 1,5 Mio. Personen im Jahr 2022. Pressemitteilung Nr. 249 vom 27. Juni 2023

Destatis (2024a): Nettozuwanderung von 121.000 Menschen aus der Ukraine im Jahr 2023. Pressemitteilung Nr. 065 vom 22. Februar 2024

Destatis (2024b): Statistische Wochenberichte – Preise und Finanzen – Monatszahlen. Erschienen am 01.03.2024.

Destatis (2024c): Öffentliches Finanzierungsdefizit 2023 bei 91,9 Milliarden Euro. Pressemitteilung Nr. 138 vom 5. April 2024.

Destatis (2024d): Kommunen im Jahr 2023 mit 6,8 Milliarden Euro erstmals wieder seit 2011 im Defizit. Pressemitteilung Nr. 135 vom 3. April 2024.

Destatis (2024e): Öffentliche Schulden im 4. Quartal 2023 um 3,3 % höher als Ende 2022. Pressemitteilung Nr. 126 vom 27. März 2024.

Deutsche Handwerks-Zeitung (2023): Fast alles Baumaterial wieder verfügbar.

Deutscher Städtetag (2021): Kommunalen Klimaschutz klug fördern. Ein Finanzierungsvorschlag des Deutschen Städtetags.

Deutscher Städtetag (2023): Stadtfinanzen 2023, Schlaglichter des Deutschen Städtetages, Beiträge zur Stadtpolitik 120, Oktober 2023.

Europäische Zentralbank (2024): Key ECB interest rates.

Esser, H. (2001): Integration und ethnische Schichtung, Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 40.

Feld, L., Carstensen, S., Gerling, M., Wandzik, C. und H. Simons (2024): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2024 des Rates der Immobilienweisen. Im Auftrag von ZIA – Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Gewinnus, S. und H. Hühwels (2020): Industriestandort Deutschland: Strukturelle Probleme anpacken, DIHK-Umfrage im Netzwerk Industrie 2020, IHK Deutsche Industrie- und Handelskammer.

Hammerschmid, G., Lorenz, O. und F. Mehlhase (2023): Zukunftspanel Staat und Verwaltung“, Umfrage im Auftrag der Wegweiser Media & Conferences GmbH.

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

IfW – Kiel Institut für Weltwirtschaft (2024): Regionalpolitik wirkt gegen Populismus, ifw Kiel Onlinebeitrag vom 09. April 2024.

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

PD und Deutscher Städtetag (2021): Analyse der kommunalen Förderlandschaft. PD-Perspektiven.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2024: Deutsche Wirtschaft kränkelt – Reform der Schuldenbremse kein Allheilmittel.

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

Raffer, C. (2023): Regionalisierung der Ergebnisse aus dem KfW-Kommunalpanel: Methodische Zugänge für ein Herunterbrechen auf Ebene der Länder und Regionen. Methodenpapier im Auftrag der KfW-Bankengruppe.

Raffer, C. und H. Scheller (2023a): KfW-Kommunalpanel 2023, Hrsg. KfW Bankengruppe.

Raffer, C. und H. Scheller (2023b): Transformationsbedarfe für die kommunale Infrastruktur aus der Finanzierungsperspektive, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 16(2), S. 400–420.

Raffer, C., Scheller, H. und G. Schwarting (2023): Infrastrukturen und Investitionen im Bundesstaat – eine schwierige Beziehung, <https://shop.budrich.de/en/product/dms-2-2023-infrastrukturen-investitionen-bundesstaat/> in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 16(2), S. 305–316.

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., Rietzler, K. Raffer, C. und C. Kühl (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nicht-monetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs 12/2021.

Scheller, H. und C. Raffer (2023): Nicht-monetäre Investitionshemmnisse der Kommunen – Herausforderungen und Reformansätze: Evaluation von Hochbau-Beratungsprojekten aus dem Ressortforschungsvorhaben „Investitionsberatungsauftrag“ (IBA) (Difu Impulse 5/2023).

Schwarting, G. (2019): Der kommunale Haushalt.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022): Realsteuervergleich für das Jahr 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.⁴⁰ Im Lauf der nunmehr über 15 Jahre, die das KfW-Kommunalpanel durchgeführt wird, wurde diese Methodik immer wieder weiterentwickelt.⁴¹

Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Wie bereits in früheren Erhebungen enthielt auch der Fragebogen für das KfW-Kommunalpanel 2024 (Welle 10) aus Gründen der Vergleichbarkeit in großen Teilen die Themenblöcke und Fragen der Vorjahresbefragungen. Darüber hinaus beschäftigte sich ein größerer Frageblock mit dem diesjährigen Schwerpunktthema „Verwaltungsgebäude“. 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 November 2023.

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, Hochschule Meißen) und den kommunalen Spitzenverbänden überarbeitet und abgestimmt. Der Fragebogen wurde dabei technisch und thematisch an den Zielstellungen einer Mehrfachbefragung („Panel“) ausgerichtet und umfasste 2023 neun Seiten (inkl. Hinweis zum Datenschutz) mit insgesamt 22 Fragen. Die Befragung

wurde postalisch sowie wahlweise papierlos mittels ausfüllbarem PDF-Formular oder als Online-Umfrage durchgeführt. Von der Möglichkeit der Online-Befragung machten 73 % der teilnehmenden Kommunen Gebrauch. 9 % 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 Einwohnern⁴² sowie alle Landkreise (Tabelle 2). Auf eine Befragung der Stadtstaaten wurde verzichtet, da die Strukturen und damit die zu erwartenden Angaben nicht vergleichbar mit den Angaben der anderen Kommunen 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 Kämmerer bzw. Finanzverantwortlichen der Städte, Gemeinden und Landkreise.

Auswahlkonzept und Erhebungszeitraum der zehnten 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.

⁴⁰ Vgl. Reidenbach et al. (2008).

⁴¹ Vgl. Vgl. Krone und Scheller (2020) für eine ausführliche Beschreibung der Methodik im Zeitverlauf sowie Raffer (2023).

⁴² 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 und Scheller (2020).

Tabelle 2: Stichprobe und Rücklauf zum KfW-Kommunalpanel 2024

Einwohnergrößenklassen	Städte und Gemeinden			Landkreise	Summe
	2.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 und mehr		
Grundgesamtheit*	4.456	516	191	294	5.457
angeschriebene Kommunen 2022	1.786	494	186	280	2.746
Rücklauf 2022 absolut	513	149	72	128	862
Rücklauf 2022 in Prozent	29 %	30 %	39 %	46 %	31 %
angeschriebene Kommunen 2023	1.812	511	187	294	2.804
Rücklauf 2023 absolut	432	148	86	133	799
Rücklauf 2023 in Prozent	24 %	29 %	46 %	45 %	28 %

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2024, durchgeführt vom Difu.

Für das KfW-Kommunalpanel 2024 wurden insgesamt 2.804 Städte, Gemeinden und Kreise kontaktiert. 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 799 eingegangenen Antworten lag die Rücklaufquote bei 28 %. Damit lag die absolute Zahl der antwortenden Kommunen etwas unter der Zahl des Vorjahres (862).

Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

Wie bereits in den vorherigen Befragungen wurden auch nach Abschluss der zehnten 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. 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.).

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 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.⁴³ Die Variable „Steuerkraft“ setzt sich zusammen aus den Pro-Kopf-Einnahmen aus Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an Einkommensteuer und Umsatzsteuer sowie den Gewerbesteuererträgen abzüglich Umlage. Basierend auf den Pro-Kopf-Einnahmen wurden die Gemeinden in drei gleich große Gruppen (Terzile) eingeteilt.

⁴³ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2022).

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 Angaben der so teilnehmenden Kommunen gekennzeichnet und die Antworten dahingehend überprüft, ob das Antwortverhalten von demjenigen der angeschriebenen Stichprobe stark abweicht, – etwa, dass hier überzogene Investitionsrückstände geltend gemacht werden könnten. Anzeichen für eine systematische Abweichung bzw. Einflüsse auf die Hochrechnung konnten bisher dabei 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 Kennzahlen 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 2023 basiert die Hochrechnung für den wahrgenommenen Investitionsrückstand auf den Angaben von 418 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 thematisieren⁴⁴, basiert der im KfW-Kommunalpanel ermittelte Investitionsrückstand⁴⁵ auf Einschätzungen der Befragten. Nicht alle Kommunen besitzen dazu belastbare Zahlen.

Trotzdem hat die gewählte Vorgehensweise einen großen Vorteil: Die Befragten berücksichtigen bei ihren Angaben unter anderem auch aktuelle Schwerpunkte der politischen Diskussion, beispielsweise zu Themen wie 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 Notwendigkeiten aus dem de-

⁴⁴ Vgl. Reidenbach et al. (2008).

⁴⁵ 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.

mografischen 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 klareres 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.