



KfW Research

KfW-Kommunalpanel 2017



Bank aus Verantwortung



Impressum

Herausgeber

KfW Bankengruppe

Palmengartenstraße 5-9

60325 Frankfurt am Main

Telefon 069 7431-0

Telefax 069 7431-2944

www.kfw.de

Endredaktion

KfW Bankengruppe

Abteilung Volkswirtschaft

Dr. Stephan Brand

Dr. Johannes Steinbrecher

E-Mail: research@kfw.de

Inhaltliche Bearbeitung

Deutsches Institut für Urbanistik

Autoren:

Dr. Henrik Scheller

Dr. Stefan Schneider

unter Mitarbeit von

Detlef Landua

Sylvana Lange

Sabrina Schimmel

ISSN 2191-4826

Copyright Titelbild

Quelle: Getty Images / Fotograf Westend61

Frankfurt am Main, Mai 2017

Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Zum KfW-Kommunalpanel 2017	3
2. Finanzielle Gesamtlage – fortbestehende Disparitäten trotz positivem Umfeld	5
2.1 Haushaltsausgleich und Investitionen	6
2.2 Abgebremste Neuverschuldung	8
2.3 Kommunale Kassenkredite: Verfestigung auf hohem Niveau	9
3. Investitionsrückstände und Investitionen – zaghafte Entspannung ohne Trendumkehr	11
3.1 Wahrgenommener Investitionsrückstand geht leicht zurück	11
3.2 "Gravierender Rückstand" als besonderes, weil beharrliches Problem	12
3.3 Zusätzliche Investitionen in Planung	13
3.4 Förderung von Investitionen in finanzschwachen Kommunen	15
4. Investitionsfinanzierung – günstige Rahmenbedingungen mit absehbaren Herausforderungen	17
4.1 Finanzierungsstruktur kaum verändert	17
4.2 Bedingungen der Kreditaufnahme weiter gut	19
5. Schwerpunktthema: Kommunales Finanzierungsmanagement	21
5.1 Beständigkeit als Kennzeichen der Finanzierungspartner im Kommunalgeschäft	21
5.2 Fortbestehendes Zinsänderungsrisiko trotz Konditionsverbesserung	23
5.3 Klassische Instrumente beim Finanzierungsmanagement bevorzugt	25
5.4 Maßnahmen zur Optimierung des Finanzierungsmanagements	25
6. Fazit und Ausblick	27
Literatur	29
Anhang 1: Methoden	31

Abbildungsverzeichnis

Grafik 1:	Anteil der Kommunen mit Haushaltsausgleich	7
Grafik 2:	Anteil der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept	7
Grafik 3:	Zusammenhang zwischen subjektiver Beurteilung der Finanzsituation und Zinsausgaben pro Kopf 2015	9
Grafik 4:	Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen 2016	12
Grafik 5:	Wahrgenommener Investitionsrückstand ausgewählte Bereiche 2012 bis 2016	13
Grafik 6:	Geplante Investitionen 2016 und 2017	14
Grafik 7:	Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstandes in den nächsten fünf Jahren	15
Grafik 8:	Nutzung von Finanzierungsmitteln	18
Grafik 9:	Bedeutung einzelner Instrumente bei der Finanzierung kommunaler Investitionen	19
Grafik 10:	Veränderung der Bedingungen der Kreditaufnahme	20
Grafik 11:	Zusammenarbeit mit verschiedenen Kreditgebern	22
Grafik 12:	Kriterien für die Auswahl des Finanzierungspartners	22
Grafik 13:	Kreditanfragen und -angebote	23
Grafik 14:	Bedeutung verschiedener Faktoren für das Finanzierungsmanagement	24
Grafik 15:	Maßnahmen zur effektiveren Gestaltung des Kreditmanagements	25

Zusammenfassung

Das KfW-Kommunalpanel 2017 verzeichnet einen Rückgang des wahrgenommenen Investitionsrückstandes. In der repräsentativen Hochrechnung für alle Kommunen ab 2.000 Einwohner beträgt dieser insgesamt 126 Mrd. EUR (2016: 136 Mrd. EUR).

Nach wie vor bestehen die höchsten Nachhol- und Ersatzbedarfe in den Bereichen Straßen und Verkehrsinfrastruktur (34,4 Mrd. EUR) sowie Schulen einschließlich der Erwachsenenbildung (32,8 Mrd. EUR). Mit Abstand folgen die Bereiche öffentliche Gebäude (11,3 Mrd. EUR), Sportstätten und Bäder (9,7 Mrd. EUR) sowie Wasserver- und -entsorgung (8,6 Mrd. EUR). Ein erkennbarer Zuwachs bei den ungedeckten Investitionsbedarfen ist im Bereich Wohnungswesen zu verzeichnen, während in vielen kleineren Aufgabenbereichen leichte Rückgänge zu beobachten sind. Immerhin 35 % der befragten Kommunen erwarten für die nächsten fünf Jahre einen weiter sinkenden Investitionsrückstand, während 20 % von einem weiteren Anstieg ausgehen. Trotz eines Anstiegs der Investitionsbedarfe im vergangenen Jahr geht eine relative Mehrheit insbesondere in den Bereichen Schulen und Kitas von einem zukünftigen Abbau des Investitionsstaus aus.

Die Finanz- und Haushaltslage der Kommunen insgesamt hat sich in den vergangenen zwölf Monaten verbessert: Schuldenstand, Kassenkredite und Zinsausgaben konnten 2016 in der Summe leicht zurückgeführt werden. Auch der Ausgabenanstieg war moderat, sodass im dritten Jahr in Folge ein Finanzierungsüberschuss von 5,4 Mrd. EUR erzielt werden konnte. Trotzdem bestehen die seit Jahren konstatierten regionalen Disparitäten zwischen den Kommunen fort.

In der Summe planen die befragten Kommunen eine Steigerung ihrer Investitionen um etwa 15 %. So waren für 2016 rund 30,8 Mrd. EUR eingeplant, für 2017 sollen es sogar 31,7 Mrd. EUR sein. Sogar ein wachsender Teil von Kommunen, die den Haushaltsausgleich derzeit nicht schafft bzw. sogar einem Haushaltssicherungskonzept unterliegt, gibt an, die eigenen Investitionsausgaben 2016 und 2017 zu steigern. Die tatsächlichen Investitionsausgaben lagen in der Vergangenheit jedoch stets unter den Planungen.

Der vergleichsweise moderate Anstieg der Investitionsausgaben – in Relation zum ermittelten Investitionsrückstand und den verfügbaren Finanzmitteln –

verweist darauf, dass das Maß der öffentlichen Investitionstätigkeit auch von der Verfügbarkeit kommunaler Planungskapazitäten sowie vom Auslastungsgrad des privaten Baugewerbes abhängt. Zeitlich befristete Investitionsförderprogramme von Bund und Ländern schaffen deshalb vor allem für finanz- und strukturschwache Kommunen keine hinreichende Planungssicherheit. Der nachhaltige Abbau des kommunalen Investitionsrückstandes setzt eine dauerhaft auskömmliche Finanzausstattung und entsprechende zeitliche Planungshorizonte voraus.

Zur Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit greifen die Landkreise, Städte und Gemeinden in erster Linie auf allgemeine Deckungsmittel sowie Kommunalkredite zurück. 2016 wurden rund 65 % aller Investitionen mit diesen beiden Instrumenten finanziert. Dabei geht rund ein Drittel der befragten Kommunen davon aus, dass der Kommunalkredit in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird – wie auch die von den Kommunen zu beantragenden Fördermittel. Obwohl beispielsweise die größeren Städte immerhin zu 21 % Kommunalkredite zur Investitionsfinanzierung benutzen, können die Kommunen das derzeit niedrige Zinsniveau offenbar nicht systematisch für zusätzliche Investitionen nutzen.

Die Finanzierungsbedingungen sind für die meisten Kommunen nach wie vor gut. Immerhin 60 % der Landkreise, Städte und Gemeinden geben an, dass sich die Anzahl der erhaltenen Kreditangebote in den letzten fünf Jahren nicht verändert hat. Ein Drittel hingegen registriert, dass die Anzahl der Offerten der Kreditgeber "gesunken" bzw. sogar "stark gesunken" ist. Dies gilt in besonderer Weise für Großstädte mit ihren großen Investitions- und Kreditvolumen. Mit wachsender Kredithöhe steigt auch der Anteil der Kommunen, die deutlich mehr Anfragen an verschiedene Kreditgeber richten.

Das diesjährige Sonderthema zum kommunalen Finanzierungsmanagement verdeutlicht, dass die Kommunen in der Schulden-, Kredit- und Zinssteuerung auf unterschiedlichen Wegen auf Veränderungen am Kreditmarkt reagieren. Insbesondere der Optimierung von Laufzeiten und Zinsbindung wird von der Mehrheit der befragten Kämmerer eine hohe Bedeutung beigemessen. Hingegen wird bei der langfristigen Liquiditäts- und Finanzplanung noch Verbesserungsbedarf gesehen.

1. Zum KfW-Kommunalpanel 2017

Seit 2010 führt das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag der KfW Bankengruppe das KfW-Kommunalpanel in Form einer jährlichen Befragung der Kämmergeien von Landkreisen, Städten und Gemeinden durch.¹ Um den Panelcharakter der Befragung zu gewährleisten, wird ein Großteil der Fragen von Jahr zu Jahr übernommen. Der Fragebogen wird dabei im Vorfeld mit den kommunalen Spitzenverbänden, Vertretern von Kommunen und dem wissenschaftlichen Beirat des KfW-Kommunalpanels abgestimmt. Ziel der Studie ist es, in periodischen Abständen die Finanz- und Haushaltslage, die Investitionstätigkeit sowie die Finanzierungsbedingungen der Landkreise, Städte und Gemeinden abzubilden. Die Ergebnisse beruhen im Kern auf Selbstwahrnehmungen der kommunalen Finanzentscheider. Der Erhebung liegt eine Methodik zur Ermittlung kommunaler Investitionsbedarfe zu Grunde, die 2008 in einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik entwickelt wurde.²

Das KfW-Kommunalpanel 2017 kontrastiert seine Umfrageergebnisse mit öffentlich zugänglichen Datenbeständen, insbesondere der amtlichen Finanzstatistik. Ausgangspunkt bildet eine kurze Analyse zur Haushaltslage der Kommunen im Jahr 2016 einschließlich der investitionspolitischen Rahmenbedingungen. Denn die Finanzierungssituation der Landkreise, Städte und Gemeinden stellt sich nach wie vor sehr heterogen dar. Auf absehbare Zeit dürften die im KfW-Kommunalpanel früherer Jahre immer wieder beschriebenen Disparitäten im interregionalen Vergleich fortbestehen. Gerade die Haushalte der Kommunen stehen vor einer Reihe von Herausforderungen, die sich bei einer Verschlechterung der gegenwärtig positiven gesamtstaatlichen Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung rasch wieder verschärfen können.

In einer beispiellosen administrativen Kraftanstrengung haben die Kommunen die mit der Flüchtlingszuwanderung 2015/2016 einhergehenden Aufgaben in Angriff genommen, wobei die eigentliche Integration vielfach noch ansteht. Die haushaltspolitischen Folgen dieses Prozesses lassen sich nach wie vor nicht vollständig

quantifizieren. Neben einem Ausgabenanstieg für Sozialleistungen und dem laufenden Sachaufwand sind auch die Aufwendungen für Investitionen – gerade in den Bereichen Wohnungsbau sowie Schul- und Kitausbau – gestiegen.³ Viele dieser Maßnahmen sind jedoch nicht allein dem Zuzug von Geflüchteten geschuldet. In vielen städtischen Ballungsräumen verstärkt die Zuwanderung von Migranten ein Bevölkerungswachstum, das schon seit längerer Zeit zu beobachten ist und entsprechende Verdichtungseffekte nach sich zieht. Der Bund und einige Länder haben zwar diverse Entlastungs- und Investitionsprogramme zu Gunsten der Kommunen aufgelegt. Allerdings gibt es mit Blick auf die Flüchtlingszuwanderung nach wie vor ungeklärte Finanzierungsfragen.⁴ Dazu zählen die langfristigen Integrationskosten genauso wie der Umgang mit den nur temporär Geduldeten.

Im Mittelpunkt der Analyse im KfW-Kommunalpanel 2017 steht wie gewohnt eine Darstellung zu den Investitionsrückständen und geplanten Investitionen der Kommunen. Diese wurden qua Befragung ermittelt und mit statistischen Schätzverfahren für die Bundesrepublik Deutschland hochgerechnet. Neben Fragen der laufenden Unterhaltung sowie der Investitionsfinanzierung wurde zusätzlich das Finanzierungsmanagement, d. h. der Umgang der Kommunen mit Schulden, Krediten und Zinsen als Schwerpunktthema beleuchtet. Angesichts der Niedrigzinsphase lag es nahe zu prüfen, welche Auswirkungen dies auf das Finanzierungsumfeld der Kommunen hat und wie die Kommunen darauf reagieren. Denn das derzeit günstige Zinsumfeld erleichtert nicht nur notwendige Konsolidierungsmaßnahmen, sondern wirft auch die Frage auf, ob etwaige Zinersparnisse und attraktive Kreditkonditionen womöglich eine neue investive Dynamik entfalten können. Auch sind aufseiten der Gläubiger immer wieder Veränderungen auf dem Kreditmarkt zu beobachten, die Einfluss auf die Finanzierungsbedingungen der Kommunen haben können. Hier stand die Frage im Vordergrund, mit welchen Instrumenten und Maßnahmen des Finanzierungsmanagements Kommunen auf diese Entwicklungen reagieren können.

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

² Reidenbach, M. 2008.

³ Statistisches Bundesamt 2017; BMF 2017a, S. 6ff.

⁴ Deutscher Städtetag 2016, S. 8ff.; Deutscher Landkreistag 2016, S. 414ff.

2. Finanzielle Gesamtlage – fortbestehende Disparitäten trotz positivem Umfeld

In der Gesamtbetrachtung der Finanz- und Haushaltslage der Kommunen setzte sich 2016 der positive Trend des Vorjahres fort. Die kommunale Ebene erzielte einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 5,4 Mrd. EUR. Dieser fällt deutlich höher aus als 2015 (3,2 Mrd. EUR).⁵ Nach Prognosen der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände werden die Landkreise, Städte und Gemeinden auch 2017 nochmals im Plus abschließen und erst in den Jahren 2018 und 2019 wieder defizitär, sofern sich das bisherige Ausgabenwachstum fortsetzt und die angekündigten finanziellen Entlastungen nicht bei den Kommunen ankommen sollten.⁶

Ein Grund für den kommunalen Überschuss im Jahr 2016 war der abermalige Anstieg der gesamtstaatlichen Einnahmen aufgrund der positiven Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung. So stiegen die Steuereinnahmen in den kommunalen Kernhaushalten aller Flächenländer zusammengenommen um 5,8 %. Dies war allerdings niedriger als im Vorjahr, als ein Anstieg von 6,8 % verzeichnet wurde.⁷ Auch höhere Zuweisungen, Kostenerstattungen und Zinsersparnisse entlasteten die kommunalen Haushalte.

Steigende Investitionsausgaben infolge des allgemeinen Ausgabenzuwachses

Der Ausgabenzuwachs der Landkreise, Städte und Gemeinden betrug 2016 insgesamt 6,5 % und lag damit höher als im Jahr 2015 (5 %). Haupttreiber waren der laufende Sachaufwand und die sozialen Leistungen aufgrund der Mehrbelastungen durch die Unterbringung und Versorgung der Geflüchteten (7,2 % bzw. 9,8 %). Die höchsten Zuwächse in beiden Ausgabebereichen verzeichneten dabei Bundesländer, denen qua Königsteiner Schlüssel prozentual auch die größten Aufnahmekontingente von Flüchtlingen zugewiesen sind.

Mit steigenden Sozialausgaben (die häufig auch mit hohen Personalausgaben korrespondieren) fällt der Anteil der durchschnittlichen Investitionsausgaben pro Einwohner geringer aus. Das KfW-Kommunalpanel zeigt, dass dies sowohl für das Jahr 2016 als auch für

die Planungen für 2017 gilt. Für die Unterhaltung und Instandsetzung lässt sich dieser Zusammenhang jedoch nicht beobachten. Unabhängig davon weist die Kassenstatistik 2016 auch für die kumulierten Investitionsausgaben der Kommunen einen Zuwachs von 7,7 % auf – ein Wert, der sich mit dem für 2016 ermittelten Rückgang des Investitionsrückstandes durchaus deckt.⁸

In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zeigt sich allerdings, dass die Nettoanlageinvestitionen der Kommunen auch im Jahr 2016 – trotz des Zuwachses gegenüber 2015 – nach wie vor ein negatives Vorzeichen aufweisen.⁹ Die Summe aller Abschreibungen ist damit (seit 2002) nach wie vor höher als die Bruttoanlageinvestitionen, sodass der kommunale Kapitalstock kontinuierlich aufgezehrt wird. Bei Bund und Ländern fielen die Nettoanlageinvestitionen seit 2008 hingegen stets höher als die Abschreibungen aus.

Finanzkraftunterschiede auf der Einnahmenseite

Das mittlere Haushaltsvolumen der im KfW-Kommunalpanel befragten Kommunen lag 2016 bei 2.289 EUR pro Kopf. Gegenüber dem Vorjahr war dies eine leichte Steigerung um 5,6 % – ein Wert, der sich auch in den Ergebnissen der Kassenstatistik spiegelt. So lag der Anstieg der bereinigten Einnahmen der Kommunen im Jahr 2016 bei 7,1 %. Auch die Steuereinnahmen (5,8 %), Schlüsselzuweisungen (7,9 %) und Gebühren (5,5 %) sind gestiegen. Nach wie vor liegen die bereinigten Einnahmen der Kommunen in den ostdeutschen Ländern im Durchschnitt mehr als ein Drittel unter den entsprechenden Ansätzen der westdeutschen Landkreise, Städte und Gemeinden. Laut Kassenstatistik für 2016 lagen – trotz Zuwächsen – allerdings auch die Kommunen im Saarland (2.229 EUR) und in Rheinland-Pfalz (2.627 EUR) nach wie vor deutlich unter dem Durchschnitt der bereinigten Einnahmen aller Flächenländer von 2.869 EUR. Diese Unterschiede lassen sich zu einem erheblichen Teil auf divergierende Kommunalisierungsgrade und Finanzausgleichssysteme zurückführen.¹⁰ Diese haben auch Auswirkungen auf die Investitionsspielräume bzw. -politiken der Kommunen.

⁵ Statistisches Bundesamt 2017e.

⁶ Deutscher Städtetag 2016, S. 6.

⁷ Statistisches Bundesamt 2017.

⁸ Statistisches Bundesamt 2017; BMF 2017b, S. 19f.

⁹ Statistisches Bundesamt 2017c, S. 84.

¹⁰ Burth, A. 2016; Bertelsmann Stiftung 2015, S. 21.

Wahrgenommene Gesamtfinanzsituation

Der Finanzstatistik können die Einschätzungen der im KfW-Kommunalpanel befragten Kommunen gegenübergestellt werden. In allen Gemeindegrößenklassen gibt jeweils rund ein Drittel der befragten Kommunen an, dass die Entwicklung ihrer Finanzsituation in den letzten zehn Jahren "tendenziell eher positiv" gewesen sei. Unter den kleineren (bis 4.999 Einwohner) und mittleren Städten (5.000 bis 19.999 Einwohner) gibt jeweils ein weiteres Drittel an, dass die Finanz- und Haushaltslage "weit gehend konstant" geblieben sei bzw. sich "tendenziell eher negativ" entwickelt habe. Eher negativ äußern sich deutlich häufiger Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 49.999 (51 %) sowie ab 50.000 (41 %) Einwohnern. Dabei überwiegt diese Negativeinschätzung bei ostdeutschen Kommunen (55 %) und – aus naheliegenden Gründen – den finanzschwachen Städten und Gemeinden (41 %, ohne Landkreise) in Gesamtdeutschland.

Es zeigt sich ein Zusammenhang zwischen der wahrgenommenen Finanzsituation und dem jeweiligen Investitionsstau vor Ort: Wurde die Haushaltslage der letzten zehn Jahre durchgängig oder tendenziell eher negativ eingeschätzt, ist der Gesamtinvestitionsrückstand pro Kopf über fünfmal so groß, wie bei weniger pessimistischen Kommunen. Hier scheinen sich auch die Annahmen zu den negativen Langzeitfolgen von (extremer) Finanzschwäche und gekürzten Investitionen bei den Kommunen zu bestätigen.¹¹

Hinsichtlich der Einschätzungen zur aktuellen Finanzsituation ergibt sich ein ähnliches Bild. Etwa ein Viertel der befragten Kommunen gibt jeweils "gut", "befriedigend", "ausreichend" bzw. "mangelhaft" an. Allerdings liegt der Anteil der ostdeutschen Kommunen, die die eigene Situation als "mangelhaft" einschätzen, bei immerhin 44 % (gegenüber 24 % der westdeutschen Kommunen). Für 2017 erwarten vor allem die befragten Landkreise eine "eher vorteilhafte" (36 %) bzw. gleich bleibende Entwicklung (33 %), während die Städte und Gemeinden von einer gleich bleibenden (40 %) bzw. "eher nachteiligen" Entwicklung (35 %) ausgehen. Auch hier fällt auf, dass die ostdeutschen Kommunen eher pessimistische Erwartungen für das Haushaltsjahr 2017 hegen. Neben Spezifika der Stichprobe des KfW-Kommunalpanels dürften solche Einschätzungen auch einer real absehbaren Entwicklung geschuldet sein: 2019 werden die ostdeutschen Länder

einschließlich ihrer Kommunen letztmalig Zuweisungen aus dem Solidarpaket II erhalten.¹²

2.1 Haushaltsausgleich und Investitionen

Einschätzung zur Erreichung des Haushaltsausgleichs durch zusätzliche Integrationskosten getrübt

Auch Kommunen ohne Haushaltsausgleich investieren etwas mehr als in früheren Jahren.

Hohe Zinsbelastungen gefährden den Haushaltsausgleich.

Nach wie vor unterliegt jede vierte Kommune einem Haushaltssicherungskonzept.

Mit 45 % gaben erkennbar mehr Kommunen als in den Vorjahren an, den Haushaltsausgleich für 2016 voraussichtlich nicht zu erreichen, trotz allgemein positiver Rahmenbedingungen. Da die Befragung im Spätsommer 2016 durchgeführt wurde, mag dieser etwas düstere Ausblick den haushalterischen Nachwehen des Flüchtlingszustroms geschuldet sein. Der Anteil derjenigen Landkreise, Städte und Gemeinden, die den Haushaltsausgleich 2015 tatsächlich nicht erreicht hat, lag – wie auch schon in den Vorjahren – bei rund einem Drittel (34 %).

Auch die Angaben der befragten Kommunen zum Haushaltssicherungskonzept zeigen, dass die Haushaltslage der Kommunen eigentlich nicht schlechter als in den Vorjahren ausfallen sollte. Im Vorjahresvergleich sind kaum Veränderungen zu verzeichnen: Sowohl für 2015 als auch 2016 gab erneut etwa ein Viertel (24 %) an, Haushaltspolitik nur unter Auflagen machen zu können. Unterschiede zwischen west- und ostdeutschen Kommunen sind dabei marginal.

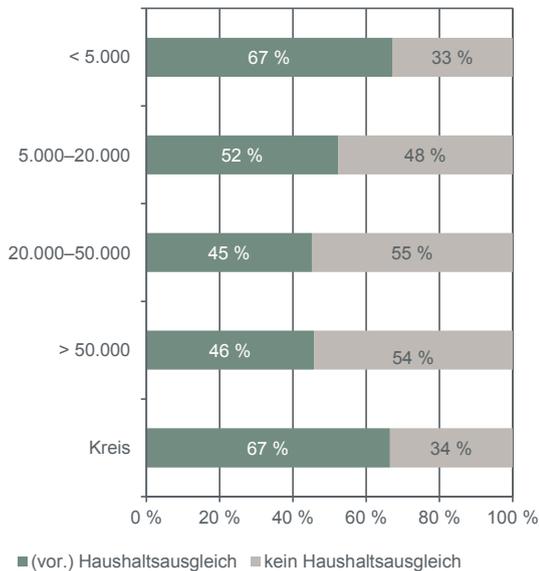
Die Mehrzahl der Kommunen, die den Haushaltsausgleich nicht erreichen, liegt dabei – wie schon in den Vorjahren – im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Insbesondere unter den Städten und Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern sowie mit einer Bevölkerung zwischen 5.000 und 19.999 Einwohnern ist der Anteil derjenigen Kommunen erkennbar gewachsen, die den Haushaltsaus-

¹¹ Junkernheinrich, M. 2010, S. 296f.; Landsberg, G. 2010, S. 283ff.

¹² Um der fortbestehenden Finanzschwäche der Kommunen insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern zu begegnen, soll nun im Zuge der Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs mit den so genannten "Gemeindesteuerkraftzuweisungen" ein gänzlich neues Instrument geschaffen werden. Dies ist in besonderer Weise auf diese Problematik zugeschnitten – auch wenn die Zuweisungen nicht direkt an die Kommunen, sondern an die Länder fließen und kommunale Finanzbedarfe bei der Berechnung nicht berücksichtigt werden. Vgl. hierzu BR-Drucksache 769/2016.

gleich 2016 gegenüber dem Vorjahr nicht schaffen werden. Ähnliches gilt auch für die Landkreise.

Grafik 1: Anteil der Kommunen mit Haushaltsausgleich



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016.

Die Ergebnisse legen dabei einen Zusammenhang zwischen der Erreichung des Haushaltsausgleiches und der Verschuldung nahe, die sich in einer hohen Zinsbelastung ausdrückt. Unter den Kommunen, die "hohe" oder "sehr hohe" Zinsausgaben pro Kopf zu schultern haben, schaffen es 36 bzw. 44 % nicht, Einnahmen und Ausgaben haushalterisch auszugleichen. Rund 62 bzw. 66 % der Kommunen dieser Gruppe arbeiten sogar mit einem Haushaltssicherungskonzept. Unter den Kommunen, die "sehr niedrige" oder "niedrige" Zinsausgaben aufweisen, sind interessanterweise jedoch noch immer 20 bzw. 27 %, die den Haushaltsausgleich ebenfalls nicht schaffen.

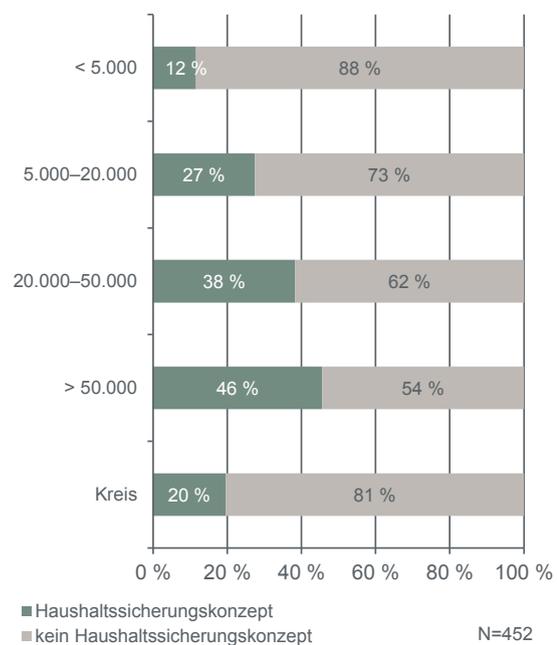
Zusammenhang zwischen Haushaltsausgleich und Investitionen

Zwischen dem Erreichen des Haushaltsausgleichs und den getätigten Pro-Kopf-Investitionen lässt sich ein starker Zusammenhang beobachten. Kommunen ohne Haushaltsausgleich investieren rund ein Viertel weniger. Dieser Wert fällt aber gegenüber dem Vorjahr etwas geringer aus und könnte sich 2017 nochmals auf rd. 20 % verringern. Die regionalen Disparitäten werden also bestehen bleiben, obwohl sich immerhin die investiven Unterschiede zwischen finanzschwachen und -starken Kommunen ein wenig abmildern.

Finanzierung der laufende Unterhaltung schwierig

Ähnliches gilt auch für die Instandhaltung bestehender Infrastruktur: Wurde der Haushaltsausgleich 2015 und 2016 nicht erreicht, konnte im Schnitt auch weniger für die laufende Unterhaltung verausgabt werden. Dies wird bei einer Betrachtung der Kommunen mit Haushaltssicherung noch deutlicher: Städte und Gemeinden, die in den Jahren 2015 und 2016 entsprechenden Restriktionen unterlagen, konnten mehr als ein Drittel (38 %) weniger pro Kopf in ihre bestehende Infrastruktur investieren, als dies den restlichen Kommunen möglich war. Langfristig ist dieser Zustand kontraproduktiv, denn eine unterlassene Instandhaltung geht in der Regel mit höheren Folgekosten einher.

Grafik 2: Anteil der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016.

Die divergierenden investitionspolitischen Gestaltungsspielräume zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Kommunen bleiben trotz erster Signale der Entspannung weiterhin signifikant. Ein substanzieller Abbau bestehender regionaler Disparitäten bleibt deshalb eine zentrale Herausforderung der Wirtschafts- und Finanzpolitik.

2.2 Abgebremste Neuverschuldung

Kommunale Verschuldungsentwicklung nach wie vor sehr unterschiedlich

Trotz eines leichten Abbaus des kumulierten Schuldenstandes steigt die Verschuldung in den Kommunen von vier Bundesländern.

Die Zinsausgaben der Kommunen sinken 2016 spürbar. Nur in den Kommunen in NRW stiegen die Zinsausgaben.

Die Zinsausgaben in den ostdeutschen Kommunen sind im Pro-Kopf-Vergleich dreimal niedriger als in den westdeutschen Landkreisen, Städten und Gemeinden.

Die kumulierte Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte – also Kreditmarktschulden plus Kassenkredite – ist von 2015 bis 2016 um 1,5 % von 129,5 auf 127,5 Mrd. EUR gesunken.¹³ Der stete Verschuldungstrend der vergangenen Jahre konnte damit abgebremst werden. Dies zeigt sich auch im Ländervergleich. Zu den Kommunen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung bei den Kreditmarktschulden zählten jedoch erneut die Kommunen in Hessen (1.723 EUR), Rheinland-Pfalz (1.452 EUR), Saarland (1.376 EUR) und Nordrhein-Westfalen (1.284 EUR). Zu einem leichten Anstieg gegenüber dem Vorjahr kam es allerdings nur noch in den Städten, Gemeinden und Landkreisen der drei letztgenannten Bundesländer sowie in Niedersachsen und Baden-Württemberg. In allen anderen Flächenländern konnten die Kommunen ihren Schuldenstand in der Summe reduzieren.¹⁴

Vor allem die ostdeutschen Kommunen fallen in der kumulierten Betrachtung durch einen Abbau ihrer Verbindlichkeiten auf. An der Spitze lagen die Kommunen in Sachsen (-19,2 %), gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern (-6,9 %) und Sachsen-Anhalt (-3,2 %).¹⁵ In den westdeutschen Flächenländern waren es vor allem die Städte, Gemeinden und Landkreise in Baden-Württemberg (-4,9 %) Hessen (-3,6 %) und Bayern (-2,7 %), bei denen sich der Schuldenstand reduzierte. Dieser in der Summe beachtliche Schuldenabbau (2,3 Mrd. EUR) – vor allem infolge der positiven Einnahmentwicklung – ist mit Blick auf die ab 2020 einzuhaltenden Schuldenbremsen der Länder erfreulich.

¹³ Statistisches Bundesamt 2017f, S. 57.

¹⁴ In der Stichprobe des KfW-Kommunalpanels 2017 lag der mittlere Pro-Kopf-Bestand an Investitionskrediten bei 832 EUR und bei 201 EUR bei den Kassenkrediten.

¹⁵ Statistisches Bundesamt 2017g. Bei Sachsen wurde jedoch ein Extrahaushalt herausgerechnet. Bereinigt läge der Schuldentrückgang bei -6,7 %.

Es kann vermutet werden, dass auch die Kommunen einen Teil zur Konsolidierung beitragen müssen, sei es durch sinkende Zuweisungen vom Land oder zusätzlich übertragene Aufgaben.¹⁶ Hingegen stiegen die Verbindlichkeiten der Kommunen in Schleswig-Holstein (2,3 %) weiter an, in den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz allerdings nur geringfügig.

Auch Kommunen profitieren von Niedrigzinsen

Ein Gutteil dieser Entwicklung muss neben der positiven Konjunktur wohl vor allem dem günstigen Zinsumfeld zugeschrieben werden. Absolut betrachtet sind die kumulierten Zinsausgaben der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2016 um rd. 10 % auf 3 Mrd. EUR gesunken.¹⁷ Am höchsten fiel der Rückgang in den bayerischen Kommunen (-21,9 %) aus, gefolgt von Brandenburg (-19,1 %), Thüringen (-18,8 %) und Sachsen-Anhalt (-16,8 %). Einen Anstieg der Zinsausgaben mussten allein die Kommunen in Nordrhein-Westfalen hinnehmen (+1,1 %).

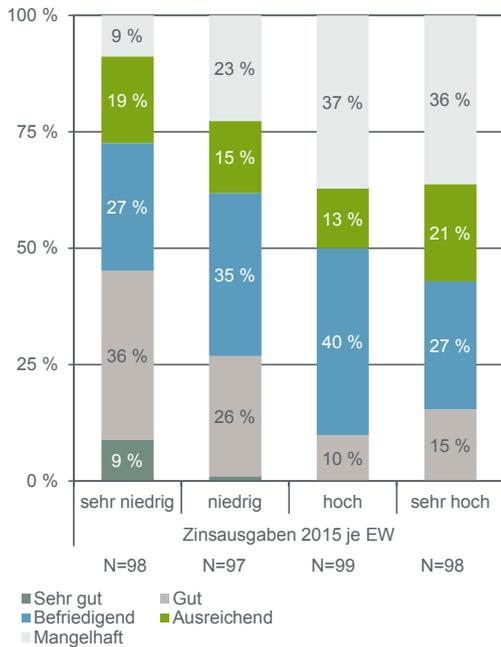
Insgesamt zeigt sich, dass die Kommunen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung weiterhin durch hohe Zinsausgaben belastet werden, wobei die Zinslastquote (der prozentuale Anteil der Zinsausgaben an der Gesamtverschuldung) zwischen den Kommunen beachtlich streut. Die Stichprobe der befragten Landkreise, Städte und Gemeinden im KfW-Kommunalpanel 2017 spiegelt diesen Sachverhalt wider: Während bei 75 % der befragten Kommunen die Zinslastquote zwischen 0 und 1,5 % lag, erreichte der Wert beim verbleibenden Viertel – mit einer hohen Variationsbreite – in der Spitze bis an die 5 %. Offensichtlich wird die Zinslast einer Kommune von vielen, individuellen Gründen bestimmt. Es ist daher ungewiss, inwieweit die Kommunen gleichermaßen von der Niedrigzinsphase profitieren können. Dabei prägt die Zinsbelastung die subjektive Beurteilung der eigenen kommunalen Finanzsituation. Waren die Zinsausgaben pro Kopf im Jahr 2015 sehr niedrig, schätzten insgesamt 45 % der befragten Kommunen ihre Finanzsituation als "sehr gut" oder "gut" ein. Umgekehrt gaben 37 bzw. 36 % der Landkreise, Städte und Gemeinden mit "hohen" oder "sehr hohen" Zinsausgaben an, dass sie über eine "mangelhafte" Finanzausstattung verfügen.¹⁸

¹⁶ Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt haben bisher noch keine Schuldenbremsen in ihren jeweiligen Landesverfassungen verankert. Entsprechende Diskussions- bzw. Gesetzgebungsprozesse sind inzwischen jedoch angestoßen worden.

¹⁷ Statistisches Bundesamt 2017d.

¹⁸ Da die Befragung des KfW-Kommunalpanels im Spätsommer 2016 durchgeführt wurde, bezogen sich die Fragen – hier beispielsweise zu den Zinslast-

Grafik 3: Zusammenhang zwischen subjektiver Beurteilung der Finanzsituation und Zinsausgaben pro Kopf 2015



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016.

Gesamtschau versus Einzelbetrachtung

Trotz dieser positiven Gesamtentwicklung ergibt die individuelle Betrachtung der Kommunen ein deutlich heterogeneres Bild. Auch im KfW-Kommunalpanel 2017 zeigt sich, dass große Städte mit 50.000 und mehr Einwohnern im Durchschnitt eine mehr als doppelt so hohe Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen als Städte der nächst kleineren Größenklasse (20.000 bis 49.999 Einwohner). Zwischen kleinster und größter Einwohnerklasse beträgt der Unterschied sogar das 10-fache. Zwischen west- und ostdeutschen Kommunen zeigen sich – zumindest in der Durchschnittsbetrachtung – hingegen nur geringe Unterschiede im Verschuldungsgrad (vor allem, wenn man die Kommunen in den vier am höchsten verschuldeten westdeutschen Bundesländern außen vorlässt).¹⁹

Mit den Schulden gehen auch Zinslasten einher. Die höchsten Zinsausgaben pro Einwohner fallen bei den Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 49.999 bzw. ab 50.000 Einwohnern an. Bei einem Ost-West-Vergleich zur durchschnittlichen Zinsbelastung je Einwohner zeigt sich, dass die befragten westdeutschen Kommunen siebenmal höhere Zinsausgaben

aufweisen, als die ostdeutschen – ein Wert, der sich mit der Kassenstatistik deckt und nicht zuletzt wohl Ausdruck der Altschuldenproblematik der vom Strukturwandel betroffenen Kommunen ist.

Schulden können jedoch nicht per se als Schwächeindikator verstanden werden: Eine investive Verschuldung ist auch ein Merkmal finanzstarker Städte.²⁰ Ihr Schuldenstand ist rund ein Drittel höher als der von finanzschwachen Kommunen. Hingegen ist ein hoher und persistenter Bestand an Liquiditäts- bzw. Kassenkrediten eher negativ zu sehen, zumal diese kurzlaufenden Darlehen ein potenzielles Zinsänderungsrisiko beinhalten.²¹

2.3 Kommunale Kassenkredite: Verfestigung auf hohem Niveau

Der Kassenkreditbestand sinkt geringfügig

Die höchsten Kassenkredite haben nach wie vor Kommunen im Saarland und in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen.

Kommunen mit hohen Kassenkrediten gelingt oft selbst die laufende Unterhaltung bestehender Infrastrukturen nur unzureichend.

Kassenkredite verweisen auf fehlende Eigenmittel.

Die hohe Bedeutung der "Kassen-" bzw. "Liquiditätssicherungskredite" ist und bleibt ein Spezifikum der kommunalen Finanz- und Haushaltspolitik. 2016 wurden über 60 % aller Verbindlichkeiten dieser spezifischen Kreditart, die im gesamten staatlichen Sektor bestehen, von den Kommunen aufgenommen. 2016 waren dies in den kommunalen Kernhaushalten immerhin 46,8 Mrd. EUR – gegenüber 50,9 Mrd. EUR zum Stichtag 31. Dezember 2015.²² Der rasante Anstieg der Kassenkredite, der prägend für die Dekade zwischen 2005 und 2015 war, konnte offenbar abgebremst werden. Denn im vierten Jahr in Folge ist ein deutlich verhalteneres Wachstum bzw. sogar ein Rückgang festzustellen. Stattdessen könnte nun eine Phase der Verfestigung auf hohem Niveau folgen – ein Umstand, der kaum auf eine Erholung der betroffenen Kommunalhaushalte hindeutet. Kassenkredite sind nicht nur ein Hinweis auf Finanzierungsdefizite, die nicht aus Eigenmitteln bestritten werden können, son-

²⁰ Die Finanzkraft wird hierbei anhand der Steuereinnahmen je Einwohner gemessen. Die Einteilung erfolgt in "schwach", "mittel" und "stark" jeweils um ein Fünftel ausgehend vom Mittelwert.

²¹ Brand, S. 2016.

²² Statistisches Bundesamt 2017f, S. 57.

ten – auf das zu diesem Zeitpunkt bereits vollständig abgeschlossene Haushaltsjahr 2015 und nicht auf das noch laufende Haushaltsjahr 2016.

¹⁹ Bertelsmann Stiftung 2015, S. 104.

den beinhalten aufgrund ihrer im Allgemeinen kurzen Laufzeiten für die betroffenen Kommunen auch ein erhebliches Zinsänderungsrisiko.

Der hohe Bestand an Kassenkrediten konzentriert sich 2016 im Pro-Kopf-Vergleich weiterhin auf die Kommunen in den Ländern: Saarland (2.123 EUR), Nordrhein-Westfalen (1.479 EUR), Rheinland-Pfalz (1.453 EUR) und Hessen (972 EUR). Im Vorjahresvergleich hat nur das Saarland noch einmal einen durchschnittlichen Anstieg um 4 % zu verzeichnen gehabt. Außerhalb dieser Vierergruppe galt dies – wenngleich auch auf einem deutlich niedrigeren Niveau – auch für Brandenburg und Sachsen. Die Kommunen aller anderen Flächenländer konnten ihre Verbindlichkeiten im Durchschnitt hingegen abbauen. Auch im KfW-Kommunalpanel zeigt sich, dass Kassenkredite vor allem ein Problem westdeutscher Kommunen sind und in Relation zur wachsenden Einwohnergröße auftreten. Im Durchschnitt ist der Kassenkreditbestand in den Städten mit 50.000 und mehr Einwohnern zehnmal so hoch wie in Gemeinden bis 4.999 Einwohner.

Kassenkredite haben Implikationen für die Investitionstätigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden: Je höher der Pro-Kopf-Bestand an Kassenkrediten einer Kommune Ende 2015 ausfiel, umso weniger investierte sie 2016. Dies gilt in gleicher Weise für die geplanten Investitionen 2017. Selbst die Gewährleistung des laufenden Unterhalts bestehender Infrastruktur gelingt im Durchschnitt umso schlechter, je höher der Pro-Kopf-Bestand an Kassenkrediten einer Kommune ist.

Dabei offenbart die Befragung im Rahmen des KfW-Kommunalpanels 2017 auch Zusammenhänge zwischen der Höhe der kommunalen Kreditbestände und dem Einsatz spezifischer Finanzierungsinstrumente. Stehen einer Kommune z. B. keine bzw. nur geringe allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung, ist der Kassenkreditbestand mehr als doppelt so hoch. Dieses Ergebnis legt eine "Flucht in die Kassenkredite" aufgrund einer unzureichenden Eigenmittelausstattung nahe.

3. Investitionsrückstände und Investitionen – zaghafte Entspannung ohne Trendumkehr

Die Diskussion über den Substanzverlust kommunaler Infrastruktur begleitet durchgängig die Überlegungen zur Neujustierung der Gemeindefinanzen der vergangenen Jahre. Der defizitäre Bau- und Ausstattungszustand von Schulen, die Mängel an Straßen und Brücken und die nach wie vor bestehenden Kapazitätslücken bei der Kinderbetreuung werden regelmäßig medial problematisiert²³ und sind längst ein wiederkehrender Bestandteil im politischen Diskurs.²⁴

Mithilfe der Befragungsergebnisse konnte das KfW-Kommunalpanel 2016 am Beispiel der Kinderbetreuung aufzeigen, dass die vom Bund aufgelegten Investitionsprogramme insbesondere zum Ausbau der U3-Betreuung offenbar greifen. Der Anteil der Kommunen mit nennenswertem Investitionsrückstand in diesem Bereich hat sich von 2012 bis 2015 fast halbiert. Der Rückstand ging um gut ein Fünftel zurück.

Steigende Einnahmen und niedrige Zinssätze haben die Investitionsspielräume der Landkreise, Städte und Gemeinden in den vergangenen zwölf Monaten nochmals vergrößert. Darüber hinaus unterstützt auch der Bund die Kommunen weiterhin mit zusätzlichen Mitteln für Investitionen. Zudem wurden in vielen Bundesländern zusätzliche Förderprogramme aufgelegt. Erste positive Auswirkungen lassen sich bereits beobachten. Allerdings fallen diese angesichts der fortbestehenden fiskalischen Disparitäten und haushälterischen Herausforderungen sowie der divergierenden Investitionsrückstände zwischen den Kommunen sehr unterschiedlich aus.

3.1 Wahrgenommener Investitionsrückstand geht leicht zurück

Leichter Abbau des Investitionsrückstandes – neue Herausforderungen bereits erkennbar

Der wahrgenommene Investitionsrückstand geht leicht auf insgesamt 126 Mrd. EUR zurück.

Wohnen, ÖPNV, Energieversorgung und Gesundheitsinfrastruktur sind Bereiche, in denen Kommunen prozentual einen steigenden Rückstand wahrnehmen.

Die Straßen und Verkehrsinfrastruktur bleibt – unabhängig von allen Investitionsinitiativen – der Bereich mit dem größten Investitionsrückstand (34,4 Mrd. EUR). Fast gleichauf liegt der wahrgenommene Rückstand bei den Schulen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung (32,8 Mrd. EUR). Zusammen entfällt auf beide Bereiche mehr als die Hälfte des kommunalen Investitionsrückstands.

Günstige Rahmenbedingungen ermöglichen Abbau des Investitionsrückstandes auf 126 Mrd. EUR

Nachdem der Investitionsrückstand zuletzt auf hohem Niveau stagnierte (2016: 136 Mrd. EUR), zeigt die aktuelle Hochrechnung für alle Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland mit einer Gesamtsumme von 126 Mrd. EUR einen Rückgang im Jahr 2016. In einer Vielzahl von Kommunen konnte nach eigener Einschätzung der Investitionsrückstand erheblich abgebaut werden. Allerdings können nicht alle Landkreise, Städte und Gemeinden diese positive Entwicklung in gleicher Weise bestätigen.

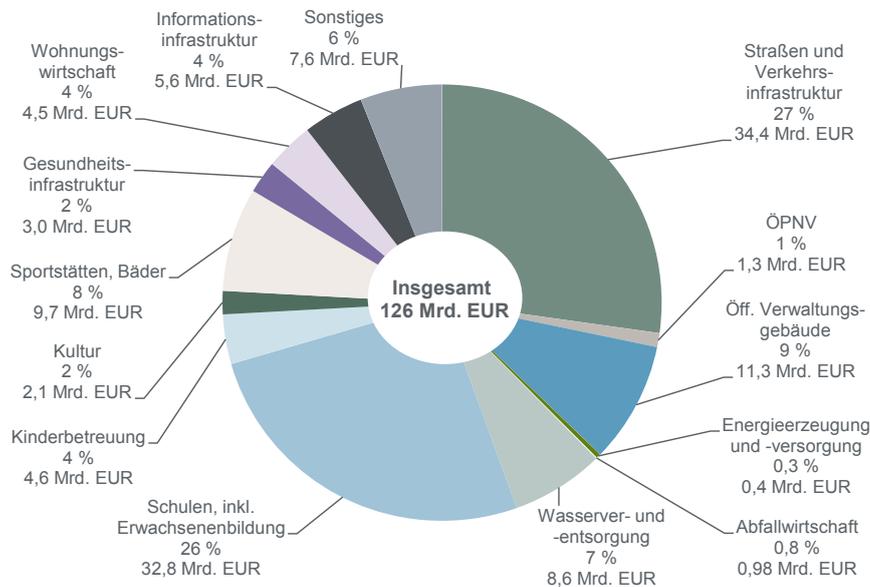
Zudem zeigt sich erneut, dass eine Verschlechterung der Gesamtfinanzausstattung über einen längeren Zeitraum erkennbar zulasten der kommunalen Infrastruktur geht, denn in solchen Kommunen fällt der Investitionsrückstand höher aus. Diese Entwicklung betrifft allerdings nicht ausschließlich Kommunen mit niedriger Finanzkraft. Bestimmte Defizite werden verstärkt auch in den Kommunen wahrgenommen, die aufgrund höherer Steuereinnahmen je Einwohner eigentlich eine solide Basis für Infrastrukturinvestitionen aufweisen müssten. Hiervon sind vor allem urbane Ballungsräume und wachsende Städte betroffen. Bevölkerungswachstum kann neue Investitionsrückstände mit sich bringen, wenn bestehende Infrastrukturen durch erhöhte Nachfrage erweitert werden müssen. Dies kann in besonderer Weise den Wohnungsbau, die Verkehrsinfrastruktur, aber auch Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen betreffen.

Rückstand bei kommunalen Kernaufgaben weiterhin hoch

Bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur sowie bei den Bildungseinrichtungen ist der Abbau des Rückstandes mit insgesamt mehr als 2 Mrd. EUR durchaus nennenswert – gemessen am bestehenden Investitionsstau in beiden Bereichen jedoch nur ein kleiner Fortschritt.

²³ Vgl. u. a. Krebs, T. und M. Scheffel 2016; Bertelsmann Stiftung 2017, früher auch Rietzler, K. 2014.

²⁴ Stellvertretend: Schultz, S. und P. Stotz 2016; Bernewasser, J. 2017; Bremische Bürgerschaft 2017.

Grafik 4: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen 2016

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016

Im Kulturbereich ist der wahrgenommene Rückstand ebenfalls um gut 2 Mrd. EUR gesunken und hat sich damit fast halbiert. Die Wasserver- und -entsorgung sowie die Abfallwirtschaft kommen zusammen auf einen Rückgang um fast 4 Mrd. EUR gegenüber dem Vorjahr. Gemein ist diesen Bereichen, dass sie nur einen vergleichsweise kleinen Anteil am gesamten Rückstand haben. Außerdem gibt es viele Kommunen, die gar nicht über entsprechende Infrastruktureinrichtungen verfügen oder diese an andere Träger ausgelagert haben. Aus diesem Grund ist nicht auszuschließen, dass die Befragungsergebnisse die Realität nur eingeschränkt wiedergeben. Außerdem bleibt offen, ob der Rückstand aufgrund von Investitionen gesunken ist oder sich Kommunen aus bestimmten Aufgaben zurückgezogen haben.

Urbanisierung, Klimawandel und demografischer Wandel führen zu neuen Investitionsbedarfen

Ein zunehmender Investitionsrückstand wird prozentual vor allem in den Bereichen wahrgenommen, die in früheren Befragungsjahren nicht so stark im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung standen. Dies betrifft insbesondere die Versorgung mit Wohnraum, den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), die Energieversorgung und die Gesundheitsinfrastruktur. Die zunehmenden Investitionsbedarfe in diesen "neuen" Schwerpunktbereichen sind wohl nicht nur durch die Flüchtlingszuwanderung induziert, sondern können auch Ausdruck der "Wachstumsschmerzen" sein, die durch eine zunehmende Urbanisierung begründet werden – und zwar nicht nur in den klassischen Metropol-

regionen, sondern auch in mittelgroßen Städten, die ebenfalls wachsen. Denn zusammengenommen ist der Rückstand in diesen Bereichen um mehr als 60 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen und beläuft sich damit heute bereits auf über 9 Mrd. EUR.

Dabei handelt es sich um viele Aufgabenbereiche, in denen die eigentlichen Herausforderungen erst noch vor den Kommunen liegen. Beispielsweise dürften die Anpassung an die demografische Entwicklung, die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude oder der Ausbau des ÖPNV zur Verkehrsreduzierung in den Innenstädten die zukünftigen Investitionsbedarfe der Kommunen in neue Höhen treiben.

3.2 "Gravierender Rückstand" als besonderes, weil beharrliches Problem

Ab einer bestimmten Höhe kann der Rückstand nur noch schwer abgebaut werden

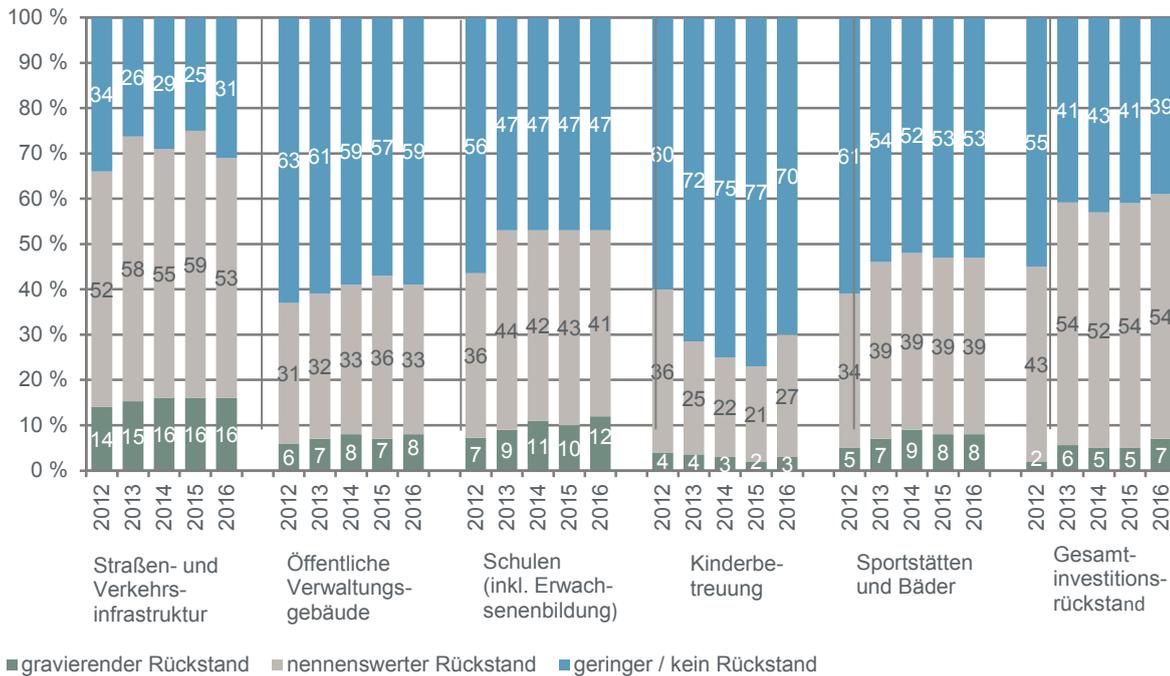
In mehreren Infrastrukturbereichen geht der Anteil der Kommunen mit einem "nennenswerten" Rückstand zurück.

Gravierende Rückstände werden dagegen nicht abgebaut oder nehmen sogar zu.

Die aktuellen Ergebnisse verdeutlichen, dass gerade in den – gemessen am Investitionsbedarf – größeren Bereichen weiterhin "gravierende" Rückstände bestehen. Abgebaut wurde der Rückstand offenbar vor allem in den Kommunen, die ihren Nachholbedarf zwar als

Grafik 5: Wahrgenommener Investitionsrückstand ausgewählter Bereiche 2012 bis 2016

Ungewichtet



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016

"nennenswert", aber eben noch nicht als "besonders gravierend" betrachten. Erkennbar wird dies bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur, bei den Verwaltungsgebäuden und den Bildungseinrichtungen.

Nach einem zuletzt deutlichen Rückgang des Investitionsrückstandes zeigt sich im Bereich Kinderbetreuung wieder ein gewisser Anstieg – nicht so sehr in Bezug auf die Höhe der erforderlichen Investitionen, sondern vor allem bei der qualitativen Bewertung des Rückstandes. Die Herausforderungen des Ausbaus der Kinderbetreuung werden für einige Kommunen zunehmend drängender. Gleichzeitig werden möglicherweise Grenzen der Investitionstätigkeit erreicht, die sich unabhängig von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel stellen und zu einem regelrechten Investitionsstau führen, der aufgrund begrenzter Planungs- und Umsetzungskapazitäten in den Kommunalverwaltungen nur langsam abgebaut werden kann.²⁵

3.3 Zusätzliche Investitionen in Planung

Gegenüber den Vorjahren wollen die Kommunen zukünftig erkennbar mehr investieren

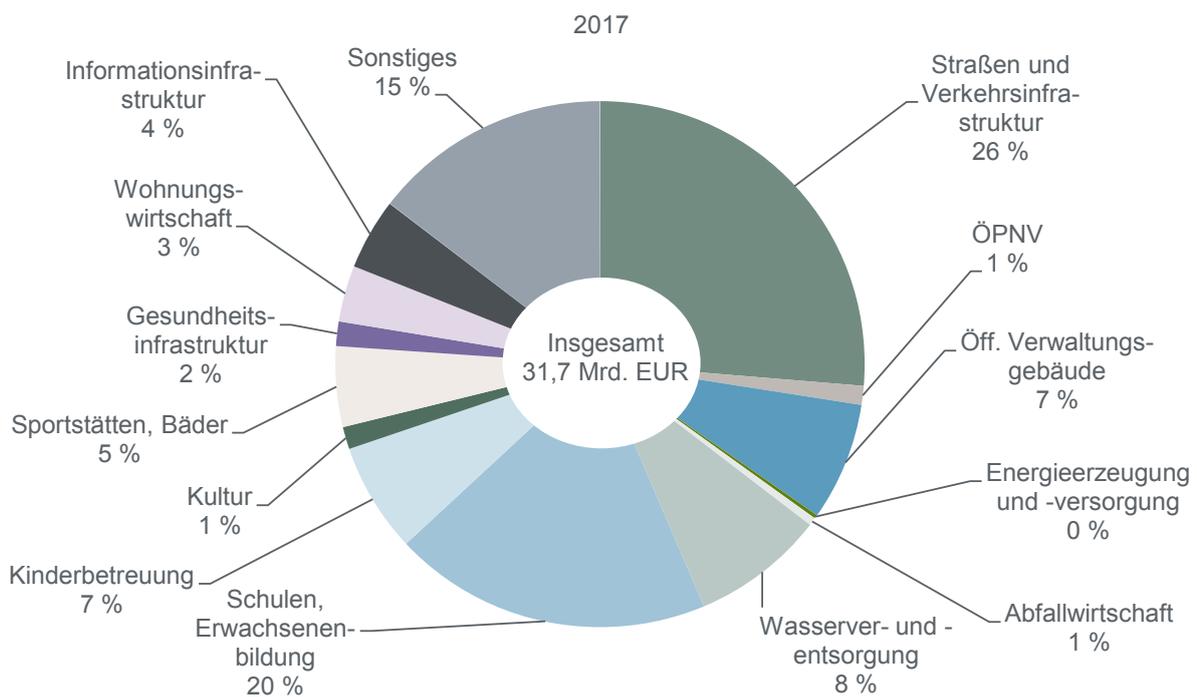
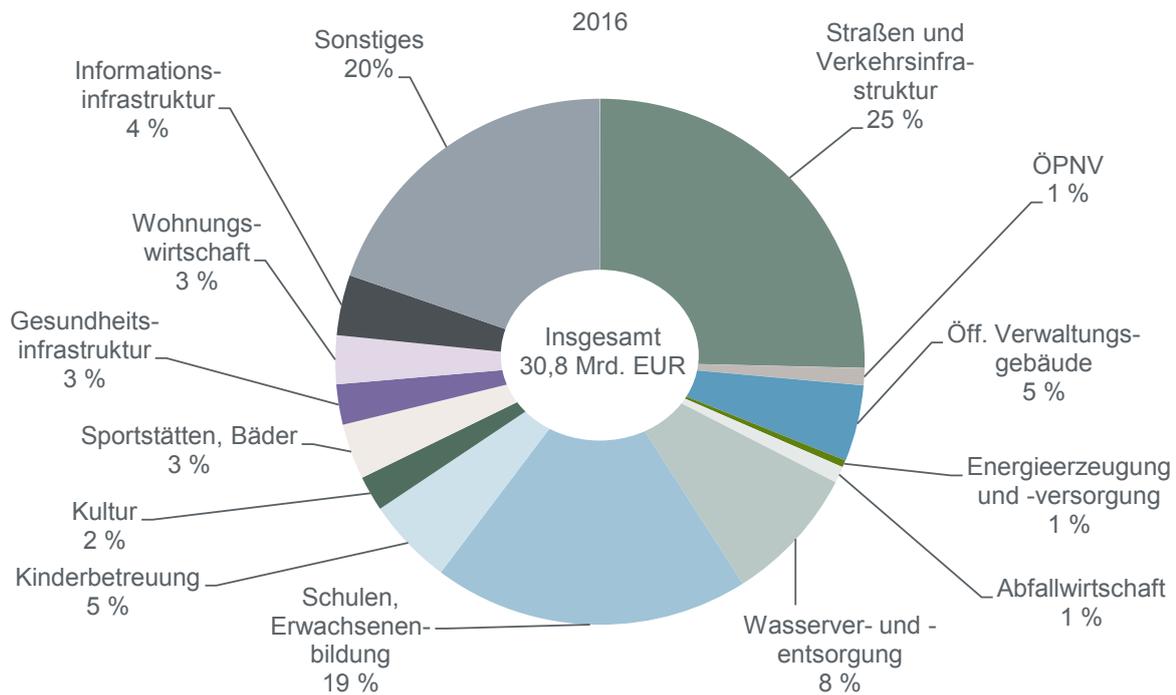
Für 2016 und 2017 planten die Kommunen Investitionen, die gut ein Fünftel höher als im Vorjahr ausfallen. Ein weiterer Abbau des Investitionsrückstandes ist insofern zu erwarten.

Im KfW-Kommunalpanel des Vorjahres hatten die Kommunen 2016 noch mit Investitionen von 26,7 Mrd. EUR gerechnet und laut Kassenstatistik 25,8 Mrd. EUR ausgegeben. Dem gegenüber sind die geplanten Investitionen der Kommunen in der aktuellen Befragung erkennbar gestiegen: Im Jahr 2016 sollten gemäß Hochrechnung insgesamt fast 31 Mrd. EUR investiert werden. Für 2017 ist ein weiterer Anstieg auf knapp 32 Mrd. EUR geplant.

Dabei zeigt sich einmal mehr, dass insbesondere die süddeutschen Kommunen im Pro-Kopf-Vergleich deutlich mehr investieren können. So wendeten bayerische, baden-württembergische, aber auch rheinland-pfälzische und saarländische Kommunen im Jahr 2016 durchschnittlich 485 EUR pro Kopf für Investitionen auf. In den norddeutschen Landkreisen, Städten und Gemeinden der Länder Schleswig-Holstein, Mecklenburg-

²⁵ Brand, S. und J. Steinbrecher 2016.

Grafik 6: Geplante Investitionen 2016 und 2017



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016

Vorpommern und Niedersachsen konnte hingegen weniger als die Hälfte (237 EUR pro Kopf) investiert werden. In den verbleibenden Bundesländern (Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen, Hessen und Nordrhein-Westfalen) lagen die durchschnittlichen Gesamtinvestitionen der Kommunen bei 269 EUR pro Kopf. Bereits diese an geografischen Kriterien orientierte Gruppenbildung, die in den einzelnen Gruppen so-

wohl finanzstarke als auch finanzschwache Kommunen berücksichtigt, deutet auf räumlichen Differenzen bezüglich der fiskalischen Investitionsmöglichkeiten hin. Vor diesem Hintergrund ist ein weiteres Auseinanderdriften von Regionen in Deutschland hinsichtlich ihrer Lebensverhältnisse und Wettbewerbsfähigkeit wahrscheinlich.

Zudem bleibt offen, wie viele der geplanten und finanzierten Investitionsprojekte tatsächlich auch umgesetzt werden können oder aber geschoben werden müssen.

Rückstand ist nicht der alleinige Auslöser von Investitionen

Die Kommunen haben die Notwendigkeit, etwas für die Infrastruktur unternehmen zu müssen, nicht nur erkannt, sondern versuchen auch, hier aktiv zu werden und die benötigten finanziellen Spielräume zu eröffnen.

Dabei sind Straßen und Verkehrsinfrastruktur sowie die Schulen (einschließlich der Einrichtungen der Erwachsenenbildung) bei der Investitionsplanung die wesentlichen Schwerpunktbereiche.

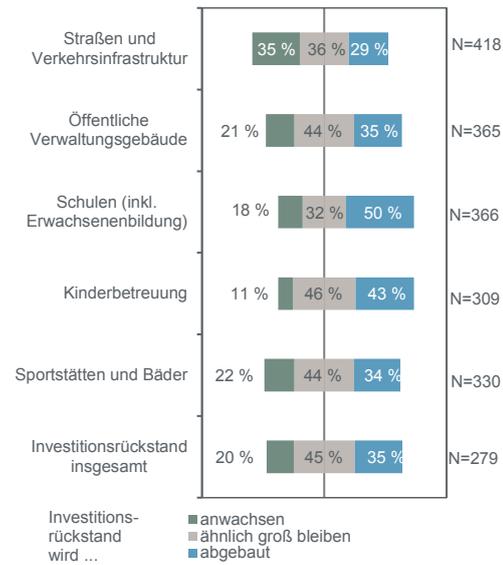
Während die Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur bei der Bewertung des Rückstandes fast gleichauf lagen, entfällt bei den geplanten Investitionen ein erkennbar größerer Anteil auf Straßen und Verkehrsinfrastruktur. Für die Schulen ist dagegen, wie auch für die Sportstätten und Bäder sowie für die Verwaltungsgebäude, ein geringerer Anteil der Investitionen vorgesehen, als dies die Analyse des Investitionsrückstandes hätte erwarten lassen. Offensichtlich ist der festgestellte Nachholbedarf nicht der einzige Faktor für die Planung entsprechender Investitionsmaßnahmen.

Dabei ist zudem ein West-Ost-Unterschied auffällig: Vor allem die westdeutschen Städte und Gemeinden wollten 2016 mehr in die Bereiche Schulen und Wohnungswirtschaft investieren.

Bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur könnten die Probleme trotz aller Bemühungen weiter wachsen

Ohne Berücksichtigung von individuellen Schwerpunktsetzungen und konkreten Investitionsplanungen einzelner Kommunen zeigt die diesjährige Befragung im KfW-Kommunalpanel, dass ein größerer Teil der Kommunen in den kommenden fünf Jahren einen Abbau des Investitionsrückstandes erwartet. Eine positive Entwicklung zeichnet sich dabei vor allem bei den Schulen und Einrichtungen der Kinderbetreuung ab. Trotz der erheblichen investiven Bemühungen überwiegen im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur dagegen die Befürchtungen, dass der Rückstand weiter anwachsen könnte. So gehen selbst die Kommunen, die in diesem Bereich überdurchschnittlich viel investieren, davon aus, dass sie den vorhandenen Rückstand in den nächsten Jahren nur teilweise bzw. in geringem Umfang werden abbauen können.

Grafik 7: Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstandes in den nächsten fünf Jahren



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016

3.4 Förderung von Investitionen in finanzschwachen Kommunen

Planung und Umsetzung von Investitionsmaßnahmen ist auch ein organisatorisches Problem

Kommunen sind aus Kapazitätsgründen oft nicht in der Lage, schnell zusätzliche Investitionen anzuschieben.

Zusätzliche Fördermittel allein können deshalb nur eingeschränkt wirken.

Vor dem Hintergrund eines weiterhin signifikanten Investitionsrückstandes auf kommunaler Ebene scheint die Unterstützung gemeindlicher Investitionen durch Bund und Länder ein wichtiger Beitrag zur Reduzierung des Rückstandes zu sein. Insbesondere finanzschwache Kommunen stehen dabei im Fokus entsprechender Programme. So wurde beispielweise im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes das Ziel formuliert, zu einem Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Stärkung finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände beizutragen. Im Hinblick auf die im KfW-Kommunalpanel zu beobachtende Investitionsschwäche struktur- und finanzschwacher Kommunen ist dieser Ansatz mithin folgerichtig.

Planungskapazitäten zur Realisierung kommunaler Investitionsvorhaben

Bereits die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2016 haben gezeigt, dass die Realisierung kommunaler Investitionen nicht nur eine Frage der finanziellen Ressourcen ist.²⁶ Auch im laufenden Befragungsjahr zeigt sich, dass die tatsächlich realisierten Investitionen der Kommunen – trotz niedriger Kreditmarktzinsen und staatlicher Investitionsförderung – nur langsam wachsen.

Empirische Analysen zeigen, dass dies zum einen auf fehlende personelle Ressourcen in den Stadtplanungs- sowie Hoch- und Tiefbauämtern der Kommunen zurückzuführen ist.²⁷ So hinkt die Realisierung von Investitionen auch aufgrund der dünnen Personaldecke bei relevanten Positionen der kommunalen Verwaltungen nicht selten den politisch formulierten Bedarfen hinterher. Dies gilt vor allem dann, wenn umfangreiche administrative Kapazitäten vorrangig in politisch definierten Schwerpunktbereichen, wie z. B. der Kinderbetreuung und der Flüchtlingsunterbringung, eingesetzt und andere Infrastrukturbereiche dafür zurückgestellt werden müssen. Zum anderen ist die Planung und Realisierung kommunaler Investitionsvorhaben auch immer abhängig von den Kapazitätsauslastungen im (privaten) Baugewerbe.²⁸ Dieses verzeichnet seit 2008 – mit konjunkturellen Schwankungen – im Trend einen stetigen Anstieg bei den eingehenden Aufträgen.²⁹ Kommunen stehen damit in Konkurrenz, wenn es um die Beauftragung geeigneter Gewerke für die Ausführung ihrer öffentlichen Investitionsvorhaben geht.

Haushalterische Restriktionen als Investitionshemmnisse

Grundsätzlich müssen sich Investitionen in die Haushaltsplanung der Kommune einfügen, d. h. es bedarf ausreichend verfügbarer Eigenmittel. Bei einer Kreditfinanzierung setzt zudem die dauernde, finanzielle Leistungsfähigkeit – also im Prinzip die Fähigkeit zum Kapitaldienst – den Handlungsrahmen. Insbesondere bei Kommunen ohne ausgeglichenen Haushalt (und mit hoher Verschuldung) sind die Investitionsspielräume deshalb begrenzt. Verzögerungen bei der Realisierung von Investitionsmaßnahmen können auch entstehen, weil Kommunen in der Haushaltssicherung erst über

einen genehmigten Haushalt verfügen müssen, bevor investiert werden kann. Ähnliches gilt auch bei der Teilnahme an Sanierungsverfahren und Konsolidierungsprogrammen. Planungshorizonte verkürzen sich außerdem, wenn Vorgaben der entsprechenden Programme für den Abruf von Fördermitteln enge Zeitfenster definieren und Nutzungsmöglichkeiten sowie Verwendungsaufgaben der haushalterischen Übertragbarkeit und Kofinanzierbarkeit enge Grenzen gesetzt sind. Gerade Kommunen mit finanziellen Schwierigkeiten können so oft nicht in vollem Umfang von der Förderung profitieren. Die Empirie zeigt außerdem, dass die notwendigen Abstimmungsprozesse zur förderkonformen Anpassung bestehender Projektplanungen oder zur Entwicklung neuer Maßnahmen Zeit kosten.³⁰ Kurzfristig aufgelegte und zeitlich begrenzte Förderprogramme können deshalb gerade finanz- und strukturschwachen Kommunen häufig nur ein unzureichendes Maß an Planungssicherheit gewährleisten.³¹

Laufende Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen

Ein wichtiger Aspekt der Investitionstätigkeit der Kommunen sind die Aufwendungen für die Erhaltung und den Ersatz der bestehenden Infrastrukturen.³² Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels zeigen, dass mit der wachsenden Finanzschwäche einer Kommune auch die Möglichkeiten zur Gewährleistung des laufenden Unterhalts bestehender Infrastrukturen abnehmen. Unterlagen Kommunen beispielsweise 2015 und 2016 einem Haushaltssicherungskonzept, dann konnten sie rund ein Drittel weniger Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen tätigen, als Kommunen ohne derartige Restriktionen (durchschnittlich 223 versus 359 EUR pro Kopf).

Anscheinend besteht zudem ein Zusammenhang zwischen der Einwohnergrößenklasse und der Höhe der Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen: Je kleiner Städte und Gemeinden sind, umso schwerer gelang ihnen im Jahr 2016 der Unterhalt ihrer öffentlichen Infrastruktur. Dies gilt auch im regionalen Vergleich: Ostdeutsche Kommunen können ihren laufenden Unterhalt durchschnittlich weniger gut gewährleisten als westdeutsche Städte und Gemeinden.

²⁶ Scheller, H. und S. Schneider 2016, S. 23.

²⁷ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2016.

²⁸ DIW 2017.

²⁹ Statistisches Bundesamt 2017b.

³⁰ Schneider, S., Holbach-Grömig, B. und H. Scheller 2017 (i. E.).

³¹ Brand, S. und J. Steinbrecher 2016.

³² Der klassische, eng gefasste Investitionsbegriff beinhaltet nicht den laufenden Unterhalt zur Instandhaltung bestehender Infrastrukturen, der als Sachaufwand verbucht wird. Gleiches gilt auch bei einer Beschaffung über Dritte (z. B. ÖPP), was sich in den Mieten niederschlägt. Im KfW-Kommunalpanel wird jedoch erfragt, wie den Kommunen in den vergangenen fünf Jahren die laufende Unterhaltung bestehender Infrastrukturen gelungen ist.

4. Investitionsfinanzierung – günstige Rahmenbedingungen mit absehbaren Herausforderungen

Zur Finanzierung der Investitionen in die Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge nutzen Landkreise, Städte und Gemeinden eigene Einnahmen, wie Steuern, Gebühren und Beiträge sowie verschiedene Zuweisungen und Fördermittel.³³ Ein weiteres wichtiges Finanzierungsinstrument bilden die Kommunalkredite.

4.1 Finanzierungsstruktur kaum verändert

Allgemeine Deckungsmittel sind maßgeblich für die Ausweitung der Investitionstätigkeit

Die Finanzierungsanteile von allgemeinen Deckungsmitteln und Kommunalkrediten haben sich kaum verändert und machen zusammen über 50 % aus.

Ein Anstieg der gesamten Investitionen geht zwar mit einer Ausweitung des Kreditvolumens einher, nicht aber mit einem überproportionalen Anstieg.

Zweckgebundene Zuweisungen und selbst zu beantragende Fördermittel wirken unterschiedlich.

Das KfW-Kommunalpanel 2016 hat gezeigt, dass die Finanzierung von Investitionen mithilfe von Kommunalkrediten an Bedeutung gewonnen hat. Insbesondere große Städte setzten häufiger als in den Jahren zuvor auf die Kreditfinanzierung. Gemessen am finanzierten Investitionsvolumen gab es eine Verschiebung von den allgemeinen Deckungsmitteln hin zu Krediten. In der Summe hatte diese Entwicklung allerdings nur eine geringe Ausweitung des aufgenommenen Kreditvolumens zur Folge. Stattdessen reduzierten die Kommunen erkennbar die eingebrachten Eigenmittel, sodass der Anteil der auf diese Weise finanzierten Investitionen kleiner ausfiel. Ein signifikanter Investitionsimpuls durch die derzeit günstigen Kreditkonditionen war somit nicht zu erkennen.

Niedriges Zinsumfeld führt nicht zu überproportionalem Kreditwachstum

Die aktuellen Befragungsergebnisse lassen auf den ersten Blick vermuten, dass die Kommunen ihre Investitionen nicht überproportional durch eine erhöhte Kre-

ditaufnahme finanzieren, obwohl das Investitionsvolumen gegenüber dem Vorjahr um 7,7 % gestiegen ist.³⁴ Bei einem in etwa gleich bleibenden Verhältnis von allgemeinen Deckungsmitteln und Kommunalkrediten werden demzufolge beide Finanzierungswege aktuell intensiver genutzt als in früheren Jahren. Dabei hat sich von 2014 bis 2016 der Anteil der allgemeinen Deckungsmittel marginal von 34 auf 32 % verringert, während im gleichen Zeitraum der Anteil der Kommunalkredite von 20 auf 25 % gestiegen ist.

Allerdings gibt es dabei Unterschiede zwischen den Städten unterschiedlicher Größenklassen sowie zwischen Landkreisen, Städten und Gemeinden. So haben die allgemeinen Deckungsmittel zur Investitionsfinanzierung in den kleineren Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern eine erkennbar größere Bedeutung als in den größeren Städten und Landkreisen. Gut die Hälfte der Investitionen wird dort direkt aus eigenen Mitteln finanziert. Dies kann sowohl in einer etwas günstigeren Finanz- und Haushaltslage als auch in geringeren Investitionsvolumina begründet liegen, die durch eine Finanzierung qua Eigenmittel noch einfacher darstellbar ist. In den Landkreisen und Großstädten erfolgt dies hingegen nur zu rund einem Drittel (31 bzw. 39 %).

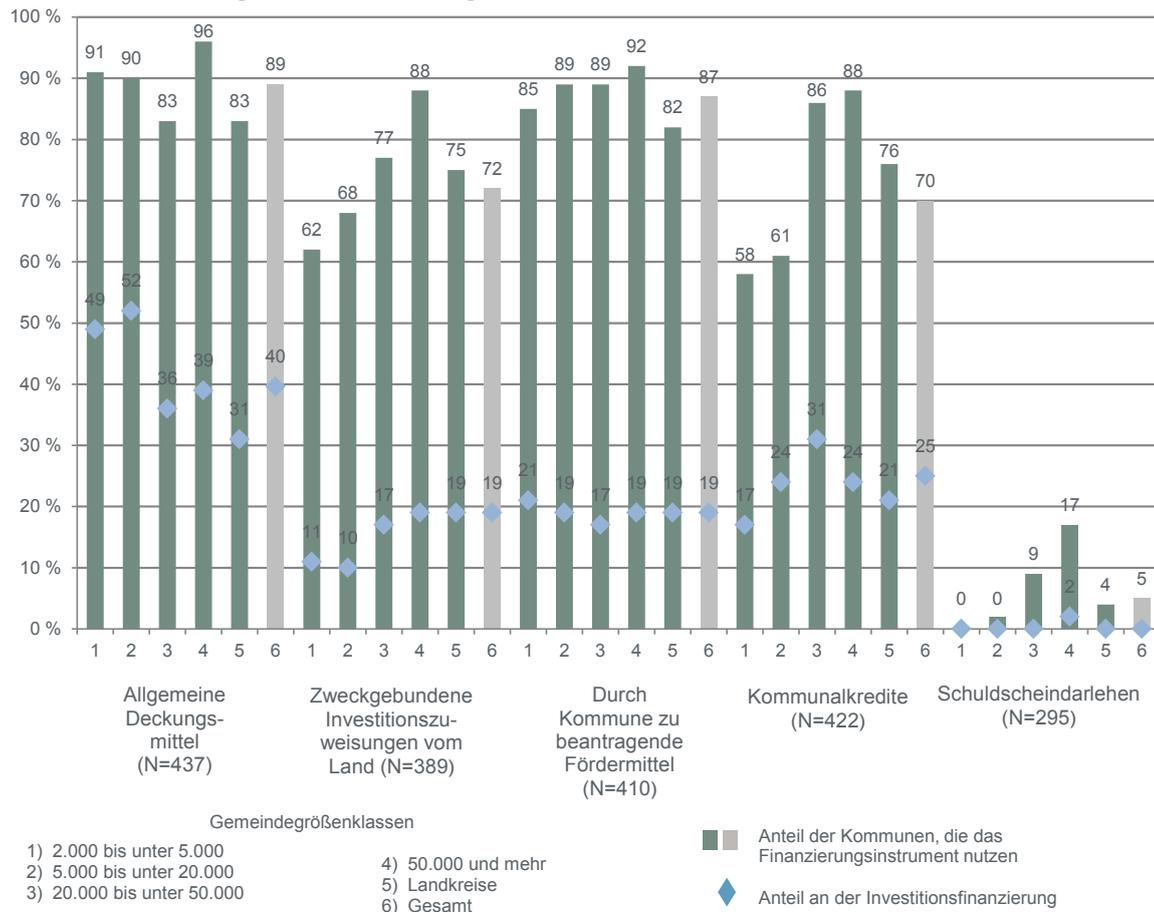
Wie schon in den Vorjahren zeigt sich auch in der jüngsten Befragung, dass finanzschwache Kommunen in besonderem Maß von der Kreditfinanzierung Gebrauch machen. Die in Bezug auf eine Finanzierung über Eigenmittel eher begrenzten Spielräume dieser Kommunen können durch Kreditaufnahme bei den derzeit sehr niedrigen Zinssätzen zumindest partiell erweitert werden. Das damit einhergehende Zinsänderungsrisiko ist jedoch nicht zu vernachlässigen. Finanzstärkere Landkreise, Städte und Gemeinden dürften auch zukünftig besser in der Lage sein, höhere Zinslasten im Falle eines allgemeinen Zinsanstiegs zu tragen.³⁵

³³ Unter Allgemeine Deckungsmittel werden die frei verfügbaren Eigenmittel aus den originären Einnahmen der Kommunen sowie den Schlüsselzuweisungen vom Land im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zusammengefasst. Demgegenüber sind die Zweckzuweisungen für eine bestimmte Verwendungsrichtung vorgesehen. Dies gilt in der Regel auch für Fördermittel, die über entsprechende Programme vom Bund, den Ländern oder der EU bereitgestellt werden.

³⁴ Statistisches Bundesamt 2017.

³⁵ Voraussetzung für eine "sinnvolle" Kreditfinanzierung ist aber in jedem Fall, dass die unterstellte Rendite der Investition über den Zinskosten liegt und die Verschuldung kein Niveau überschreitet, was die dauerhafte Leistungsfähigkeit – d. h. die Bewältigung des Kapitaldienstes – der Kommune gefährdet.

Grafik 8: Nutzung von Finanzierungsmitteln für kommunale Investitionen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016

Jeder fünfte investierte Euro wird von den Kommunen über Fördermittel akquiriert

Gegenüber früheren Befragungen wurde im KfW-Kommunalpanel 2017 mit den zusätzlichen Kategorien "zweckgebundene Investitionszuweisungen" und "zu beantragende Fördermittel" die Frage nach Finanzierungsinstrumenten gestellt, die in den Vorjahren nicht Gegenstand der Analyse waren. Von besonderer Bedeutung sind dabei die durch die Kommunen selbst zu beantragenden Fördermittel. Diese werden vom größten Teil der Kommunen genutzt und haben mit durchschnittlich 19 % auch einen erheblichen Anteil an der Investitionsfinanzierung.

Kommunen in Ostdeutschland greifen dabei besonders häufig auf selbst zu beantragende Fördermittel zurück und finanzieren damit einen größeren Teil ihrer Investitionen als die Landkreise, Städte und Gemeinden in Westdeutschland.³⁶ Diese profitieren stattdessen in größerem Umfang von zweckgebundenen Investitions-

zuweisungen der Länder, die im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme zur Verfügung gestellt werden. Im jeweiligen Verhältnis zwischen "Regelfinanzierung" durch das Land und Einzelförderung durch spezifische Programmmittel kommen damit auch unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten der kommunalen Selbstverwaltung in den Bundesländern zum Ausdruck.

Da das gemeindliche Steueraufkommen (insbesondere bei der Gewerbesteuer) in den ostdeutschen Ländern deutlich geringer ist als in den westdeutschen Kommunen, verwundert es kaum, dass ostdeutsche Kommunen ihre Investitionen häufiger über Zuweisungen und Fördermittel finanzieren.³⁷

Die Befragung zeigt auch, dass die Kommunen bislang nur im begrenzten Maß andere Instrumente zur Investitionsfinanzierung nutzen. Schuldscheindarlehen und andere alternative Finanzierungsinstrumente haben kaum Bedeutung und werden – wenn überhaupt – meist von größeren Städten genutzt.

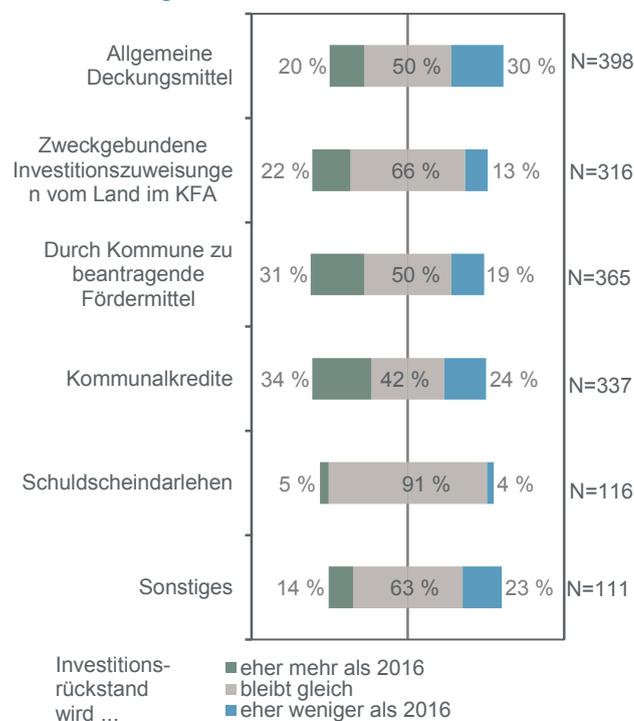
³⁶ Dies dürfte in erster Linie auf die spezifischen Programme des Aufbau Ost bzw. der EU-Strukturfonds zurückzuführen sein, die in den ostdeutschen Ländern in den vergangenen Jahrzehnten eine herausragende Rolle für die Investitionsfinanzierung gespielt haben.

³⁷ Bertelsmann Stiftung 2015, S. 21.

Zweckgebundene Investitionszuweisungen vom Land drücken den Investitionsrückstand

Auffällig ist, dass ein geringer Anteil zweckgebundener Investitionszuweisungen vom Land (bis 80 % des Mittelwerts) mit einem erheblichen Investitionsrückstand einhergeht. Mit gut 2.000 EUR je Einwohner liegt dieser knapp ein Drittel über dem entsprechenden Wert bei den Kommunen mit besonders hohem Anteil zweckgebundener Investitionszuweisungen (ab 120 % des Mittelwerts). Auf den ersten Blick verhindern zweckgebundene Investitionszuweisungen also den Aufwuchs eines Investitionsrückstandes. Gleichzeitig ist jedoch kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe der geplanten Investitionen und der genannten Finanzierungsart beobachtbar.

Grafik 9: Bedeutung einzelner Instrumente bei der Finanzierung kommunaler Investitionen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016

Diese Ergebnisse zeigen, dass fehlende zweckgebundene Investitionszuweisungen zwar durch andere Finanzierungsinstrumente ersetzt werden können. Gleichzeitig schlägt sich ein besonders hoher Finanzierungsanteil der zweckgebundenen Zuweisungen aber nicht zwingend in entsprechend höheren Investitionen nieder. Da auch nicht Förderprogramme oder die Kreditfinanzierung genutzt werden, ist dies ein zusätzlicher Hinweis auf nicht-monetäre Hemmnisse. Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels mit Bezug zur Finanzierung deuten damit ebenso auf die bereits genannten administrativen Herausforderungen zur Realisierung von Investitionsvorhaben hin (vgl. Abschnitt 3.4).

4.2 Bedingungen der Kreditaufnahme weiter gut

Weitere Verbesserungen bei den Bedingungen zur Kreditaufnahme kaum zu erwarten

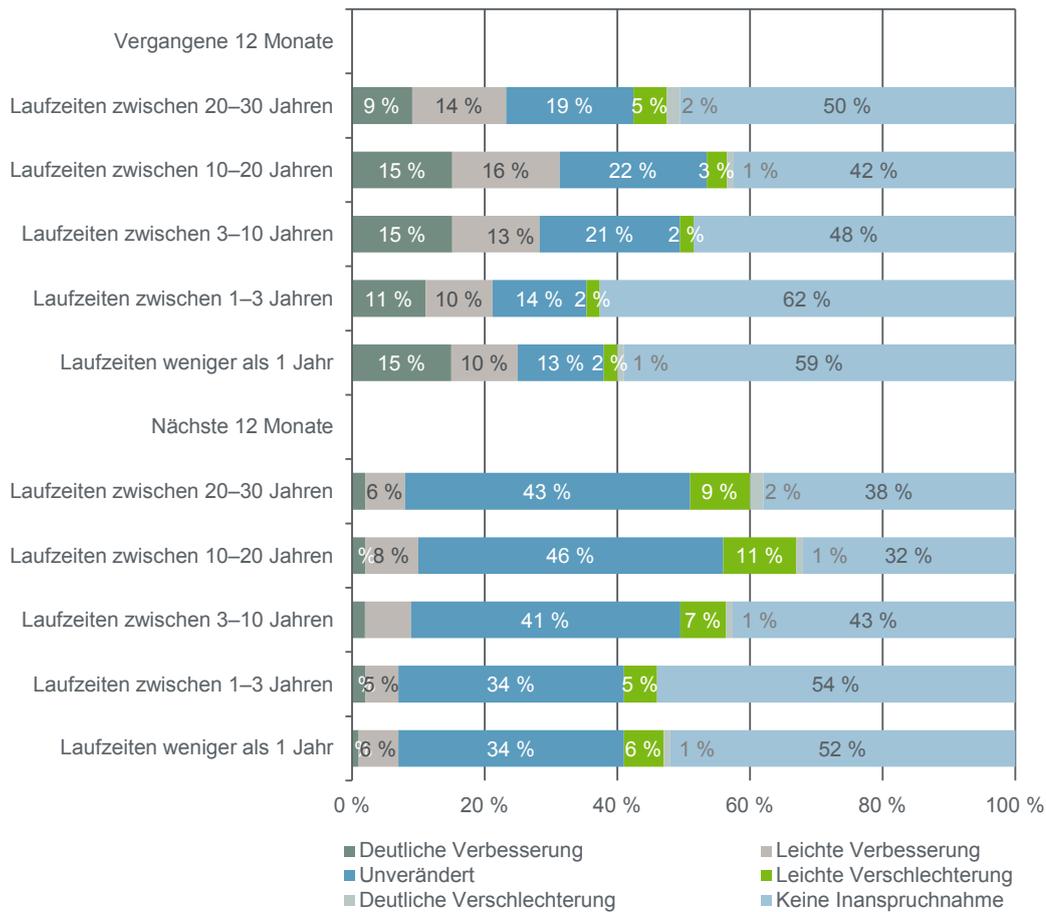
Kommunen erwarten höheren Kreditanteil bei einem Rückgang allgemeiner Deckungsmittel.

Bedingungen für die Kreditaufnahme sind weiter gut – Kommunen sind jedoch skeptisch für die kommenden Jahre.

Rückgang allgemeiner Deckungsmittel wird durch andere Instrumente aufgefangen

Die Hälfte aller Kommunen erwartet, dass der Anteil der allgemeinen Deckungsmittel an der Investitionsfinanzierung im laufenden gleich bleibt. Von einem sinkenden Anteil gehen hingegen 30 % der Landkreise, Städte und Gemeinden aus. Etwas zunehmen könnte der Anteil der Kommunalkredite (34 % der Kommunen erwarten eine entsprechende Entwicklung, nur 24 % erwarten einen Rückgang). Ähnlich sieht dies bei den zweckgebundenen Investitionszuweisungen vom Land im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme sowie bei den zu beantragenden Fördermitteln aus. Schuldscheindarlehen und andere Finanzierungsinstrumente dürften weiterhin keine größere Bedeutung erhalten.

Grafik 10: Veränderung der Bedingungen der Kreditaufnahme



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016

Bessere Konditionen werden kaum noch erwartet

Bei der Betrachtung der kommunalen Investitionen zeigte sich, dass die Niedrigzinsphase allenfalls einen kleinen Investitionsimpuls auslöst. Wenn der Zins nicht die Höhe der Investitionen beeinflusst, so hat er doch Auswirkungen auf die Auswahl der Finanzierungsinstrumente, insbesondere des Kommunalkredits. Wichtig für eine Nutzung der Kreditfinanzierung sind deshalb die Bedingungen der Kreditaufnahme. In den vergangenen zwölf Monaten haben sich diese nach Einschätzung der meisten Kommunen erneut verbessert. Zumindest sehen bei allen abgefragten Laufzeiten

deutlich mehr Befragungsteilnehmer eine Verbesserung als eine nachteilige Entwicklung. Gerade für die Investitionsfinanzierung sind dabei die langen Laufzeiten für die Kämmerereien besonders relevant. Bezogen auf die kommenden zwölf Monate – also das laufende Jahr 2017 – ändert sich diese Einschätzung erkennbar. Die negativen Erwartungen nehmen zu, während nur noch wenige Kommunen weitere Verbesserungen erwarten. Aufgrund des seit Jahren niedrigen Zinsniveaus scheint dafür ohnehin kaum noch Spielraum. Vor diesem Hintergrund ist ein beachtlicher Teil der befragten Kommunen indifferent und erwartet schlichtweg keine Veränderung.

5. Schwerpunktthema: Kommunales Finanzierungsmanagement

Das seit einigen Jahren vorherrschende Niedrigzinsumfeld hat auch spürbare Auswirkungen auf die Finanzierungsbedingungen der Kommunen. Dabei begründen niedrige Zinsen für private und öffentliche Schuldner auf den ersten Blick Vorteile: Sinken die Zinsen, sinken auch die Kosten für die Kreditaufnahme und Altschulden können unter Umständen günstig umgeschuldet werden.³⁸ Für die öffentlichen Haushalte ergeben sich willkommene Zinseinsparungen. Auf der anderen Seite stellen Niedrigzinsen für die Kapitalanlage, beispielsweise für die Pensionsrückstellungen, eine Herausforderung dar, die für die Kommunen in Zukunft mit höheren Kosten bzw. niedrigeren Erträgen verbunden sein können. Zugleich könnten weitere Veränderungen wie steigende Kontoführungsgebühren und Verwahrtgelte sowie der Wegfall des vollen Einlagenschutzes für die Kommunen (mit Einstufung als professioneller Investor) eine neue Herausforderung für die Anlage überschüssiger Liquidität darstellen.³⁹

Vor diesem Hintergrund beleuchtet das diesjährige Schwerpunktthema die Möglichkeiten der Kommunen, auf diese Entwicklung am Kapitalmarkt zu reagieren, wobei sich die Kommunen in erster Linie über Bankkredite finanzieren und anderen Formen der Kapitalbeschaffung eher zurückhaltend gegenüberstehen. Im Fokus des Erkenntnisinteresses steht die Frage, ob und wenn ja welche Kommunen von der Niedrigzinsphase profitieren können. Dafür war zu eruieren, welche Instrumente der Schulden-, Zins- und Kreditsteuerung in den Kämmereien im Rahmen des Finanzierungsmanagements Verwendung finden, um die eigene Positionierung den Marktgegebenheiten anzupassen.

Überschaubarer Kreis bevorzugter Kreditgeber

Fragt man zunächst, mit welchen Kreditgebern die Kommunen am häufigsten kooperieren, dann zeigt sich auch bei den Landkreisen, Städten und Gemeinden des KfW-Kommunalpanels 2017, dass die örtlichen Sparkassen (82 %), die Banken mit Sonderaufgaben (74 %; i. d. R. Förderbanken, wie beispielsweise die

KfW) und die Landesbanken (73 %) am häufigsten als Partner für das eigene Finanzierungsmanagement genannt werden. Etwa Dreiviertel des gesamten Kreditvolumens der Kommunen wird mithin durch öffentliche Kreditinstitute abgedeckt. Das verbleibende Viertel verteilt sich auf Großbanken, Volksbanken und Kreditgenossenschaften, Regionalbanken sowie sonstige Banken. Dies deckt sich nicht nur weitgehend mit der Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank, sondern auch mit den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels 2012, wo schon einmal nach den bevorzugten Kreditgebern der Kommunen gefragt worden war.⁴⁰

5.1 Beständigkeit als Kennzeichen der Finanzierungspartner im Kommunalgeschäft

In ihrem Finanzierungsmanagement setzen die Kommunen auf Verlässlichkeit und Partnerschaft mit ihren Kapitalgebern.

Örtliche Sparkassen, Banken mit Sonderaufgaben und Landesbanken bleiben die wichtigsten Kreditgeber der Kommunen.

Für rund ein Drittel der Kommunen hat sich das Kreditangebot 2016 verschlechtert.

In der Vorausschau bleiben die Kommunen aufgrund fortbestehender Zinsänderungsrisiken vorsichtig optimistisch.

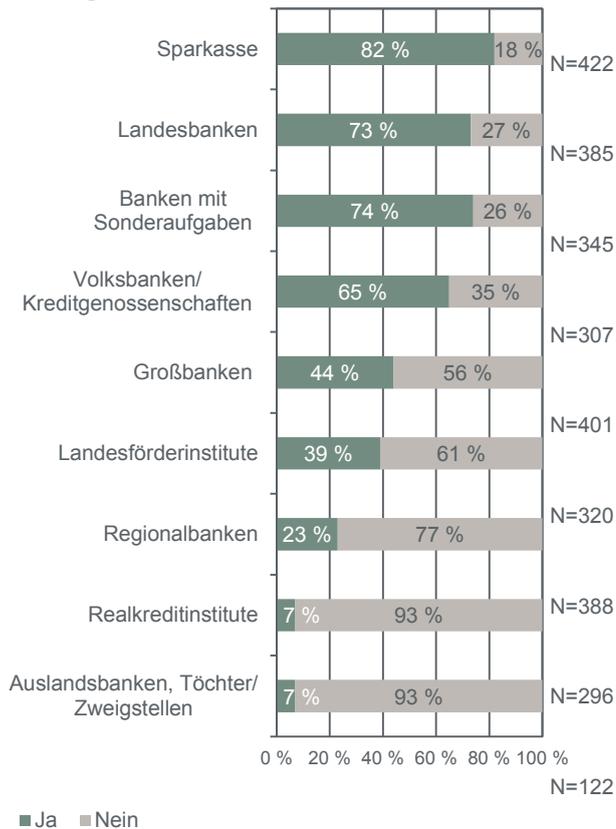
Auch wenn die Kommunen aller Größenklassen eine Kooperation mit verschiedenen Kreditgebern pflegen, so zeigen sich gewisse Muster: Während die großen Städte vorrangig mit Landesbanken, Banken mit Sonderaufgaben sowie Großbanken zusammenarbeiten, pflegen die Landkreise ausgeprägte Finanzierungsbeziehungen zu den Realkreditinstituten (also öffentlichen und privaten Hypothekenbanken), den Groß- und Landesbanken. Bei den kleineren und mittleren Kommunen besteht naturgemäß ein enger Band zu den örtlichen Sparkassen, gefolgt ebenfalls von den Volksbanken/Kreditgenossenschaften und Landesbanken.

³⁸ So wird in der Presse sogar von Kommunen berichtet, die bei der Kreditaufnahme von Banken sogar Negativzinsen zugebilligt bekommen (siehe z. B. FAZ 2016).

³⁹ Vgl. SZ 2017 und Der Neue Kämmerer 2017.

⁴⁰ KfW-Kommunalpanel 2012, S. 62.

Grafik 11: Zusammenarbeit mit verschiedenen Kreditgebern



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016.

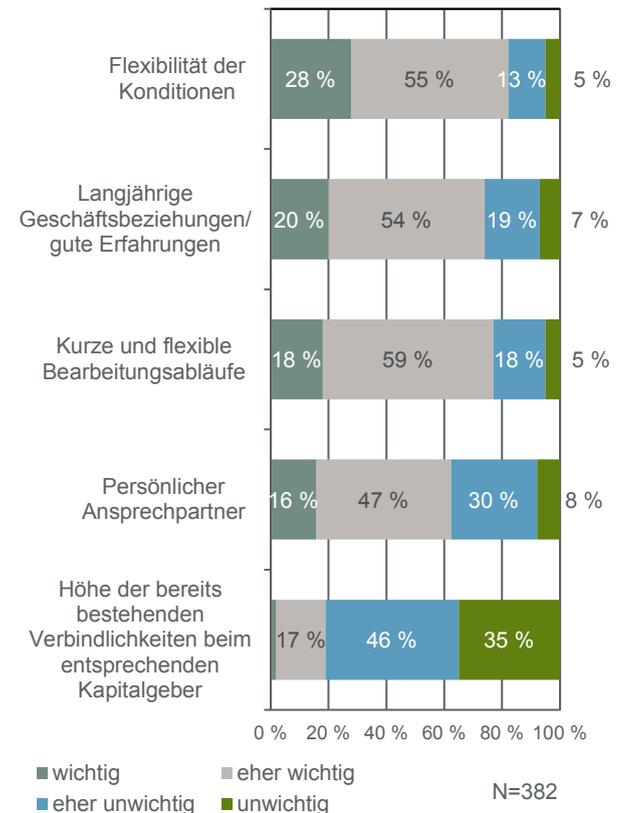
Grundsätzlich lässt sich bei den im KfW-Kommunalpanel befragten Landkreisen, Städten und Gemeinden feststellen, dass die Kommunen mit einer steigenden Pro-Kopf-Verschuldung der Diversifizierung der Gläubigerstruktur sowie einer Optimierung der Konditionen eine wachsende Bedeutung beimessen. Kommunen, die den Haushaltsausgleich nicht bzw. aller Voraussicht nach nicht schaffen werden, weisen zudem eine deutlich breiter gefächerte Gläubigerstruktur auf als der Rest der Städte und Gemeinden.

Kriterien für die Auswahl der Kreditgeber

Entscheidendes Kriterium für die Auswahl des Kreditgebers durch die befragten Kommunen ist nach wie vor die Flexibilität der angebotenen Konditionen.⁴¹ Diesen Umstand halten 83 % für "wichtig" oder "eher wichtig", dicht gefolgt von den Kriterien "kurze und flexible Bearbeitungsabläufe" (77 %) und "langjährige Geschäftsbeziehungen und gute Erfahrungen" (74 %). Diese Ergebnisse legen nahe, dass die Arbeitsbeziehung zwischen Kämmergeien und örtlichen Finanzinstituten oft eng ist.

⁴¹ Unter die Konditionen fallen z. B. Zins- und Tilgungsmodalitäten, Laufzeit und Zinsbindungsdauer oder sonstige Vertragskosten.

Grafik 12: Kriterien für die Auswahl des Finanzierungspartners



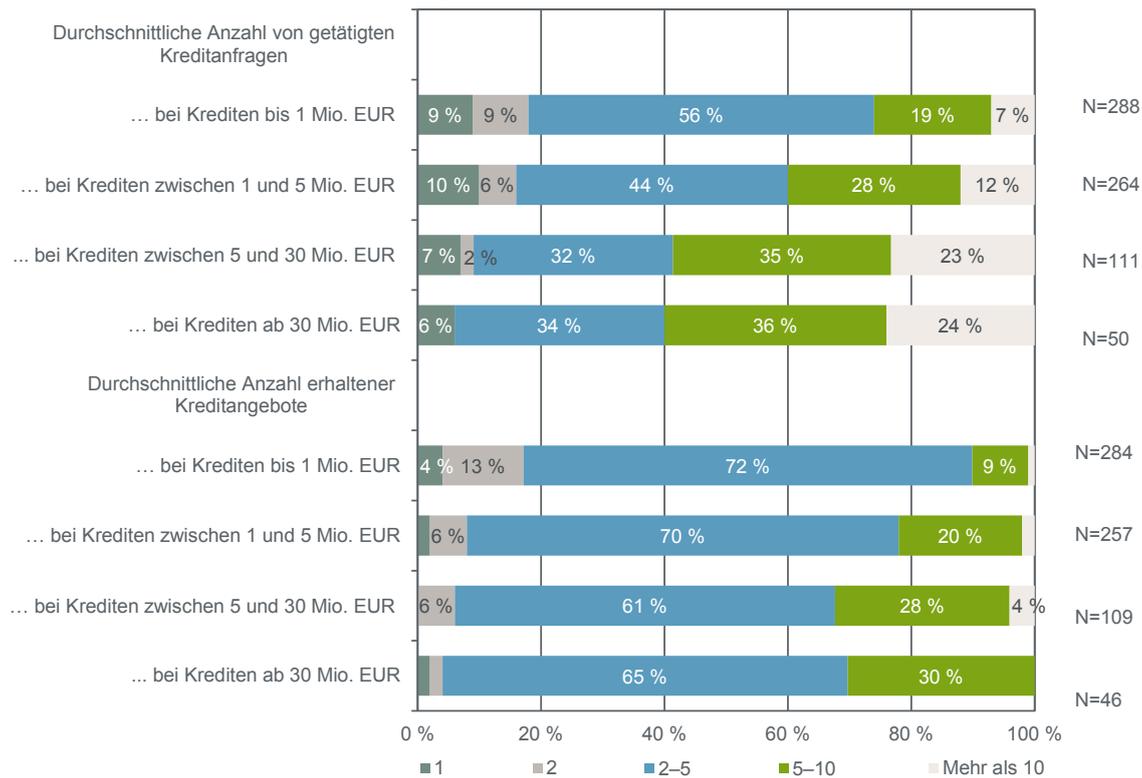
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016.

Auch diverse zusätzliche Hinweise, die die Kämmerer im freien Antwortbereich hinzugefügt haben, bestätigen diese Vermutung, z. B. wenn die "Repräsentation vor Ort" oder die "regionale Bindung" als Kriterium für die Auswahl des Kreditgebers angegeben werden. Darüber hinaus ist das besondere Vertrauensverhältnis für viele Kommunen essenziell, was z. B. Stichworte wie "Sicherheit" und "Seriosität" und "Angebote, die den Kommunen keinen Schaden zufügen" nahelegen.

Entwicklung der Kreditangebote im Zeitverlauf

Bei der Frage, inwieweit sich die Anzahl der Kreditangebote in den vergangenen fünf Jahren verändert hat, geben 36 % der befragten Kämmerer an, dass das entsprechende Angebot der Banken gesunken oder sogar "stark gesunken" sei. Demgegenüber standen jedoch gleichzeitig 60 % die Angaben, dass sich ihre Kreditangebote nicht verändert haben.

Zwischen der Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung und der Anzahl an Kreditanfragen und -angeboten kann kein in statistischer Hinsicht signifikanter Zusammenhang festgestellt werden.

Grafik 13: Kreditanfragen und -angebote

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016

Jedoch wächst der Rückgang der Kreditangebote offenbar mit der Einwohnergrößenklasse der Städte. So gaben 52 % der Großstädte mit über 50.000 Einwohnern an, dass die Anzahl der Offerten von ihren Kreditgebern "gesunken" bzw. "stark gesunken" sei – im Gegensatz zu 28 % der kleinen Städte und Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern. Unter diesen gaben vielmehr 78 % der befragten Kommunen an, dass sie keine Veränderungen in dieser Hinsicht feststellen konnten. Nur 4 % aller befragten Kommunen machten eine Verbesserung bei der Zahl der ihnen offerierten Kreditangebote aus. Dies trifft vor allem auf die Kommunen zu, deren Finanz- und Haushaltslage sich in den vergangenen fünf Jahren insgesamt positiv entwickelt hat. Bei den Landkreisen und kleineren Gemeinden ist ein derartiges Muster nicht zu erkennen.

5.2 Fortbestehendes Zinsänderungsrisiko trotz Konditionsverbesserung

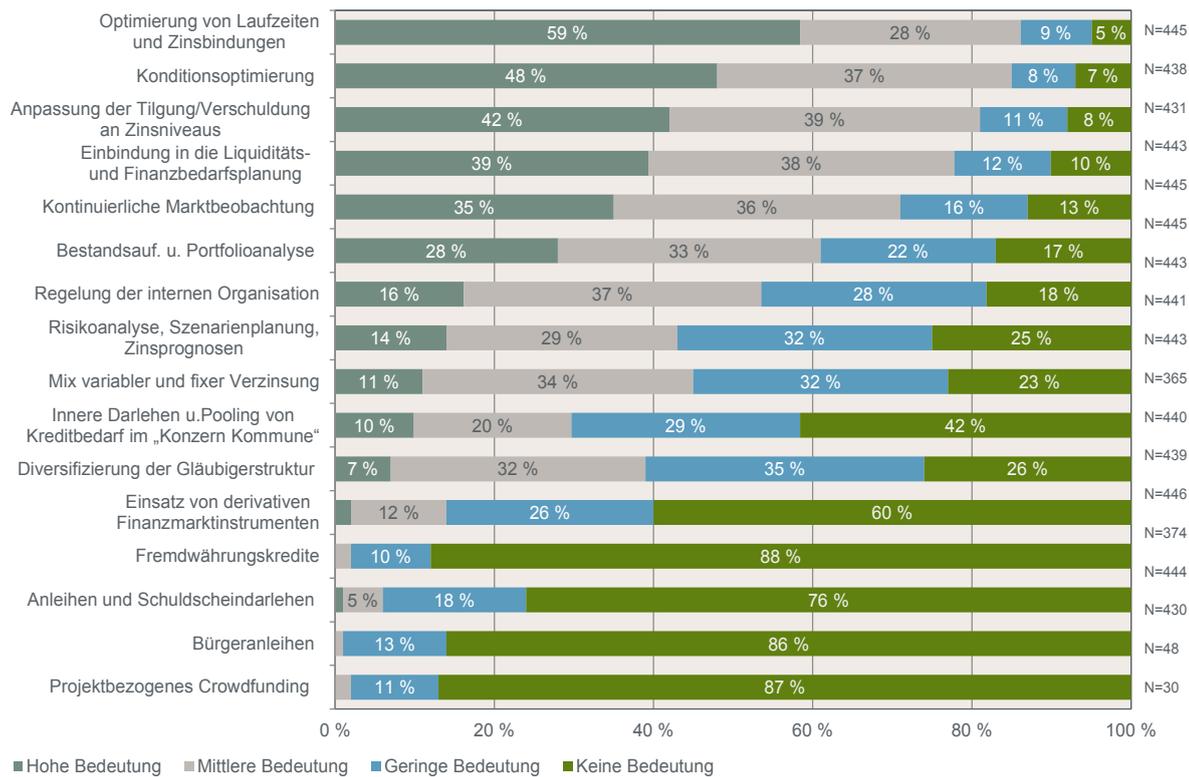
Interessant ist dabei, dass sich auch die Bewertungen der Kreditaufnahmebedingungen für die vergangenen zwölf Monate von den Aussichten der Kämmerer für das laufende Jahr erkennbar unterscheiden. Wurde für 2016 eine Verbesserung der Kreditkonditionen für Darlehen aller Laufzeiten konstatiert, sind die Kämmerer für die kommenden zwölf Monate deutlich zurückhaltender. Die Ungewissheit über ein mögliches Ende der Niedrigzinspolitik der Zentralbanken könnte hier eine

Rolle spielen. Für 2016 gaben die Kommunen an, dass sich vor allem die Konditionen von Krediten mit einer Laufzeit zwischen 10 und 20 Jahren (31 %), einer Laufzeit zwischen 3 und 10 Jahren (28 %) und einer Laufzeit von weniger als 1 Jahr (25 %) "deutlich" bzw. "leicht" verbessert habe. Bei allen Kredittypen gab jeweils rund ein Viertel der befragten Landkreise, Städte und Gemeinden an, dass sie nicht bzw. nur kaum in den Genuss einer Verbesserung von Kreditkonditionen gekommen sei.

Auf mehr Anfragen weniger Angebote

Dabei zeigt sich, dass sich die Zahl der Kreditanfragen seitens der Kommunen einerseits sowie die Zahl der Kreditofferten seitens der Banken andererseits für Kredite unterschiedlicher Volumina (bis 1 Mio. EUR, zwischen 1 und 5 Mio. EUR, zwischen 5 und 30 Mio. EUR sowie größer 30 Mio. EUR) im Durchschnitt meist entsprechen: Auf 2 bis 5 ihrer Anfragen erhalten die Kommunen in etwa die gleiche Zahl an Angeboten. Insbesondere die Landkreise, die bei allen Kreditgrößen tendenziell mehr Anfragen an die Kreditgeber richten, geben einen höheren Rücklauf von entsprechenden Kreditangeboten an. Grundsätzlich gilt jedoch: Je höher das Kreditvolumen sein soll, umso mehr Anfragen müssen die Kommunen an verschiedene Kapitalgeber richten.

Grafik 14: Bedeutung verschiedener Faktoren für das Finanzierungsmanagement



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016

Die Einwohnergröße einer Kommunen spielt dabei offenbar nur eine untergeordnete Rolle – auch wenn kleinere Kommunen natürlich seltener Großkredite benötigen. Interessant sind die Abweichungen. So geben jeweils 10 % der befragten Kommunen an, bei 5 bis 10 Bankenfragen für einen Kredit bis 1 Mio. EUR bzw. zwischen 1 und 5 Mio. EUR rund 2 bis 5 Angebote erhalten zu haben. Hier spiegelt sich ein erhöhter Aufwand wider, den Kommunen mit Blick auf den Erhalt von Finanzierungsangeboten gerade im Segment niedriger Kreditvolumina (bis 5 Mio. EUR) betreiben müssen. Die auseinanderstrebende Entwicklung bei den Kreditangeboten könnte zum Teil auch in der fiskalischen Heterogenität der Kommunen begründet sein.⁴² Diese gilt es auch weiterhin im Blick zu behalten: Während sich für gut zwei Drittel der Städte und Gemeinden kaum etwas an den Bedingungen ihres Finanzierungsmanagement geändert hat, verschlechtert sich die Situation beim verbleibenden Drittel, darunter viele hochverschuldete Kommunen.

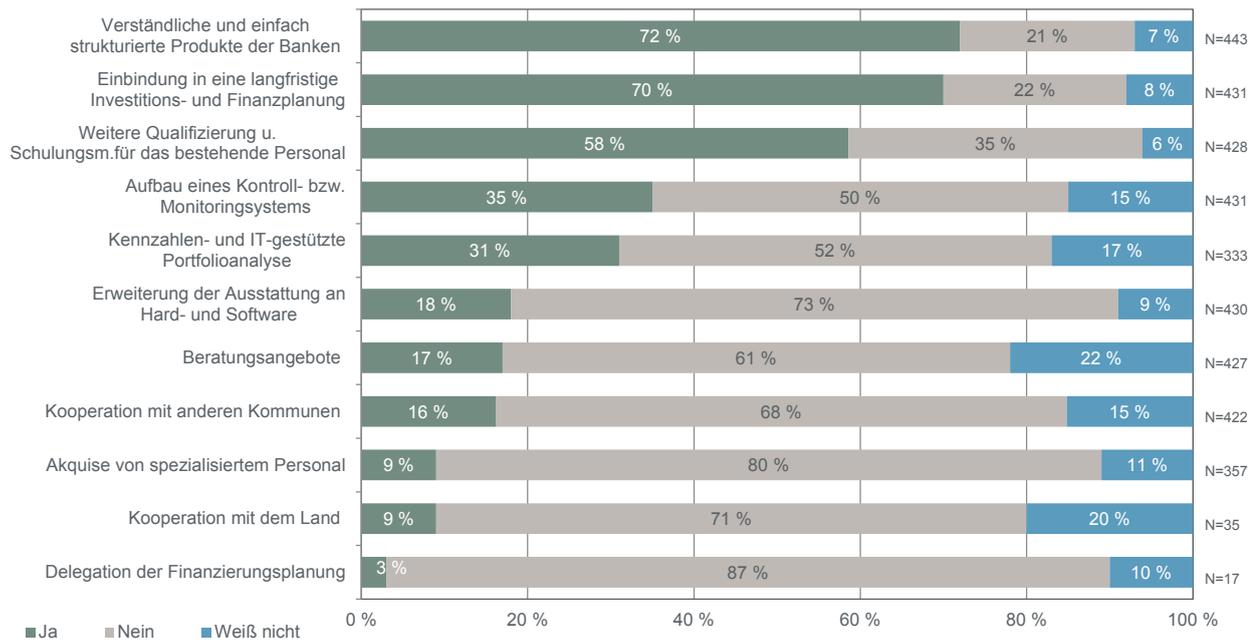
Personal für das Finanzierungsmanagement

In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist es in den Kommunen im Aggregat zu einem Personalabbau bzw. einer Nicht-Wiederbesetzung offener Stellen gekommen – auch wenn dieser in den einzelnen Fachverwaltungen zum Teil sehr unterschiedlich ausgefallen ist.⁴³ Nicht nur mit Blick auf die Infrastruktur- und Investitionspolitik der Kommunen können sich die Lücken im Personalbestand der kommunalen Bauverwaltungen zunehmend als Problem erweisen. Grundsätzlich wird es für Kommunen zunehmend schwieriger, passend qualifiziertes Personal zu gewinnen. Diese Entwicklung wird auch vor den Kämmergeien nicht Halt machen und im Angesicht steigender Anforderungen – gerade im Bereich der Investitions- und Finanzplanung – dürfte dies mittelfristig für die gesamte Kommunalverwaltung problematisch werden.⁴⁴

⁴² Offen bleibt an dieser Stelle, welchen Einfluss generelle Marktentwicklungen auf Seiten der Kreditgeber auf die vorherrschende Situation haben (siehe hierzu Brand, S. und J. Steinbrecher 2017).

⁴³ DIW 2017; Vesper, D. 2012.

⁴⁴ PwC 2017.

Grafik 15: Maßnahmen zur effektiveren Gestaltung des Kreditmanagements

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2017, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2016

Dabei zeigen die Auswertungen des KfW-Kommunalpanels 2017 zweierlei: Sowohl die sehr hoch verschuldeten als auch die niedrig verschuldeten Kommunen beschäftigen in ihren Kämmergeien erkennbar mehr Vollzeitäquivalente für das Finanzierungsmanagement als die hoch bis mittel verschuldeten Städte und Gemeinden. Jedoch lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang bezüglich eines "erfolgreichen" Finanzierungsmanagements – verstanden als Reduktion der Zinslastquote im Zeitverlauf – aus den Daten erkennen. Zudem müssen insbesondere Großstädte aufgrund ihrer in der Regel deutlich umfangreicheren Infrastrukturbestände mehr und größere Investitionen tätigen und sind dazu scheinbar auch auf mehr Personal im Finanzierungsmanagement angewiesen.⁴⁵

5.3 Klassische Instrumente beim Finanzierungsmanagement bevorzugt

Der Hauptfokus der meisten Kommunen im Finanzierungsmanagement richtet sich auf eine unmittelbare Optimierung bestehender oder neu einzugehender Kreditverträge. An erster Stelle stehen dabei die Optimierung der Laufzeiten sowie die Aushandlung möglichst günstiger Zinssätze und möglichst langfristiger Zinsbindungen, z. B. durch eine Umschuldung und Refinanzierung (87 %). Der Optimierung weiterer Vertragskonditionen, z. B. durch eine Einholung möglichst vieler Angebote, messen 85 % der befragten Kämme-

rer eine "hohe" bzw. "mittlere Bedeutung" zu. Auch eine bedarfsgerechte Ausrichtung der internen Organisationsstrukturen und Planungsprozesse ist mit Blick auf das Finanzierungsmanagement der Kommunen von Relevanz. Dazu zählt beispielsweise eine Einbindung in die allgemeine Liquiditäts- und Finanzbedarfsplanung (77 %) und eine Bestandsaufnahme und Portfolioanalyse mit abgeleiteten Ziel- und Strategievorgaben (61 %). Hier wird erkennbar, dass Ansätze einer umfassenderen Haushaltssteuerung zunehmend auch Einzug in das Finanzierungsmanagement der Kommunen halten.

Gleichzeitig wurde in der Umfrage deutlich, dass die Kommunen alternativen Finanzierungsinstrumenten als Teil ihres Finanzierungsmanagements bislang "keine" bzw. allenfalls "geringe Bedeutung" beimessen, auch wenn einzelne Finanzierungsinstrumente dieser Art sich inzwischen zu interessanten "Nischenprodukten" entwickelt haben, die auf niedrigem Niveau sogar Anteile gewinnen konnten. Dies wird augenscheinlich von einzelnen, sehr aktiven Kommunen geprägt.

5.4 Maßnahmen zur Optimierung des Finanzierungsmanagements

Fragt man hingegen, welche Maßnahmen aus Sicht der Städte und Gemeinden notwendig wären, um ihre Kredit- und Zinssteuerung noch effektiver zu gestalten, ergeben sich aus den Antworten drei Schwerpunkte, die erstens die kommunalen Kapitalgeber adressieren, zweitens die interne Investitions- und Finanzplanung in den Blick nimmt und drittens das Personal im Finanzie-

⁴⁵ Bogumil, J., Holtkamp, L., Junkernheinrich, M. und U. Wagschal 2014, S. 620 f.

rungsmanagement fokussiert. So wünschen sich 72 % der befragten Landkreise, Städte und Gemeinden "verständliche und einfach strukturierte Produkte der Banken" – beispielsweise durch eine Standardisierung von Vertragsunterlagen.

Einen nach innen gerichteten Bedarf sehen 70 % der Kommunen, wenn sie die Einbindung des Finanzierungsmanagements in eine langfristige Investitions- und Finanzplanung als Notwendigkeit erachten. Diese Forderung muss wohl auch als Kritik an einer Infrastruktur- und Investitionspolitik verstanden werden, die sich zu stark an den Zwängen der jährlichen Haushalts- und mittelfristigen Finanzplanung orientiert und so vor allem ad hoc erforderlich werdende Unterhaltungsinvestitionen fokussiert, die langfristigen Erweiterungs- und Umbaubedarfe bestehender Infrastrukturen jedoch häufig nicht hinreichend abbildet. An dritter Stelle steht für die Landkreise, Städte und Gemeinden die Frage der Qualifizierung des für das Finanzierungsmanagement zuständigen Personals (58 %). Dabei wünschen sich vor

allem die großen und höher verschuldeten Städte für ihr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine weitere Qualifizierung sowie regelmäßige Schulungsmaßnahmen. Allerdings scheint die Akquise von spezialisiertem Personal für 80 % der befragten Kommunen allenfalls von nachgeordneter Bedeutung zu sein.

Eine externe Unterstützung bei ihrem Finanzierungsmanagement, z. B. in Form einer Delegation an eine externe Agentur, lehnt eine klare Mehrzahl der befragten Kommunen ab. Ein solcher Ansatz wäre für viele Städte und Gemeinden offenbar ein zu weit reichender Eingriff in ihre kommunale Selbstverwaltungsautonomie. Allerdings stehen besonders hoch verschuldete Kommunen einem solchen Ansatz der externen Hilfeleistung durchaus offener gegenüber.

Eine Kooperation mit anderen Kommunen – z. B. in Form einer Begebung von Gemeinschaftsanleihen oder eine Kooperation mit dem Land in Form von "Huckepack-Anleihen" – ist für eine Mehrzahl der befragten Kommunen ebenfalls nicht von großem Interesse.

6. Fazit und Ausblick

Nach Jahren eines kontinuierlichen Aufwuchses konnte für 2016 ein leichter Rückgang des kommunalen Investitionsrückstandes festgestellt werden. Mit 126 Mrd. EUR sind die infrastrukturellen Nachhol- und Ersatzbedarfe der Landkreise, Städte und Gemeinden aber nach wie vor hoch. Dabei bestehen mit 34 bzw. 33 Mrd. EUR die höchsten Investitionsbedarfe nach wie vor bei Straßen und der Verkehrsinfrastruktur sowie bei Schulen einschließlich der Erwachsenenbildung. Wachsende Bedeutung gewinnen – wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau – die Bereiche Informationsinfrastruktur, öffentliche Verwaltungsgebäude, sozialer Wohnungsbau sowie Sportstätten und Bäder. Auch wenn die von den Kommunen geplanten Investitionen für 2017 abermals leicht auf fast 32 Mrd. EUR ansteigen sollen, wäre es deutlich verfrüht, von einer Trendwende zu sprechen. Denn die hochgerechneten Bedarfe sowie die tatsächlich geplanten Investitionen bewegen sich nach wie vor in einer Bandbreite der verschiedenen, derzeit vorliegenden Investitionsbedarfschätzungen.⁴⁶ Deshalb wäre auch ein erneuter Anstieg in den kommenden Jahren nicht auszuschließen.

Die kumulierte Gesamtbetrachtung muss immer wieder durch die differenzierende Einzelanalyse verschiedener haushaltsrelevanter Indikatoren ergänzt werden. Sowohl mit Blick auf die Kreditmarktschulden als auch die Liquiditätssicherungs- bzw. Kassenkredite der Kommunen kann für die vergangenen zwölf Monate eine leichte Entspannung konstatiert werden. Gleichwohl verteilen sich die inzwischen insgesamt aufgebauten Verbindlichkeiten in den kommunalen Kernhaushalten in Höhe von rund 127,5 Mrd. EUR (Kassenkredite plus Kreditmarktschulden, ohne Wertpapierschulden) sehr unterschiedlich zwischen den Kommunen innerhalb der einzelnen Bundesländer als auch im interregionalen Vergleich. Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels zeigen dabei auf, dass die fortbestehende Heterogenität in den haushalterischen Rahmenbedingungen von Landkreisen, Städten und Gemeinden auch unterschiedliche Ausgangschancen mit Blick auf die Nutzung möglicher Vorteile der gegenwärtigen Niedrigzinsphase mit sich bringen.

Kritisch ist diese Entwicklung vor allem, wenn aufgrund unterlassener Investitionen die Nachhol- und Ersatzbedarfe inzwischen eine solche Höhe erreicht haben, dass das jährliche Investitionsvolumen nicht mal mehr

den Abschreibungen entspricht. Insofern birgt die konjunkturelle Großwetterlage – so paradox dies erscheinen mag – auch Risiken mit Blick auf eine mögliche Verschärfung der Disparitäten im interkommunalen Vergleich. Nicht umsonst konstatieren vor allem Kommunen, die sowohl ihre gegenwärtige als auch die finanzielle Gesamtlage der vergangenen zehn Jahre negativ beurteilen, derzeit eine Angebotsverschlechterung auf dem Kreditmarkt. In der Aussicht für die kommenden Monate lassen die Kommunen deshalb Vorsicht walten: Die Erwartungen bezüglich einer Fortsetzung des positiven Entwicklungstrends bei den Kreditbeschaffungskonditionen sind erkennbar verhalten. In der Gesamtschau profitieren derzeit nichtsdestotrotz auch die finanzschwachen Kommunen von dem positiven gesamtwirtschaftlichen Umfeld.⁴⁷

Zur investitionspolitischen Entspannung auf Ebene der Kommunen tragen offenbar auch die Investitionsprogramme und Entlastungsmaßnahmen von Bund und Ländern bei. Neben dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds zählen dazu beispielsweise die Aufstockung der Programme zur Städtebauförderung auf 700 Mio. EUR, die Verdoppelung der Wohnungsbauförderung auf 1 Mrd. EUR, das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2017–2020 mit einer Aufstockung des entsprechenden Sondervermögens um insgesamt 1,126 Mrd. EUR oder der erst jüngst aufgelegte Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“, der mit 200 Mio. EUR ausgestattet wurde.

Die wachsende Zahl dieser Einzelprogramme zur Förderung kommunaler Investitionen weist auch föderale Implikationen für das gesamte bundesstaatliche Gefüge in Deutschland auf: Selbst wenn die Programme insgesamt inzwischen Früchte in Form einer steigenden Investitionstätigkeit zeigen, so handelt es sich doch in den meisten Fällen um zweckgebundene und kofinanzierungspflichtige Zuweisungen. Die Verwendungsauflagen sind dabei zwar oft weit gefasst und der Kofinanzierungsanteil von Kommunen in Einzelfällen auf ein Minimum reduziert. Trotzdem stellen diese Zuweisungen einen Eingriff des Bundes in die föderale Autonomie von Ländern und Gemeinden dar, deren investitionspolitische Agenda damit durch finanzielle Angebote Dritter mitbestimmt wird. Insbesondere die finanzschwächeren Kommunen müssen immer wieder

⁴⁶ Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ („Fratzscher-Kommission“) 2015.

⁴⁷ Rappen, H. 2017 (i. E.).

abwägen, in welchen Programmen sie Mittel beantragen, um die wenigen, in ihren Haushalten noch frei verfügbaren Ressourcen zur Kofinanzierung zu mobilisieren. Neben finanziellen Eigenbeträgen müssen die Kommunen außerdem personelle Ressourcen für die Antragstellung, Planung, Durchführung, Abrechnung und Evaluation entsprechender Projekte bereithalten. Die Programmvierfalt übersteigt dabei nicht selten die administrativen Kapazitäten der kleineren Städte und Gemeinden.

Hinter der Zunahme an Förderprogrammen verbirgt sich die viel grundsätzlichere Frage nach der Notwendigkeit einer Neuaustarierung der föderalen Finanzbeziehungen zwischen allen drei gebietskörperschaftlichen Ebenen. Denn der ad-hoc-Charakter vieler Bundesprogramme ist oftmals kurzfristigen Finanzbedarfen oder zeitlich befristeten Förderzwecken geschuldet. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu berücksichtigen, dass die Bundesinitiativen häufig Symptome heilen sollen, die auch in einer unzureichenden Finanzmittelausstattung der Kommunen begründet sein können. Dieser Befund lässt sich auch auf viele Initiativen in den Bundesländern übertragen. Langfristig angelegte Ansätze für eine perioden- und fachübergreifende Infrastrukturplanung der Kommunen, die dem oft über Jahrzehnte hinweg angelegten Lebenszyklus von Infrastrukturnetzen der öffentlichen Daseinsvorsorge hinreichend Rechnung trägt, werden auf diese Weise jedoch nur unzureichend befördert.

Das derzeit insgesamt günstige wirtschaftliche Umfeld sollte nicht nur zu einem weiteren Abbau der in den vergangenen Jahren aufgebauten Investitionsbedarfe – im Sinn einer bloßen Befriedung von Nachhol- und Ersatzbedarfen – genutzt werden. Vielmehr gilt es darüber nachzudenken, wie Prozesse zur Infrastrukturplanung in den Kommunen neu ausgerichtet werden können, um so mit einer periodenübergreifenden Finanz- und Haushaltsplanung synchronisiert zu werden und einem langfristig ausgerichteten und umfassenden Nachhaltigkeitsverständnis Rechnung zu tragen. Wo dazu ggf. auch die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen entsprechend angepasst werden müssen, sind dann auch Bund und Länder gefragt.

Ein solcher, grundsätzlicher Ansatz ist auch aus einem weiteren Grund erforderlich: Denn im Zug der deutlichen Zuwächse an verfügbaren Investitionsmitteln zeigt sich in vielen Städten, dass sie nur bis zu einem bestimmten Grad "absorptionsfähig" sind, was die gleichzeitige Planung und konkrete Realisierung von Investitionsvorhaben in den verschiedenen Infrastrukturbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge betrifft.⁴⁸

Der nachhaltige Abbau des kommunalen Investitionsrückstandes wird also langfristig ein hohes Maß an Planungssicherheit erforderlich machen, sowohl in finanzieller wie auch in administrativer Hinsicht. Hier gilt es, für die Zukunft die richtigen Weichen zu stellen.

⁴⁸ Eck, A., Ragnitz, J., Scharfe, S., Thater, C. und J. Wieland 2015; Krebs, T. und M. Scheffel 2016.

Literatur

Bernewasser, J. 2017: Schaut auf diese Schulen!, in: ZEIT Online, 5. Januar 2017.

Bertelsmann Stiftung 2017: Schulden- und Investitionsregel: Zwei Seiten einer Medaille?, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung 2015: Kommunaler Finanzreport 2015, Gütersloh.

BMF 2017a: Asyl- und Flüchtlingspolitik aus Sicht des Bundeshaushalts, in: Monatsbericht des BMF Januar 2017, S. 6–16.

BMF 2017b: Kommunalfinanzen 2016 im Lichte gesamtstaatlicher Herausforderungen, in: Monatsbericht des BMF Januar 2017, S. 17–24.

Bogumil, J., Holtkamp, L., Junkernheinrich, M. und U. Wagschal 2014: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 55. Jhg., Heft 4, S. 614–647.

Brand, S. und J. Steinbrecher 2017 (i. E.): Paradigmenwechsel bei der Kommunalfinanzierung? Aktuelle Entwicklungen beim Kommunalkredit, in: Junkernheinrich; M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H. und M. Wolsin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, Berlin.

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

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

Bremische Bürgerschaft 2017: Anfrage der FDP: Gammel-Look an Bremer Schulen – wie hoch sind die Sanierungsbedarfe der Bildungseinrichtungen, Drucksache 19/443 S.

Burth, A. 2016: Kommunale Kassenkredite. Online auf www.haushaltssteuerung.de (abgerufen am 14.04.2016).

Der Neue Kämmerer 2017: Privatbanken planen Ende des vollen Einlagenschutzes für Kommunen. Online-Beitrag vom 20.02.2017.

Deutscher Landkreistag 2016: 20 Jahre Kreisfinanzbericht, Berlin.

Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2016, Berlin.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) 2017: Kommunale Investitionen: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, Pressemitteilung vom 15.03.2017.

Eck, A., Ragnitz, J., Scharfe, S., Thater, C. und J. Wieland 2015: Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen. Ifo-Dresden Studien, 72, Dresden 2015.

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

FAZ 2016: Auch die Städte verdienen an ihren Schulden - Banken vergeben Minuszinsen für Kassenkredite. Zeitung vom 25.07.2016, Nr. 171, S. 17.

Junkernheinrich, M. 2010: Gemeindefinanzkrise und Gemeindefinanzreform - Eine unendliche Geschichte, in: Wirtschaftsdienst, 2010, Heft 5, S. 294–300.

Wolff, S. 2013: KfW-Kommunalpanel 2012, erarbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik unter Mitarbeit von Eberlein, M., Grabow, B., Schneider, S. und A. Seidel-Schulze, KfW Research, Frankfurt.

Krebs, T. und M. Scheffel 2016: Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, September 2016.

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

Landsberg, G. 2010: Städte und Gemeinden im Sog der Rezession, in: Wirtschaftsdienst, 2010, Heft 5, S. 283–285.

Lenk, T., Reichardt, T. und O. Rottmann 2012: Interkommunale Zusammenarbeit im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, Studie im Auftrag der NRW-Bank.

PwC 2017: Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst – Prognose und Handlungsstrategien bis 2030.

Rappen, H. 2017 (i. E.): Zur Zinssensitivität kommunaler (Kern-)Haushalte, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H. und M. Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017, Berlin.

Reidenbach, M. 2008: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Berlin.

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

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

Schneider, S., Holbach-Grömig, B. und H. Scheller 2017 (i. E.): Städtebauförderung: Erfolgsfaktoren und -hemmnisse bei der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung. Projektbericht, Berlin.

Schultz, S. und P. Stotz 2016: "Hier zerbröseln Deutschlands Brücken", in: Spiegel-Online vom 07.03.2016.

Statistisches Bundesamt 2017: Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte. Eckwerte der Gemeinden/Gv. nach Ländern, 1.–4. Vierteljahr 2015/1.–4. Vierteljahr 2016, Kernhaushalte, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2017a: Staat erzielt Überschuss von fast 24 Milliarden Euro im Jahr 2016, Pressemitteilung Nr. 63 vom 23.02.2017.

Statistisches Bundesamt 2017b: Auftragseingang im Bauhauptgewerbe im Januar 2017: -0,3 % saisonbereinigt zum Vormonat, Pressemitteilung Nr. 104 vom 24.03.2017.

Statistisches Bundesamt 2017c: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Arbeitsunterlage Investitionen. 4. Vierteljahr 2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2017d: Finanzen und Steuern. Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts. 4. Vierteljahr 2016, Fachserie 14, Reihe 5.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2017e: Kommunale Finanzen 2016 mit einem Überschuss von 5,4 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 107 vom 28.03.2017.

Statistisches Bundesamt 2017f: Vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts. 4. Vierteljahr 2016, Fachserie 14, Reihe 5.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2017g: Öffentliche Schulden zum Ende des 4. Quartals 2016 um 0,8 % niedriger als im Vorjahr, Pressemitteilung Nr. 106 vom 28.03.2017.

SZ 2017: Der Negativzins erfasst die Städte, Zeitung vom 07.02.2017, S. 15.

Vesper, D. 2012: Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des öffentlichen Dienstes in Deutschland. Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Januar 2012.

Anhang 1: Methoden

Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Um das Profil des KfW-Kommunalpanels zu schärfen, wurde die Befragung 2014 erstmalig als echte „Panelbefragung“ (Befragung der gleichen Kommunen über mehrere Jahre hinweg) organisiert. Gleichzeitig wurde der Versuch unternommen, methodische Schwächen früherer Erhebungen durch flankierende Maßnahmen zu vermeiden bzw. zu reduzieren. Zu den methodischen Schwächen gehörten zum einen die geringen Fallzahlen der Nettostichproben und zum anderen die begrenzte Vergleichbarkeit der Ergebnisse durch die eingeschränkte Repräsentativität der Befragungsdaten sowie durch unterschiedliche Befragungszeitpunkte. Eine wichtige Gegenmaßnahme war in diesem Zusammenhang die Durchführung einer informierenden und von den Kommunalen Spitzenverbänden unterstützten „Vorabbefragung“ zur Erhöhung der Teilnahmebereitschaft der Kommunen. Weiterhin wurde der Bruttoansatz der KfW-Stichprobe für kleinere Städte und Gemeinden gegenüber früheren Befragungen mehr als verdoppelt. Die Fixierung des Befragungszeitraums auf einen Termin vor Beginn der Sommerferien konnte allerdings aus organisatorischen Gründen für die zurückliegende wie auch für die aktuelle Studie noch nicht umgesetzt werden.

Wie bereits in früheren Erhebungen enthielt auch der Fragebogen für das KfW-Kommunalpanel 2017 (Welle 3) aus Gründen der Vergleichbarkeit in großen Teilen die Themenblöcke und Fragen der Vorjahresbefragungen, ein größerer Fragenkomplex beschäftigte sich erstmalig mit dem Schwerpunktthema „Kommunales Zins- und Schuldenmanagement“ (vgl. Fragebogen im Anhang). Der Fragebogen zur dritten Erhebungswelle wurde allerdings überarbeitet und gekürzt, um den Aufwand für die Beantwortung der Fragen zu reduzieren. Folgende Themenfelder wurden dabei im Einzelnen untersucht:

- Aktuelle und kurzfristig absehbare finanzielle Lage der Kommunen,
- Investitionen, darunter Investitionsbereiche und -rückstand,
- Finanzierung, darunter geplante Finanzierungsinstrumente und Bedingungen der Kreditaufnahme,
- Kommunales Zins- und Schuldenmanagement (Sonderthema).

Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten

Für die Befragung wurde ein überwiegend standardisierter Fragebogen entwickelt und im Rahmen der dritten Panelwelle zusammen mit dem Auftraggeber, der KfW Bankengruppe, dem wissenschaftlichen Beirat des Projekts (Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern und Prof. Dr. Thomas Lenk, Universität Leipzig), den kommunalen Spitzenverbänden sowie den kommunalen Vertretern des Panelbeirats überarbeitet und abgestimmt. Der Fragebogen wurde dabei technisch und thematisch an den Zielstellungen einer Mehrfachbefragung („Panel“) ausgerichtet und umfasste 2016 sechs Seiten mit insgesamt 18 Fragen. Die Befragung wurde postalisch sowie wahlweise papierlos mittels ausfüllbarem PDF-Formular durchgeführt. Damit wurde auch 2016 im Rahmen der dritten Panelbefragung die Systematik der Vorjahresbefragungen erhalten. Zudem hat sich diese Methode gegenüber anderen Befragungsformen (z. B. Online-Survey) bei einem so komplexen Fragebogen wie diesem, für die Bearbeitung als die geeignetste erwiesen.

Die Grundgesamtheit der dritten Panelerhebung umfasste – wie auch bei den Vorjahresbefragungen – alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie alle Landkreise. Auf eine Befragung der Stadtstaaten wurde verzichtet, da die Strukturen und damit die zu erwartenden Angaben nicht vergleichbar sind. Befragt wurden (vgl. Tabelle A 1):

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

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

Kommunen, die nicht als Teil der Stichprobe angeschrieben wurden, können trotzdem teilnehmen, wenn sie den Fragebogen auf der Internetseite des Difu herunterladen und einreichen. Diese Kommunen werden dann im Folgejahr direkt angeschrieben und als Panelkommune in die Stichprobe eingefügt.

Tabelle A 1: Grundgesamtheit (GG), Stichprobe und Rücklauf 2013 bis 2016

Einwohnergrößenklassen: Städte / Gemeinden und Kreise	GG 2013*	Bruttostichprobe 2014 (Welle 1)	Rücklauf 2014 absolut (Welle 1)	Rücklauf 2014 in Prozent (Welle 1)	Panelstichprobe 2015 (Welle 2)	2015 absolut (Welle 2)	Panelstichprobe 2016 (Welle 3)	Rücklauf 2016 absolut (Welle 3)	Rücklauf 2016 in Prozent (Welle 3)
2.000 bis unter 20.000	4.520	2.803	210	8 %	934	238	1.367	272	20 %
20.000 bis unter 50.000	513	513	95	19 %	97	65	94	62	66 %
50.000 und mehr	183	183	68	37 %	66	48	66	55	83 %
Landkreise	292	292	102	35 %	98	74	98	82	84 %
Summe	5.508	3.791	475	13 %	1.195	425	1.625	471	29 %

Quelle: Difu-Kommunaldatenbank; 2013⁴⁹

Auswahlkonzept und Erhebungszeitraum der dritten Panelwelle waren mit denen des Vorjahres weitgehend identisch. Die Gruppe kleinerer Kommunen (2.000 bis unter 20.000 Einwohner) wurde auch in der dritten Befragungsrunde durch eine neue Teilstichprobe von 490 Gemeinden verstärkt, um eine hinreichende Fallzahl kleinerer Gemeinden in der Gesamtstichprobe zu sichern. 2016 wurden insgesamt 1.625 Städte, Gemeinden und Kreise kontaktiert.

Unter Beachtung der Tatsache dass, mit Ausnahme kleinerer Gemeinden, auch an der dritten Panelbefragung nur Kommunen teilnahmen, die bereits in den Vorjahren an der Umfrage des KfW-Kommunalpanels beteiligt waren und sich zur Mitarbeit an weiteren Befragungen bereit erklärt hatten, lagen die einzelnen Rücklaufquoten sowohl 2015 als auch 2016 erwartungsgemäß deutlich über denen der ersten Erhebung (vgl. Tabelle A 1). Gegenüber der zweiten Befragungswelle zeichnet sich für die aktuelle Erhebung, mit Ausnahme der Gruppe kleinerer Gemeinden, eine Stabilisierung und für größere Städte (50.000+ Einwohner) bzw. für Kreise sogar eine deutliche Steigerung der Teilnahmebereitschaft ab. Durch Nachfassaktionen und Ergänzungsstichproben ist es gelungen, die Ausfallquoten der Panelerhebungen zu begrenzen und die Teilnehmerfallzahlen auf über 400 Kommunen pro Umfrage zu halten (Grafik).

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

Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

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

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

⁴⁹ Als Grundlage der Stichprobenziehung diente ein Kommunalverzeichnis der Firma Dialog-Dienste GmbH. Die entsprechende Datenbank wurde bis Anfang 2013 wöchentlich aktualisiert. Das Verzeichnis beinhaltet neben Daten über die geographische Zugehörigkeit (Bundesland, Regierungsbezirk, Kreis, ggfs. Verwaltungsgemeinschaft) sowie Einwohnerzahlen auch die Adressen der Kommunalverwaltungen.

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.

Ost- und westdeutsche Bundesländer

Da die Rahmenbedingungen und Strukturdaten einzelner Bundesländer oft unterschiedlich sind, wurde auf eine nach Ländern differenzierende Analyse verzichtet. Als eine Gruppierungsvariable kam in diesem Zusammenhang jedoch die Unterscheidung zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern zur Anwendung, um die Sonderbedingungen der ostdeutschen Bundesländer sowohl in der Infrastrukturausstattung wie in den Finanzierungsbedingungen zu berücksichtigen.

Steuerkraft

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

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

Hochrechnungsmethodik

Die Hochrechnungen für Investitionsvolumina und Investitionsrückstand beziehen sich immer auf Städte, Gemeinden (mit mehr als 2.000 Einwohnern) und Landkreise insgesamt. Die Hochrechnungsmethode basiert auf den Pro-Kopf-Mittelwerten der einzelnen Größenklassen je Investitionsbereich.

Die mittleren Pro-Kopf-Investitionen wurden dazu jeweils mit der Einwohnerzahl der Kommunen der entsprechenden Kategorie (Größenklasse oder Landkreis) in Deutschland multipliziert.

Nicht alle Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, haben auch Angaben zu ihren Investitionen oder den Investitionsrückständen in den einzelnen Bereichen gemacht. Es ist nicht auszuschließen, dass das unterschiedliche Antwortverhalten zu Verzerrungen in den Ausgangsdaten führt, die durch die Hochrechnung verstärkt werden.

Zur Einordnung der Ergebnisse

Im Unterschied zu anderen Studien, die den kommunalen Investitionsrückstand thematisieren⁵⁰, basiert der im KfW-Kommunalpanel ermittelte Investitionsrückstand⁵¹ auf Einschätzungen der Befragten. Nicht alle Kommunen besitzen dazu belastbare Zahlen.

Trotzdem hat die gewählte Vorgehensweise einen großen Vorteil: Die Befragten berücksichtigen bei ihren Angaben unter anderem auch aktuelle Schwerpunkte der politischen Diskussion, beispielsweise zu Themen wie Energiewende oder Inklusion sowie veränderte Bedarfsstrukturen, z. B. im Zusammenhang mit der Informationsinfrastruktur, lange bevor diese in Gesetzen und Normen ihren Niederschlag finden. Andere Aspekte wie z. B. veränderte Standards bei der kommunalen Infrastruktur oder der demografische Wandel fließen ebenfalls in die Einschätzung mit ein. Es ist anzunehmen, dass dabei auch zukünftige Entwicklungen vorweggenommen werden. In den Angaben steckt insofern ein gewisser Anteil an „befürchtetem“ Investitionsstau, der noch nicht real ist, sich aber bereits deutlich abzeichnet.

Damit geben die Befragungsergebnisse nicht nur Hinweise darauf, in welchen Bereichen bereits ein Investitionsstau besteht. Insbesondere die Veränderungen im

⁵⁰ Vgl. beispielsweise Reidenbach, M., 2008 sowie Kunert und Link, 2013 und Rietzler, K. 2014

⁵¹ Definition: Ein Investitionsrückstand ist dadurch beschrieben, dass Investitionsbedarf der Vergangenheit nicht ausreichend befriedigt wurde/werden konnte. Ein gravierender Rückstand beeinträchtigt die kommunale Aufgabenerfüllung im entsprechenden Aufgabenbereich erheblich.

Zeitverlauf zeigen, wo sich politische und gesellschaftliche Schwerpunkte verändern und in welchen Bereichen durch gezielte zusätzliche Investitionen eine drohende Zunahme des Investitionsrückstandes abgemildert werden konnte.

Darüber hinaus ermöglichen die Befragungsdaten die Suche nach Zusammenhängen und geben Hinweise auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Ein Nachteil ist mit dieser Vorgehensweise jedoch auch verbunden: Einschätzungen geben die Realität mit einer gewissen Unschärfe wieder. Insbesondere quantitative Bewer-

tungen sind schwierig und können trotz unveränderter Sachlage zu Schwankungen beim Ergebnis führen. Aus diesem Grund werden im Bericht qualitative Einschätzungen und quantitative Bewertungen neben einander betrachtet und an einander gespiegelt.

Tabellenanhang

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