



KfW Research

»»» KfW-Kommunalpanel 2020

Impressum

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

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

Inhaltliche Bearbeitung
Deutsches Institut für Urbanistik

Autoren:
Elisabeth Krone
Dr. Henrik Scheller

unter Mitarbeit von
Cansu Cankayali

ISSN 2191-4826

Copyright Titelbild
Quelle: Getty Images / Fotograf Westend61

Frankfurt am Main, Juni 2020

Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Zum KfW-Kommunalpanel 2020	3
2. Aktuelle und erwartete Finanzlage	5
2.1. Finanzlage 2019 noch von Haushaltsüberschüssen geprägt	7
2.2. Beurteilung der zukünftigen Finanzsituation trübt sich ein	7
2.3. Kommunale Verschuldung geht 2019 nur leicht zurück	8
3. Investitionen und Investitionsrückstand	11
3.1. Differenz zwischen geplanten und verausgabten Investitionen	11
3.2. Gewährleistung des laufenden Unterhalts variiert	12
3.3. Qualitative Einschätzung zum Investitionsrückstand konstant	12
3.4. Anstieg des Investitionsrückstands ist auch ein Ausdruck gestiegener Baupreise	13
3.5. Treibende Faktoren begünstigen Anstieg des Investitionsrückstands	14
3.6. Entlastende Faktoren konnten Zuwachs des Investitionsrückstands nicht kompensieren	15
3.7. Eher Rückgang als Anstieg des Investitionsrückstands erwartet	15
4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen	17
4.1. Investitionsfinanzierung weitestgehend stabil	17
4.2. Kommunale Unterschiede in der Nutzung der Finanzierungsinstrumente	17
4.3. Entwicklung der Investitionsfinanzierung	18
4.4. Positive Einschätzung zu den Kreditkonditionen	18
5. Einschätzungen zur Digitalisierung	21
5.1. Prozessoptimierung und mehr Bürgernähe erwartet	21
5.2. Digitalisierung hat hohe (strategische) Relevanz	22
5.3. Dringlicher Digitalisierungsbedarf in Bereichen mit hohem Investitionsrückstand	23
6. Fazit und Ausblick	25
Literatur	27
Anhang: Methoden	29

Abbildungen

Grafik 1:	Kein Gleichklang von kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Krisen	5
Grafik 2:	Anteil des Kapitaleinkommens an den kommunalen Einnahmen	6
Grafik 3:	Beurteilung der Gesamtfinanzsituation nach Einwohnergröße	7
Grafik 4:	Entwicklung der Finanzsituation	8
Grafik 5:	Kommunale Verschuldung nach Bundesländern	9
Grafik 6:	Geplante Investitionen 2019 und 2020	11
Grafik 7:	Qualitative Einschätzungen zum Investitionsrückstand 2019	13
Grafik 8:	Wahrgenommener Investitionsrückstand in den Kommunen 2019	14
Grafik 9:	Treibende und entlastende Faktoren	15
Grafik 10:	Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands	16
Grafik 11:	Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen	17
Grafik 12:	Erwartungen zu einzelnen Instrumenten der Investitionsfinanzierung	18
Grafik 13:	Bedingungen der Kreditaufnahme	19
Grafik 14:	Kommunale Erwartungen und Befürchtungen für die Digitalisierung	22
Grafik 15:	Digitalisierung berührt zentrale Ausgabenbereiche der Kommunen	23
Grafik 16:	Finanzausstattung häufigster Engpass für Digitalisierung	23
Grafik 17:	Investitionen der Kommunen für Digitalisierungsmaßnahmen 2020	24

Zusammenfassung

Die Corona-Krise wirft ihren Schatten auch auf die Kommunalfinanzen. Das zeigt sich im Stimmungsbild zum KfW-Kommunalpanel 2020. Im Befragungsjahr 2019, das die kommunalen Ebene laut amtlicher Finanzstatistik mit einem Haushaltsüberschuss von 5,6 Mrd. EUR abschließen konnte, war die Stimmung insgesamt noch überwiegend positiv. Ganz anders die Lage im April 2020: In der Ergänzungsumfrage zum KfW-Kommunalpanel 2020 gehen über 90 % der antwortenden Kämmereien von sinkenden Einnahmen aus; fast 60 % erwarten steigende Ausgaben, auf die rund 50 % der Befragten unter anderem mit Anpassungen bei den disponiblen Investitionen reagieren müssen.

Mit Blick auf den kommunalen Investitionsrückstand sind das keine guten Aussichten. Zwar konnten die nominalen Investitionen im Jahr 2019 noch einmal gesteigert werden. Insgesamt wurden für das Jahr 35,9 Mrd. EUR verplant und für 2020 waren sogar noch höhere Investitionen i. H. v. 37,6 Mrd. EUR vorgesehen. Diese Planungen dürften mit der Corona-Krise allerdings hinfällig geworden sein. In der Ergänzungsumfrage zum KfW-Kommunalpanel gingen 34 % der befragten Kämmereien von sinkenden Investitionen im Jahr 2020 aus. Die positive Entwicklung der Investitionen in den vergangenen Jahren dürfte durch die Krise erheblich gefährdet sein.

Und selbst die gestiegenen Bruttoinvestitionen der Vorjahre sind trügerisch, weil kalkulatorische Abschreibungen und Preiseffekte darin nicht berücksichtigt sind. Somit ist es kein Widerspruch, wenn trotz wachsender Investitionsausgaben der von den Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstand in der aktuellen Hochrechnung um rund 9 Mrd. EUR auf insgesamt 147 Mrd. EUR steigt. Erneut melden nahezu alle Kommunen einen hohen Investitionsrückstand bei Schulen (44,2 Mrd. EUR) und Straßen (37,1 Mrd. EUR), aber schon hinsichtlich der Dringlichkeit zeigen sich Differenzen beispielsweise nach Einwohnergröße oder Region.

Deutlich wird, dass sich die strukturellen Investitionsprobleme vieler Kommunen nicht durch eine gute Wirtschaftslage von allein auflösen, sondern mit nachlassender Konjunktur wieder drängender werden. Dies ist umso bedenklicher, als dass nicht nur neue Aufgaben, wie z. B. der Rechtsanspruch auf eine schulische Ganztagsbetreuung mit entsprechenden investiven Herausforderungen auf die Kommunen zukommen.

Auch strukturelle Veränderungen wie der demografische Wandel, der Klimawandel und die Digitalisierung gehen mit kontinuierlichen Anpassungserfordernissen für die lokale Infrastruktur einher. Bereits in den ruhigen „Vor-Corona-Zeiten“ war dies für Kommunen eine echte Herkulesaufgabe.

Bei allen investiven Herausforderungen war zumindest die Finanzierung im vergangenen Jahr kein vordringliches Problem. In nahezu sämtlichen Kommunen wurden die Finanzierungsbedingungen als auskömmlich bewertet. Der Kommunalkredit nahm mit 19 % wieder einen größeren Anteil an der Investitionsfinanzierung ein. Am bedeutsamsten blieben aber die allgemeinen Deckungsmittel (38 %) und die Fördermittel (29 %). Hier erwarteten die Kämmereien aber bereits im vergangenen Herbst einen Rückgang in den nächsten Jahren. Die Corona-Krise dürfte diese Erwartungen früher als gewünscht Realität werden lassen. In Anbetracht sinkender Steuereinnahmen und steigender Ausgaben im laufenden Jahr bleibt abzuwarten, inwiefern sich die Finanzierungsbedingungen durch die Corona-Krise verändern werden. Die positive Entwicklung der vergangenen Jahre, mit sinkender Verschuldung und hohen Haushaltsüberschüssen, dürfte in vielen Kommunen aber zumindest für die gegenwärtige Krise einige Handlungsspielräume geschaffen haben. Nichtsdestoweniger wird es erforderlich sein, durch geeignete Maßnahmen die Investitionsfähigkeit der Kommunen zu stabilisieren.

Ein Schritt, um zumindest die Planungs- und Investitionsprozesse zu beschleunigen, wird die weitere Digitalisierung der Verwaltung darstellen. Die Notwendigkeit dafür zeigt sich nicht nur in der Corona-Krise. Im diesjährigen Sonderthema wird deutlich, dass Digitalisierung bereits eine hohe Relevanz für die kommunalen Haushalte hat. Eine große Mehrheit von über 75 % der befragten Kommunen erhofft sich, dass die internen Abläufe schneller und effizienter werden. Dadurch sollten sich mittelfristig auch Kosten einsparen lassen. Zugleich stellen die Anfangsinvestitionen jedoch eine der vielen Hürden für die Digitalisierung in Kommunen dar. Wie bei den „normalen“ Investitionen zeigt sich bisher auch bei der Digitalisierung, dass finanzschwache Kommunen eher weniger investieren. Die Hoffnung, dass die Digitalisierung der Verwaltung durch die Corona-Krise einen Schub erfährt, zeigt sich hingegen unabhängig von der finanziellen Situation der Kommunen.

1. Zum KfW-Kommunalpanel 2020

Die Veröffentlichung des KfW-Kommunalpanels 2020 fällt in eine Zeit, in der zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland das öffentliche Leben und die Wirtschaft aufgrund einer weltweiten Pandemie für mehrere Wochen weitgehend zum Erliegen gekommen sind. Die Folgen, die das neuartige Coronavirus (SARS-CoV-2) für das soziale, wirtschaftliche und politische Leben entfalten werden, sind bis dato nicht verlässlich abschätzbar. Klar ist nur, dass die gravierenden Einschränkungen des Wirtschaftslebens auch massive Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Kommunen haben werden. Hinweise darauf geben bereits die Finanzvolumina, die Bund und Länder als Soforthilfen für die Wirtschaft kurzfristig bereitgestellt haben¹ und die aktuellen Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung, der für 2020 gesamtstaatliche Mindereinnahmen von über 80 Mrd. EUR im Vergleich zu 2019 projiziert.²

Dies erlaubt erste finanz- und haushaltspolitische Rückschlüsse darauf, welche Folgewirkungen die öffentliche Hand im Allgemeinen und die Kommunen im Besonderen in den kommenden Monaten erwarten: Neben empfindlichen Einbrüchen bei den Steuereinnahmen dürften auch die Einnahmenverluste durch die Schließung von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge bei weiter laufenden Kosten dafür sorgen, dass Haushaltsdefizite wahrscheinlich sind und der Bedarf an Liquiditäts- und Investitionskrediten wieder steigen wird. Damit ist absehbar, dass die Verschuldung der Kommunen – wie auch von Bund und Ländern – wieder spürbar steigen dürfte. Nach Jahren der Konsolidierung könnte dies viele Kommunen haushaltspolitisch zurückwerfen.

Schon vor der Corona-Pandemie war eine Eintrübung der weltweiten Konjunktur zu konstatieren. Wurde im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung im Januar 2020 noch eine Zunahme des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 1,1 % prognostiziert,³ erwarten viele Beobachter für dieses Jahr inzwischen einen Wachstumseinbruch von -6 %

¹ Zu den Maßnahmen zählen u. a. ein Nachtragshaushalt des Bundes für das Jahr 2020, der eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 156 Mrd. EUR erlaubt, ein Soforthilfeprogramm in Höhe von 50 Mrd. EUR für Kleinunternehmen und Solo-Selbstständige sowie ein Wirtschaftsstabilisierungsfonds. Vgl. BMF 2020a für die ersten Maßnahmen.

² Vgl. Arbeitskreis Steuerschätzung 2020. Die Mindereinnahmen der Kommunen werden in der Prognose für 2020 auf -11,1 Mrd. EUR gegenüber 2019 beziffert.

³ Vgl. BMWi 2020, S. 7.

und mehr und damit eine Rezession.⁴ Wie der sich deutlich verlangsamenden Wirtschaftsentwicklung am besten begegnet werden könnte, wurde bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie diskutiert. Ein Teil der Ökonomen empfahl dafür verschiedene konjunkturstützende Maßnahmen.⁵ Andere Vorschläge beinhalteten eine Lockerung kreditfinanzierter Investitionen oder die Übernahme kommunaler Altschulden durch den Bund.⁶ Auch aus dem Bundesfinanzministerium wurde ein Vorschlag für einen Corona-Schutzschirm in Höhe von rund 57 Mrd. EUR zur Diskussion gestellt, der aber noch keine Mehrheit fand.⁷

Im Kern berühren all diese Diskussionsstränge die seit Jahren kontrovers debattierte Frage nach Art und Umfang der öffentlichen Investitionstätigkeit. Das KfW-Kommunalpanel leistet in Kombination mit der amtlichen Statistik seit über zehn Jahren einen wichtigen Beitrag zur Verstetigung und Versachlichung dieser Debatte, indem es ein verlässliches und regelmäßig wiederkehrendes Monitoring der (kommunalen) Investitionstätigkeit darstellt und damit die „nackten Zahlen“ der amtlichen Statistik um wertvolle Kontextinformationen ergänzt.⁸

Das KfW-Kommunalpanel basiert auf einer jährlichen Befragung der Kammereien von Landkreisen, Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern. Damit greift das Panel auf einen methodischen Ansatz zurück, der sich explizit als Ergänzung zu anderen Ansätzen, wie beispielsweise der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) oder doppischen Haushaltsanalysen versteht.⁹ Mit Blick auf die Ermittlung der Investitionstätigkeit der Kommunen weist jeder dieser Ansätze sowohl Stärken als auch Schwächen auf. Entsprechende Berechnungen können – aufgrund der Spezifi-

⁴ Vgl. Scheuermeyer, P. 2020.

⁵ Am prominentesten war dabei der Vorschlag zur Auflage eines Investitionsfonds mit einer Ausstattung von 450 Mrd. EUR über zehn Jahre, der von einer institutsübergreifenden Allianz verschiedener Wirtschaftsforschungsinstitute zur Diskussion gestellt wurde. Vgl. Bardt, H. et al. 2019.

⁶ Vgl. bspw. Junkernheinrich, M. et al. 2019

⁷ Vgl. BMF 2020b. Der Schutzschirm umfasste einen Ausgleich für die Einbrüche bei den kommunalen Steuereinnahmen sowie eine Übernahme der Kassenkredite, wobei die Finanzierung zur Hälfte von Bund und den Ländern erfolgen soll. Insbesondere die Altschuldenfrage löste aber Widerspruch aus, sodass eine politische Einigung noch nicht in Sicht ist.

⁸ Vgl. Krone, E. und H. Scheller 2020 oder Brand, S. und J. Steinbrecher 2019b.

⁹ Stellvertretend: Jänchen, I. 2015 oder Klug, G. et al. 2017.

ka des öffentlichen Kapitalstocks – mithin immer nur Näherungswerte darstellen.

Das KfW-Kommunalpanel ist aufgrund seines über zehnjährigen Bestehens die einzige Längsschnittanalyse ihrer Art, die regelmäßig Auskunft über die Investitionstätigkeit, die Investitionsrückstände in verschiedenen Infrastrukturbereichen sowie die Finanzierungsbedingungen der Kommunen gibt. Zudem werden im KfW-Kommunalpanel inzwischen vor allem vertiefte Analysen zu den Ursachen, Wechselwirkungen und regionalen Ausprägungen kommunaler Investitionsrückstände vorgenommen. Das Wissen um diese Aspekte dürfte mittel- und langfristig auch und gerade mit Blick auf eine zielgerichtete Bewältigung der Corona-Krise von Bedeutung sein.

Die Datengrundlage des KfW-Kommunalpanels 2020 stammt aus einer Befragung von 736 Kämmereien, die im Herbst 2019 durchgeführt wurde, als ein derartiger Einbruch der Wirtschaft, wie in den letzten Wochen und Monaten gesehen, nicht absehbar war. Um dennoch eine grobe Einschätzung zu den fiskalischen und haushalterischen Folgen der Corona-Krise vornehmen und zu den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels in Bezug setzen zu können, finden sich in verschiedenen Teilen des vorliegenden Textes bereits erste Einordnungen. Neben aktuellen Umfragen und Statistiken werden dazu auch Parallelen zur Finanzkrise 2009/2010 gezogen. Darüber hinaus wurden im Rahmen einer Nachbefragung im April dieses Jahres rd. 440 der Teilnehmer des KfW-Kommunalpanels 2020 angeschrieben und um eine Einschätzung zu den ersten Auswirkungen und Maßnahmen aufgrund der Corona-Krise gebeten.¹⁰

Um den Panelcharakter der Befragung zu bewahren, wurde auch in diesem Jahr ein Großteil der Vorjahresfragen übernommen. Der Fragebogen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden, Vertretern von Kommunen und dem wissenschaftlichen Beirat des KfW-Kommunalpanels abgestimmt. Der Erhebung zur

Investitionstätigkeit sowie den Finanzierungsbedingungen der Landkreise, Städte und Gemeinden auf Basis von Selbstwahrnehmungen der kommunalen Finanzentscheider liegt eine wissenschaftliche fundierte und permanent weiterentwickelte Methodik zu Grunde.¹¹

Auch in diesem Jahr werden die Umfrageergebnisse in Bezug zu den Daten der amtlichen Finanzstatistik sowie den Ergebnissen früherer Befragungen gesetzt. Ausgangspunkt des KfW-Kommunalpanels 2020 bildet eine Analyse zur Finanzsituation der Kommunen, gefolgt von der Betrachtung der kommunalen Investitionen und des Investitionsrückstands. Ein Anstieg des für alle Kommunen ab 2.000 Einwohner in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt hochgerechneten Investitionsgesamtrückstands geht dabei mit ebenfalls gestiegenen Investitionen einher. Dieser scheinbare Widerspruch lässt sich neben gestiegenen qualitativen und quantitativen Anforderungen an die kommunale Infrastruktur insbesondere durch die dynamische Baupreisentwicklung erklären.¹²

Im Rahmen eines Schwerpunktthemas wurden die Kommunen in diesem Jahr um Einschätzungen zu ihren Investitionen im Bereich Digitalisierung als einem der drängendsten Zukunftsthemen gefragt. Die Bedeutung der Digitalisierung für die Funktionsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft haben die Erfahrungen der Corona-Krise eindrucksvoll und vielfältig untermauert. So ist zumindest zu hoffen, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nun einen deutlich stärkeren Schub erfahren wird. Die Ergebnisse im diesjährigen KfW-Kommunalpanel zeigen – wie so viele andere Studien auch – den weiten Weg, der für eine erfolgreiche Digitalisierung in den Kommunen noch zu beschreiten ist.

¹⁰ Das Anschreiben für die Nachbefragung erfolgte per E-Mail an die Ansprechpartner, die im Zuge der Hauptbefragung dazu ihr Einverständnis gegeben hatten. Im Zeitraum vom 23.04. bis 30.04. haben insgesamt 200 der 443 angeschriebenen Kämmereien den Onlinefragebogen ausgefüllt. Zum weiteren Vorgehen siehe Methodenanhang.

¹¹ Für eine ausführliche Darstellung siehe das aktuelle Methodenpapier von Krone und Scheller 2020, aber ursprünglich dazu auch: Reidenbach, M. et al. 2008.

¹² Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2020

2. Aktuelle und erwartete Finanzlage

Die Auswirkungen der Corona-Krise sind noch nicht klar abschätzbar. Die Kammereien erwarten allerdings mehrheitlich sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben.

Die Kommunen erzielten 2019 einen Finanzierungsüberschuss von 5,6 Mrd. EUR. Der Ausblick für 2020 hat sich jedoch massiv verschlechtert.

Die Verschuldung der kommunalen Ebene sank Ende 2019 nur leicht auf nun 115 Mrd. EUR, davon 32,5 Mrd. EUR Kassenkredite. Für 2020 muss allerdings von signifikanten Haushaltsdefiziten und steigender Verschuldung ausgegangen werden.

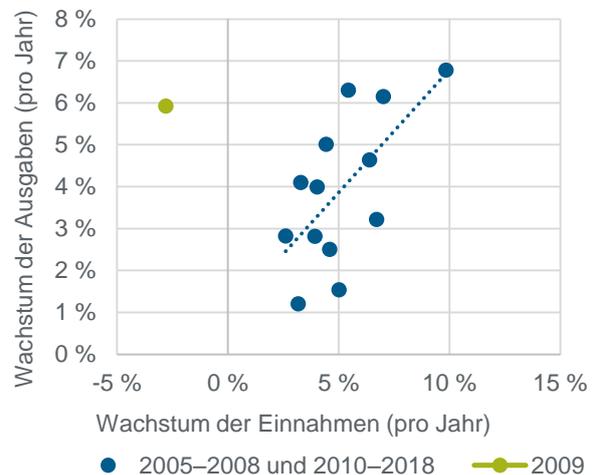
Die Corona-Pandemie wird schwerwiegende konjunkturelle Folgen haben. Auch wenn das tatsächliche Ausmaß der Krise zum Zeitpunkt dieser Veröffentlichung noch nicht seriös zu beziffern ist, deuten sich bereits spürbare realwirtschaftliche Konsequenzen an. Stimmungsindikatoren wie der ifo Geschäftsklimaindex oder das GfK-Konsumentenvertrauen sind dramatisch abgestürzt. Aktuelle Konjunkturprognosen erwarten einen Einbruch des BIP von 5 % und mehr.¹³

Die Kommunen sind zentrale Akteure der Bewältigung der Corona-Krise.¹⁴ Eine funktionierende kommunale Ebene setzt allerdings auch eine auskömmliche Finanzausstattung voraus. Diese gerät durch die kurz- und langfristigen Folgen der Krise jedoch spürbar unter Druck. Erste Einschätzungen erwarten bereits deutliche Einnahmeeinbrüche und Ausgabensteigerungen, kommunale Spitzenverbände fordern einen „Schutzschirm“ für Kommunen und kommunale Unternehmen.¹⁵

Wirtschaftliche Krisen belasten die öffentlichen Haushalte sowohl über die Einnahmen- als auch über die Ausgabenseite. Normalerweise verlaufen Einnahmen und Ausgaben in engem Takt; in der Krise ist dieser Gleichklang allerdings außer Kraft gesetzt (Grafik 1).¹⁶ Die Einnahmen sinken deutlich, insbesondere durch den Wegfall von Steuereinnahmen. Die Ausgaben stei-

gen hingegen häufig überproportional, da der Staat versucht, über Investitionen und staatlichen Konsum Nachfrageeinbrüche abzufangen. Darüber hinaus verursachen konjunkturell bedingte Sozialausgaben ebenfalls höhere Kosten.¹⁷ In der Ergänzungsumfrage zum KfW-Kommunalpanel 2020 gingen 90 % der Befragten davon aus, dass die Einnahmen sinken, über 40 % erwarten sogar stark sinkende Einnahmen.¹⁸ Rund 60 % der Befragten erwarteten steigende Ausgaben. Im Ergebnis resultieren in der Regel Finanzierungsdefizite, die durch Rücklagenentnahme oder Kreditaufnahme geschlossen werden müssen.¹⁹

Grafik 1: Kein Gleichklang von kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Krisen



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die Mindereinnahmen in Krisenzeiten sind maßgeblich auf die sinkenden Steuereinnahmen der Kommunen zurückzuführen. An den kommunalen Gesamteinnahmen von 270 Mrd. EUR im Jahr 2018 hatten die Steuern mit rund 101 Mrd. EUR den zweitgrößten Anteil. Unter den Steuereinnahmen entfällt mit 42 Mrd. EUR Gewerbesteuer sowie einem Anteil von 38 Mrd. EUR an der Einkommenssteuer ein Großteil auf konjunktursensible Steuerarten.²⁰ Durch den Konjunkturereinbruch

¹⁷ So rechnet der Landkreistag gegenwärtig allein für die örtlichen Jobcenter bei 1,2 Mio. zusätzlichen ALG II-Empfängern mit Mehrkosten von 9,5 Mrd. EUR, wovon 2 Mrd. EUR auf die Landkreise und kreisfreien Städte entfallen, vgl. DLT 2020.

¹⁸ Vgl. Brand et al. (2020).

¹⁹ Ein erster Vergleich liefert aber zumindest eine Idee über mögliche Größenordnungen: In der Krise 2009/2010 lag der Haushaltssaldo in den Jahren 2009 bis 2011 insgesamt rd. 37 Mrd. EUR unter dem Durchschnittssaldo der Vorkrisenjahre 2006–2008.

²⁰ Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, vgl. Destatis 2019b.

¹³ Vgl. ifo 2020, GfK 2020 oder SVR Wirtschaft 2020.

¹⁴ Vgl. bspw. DST 2020 oder Burger, R. 2020.

¹⁵ Vgl. DStGB 2020 sowie Greive, M. und J. Hildebrand 2020.

¹⁶ Der Abbildung liegen die bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben der Kernhaushalte zu Grunde, wie sie in der Kassenstatistik für die Jahre ausgewiesen werden, vgl. Destatis v.J.

ist mit Umsatz- und Gewinneinbrüchen in noch unbekannter Höhe zu rechnen, die sich bereits ab Mai in den Gewerbesteueranmeldungen und -rückforderungen bemerkbar machen werden.²¹ Zum Vergleich: der Rückgang der Steuern betrug allein im Krisenjahr 2009 rund 8 Mrd. EUR bzw. 11 %. Ein vergleichbarer Einbruch in der aktuellen Krise würde um mehr als 11 Mrd. EUR niedrigere Steuern bedeuten.²² In diesen Regionen bewegt sich auch die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung, der für die kommunale Ebene Steuermindereinnahmen von 11,1 Mrd. EUR prognostiziert.²³

Die veränderte Haushaltssituation dürfte sich auch in der kommunalen Verschuldung widerspiegeln. Insbesondere Kassenkredite werden zur Deckung laufender Defizite wahrscheinlich wieder eine wachsende Bedeutung erfahren. Aber auch für Investitionen könnte aufgrund sinkender Eigenmittel wieder verstärkt auf die Kreditfinanzierung zurückgegriffen werden. In der Krise 2009/2010 stieg die Verschuldung in den Jahren 2009–2011 um rd. 20,8 Mrd. EUR bzw. rd. 19 % im Vergleich zu 2008 an.²⁴

Positiv in diesem Zusammenhang ist, dass die gute Haushaltssituation der Vorjahre auch einen deutlichen Rückgang der kommunalen Verschuldung sowie einen Aufwuchs der Rücklagen zur Folge hatte. Insbesondere die Kassenkredite wurden deutlich reduziert. Dies wird gestützt durch das günstige Finanzierungsumfeld. Dank der gestiegenen Einnahmen und der niedrigen Zinsen nahm der Anteil des Schuldendienstes an den Gesamteinnahmen seit 2006 kontinuierlich ab (Grafik 2). Mussten in der vergangenen Krise noch rd. 8 % der Gesamteinnahmen für Zins und Tilgung aufgewendet werden, waren es 2018 nur rd. 5 %.²⁵ Diese Ausgangslage zusammen mit den nach wie vor guten Finanzierungsbedingungen (vgl. Abschnitt 5) eröffnet den Kommunen Spielräume bei der Schuldenaufnahme.²⁶

²¹ Vgl. Geißler, R. und R. Freier 2020. Die Folgen für die kommunalen Baggelsteuern (z. B. Vergnügungssteuer usw., insgesamt ca. 2 Mrd. EUR) werden ebenfalls kurzfristig spürbar. Die Rückgänge in den Gemeindeanteilen an der Einkommenssteuer werden neben dem Einfluss der Kurzarbeit vor allem bei steigender Arbeitslosigkeit sichtbar. Dies kann sich auch auf die Konsumneigung und damit auf die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer (ca. 7 Mrd. EUR) auswirken.

²² Diese Zahl deckt sich mit ersten Einschätzungen zum Finanzbedarf der Kommunen, vgl. Hauser, J. 2020.

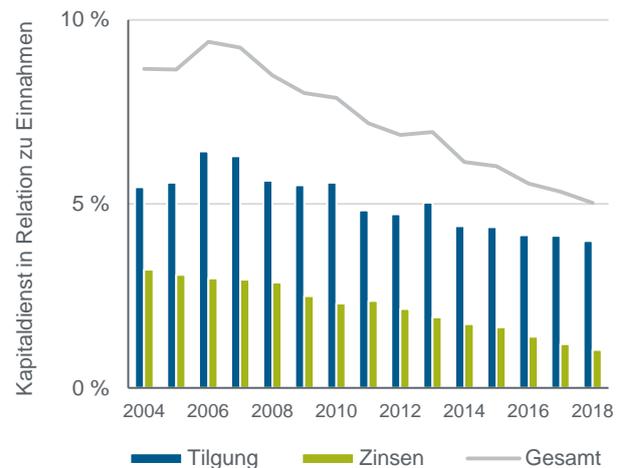
²³ Vgl. Arbeitskreis Steuerschätzung 2020.

²⁴ Ein Anstieg von 19 % entspräche bei einem gegenwärtigen kommunalen Schuldenstand von rund 130 Mrd. EUR beispielsweise einem Zuwachs der Verschuldung um rund 25 Mrd. EUR.

²⁵ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2018a.

²⁶ Geht man beispielsweise von einer Rückkehr des Anteils des Schulden-

Grafik 2: Anteil des Kapitaldienstes an den kommunalen Einnahmen



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Auch wenn die kommunale Ebene somit verhältnismäßig gut gewappnet scheint, wird sich die Krise aufgrund der disparaten Ausgangslage unterschiedlich auf einzelne Kommunen auswirken. So haben steuerstarke Kommunen gegenwärtig zwar einen stärkeren Einnahmerückgang zu befürchten. Allerdings waren auch sie es, die in den vergangenen Jahren häufig höhere Rücklagen bilden konnten, von denen sie in der gegenwärtigen Krise profitieren.²⁷ Fehlen diese Rücklagen, müssen laufende Defizite vorrangig über Kassenkredite geschlossen werden. Inwieweit die Kommunalaufsicht eine Finanzierung der Haushalte über die Ausdehnung der Kreditaufnahme akzeptieren wird, bleibt abzuwarten. Die Mehrheit der Teilnehmer der Nachbefragung (67 %) erwartet allerdings keine Lockerungen des Haushaltsrechts. Vor allem finanzschwache Kommunen müssen somit ggf. stärker als finanzstarke Kommunen über die Reduktion disponibler Ausgaben, wie Investitionen, ihre Haushalte im Lot halten.

Die folgenden Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2020 müssen deshalb umso stärker vor dem Hintergrund unterschiedlicher regionaler Ausgangsbedingungen interpretiert werden, um eine unterschiedliche Betroffenheit durch die Krise besser verstehen zu können.

dienstes an den Gesamteinnahmen auf 7,2 % (dem Wert aus 2011) aus, ergibt sich auf Grundlage der Einnahmen des Jahres 2018 ein zusätzliches Potenzial für den Schuldendienst von rd. 6 Mrd. EUR pro Jahr. Bei unveränderter Zins- und Tilgungsstruktur würde dies einem Neuverschuldungsvolumen von rd. 84 Mrd. EUR entsprechen.

²⁷ Vgl. Boettcher, F. et al. 2019, Abschnitt C, S. 4ff.

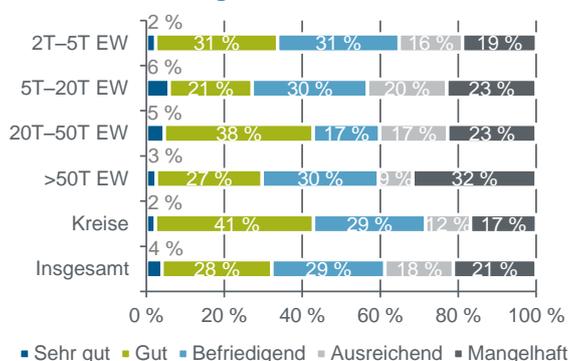
2.1. Finanzlage 2019 noch von Haushaltsüberschüssen geprägt

Das Jahr 2019 war wirtschaftlich erneut sehr erfolgreich. Die kommunale Ebene wies 2019 zum fünften Mal in Folge einen Finanzierungsüberschuss auf. Mit 5,6 Mrd. EUR (Kern- und Extrahaushalte) bzw. 4,5 Mrd. EUR (Kernhaushalt) fiel dieser zwar geringer als im Vorjahr aus, lag jedoch weiterhin deutlich über dem Mittel der vergangenen Jahrzehnte.²⁸ Grundlage für den Finanzierungsüberschuss der kommunalen Ebene bildete die im Jahr 2019 weiterhin gute gesamtwirtschaftliche Lage. Hohe Gewerbesteuer- und Einkommenssteuereinnahmen standen dank der weiterhin hohen Erwerbstätigenquoten relativ geringen Sozialausgaben gegenüber.

Zum Zeitpunkt der Befragung im Herbst 2019 schätzten die Finanzverantwortlichen der Städte, Gemeinden und Landkreise die aktuelle Gesamtfinausituation erneut als überdurchschnittlich gut ein (Grafik 3). Von den befragten Kommunen gaben 32 % an, die aktuelle Finanzsituation sei entweder „sehr gut“ oder „gut“, 29 % beschrieben sie immerhin noch als „befriedigend“, etwas mehr als ein Drittel der Kommunen bewertet sie hingegen nur als „ausreichend“ oder gar „mangelhaft“. Im Vergleich zum Vorjahr fiel die Einschätzung der Kämmergeien aber bereits ein wenig schlechter aus.

Auffällig ist hierbei, dass unter den Städten mit mindestens 50.000 Einwohnern ein knappes Drittel (32 %) die Situation als „mangelhaft“ bezeichnete. Insgesamt waren die Kreise in Ihrer Einschätzung positiver als andere Kommunaltypen: 43 % schätzten die Situation als entweder „gut“ oder „sehr gut“ ein und nur 29 % als „ausreichend“ oder „mangelhaft“.

Grafik 3: Beurteilung der Gesamtfinausituation nach Einwohnergröße



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

²⁸ Vgl. Destatis 2020b.

Die Einschätzungen differieren jedoch nicht nur nach Einwohnergröße, sondern auch nach Regionen. Während die Kommunen insgesamt Ihre Situation mit der durchschnittlichen Schulnote 3,2 bewerteten, waren die Kommunen im Süden (2,8) im Schnitt deutlich positiver gestimmt. Unterdurchschnittlich schätzten dahingegen Kommunen in NRW und in den ostdeutschen Bundesländern ihre Situation ein: Sie vergaben im Schnitt die Note 3,8 bzw. 3,9.

Die positiven Einschätzungen zur aktuellen Gesamtfinausituation schließen an die Bewertungen der Kommunen zur Entwicklung ihrer finanziellen Situation seit dem Haushaltsjahr 2009 an. Denn knapp die Hälfte der Kommunen kam im Herbst 2019 zu der Einschätzung, dass diese „durchgängig positiv“ (10 %) oder „tendenziell eher positiv“ (37 %) war. Rund 21 % und weitere 7 % der Kommunen gaben an, dass sie "weit gehend konstant" bzw. "uneinheitlich" gewesen sei. Insgesamt vermeldeten mit 24 % ähnlich viele Landkreise, Städte und Kommunen wie im Vorjahr, dass sich ihre Finanzsituation in den vergangenen 10 Jahren verschlechtert habe.

2.2. Beurteilung der zukünftigen Finanzsituation trübt sich ein

Für das laufende Haushaltsjahr erwarteten schon im Herbst 2019 erstmals seit drei Jahren wieder mehr Kommunen, dass sich die Lage "eher nachteilig" (41 %) oder "sehr nachteilig" (6 %) entwickelt. Allerdings gingen auch immer noch annähernd gleich viele Kommunen davon aus, dass sie "weit gehend konstant" bleiben wird (43 %). Lediglich 10 % erwarteten, dass sich ihre Finanz- und Haushaltslage "eher vorteilhaft" oder "sehr vorteilhaft" entwickeln wird.

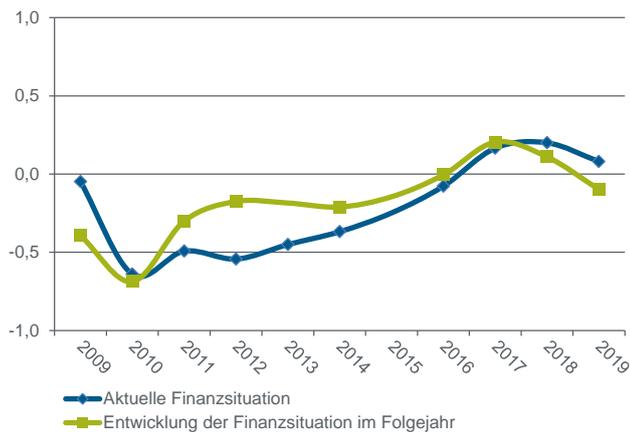
Die allgemeine konjunkturelle Eintrübung, die im Herbst feststellbar war, spiegelt sich auch unverkennbar in den Einschätzungen zur Haushaltsentwicklung der kommenden fünf Jahre wider. Hier waren es nur 6 %, die eine Verbesserung erwarteten, während ein Drittel der Landkreise, Städte und Gemeinden von konstanten Verhältnissen ausging und 61 % eine Verschlechterung erwarteten. Befürchtungen, die sich nun durch die Corona-Krise mehr als zu bewahrheiten scheinen.

Beim Abgleich der Einschätzung im Herbst 2019 fällt auf, dass die Kommunen, die ihre Finanzsituation als "gut" einschätzten, im Schnitt auch eine positivere Entwicklung für die Zukunft erwarteten, während Kommunen, die bereits heute über eine mangelnde Finanzausstattung klagen, für die Zukunft noch eine weitere

Verschlechterung erwarten. Diese Unterschiede in den Ausgangsbedingungen lassen auch eine unterschiedliche Betroffenheit durch die Corona-Krise erwarten.

Die wachsende Skepsis der Kämmerer zeigt sich auch im aggregierten „Stimmungsindex“ (Grafik 4).²⁹ Nach vielen Jahren wachsender Zuversicht waren im Jahr 2019 zum ersten Mal wieder sowohl die Einschätzung der aktuellen Lage als auch der Ausblick auf das Folgejahr pessimistischer als in den Vorperioden.

Grafik 4: Entwicklung der Finanzsituation



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

In der gegenwärtigen Lage ist die Einschätzung noch deutlich pessimistischer. In der Ergänzungsbefragung gaben im April 2020 nahezu alle befragten Kämmerer an, dass sie für das laufende Jahr von sinkenden bis stark sinkenden Einnahmen ausgehen – insbesondere im Bereich der Steuereinnahmen und den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit. Gleichzeitig steigen die Ausgaben insbesondere im Bereich der Sachausgaben und der Sozialausgaben, wo jeweils etwa zwei Drittel von eher oder stark steigenden Ausgaben ausgehen.³⁰

2.3. Kommunale Verschuldung geht 2019 nur leicht zurück

Die kommunale Verschuldung im Kernhaushalt beim nicht-öffentlichen Bereich sank im Jahr 2019 minimal von 1.512 EUR pro Kopf zu Jahresbeginn auf 1.499 EUR pro Kopf am 31.12.2019.³¹ Nachdem im Jahr 2018 durch die Einführung der Hessenkasse ein deutlicher Rückgang der Verschuldung auf kommunaler Ebene zu beobachten war,³² fiel der Rückgang im vergangenen Jahr geringer aus. So, wie auch im Bundesdurchschnitt, haben sich auch in den einzelnen Bundesländern keine großen Veränderungen ergeben. Im Saarland (3.419 EUR je Einw.), Rheinland-Pfalz (2.958 EUR je Einw.) und Nordrhein-Westfalen (2.597 EUR je Einw.) liegt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände weiterhin deutlich über dem gesamtdeutschen Durchschnitt (Grafik 5).

Von den insgesamt 115 Mrd. EUR, mit denen Gemeinden und Gemeindeverbände im Kernhaushalt zum Jahreswechsel beim nicht-öffentlichen Sektor verschuldet waren, entfallen mit 32,5 Mrd. EUR nur noch 28 % auf Kassenkredite, die verbleibenden 72 % auf Kredite und Wertpapierschulden.³³

Die Bemühungen zur Reduktion der kommunalen Verschuldung der vergangenen Jahre dürfte der Mehrheit der Kommunen in der gegenwärtigen Krise ausreichend Handlungsspielraum für die Neuverschuldung geben. In Anbetracht der zu erwartenden Einbrüche bei den Steuereinnahmen und der daraus resultierenden Haushaltsdefizite wird sich allerdings der Konsolidierungspfad der Vorjahre sehr wahrscheinlich nicht mehr fortsetzen lassen. In Anbetracht sinkender Einnahmen und steigender Ausgaben ist vielmehr davon auszugehen, dass die kommunale Verschuldung vorerst wieder steigen wird. So geben zwei Drittel der Kämmerer in der Ergänzungsbefragung an, der Corona-Krise kurzfristig mit einer höheren Aufnahme von Kassenkrediten zu begegnen (36 %). Etwa ein Viertel erwartet zudem eine verstärkte Finanzierung über Investitionskredite.³⁴

³¹ Vgl. Destatis 2020c, Tab. 5.2.

³² Die im Rahmen der Hessenkasse von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) übernommenen Kredite erscheinen seitdem weder auf Kommunal- und auf Landesseite, da die Förderbank in der amtlichen Statistik nicht dem Staat zugeordnet ist. Vgl. Destatis 2019a.

³³ Vgl. Destatis 2020c, Tab 5.1.

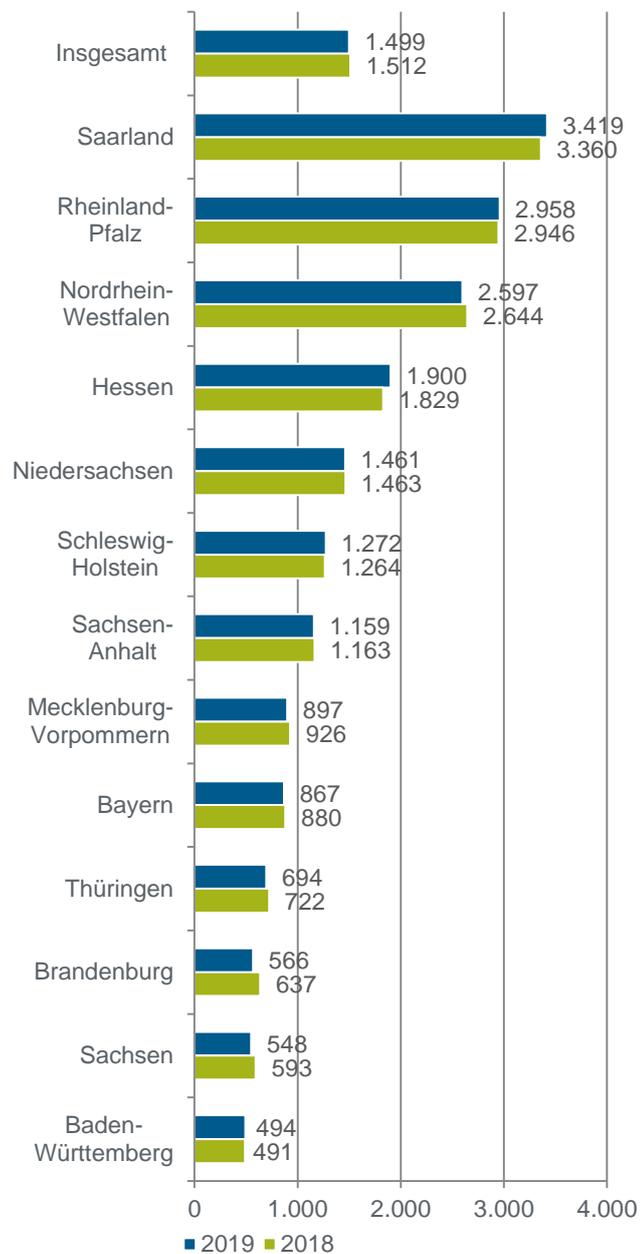
³⁴ Mehrfachnennungen möglich.

²⁹ Der Stimmungsindex aggregiert die Antworten zur Frage nach der aktuellen Finanzsituation und nach der für das kommende Haushaltsjahr erwarteten Finanzsituation jeweils zu einem Wert, wobei Werte über 0 auf eine, im Vergleich zu Vorperioden, optimistischere Einschätzung der Befragten hinweisen.

³⁰ Vgl. Brand, S. et al. 2020 für eine ausführlichere Darstellung.

Grafik 5: Kommunale Verschuldung nach Bundesländern

In Euro je Einwohner



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

3. Investitionen und Investitionsrückstand

2019 waren in den Haushaltsplänen der Kommunen Investitionen in Höhe von 35,9 Mrd. EUR vorgesehen. Für 2020 waren es noch einmal 5 % mehr.

Der Investitionsrückstand im Bereich der Straßen und der Verkehrsinfrastruktur wurde von den Finanzverantwortlichen unter allen Infrastrukturbereichen als am „gravierendsten“ eingeschätzt.

Der wahrgenommene Investitionsrückstand 2019 beziffert sich insgesamt auf rd. 147 Mrd. EUR.

Der Investitionsrückstand wurde 2019 weiterhin durch Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft sowie fehlendes Personal in den kommunalen Bauverwaltungen getrieben.

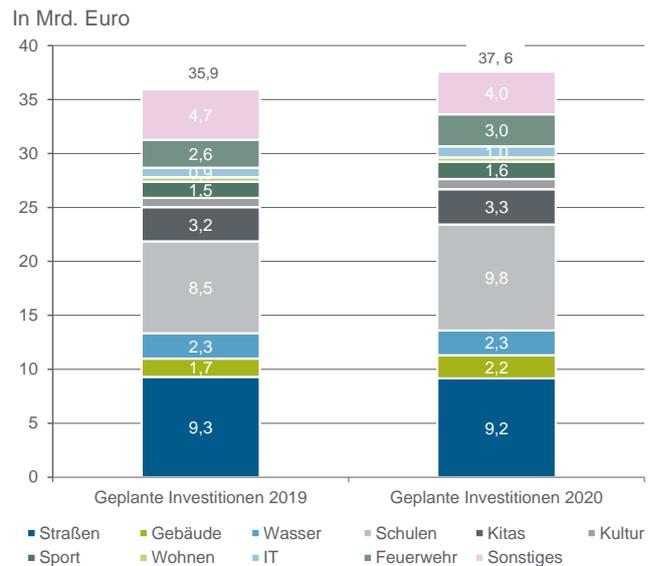
Für einen Teil der Kommunen erschweren nach wie vor fehlende finanzielle Ressourcen die Investitionstätigkeit. Hier drohen die Folgen der Corona-Krise die größten negativen Einflüsse zu entfalten.

Die mittel- bis langfristigen Folgen der Corona-Krise für die kommunalen Investitionen sind noch nicht klar. Im Jahr 2019 setzte sich der kontinuierliche Anstieg der kommunalen Investitionen der Vorjahre noch einmal fort: Laut Hochrechnung planten die Städte, Gemeinden und Landkreise mit mindestens 2.000 Einwohnern für das Haushaltsjahr 2019 Investitionen in Höhe von rund 35,9 Mrd. EUR (Grafik 6). Aufgrund der steigenden Baupreise ist allerdings davon auszugehen, dass der Nettovermögenseffekt trotz steigender Investitionsvolumina deutlich geringer ausfällt.³⁵

Allein die Hälfte der geplanten Investitionen des Jahres 2019 entfiel – wie auch schon in den Vorjahren – auf die zwei volumenstärksten Bereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur (26 %) sowie Schulen (24 %). Die andere Hälfte war insbesondere für bauliche Maßnahmen im Bereich der Kinderbetreuung (9 %), des Brand- und Katastrophenschutzes (7 %), der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (7 %) sowie der öffent-

lichen Verwaltungsgebäude (5 %) vorgesehen.³⁶ Auch bei den geplanten Investitionen für 2020, die im Herbst 2019 laut Hochrechnung rund 37,6 Mrd. EUR betragen, haben die Straßen und Verkehrsinfrastruktur und die Schulen einen Anteil von rd. 50 %.

Grafik 6: Geplante Investitionen 2019 und 2020



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

3.1. Differenz zwischen geplanten und verausgabten Investitionen

Nicht alle diese geplanten Investitionen konnten auch tatsächlich von den Kommunen realisiert werden. Insgesamt ergeben sich laut Hochrechnung verausgabte Investitionen in Höhe von 24,4 Mrd. EUR für das Haushaltsjahr 2019. Lediglich 15 % der Kommunen, die sowohl geplante als auch tatsächliche Gesamtinvestitionen angaben, nannten bei beiden Abfragen den gleichen Wert. Bei 80 % der Städte, Gemeinden und Landkreise wurden insgesamt geringere Investitionen verausgabt als geplant. Einige wenige Kommunen (5 %) berichteten hingegen von höheren verausgabten als geplanten Investitionen.³⁷

³⁶ Die Ergebnisse dieser aggregierten Hochrechnungen für die einzelnen Infrastrukturbereiche spiegeln die Besonderheiten des KfW-Kommunalpanels und der ihm zu Grunde liegenden Befragung wider. Da sich diese an die Finanzverantwortlichen der Landkreise, Städte und Gemeinden richtet, sind die Angaben zu den oft in Eigenbetrieben ausgelagerten Daseinsvorsorgebereichen, wie insbesondere Wasserver- und -entsorgung, Wohnungswirtschaft und Informationstechnologie, naturgemäß nicht derart umfangreich, wie das für Infrastrukturbereiche der Fall ist, die direkt aus dem Kernhaushalt der Kommune heraus verantwortet werden. Investitionen in den ausgelagerten Bereichen werden also im Hinblick auf die gesamte kommunale Ebene tendenziell unterschätzt.

³⁷ Kommunen, die höhere tatsächliche als geplante Investitionen eintrugen,

³⁵ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2020.

Von den Kommunen genannte Gründe für Abweichungen von der Investitionsplanung

Dass sich die tatsächlich verausgabten Investitionen eines Jahres von den im Haushaltsplan veranschlagten Planzahlen unterscheiden, ist durchaus üblich bei Kommunen. Die betroffenen Kommunen, von denen 70 % einen Grund für die Abweichung nennen,³⁸ begründen diesen vor allem mit Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft bzw. den daraus resultierenden ergebnislosen Ausschreibungen (45 %). Weitere 13 % nennen ganz allgemein Verzögerungen bei Planung und/oder Bau. Fehlendes Personal in den Bauverwaltungen ist für jede vierte Kommune ein Problem, das zu geringeren tatsächlich verausgabten als geplanten Investitionen führt. Ein Sechstel der Landkreise, Städte und Gemeinden musste aufgrund fehlender finanzieller Mittel oder noch nicht genehmigter Fördermittel Investitionen ins Folgejahr schieben. Für ein weiteres Zehntel sind sonstige Genehmigungen hierfür ursächlich. Insgesamt 7 % machen zudem ein ebenfalls mit der guten Konjunktur der Baubranche zusammenhängender Aspekt für die Abweichung verantwortlich: steigende Planungs- und Baupreise. Nur selten – so die befragten Kommunen – liegen hingegen politische Entscheidungen und Prioritätensetzungen hinter den Abweichungen im Mitteleinsatz. Noch seltener wurden nach Angaben der Kommunen Maßnahmen reduziert oder auch vorsorglich höhere Investitionsvolumina kalkuliert als schlussendlich benötigt.

Darüber hinaus gibt es jedoch weitere Gründe, die – auch wenn sie von den Kommunen nicht explizit genannt wurden – von wesentlicher Bedeutung für die nicht nur hier konstatierte Differenz zwischen geplanten und tatsächlich verausgabten Investitionen sind. So ist es in den Kommunen durchaus üblich, dass die Bauverwaltungen für Maßnahmen, die ggf. noch zum Ende eines Jahres starten könnten, die ersten Mittel bereits für das entsprechende Jahr anmelden. Ziel ist es, möglichst früh mit der Durchführung des Projekts starten zu können. Meist müssen diese Mittel jedoch als Ermächtigungen in das jeweils darauffolgende Haushaltsjahr übertragen werden, z. B. weil der unwahrscheinliche Fall, dass alle Genehmigungen und Mittelzusagen bereits vorlagen, eben doch nicht eintrat.

nutzten Haushaltsreste bzw. Ermächtigungen aus dem Vorjahr, weil Investitionen nach 2019 verschoben wurden.

³⁸ Bei den Angaben handelt es sich um die kategorisierten Antworten aus Freitextantworten. Wenn von den Kommunen verschiedene Aspekte genannt wurden, wurden diese auch mehreren Kategorien zugeordnet. Die Prozentangaben summieren sich daher nicht auf 100 %.

3.2. Gewährleistung des laufenden Unterhalts variiert

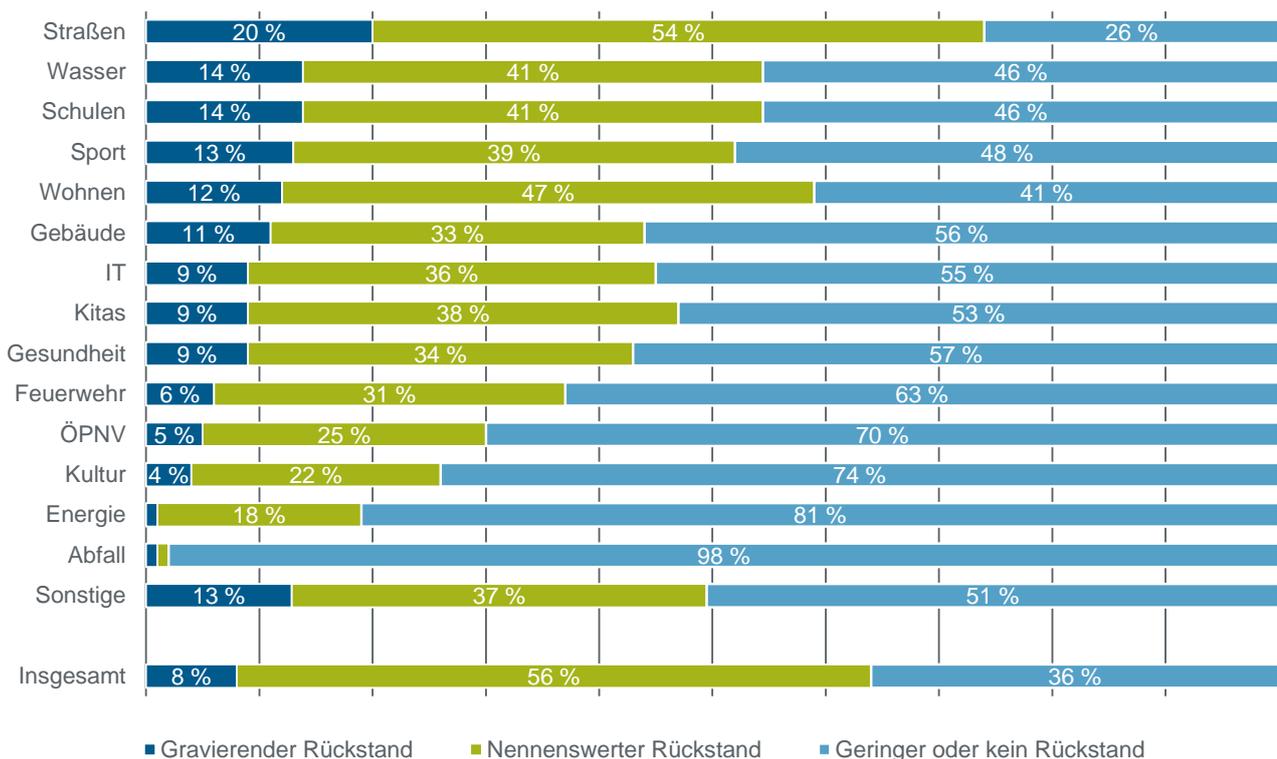
Bei den Befragungsergebnissen fällt – wie bereits in den Vorjahren – auf, dass mit den Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen der vergangenen Jahre die Unterhaltung der bestehenden Straßen und Verkehrsinfrastruktur nur in etwa einem Drittel der Kommunen (37 %) "vollständig" oder "weit gehend" gewährleistet werden konnte. Von den zentralen kommunalen Aufgaben sind die Straßen und die Verkehrsinfrastruktur damit der Infrastrukturbereich, bei dem notwendige Investitionen am häufigsten auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden.

Auch andere Infrastrukturbereiche sind von unzureichender Instandhaltung betroffen. So gaben z. B. lediglich 44 % der Kommunen an, dass sie im Bereich Sportstätten und Bäder die Unterhaltung in den vergangenen fünf Jahren „vollständig“ oder „weit gehend“ gewährleisten konnten. Bei der Wohnungswirtschaft war dies sogar nur rund ein Drittel, allerdings ist diese auch regional von sehr unterschiedlicher Relevanz für die Kommunen.³⁹

3.3. Qualitative Einschätzung zum Investitionsrückstand konstant

Die fehlende Unterhaltung der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur in den vergangenen Jahren schlägt sich auch in der qualitativen Einschätzung zum Investitionsrückstand in diesem Bereich nieder (Grafik 7): Drei von vier Kommunen gaben an, es handle sich in diesem Bereich um einen „gravierenden Rückstand“ (20 %) oder „nennenswerten Rückstand“ (54 %). Im Bereich Schulen (inkl. Erwachsenenbildung) waren es 14 % bzw. 41 %. Da es sich hierbei überwiegend um größere Kommunen handelte, bedeutet das, dass gut zwei Drittel der Bevölkerung in Städten oder Gemeinden leben, in denen im Bereich Schulen ein „gravierender“ oder „nennenswerter Rückstand“ besteht. Bei Sportstätten und Bädern trifft dies auf etwa 60 % der Bevölkerung zu. In beiden Bereichen wurde der Rückstand höher eingeschätzt als in den Vorjahren.

³⁹ Es sind insbesondere ostdeutsche Städte und Gemeinden, die angeben, die Unterhaltung sei "nur in geringem Umfang" (42 %) oder "gar nicht" (11 %) gewährleistet. In den westdeutschen Städten und Gemeinden, sagten dies lediglich 16 bzw. 6 %.

Grafik 7: Qualitative Einschätzungen zum Investitionsrückstand 2019

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

Der Bereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wurde zwar ebenso häufig von den Kommunen als Bereich mit problematischem Rückstand genannt, allerdings vor allem von kleineren Gemeinden.⁴⁰ Der Bereich der Wohnungswirtschaft ist ein gutes Beispiel für einen Investitionsbereich, der eine hohe politische und mediale Aufmerksamkeit erfährt und von den befragten Kommunen dementsprechend in der qualitativen Bewertung hoch gerankt wird, in den quantitativen Werten jedoch nicht hervorsteht, weil eben nicht alle Kommunen gleichermaßen betroffen sind: Mit mehr als einem Drittel ist die Wohnungswirtschaft derjenige Bereich, der neben der Energiewirtschaft am häufigsten als „überwiegend ausgelagert“ bezeichnet wird.

Der Anteil der Kommunen, die insgesamt einen "gravierenden Rückstand" über alle Infrastrukturbereiche hinweg sehen, ist im Vergleich zum Vorjahr minimal angestiegen (von 7 auf 8 %), während der Anteil mit

"nennenswertem Rückstand" um 4 % auf 56 % zurückging. Somit sehen nun 36 % der Kommunen (gegenüber 33 % im Vorjahr) insgesamt einen "geringen oder keinen Rückstand".

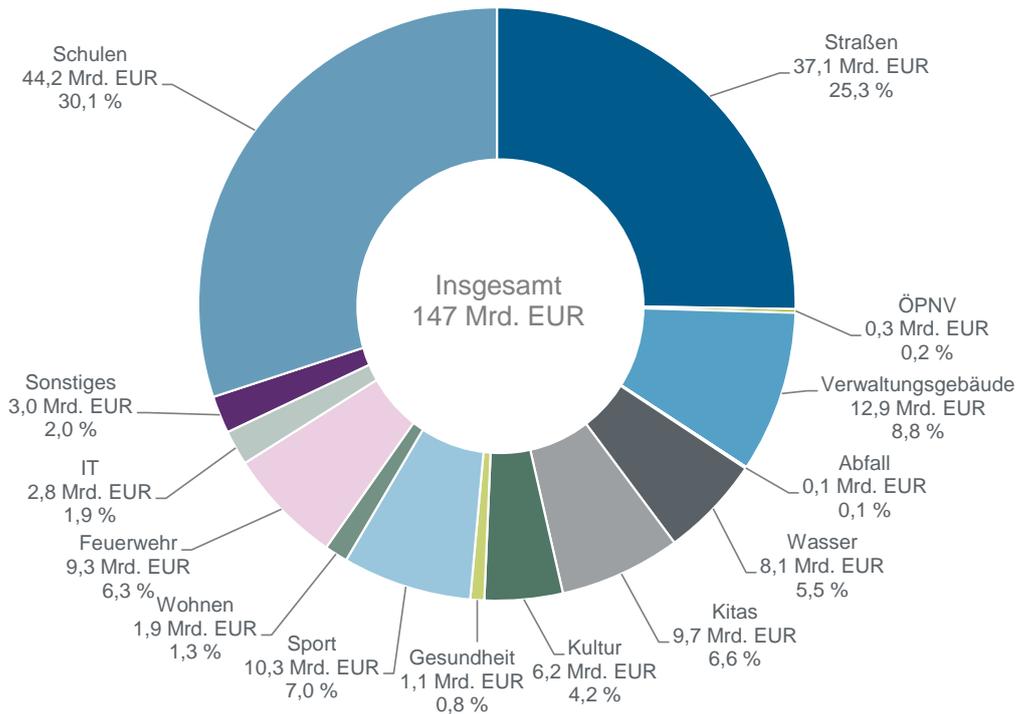
3.4. Anstieg des Investitionsrückstands ist auch ein Ausdruck gestiegener Baupreise

Die qualitative Einschätzung des Investitionsrückstands ist wichtig, um auch das Ausmaß des wahrgenommenen Investitionsrückstands einschätzen zu können. Dieser beläuft sich in der Hochrechnung für das Jahr 2019 auf rund 147 Mrd. EUR (Grafik 8), fällt also im Vergleich zum Vorjahr um 6 % höher aus.

Vor dem Hintergrund steigender Bruttoinvestitionsausgaben mag dieser Befund zunächst verwundern. Es fällt jedoch auf, dass dieser Anstieg nahezu ähnlich hoch wie der Anstieg des Baupreisindex für Straßenbau sowie etwas höher als der Anstieg des Baupreisindex für Bürogebäude⁴¹ ausfällt. Auch im langjährigen Trend der vergangenen sechs Jahre zeigt sich, dass der wahrgenommene Investitionsrückstand im Mittel ebenso stark anstieg wie die Baupreisindizes. Obwohl also die Kommunen brutto mehr investierten, standen diesem Ausgabenanstieg aufgrund der Preissteigerungen nicht in gleichem Umfang Nettovermögenszu-

⁴⁰ Im Rahmen der Befragungen werden die Kommunen auch gefragt, für welche Infrastrukturbereiche sie verantwortlich sind, um diesen Umstand in der Hochrechnung berücksichtigen zu können. Als unmittelbar werden hier diejenigen Bereiche bezeichnet, die „komplett oder größtenteils in eigener Verantwortung“ der Kommune betrieben werden, als mittelbar solche, die „überwiegend ausgelagert“ sind. Darüber hinaus gibt es Bereiche, die für einzelne Kommunen nicht relevant sind, beispielsweise weil sich Kreise nur äußerst selten um Wasserver- und Abwasserentsorgung kümmern oder kleine Städte und Gemeinden oft nicht für den ÖPNV verantwortlich sind. Für ausführliche Informationen, vgl. Krone, E. und H. Scheller 2019, S. 12 und Brand, S. und J. Steinbrecher 2019c.

⁴¹ Vgl. Destatis 2020a.

Grafik 8: Wahrgenommener Investitionsrückstand in den Kommunen 2019

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

wächse gegenüber, beispielsweise in Form neuer oder zusätzlicher Infrastruktur. Berücksichtigt man ferner, dass auch die quantitativen und qualitativen Ansprüche an die kommunale Infrastruktur steigen, verwundert es nicht, dass der Investitionsrückstand in diesem Umfeld auch bei steigenden Bruttoinvestitionen zunimmt.

Bei den Investitionsbereichen hat wie im Vorjahr der Schulbereich (inkl. Erwachsenenbildung) mit rund 44,2 Mrd. EUR bzw. 30 % den größten Anteil. Mit 37,1 Mrd. EUR entfallen erneut etwa 25 % des Investitionsrückstands auf die Straßen und die kommunale Verkehrsinfrastruktur. Öffentliche Verwaltungsgebäude tragen mit 12,9 Mrd. EUR bzw. 9 % zum Investitionsrückstand bei, während Sportstätten und Bäder (10,3 Mrd. EUR) sowie Kinderbetreuung (9,7 Mrd. EUR) jeweils 7 % ausmachen. Nötige Maßnahmen für den Brand- und Katastrophenschutz sowie in die Wasserver- und Abwasserentsorgung belaufen sich auf jeweils 6 % des wahrgenommenen Investitionsrückstands.

Bereiche, die nur von wenigen Kommunen in der Kernverwaltung wahrgenommen werden, machten rein rechnerisch erneut nur einen geringen Anteil am Gesamtrückstand aus, obwohl davon auszugehen ist, dass auch hier große Investitionsbedarfe vorliegen, de-

ren Realisierung für die jeweiligen Träger (z. B. kommunale Auslagerungen) herausfordernd sind.⁴²

3.5. Treibende Faktoren begünstigen Anstieg des Investitionsrückstands

Die Kommunen wurden ebenfalls gefragt, welche treibenden und entlastenden Faktoren die Höhe des Investitionsrückstands beeinflussten (Grafik 9).⁴³ Drei verschiedene Aspekte werden hierbei nahezu gleich häufig unter den drei wichtigsten treibenden Faktoren genannt: 44 % der Kommunen, die Angaben machten, beklagten fehlende finanzielle Mittel, um Investitionen zu finanzieren oder auch nur den Eigenanteil für Förderprogramme von Bund und Ländern aus dem eigenen Haushalt bereitzustellen. Nahezu ähnlich oft wurde fehlendes Personal in der Bauverwaltung genannt (39 %). Begleiterscheinungen der guten konjunkturel-

⁴² Dies betrifft unter anderem die Gesundheitsinfrastruktur, den ÖPNV, die Wohnungswirtschaft, die Energieerzeugung und -versorgung sowie die Abfallwirtschaft.

⁴³ Die Frage nach treibenden und entlastenden Faktoren wurde in diesem Jahr direkt im Anschluss an die Frage nach der qualitativen und quantitativen Einschätzung des Investitionsrückstands gestellt. Sie ist als zweiteilige Freitextfrage konzipiert, wobei sowohl für die treibenden als auch für die entlastenden Faktoren jeweils bis zu drei Aspekte genannt werden konnten. Die Prozentwerte, die im Folgenden genannt werden, beziehen sich – damit sie vergleichbar sind – immer auf die Gesamtheit derjenigen Kommunen, die zumindest einen treibenden oder einen entlastenden Faktor genannt haben. Im Mittel wurden je Kommune zwei treibende und 0,8 entlastende Faktoren genannt. Die Angaben zu Freitextantworten sind nicht gewichtet.

len Lage der vergangenen Jahre sind weitere treibende Faktoren, beispielsweise ein Mangel an Baufirmen und Handwerkern (28 %), die Baupreisentwicklung (19 %) sowie keine bzw. nicht-adäquate Angebote auf städtische Ausschreibungen von Aufträgen für Bauprojekte (8 %).⁴⁴

Rund 10 % der teilnehmenden Kommunen berichteten zudem von Problemen bei der Fördermittelbeantragung, wie beispielsweise den langen Antragsphasen sowie aufwendigen Fördervoraussetzungen. Rechtliche Hemmnisse, wie fehlende Genehmigungen oder steigende Standards wurden von 12 % der Kommunen genannt.

Grafik 9: Treibende und entlastende Faktoren



● Treibende Faktoren:

1. Finanzielle Restriktionen (44 %)
2. Mangelnde personelle Ressourcen (39 %)
3. Kapazitäten der Bauwirtschaft (28 %)
4. Baupreise (19 %)
5. rechtliche Hemmnisse (12 %)
6. Bedingungen für Fördermittel (10 %)
7. keine passenden Ausschreibungsergebnisse (8 %)
8. zusätzliche Aufgaben der Kommunen (6 %)
9. bestehender Rückstand (6 %)
10. Demografie (5 %)

● Entlastende Faktoren:

1. Zuweisungen und Zuwendungen (36 %)
2. gute finanzielle Lage (14 %)
3. niedrige Zinsen (11 %)
4. Entlastungen (4 %)

Anm: Nennungen mit weniger als 5 % bzw. 4 % werden nicht dargestellt.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

Darüber hinaus wurden zusätzliche kommunale Aufgaben, die demografische Entwicklung, Probleme in konkreten Infrastrukturbereichen oder Besonderheiten der lokalen Infrastruktur (z. B. Alter, Zustand der Anlagen)

⁴⁴ Da einzelne Kommunen sowohl die fehlende Verfügbarkeit von Handwerkern als auch Preise und ggf. auch mangelhafte Ausschreibungsergebnisse nennen konnten, lassen sich die einzelnen Prozentwerte nicht einfach aufsummieren.

von jeweils ca. 5 % der Kommunen als einer der drei wichtigsten treibenden Faktoren für den Investitionsrückstand erwähnt.

3.6. Entlastende Faktoren konnten Zuwachs des Investitionsrückstands nicht kompensieren

Während etwa jede zweite Kommune (49 %) mindestens einen treibenden Faktor nannte, wurden lediglich von 28 % der Kommunen auch entlastende Faktoren für den Investitionsrückstand genannt. Dementsprechend fallen auch die Anteile, mit denen diese einzelnen entlastenden Faktoren genannt wurden, geringer aus. Unter den befragten Kommunen, die zu den treibenden und/oder entlastenden Faktoren Angaben gemacht haben, nannten 36 % der Kommunen die zur Verfügung stehende Zuweisungen und Zuwendungen (inkl. verfügbarer Fördermittel) der vergangenen Jahre als einen der drei wichtigsten Entlastungsfaktoren.

Insgesamt 14 % nannten als entlastenden Faktor – noch allgemeiner – die gute Finanzlage, die sich mit den hohen kommunalen Steuereinnahmen positiv auf die kommunalen Haushalte ausgewirkt habe. Das Zinsumfeld, das die Kapitalkosten für aufzunehmende Kredite reduziert, wurde von 11 % der Kommunen als entlastend eingeschätzt.

Neben diesen finanziellen Einflussfaktoren, die einen Großteil der Antworten ausmachten, wurden auch organisatorische bzw. prozessuale Entlastungsfaktoren genannt. Dazu gehören beispielsweise Erleichterungen im Vergaberecht, Personaleinstellungen und -schulungen oder die Reorganisation interner Prozesse. Allerdings wurden alle diese Antworten von jeweils deutlich unter 5 % der Kommunen genannt.

3.7. Eher Rückgang als Anstieg des Investitionsrückstands erwartet

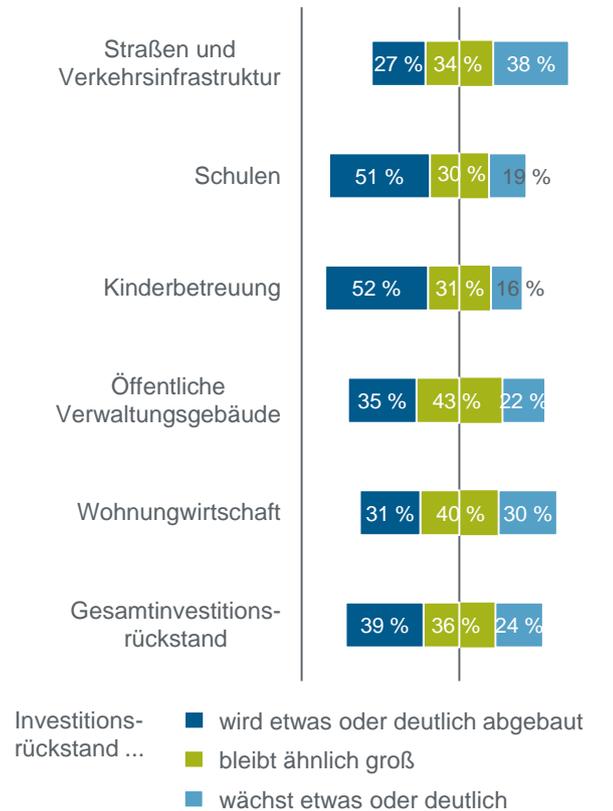
Mit Blick auf die kommenden Jahre erwarteten zum Befragungszeitpunkt im Herbst 2019 rund 40 % der Kommunen eher einen Rückgang ihres Investitionsrückstands (Grafik 10). Ein Viertel ging hingegen davon aus, dass der Rückstand insgesamt noch ansteigen wird. Besonders optimistisch waren die Kommunen für die Bereiche Kinderbetreuung und Schule, also denjenigen Bereichen, in denen aktuell aufgrund einer Reihe neuer gesetzlicher Verpflichtungen (wie beispielsweise der Ganztagschulbetreuung) und Förderprogramme viel investiert wird.⁴⁵ Etwas mehr als die Hälfte gingen hier jeweils davon aus, dass der Rückstand abgebaut werden kann, während nur 16 bzw. 19 % davon ausgingen, dass er weiter anwächst. Auch

⁴⁵ Vgl. Scheller, H. 2019.

für die öffentlichen Verwaltungsgebäude wurde eher von einem Abbau des Rückstands ausgegangen (35 % gegenüber 22 %). Besonders pessimistisch waren die Kommunen erneut bei den Straßen und der Verkehrsinfrastruktur: 39 % erwarten hier, dass der Rückstand "etwas oder deutlich wächst" – lediglich 27 % prognostizierten einen Rückgang.

Grafik 10: Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands

ausgewählte Bereiche



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

Dieses Stimmungsbild hat sich mit der Corona-Krise allerdings deutlich eingetrübt. Die Ergänzungsbefragung im April 2020 machte deutlich, dass jede zweite Kommune beabsichtigt disponible Investitionen aufzuschieben, um den finanziellen Folgen der Corona-Krise zu begegnen. Sollte es sich hierbei nicht nur um eine kurzfristige Aussetzung, sondern – wie zu erwarten steht – um mittel- bis langfristige Verzögerungen bei kommunalen Investitionsvorhaben handeln, dürfte der Rückstand wohl eher nicht sinken, sondern auch in den kommenden Jahren weiter steigen; anders als von den Kommunen noch in der Hauptbefragung angegeben.

Schließlich gehen 56 % der Befragten davon aus, dass der Anteil der Investitionen am Haushalt sinken wird, während nur 17 % der gegenteiligen Aussage, dass der Anteil der Investitionen am Haushalt steigen wird, zustimmen. Außerdem dürften sich infolge der aktuellen Krise auch die Prioritäten in der kommunalen Investitionstätigkeit bezüglich der verschiedenen kommunalen Infrastrukturbereiche verändern und sich ebenfalls entsprechend in der Entwicklung des Investitionsgesamtrückstands niederschlagen. Aktuell erwartet immerhin jede zweite Kämmerei, dass sich die Investitionsschwerpunkte hin zu systemrelevanten Infrastrukturbereichen (z. B. im Gesundheitswesen oder Katastrophenschutz) verschieben werden.

4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen

Ein steigender Anteil der kommunalen Investitionen wurde über Fördermittel und Kommunalkredite (inkl. Förderkredite) finanziert.

Die Bedingungen der Kreditaufnahme wurden von den Kommunen zum Befragungszeitpunkt überwiegend als "sehr" oder "gut" bezeichnet.

Der Großteil der Kommunen erwartete, dass sich die Bedingungen der Kreditaufnahme auch im Jahr 2020 kaum verändern werden.

Die mittel- und langfristigen Folgen der Corona-Krise dürften zu einer höheren Kreditaufnahme führen. Am aktuellen Rand erwarten die Kämmererinnen dabei keine Verschlechterung ihrer Konditionen.

Bei der Finanzierung der Investitionen von Städten, Gemeinden und Landkreisen ist ein Trend hin zu mehr Fördermitteln und mehr Kommunalkrediten (inkl. Förderkrediten) erkennbar, der sich bereits in den vergangenen Jahren abzeichnete und von den befragten Kommunen auch prognostiziert wurde.⁴⁶ Der Anstieg kommt nicht überraschend, schließlich werden auf Bundes- und Landesebene immer neue Förderprogramme aufgesetzt, um Investitionen in einzelnen Bereichen der kommunalen Infrastruktur zu unterstützen.⁴⁷

4.1. Investitionsfinanzierung weitestgehend stabil

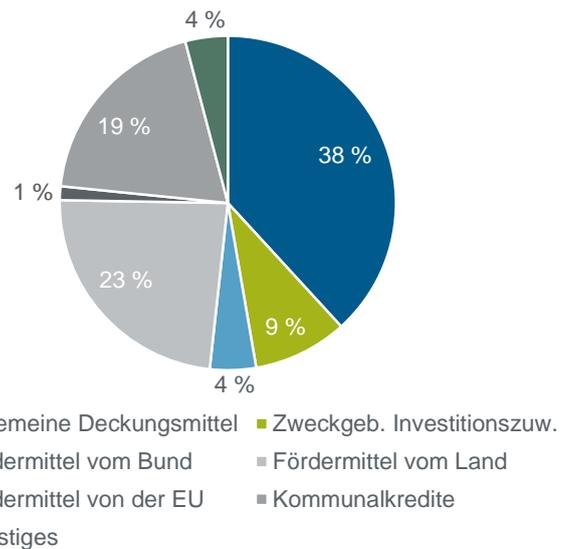
Mit 38 % wurde 2019 zwar weiterhin der Großteil der Investitionen aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert, also denjenigen Mitteln, die den Kommunen aus originären Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen zustehen (Grafik 11). Selbst zu beantragende Fördermittel machten jedoch durchschnittlich bereits 29 % der für Investitionen aufgewandten Mittel aus, wovon die Kommunen aufgrund der Spezifika der föderalen Struktur in der Bundesrepublik naturgemäß den Großteil vom jeweiligen Land (23 %) weitergeleitet bekommen und nur einen kleinen Teil direkt vom Bund (5 %) oder der Europäischen Union (1 %) erhalten haben.

⁴⁶ Vgl. Krone, E. und H. Scheller 2019, S. 16.

⁴⁷ In jüngster Zeit zählten hierzu beispielsweise das "Gute-Kita-Gesetz", die Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher, der DigitalPakt, die avisierten Strukturhilfen für die Braunkohleregionen und die Fortsetzung der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) mit ihrer eigens ausgewiesenen Kommunalrichtlinie.

Der durchschnittliche Anteil der Kommunalkredite (inkl. Förderkredite) ist ebenso wie der Anteil der Fördermittel im Vergleich zum Vorjahr leicht angestiegen und betrug nun 19 % des Investitionsvolumens (2018: 18 %). Zweckgebundene Investitionszuweisungen, die die Kommunen beispielsweise über den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellt bekommen, trugen mit 9 % zum Investitionsvolumen bei. Die verbleibenden 4 % wurden durch sonstige Finanzierungsinstrumente gedeckt. Hierzu gehören die konkret abgefragten Schuldscheindarlehen, die wenn überhaupt hauptsächlich in Großstädten verwendet werden, aber auch von den Kommunen unter "Sonstige" zusammengefasste Finanzierungsquellen wie Beiträge, Verkaufserlöse oder Beteiligungen Dritter (z. B. kreisangehöriger oder anderer Kommunen).⁴⁸

Grafik 11: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

4.2. Kommunale Unterschiede in der Nutzung der Finanzierungsinstrumente

Mit welchem Anteil die verschiedenen Finanzierungsinstrumente zum Investitionsvolumen beitragen variiert nach Kommunaltyp. So finanzieren Städte mit 50.000 oder mehr Einwohnern im Mittel 30 % ihres Investitionsvolumens über Kommunalkredite. Je kleiner die Kommunen, umso geringer der Anteil der aufgenommenen Investitionskredite. Dafür finanzieren kleine

⁴⁸ Diese können für einzelne Kommunen in einzelnen Investitionsbereichen immer wieder eine erhebliche haushalterische Dimension entfalten, sind in der Summe über alle Kommunen in Deutschland aber eher nachrangig.

Kommunen mit 2.000 bis unter 5.000 Einwohnern einen höheren Anteil ihrer Investitionen aus allgemeinen Deckungsmitteln (40 %) als dies in Städten mit mindestens 50.000 Einwohnern der Fall ist (28 %).

Bezogen auf verschiedene Regionen ist zum einen auffällig, dass es den Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg gelingt, mit 57 % einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil ihrer Investitionen durch Deckungsmittel oder zweckgebundene Investitionszuweisungen zu finanzieren. Nur 14 % werden über klassische Kommunalkredite finanziert. Auch in den ostdeutschen Bundesländern wird ein deutlich unterdurchschnittlicher Anteil über Kommunalkredite finanziert (6 %), allerdings liegt dies vor allem daran, dass dort selbst beantragte Fördermittel von Land, Bund und EU (inklusive Förderkredite) insgesamt fast die Hälfte der Investitionstätigkeit finanzieren.

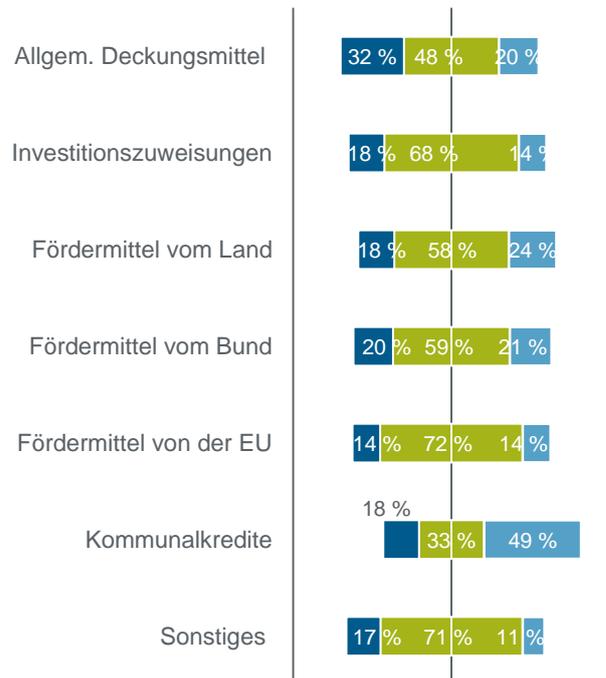
Kommunen in Haushaltssicherung finanzieren jeweils einen deutlich höheren Anteil ihrer Investitionen mit Fördermitteln (38 %) oder Kommunalkrediten (30 %) als Kommunen, die keiner entsprechenden Einschränkung in ihrer Haushaltsführung unterliegen (28 bzw. 18 %). Unter einem Haushaltssicherungskonzept agierende Kommunen finanzierten im Mittel nur 27 % ihrer Investitionen aus allgemeinen Deckungsmitteln oder Investitionszuweisungen.

4.3. Entwicklung der Investitionsfinanzierung

Mit Blick auf das Haushaltsjahr 2020 erwartete im Herbst knapp die Hälfte der Kommunen (49 %), dass der Anteil der Kommunalkredite weiter steigen wird (Grafik 12). Nicht einmal ein Fünftel der Finanzverantwortlichen ging hingegen davon aus, dass im Jahr 2020 "eher weniger" Kommunalkredite verwendet werden als 2019. Auch bei den Fördermitteln – insbesondere denen vom Land – erwarteten mehr Kommunen einen Anstieg (24 %) als einen Rückgang (18 %).

Für die allgemeinen Deckungsmittel wurde bereits im Herbst 2019 erwartet, dass ihr Anteil am gesamten Investitionsvolumen eher abnehmen (32 %) als zunehmen (20 %) wird. Ähnlich sieht es bei den zweckgebundenen Investitionszuweisungen aus (18 zu 14 %).

Grafik 12: Erwartungen zu einzelnen Instrumenten der Investitionsfinanzierung



Finanzierungs-
instrument ...

- eher weniger als 2019
- bleibt gleich
- eher mehr als 2019

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

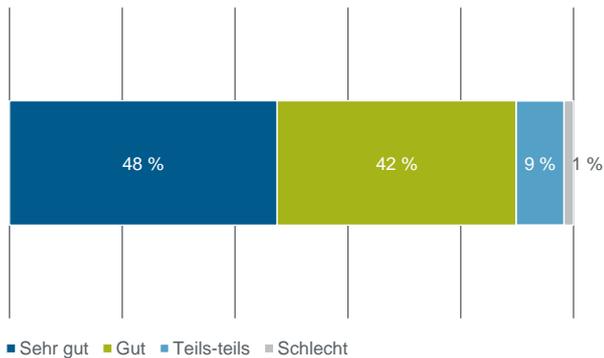
Die Auswirkungen der Corona-Krise dürften mittel- bis langfristig auch Einfluss auf den Instrumentenmix der Investitionsfinanzierung haben. In der Nachbefragung geben lediglich 41 % der befragten Kämmerer an, dass sie einen Teil ihres zusätzlichen Finanzbedarfs aus Rücklagen decken können. Dagegen gehen 26 % davon aus, dass sie in diesem Jahr verstärkt Investitionskredite in Anspruch nehmen werden, während 36 % der Kommunen davon ausgehen, dass sie (wieder) stärker auf Kassenkredite zurückgreifen müssen.

4.4. Positive Einschätzung zu den Kreditkonditionen

Die Bedingungen der Kreditaufnahme wurden im Herbst 2019 noch einmal positiver eingeschätzt als im Vorjahr. Von den Kommunen gaben 42 % an, keine Kredite in Anspruch genommen zu haben. Unter den verbleibenden Kommunen bezeichnet etwa jede zweite Kommune (48 %) die Konditionen zuletzt als "sehr gut", weitere 42 % als "gut" (Grafik 13). Die Kommunen nennen insbesondere das niedrige Zinsniveau, gute Kreditangebote sowie zur Verfügung stehende Förderkredite als Grund für ihre gute Einschätzung.

Nur ein Zehntel der Kämmereien berichtete von "teils-teils/neutralen" (9 %) oder "schlechten" Finanzierungsbedingungen (1 %). Keine einzige Kommune gab an, dass sie unter "sehr schlechten" Finanzierungsbedingungen arbeiten muss. Diejenigen Kommunen, die die Situation als "schlecht" einschätzten, machen die Erfahrung, dass sie nur wenige Angebote erhalten. Dies gilt insbesondere für Kredit- und Darlehnsverträge mit längeren Laufzeiten.

Grafik 13: Bedingungen der Kreditaufnahme



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

Für das Jahr 2020 erwarteten die Finanzverantwortlichen der Städte, Gemeinden und Landkreise zum Zeitpunkt der Befragung im Herbst 2019 zu drei Vierteln keine bzw. kaum Veränderung mit Blick auf die Finanzierungsbedingungen; 14 % gingen von einer "leichten" und 2 % von einer "deutlichen" Verbesserung aus, während jeder Zehnte der Einschätzung war, die Lage werde sich entweder "leicht verschlechtern" (8 %) oder "deutlich verschlechtern" (1 %). Diejenigen Kommunen, die eine "deutliche" Verschlechterung erwarten, hatten bereits für das vergangene Jahr eine schlechtere Einschätzung der aktuellen Finanzierungsbedingungen als die anderen Kommunen.

Inwiefern die Corona-Krise die Finanzierungsbedingungen für die Kommunen beeinflussen wird, lässt sich noch nicht einschätzen. Die Neuverschuldungsspielräume und die zahlreichen staatlichen Maßnahmen, die bereits verabschiedet wurden, um der Krise entgegenzuwirken, lassen zumindest hoffen, dass die Krise keine nachhaltige Verschlechterung der kommunalen Finanzierungsbedingungen nach sich ziehen wird. Davon gehen auch 65 % der befragten Kommunen in der Ergänzungsumfrage aus, die keine verschlechterten Rahmenbedingungen für ihre Investitionsfinanzierung als Folge der Corona-Krise erwarten.

5. Einschätzungen zur Digitalisierung

Die Mehrheit der Kämmereien schreibt der Digitalisierung eine hohe zukünftige Relevanz für die kommunalen Haushalte zu.

Als Vorteile der Digitalisierung werden vor allem verbesserte Prozesse, Ressourceneffizienz und mehr Bürgernähe gesehen. Gleichzeitig befürchten die Kämmereien aber hohe Kosten, Abhängigkeiten von der Technik und mangelnde Akzeptanz.

Fehlende Finanzmittel und die Anpassung der Hard- und Softwareausstattung sind die dringenden Handlungsfelder im Investitionsbereich Digitalisierung der Kommunen.

Die Erfahrungen der Corona-Krise unterstreichen die Notwendigkeit einer weiter gehenden Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung

Die gegenwärtige Corona-Krise hat die Bedeutung digitaler Infrastrukturen massiv in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Allein mit Blick auf den Erhalt zentraler Funktionen in Unternehmen, öffentlicher Verwaltung und Gesellschaft in Krisenzeiten zeigen sich gegenwärtig sowohl ein hohes Nutzungspotenzial als auch ein erheblicher Ausbaubedarf der notwendigen Infrastrukturen und Anwendungen.⁴⁹ Die gegenwärtige Krise dürfte deshalb den allgemeinen Trend zur Digitalisierung weiter beschleunigen.⁵⁰ Auch in der Ergänzungsumfrage zum KfW-Kommunalpanel 2020 gaben 91 % der Kämmereien an, dass sie einen Schub bei der Digitalisierung als Folge der Corona-Krise erwarten.

Auch Kommunen müssen sich für die Veränderungen durch die Digitalisierung wappnen. Sie müssen nicht nur den Großteil der notwendigen Infrastruktur bereitstellen, sondern auch ihre Leistungsangebote an die sich ändernden Wünsche und Bedarfe der Bürger und Unternehmen anpassen. Gerade die gegenwärtige Krise hat noch einmal verdeutlicht, dass Digitalisierung für Kommunen mehr als nur Breitbandinternet oder Onlineformulare bedeutet.⁵¹

Die Bewältigung der Digitalisierungsherausforderungen wird auch substanzielle Investitionen für die Kommu-

nen erfordern, um Infrastrukturen und Prozesse auf den notwendigen Stand zu bringen. Deshalb wurde im KfW-Kommunalpanel 2020 den investiven Dimensionen der Digitalisierung im Rahmen eines Sonderthemas besondere Beachtung geschenkt. Die Kämmereien wurden um Einschätzungen zum Einfluss der Digitalisierung auf die kommunalen Haushalte und Investitionen gebeten. Auch diese Fragen wurden vor der Corona-Krise erhoben und spiegeln somit die Einschätzungen der kommunalen Finanzverantwortlichen mit dem Erfahrungsstand des Jahres 2019 wider.

Insgesamt haben 671 Kommunen die allgemeinen Fragen zur Digitalisierung im KfW-Kommunalpanel 2020 beantwortet. Die aufwändigeren Freitextantworten wurden von immerhin 316 Kommunen beantwortet. Es zeigen sich weder bei der regionalen Verteilung, noch bei der Größenklasse, Teilnahmeform, dem Kommunaltyp, der Finanzstärke, der Einschätzung der Finanzlage oder bei der Einschätzung des Gesamtinvestitionsrückstands systematische Unterschiede zwischen den Kommunen, die auf die Freitextantworten geantwortet haben und den Kommunen, die die Multiple Choice Fragen im Sonderthema beantwortet haben.

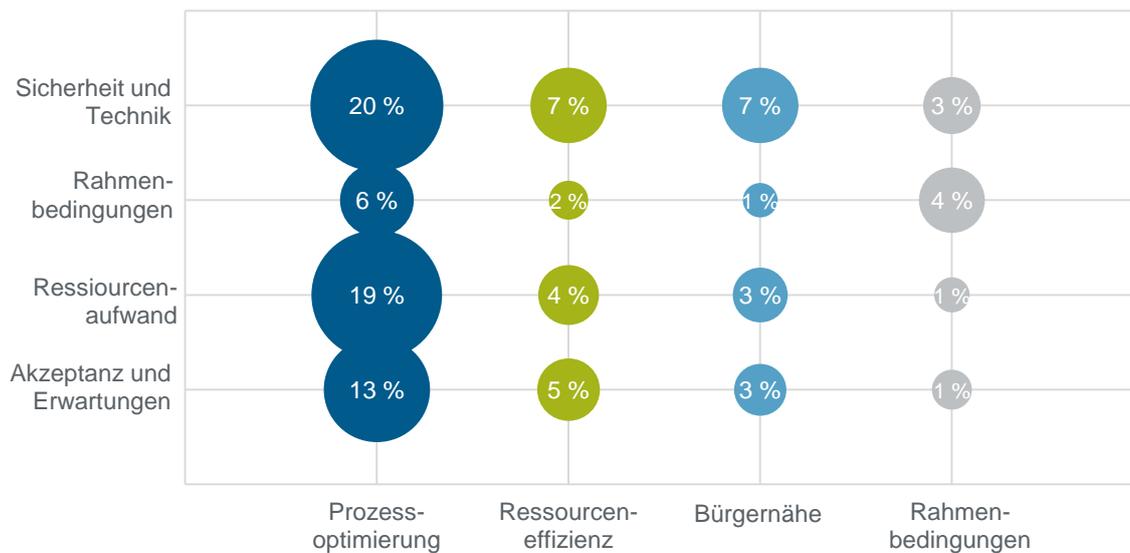
5.1. Prozessoptimierung und mehr Bürgernähe erwartet

Mit Blick auf die Erwartungen, die die Kämmereien an die Digitalisierung haben, zeigt sich ein recht eindeutiges Bild. Rund 40 % gaben an, dass sie sich verbesserte Prozesse und effizientere Abläufe erhoffen. Rund 20 % der Antworten drückten die Erwartung aus, dass sich der Service bzw. das Leistungsangebot für die Bürgerinnen und Bürger verbessert. Rund 9 % erwarten eine Kostenersparnis durch Digitalisierungsmaßnahmen. Die anderen Antworten lassen sich ebenfalls überwiegend den drei Kategorien „Prozessoptimierung“, „Bürgernähe“ und „Ressourceneffizienz“ zuordnen, machen aber allesamt weniger als 3 % der Gesamtantworten aus. Darüber hinaus adressieren insgesamt knapp 10 % aller Antworten eher allgemeine Erwartungen an die Rahmenbedingungen, wie eine verbesserte Breitbandinfrastruktur oder eine bessere Ausstattung der Kommunen.

⁴⁹ Vgl. bspw. Friedrichs, J. et al. 2020 oder Punz, M. 2020.

⁵⁰ Vgl. bspw. Bitkom 2020 oder Bündler, H. und T. Heeg 2020.

⁵¹ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2019a.

Grafik 14: Kommunale Erwartungen und Befürchtungen für die Digitalisierung

Lesehilfe: Auf der vertikalen Achse sind die geäußerten Befürchtungen abgebildet, die horizontale Achse gibt die Oberkategorien für die geäußerten Erwartungen wieder.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

Die drei meist genannten „Befürchtungen“ sind hingegen hohe Kosten der notwendigen Maßnahmen (14 %), die Anforderungen an den Datenschutz und die IT-Sicherheit (11 %) sowie fehlendes Knowhow in der Verwaltung (10 %). Darüber hinaus werden Befürchtungen geäußert, dass die Akzeptanz in der Verwaltung teilweise nicht gegeben ist, bzw. dass die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Verwaltung zu hoch sein könnten. Auch unzureichende Rahmenbedingungen, wie eine defizitäre Infrastruktur oder unklare Rahmenbedingungen werden vereinzelt genannt (insgesamt rd. 13 % aller Antworten).

Insgesamt stellen sich auch bei diesen Antworten vier zentrale Kategorien heraus: Befürchtungen hinsichtlich der Abhängigkeit von und der Sicherheit der Technik, der Erwartungen und Akzeptanz in Verwaltung und Gesellschaft, des Ressourcenaufwandes und ungeeigneter Rahmenbedingungen. Dabei korrelieren die Erwartungen im Hinblick auf die verbesserten Prozesse am häufigsten mit den Befürchtungen hinsichtlich der IT-Sicherheit und des Ressourcenaufwandes (Grafik 14). Viele Kammereien erwarten somit zwar eine langfristige Verbesserung der Prozesse und eine daraus resultierende Ressourceneffizienz, sehen aber zugleich auch den damit verbundenen Aufwand und die Anforderungen an Technik und Sicherheit

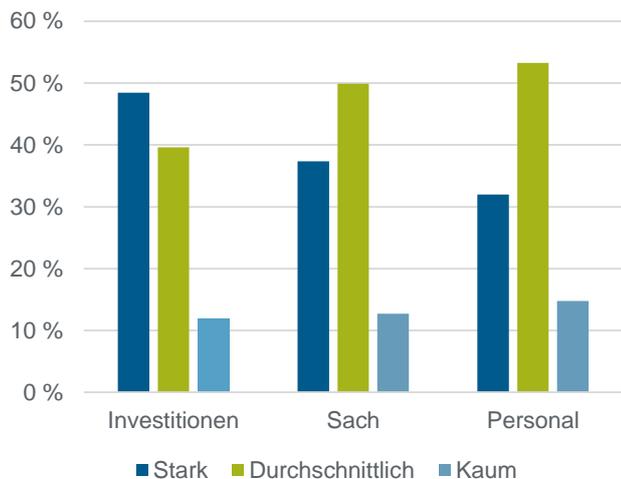
5.2. Digitalisierung hat hohe (strategische) Relevanz

Die Mehrheit der antwortenden Kammereien von knapp 60 % sieht bereits gegenwärtig einen starken Einfluss der Digitalisierung auf die kommunalen Haushalte. Für die Zukunft erwarten hingegen sogar rund 70 % einen hohen Einfluss. Der Anteil der Antworten, die keinen oder eher keinen Einfluss der Digitalisierung sehen, ist mit 16 % für die gegenwärtige Einschätzung hingegen deutlich geringer. Für die Zukunft erwartet mit rund 5 % nur noch eine deutliche Minderheit, dass die Digitalisierung keinen wesentlichen Einfluss auf den jeweiligen Haushalt haben wird.

Die insgesamt hohe Relevanz der Digitalisierung für die kommunalen Haushalte wird nachvollziehbar, wenn man die Einschätzungen der Kammereien zu den betroffenen Haushaltsbereichen betrachtet (Grafik 15). So gehen sowohl bei den Investitionen als auch bei den Personal- und Sachausgaben – diese drei Bereiche machen immerhin 60 % der kommunalen Gesamteinnahmen aus⁵² – die große Mehrheit von starken oder zumindest durchschnittlichen Einflüssen der Digitalisierung aus.⁵³

⁵² Bezogen auf die bereinigten Gesamtausgaben, vgl. Destatis 2019b.

⁵³ Dargestellt werden hier nur die drei Kategorien Investitionen, Sachausgaben und Personalausgaben. Zwar wurde im Fragebogen auch die Kategorie „Sonstige“ abgefragt, allerdings antworteten hier nur 35 Kämmerer, weshalb keine aussagekräftigen Ergebnisse für diese Kategorie ausgewiesen werden können.

Grafik 15: Digitalisierung berührt zentrale Ausgabenbereiche der Kommunen

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

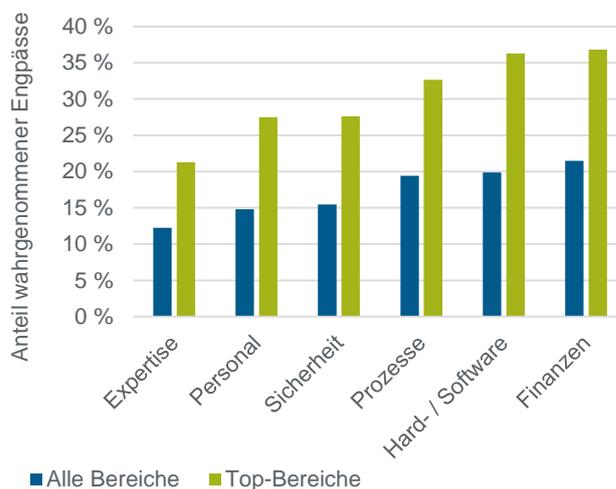
Der hohe Anteil bei allen drei Ausgabenkategorien kann sich auch aus der strategischen Dimension erklären, die Kämmerereien bei der Digitalisierung wahrnehmen. Fast 75 % der antwortenden Kämmerereien gehen davon aus, dass die Digitalisierung eine systematische Neuausrichtung der Verwaltungsprozesse erfordert wird, lediglich 5 % erwarten das nicht.

Dabei wird die Digitalisierung von der Mehrheit der Finanzverantwortlichen als Problem wahrgenommen, das eine ressortübergreifende Gesamtstrategie erfordert, über 80 % der antwortenden Kämmerereien stimmen dieser Einschätzung zu. Hingegen schätzen nur rund 40 % der Kämmerereien, dass Digitalisierung durch viele fachinterne Einzelmaßnahmen erfolgen kann, fast 30 % teilen diese Einschätzung allerdings nicht. Weitere 30 % finden, dass es auf die konkrete Maßnahme ankommt.

5.3. Dringlicher Digitalisierungsbedarf in Bereichen mit hohem Investitionsrückstand

Die hohe Bedeutung der Digitalisierung auf die kommunalen Haushalte zeigt sich auch mit Blick auf die wahrgenommenen Handlungsbedarfe. Als Engpässe über alle Investitionsbereiche hinweg sind mit Finanzmitteln und der „Hard-/Software“ zwei haushaltsrelevante Posten der Digitalisierung die meistgenannten Bereiche, in denen ein dringlicher Handlungsbedarf wahrgenommen wird. Dies gilt sowohl für alle 13 abgefragten Investitionsbereiche als auch für die Bereiche,

in denen Kommunen auch absolut die höchsten Investitionsrückstände aufweisen (Top-Bereiche).⁵⁴ Bei den letztgenannten Bereichen sind die wahrgenommenen Handlungsbedarfe sogar deutlich stärker ausgeprägt (Grafik 16).

Grafik 16: Finanzausstattung häufigster Engpass für Digitalisierung

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

Am Ende zeigt sich somit, dass auch die Digitalisierung ganz wesentlich eine Frage des Geldes ist. Vor dem Hintergrund der fiskalischen Disparitäten zwischen den Kommunen wird hier deutlich, dass nicht alle Kommunen über vergleichbare Voraussetzungen verfügen, um die investiven Kraftanstrengungen zu mobilisieren, die mit Blick auf die Bewältigung dieser gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Zukunftsfrage erforderlich wären.

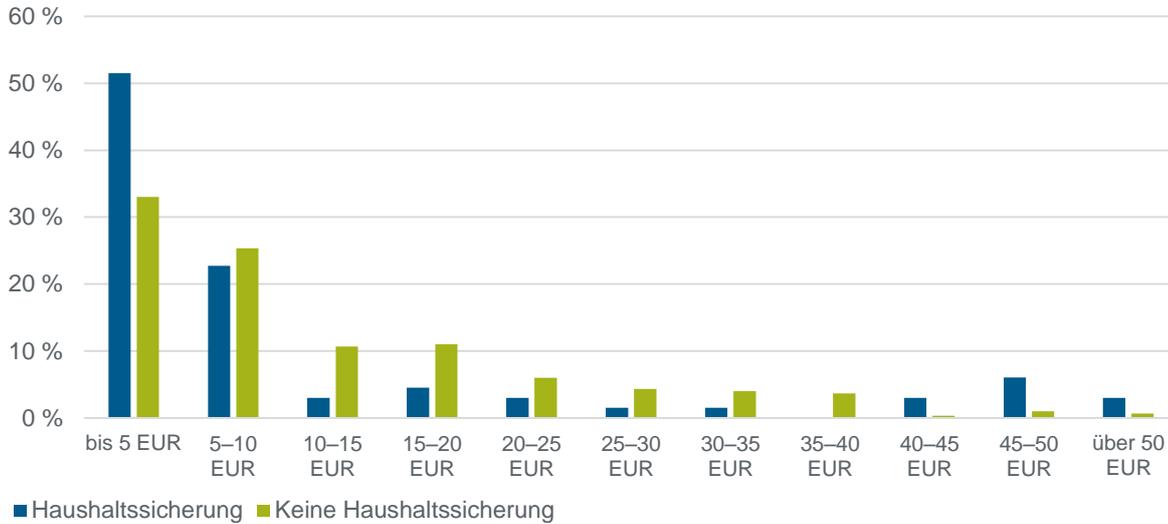
Vergleicht man die investiven Gesamtausgaben pro Kopf für kommunale Digitalisierungsmaßnahmen im Jahr 2020, zeigt sich eine große Spreizung zwischen den Kommunen, die für Kommunen in Haushaltssicherung zu durchschnittlich niedrigeren Investitionen hin verzerrt ist (Grafik 17).⁵⁵

⁵⁴ Dies umfasst die Bereiche Schulen, Straßen, Kinderbetreuung, Öffentliche Verwaltung, Sportstätten und Schwimmbäder sowie Brand- und Katastrophenschutz.

⁵⁵ Dargestellt ist die Verteilung aller Antworten von Kommunen, die Ausgaben von mehr als 0 EUR angegeben haben. Unterteilt werden die Gruppen danach, ob die Kommunen unter Haushaltssicherung stehen (insgesamt 66 Antworten) oder nicht (300 Antworten). Werden auch die Kommunen betrachtet, die 0 EUR angegeben haben, fallen zwar die Mittelwerte niedriger aus, die Verteilung zwischen beiden Gruppen von Kommunen und der Verlauf der Balkendiagramme bleiben aber ähnlich.

Grafik 17: Investitionen der Kommunen für Digitalisierungsmaßnahmen 2020

In EUR je Kopf



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019.

Es wird deutlich, dass ein Großteil der Investitionsausgaben im Jahr 2020 unter 10 EUR je Einwohner betrug: dies trifft auf 75 % der Kommunen in Haushaltssicherung zu und auf 58 % der Kommunen, die nicht unter Haushaltssicherung stehen. Die mittleren Summen von 10 bis 40 EUR sind bei der Gruppe der Kommunen ohne Haushaltssicherung durchgehend häufiger vertreten. Bei den hohen Ausgaben sind vereinzelt offenbar auch Kommunen in Haushaltssicherung stärker vertreten, allerdings betrifft das nur einzelne wenige Kommunen, die aufgrund der relativ geringen Fallzahl von Kommunen in Haushaltssicherung entsprechend höher

gewichtet werden. Die Ergebnisse deuten in der Gesamtheit also darauf hin, dass Kommunen in Haushaltssicherung weniger Geld für Digitalisierungsmaßnahmen ausgeben als andere Kommunen.

Die Ergebnisse spiegeln nur die Ausgaben eines Jahres wider und sind somit für die Gesamtheit der Kommunen nicht repräsentativ. Dennoch deuten sie auf das bekannte Investitionsdilemma hin, dass finanzschwache Kommunen – wie Kommunen in Haushaltssicherung – im Durchschnitt niedrigere Investitionen tätigen als finanzstarke; eben auch im Zukunftsfeld der Digitalisierung.

6. Fazit und Ausblick

Die Corona-Krise stellt die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen zehn Jahre nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise erneut vor enorme Herausforderungen. Aufgrund guter konjunktureller Rahmenbedingungen und erfolgreicher Konsolidierungsanstrengungen in den vergangenen Jahren, die insbesondere beim Bund, aber auch bei den Kommunen mit beachtlichen Überschüssen einhergingen, konnte ein Teil der nun mobilisierten Soforthilfen für die Wirtschaft, aber auch Einrichtungen des öffentlichen Lebens und der Wohlfahrtspflege rasch und unkompliziert auf den Weg gebracht werden. Nicht umsonst bewegten sich die Einschätzungen zur aktuellen Finanz- und Haushaltslage von rund zwei Dritteln der befragten Kammereien noch kurz vor der Krise zwischen „sehr gut“ und immerhin „befriedigend“.

Aber schon zum Zeitpunkt der Befragung fielen die Einschätzungen für die Folgejahre pessimistischer aus. Mit dem Wissen um die Folgen der Corona-Pandemie wären die Bewertungen wohl deutlich negativer ausgefallen – selbst wenn ihre Langzeitfolgen für die öffentlichen Haushalte bisher kaum verlässlich absehbar sind. Obwohl die Auswirkungen für die Investitionstätigkeit der Kommunen bisher nur in Ansätzen abschätzbar sind, dürften Kürzungen und Prioritätsverschiebungen wahrscheinlich sein. Die an der Nachbefragung teilnehmenden Kommunen gehen zumindest eher von einem sinkenden als von einem steigenden Anteil der Investitionen im Haushalt aus.

Unstrittig dürfte sein, dass sich die Investitionsrückstände, die sich in den Kommunen über die letzten Jahre aufgebaut haben, kaum durch Soforthilfe- und Konjunkturprogramme substanziell werden abbauen lassen. Denn der nochmalige Anstieg des Investitionsrückstands im Jahr 2019 ist Ausdruck einer kommunalen Investitionstätigkeit, die sich schon in den letzten Jahren offenbar nur noch graduell steigern ließ, da sie trotz zahlreicher Förderprogramme an eine „gläserne Decke“ aus fehlenden Personalkapazitäten in den zuständigen Verwaltungen und einer ausgelasteten Bauwirtschaft angelangt ist.

Für eine „Post-Corona“-Phase sind mit Blick auf die kommunale Investitionstätigkeit verschiedene Szenarien denkbar. Zum einen könnte es zu einer weiteren Verschärfung der angespannten Rahmenbedingungen für die Durchführung von Infrastrukturvorhaben in den Kommunen kommen: Derzeit laufende Vorhaben, die wegen der Krise aus dem Zeitplan geraten sind, müs-

sen dann womöglich in Konkurrenz zu neuen Bauvorhaben abgewickelt werden. Zum anderen dürften gerade den Kommunen, die bereits vor der Krise Haushaltsengpässe aufwiesen, infolge wegbrechender Steuereinnahmen und steigender Sozialausgaben die Ressourcen für notwendige Investitionen fehlen. Die Zunahme der regionalen Disparitäten wäre vor diesem Hintergrund nicht überraschend.

Dabei lässt die jüngste Krise neue Infrastrukturbedarfe erkennen, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im Fall einer solchen Ausnahmesituation erforderlich sind und eigentlich in allen Kommunen erfüllt werden sollten. Neben den offenkundig gewordenen Infrastrukturbedarfen im Gesundheitswesen sowie im Katastrophenschutz hat die Krise auch verdeutlicht, wie dringlich eine weitere Digitalisierung der Verwaltung ist. Um nicht nur diese aufzubauen, braucht es flächendeckend leistungsfähige Netze und IT-Ausstattungen.⁵⁶ Die Einschätzungen der Kammereien lassen zumindest eine Verschiebung der Investitionsschwerpunkte erwarten.

Neben einer sich verändernden Prioritätensetzung in der Investitionstätigkeit der Landkreise, Städte und Gemeinden werden in anderen Infrastrukturbereichen auch unabhängig von der Corona-Krise zukünftig Bedarfe fortbestehen. Diese konsequent anzugehen ist eine große Chance, einen Weg hin zu nachhaltigerem Wirtschaften einzuschlagen.⁵⁷ Dafür bietet sich neben der Digitalisierung für die Kommunen auch der gesamte Bereich des Klimaschutzes und der Klimaanpassung kommunaler Infrastrukturen an. Die Mobilitäts- und Energiewende als zentrale Handlungsfelder zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 werden ebenfalls die investitionspolitische Agenda der Kommunen und ihrer Beteiligungen maßgeblich bestimmen.⁵⁸ Dies wäre ein anderes Szenario für die zukünftige Investitions-

⁵⁶ Die Diskussion über eine beschleunigte Verausgabung der vom Bund mit dem DigitalPakt für die Schulen zur Verfügung gestellten Mittel verweist exemplarisch auf entsprechende Infrastrukturbedarfe auch im Bildungsbereich. Vgl. dazu bereits Brand, S. und J. Steinbrecher 2018b.

⁵⁷ Ein nachhaltiges Wachstums- und Investitionsprogramm fokussiert neben der Klimaneutralität und der Digitalisierung der Verwaltung auch auf eine gestärkte Krisenfestigkeit, eine Steigerung der Produktivität durch Innovation und Digitalisierung, eine diversifizierte Globalisierung und ein starkes Europa, um die Krise als Chance hin zu nachhaltigerem Wirtschaften zu nutzen, vgl. Köhler-Geib, F. 2020.

⁵⁸ Nicht umsonst werden bereits Stimmen laut, die fordern, dass die jetzt aufzulegenden Maßnahmenprogramme zur Stützung der Konjunktur und der öffentlichen Investitionstätigkeit einen Beitrag zur nachhaltigen Transformation des öffentlichen Gemeinwesens leisten sollten. Vgl. Krebs, T. 2020.

tätigkeit der Kommunen: Wenn als Resultat der Corona-Krise die Bedeutung der Kommunen und ihrer (infrastrukturellen) Leistungen für die Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität dadurch Rechnung getragen würde, dass eine erneute Konsolidierung zulasten der Investitionen entschieden verhindert und stattdessen auch in Zukunft die Investitionen der Kommunen weiter gestärkt werden.

Perspektivisch ist allerdings darüber nachzudenken, inwieweit die beständige Ausweitung von Förderprogrammen durch Bund und Länder tatsächlich geeignet ist, sowohl die über Jahre aufgebauten Investitionsrückstände der Kommunen abzubauen, als auch die absehbar notwendigen Infrastrukturumbaubedarfe im Sinne einer ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltigen Transformation der Städte, Gemeinden und Landkreise zu befrieden. Denn die Corona-Krise hat auch mit Blick auf diese Frage in sehr augenfälliger Weise verdeutlicht, dass die Kommunen für die Bereitstellung buchstäblich lebensnotwendiger Leistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge über ein hinreichendes Maß an haushalterischer Flexibilität verfügen müssen, um den regional sehr heterogenen Ausprägungen solcher Krisen jeweils adäquat begegnen zu können.

Sofortprogramme mögen in Krisensituationen zwar unvermeidbar sein, um die größten Härten abzufedern. Allerdings stoßen viele Kommunen mit ihrer Forderung bezüglich einer Ausweitung bzw. Auflage neuer Förderprogramme, die auch in der Befragung zum diesjährigen Kommunalpanel erneut prominent artikuliert wurde, schon in „Normalzeiten“ vielfach an die Grenzen

der eigenen Administrierbarkeit. Perspektivisch sollte deswegen die Frage nach Möglichkeiten einer Stärkung der allgemeinen Finanzautonomie der Kommunen wieder auf die Agenda gesetzt werden. Denn der wachsende Anteil der kommunalen Investitionstätigkeit, der aus Fördermitteln von Bund, Ländern und der EU gedeckt wird, ist auch Ausdruck einer Abhängigkeit, die die kommunale Selbstverwaltungsautonomie untergräbt.

Jenseits aller Krisenzyklen wird das Wissen um den Zustand des öffentlichen Kapitalstocks von Landkreisen, Städten und Gemeinden – in Form von Straßen, Brücken, Schulen, Sportanlagen und öffentlichen Kultur- und Verwaltungsgebäuden sowie lebenswichtigen Versorgungsanlagen – auch in Zukunft zwei wichtige Funktionen erfüllen: Zum einen wird mit der Offenlegung von Investitionsrückständen und getätigten Investitionen ein Beitrag zur Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern geleistet, die mit ihren Steuern Eigner des öffentlichen Vermögens sind. Zum anderen dient das Wissen um die Investitionstätigkeit und Finanzierungsbedingungen der Kommunen in Deutschland als Grundlage für zu verstetigende politische und administrative Planungsprozesse. Denn limitierte Haushaltsmittel müssen strategisch und vorausschauend eingesetzt werden – gerade auch, um in Zukunft für Krisen gewappnet zu sein.

Literatur

Arbeitskreis Steuerschätzung (2020): Entwicklung der Steuereinnahmen. [Online verfügbar](#).

Bardt, H., Dullien, S., Hüther, M. und K. Rietzler (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! [IW-Policy Paper 10/19](#).

Bitkom (2020): Corona-Krise könnte Digitalisierung Deutschlands vorantreiben, [Pressemitteilung vom 01.04.2020](#).

Boettcher, F., Freier, R., Geißler, R., Schubert, M. und R. Stollhoff (2019): Kommunaler Finanzreport 2019. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. [Online verfügbar](#).

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

Brand, S. und J. Steinbrecher (2018b): [Gut Ding will Weile haben! Warum rufen Kommunen Fördermittel nur zögerlich ab?](#) Volkswirtschaft Kompakt Nr. 168, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher (2019a): [Digitalisierung in Kommunen: leichter gesagt als getan](#). Fokus Volkswirtschaft Nr. 276, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher (2019b): [Doppelt hält besser: Umfragen als sinnvolle Ergänzung der amtlichen Statistik](#). Fokus Volkswirtschaft Nr. 253, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher (2019c): [Kommunale Auslagerungen: ein Spiegelbild regionaler Vielfalt in Deutschland](#). Fokus Volkswirtschaft Nr. 268, KfW Research.

Brand, S. und J. Steinbrecher (2020): [Kommunale Investitionen: Preiseffekte am Bau „fressen“ Zinsentlastung auf](#). Fokus Volkswirtschaft Nr. 281, KfW Research.

Brand, S., Steinbrecher, J. und E. Krone (2020): [Kommunalfinanzen in der Corona-Krise: Einbruch erwartet, Investitionen unter Druck](#). Fokus Volkswirtschaft Nr. 289, KfW Research.

Bünder, H. und T. Heeg (2020): „Die Krise bringt einen Schub für die Digitalisierung“, [FAZ vom 09.04.2020](#).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2020a): Nachtragshaushalt 2020 beschlossen - Bund geht massiv gegen Krisenfolgen vor. [Pressemitteilung vom 23.03.2020](#).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2020b): Kommunaler Solidarpakt 2020. [Online verfügbar](#).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020): Jahreswirtschaftsbericht 2020. Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität stärken – in Deutschland und Europa. [Online verfügbar](#).

Burger, R. (2020): Corona-Krise: „Kommunen droht ein gefährlicher Teufelskreis“, [FAZ vom 27.03.2020](#).

Deutscher Landkreistag (DLT) (2020): Hartz IV-Mehrkosten der Krise ausgleichen, [Pressemitteilung vom 24.03.2020](#).

Deutscher Städtetag (DST) (2020): Kommunen leisten entschlossenen Beitrag, damit sich Coronavirus langsamer ausbreitet, [Pressemitteilung vom 17.03.2020](#).

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) (2020): Corona-Krise trifft Kommunen hart, [Pressemitteilung vom 19.03.2020](#).

Friedrichs, J., Hurst, F. und A. Spinnrath (2020): Behörden online schlecht erreichbar, [Tagesschau vom 26.03.2020](#).

Geißler, R. und R. Freier (2020): Kommunalfinanzen - Krisenmanager in Not. [Online verfügbar](#).

GfK (2020): Konsumklima durch Coronavirus schwer infiziert. [Online verfügbar](#).

Greive, M. und J. Hildebrand (2020): In der Krise brechen den Kommunen die Einnahmen weg – es droht die Pleitewelle, [Handelsblatt vom 26.03.2020](#).

Hauser, J. (2020): Den Kommunen fehlen 11 Milliarden Euro, [FAZ vom 01.04.2020](#).

Ifo (2020): ifo Geschäftsklimaindex bricht ein (März 2020). [Online verfügbar](#).

Jänchen, I. (2015): Wie viele Investitionen können sich Kommunen leisten? – Eine empirische Untersuchung sächsischer Kommunen mit doppischer Haushaltssatzung 2014. In: M. Junkernheinrich, S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, S. 405ff.

Junkernheinrich, M., Diehl, A. und G. Micosatt (2019): Kommunale Finanzausstattung und fiskalische Gleichwertigkeit – Handlungsoptionen zur Stärkung finanzschwacher Kommunen –. [Online verfügbar](#).

Klug, G., Thöne, M. und S. Schneider (2017): Nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt Köln: Handlungsfähig bleiben, Infrastruktur stärken, Tragfähigkeit erreichen. Der Gemeindehaushalt, (5), S. 97ff.

Köhler-Geib, F. (2020): Bundespressekonferenz "Umweltschutz in den Corona-Konjunkturpaketen", Kommentar vom 20.05.2020. [Online verfügbar](#).

Krebs, T. (2020): Ein Konjunktur- und Transformationspaket für Deutschland. [Online verfügbar](#).

Krone, E. und H. Scheller (2019): KfW-Kommunalpanel 2019. [Online verfügbar](#).

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

Punz, M. (2020): Wie die Coronakrise das Land digitalisiert, [Tagesspiegel](#) vom 23.03.2020.

Reidenbach, M., Bracher, T., Grabow, B., Schneider, S. und A. Seidel-Schulze (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik. [Online verfügbar](#).

Scheller, H. (2019): Jenseits von „Zentralisierung“ und „Vertikalisierung“: schleichende „Kommunalisierung“ des deutschen Föderalismus? In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2019, S. 217ff.

Scheuermeyer, P. (2020): Ein langer Weg aus dem Corona-Tal, KfW Research KfW-Konjunkturkompass Deutschland / Eurozone vom 12.05.2020. [Online verfügbar](#).

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020): Realsteuervergleich. Regionalstatistik 71231-01-03-5. [Online verfügbar](#).

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019a): Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken. [Online verfügbar](#).

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019b): Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, [Fachserie 14, Reihe 2, 1.-4. Vierteljahr 2018](#).

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020a): Preisindizes für die Bauwirtschaft. November 2019, [Fachserie 17, Reihe 4, 4. Vierteljahresausgabe 2019](#).

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020b): Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. [Fachserie 14 Reihe 2, 1.-4. Vierteljahr 2019](#).

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020c): Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts, [Fachserie 14, Reihe 5.2., 4. Vierteljahr 2019](#).

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020d): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 4. Vierteljahr 2019. [Online verfügbar](#).

Statistisches Bundesamt (Destatis) (v.J.): Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, [Fachserie 14, Reihe 2](#).

SVR Wirtschaft (2020): Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie – Sondergutachten. [Online verfügbar](#).

Anhang: Methoden

Die Methodik des KfW-Kommunalpanels basiert auf Überlegungen zur Erhebung des Zustands und der Investitionsbedarfe kommunaler Infrastruktur, die am Deutschen Institut für Urbanistik arbeitet wurde.⁵⁹ Im Lauf der nunmehr über zehn Jahre, die das KfW-Kommunalpanel durchgeführt wird, wurde diese Methodik weiterentwickelt.⁶⁰

Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Wie bereits in früheren Erhebungen enthielt auch der Fragebogen für das KfW-Kommunalpanel 2020 (Welle 6) aus Gründen der Vergleichbarkeit in großen Teilen die Themenblöcke und Fragen der Vorjahresbefragungen. Darüber hinaus beschäftigte sich ein größerer Frageblock mit dem diesjährigen Schwerpunktthema „Digitalisierung in den Kommunen“ (vgl. Fragebogen im Anhang):

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

Seit 2013 wird die Befragung jeweils im Herbst (September/Oktober) durchgeführt.

Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten

Für die Befragung wurde ein überwiegend standardisierter Fragebogen entwickelt und zusammen mit dem Auftraggeber, der KfW Bankengruppe, dem wissenschaftlichen Beirat des Projekts (Prof. Dr. Martin Junkerheinrich, 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 2019 acht

Seiten (inkl. Hinweise zum Datenschutz) mit insgesamt 18 Fragen. Die Befragung wurde postalisch sowie wahlweise papierlos mittels ausfüllbarem PDF-Formular oder als Onlineumfrage durchgeführt. Von dieser Möglichkeit machten 58 % der teilnehmenden Kommunen Gebrauch. Signifikante Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den verschiedenen Teilnahmeformen konnten nicht festgestellt werden.

Die Grundgesamtheit der sechsten Panelerhebung umfasste – wie auch bei den Vorjahresbefragungen – alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern⁶¹ sowie alle Landkreise (vgl. Tabelle). Auf eine Befragung der Stadtstaaten wurde verzichtet, da die Strukturen und damit die zu erwartenden Angaben nicht vergleichbar sind. Befragt wurden:

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

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

Auswahlkonzept und Erhebungszeitraum der sechsten Panelwelle waren mit denen des Vorjahres weitgehend identisch. Bei den kleinen Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern wurde eine ergänzende Stichproben gezogen, die nach Bundesland und Größenklasse geschichtet wurde, um insbesondere in Bundesländern in denen der Rücklauf der kleinen Gemeinden im Vorjahr besonders gering war, die Grundlage für eine höhere Nettostichprobe zu legen. Eine weitere Besonderheit betrifft die Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene. Diese wurden gebeten, sofern möglich aggregierte Angaben für die Haushalte aller verbandsangehörigen Gemeinden und des Verbandshaushaltes zu machen.

⁵⁹ Vgl. Reidenbach, M. et al. 2008

⁶⁰ Vgl. Krone E. und H. Scheller 2020 für eine ausführlichere Beschreibung der Methodik im Zeitverlauf.

⁶¹ Auf Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern entfallen rd. 10 % der kommunalen Investitionsausgaben, sodass durch die Konzentration auf Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern etwa 90 % der kommunalen Investitionen repräsentiert werden. Vgl. Krone E. und H. Scheller 2020, S. 6.

Tabelle: Grundgesamtheit und Rücklauf der Befragung in 2018 und 2019

Einwohner- größenklassen	Städte/Gemeinden			Land- kreise	Summe
	2.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 und mehr		
Grund- gesamtheit	4.440	509	191	294	5.434
angeschriebene Kommunen 2018	1.113	498	183	277	2.091
Rücklauf 2018 absolut	388	163	80	139	770
Rücklauf ange- schriebene Kommunen 2018 in Prozent	34 %	33 %	44 %	50 %	37 %
angeschriebene Kommunen 2019	1.240	496	184	281	2.201
Rücklauf 2019 absolut	396	134	76	130	736
Rücklauf ange- schriebene Kommunen 2019 in Prozent	32 %	27 %	41 %	46 %	33 %

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu von September bis Oktober 2019

Für das KfW-Kommunalpanel 2020 wurden im Herbst 2019 insgesamt 2.201 Städte, Gemeinden und Kreise kontaktiert. Mit 736 eingegangenen Antworten liegt die Rücklaufquote (33 %) etwas niedriger als im vorangegangenen Jahr, in dem sie außerordentlich hoch war. Die hohe Teilnahmebereitschaft zeigt auch, dass sich das KfW-Kommunalpanel in der kommunalen Landschaft etabliert hat. Auch deshalb steht für weitere Befragungswellen zu erwarten, dass die Umfrage der KfW für weiterführende politische und wissenschaftliche Diskussionen wichtige Ergebnisse und Anknüpfungspunkte liefern wird.

Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

Wie bereits in den vorherigen Befragungen, wurden auch nach Abschluss der sechsten Panelbefragung die postalisch eingegangenen ausgefüllten Fragebögen elektronisch erfasst und mit den Daten der per Mail eingegangenen PDF-Formulare und den Daten der Online-Befragung kombiniert. Anschließend wurden die Daten auf Plausibilität geprüft. Zudem wurden die numerischen Angaben (Angaben in EUR und Prozentwerte) Extremwert- und Ausreißertests unterzogen. Für weitergehende Analysen wurden – ebenfalls wie in den Vorjahren – mehrere Strukturvariablen berücksichtigt.

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 Einwohner, GKL 3: Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern, GKL 4: Mittlere – und Großstädte mit über 50.000 Einwohnern. Landkreise werden als separate fünfte Klasse zusammengefasst und nicht weiter nach Einwohnerzahl differenziert.

Regionen

Es wird zudem nach fünf Regionen unterschieden, die geografische und strukturelle Rahmenbedingungen abbilden sollen. Diese sind Süden (Bayern und Baden-Württemberg), Osten (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), Norden (Schleswig-Holstein und Niedersachsen), Nordrhein-Westfalen (als eigenständige Gruppe) sowie Süd-Westen Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland). Zum Teil wird auch nur auf die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland eingegangen.

Steuerkraft

Zur Berechnung der Steuerkraft wurden Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes verwendet.⁶² 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 in drei gleich große Gruppen (Terzile) eingeteilt.

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

Die Bewerbung bzw. Aufforderung zur Teilnahme über die kommunalen Spitzenverbände hat zur Folge, dass sich mitunter Kommunen an der Befragung beteiligen, die nicht vom Difu angeschrieben wurden. Da dies nicht dem Konzept einer Zufallsstichprobe entspricht, werden die unaufgefordert teilnehmenden Kommunen

⁶² Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2020:

gekennzeichnet und ihre Antworten dahingehend überprüft, ob ihr Antwortverhalten von dem der angeschriebenen Kommunen in dem Sinn stark abweicht, dass hier womöglich überzogene Investitionsrückstände geltend gemacht werden könnten. Anzeichen für eine systematische Abweichung bzw. Einflüsse auf die Hochrechnungen konnten bisher aber nicht ausgemacht werden.

Gewichtung

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

Auf Basis der Gemeindegrößenklasse und Regionen (siehe Kasten) werden 25 Gruppen gebildet. Jede der Gruppen wird auf Grundlage der Steuerkraft in drei gleich große Untergruppen (Terzile) unterteilt. Die Gewichtungsfaktoren ergeben sich aus dem Anteil an Kommunen einer Untergruppe in der Grundgesamtheit im Verhältnis zum Anteil teilnehmender Kommunen der Untergruppe in der Stichprobe.

Die Analysen zeigen, dass sich durch die Gewichtung nur selten stärkere Änderungen an den Ergebnissen ergeben. Sofern nicht anders vermerkt, sind alle in diesem Bericht verwendeten Zahlen gewichtet. Die Hochrechnungen von Investitionen und Investitionsrückstand folgen einer anderen Vorgehensweise.

Hochrechnung

Die Hochrechnungen für die Investitionsvolumina und den Investitionsrückstand beziehen sich immer auf Landkreise, Städte und Gemeinden (mit mehr als 2.000 Einwohnern). Die Hochrechnung basiert auf den Angaben, die die Kämmergeien für die 15 abgefragten Infrastrukturbereiche getätigt haben. Wie bei der Gewichtung wird in 25 Gruppen (5 Größenklassen à 5 Regionen) unterteilt. Innerhalb jeder dieser Gruppe

werden für jeden Bereich die folgenden Zahlen verwendet:

- die Einwohnerzahl,
- die mittleren Pro-Kopf-Investitionen bzw. Pro-Kopf-Rückstände derjenigen Kommunen, für die der Aufgabenbereich „relevant“ ist sowie
- der Anteil derjenigen Kommunen, die den Aufgabenbereich selbst verantworten.

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

Nicht alle Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, haben auch Angaben zu ihren Investitionen oder den Investitionsrückständen in den einzelnen Infrastrukturbereichen gemacht. Für das Jahr 2019 basiert die Hochrechnung für den wahrgenommenen Investitionsrückstand auf dem Angaben von 444 Kommunen, die zu mindestens einem Investitionsbereich Angaben (null oder positive Werte) gemacht haben.

Zur Einordnung der Ergebnisse

Im Unterschied zu anderen Studien, die den kommunalen Investitionsrückstand thematisieren⁶³, basiert der im KfW-Kommunalpanel ermittelte Investitionsrückstand⁶⁴ auf Einschätzungen der Befragten. Nicht alle Kommunen besitzen dazu belastbare Zahlen.

Trotzdem hat die gewählte Vorgehensweise einen großen Vorteil: Die Befragten berücksichtigen bei ihren Angaben unter anderem auch aktuelle Schwerpunkte der politischen Diskussion, beispielsweise zu Themen wie Energie- oder Verkehrswende sowie veränderte Bedarfsstrukturen, z. B. im Zusammenhang mit der Informationsinfrastruktur, lange bevor diese in Gesetzen und Normen ihren Niederschlag finden. Andere Aspekte wie z. B. veränderte Standards bei der kommunalen Infrastruktur oder der demografische Wandel fließen ebenfalls in die Einschätzung mit ein. Es ist anzunehmen, dass dabei auch zukünftige Entwicklungen vorweggenommen werden.

⁶³ Vgl. beispielsweise Reidenbach, M. et al. 2008.

⁶⁴ Definition: Ein Investitionsrückstand ist dadurch beschrieben, dass ein Investitionsbedarf der Vergangenheit nicht ausreichend befriedigt wurde / werden konnte. Ein gravierender Rückstand beeinträchtigt die kommunale Aufgabenwahrnehmung im entsprechenden Aufgabenbereich erheblich.

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

Darüber hinaus ermöglichen die Befragungsdaten die Suche nach Zusammenhängen sowie dahinterstehenden Trends und geben Hinweise auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Somit lassen sich besser als zuvor zielgerichtete Handlungsempfehlungen formulieren. Ein Nachteil ist mit dieser Vorgehensweise jedoch auch verbunden: Einschätzungen geben die Realität mit einer gewissen Unschärfe wieder. Insbesondere quantitative Bewertungen sind schwierig und können trotz unveränderter Sachlage zu Schwankungen beim Ergebnis führen. Aus diesem Grund werden im Bericht qualitative Einschätzungen und quantitative Bewertungen neben einander betrachtet und aneinander gespiegelt. Die Methodik der Befragung und die daraus resultierenden Ergebnisse stehen somit nicht für sich allein, sondern ergänzen andere empirisch-statistische Zugänge, sodass sich durch die Gesamtschau ein klareres Bild auf kommunalpolitische Fragestellungen ergibt.

Ergänzungsbefragung

Um die Ergebnisse der Hauptbefragung im Herbst 2019 im Licht der neuesten Entwicklungen in der Corona-Krise betrachten zu können, hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Zeitraum vom 23. bis 30. April eine Ergänzungsbefragung durchgeführt.⁶⁵ Hierfür wurden 443 kommunale Ansprechpartner in den Kämmereien angeschrieben, die im Rahmen der Hauptbefragung zugestimmt hatten, für eventuelle Rückfragen zur Verfügung zu stehen. Im Rahmen eines kurzen Fragebogens, der mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt war, wurden sie um Einschätzungen zu den haushaltspolitischen Auswirkungen der Corona-Krise gebeten, um diese mit den Angaben der Hauptbefragung für das KfW-Kommunalpanel 2020 abzugleichen.

Es konnten 200 vollständige Antworten des Fragebogens ausgewertet werden und mithin eine für Kommunalbefragungen überdurchschnittlich hohe Rücklaufquote von 45 % erreicht werden. Die Ergänzungsbefragung ist zwar nicht als repräsentative Erhebung an-

gelegt. Die Struktur der Befragten spiegelt jedoch hinsichtlich der regionalen Verteilung und Größe der Kommunen die Struktur der kommunalen Ebene wider, wobei große Städte leicht überrepräsentiert sind. Zudem ließen sich 144 der teilnehmenden 200 Kommunen durch die freiwillige Angabe ihrer PLZ identifizieren und ihre Antworten mit den Angaben aus der Hauptbefragung kombinieren. Ihr Antwortverhalten steht stellvertretend für die insgesamt über 700 Kommunen, die sich im Herbst an der Befragung zum KfW-Kommunalpanel beteiligt hatten: So zeigten sich beispielsweise bei entscheidenden Antworten in der Hauptbefragung (Finanzsituation, Haushaltssicherungskonzept, Haushaltsausgleich, qualitative und quantitative Einschätzung zum Investitionsrückstand) keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den in der Ergänzungsbefragung teilnehmenden Kommunen und den sonstigen an der Hauptbefragung teilnehmenden Kommunen. Auch gibt es innerhalb der Antworten in der Ergänzungsbefragung keine signifikanten Unterschiede zwischen Kommunen, die freiwillig eine Postleitzahl angegeben haben und solchen, die das Feld ausgelassen haben. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die 200 teilnehmenden Kommunen ein gutes Abbild der kommunalen Landschaft bilden.

Tabellenband

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

Folgen Sie KfW Research auf
Twitter.

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

Zur Anmeldung

⁶⁵ Die detaillierten Ergebnisse der Ergänzungsbefragung sind ebenfalls unter www.kfw.de/kommunalpanel verfügbar.