



KfW Research

# »»» KfW-Kommunalpanel 2021

## **Impressum**

Herausgeber  
KfW Bankengruppe  
Palmengartenstraße 5-9  
60325 Frankfurt am Main  
Telefon 069 7431-0  
Telefax 069 7431-2944  
[www.kfw.de](http://www.kfw.de)

Endredaktion  
KfW Bankengruppe  
Abteilung Volkswirtschaft  
Dr. Stephan Brand  
Dr. Johannes Steinbrecher  
E-Mail: [research@kfw.de](mailto:research@kfw.de)

Inhaltliche Bearbeitung  
Deutsches Institut für Urbanistik

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

ISSN 2191-4826

Copyright Titelbild  
Quelle: Getty Images / Fotograf Westend61

Frankfurt am Main, Mai 2021

# Inhalt

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Zusammenfassung</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1. Zum KfW-Kommunalpanel 2021</b>  | <b>3</b>  |
| <b>2. Aktuelle und erwartete Finanzlage</b>   | <b>5</b>  |
| 2.1 Finanzielle Anspannung steigt trotz Haushaltsüberschüssen im Jahr 2020            | 5         |
| 2.2 Beurteilung der zukünftigen Finanzsituation trübt sich ein                        | 6         |
| 2.3 Kommunale Verschuldung steigt 2020 wieder leicht an                               | 6         |
| <b>3. Investitionen und Investitionsrückstand</b>                                     | <b>9</b>  |
| 3.1 Kommunale Investitionen trotzen noch der Krise                                    | 9         |
| 3.2 Laufender Unterhalt und qualitative Einschätzungen zum Investitionsrückstand      | 10        |
| 3.3 Wahrgenommener Investitionsrückstand steigt im Krisenjahr nur moderat an          | 11        |
| 3.4 Ausblick auf künftigen Investitionsrückstand trübt sich ein                       | 13        |
| <b>4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen</b>                                   | <b>15</b> |
| 4.1 Der Kommunalkredit als wesentliches Instrument der Fremdfinanzierung              | 15        |
| 4.2 Fördermittel und Investitionszuweisungen werden wichtiger                         | 16        |
| 4.3 Rückstellungen und Allgemeine Deckungsmittel könnten zukünftig geringer ausfallen | 16        |
| 4.4 Verstärkte Finanzierung über den Verkauf von Vermögen                             | 17        |
| 4.5 Aussichten auf das Jahr 2021 zeigen mittelfristige Folgewirkungen der Krise       | 17        |
| <b>5. Fazit und Ausblick</b>  | <b>19</b> |
| <b>Literatur</b>  | <b>21</b> |
| <b>Anhang: Methoden</b>   | <b>23</b> |



## Abbildungen

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Grafik 1:  | Corona-Krise unterbricht positive Einnahmeentwicklung der Vorjahre       | 5  |
| Grafik 2:  | Stimmung der Kämmereien auf 10-Jahrestief                                | 6  |
| Grafik 3:  | Bestand und Ungleichheit der Kassenkredite weiterhin rückläufig          | 6  |
| Grafik 4:  | Kommunale Verschuldung steigt 2020 wieder leicht an                      | 7  |
| Grafik 5:  | Geplante Investitionen 2020 und 2021                                     | 9  |
| Grafik 6:  | Unterhalt und Investitionsrückstand                                      | 11 |
| Grafik 7:  | Qualitative Einschätzungen zum wahrgenommenen Investitionsrückstand 2020 | 11 |
| Grafik 8:  | Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen 2020                   | 12 |
| Grafik 9:  | Nettoanlageinvestitionen der Gemeinden                                   | 12 |
| Grafik 10: | Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands (ausgewählte Bereiche)  | 13 |
| Grafik 11: | Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen         | 15 |
| Grafik 12: | Bedingungen der Kreditaufnahme   | 16 |
| Grafik 13: | Erwartungen zu den einzelnen Instrumenten der Investitionsfinanzierung   | 17 |
| Tabelle:   | Grundgesamtheit und Rücklauf der Befragung 2019 und 2020                 | 23 |



## Zusammenfassung

Das Jahr der Corona-Pandemie hat die Haushalte der Gemeinden, Städte und Landkreise vor ungeahnte Herausforderungen gestellt. Auf erhebliche Einnahmeausfälle vor allem durch gesunkene Gewerbesteuererhebungen trafen steigende Ausgaben etwa für soziale Leistungen. Es ist den zahlreichen Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Ländern zuzurechnen, dass die Kommunen 2020 insgesamt dennoch einen Finanzierungsüberschuss erreichen konnten. Dazu passt, dass die Einschätzungen der Kämmergeien zur eigenen Finanzsituation gemäß den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels im Jahr 2020 längst nicht so pessimistisch ausfallen, wie das zu Beginn der Krise zu erwarten gewesen wäre.

Umso stärker bricht jedoch die Stimmung für das Jahr 2021 ein. Mit Blick auf die weitere konjunkturelle und fiskalische Entwicklung des laufenden Jahres herrscht derzeit noch weitreichende Unsicherheit. Für dieses und die kommenden Jahre erwarten fast 80 % der Kommunen eine Verschlechterung der eigenen Finanzsituation. Erstmals seit 2014 stiegen auch die Kassenkredite im Jahr 2020 wieder an, die als Alarmsignal für eine defizitäre Haushaltslage gelten. Insgesamt kann also derzeit noch keine Entwarnung gegeben werden. Da einige Krisenfolgen verzögert zu Tage treten, besteht weiterhin das Risiko steigender Haushaltsdefizite und einer wachsenden Verschuldung.

Gleichzeitig trotzen die kommunalen Investitionen vorerst noch der Krise. Für das Haushaltsjahr 2020 steigen die geplanten Investitionen der Kommunen auf rund 37,5 Mrd. EUR; für 2021 wird mit etwa 39,2 Mrd. EUR geplant. Dahinter verbirgt sich die verzögerte Reaktionsgeschwindigkeit der kommunalen Investitionstätigkeit auf konjunkturelle Schwankungen. Die Investitionsplanungen für das Jahr 2020 waren zu Beginn der Corona-Krise bereits weitgehend abgeschlossen und befanden sich teilweise schon in der Umsetzung. Wie die Ergebnisse zum Sonderteil der diesjährigen Befragung nahelegen, erwarten aber rund 57 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern, dass sie das Investitionsvolumen aufgrund sinkender Deckungsmittel reduzieren werden müssen. Die weitere Entwicklung kommunaler Investitionen wird also maßgeblich von den Einnahmen dieses und der nächsten Jahre abhängen. Grundsätzlich bewerten die Kämmergeien Investitionen in Querschnittsbereiche wie die Digitalisierung und den Klimawandel jedoch als krisenresistent.

Entsprechend zu den aktuell noch robusten kommunalen Investitionen erhöht sich der wahrgenommene Investitionsrückstand aller Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern im Jahr 2020 nur moderat um rund 2 Mrd. EUR auf nun insgesamt 149 Mrd. EUR. Erneut melden die Kommunen einen hohen Investitionsrückstand bei Schulen (46,5 Mrd. EUR) und Straßen (33,6 Mrd. EUR). Ebenfalls hoch fällt der Rückstand bei öffentlichen Verwaltungsgebäuden aus (16,4 Mrd. EUR). In der Auswertung wird deutlich, dass heutige Investitionsrückstände auch die Konsequenz eines unterlassenen Unterhalts der vergangenen Jahre darstellen. Dabei handelte es sich jedoch – anders als 2020 – um Jahre mit einer ausgesprochen guten Einnahmementwicklung. Das Problem könnte sich daher verschärfen.

Was die Finanzierung der Investitionen betrifft, mussten sich die Kommunen im vergangenen Jahr überwiegend noch nicht mit gravierenden Einschränkungen auseinandersetzen. Die Mehrheit der Kommunen, die im Lauf des Jahres 2020 auf das Finanzierungsinstrument des Kommunalkredits zurückgegriffen hat, berichtet von eher guten bis sehr guten Finanzierungsbedingungen. Auch für das laufende Jahr 2021 wird überwiegend keine Verschlechterung erwartet. Der kommunale Finanzierungsmix für Investitionen bestand im Durchschnitt der Kommunen zu 14 % aus Kommunalkrediten, zu rund 36 % aus liquiden Mitteln aus dem Vorjahr und laufenden Allgemeinen Deckungsmitteln sowie zu 20 % aus Fördermitteln. Zudem deuten die Ergebnisse des aktuellen KfW-Kommunalpanels darauf hin, dass 2020 mehr Kommunen als noch in den Vorjahren auf die Veräußerung von Anlagevermögen zur Investitionsfinanzierung zurückgegriffen haben. Für das Jahr 2021 verweisen die Antworten der Kämmergeien auf eine Verschiebung von Eigen- zu stärkerer Fremdfinanzierung kommunaler Investitionen. Realisieren sich diese Erwartungen, dürfte die kommunale Verschuldung in den kommenden Jahren wieder steigen.

In der momentanen Situation ist es aus kommunaler Perspektive wesentlich, die Erwartungen über die Einnahmesituation zu stabilisieren. Auch wenn über das Gesamtjahr gesehen die Konjunktur – wie prognostiziert – wieder anspringen sollte und am Ende keine Unterstützungsmaßnahmen nötig sein werden, so könnte bereits die Zusicherung eines Ausgleichs potenzieller Einnahmeausfälle nach dem Muster des Jahres 2020 die Kontinuität in der Investitionsplanung sichern.





# 1. Zum KfW-Kommunalpanel 2021

Bei der Veröffentlichung des KfW-Kommunalpanels im letzten Jahr war die SARS-CoV-2-Pandemie erst drei Monate alt und ein erster Lockdown in der Geschichte der Bundesrepublik näherte sich dem Ende. Damals war kaum abzusehen, dass das pandemische Geschehen auch noch ein Jahr später – in Teilen deutlich heftiger – das öffentliche und wirtschaftliche Leben in Deutschland beeinflussen würde. Auch wenn sich inzwischen viele Wirtschaftsbranchen und Bereiche des öffentlichen Lebens an die Bedingungen der Pandemie mehr oder wenig erfolgreich angepasst haben und die wirtschaftliche Entwicklung – nach einer Rezession in der ersten Jahreshälfte 2020 – langsam wieder positive Aufwärtstendenzen aufweist, lässt sich nach wie vor nicht verlässlich abschätzen, wie lange die akuten Pandemiefolgen noch fortbestehen werden – ganz zu schweigen von den mittel- und langfristigen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen.

Eine derart diffuse Gesamtlage bleibt nicht ohne Folgen auch für die Finanz- und Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden. Denn zum einen weist der öffentliche Gesamthaushalt (Kern- und Extrahaushalte) – nach einem Überschuss im Jahr 2019 von rund 45,2 Mrd. EUR – erstmals seit 2013 wieder ein handfestes Finanzierungsdefizit von -189,2 Mrd. EUR auf und damit die höchste Unterdeckung seit der deutschen Wiedervereinigung.<sup>1</sup> Zum anderen ist es aber auch die Unsicherheit bezüglich der fiskalischen Entwicklungen in den kommenden Monaten und Jahren, die in vielen Teilergebnissen des diesjährigen KfW-Kommunalpanels erkennbar werden.

Das haushalterische Vorsichtsprinzip erlangt in diesen Zeiten eine ganz neue Bedeutung. Denn neben der Frage nach geeigneten Maßnahmen zur akuten Krisenbekämpfung richtet sich das Augenmerk der haushaltspolitischen Debatten inzwischen verstärkt auf die Frage, wie sich die mittel- und langfristige fiskalische Handlungsfähigkeit aller drei föderaler Ebenen wieder herstellen lässt. Die Kommunen sind hiervon in besonderer Weise betroffen. Denn selbst wenn sie – im Gegensatz zu Bund (-129,9 Mrd. EUR) und Ländern (-33,5 Mrd. EUR) – aufgrund umfangreicher Unterstützungsmaßnahmen für 2020 einen leichten Überschuss in Höhe von 2 Mrd. EUR erwirtschaften konnten, sind sie in ihren haushalterischen Gestaltungsspielräumen

längst nicht so flexibel; selbst wenn auf allen drei bundesstaatlichen Ebenen zwischenzeitlich die Verschuldungsregeln ausgesetzt oder zumindest gelockert wurden.

Nicht umsonst hat der Bund in seinem Corona-Konjunkturpaket allein für die Kommunen – je nach Berechnung – ca. 21 Mrd. EUR für 2020 und in Teilen auch für 2021 bereitgestellt.<sup>2</sup> Davon entfielen rund 11,8 Mrd. EUR auf die Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen im Jahr 2020. Der Rest verteilt sich auf eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (ca. 3,4 Mrd. EUR jährlich), eine einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2020 zum Ausgleich coronabedingter Lasten des ÖPNV (ca. 2,5 Mrd. EUR) sowie die Auflage neuer bzw. die Aufstockung bestehender Förderprogramme (Sondervermögen „Kinderbetreuungs-ausbau“, Digitalpakt, Ganztagsbetreuungsprogramm sowie Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsförderung“).<sup>3</sup> Trotz dieser Unterstützungsmaßnahmen treibt die Kommunen derzeit vor allem um, wie sich die Steuermindereinnahmen demnächst in der Berechnung der Zuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder niederschlagen werden.<sup>4</sup> Die Rahmenbedingungen für die Investitionstätigkeit der Städte, Landkreise und Gemeinden verändern sich mithin deutlich.

Das KfW-Kommunalpanel 2021, das auf einer jährlichen Befragung der Kämmergeien von Landkreisen, Städten und Gemeinden im Herbst des Vorjahres basiert, hat diese besondere Situation mit verschiedenen Zusatzfragen im jährlichen Sonderteil berücksichtigt und die Befragten um Einschätzungen zur Wirksamkeit sowohl der kurzfristigen als auch der mittelfristigen Krisenbekämpfungsmaßnahmen gebeten.<sup>5</sup> Da die Umfrage in den Monaten September bis Dezember 2020 durchgeführt wurde, dürften die Ergebnisse unmittelbar vom jährlichen Prozess zur Aufstellung der Haushaltsatzung und des Haushaltsplans für das Folgejahr sowie zur mittelfristigen Finanzplanung geprägt sein, die in vielen Kommunen und ihren Kämmergeien in dieser Zeit ansteht.

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2020a).

<sup>2</sup> Vgl. BMF (2020b); Dullien, S. et al. (2020).

<sup>3</sup> Vgl. Koalitionsausschuss (2020).

<sup>4</sup> Vgl. Freier, R. und R. Geißler (2020) oder Deutscher Städtetag (2020).

<sup>5</sup> Die Ergebnisse der Auswertung der coronabezogenen Fragen im Sonderteil wurden in Form einer Vorabpublikation bereits im März 2021 veröffentlicht. Vgl. Brand, S. et al. (2021).

Die aktuellen Umfrageergebnisse werden hier nicht nur mit Datenbeständen der amtlichen Statistik kontrastiert. Vielmehr konnten die Ergebnisse der regulären Hauptbefragung in Teilen mit den Einschätzungen aus einer ersten Adhoc-Befragung abgeglichen werden, die bereits im April 2020 bei rund 440 Kommunen zu den ersten Auswirkungen und Maßnahmen aufgrund der Corona-Krise durchgeführt wurde.<sup>6</sup> Der Vergleich dieser Einschätzungen liefert ein gutes Bild zur Stimmungslage in den Kommunen. Auf einzelne Befunde wird hier immer wieder an geeigneter Stelle verwiesen.

Eine Panelbefragung lebt von Jahres- bzw. Längsschnittvergleichen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wurde auch in diesem Jahr ein Großteil der Fragen aus dem Vorjahr übernommen. Gleichwohl wurden gewisse Antwortmöglichkeiten ergänzt, um noch stärker darauf eingehen zu können, dass die Kommunen inzwischen in zehn von dreizehn Flächenländern verpflichtet sind, ihre Haushalte unter Zugrundelegung von doppischen Bewirtschaftungsgrundsätzen aufzustellen und zu führen.<sup>7</sup> Zudem lassen sich auf diese Weise perspektivisch noch detailliertere Analysen zum Ressourcenverbrauch und der Vermögensentwicklung der Kommunen anstellen.

Der eingesetzte Fragebogen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden im Rahmen des Beirats für das KfW-Kommunalpanel abgestimmt. Der Erhebung zur Investitionstätigkeit sowie den Finanzierungsbedingungen der Landkreise, Städte und Gemeinden auf Basis von Selbstwahrnehmungen der kommunalen Finanzentscheider liegt dabei eine wissenschaftlich fundierte und permanent fortentwickelte Methodik zu Grunde.<sup>8</sup> Die Umfrageergebnisse aus dem diesjährigen KfW-Kommunalpanel werden im Folgenden – wie gewohnt – mit den Daten der amtlichen Finanzstatistik sowie Ergebnissen früherer Befragungen abgeglichen und hinsichtlich etwaiger Auffälligkeiten oder Abweichungen geprüft.

Den Ausgangspunkt des KfW-Kommunalpanels 2021 bildet dabei eine Analyse zur Finanzsituation der Kommunen, gefolgt von der Betrachtung der kommunalen Investitionstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung des wahrgenommenen Investitionsrückstands. Die Hochrechnung für sämtliche Kommunen ab 2.000 Einwohner in Deutschland weist hier nur einen geringfügigen Anstieg des Investitionsgesamtrückstands auf. Damit bewegt sich dieser in dem aus den Vorjahren bekannten Korridor zwischen 120 und 160 Mrd. EUR, in dem sich auch ähnliche Investitionsbedarfsschätzungen unter Verwendung alternativer Erhebungsmethoden bewegen.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu den Fragebogen im Anhang.

<sup>8</sup> Für eine ausführliche Darstellung siehe das aktuelle Methodenpapier von Krone und Scheller (2020a), ursprünglich dazu: Reidenbach, M. et al. (2008).

Aber auch Brand et al. (2020a).

<sup>9</sup> Stellvertretend: Vgl. Bardt, H. et al. (2020).

## 2. Aktuelle und erwartete Finanzlage

Die Corona-Krise hat die kommunalen Haushalte hart getroffen. Die Kämmerereien erwarten mittelfristig sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben.

Die Kommunen erzielen 2020 dank zahlreicher Unterstützungsmaßnahmen noch einen Finanzierungsüberschuss von 2,0 Mrd. EUR.

Die Verschuldung auf der kommunalen Ebene steigt wieder leicht auf nun 132,5 Mrd. EUR an, davon 31,5 Mrd. EUR Kassenkredite.

Da einige Krisenfolgen erst mit Verzögerung zum Tragen kommen, besteht das Risiko steigender Haushaltsdefizite und wachsender Schulden.

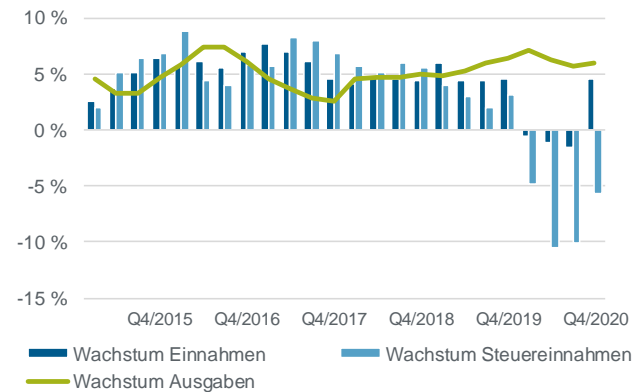
### 2.1 Finanzielle Anspannung steigt trotz Haushaltsüberschüssen im Jahr 2020

Die Corona-Krise hat Deutschland weiter fest im Griff. Ihre wirtschaftlichen Folgen haben auch Auswirkungen auf die Finanzlage der Kommunen: Bereits vor dem zweiten Lockdown hat die Krise tiefe Spuren in den Kassen der öffentlichen Haushalte hinterlassen. Insgesamt fielen die Einnahmen aller staatlichen Ebenen bis zum dritten Quartal 2020 um rd. 4,3 % niedriger aus als im Vorjahreszeitraum; mit einem Fehlbetrag von fast 15 Mrd. EUR bis zum dritten Quartal stand ein Rekorddefizit für das Jahr 2020 zu befürchten. Dass die kommunale Ebene das Jahr 2020 doch noch mit einem leichten Plus abschließen kann, hat allerdings nichts damit zu tun, dass die Krise ausgestanden wäre. Der Überschuss von knapp 2 Mrd. EUR nach vier Quartalen ist vielmehr ein Ergebnis der zahlreichen Kompensations- und Unterstützungsmaßnahmen, die Bund und Länder für die kommunale Ebene auf den Weg gebracht haben.<sup>10</sup>

Dass diese Unterstützungsmaßnahmen wichtig und richtig waren, zeigt ein Blick auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben (Grafik 1). So hatte sich bereits vor der Krise der Trend der Jahre 2015 bis 2018, in denen die Einnahmen stärker stiegen als die Ausgaben, umgekehrt. Sinkende, wenngleich immer noch deutlich positive Haushaltsüberschüsse der kommunalen Ebene waren die Folge. Gleichzeitig waren im Jahr 2019 schon nicht mehr die Steuereinnahmen der Wachstumstreiber bei den Einnahmen, was auf die sich bereits abkühlende Konjunktur im Vor-Corona-Jahr zurückzuführen ist.

### Grafik 1: Corona-Krise unterbricht positive Einnahmeentwicklung der Vorjahre

Veränderung zum Vorjahresquartal in Prozent



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die Corona-Krise hat diese Entwicklungen nun massiv beschleunigt. Stiegen die Gesamt- und Steuereinnahmen der Kommunen im Vorjahr noch jeweils um rd. 5 % im Vergleich zu den jeweiligen Vorjahresquartalen, brachen die Steuereinnahmen 2020 teilweise zweistellig ein. Für das Gesamtjahr steht ein Minus von rd. 6 % oder knapp 6 Mrd. EUR bei den Steuereinnahmen zu Buche. Dass die Einnahmen dennoch um ca. 5 % auf rd. 295 Mrd. EUR stiegen, liegt im Wesentlichen an den Entlastungsmaßnahmen. Gleichzeitig wuchsen die Ausgaben weiterhin mit hohem Tempo um gut 6 % auf 293 Mrd. EUR.

### Unterstützung für kommunale Unternehmen

Im diesjährigen Sonderthema wurden die Kommunen auch befragt, wie sich die Corona-Krise auf die aus der Kernverwaltung ausgelagerten Unternehmen auswirkt. Für den ÖPNV erwarten 45 % der Kommunen, dass die finanzielle Unterstützung steigen oder sogar sehr stark steigen wird; 51 % gehen von keiner Veränderung aus. Auch bei kommunalen Krankenhäusern erwarten 36 % einen steigenden Unterstützungsbedarf; 59 % keine Veränderung. Bei allen sonstigen Unternehmen gehen immerhin noch 24 % von mehr finanzieller Unterstützung aus; 68 % aber von keiner Veränderung. Der jeweils verbleibende, kleinere Teil kann sich sogar sinkende Unterstützungsleistungen vorstellen.

<sup>10</sup> Zu nennen sind hier insbesondere die Erstattung der Gewerbesteuerausfälle (11 Mrd. EUR), die höhere Kompensation der Kosten der Unterkunft (3 Mrd. EUR) sowie der zeitlich passende Wegfall einer Gewerbesteuer-

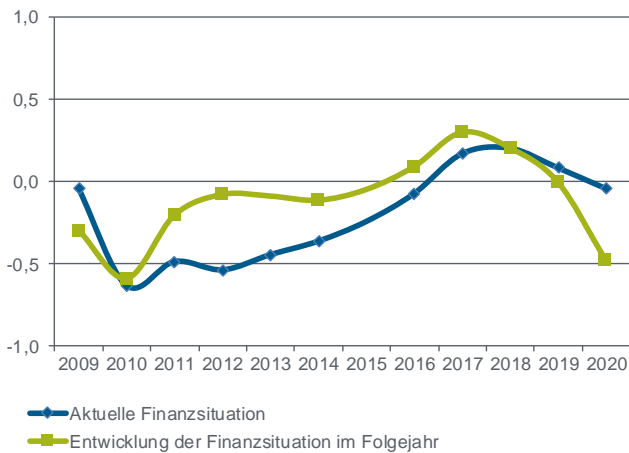
umlage (3 Mrd. EUR), die vor allem im vierten Quartal kassenwirksam wurden.

Nur die Entlastungsmaßnahmen von Bund und Ländern haben ein massives Haushaltsdefizit, das im Jahr 2020 unter anderen Umständen fast sicher zu erwarten gewesen wäre, noch abgewendet. Entsprechende Defizite dürften jedoch in den kommenden Jahren deutlich zutage treten, sofern sich die Steuerbasis nicht unerwartet schnell wieder erholen sollte oder im Fall weiterhin niedriger Steuereinnahmen keine weiteren Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

## 2.2 Beurteilung der zukünftigen Finanzsituation trübt sich ein

Diese Erwartung lässt sich auch an der Stimmung der befragten Kämmereien im KfW-Kommunalpanel 2021 ablesen (Grafik 2). So hat sich die Einschätzung der aktuellen Lage im Vergleich zur Bewertung im Vorjahr nur leicht eingetrübt, was das – zumindest haushalterisch betrachtet – noch zufriedenstellende Jahr 2020 widerspiegelt. Ganz anders verhält es sich allerdings mit den Einschätzungen für das laufende Jahr, die so pessimistisch sind wie seit den Jahren der Finanzkrise 2008–2010 nicht mehr.

**Grafik 2: Stimmung der Kämmereien auf 10-Jahrestief**



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020.

Diese Einschätzungen lassen sich gut anhand der Haushaltssituation der Kommunen nachvollziehen. Rund 44 % aller Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern bewerten in der aktuellen Befragung ihre gegenwärtige Finanzsituation nur als „ausreichend“ oder sogar „mangelhaft“ (Vorjahr 39 %), lediglich 24 % als „gut“ oder „sehr gut“ (Vorjahr 32 %). Für die folgenden Jahre erwarten darüber hinaus fast 80 % der Kommunen eine weitere Verschlechterung ihrer Finanz-

<sup>11</sup> Dies gilt sowohl für die Erwartungen für 2021 als auch die nächsten fünf Jahre, wobei in der mittelfristigen Perspektive der Anteil der Kommunen, die eine sehr nachteilige Entwicklung befürchten, von 22 auf 16 % fällt.

<sup>12</sup> Vgl. Brand, S. et al. 2021 für eine ausführlichere Darstellung.

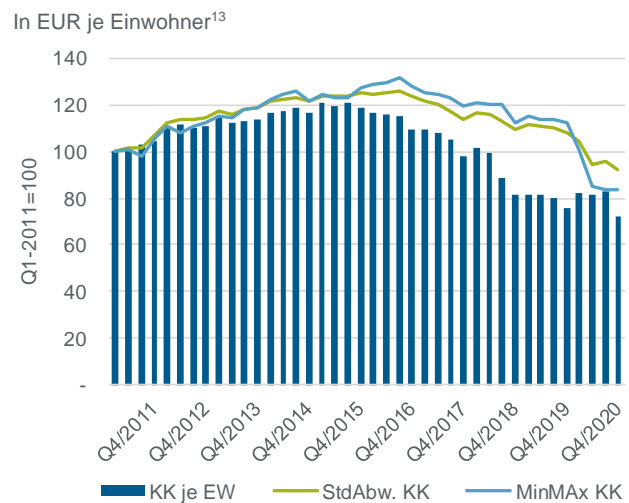
situation.<sup>11</sup>

In dieser pessimistischen Bewertung steckt auch die Einschätzung, dass das volle Ausmaß der Krisenauswirkungen erst in den kommenden Monaten und Jahren zutage treten wird. Bei der aktuellen Befragung gehen rund 85 % der befragten Kämmereien für die kommenden Jahre von sinkenden Einnahmen aus, rund 52 % erwarten steigende Ausgaben.<sup>12</sup>

## 2.3 Kommunale Verschuldung steigt 2020 wieder leicht an

Die Entwicklung der Haushaltssituation zeigt sich auch an der leicht steigenden Verschuldung der kommunalen Ebene im Jahr 2020. Ein Blick auf die Quartalszahlen der Schuldenstatistik zeigt, dass die Krise bis zum Ende des dritten Quartals 2020 bereits deutliche Spuren hinterlassen hatte (Grafik 3). So stiegen die Kassenkredite deutschlandweit um rund 10 % bzw. 3 Mrd. EUR gegenüber dem vierten Quartal des Jahres 2019. In 8 der 13 Flächenländer nahmen die Kassenkredite in den ersten drei Quartalen des Jahres 2020 zu.

**Grafik 3: Bestand und Ungleichheit der Kassenkredite weiterhin rückläufig**



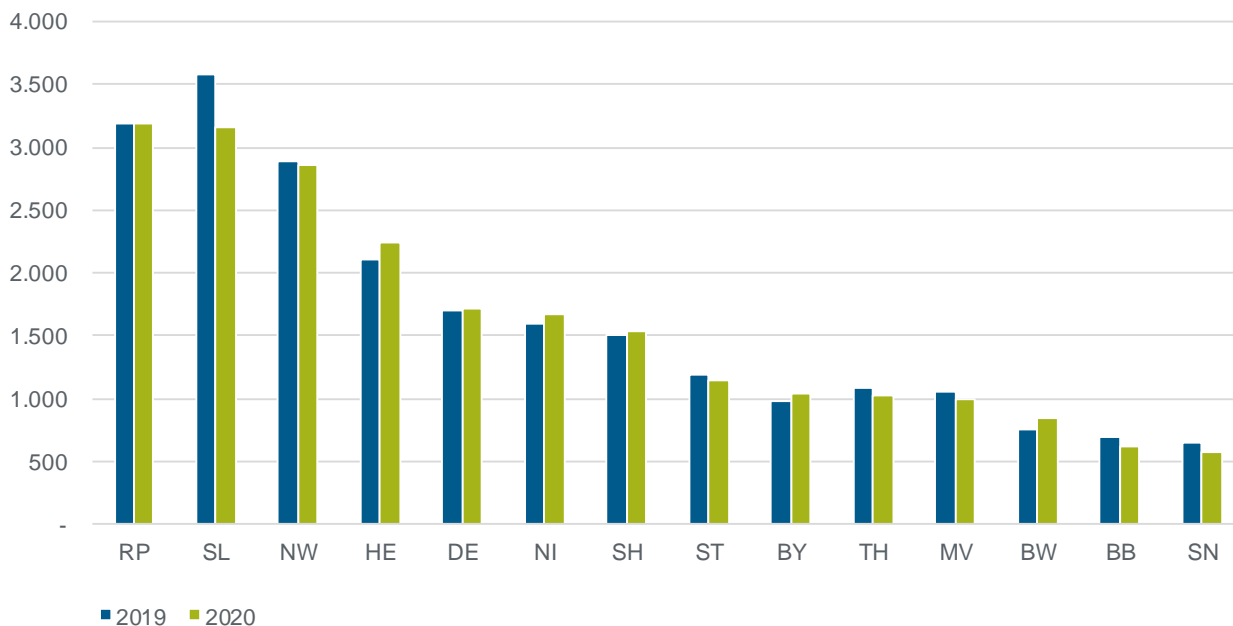
Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Zwar hat sich dieser Trend im vierten Quartal nicht fortgesetzt. Dennoch besteht die Gefahr, dass die Erfolge beim Abbau der Kassenkredite durch zukünftige Defizite wieder zunichtegemacht werden. Erfreulich ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die Ungleichheit zwischen den Bundesländern bei der Kassenkreditverschuldung auch während der Krise rückläufig war.

<sup>13</sup> Anmerkung zur Grafik: Dargestellt ist der Bestand an Kassenkrediten in Euro je Einwohner sowie die Standardabweichung der Kassenkreditbestände je Einwohner und die Min.-Max.-Spannweite der Kassenkreditbestände je Einwohner, beides für die 13 Flächenländer, jeweils als Kettenindex.

#### Grafik 4: Kommunale Verschuldung steigt 2020 wieder leicht an

Gesamtverschuldung in Euro je Einwohner



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die regionalen Unterschiede bleiben zwar groß, die Schere hat sich in der Krise aber zumindest nicht weiter geöffnet.

Positiv mit Blick auf die Verschuldung ist nach wie vor auch der deutlich gesunkene Anteil, den Kommunen für ihren Kapitaleinsatz aufwenden müssen. Gerade bei hoch verschuldeten Kommunen haben die niedrigen Zinsen und die gute Entwicklung im Vorkrisenzeitraum für deutliche Entlastungen gesorgt und bieten auch in der gegenwärtigen Krise einen entsprechenden Handlungsspielraum in der Kommunalfinanzierung.<sup>14</sup>

Dementsprechend ist die Entwicklung der Verschuldung der kommunalen Ebene auch nicht besorgniserregend. Zwar steigen die kommunalen Schulden im Jahr 2020 leicht um 1,3 % auf rund 132,5 Mrd. EUR an, der Großteil dieser Entwicklung ist jedoch auf den

Anstieg der Investitionskredite zurückzuführen (um 3,1 % auf 97,8 Mrd. EUR).<sup>15</sup>

Auch wenn sich an der Gesamtverschuldung insgesamt somit wenig geändert hat, bleiben die regionalen Unterschiede in der Gesamtverschuldung aber auch im Jahr 2020 signifikant (Grafik 4). Der Pro-Kopf-Durchschnitt im am höchsten verschuldeten Bundesland Rheinland-Pfalz liegt mit fast 3.200 EUR je Einwohner rund 5,5-mal so hoch wie im am niedrigsten verschuldeten Bundesland Sachsen (rund 575 EUR je Einwohner).

Solche regionalen Unterschiede einschließlich ihrer strukturellen Ursachen und möglichen Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge dürften damit weiterhin ein zentrales Thema der finanz- und wirtschaftspolitischen Debatte in Deutschland bleiben.

<sup>14</sup> Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher 2021.

<sup>15</sup> Anders als eine hohe Kassenkreditverschuldung sind steigende Investitionskredite nicht unbedingt ein fiskalisches Alarmsignal, sondern erstmal nur

Ausdruck eines veränderten Finanzierungsmixes bei der kommunalen Investitionstätigkeit.



### 3. Investitionen und Investitionsrückstand

Für das Haushaltsjahr 2020 steigen die geplanten Investitionen der Kommunen auf rund 37,5 Mrd. EUR. Für 2021 wird mit etwa 39,2 Mrd. EUR geplant.

Der wahrgenommene Investitionsrückstand wächst moderat auf rund 149,2 Mrd. EUR.

Wesentliche Infrastrukturbereiche mit Rückständen sind weiterhin die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, Schulen und öffentliche Verwaltungsgebäude.

In Bezug auf die weitere Entwicklung trüben sich die Aussichten ein: Ein steigender Anteil von Kommunen geht davon aus, dass sich der Gesamtinvestitionsrückstand künftig erhöht.

#### 3.1 Kommunale Investitionen trotz der Krise

Die Corona-Krise wirkte sich im Jahr 2020 noch nicht negativ auf die kommunale Investitionstätigkeit aus. Der moderate Anstieg der Investitionen, der in den vergangenen Jahren zu beobachten war, setzte sich sogar fort: Laut Hochrechnung planten die Städte, Gemeinden und Landkreise mit mehr als 2.000 Einwohnern für das Haushaltsjahr 2020 Investitionen in Höhe von rund 37,5 Mrd. EUR (Grafik 3.1), nachdem im Vorjahr noch rund 35,9 Mrd. EUR veranschlagt worden waren.<sup>16</sup>

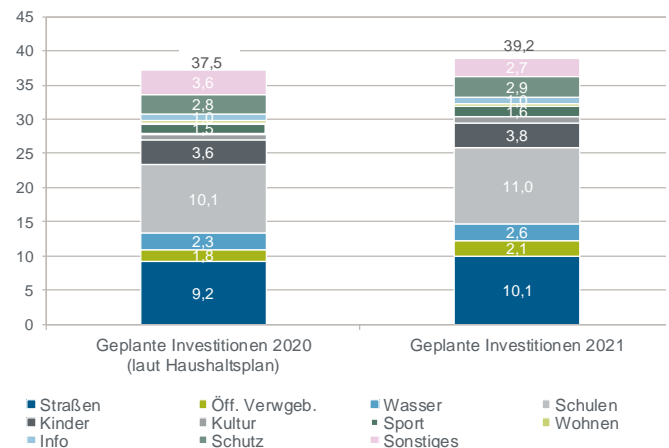
Da die Preise für Bauinvestitionen im Jahr 2020 erstmals seit mehreren Jahren nicht weiter gestiegen sind,<sup>17</sup> ist der Anstieg der geplanten kommunalen Investitionen nicht nur auf Preiseffekte zurückzuführen. Dies dürfte sich – sofern die verplanten Haushaltsmittel tatsächlich verausgabt werden – positiv auf den Kapitalstock der Kommunen auswirken.<sup>18</sup> Für das aktuelle Jahr 2021 gehen die Kommunen von einem weiteren Anstieg um 1,7 Mrd. EUR auf dann rund 39,2 Mrd. EUR aus.

Insgesamt zeigt dies, dass die kommunale Investitionstätigkeit im Jahr 2020 noch kaum von den Folgen der Corona-Krise beeinträchtigt wurde. Das deckt sich mit den Zahlen der amtlichen Statistik, wonach die Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen im Jahr 2020 auf

38,6 Mrd. EUR gestiegen sind.<sup>19</sup> In diesem Zusammenhang ist zwar auch die Kompensation der kommunalen Mindereinnahmen durch Bund und Länder zu nennen, die etwa im Rahmen des „Kommunalen Solidarpakts 2020“ stattfand.<sup>20</sup> Wesentlicher dürfte jedoch sein, dass die Reaktionsgeschwindigkeit der kommunalen Investitionen auf konjunkturelle Schwankungen generell eher verzögert ist, da die Investitionsplanungen für das laufende Jahr 2020 zu Beginn der Corona-Krise bereits weitgehend abgeschlossen waren und sich teilweise bereits in Umsetzung befanden. Daher entspricht die Steigerung der Investitionsplanung (noch) dem Muster der Vorjahre.

**Grafik 5: Geplante Investitionen 2020 und 2021**

In Mrd. EUR



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020.

Etwas mehr als die Hälfte der geplanten Investitionen entfiel 2020 auf die Bereiche Schulen (27 %) sowie Straßen und Verkehrsinfrastruktur (25 %). Im Vergleich zu den geplanten Investitionen des Jahres 2019 ergeben sich hier keine nennenswerten Veränderungen. Die Schwerpunkte kommunaler Investitionen zeigen sich damit relativ stabil. Das hochgerechnete Volumen der tatsächlich verausgabten Investitionen lag für alle Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern für 2020 bei rund 25,1 Mrd. EUR und damit wie in den Vorjahren rund ein Drittel unter den geplanten Investitionen.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Krone, E. und H. Scheller (2020b).

<sup>17</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2020).

<sup>18</sup> Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2020); Scheller, H. et al. (2021).

<sup>19</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021b).

<sup>20</sup> Vgl. BMF (2020c).

<sup>21</sup> Für eine ausführliche Diskussion der Ursachen dieser Differenz, siehe Krone, E. und H. Scheller (2020b).

### Kommunale Investitionen in der Corona-Krise

Im Sonderteil des Fragebogens zum KfW-Kommunalpanel 2021 wurden die Kommunen zu detaillierten Einschätzungen ihrer Situation mit Blick auf die Corona-Krise befragt.<sup>22</sup> Hinsichtlich der eigenen Investitionstätigkeit geben rund 24 % der Kommunen an, dass die Investitionen im Vergleich zur Situation vor Corona mittelfristig (ab 2021) sinken werden. In einer Adhoc-Befragung aus dem Frühjahr 2020 waren noch rund 31 % der antwortenden Kommunen von einem mittelfristigen Rückgang ausgegangen.<sup>23</sup> Diese leichte Verbesserung dürfte wohl nicht zuletzt auf die finanziellen Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Ländern zurückzuführen sein, die zwischen den beiden Befragungen für die Jahre 2020 und 2021 auf den Weg gebracht wurden. Gleichzeitig stimmen zwei Drittel der im KfW-Kommunalpanel 2021 befragten Kommunen der Aussage zu, dass Investitionen künftig stärker über Förderprogramme von Bund und Ländern finanziert werden.

In Bezug auf die erwartete Entwicklung der Investitionen geben 64 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern an, dass Investitionen in Querschnittsbereichen wie der „Digitalisierung“ trotz Krise („eher“ bzw. „stark“) steigen werden. Mehr als jede dritte Kommune gibt dies auch für Investitionen im Bereich „Klimaschutz und Klimaanpassung“ an. Lediglich eine Minderheit – 8 % im Bereich Digitalisierung und 16 % im Bereich Klimaschutz – gehen davon aus, dass die Haushaltsentwicklung infolge der Pandemie zu sinkenden Investitionen führen wird.

Insgesamt deuten die Befragungsergebnisse darauf hin, dass sich die kommunalen Investitionen vorerst noch robust entwickeln, vor allem wenn sie in krisenrelevante Querschnittsbereiche fließen. Gleichzeitig wird das zukünftige Investitionsniveau jedoch stark vom kurzfristigen Ausgleich vorübergehender Mindereinnahmen und zusätzlichen Förderprogrammen abhängen, denn ein Rückgang der Allgemeinen Deckungsmittel ist in vielen Kommunen in der Folge mit sinkenden Investitionen verbunden.<sup>24</sup> Auch das zeigen die Antworten der Kommunen, denn 57 % stimmen der Aussage zu, dass sie aufgrund eines Rückgangs der Deckungsmittel ihre Investitionen reduzieren würden.

### 3.2 Laufender Unterhalt und qualitative Einschätzungen zum Investitionsrückstand

Im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur ist der Anteil an Kommunen, die den laufenden Unterhalt in den vergangenen fünf Jahren weitgehend oder vollständig gewährleisten konnten, von 37 auf 41 % angestiegen. Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass Kommunen vereinzelt das Corona-Jahr 2020 dazu genutzt haben, den Straßenzustand zu sichern.<sup>25</sup> Im Gegensatz dazu gab knapp jede vierte Kommune – und damit so viel wie im Vorjahr – an, den Unterhalt der kommunalen Straßen nicht oder nur in geringem Umfang gewährleisten zu können. Deutlich besser sieht es im Bereich Kinderbetreuung aus, wo der Unterhalt in 68 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern „weitgehend“ bzw. „vollständig“ und in lediglich 8 % nur in „geringem Umfang“ bzw. gar nicht gewährleistet wurde. Die Werte für die Schulinfrastruktur bewegen sich in einem ähnlichen Rahmen.

Die Ergebnisse weisen auch auf einen Zusammenhang zwischen den Ausgaben für Unterhalt der vergangenen fünf Jahre und der qualitativen Einschätzung des aktuellen Investitionsrückstands hin (Grafik 6). Von den Kommunen, die mit Blick auf die gesamte kommunale Infrastruktur keinen oder nur einen geringen Investitionsrückstand angegeben haben, sagen 85 %, dass sie den Unterhalt in den vergangenen fünf Jahren „vollständig“ bzw. „weitgehend“ bestreiten konnten. Nur 1 % gibt an, dem nicht oder nur in geringem Umfang nachgekommen zu sein. Dieses Verhältnis kehrt sich für Kommunen um, die aktuell einen „gravierenden Investitionsrückstand“ ausweisen. Von diesen berichten nur 10 %, dass sie den Unterhalt in den letzten fünf Jahren „vollständig“ bzw. „weitgehend“ gewährleisten konnten, während dies bei 46 % nicht oder nur in geringem Umfang der Fall war. Dies verdeutlicht, dass der Investitionsrückstand in vielen Kommunen auch von – über mehrere Jahre kumulierten – unterlassenen Instandhaltungsausgaben für die Infrastruktur beeinflusst wird.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Brand, S. et al. (2021).

<sup>23</sup> Vgl. Brand, S. et al. (2020b).

<sup>24</sup> Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2020).

<sup>25</sup> Vgl. Stadt Minden (2020).

<sup>26</sup> Auch wenn der Zusammenhang zwischen unterlassenen Instandhaltungen und dringlicheren Investitionsrückständen naheliegend ist, können auf Grundlage der vorliegenden Analyse keine abschließenden kausalen Aussagen getroffen werden. Möglich wären auch weitere Faktoren, die beide Größen parallel beeinflussen, z. B. Unterschiede in der Effizienz der Infrastruktur- und Investitionsplanung.



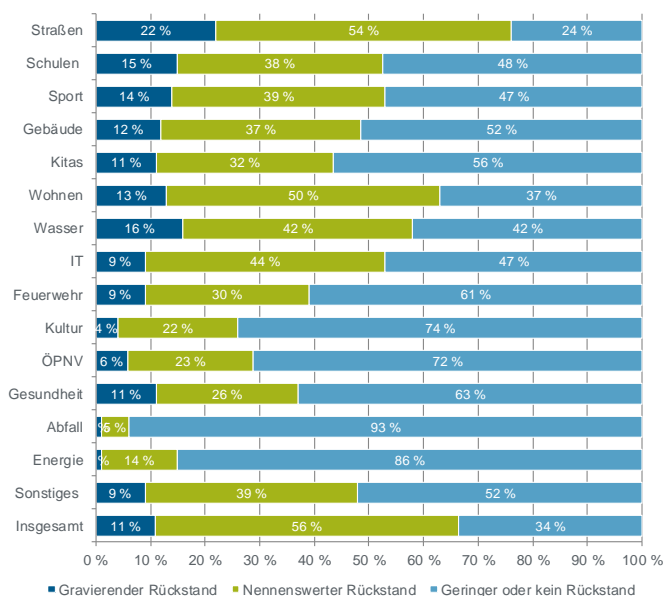
## Grafik 6: Unterhalt und Investitionsrückstand

|  |                 | Gewährleistung des lfd. Unterhalts<br>in den vergangenen fünf Jahren |                                       |
|--|-----------------|--|---------------------------------------|
|  |                 | vollständig /<br>weitgehend  | nur in geringem<br>Umfang / gar nicht |
| Einschätzung zur<br>Intensität des aktuellen<br>Investitionsrückstands | keiner / gering | 85 %   | 1 %                                   |
|  | nennenswert     | 39 %   | 13 %                                  |
|  | gravierend      | 10 %   | 46 %                                  |

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020.

Heruntergebrochen auf einzelne Infrastrukturbereiche besteht der größte wahrgenommene Rückstand in qualitativer Hinsicht bei den Straßen und Verkehrsinfrastruktur (Grafik 7). Hier weisen 22 % aller Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern einen „gravierenden“ und weitere 54 % einen „nennenswerten Rückstand“ aus. In nur knapp jeder vierten Kommune gibt es bei den Straßen keinen oder nur einen geringen Rückstand. Diese weitgehende Unterfinanzierung des kommunalen Straßennetzes hat sich so auch in anderen Befragungen gezeigt.<sup>27</sup> Weitere Bereiche mit problematischen Rückständen sind die Wasserver- und -entsorgung sowie die Wohnungswirtschaft – auch wenn diese oft von ausgelagerten Einheiten und nicht in der Kernverwaltung betreut werden.<sup>28</sup>

## Grafik 7: Qualitative Einschätzungen zum wahrgenommenen Investitionsrückstand 2020



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020

Der Anteil der Kommunen, die insgesamt einen „gravierenden Rückstand“ über alle Infrastrukturbereiche sehen, ist im Vergleich zum Vorjahr erneut angestiegen, diesmal von 8 auf 11 %, während der Anteil mit „nennenswertem Rückstand“ unverändert bei 56 % liegt. Zugleich ist der Anteil der Kommunen mit „geringem“ oder „keinem Rückstand“ von 2019 auf 2020 von 36 auf 34 % leicht gesunken.

## 3.3 Wahrgenommener Investitionsrückstand steigt im Krisenjahr nur moderat an

Wie in jedem Jahr wurden die Verantwortlichen in den Kämmereien gebeten, Euro-Angaben zum Investitionsrückstand zu machen, den sie in den verschiedenen Infrastrukturbereichen in der Zuständigkeit ihrer Kommune wahrnehmen. Diese Angaben werden genutzt, um den wahrgenommenen Investitionsrückstand für alle Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland insgesamt hochzurechnen.<sup>29</sup>

Im Jahr 2020 liegt der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen bei rund 149 Mrd. EUR und fällt damit um 1,4 % höher aus als im Vorjahr, als er rund 147 Mrd. EUR betrug (Grafik 8).

Trotz der Corona-Sondersituation im Jahr 2020 kann der Anstieg des Investitionsrückstands damit allenfalls als moderat bezeichnet werden – wenn er nicht gar im Bereich der statistischen Unschärfe liegt. Insgesamt fällt er damit etwas weniger stark aus als der Anstieg bei den (voraussichtlich) verausgabten Investitionen, der gemäß Hochrechnung bei 2,9 % liegt.

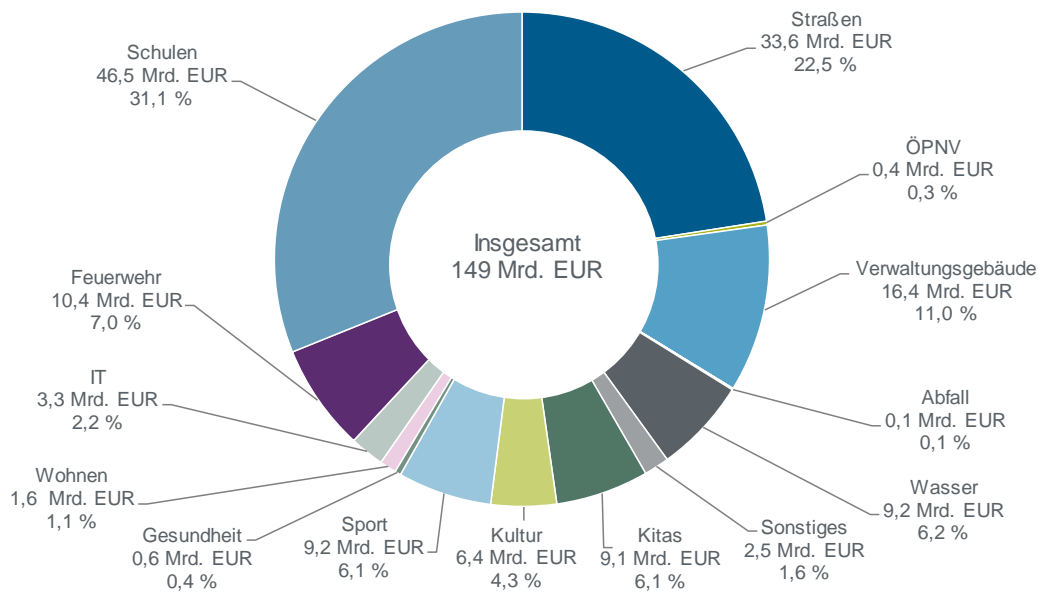
Eine Ursache für den nur moderaten Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands dürfte auch im Rückgang der Baupreise im vergangenen Jahr liegen. Während er im langjährigen Trend der letzten Jahre in etwa ebenso stark anstieg wie die Baupreisindizes, entfällt dieser Treiber im Jahr 2020. Dies reicht jedoch nicht dazu aus, den Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands umzukehren. Dass der Investitionsrückstand im Krisenjahr 2020 nicht stärker ausgefallen ist, liegt zudem auch daran, dass die öffentliche Investitionstätigkeit im Vergleich zu den laufenden Einnahmen aufgrund des langen Planungsvorlaufs verzögert reagiert und die Investitionsausgaben auch im ersten Krisenjahr weiter gestiegen sind.

<sup>27</sup> Vgl. Raffer, C. et al. (2020); Scheller, H. und E. Krone (2018).

<sup>28</sup> Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2019b).

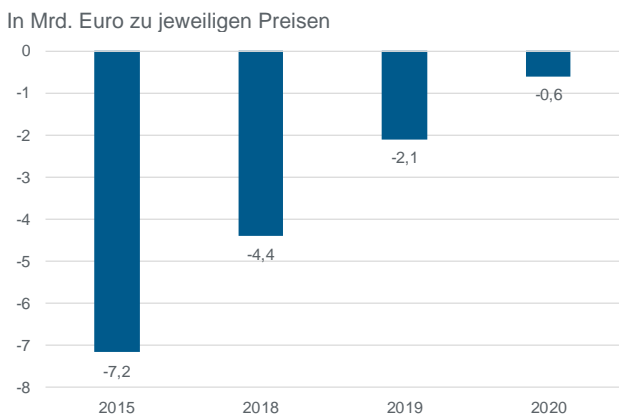
<sup>29</sup> Zur Methodik, vgl. Krone, E. und H. Scheller (2020a).

**Grafik 8: Wahrgenommener Investitionsrückstand der Kommunen 2020**



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020

**Grafik 9: Nettoanlageinvestitionen der Gemeinden**



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Gleichzeitig bewegen sich die nominalen Nettoanlageinvestitionen der Gemeinden im Jahr 2020 gemäß der amtlichen Statistik noch immer im negativen Bereich (Grafik 9). Passend zum nur noch leichten Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands belaufen sie sich auf noch -0,6 Mrd. EUR, nachdem sie in den Vorjahren deutlich stärker negativ ausgefallen waren.<sup>30</sup> Damit verweist auch die amtliche Statistik auf ein –kleiner werdendes, aber nach wie vor vorhandenes – Investitionsdefizit zur Sicherstellung des Substanzerhalts der lokalen Infrastruktur.

Bei den Investitionsbereichen mit den höchsten wahrgenommenen Rückständen dominieren in quantitativer Hinsicht – wie auch in den Vorjahren – die Schulinfrastruktur mit einem Anteil von 31,2 % bzw. rund 46,5 Mrd. EUR und die Straßen und Verkehrsinfrastruktur mit einem Anteil von 22,5 % bzw. rund 33,6 Mrd. EUR (Grafik 8).

**Der Investitionsrückstand bei öffentlichen Verwaltungsgebäuden**

Kommunen verfügen über einen erheblichen Bestand an öffentlichen Verwaltungsgebäuden.<sup>31</sup> Seit Jahren entfällt auf diesen Infrastrukturbereich der drittgrößte Teil des wahrgenommenen Investitionsrückstands im KfW-Kommunalpanel.

In rund 48 % aller Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern wird der Investitionsrückstand im Bereich der öffentlichen Verwaltungsgebäude als „nennenswert“ oder „gravierend“ bezeichnet. Entsprechend konnten knapp 50 % der Kommunen den laufenden Unterhalt für diese Bauten in den vergangenen 5 Jahren im besten Fall nur teilweise, häufig aber kaum oder überhaupt nicht gewährleisten. Das bedeutet, dass knapp jede zweite Kommune mit mehr als 2.000 Einwohnern über ein sanierungsbedürftiges Rathaus oder weitere Amtsgebäude

<sup>30</sup> Bei den Nettoanlageinvestitionen der Gemeinden handelt es sich um Investitionen, die über den Ersatz des Kapitalverzehr in Höhe der kalkulatorischen Abschreibungen hinausgehen. Vgl.: Statistisches Bundesamt (2021a, 2019).

<sup>31</sup> Trotz lückenhafter Datenbasis gingen in der Vergangenheit vereinzelte Schätzungen davon aus, dass die Gebäude im Besitz der Kommunen einen Flächenanteil am gesamten deutschen Nichtwohnbestand von etwa 14 % haben, vgl. BMWi (2014).

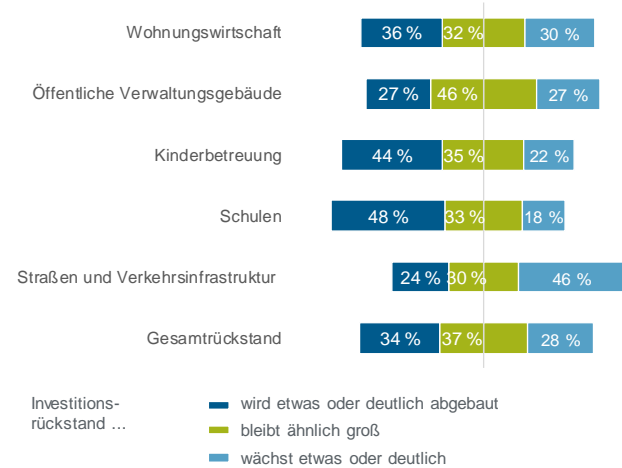
verfügen dürfte. Entsprechend betrug der Anteil der öffentlichen Verwaltungsgebäude am gesamten wahrgenommenen Investitionsrückstand im Jahr 2020 rund 11 % bzw. ca. 16,4 Mrd. EUR. Im Vergleich dazu entfielen nur 5,5 % der voraussichtlich verausgabten Investitionen (rund 1,4 Mrd. EUR) auf diesen Bereich.

Auch wenn es hinsichtlich der Ursachen für diese Zahlen bislang keine belastbare Forschung gibt, so liegen doch verschiedene Erklärungen nahe. Einerseits sitzen die Verwaltungseinheiten häufig in historischen Gebäuden oder Bauten aus den 1960/1970er-Jahren, die mittlerweile entsprechend abgenutzt oder aufwändig im Unterhalt sind. Zudem könnte die Sanierung von Rathäusern eher zurückstehen, wenn zugleich der Sanierungsstau bei von der Öffentlichkeit häufiger frequentierten Infrastrukturen wie Straßen, Sportstätten oder Schulgebäuden hoch ist.

### 3.4 Ausblick auf künftigen Investitionsrückstand trübt sich ein

Was den Gesamtinvestitionsrückstand betrifft, so erwarten rund 34 % aller Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern, dass dieser in den kommenden Jahren etwas oder deutlich abgebaut wird, während 28 % von einem Anstieg ausgehen (Grafik 10). Im Vergleich zum Vorjahr haben sich diese Werte merklich in Richtung Anstieg verschoben (2019: 39 % Abbau, 24 % Anstieg). Diese Eintrübung korrespondiert mit dem Stimmungseinbruch in Bezug auf die Finanzsituation im Jahr 2021 und verdeutlicht, dass im Corona-Jahr 2020 eine zunehmende Zahl von Kommunen eher nicht damit rechnet, die erforderlichen Investitionen in den kommenden Jahren noch tätigen zu können.

**Grafik 10: Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands (ausgewählte Bereiche)**



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020.

Mit Blick auf einzelne Infrastrukturbereiche erwarten mit 46 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern relativ viele einen weiteren Anstieg des Investitionsrückstands bei den Straßen und der Verkehrsinfrastruktur. Deutlich weniger (24 %) gehen hier von einem Rückgang aus. Insgesamt deutet dies auf einen weiter anwachsenden Investitionsrückstand bei kommunalen Straßen hin. Allerdings stellen sich die Aussichten für die verschiedenen Infrastrukturbereiche unterschiedlich dar. So rechnet in den Bereichen Schule und Kinderbetreuung knapp jede zweite Kommune mit einem künftigen Rückgang. Von einem Anstieg gehen hier jeweils sehr viel weniger Kommunen aus.

### **Kapazitäten für die Realisierung von Investitionsvorhaben auch in der Krise kaum erhöht**

Schon seit vielen Jahren zählen unzureichende personelle Kapazitäten in der Verwaltung sowie in der Bauwirtschaft zu den zentralen Investitionshemmnissen.<sup>32</sup> Auf Grundlage der Antworten<sup>33</sup> der Kämmerereien in diesem Jahr besteht wenig Grund zur Hoffnung, dass sich daran aufgrund der Corona-Krise etwas ändern wird. Obwohl die Bedeutung des Öffentlichen Dienstes und auch die Sicherheit des Arbeitsplatzes in der Krise nochmals deutlicher geworden sind, gehen 64 % der befragten Kommunen nicht davon aus, dass künftig Fachkräfte für planungsrelevante Bereiche leichter gewonnen werden können. Nur 36 % können sich vorstellen, dass der Öffentliche Dienst an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen wird. Besonders bedenklich stimmt darüber hinaus, dass 65 % der Befragten sich vorstellen können, dass sinkende Haushaltsspielräume sogar zu einer Verschlechterung der Personalsituation in planungsrelevanten Bereichen führen werden. Damit dürfte die Verwaltung aus Sicht der Kämmerereien vor der Herausforderung stehen, die erforderlichen wachsenden Investitionsbedarfe in Zukunft eher mit einer geringeren Personalstärke als heute bewältigen zu müssen.<sup>34</sup>

Dabei hat die Politik einige Maßnahmen auf den Weg gebracht, die Investitionsfähigkeit der öffentlichen Hand durch eine Reduktion bürokratischer Hürden zu erleichtern.<sup>35</sup> Immerhin 55 % der befragten Kommunen sehen eine Möglichkeit für schnelleres Verwaltungshandeln, weil beispielsweise Vergabevorschriften für Investitionsvorhaben vereinfacht werden. Zugleich investieren die Kommunen mehr in die

Digitalisierung der Verwaltung. Hier halten sich allerdings die Erwartungen die Waage: 51 % der befragten Kommunen glauben, dass dies zu vereinfachten Prozessen mit beispielsweise geringeren Kosten und schnelleren Verfahrensdauern beitragen wird, die andere Hälfte bleibt da skeptisch.

Für die Umsetzung von baulichen Investitionsvorhaben sind auch die Kapazitäten der Bauwirtschaft entscheidend. Bisher hat die Krise die Bauwirtschaft kaum getroffen.<sup>36</sup> Daher gehen auch 79 % der befragten Kommunen nicht davon aus, dass sich die Anzahl der Angebote auf öffentliche Ausschreibungen für Bauvorhaben erhöhen wird. Als Ursache sehen die Kommunen die noch immer hohe Kapazitätsauslastung im Baugewerbe: 87 % gehen nicht von frei werdenden Baukapazitäten aus, sodass es schwierig bleiben wird, Investitionsprojekte überhaupt umzusetzen.

Für die Baupreise und damit die Höhe der benötigten Investitionsausgaben dürfte diese Entwicklung nicht ohne Folgen bleiben. Zwar sind die Baupreise 2020 nicht weiter gestiegen, jedoch zeigt sich am aktuellen Rand bereits die Fortsetzung des mehrjährigen Preisanstiegs, sodass das letzte Jahr allenfalls eine kurze Atempause für das Baukostenwachstum darstellte.<sup>37</sup> Trotz steigender Investitionsausgaben werden darum auch in Zukunft reale Steigerungen des Kapitalstocks nur schwer zu verwirklichen sein. Neben der Herausforderung, die milliardenschweren Investitionserfordernisse zu finanzieren, steht also die Frage, wie die Gelder tatsächlich sinnvoll und zeitnah ausgegeben werden können.

<sup>32</sup> Vgl. Scheller, H. et al. (2021).

<sup>33</sup> Die Angaben „stimme eher zu“ und „stimme sehr zu“ sowie „stimme eher nicht zu“ und „stimme gar nicht zu“ wurden jeweils zusammengefasst.

<sup>34</sup> Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2021a).

<sup>35</sup> Vgl. Hoppe, T. und K. Stratmann (2021).

<sup>36</sup> Vgl. BMF (2020a).

<sup>37</sup> Statistisches Bundesamt (2021d).

## 4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen

Im Krisenjahr 2020 steigt der Anteil der Kommunen, die zur Investitionsfinanzierung auf Kommunalkredite zurückgegriffen haben.

Kommunen schätzen die Bedingungen der Kreditfinanzierung im Jahr 2020 mehrheitlich als gut oder sehr gut ein.

Finanzverantwortliche erwarten künftig eine Verschiebung von Eigen- hin zu mehr Fremdfinanzierung.

Der Verkauf von Anlagevermögen zur Investitionsfinanzierung ist im Jahr 2020 wichtiger als in den Vorjahren.

### 4.1 Der Kommunalkredit ist wesentliches Instrument der Fremdfinanzierung

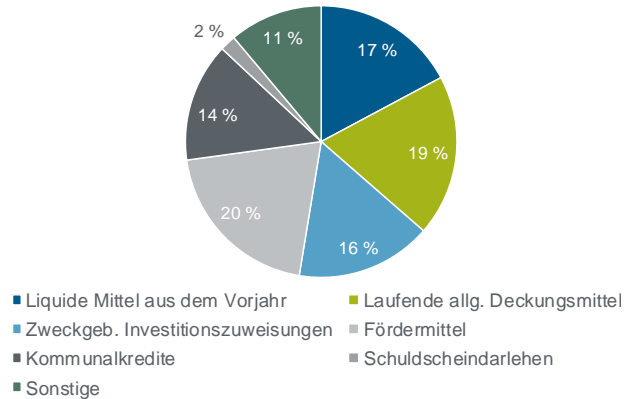
Das Corona-Jahr 2020 stellt die Kommunen auch in der Frage der Investitionsfinanzierung vor Herausforderungen. So führt die insgesamt unsichere wirtschaftliche Entwicklung dazu, dass 69 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern und damit 4 Prozentpunkte mehr als im Vorjahr Kommunalkredite als Finanzierungsinstrument nutzen, weil nicht klar war, ob die noch zur Verfügung stehenden Eigenmittel vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden Haushaltlage zur Finanzierung der Investitionen ausreichen.

Gleichzeitig geht der durchschnittliche Anteil der Kommunalkredite am kommunalen Finanzierungsmix jedoch etwas zurück: von 19 % im Jahr 2019 auf 14 % im Jahr 2020 (Grafik 11). Dies zeigt, dass 2020 zwar mehr Kommunen auf Kommunalkredite zurückgreifen als noch ein Jahr zuvor, diese bei insgesamt steigenden Investitionen jedoch eine im Schnitt geringere Rolle spielen. Der Anteil der Kommunalkredite am Finanzierungsmix ist bei großen Kommunen höher als bei kleineren. Während 2020 in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern gut jeder fünfte investierte Euro über Banken fremdfinanziert wird, ist es bei kleinen Gemeinden zwischen 2.000 und 5.000 Einwohnern nicht einmal jeder zehnte Euro. Gleichzeitig liegt der Anteil des Kommunalkredits an der Investitionsfinanzierung bei finanzschwachen Kommunen mit 17 % etwas höher als bei finanzstarken Kommunen (13 %).<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Als finanzschwach gelten Kommunen, die im Jahr 2019 keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen konnten.

<sup>39</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2019).

**Grafik 11: Anteile der Finanzierungsinstrumente für kommunale Investitionen**



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020.

### Die Rolle des Kommunalkredits in der Investitionsfinanzierung

Unter den gemeindlichen Schulden stellt der Kommunalkredit nach wie vor das gängigste Instrument der Fremdfinanzierung dar: Gemäß der amtlichen Statistik entfielen Ende 2019 insgesamt 97,4 % aller Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände auf investive Kredite und Kassenkredite.<sup>39</sup> Ein Grund für diese dominante Rolle ist der gut entwickelte Kreditmarkt in Deutschland mit seinem ausgeprägten Hausbankprinzip, der Kommunen eine schnelle, komfortable und tendenziell günstige Finanzierungsmöglichkeit bietet.<sup>40</sup> Viele Kommunen unterhalten dafür langjährige Geschäftsbeziehungen mit Banken – hier insbesondere auch zu den örtlichen Sparkassen und VR-Banken.<sup>41</sup> Gegenwärtig sind vor allem die öffentlich-rechtlichen Bankengruppen aus Sparkassen, Landes- und Förderbanken in der Kommunalfinanzierung aktiv, die rund drei Viertel der Kredite an die Kommunen ausreichen. Das verbleibende Viertel entfällt auf andere Bankengruppen.

Im KfW-Kommunalpanel 2021 verzeichnen 54 % der Kommunen die Bedingungen der Kreditaufnahme in den zwölf vorangegangenen Monaten als „eher gut“ oder „sehr gut“ (Grafik 12). Nur für sehr wenige Kommunen sind sie „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ (2 %). Für das Jahr 2021 erwarten die meisten Kommunen (64 %) keine Veränderung der bisherigen

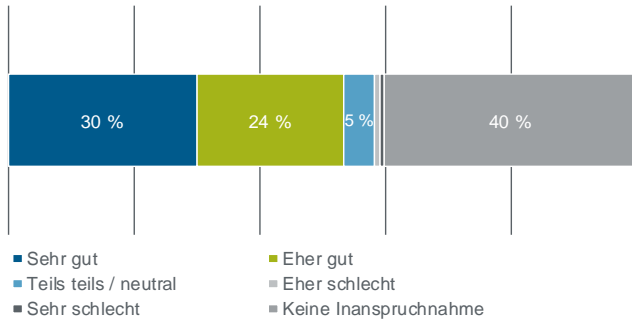
<sup>40</sup> Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2021b).

<sup>41</sup> Das Finanz- und Kreditmanagement war Sonderthema im KfW-Kommunalpanel 2012.

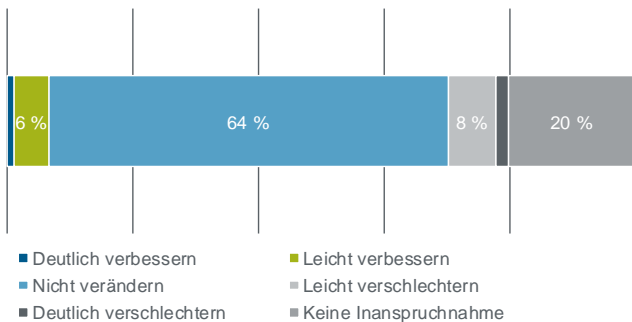
Rahmenbedingungen. Diese Einschätzung wird auch nicht durch die Corona-Krise beeinträchtigt, denn nur 24 % der befragten Kommunen stimmen der Aussage zu, dass die Krise die Kreditaufnahme erschweren wird, 61 % sehen keine Veränderung und 15 % gehen sogar von einer Erleichterung aus.

### Grafik 12: Bedingungen der Kreditaufnahme

... in den letzten 12 Monaten



... in den nächsten 12 Monaten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020.

Im Vergleich zu Kommunalkrediten fallen Wertpapier-schulden, wie Schulscheindarlehen oder Anleihen, kaum ins Gewicht. Gemäß KfW-Kommunalpanel 2021 nutzen lediglich 6 % der Kommunen im Jahr 2020 dieses Finanzierungsinstrument, das volumenmäßig im Schnitt nur zu 2 % zur kommunalen Investitionsfinanzierung beiträgt (Grafik 11). Während immerhin jede vierte Stadt mit mehr als 50.000 Einwohnern Schulscheine begibt, nutzen kleinere Gemeinden und Landkreise dieses Instrument deutlich seltener. Ursache dafür dürften wohl vor allem die aufwändigeren Verfahren sein, die hinter der Platzierung eines Schulscheins stehen.

<sup>42</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021b).

<sup>43</sup> Unter „laufende Allg. Deckungsmittel“ sind freierfügbare Eigenmittel, etwa aus Steuereinnahmen oder Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen

### 4.2 Fördermittel und Investitionszuweisungen werden wichtiger

Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2021 verdeutlichen, dass kommunale Investitionen ganz wesentlich von Fördermitteln abhängen; 91 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern rufen diese im Jahr 2020 ab. Zugleich machen sie im Schnitt 20 % der kommunalen Investitionsfinanzierung aus (Grafik 11), wobei Fördermittel im Finanzierungsmix finanzschwacher Kommunen mit 28 % eine wichtigere Rolle spielen als bei finanzstarken (19 %). Die Ergebnisse aus dem Corona-Sonderteil der Befragung bestätigen ihre Relevanz auch für die Zukunft: zwei Drittel aller Kommunen gehen davon aus, dass Investitionen künftig noch stärker über Förderprogramme von Bund und Land finanziert werden.

Im Vergleich dazu nutzen im Jahr 2020 insgesamt 79 % der Kommunen zweckgebundene Investitionszuweisungen, was einen Anstieg um 12 % im Vergleich zum Vorjahr darstellt. Laut amtlicher Statistik stiegen die Zuweisungen für Investitionen der Länder an die Kommunen im Jahr 2020 um 17,1 % im Vergleich zum Vorjahr.<sup>42</sup> Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels verweisen auf einen entsprechenden Anteil von 16 % im kommunalen Finanzierungsmix 2020.

### 4.3 Rückstellungen und Allgemeine Deckungsmittel könnten zukünftig geringer ausfallen

Einen weiteren wesentlichen Anteil bei der Finanzierung von Investitionen spielt das Geld in der eigenen Kasse, das im KfW-Kommunalpanel 2021 als „laufende Allgemeine Deckungsmittel“ und „liquide Mittel aus dem Vorjahr“ klassifiziert wird.<sup>43</sup> 77 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern verwenden im Jahr 2020 Allgemeine Deckungsmittel, während 68 % auf liquide Mittel aus dem Vorjahr zurückgreifen; 88 % nutzen entweder das eine oder andere bzw. eine Kombination aus beiden Optionen. In Summe machen die freierfügbaren Eigenmittel im Schnitt 36 % im Finanzierungsmix für die kommunalen Investitionen aus (Grafik 11). Liquide Mittel aus dem Vorjahr und laufende Allgemeine Deckungsmittel spielen mit zusammengekommen 44 % in der Investitionsfinanzierung kleiner Kommunen mit 2.000 bis 5.000 Einwohnern eine deutlich größere Rolle als bei Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern (28 %). Erwartungsgemäß ist der Anteil unter den finanzstarken Kommunen mit insgesamt 41 % mehr als doppelt so hoch wie bei den finanzschwachen, wo er bei 20 % liegt.

Finanzausgleich zu verstehen. „Liquide Mittel aus dem Vorjahr“ sind Rücklagen, die aufgelöst werden. Diese Finanzierungsform wurde in dieser Welle erstmalig abgefragt.

Die kommunalen Eigenmittel – darunter die Steuereinnahmen – werden durch die Corona-Krise besonders in Mitleidenschaft gezogen, sodass es nicht verwunderlich ist, dass die Kommunen für die Zukunft einen geringeren Anteil der allgemeinen Deckungsmittel an der Investitionsfinanzierung erwarten. Sofern keine Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden, dürften keine neuen Rücklagen angespart werden, sodass auch deren Bedeutung perspektivisch kleiner ausfallen wird.

#### 4.4 Verstärkte Finanzierung über den Verkauf von Vermögen

Im Vergleich der Antworten zum Vorjahr zeigt sich, dass bei den Finanzierungsinstrumenten die Residualkategorie „Sonstiges“ im Corona-Jahr 2020 deutlich häufiger genannt wird als noch 2019 (27 % vs. 11 %). Zugleich steigt ihre Relevanz im Finanzierungsmix von 4 auf 11 % (Grafik 11). Im Fragebogen wurden die teilnehmenden Finanzverantwortlichen der Kommunen mit der Möglichkeit einer Freitextantwort um entsprechende Konkretisierung gebeten. Die Analyse dieser Textantworten ergibt, dass der Anteil der Kommunen, die unter „Sonstiges“ den Verkauf von Anlagevermögen angeben, im Vergleich zu den Vorjahren deutlich angestiegen ist. Das ist als Indiz dafür zu werten, dass 2020 häufiger auf den Verkauf von Gebäuden, Grund und Boden oder Beteiligungen zurückgegriffen wird, um die anstehenden Investitionen zu finanzieren. Im Jahr 2019 erlösten Städte und Gemeinden über alle Größenklassen hinweg im Schnitt rund 50 EUR je Einwohner über die Veräußerung von Anlagevermögen, was in einer Stadt mit 100.000 Einwohnern zusätzliche Mittel in Höhe von durchschnittlich rund 5 Mio. EUR bedeutete.

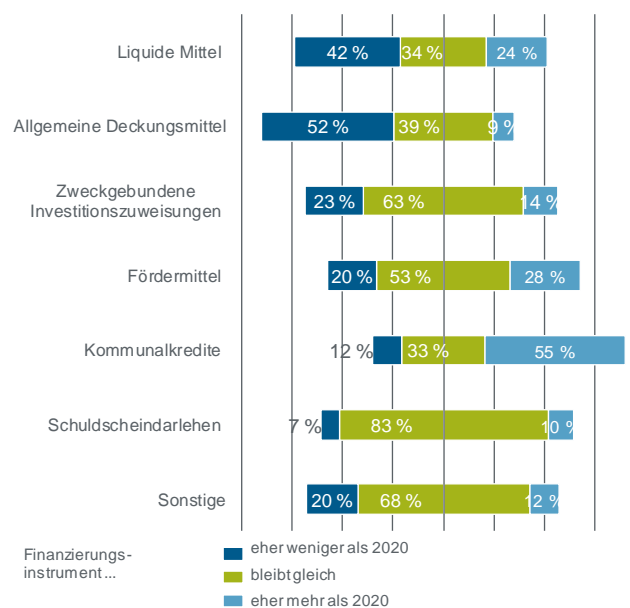
#### 4.5 Aussichten auf das Jahr 2021 zeigen mittelfristige Folgewirkungen der Krise

Für das Jahr 2021 erwarten die Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern eine Verschiebung von Eigen- zu stärkerer Fremdfinanzierung. Während 52 % angeben, dass der Anteil von laufenden Allgemeinen Deckungsmitteln voraussichtlich sinken wird, erwarten 55 % einen Anstieg des Anteils von Kommunalkrediten im Finanzierungsmix (Grafik 13). Auch das spiegelt die erwarteten Veränderungen in Bezug auf die finanzielle Gesamtsituation für das Jahr 2021 wider, wonach die Kommunen von sinkenden Eigenmitteln ausgehen und – sofern sie ihre Investitionen nicht kürzen – die Finanzierung über Fremdkapital sicherstellen müssen.

Inwiefern die Corona-Krise die Finanzierungsbedingungen für die Kommunen perspektivisch beeinflussen wird, lässt sich noch nicht abschließend 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.

**Grafik 13: Erwartungen zu den einzelnen Instrumenten der Investitionsfinanzierung**



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020.

#### Finanzielle Maßnahmen gegen die Krise

Im Sonderteil der aktuellen Befragung wurden die teilnehmenden Kommunen gebeten, verschiedene Instrumente zur Krisenbekämpfung nach ihrer Bedeutung zu bewerten. Während in der kurzen Frist die Kompensation krisenbedingter Mindereinnahmen von 64 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern als das wichtigste Instrument genannt wird, ist das am häufigsten auf Rang 1 genannte Instrument für die mittlere Frist die Anpassung der Finanzmittelverteilung.

Das zeigt, dass zwei Ansätze zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte angegangen werden sollten: Erstens die kurzfristige Sicherung der Finanzlage beispielsweise durch eine erneute Kompensation entfallender Steuereinnahmen durch Bund und Länder für die anhaltende Krise 2021 sowie zweitens die langfristige Stärkung der finanziellen Investitionsfähigkeit z. B. durch eine Reform der Finanzmittelverteilung im föderalen Staat, um über die Krise hinaus Planungssicherheit für einen nachhaltigen Ausbau der kommunalen Investitionen zu bieten.





## 5. Fazit und Ausblick

Obwohl 2020 für die Kommunen von zahlreichen finanziellen Unsicherheiten geprägt war, zeigt sich ihre finanzielle Situation im Corona-Jahr aus heutiger Perspektive als insgesamt relativ stabil. Es ist den verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Ländern zu verdanken, dass flächendeckende Haushaltsdefizite – die zu Beginn der Krise zu befürchten waren – bislang ausgeblieben sind. Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels weisen zudem darauf hin, dass auch die kommunalen Investitionen vorerst noch der Krise trotzen. Während die geplanten Investitionen der Kommunen laut Hochrechnung auch in den Jahren 2020 und 2021 weiter ansteigen, erhöht sich der wahrgenommene Investitionsrückstand des Jahres 2020 im Vergleich zum Vorjahr nur moderat. Dennoch ist es für eine Entwarnung zu früh.

Das KfW-Kommunalpanel 2021 liefert aktuell mehrere Indizien dafür, dass die Corona-Krise aus Sicht der kommunalen Haushalte längst noch nicht ausgestanden ist, sondern sich vielmehr erst mittel- und langfristig einstellen dürfte:

- Mit Blick auf die Finanzsituation des aktuellen Haushaltsjahres 2021 hat sich die Stimmung der Finanzverantwortlichen im Vergleich zum Vorjahr erheblich eingetrübt.
- In der Mehrheit der deutschen Kommunen wird davon ausgegangen, dass sich die Investitionstätigkeit aufgrund coronabedingt zurückgehender Deckungsmittel reduzieren wird.
- Mit Blick auf die Investitionsfinanzierung erwartet die Mehrheit der Kommunen künftig einen Rückgang der Eigenmittel, sodass es in absehbarer Zeit notwendig wird, wieder verstärkt Kommunalkredite aufzunehmen.

Daraus ergeben sich verschiedene Langzeitriskiken der Pandemie für die kommunalen Haushalte. Zunächst ist die gegenwärtig zu beobachtende Investitionstätigkeit der Kommunen vor allem das Produkt der guten Einnahmesituation der vergangenen Jahre. Sollte sich die Finanzmittelausstattung der Gemeinden, Städte und Landkreise in diesem Jahr tatsächlich in dem Maß verschlechtern, wie es die Kämmereien im KfW-Kommunalpanel 2021 im Schnitt befürchten, wird sich das in

den Investitionen der kommenden Jahre bemerkbar machen. Eine in der Folge dauerhaft verminderte Investitionstätigkeit ist umso riskanter, als dass der wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen bereits heute hochgerechnet bei 149 Mrd. EUR liegt. In den kommenden Jahren dürften zusätzlich erhebliche investive Transformationsbedarfe erforderlich werden, die beispielsweise für die Digitalisierung sowie die Energie- und Verkehrswende benötigt werden.

Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2021 zeigen, dass der Investitionsbedarf in mehreren Infrastrukturbereichen erheblich ist. So befindet sich z. B. das Straßennetz in vielen Kommunen in einem maroden Zustand. Neben Schulen herrscht auch bei öffentlichen Verwaltungsgebäuden ein gravierender Sanierungsstau, dessen Abbau – selbst in wirtschaftlich guten Zeiten – Jahre in Anspruch nehmen wird.

Darüber hinaus zeigt sich in der Corona-Krise die Gefahr, dass die kommunale Verschuldung künftig erneut ansteigt. Nach mehreren Jahren des Rückgangs haben die Kassenkredite bereits im Jahr 2020 erstmals wieder zugenommen. Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen, sofern sich die kommunalen Einnahmen im Jahr 2021 nicht umfassend erholen. Angesichts der Antworten aus dem KfW-Kommunalpanel erscheint auch in der Investitionsfinanzierung ein Anstieg der Fremdfinanzierungsquote als wahrscheinlich. Trotz aktuell niedriger Zinsen birgt eine insgesamt steigende Verschuldung das Risiko, dass in Zukunft wieder größere Teile der kommunalen Haushalte durch den Kapitaldienst gebunden werden und damit die Investitionsfähigkeit der Kommunen eingeschränkt wird.

Derzeit steht noch nicht fest, wie sich die kommunalen Einnahmen im Gesamtjahr entwickeln werden. Das konjunkturell schwache erste Quartal<sup>44</sup>, der noch immer zaghafte Impffortschritt<sup>45</sup> und die denkbare Welle an bislang unterbliebenen Unternehmensinsolvenzen bieten nach wie vor Anlass zur Sorge.<sup>46</sup> Bleibt eine Erholung der kommunalen Einnahmeseite aus, wird die Rolle weiterer kurzfristiger Unterstützungsangebote des Bundes und der Länder maßgeblich sein. In der mittleren Frist ist es gemäß den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels für viele Kommunen jedoch wichtiger, über die Krise hinaus Planungssicherheit zu bekommen, z. B. über eine Reform der

<sup>44</sup> Vgl. Ifo-Institut (2021).

<sup>45</sup> Vgl. Dörr, J. et al. (2021) oder Grimm et al. (2021).

<sup>46</sup> Vgl. ZEW und Difu (2020).

Finanzmittelverteilung im föderalen Staat.

Bemerkenswert ist dabei, dass neue Förderprogramme längst nicht für alle Kommunen im diesjährigen KfW-Kommunalpanel das bevorzugte Instrument sind, um die dauerhafte finanzielle Stabilität herzustellen, die für eine nachhaltige Investitionstätigkeit notwendig ist. Die in der Vergangenheit fast schon reflexartige Forderung nach neuen Fördermitteln von Bund und Ländern, die oft nur allzu schnell beim Aufkommen neuer Problemlagen politisch artikuliert wurde, scheint immer weniger geeignet, um der Heterogenität der spezifischen haushalterischen Herausforderungen in den Kommunen gerecht zu werden.<sup>47</sup> Insbesondere kleinere und mittlere, aber auch finanzschwächere Kommunen klagen zunehmend darüber, dass sie sich sowohl personell und administrativ als auch mit Blick auf die Kofinanzierungspflicht der meisten dieser Förderprogramme nicht in der Lage sehen, entsprechende Zuweisungen zu beantragen.<sup>48</sup>

Um auch in dieser Hinsicht bestehende Disparitäten zwischen den Kommunen nicht weiter zu verschärfen, wäre beispielsweise eine Aufstockung sowie eine zielgenauere Anpassung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder zu prüfen. Auch mit Blick auf eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie und des Subsidiaritätsprinzips wäre dieser Ansatz folgerichtig. Gerade auch die Corona-Pandemie hat verdeutlicht, dass jede einzelne Kommune mit Blick auf das zum Teil stark variierende Infektionsgeschehen vor Ort handlungsfähig und resilient sein muss.

Gleichzeitig ist es schon jetzt zentral, bei den kommunalen Investitionen über die Pandemie hinauszudenken. Die Krise hat neue Erfordernisse an die stadtplanerische Gestaltung von Innenstädten, Mobilitätsangeboten, Grünflächen und öffentlichen Gebäuden offengelegt.<sup>49</sup> Zudem wurde die Relevanz der Digitalisierung von Schulen und Verwaltung evident. Und nicht zuletzt zeigt sich derzeit, wie bedeutsam die adäquate finanzielle und personelle Ausstattung der Gesundheitsinfrastruktur und der sozialen Dienste in den Kommunen ist – und zwar nicht nur mit Blick auf den direkten Infektionsschutz.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen macht langfristige kommunale Investitionsstrategien notwendig, die über zyklische Konjunkturschwankungen und den begrenzten zeitlichen Horizont einzelner Förderlinien hinausreichen. Neben kurzfristigen Strategien zur Krisenbekämpfung muss deshalb gerade auch jetzt die Diskussion über innovative und zu verstetigende Ansätze der Investitionsförderung intensiviert werden. Andernfalls besteht durchaus die reale Gefahr, dass es zu einem Rückschritt kommt – begleitet von wachsenden Investitionsrückständen, einer Aufschiebung transformativer Investitionsbedarfe in den Bereichen Klimaschutz und Energiewende sowie der Verstärkung einer prozyklischen Investitionstätigkeit mit den bekannten Nebenfolgen steigender Baupreise und überlasteter Fachverwaltungen.

Neben verschiedenen Fondslösungen wird deshalb zurzeit auch wieder eine verstärkte Verknüpfung von öffentlichen und privaten Investitionen diskutiert. Die EU mit ihrem „European Green Deal“ und die USA mit ihrem jüngst vorgestellten „American Jobs Plan“ stehen hier für umfassende Ansätze, die auf eine Verknüpfung von Infrastrukturerneuerung, grünem Wachstum sowie Schaffung bzw. Sicherung (neuer) Beschäftigung setzen.<sup>50</sup> Beide Ansätze sind dabei nicht nur in einen normativen Referenzrahmen eingebettet, der auf eine sozial-ökologische Transformation abhebt. Vielmehr zielen sie auch auf die Hebelung privater Investitionen.<sup>51</sup> Entscheidend für den Erfolg derartiger Programme wird aber nicht zuletzt die „Absorptionsfähigkeit“ der kommunalen Ebene sein, die bereitgestellten Mittel auch sinnvoll und zeitnah investieren zu können.

Das KfW-Kommunalpanel liefert für diese Diskussionen einen wichtigen Beitrag. Einerseits zeigen die hier ermittelten Bedarfe in den verschiedenen Infrastrukturbereichen, in welchen Sektoren Investitionen besonders notwendig sind. Zum anderen stellt es die Perspektive der Kommunen in den Mittelpunkt, die trotz begrenzter Finanzmittel ein hohes Niveau der Daseinsvorsorge gewährleisten sollen. Dies gilt besonders in Krisenzeiten, aber auch für die Zeit nach der Pandemie.

<sup>47</sup> Vgl. Geißler (2021).

<sup>48</sup> Vgl. Scheller, H. et al. (2021); Krone, H. und E. Scheller (2020b).

<sup>49</sup> Vgl. Kühl, C. und A. Bunzel (2020) oder Kühl, C., Scheller, H. et al. (2020).

<sup>50</sup> Vgl. Krebs, T. und M. Scheffel (2017); Hüther, M. und M. Jung (2021); Kattel, R. et al. (2020); Dullien et al. (2021); Bönke, T. et al. (2019); Geißler, R. (2021).

<sup>51</sup> Vgl. Europäische Kommission (2019); White House (2019).

## Literatur

**Bardt, H., Dullien, S., Hüther, M. und K. Rietzler** (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, IMK-Report/IW-Policy-Paper.

**BMF** (2020a): „Die Bauwirtschaft: Engpass für die öffentliche Investitionstätigkeit?“ – Ergebnisse eines BMF-Workshops. Monatsbericht Januar 2020.

**BMF** (2020b) Die Finanzsituation der Kommunen – gemeinsam aus der Krise. Monatsbericht Oktober 2020.

**BMF** (2020c): Kommunalen Solidaritätspakt 2020. Online verfügbar.

**BMWi** (2014): Bericht über die langfristige Strategie zur Mobilisierung von Investitionen in die Renovierung des nationalen Gebäudebestandes. Online verfügbar.

**Bönke, T., Boysen-Hogrefe, J., Fiedler, S., Fuest, C. Krebs, T., Leggewie, C. und H.-H. Schellnhuber** (2019): Ein Zukunftsfonds für Deutschland? Wirtschaftsdienst Heft 8/2019. Online verfügbar.

**Brand, S. und J. Steinbrecher** (2019): Doppelt hält besser: Umfrage als sinnvolle Ergänzung der amtlichen Statistik. Fokus Volkswirtschaft, Nr. 253.

**Brand, S. und J. Steinbrecher** (2019b): 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. und J. Steinbrecher** (2021a): Digitalisierung und Fachkräftemangel erfordern neue Personalpolitik in Kommunen. Fokus Volkswirtschaft Nr. 314, KfW Research.

**Brand, S. und J. Steinbrecher** (2021b): Kommunalfinanzierung in der Corona-Krise – Einschnitte, aber keine Zeitenwende, Wirtschaftsdienst Heft 1/2021. Online verfügbar.

**Brand, S., Krone, E., Scheller, H. und J. Steinbrecher** (2020a): Zur Messung kommunaler Investitionsrückstände. Difu-Sonderveröffentlichung.

**Brand, S., Raffer, C., Scheller, H. und J. Steinbrecher** (2021): Corona-Update Kommunalfinzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an. Fokus Volkswirtschaft Nr. 316, KfW Research.

**Brand, S., Raffer, S., Scheller, H. und J. Steinbrecher** (2021): Corona-Update Kommunalfinzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an. Fokus Volkswirtschaft Nr. 316, KfW Research.

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

**Deutscher Städtetag** (2020): Stadtfinzen 2020. Schlaglichter des Deutschen Städtetags, Beiträge zur Stadtpolitik 116, Berlin. Online verfügbar.

**Dörr, J., Murmann, S. und G. Licht** (2021): The COVID-19 Insolvency Gap: First-Round Effects of Policy Responses on SMEs. ZEW-Diskussionspapier 21-018.

**Dullien, S., Rietzler, K. und S. Tober** (2021): Ein Transformationsfonds für Deutschland. Gutachten im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE. Online verfügbar.

**Dullien, S., Tober, S. und A. Truger** (2020): Wege aus der Wirtschaftskrise: Der Spagat zwischen Wachstumsstabilisierung und sozial-ökologischer Transformation. WSI-Mitteilungen 6/2020.

**Europäische Kommission** (2019): The European Green Deal, Communication from the Commission. Online verfügbar.

**Freier, R. und R. Geißler** (2020): Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, Wirtschaftsdienst, Heft 5/2020. Online verfügbar.

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

**Grimm, M., F. Lembke und M. Schwarz** (2021): Impffortschritt in Deutschland und der Welt: Chancen und Risiken, Wirtschaftsdienst Heft 4/2021. Online verfügbar.

**Hoppe, T. und K. Stratmann** (2021): Bundeskabinett beschließt 22 Maßnahmen im Kampf gegen die Bürokratie, Handelsblatt vom 12.04.2021. [Online verfügbar](#).

**Hüther, M. und M. Jung** (2021): Unzureichende Investitionsoffensive. Wirtschaftsdienst Heft 3/2021. [Online verfügbar](#).

**Ifo-Institut** (2021): ifo-Konjunkturprognose Frühjahr 2021: Deutschland taumelt in die dritte Welle. Ifo Schnelldienst 9/2021. [Online verfügbar](#).

**Kattel, R., Mazzucato, M., Haverkamp, K. und J. Ryan-Collins** (2020): Industriestrategie der nächsten Generation. Wirtschaftsdienst Heft 10/2020. [Online verfügbar](#).

**Koalitionsausschuss** (2020): Corona-Folgen bekämpfen Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnisse des Koalitionsausschusses 3. Juni 2020, Berlin. [Online verfügbar](#).

**Krebs, T. und M. Scheffel** (2017): Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. [Online verfügbar](#).

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

**Krone, E. und H. Scheller** (2020b): KfW-Kommunalpanel 2020. [Online verfügbar](#).

**Kühl, C. und A. Bunzel** (2020): Stadtentwicklung in Coronazeiten – eine Standortbestimmung. Difu-Sonderveröffentlichung. [Online verfügbar](#).

**Kühl, C., H. Scheller et al.** (2020): Kommunale Antworten auf die globale Corona-Krise: Finanzen, Innovationskraft und Lebensqualität verbessern. Difu-Sonderveröffentlichung. [Online verfügbar](#).

**Raffer, C., Scheller, H., Schneider, S., Arndt, W.-H. und F. Drews** (2020): Studie zum Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Sachsen-Anhalt. Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe. [Online verfügbar](#).

**Reidenbach, M., Bracher, T., Grabow, B., Schneider, S. und A. Seidel-Schulze** (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen: Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien. Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis Nr. 4. [Online verfügbar](#).

**Scheller, H. und E. Krone** (2018): Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Brandenburg: Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe. [Online verfügbar](#).

**Scheller, H., Rietzler, K. und C. Raffer** (2021): Nichtmonetäre Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturinvestitionen. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Deutsches Institut für Urbanistik und Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung. Im Erscheinen.

**Stadt Minden** (2020): Straßenbau läuft auch in der Corona-Krise weiter. [Pressemitteilung vom 21. April 2020](#).

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2021): Realsteuervergleich. Regionalstatistik 71231-01-03-5. [Online verfügbar](#).

**Statistisches Bundesamt** (2019): Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände (Tabelle 71327-01-05-4-B). [Online verfügbar](#).

**Statistisches Bundesamt** (2020): VGR - Inlandsproduktberechnung – Saisonbereinigte Vierteljahresergebnisse nach X13, [Fachserie 18, Reihe 1.3](#).

**Statistisches Bundesamt** (2021a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Arbeitsunterlage Investitionen: 4. Vierteljahr 2020. [Online verfügbar](#).

**Statistisches Bundesamt** (2021b): Kommunen erzielen durch Bund-Länder-Zuweisungen einen Finanzierungsüberschuss von 2,0 Milliarden Euro im Jahr 2020. [Pressemitteilung vom 29. März 2021](#).

**Statistisches Bundesamt** (2021c): 189,2 Milliarden Euro öffentliches Finanzierungsdefizit im Jahr 2020. [Pressemitteilung vom 7. April 2021](#).

**Statistisches Bundesamt** (2021d): Preisindizes für die Bauwirtschaft – [Fachserie 17 Reihe 4 – Februar 2021](#). [Online verfügbar](#).

**White House** (2021): Fact Sheet: The American Jobs Plan. [Online verfügbar](#).

**ZEW und Difu** (2020): Kommunale Antworten auf die globale Corona-Krise: Finanzen, Innovationskraft und Lebensqualität verbessern. [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 erarbeitet wurden.<sup>52</sup> Im Lauf der nunmehr über zehn Jahre, die das KfW-Kommunalpanel durchgeführt wird, wurde diese Methodik weiterentwickelt.<sup>53</sup>

### Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Wie bereits in früheren Erhebungen enthielt auch der Fragebogen für das KfW-Kommunalpanel 2021 (Welle 7) aus Gründen der Vergleichbarkeit in großen Teilen die Themenblöcke und Fragen der Vorjahresbefragungen. Darüber hinaus beschäftigte sich ein größerer Frageblock mit dem diesjährigen Schwerpunktthema „Corona“. Wie jedes Jahr wurden folgende Bereiche abgefragt:

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

### Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten

Auch für die diesjährige Befragung wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt und zusammen mit dem Auftraggeber, der KfW Bankengruppe, Vertretern der Wissenschaft (Prof. Dr. Isabelle Jänchen, Hochschule Meißen) und den kommunalen Spitzenverbänden überarbeitet und abgestimmt. Der Fragebogen wurde dabei technisch und thematisch an den Zielstellungen einer Mehrfachbefragung („Panel“) ausgerichtet und umfasste 2020 neun Seiten (inkl. Hinweis zum Datenschutz) mit insgesamt 19 Fragen. Die Befragung wurde postalisch sowie wahlweise papierlos mittels

ausfüllbarem PDF-Formular oder als Onlineumfrage durchgeführt. Von dieser Möglichkeit machten 62 % der teilnehmenden Kommunen Gebrauch. Systematische Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den verschiedenen Teilnahmeformen konnten nicht festgestellt werden.

Die Grundgesamtheit der siebten Panelerhebung umfasste – wie auch bei den Vorjahresbefragungen – alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern<sup>54</sup> 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 im Zeitraum von September bis Oktober 2020:

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

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

Auswahlkonzept und Erhebungszeitraum der siebten Panelwelle wichen in diesem Jahr leicht vom Vorjahr ab. Da das Antwortverhalten gerade kleinerer Gemeinden unter 20.000 Einwohnern coronabedingt zunächst zögerlich war, wurde eine Ergänzungsstichprobe von weiteren 1.450 Gemeinden dieser Größenordnung gezogen und Anfang November 2020 zur Teilnahme aufgefordert. Dadurch verlängerte sich der gesamte Befragungszeitraum bis Anfang Dezember. Gemeindeverbände wurden auch in diesem Jahr darum gebeten, sofern möglich aggregierte Angaben für die Haushalte aller verbandsangehörigen Gemeinden des Verbandshaushaltes zu machen.

<sup>52</sup> Vgl. Reidenbach, M. et al. (2008).

<sup>53</sup> Vgl. Krone, E. und H. Scheller (2020a) für eine ausführliche Beschreibung der Methodik im Zeitverlauf. Außerdem: Brand, S. et al. (2020a).

<sup>54</sup> 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 (2020a), S. 6.

**Tabelle: Grundgesamtheit und Rücklauf der Befragung 2019 und 2020**

| Einwohnergrößenklassen   | Städte und Gemeinden mit Einwohnergröße ... |                             |                     | Landkreise | Summe |
|--|---|-----------------------------|---------------------|------------|-------|
|  | ... 2.000 bis unter 20.000                  | ... 20.000 bis unter 50.000 | ... 50.000 und mehr |            |       |
| Grundgesamtheit*   | 4.429                                       | 511                         | 191                 | 294        | 5.421 |
| angeschriebene Kommunen 2019   | 1.240                                       | 496                         | 184                 | 281        | 2.201 |
| Rücklauf 2019 absolut  | 396   | 134                         | 76                  | 130        | 736   |
| Rücklauf angeschriebene Kommunen 2019 in Prozent                       | 32 %  | 27 %                        | 41 %                | 46 %       | 33 %  |
| angeschriebene Kommunen 2020, Erststichprobe                           | 1.204                                       | 534                         | 182                 | 285        | 2.205 |
| Rücklauf 2020 absolut, Erststichprobe                                  | 342   | 128                         | 73                  | 116        | 659   |
| Rücklauf angeschriebene Kommunen 2020 (Erststichprobe) in Prozent      | 28 %  | 24 %                        | 40 %                | 41 %       | 30 %  |
| angeschriebene Kommunen 2020, Ergänzungstichprobe                      | 1.450                                       |                             |                     |            |       |
| Rücklauf 2020 absolut, Ergänzungstichprobe                             | 106   |                             |                     |            |       |
| Rücklauf angeschriebene Kommunen 2020 (Ergänzungstichprobe) in Prozent | 7 %   |                             |                     |            |       |
| Rücklauf 2020 absolut, insgesamt                                       | 448   | 128                         | 73                  | 116        | 765   |

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2021, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2020.

Für das KfW-Kommunalpanel 2021 wurden im Herbst 2020 insgesamt 3.655 Städte, Gemeinden und Kreise kontaktiert. Mit 659 eingegangenen Antworten lag die Rücklaufquote bezogen auf die zunächst angeschriebenen Kommunen (30 %) etwas niedriger als im Vorjahr. Dieser Rückgang konnte in absoluten Zahlen durch die Ergänzungstichprobe ausgeglichen werden, da sich dadurch 106 weitere Kommunen an der Befragung beteiligten. Insgesamt liegt die Zahl der eingegangenen Antworten bei 765 und damit etwas über dem Wert des Vorjahres.

### Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

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

### Übersicht über die Strukturvariablen Einwohnergrößenklasse

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

### Regionen

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

### Steuerkraft

Zur Berechnung der Steuerkraft wurden Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes verwendet.<sup>55</sup> Die Variable „Steuerkraft“ setzt sich zusammen aus den Pro-Kopf-Einnahmen aus Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an Einkommensteuer und Umsatzsteuer sowie den Gewerbesteuererträgen abzüglich Umlage. Basierend auf den Pro-Kopf-Einnahmen wurden die Gemeinden in drei gleich große Gruppen (Terzile) eingeteilt.

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

<sup>55</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021).

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

### Gewichtung

Die überwiegende Mehrheit der Fragen, die im Bericht zum KfW-Kommunalpanel analytisch aufbereitet werden, basieren nicht auf einer Hochrechnung, sondern auf gewichteten Werten. Die disproportional geschichtete Stichprobe bzw. die Mischung aus geschichteter Stichprobe und Vollerhebung erfordert bereits per se eine Gewichtung der Ergebnisse, um repräsentative Aussagen über die Gesamtheit der Kommunen ab 2.000 Einwohnern treffen zu können. Mithilfe der Gewichtung kann zudem dafür kontrolliert (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 Einwohner treffen zu können, erfolgt die Gewichtung auf Grundlage der drei Kategorien „Einwohnergrößenklasse“, „Region“ sowie „gruppenspezifische Steuerkraft“.

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

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

### Hochrechnung

Die Hochrechnung für die Investitionsvolumina und den Investitionsrückstand beziehen sich immer auf Landkreise, Städte und Gemeinden (mit mehr als 2.000 Einwohnern). Die Hochrechnung basiert auf den Angaben, die die Kammereien für die 15 abgefragten

Infrastrukturbereiche getätigt haben. Wie bei der Gewichtung wird in 25 Gruppen (5 Größenklassen à 5 Regionen) unterteilt. Innerhalb jeder dieser Gruppen werden für jeden Bereich die folgenden Zahlen verwendet:

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

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

Nicht alle Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, haben auch Angaben zu ihren Investitionen oder den Investitionsrückständen in den einzelnen Infrastrukturbereichen gemacht. Für das Jahr 2020 basiert die Hochrechnung für den wahrgenommenen Investitionsrückstand auf den Angaben von 441 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 thematisieren<sup>56</sup>, basiert der im KfW-Kommunalpanel ermittelte Investitionsrückstand<sup>57</sup> 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 künftige Entwicklungen wahrgenommen werden.

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

<sup>56</sup> Vgl. Reidenbach, M. et al. (2008).

<sup>57</sup> 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.

Zeitverlauf zeigen, wo sich politische und gesellschaftliche Schwerpunkte verändern und in welchen Bereichen durch gezielte zusätzliche Investitionen eine drohende Zunahme des Investitionsrückstands abgemildert werden konnte. Darüber hinaus ermöglichen die Befragungsdaten die Suche nach Zusammenhängen sowie dahinterstehenden Trends und geben Hinweise auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Somit lassen sich besser als zuvor zielgerichtete Handlungsempfehlungen formulieren.

Ein Nachteil ist mit dieser Vorgehensweise jedoch auch verbunden: Einschätzungen geben die Realität mit einer gewissen Unschärfe wieder. Insbesondere quantitative Bewertungen sind schwierig und können trotz unveränderter Sachlage zu Schwankungen beim Ergebnis führen. Aus diesem Grund werden im Bericht qualitative Einschätzungen und quantitative Bewertungen nebeneinander betrachtet und aneinander gespiegelt. Die Methodik der Befragung und die daraus resultierenden Ergebnisse stehen somit nicht für sich allein,

sondern ergänzen andere empirisch-statistische Zugänge, sodass sich durch die Gesamtschau ein klareres Bild auf kommunalpolitische Fragestellungen ergibt.<sup>58</sup>

#### **Tabellenband**

Die Angaben der Befragung können dem Tabellenband entnommen werden, der unter [www.kfw.de/kommunalpanel](http://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**

<sup>58</sup> Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2019).