



KfW Research

# »»» KfW-Kommunalpanel 2022

## **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 Salzgeber  
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 2022

# Inhalt

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Zusammenfassung</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1. Zum KfW-Kommunalpanel 2022</b>  | <b>3</b>  |
| <b>2. Aktuelle und erwartete Finanzlage</b>   | <b>5</b>  |
| 2.1 Kommunalfinanzen erholen sich, aber die Krisenauswirkungen bleiben spürbar                        | 5         |
| 2.2 Beurteilung der zukünftigen Finanzsituation trübt sich ein  | 5         |
| 2.3 Langfristfolgen der Krise und schwierige Rahmenbedingungen erklären negativen Ausblick            | 6         |
| 2.4 Kommunale Verschuldung steigt wieder an   | 6         |
| 2.5 Regionale Disparitäten in der Verschuldung erweisen sich als persistent                           | 7         |
| 2.6 Die nächsten Herausforderungen zeichnen sich durch den Ukraine-Krieg bereits ab                   | 8         |
| <b>3. Investitionen und Investitionsrückstand</b>   | <b>9</b>  |
| 3.1 Preissteigerungen „fressen“ Investitionsanstieg auf   | 9         |
| 3.2 Geplante Investitionen steigen trotz Krise weiter an, können aber nur teilweise realisiert werden | 9         |
| 3.3 Gewährleistung des laufenden Unterhalts wird schwieriger  | 11        |
| 3.4 Qualitative Einschätzungen zum Investitionsrückstand verschlechtern sich                          | 12        |
| 3.5 Wahrgenommener Investitionsrückstand steigt wieder stärker an                                     | 12        |
| 3.6 Zwiespältiger Ausblick auf künftigen Investitionsrückstand  | 14        |
| <b>4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen</b>   | <b>17</b> |
| 4.1 Besonders viele Kommunen nutzen Fördermittel  | 17        |
| 4.2 Finanzschwache Kommunen finanzieren stärker über Fördermittel                                     | 17        |
| 4.3 Entwicklung der Investitionsfinanzierung in Richtung Kommunalkredit                               | 18        |
| 4.4 Bedingungen der Kreditaufnahme noch gut, allerdings mit eingetrübtem Ausblick                     | 18        |
| <b>5. Fazit und Ausblick</b>  | <b>21</b> |
| <b>Literatur</b>  | <b>23</b> |
| <b>Anhang: Methoden</b>   | <b>25</b> |

## Abbildungen

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Grafik 1:  | Wachstumsraten der kommunalen Einnahmen und Ausgaben                              | 5  |
| Grafik 2:  | Kommunaler „Stimmungsindex“   | 5  |
| Grafik 3:  | Kommunale Verschuldung  | 7  |
| Grafik 4:  | Regionale Verschuldung  | 7  |
| Grafik 5:  | Kommunale Zinslasten  | 8  |
| Grafik 6:  | Preissteigerung bei ausgewählten Baumaßnahmen                                     | 9  |
| Grafik 7:  | Kommunale Investitionsplanungen   | 10 |
| Grafik 8:  | Gewährleistung des laufenden Unterhalts   | 11 |
| Grafik 9:  | Qualitative Einschätzungen zum Investitionsrückstand                              | 12 |
| Grafik 10: | Wahrgenommener Investitionsrückstand  | 13 |
| Grafik 11: | Anpassungsmaßnahmen bei kommunalen Investitionen aufgrund der Corona-Pandemie     | 14 |
| Grafik 12: | Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands in ausgewählten Bereichen        | 15 |
| Grafik 13: | Anteile der Instrumente in der kommunalen Investitionsfinanzierung                | 17 |
| Grafik 14: | Erwartete Entwicklung für die Instrumente der kommunalen Investitionsfinanzierung | 18 |
| Grafik 15: | Bedingungen der kommunalen Kreditaufnahme   | 18 |
| Tabelle 1: | Stichprobe und Rücklauf   | 26 |

## Zusammenfassung

Das KfW-Kommunalpanel 2022 steht unter dem Eindruck verschiedener Krisen. Dazu gehören die nach wie vor sichtbaren Folgen der Corona-Pandemie genauso wie die verheerenden Flutschäden in zahlreichen Regionen und Orten, vor allem in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Im Befragungszeitraum dominierten damit – neben der Pandemie – die immer deutlicher zutage tretenden Klimarisiken mitsamt der damit einhergehenden Investitionsbedarfe die öffentliche Debatte, die mit der Bundestagswahl am 26. September 2021 zu einer Neuordnung der politischen Landschaft führte.<sup>1</sup>

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Stimmung in den Kammereien bezüglich ihrer aktuellen Finanzsituation im Herbst 2021 noch etwas trüber darstellte als dies bereits im ersten Corona-Jahr der Fall war. Und dies, obwohl die Ukraine-Krise zu diesem Zeitpunkt noch gar keine Rolle spielte. Der Ausblick auf das Folgejahr 2022 ist insgesamt ebenfalls eher pessimistisch.<sup>2</sup> Viele Kommunen gehen davon aus, dass sie die Folgen der Pandemie noch lange spüren werden und eine Normalisierung der Haushaltssituation zum Teil noch Jahre in Anspruch nehmen wird, weil nicht alle Kommunen gleichermaßen von einer wirtschaftlichen Erholung profitieren.

Gemäß den Hochrechnungen im Rahmen des KfW-Kommunalpanels sind die für das Haushaltsjahr 2021 geplanten Investitionen im Vergleich zum Vorjahr leicht auf 38,3 Mrd. EUR angestiegen. Diese moderate Entwicklung ist allerdings vor dem Hintergrund enormer Baupreissteigerungen im Jahr 2021 zu sehen, die im Jahr zuvor eine Verschnaufpause eingelegt hatten, nun aber dazu führen, dass die realen Investitionen in die kommunale Infrastruktur kaum ausreichend gewesen sind, die anstehenden Investitionsbedarfe zu decken. Besonders sichtbar wird dies im Bereich der Straßen und Verkehrsinfrastruktur, in dem die voraussichtlich verausgabten Investitionen 2021 sogar nominal sanken. Damit bleiben die Straßen das Sorgenkind im kommunalen Infrastrukturportfolio, zumal viele Fragen einer möglichen Verkehrswende – der Logik des KfW-Kommunalpanels folgend – hierbei noch gar nicht berücksichtigt sind.

Der wahrgenommene Investitionsrückstand aller Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern im Jahr 2021

stieg um 6,8 % auf hochgerechnet rund 159 Mrd. EUR. Dies deutet darauf hin, dass im zweiten Jahr der Pandemie neu identifizierte Defizite in einzelnen Infrastrukturbereichen in Verbindung mit den allgemeinen Preissteigerungen die Investitionsrückstände der Kommunen schneller haben wachsen lassen als die Investitionen. So ist der Anstieg weitgehend auf die Bereiche Straßen und Verkehrsinfrastruktur, Katastrophenschutz und öffentliche Verwaltungsgebäude zurückzuführen. Besonders im Katastrophenschutz dürften die veränderten Bedarfe nach dem Juli-Hochwasser sowie den Erfahrungen des Pandemie-Managements in vielen Kommunen augenfällig geworden sein. Wie die Antworten der Landkreise, Städte und Gemeinden zeigen, hat jede dritte Kommune seit dem Beginn der Corona-Pandemie Investitionsprojekte im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur reduziert, verschoben oder sogar gestrichen. In den Bereichen IT, Schulen, Kinderbetreuung und Gesundheitsinfrastruktur – die während der Pandemie eine besondere öffentliche Aufmerksamkeit erfuhren – haben hingegen jeweils mehr Kommunen Investitionsprojekte ausgeweitet als reduziert bzw. verschoben.

Mit Blick auf die Finanzierung der kommunalen Investitionen des Jahres 2021 spielten die beiden Finanzierungsarten Kommunalkredit und Fördermittel zusammen die wichtigste Rolle. Sie machten jeweils 25 % aus. Während mehr als die Hälfte der Kommunen die Finanzierungsbedingungen nach wie vor als „gut“ oder „sehr gut“ bezeichneten, zeigen die Ergebnisse, dass hier – mit Blick auf die Zukunft – die Sorgen langsam zunehmen. Mehr als 20 % der Kommunen gehen mittlerweile davon aus, dass sich die Finanzierungsbedingungen 2022 verschlechtern werden. Als eine Ursache dafür führt eine nennenswerte Zahl von Kommunen die Erwartung steigender Zinsen an.

In der ohnehin bereits angespannten Situation werden die Kommunen nun auch noch von den Folgen des Ukraine-Kriegs getroffen. Die Unterbringung von Kriegsflüchtlingen stellt bereits jetzt viele Kommunen vor Belastungen. Zukünftig drohen weitere ökonomische Verwerfungen die Haushalte zu belasten, wie sie sich beispielsweise schon in steigenden Energiepreisen zeigen.<sup>3</sup> Die Krise scheint zum Dauerzustand zu werden.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2021a); Dullien et al. (2021), SVR (2021); Scheller (2021).

<sup>2</sup> Vgl. Stabilitätsrat (2022), der Finanzierungsdefizite bis 2025 prognostiziert.

<sup>3</sup> Vgl. Brand et al. (2022).

<sup>4</sup> Nassehi (2012).





# 1. Zum KfW-Kommunalpanel 2022

Nach der positiven Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019 ist die allgemeine Lage der öffentlichen Haushalte seit Ausbruch der Corona-Pandemie durch Unsicherheiten und Widersprüchlichkeiten geprägt. Dies gilt nicht nur für die Kommunen. Die dramatischen Folgen, die der Angriffskrieg auf die Ukraine mit einer erneuten Flüchtlingszuwanderung, der Unterbrechung europäischer Produktions- und Lieferketten und der Störung der globalen Energie- und Nahrungsmittelversorgung verursacht hat, verstärken diese diffuse Lage nun noch einmal zusätzlich. Fast schon ließe sich konstatieren, dass so viel politische Unsicherheit lange nicht mehr war: Die wachsende Inflation als Folge der neuen Krise kollidiert mit der bisherigen Niedrigzinspolitik der EZB, mit der nach wie vor die Spätfolgen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009ff. bekämpft werden. Die absehbaren zinspolitischen Veränderungen dürften – ähnlich wie ein möglicher Stopp für russische Gas- und Ölimporte – die Rahmenbedingungen für die öffentliche Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Kommunen in den kommenden Monaten weiter verschärfen und die Politik bei allen Entscheidungen vor ein echtes Dilemma stellen.<sup>5</sup>

Den Ausgangspunkt für diesen Ausblick auf die kommenden Monate bildet eine durchwachsene Haushaltsbilanz des vergangenen Jahres.<sup>6</sup> Denn während Länder und Kommunen in der aggregierten Betrachtung für das Jahr 2021 noch einen leichten Überschuss verzeichnen konnten (+3,5 bzw. +4,6 Mrd. EUR), schloss der Bund mit einem deutlichen Finanzierungsdefizit ab (135,8 Mrd. EUR gegenüber 14,8 Mrd. EUR 2019).<sup>7</sup> Angesichts wahrscheinlich weiterer Ausgabensteigerungen von Bund, Ländern und Kommunen zur Bekämpfung der neuen geopolitischen Herausforderungen dürfte die Wiedereinhaltung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse auf absehbare Zeit zur Quadratur des Kreises werden.

Für die Kommunen stellte der positive Finanzierungssaldo 2021 nur bedingt eine Entlastung dar, weil das Aggregat die massiven regionalen Unterschiede zwischen strukturstarken und -schwachen Kommunen überdeckt. Von den wieder ansteigenden Steuereinnahmen profitiert nur ein Teil der Kommunen, vom krisenbedingten Ausgabenwachstum waren hingegen alle betroffen. Zusammen mit der großen Unsicherheit über

die finanzielle Entwicklung des Jahres gestaltete sich die Haushaltsplanung in vielen Kommunen außerordentlich schwierig und war stark von den äußeren Zwängen bestimmt. Mittel für Infrastrukturinvestitionen werden zunehmend dorthin geleitet, wo sie gerade akut nötig sind – während der Corona-Hochphasen waren dies z. B. die Schulen oder die IT-Infrastruktur. Verfestigt sich dieses Muster, so stellt dies durchaus ein Risiko für die langfristige Sicherung der kommunalen Infrastruktur in ihrer Breite dar, weil die Priorisierung nach Krisenlage zulasten anderer Investitionsbereiche gehen dürfte.

Das Ausmaß und die Überlagerung der verschiedenen Krisen könnten jedoch auch dazu führen, dass sich politische und gesellschaftliche Gelegenheitsfenster weiter öffnen. So werden beispielsweise Fragen des Klimawandels auf einmal mit Fragen der Energieversorgungssicherheit verknüpft. Schon im Januar 2022 hat der Bundestag beschlossen, 60 Mrd. EUR an nicht verausgabten Corona-Hilfen in den Energie- und Klimafonds des Bundes zu überführen.<sup>8</sup> Die Infrastrukturen, die für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen aus diesen Mitteln (dezentral) neu aufzubauen oder umzurüsten sein werden, bergen ein enormes makroökonomisches Potenzial. Den Kommunen wird bei diesem Transformationsprozess eine besondere Rolle zu wachsen.

Gleichzeitig werden Landkreise, Städte und Gemeinden nicht nur im Rahmen akuter Sofortmaßnahmen die Folgen des Ukraine-Kriegs bewältigen müssen. Denn neben der Organisation der Flüchtlingsunterbringung und -integration müssen beispielsweise die Stadtwerke die Energieversorgung trotz steigender Weltmarktpreise sicherstellen. Zudem werden die Folgen der absehbaren Rezession Spuren in den Haushalten der Kommunen hinterlassen – selbst wenn sich die wirtschaftlichen Folgen dieses Kriegs bisher erst rudimentär abzeichnen.<sup>9</sup> Die ersten finanziellen Entlastungen für die Unterbringung der Flüchtlinge werden die akuten Haushaltsprobleme lindern, ob sie dauerhaft ausreichend sein werden, bleibt abzuwarten.

Das vorliegende KfW-Kommunalpanel 2022 spiegelt diese konträren Entwicklungen bisher nur in Teilen wider, da die entsprechende Befragung der Kämmereien

<sup>5</sup> Ider et al. (2022).

<sup>6</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2022b), Scheller et al. (2021).

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt (2022a).

<sup>8</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2021).

<sup>9</sup> Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022).

bereits im Herbst 2021 erfolgte. Die weltpolitischen Ereignisse seit dem 24. Februar 2022 konnten so z. B. nicht in die Einschätzungen der befragten Finanzverantwortlichen mit einfließen. Gleichwohl verdeutlichen die Auswertungsergebnisse, dass in den Haushalten der Kommunen bereits zuvor viele Unsicherheiten angelegt waren, die sich nun verstärken werden.

Auch wenn Corona durch die Entwicklungen in der Ukraine inzwischen ein Stückweit aus dem Fokus der medialen Öffentlichkeit verdrängt wurde, so war der Umgang mit den Folgen der Pandemie im KfW-Kommunalpanel 2022 erneut Gegenstand von entsprechenden Zusatzfragen im jährlichen Sonderteil. Die Befragten wurden damit – wie auch schon im Vorjahr<sup>10</sup> – um Einschätzungen zu den Wirkungen sowohl der kurzfristigen als auch der mittelfristigen Krisenbekämpfungsmaßnahmen gebeten, um den Blick auf das ersehnte Ende der Pandemie zu lenken. Da die Umfrage in den Monaten September bis Dezember 2021 durchgeführt wurde, dürften die Ergebnisse unmittelbar vom jährlichen Prozess zur Aufstellung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans für das Folgejahr sowie zur mittelfristigen Finanzplanung geprägt sein, die in vielen Kommunen und ihren Kämmereien in dieser Zeit ansteht. Die aktuellen Umfrageergebnisse konnten mit den Ergebnissen und Einschätzungen aus der Vorjahresbefragung sowie einer ersten Ad-hoc-Befragung abgeglichen werden, die im April 2020 durchgeführt wurde.<sup>11</sup> Der punktuelle Vergleich dieser Einschätzungen liefert ein solides Bild zur Stimmungslage in den Kommunen.

Wie auch in früheren Jahren wurde in der Befragung zum KfW-Kommunalpanel 2022 ein Großteil der Fragen aus dem Vorjahr übernommen, um auf diese Weise – wo möglich und sinnvoll – Jahres- bzw. Längsschnittvergleiche vornehmen zu können. Der eingesetzte Fragebogen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden im Beirat für das KfW-Kommunalpanel abgestimmt. Der Erhebung zur Investitionstätigkeit sowie den Finanzierungsbedingungen der Landkreise, Städte und Gemeinden auf Basis von Selbstwahrnehmungen der kommunalen Kämmereien liegt dabei eine wissenschaftliche fundierte und permanent fortentwickelte Methodik zugrunde.<sup>12</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 2022 bildet dabei eine Analyse zur Finanzsituation der Kommunen, gefolgt von der Betrachtung der kommunalen Investitionstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung des wahrgenommenen Investitionsrückstands.

Die Hochrechnung für sämtliche Kommunen ab 2.000 Einwohner in der Bundesrepublik weist hier einen Anstieg des Gesamtinvestitionsrückstands auf, der etwas höher ausfällt als in den Vorjahren. Eine wesentliche Ursache dafür dürfte in der Inflation der Baupreise begründet liegen. Trotzdem bewegt sich dieser Rückstand 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>13</sup>

<sup>10</sup> Vgl. Brand et al. (2021).

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> Für eine ausführliche Darstellung siehe das aktuelle Methodenpapier von

Krone/Scheller (2020), ursprünglich dazu: Reidenbach et al. (2008). Aber auch Brand et al. (2020).

<sup>13</sup> Stellvertretend: Vgl. Bardt et al. (2019).



## 2. Aktuelle und erwartete Finanzlage

Die Folgen der Corona-Krise wirken in den Kommunalhaushalten weiter nach, wobei der aggregierte Finanzierungsüberschuss 2021 in Höhe von 4,6 Mrd. EUR die regionalen Unterschiede überdeckt.

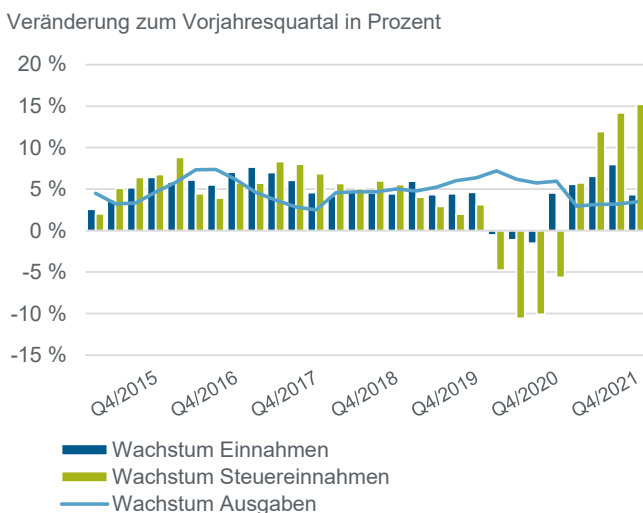
Die befragten Kammereien sind in ihrer Bewertung der aktuellen Lage noch einmal negativer als im Vorjahr. Der Ausblick bleibt trotz einer leichten Aufhellung spürbar pessimistisch.

Die kommunalen Schulden sind wieder gestiegen, wobei die niedrigen Zinsen weiterhin entlasten, obwohl Veränderungen im Zinsniveau erwartet werden.

### 2.1 Kommunalfinanzen erholen sich, aber die Krisenauswirkungen bleiben spürbar

Die kommunalen Haushalte konnten dank einer starken Erholung der Steuereinnahmen auch das zweite Krisenjahr überraschend positiv abschließen. Die kommunalen Steuereinnahmen stiegen in allen vier Quartalen spürbar, auf Jahressicht steht ein Plus von rd. 15 % zu Buche (Grafik 1). Bei der Gewerbesteuer sind es sogar rund 35 %. Damit liegen sowohl die Gewerbesteuer als auch die Steuereinnahmen insgesamt wieder über dem Vorkrisenniveau.

#### Grafik 1: Wachstumsraten der kommunalen Einnahmen und Ausgaben



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

Dies gilt zwar auch für die kommunalen Ausgaben. Da diese allerdings im Jahr 2021 nur um 3,5 % stiegen, während die Gesamteinnahmen um über 4 % stiegen,

konnten die Kommunen in Summe das Gesamtjahr mit einem Überschuss von rund 4,6 Mrd. EUR abschließen.

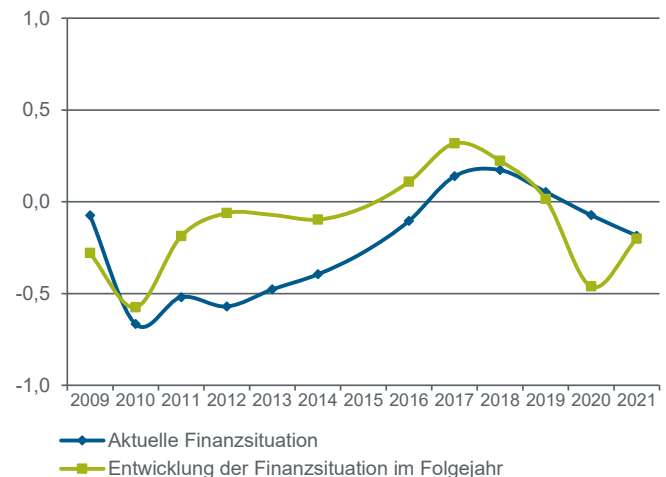
Trotzdem sollten die positiven Aggregate nicht darüber hinwegtäuschen, da sich gerade beim Steuerwachstum große regionale Unterschiede zeigen. So profitieren vor allem die strukturstarken Kommunen von den höheren Steuereinnahmen. Dem gegenüber fallen die krisenbedingten höheren Ausgaben in nahezu allen Kommunen an, sodass vor allem die strukturschwachen Kommunen nicht im gleichen Maße an der konjunkturellen Erholung partizipieren können.<sup>14</sup> Die mittelfristigen Auswirkungen der Corona-Krise drohen damit die regionalen Disparitäten zu zementieren.

### 2.2 Beurteilung der zukünftigen Finanzsituation trübt sich ein

Trotz der in der Gesamtschau überraschend robusten Entwicklung bleibt die Stimmung in den Kommunen weiterhin angespannt (Grafik 2).

#### Grafik 2: Kommunaler „Stimmungsindex“

Gewichteter Index standardisiert zum Mehrjahresdurchschnitt



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021.

So hat sich die Einschätzung der aktuellen finanziellen Lage im direkten Vergleich zur Bewertung im Vorjahr 2021 sogar noch einmal verschlechtert. Gleichzeitig haben sich die Einschätzungen angesichts der wirtschaftlichen Erholung für das Folgejahr zwar etwas aufgehellt, bleiben aber weiterhin deutlich pessimistisch.<sup>15</sup> Beide Werte des Stimmungsindex – aktuelle

<sup>14</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2021b), S. 27ff.

<sup>15</sup> Ähnlich für Nordrhein-Westfalen, vgl. StGB NRW (2022).

Lage und Ausblick – verharren somit im negativen Bereich.<sup>16</sup> Das heißt, dass die Stimmung auch im zweiten Corona-Jahr schlechter ist als im langjährigen Mittel.

Hinter dem Stimmungsindex liegen die folgenden Einschätzungen der Kommunen zu ihrer Haushaltssituation: Rund 48 % aller Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern bewerten in der aktuellen Befragung ihre Finanzsituation im Jahr 2021 nur als „ausreichend“ oder sogar „mangelhaft“ (Vorjahr: 44 %, Vorkrisenjahr 2019: 37 %), lediglich 21 % als „gut“ oder „sehr gut“ (Vorjahr: 24 %, Vorkrisenjahr 2019: 35 %). Über ein Viertel der Kommunen (26 %) spricht für 2021 von einer „mangelhaften“ Finanzausstattung. Für die kommenden fünf Jahre erwarten immer noch 70 % der Kommunen eine weitere Verschlechterung ihrer Finanzsituation (Vorjahr: 80 %), nur 9 % erwarten eine Verbesserung.<sup>17</sup>

### 2.3 Langfristfolgen der Krise und schwierige Rahmenbedingungen erklären negativen Ausblick

Die im Vergleich zur wirtschaftlichen Entwicklung relativ schlechte Stimmung dürfte hauptsächlich daran liegen, dass sich hinter den Durchschnitten bzw. Aggregaten große regionale Unterschiede verbergen. Nicht alle Kommunen profitieren von stark steigenden Steuereinnahmen, aber fast alle haben krisenbedingte Mehrausgaben zu tragen.

Dies zeigt sich auch in den Einschätzungen der Kämmerereien zu den Krisenfolgen. So gaben nur 10 % der befragten Kämmerereien im aktuellen KfW-Kommunalpanel an, dass ihre Einnahmen bereits nach einem Jahr wieder auf dem Vorkrisenniveau lagen, weitere 24 % erwarteten dies im Laufe von 1 bis 2 Jahren nach Krisenbeginn. Das bedeutet aber auch, dass rund zwei Drittel der Kommunen mit einer Beeinträchtigung der Einnahmen über das laufende Jahr hinaus rechnen: 55 % der Kommunen erwarten ein Erreichen des Vorkrisenniveaus erst in 2 bis 5 Jahren, immerhin 11 % der Kommunen erwarten, dass dies sogar länger als 5 Jahre dauern wird.

Gleichzeitig sind die Rahmenbedingungen für die Investitionstätigkeit der Kommunen schwieriger geworden. Dies gilt in erster Linie für die Baupreise, die infolge der ausgelasteten Kapazitäten der Bauwirtschaft gestiegen sind und die notwendigen kommunalen Investitionen verteuern.<sup>18</sup> Von 2009 bis 2020 stiegen die

kommunalen Ausgaben für Baumaßnahmen um fast 66 % oder 11,2 Mrd. EUR. Gut die Hälfte dieses Anstiegs wurde allerdings durch die gestiegenen Preise „aufgefressen“.<sup>19</sup> Da die kommunale Ebene mit rund 28 Mrd. EUR einen Großteil der öffentlichen Baumaßnahmen verantworten – im Jahr 2021 waren es rund 55 % –, sind Kommunen von den gestiegenen Baupreisen besonders betroffen.

Außerdem steigen die Investitionsbedarfe. Die Pandemie und die Flutkatastrophen vor allem in Südwestdeutschland im vergangenen Sommer haben die Notwendigkeit eines gut ausgestatteten Katastrophenschutzes deutlich gemacht. Gleichzeitig wurde durch beide Ereignisse auch offensichtlich, dass für die großen Herausforderungen Digitalisierung und Klimaschutz zukünftig spürbar größere Anstrengungen nötig sind, als bislang vorgenommen wurden.

Auch Personalengpässe in entscheidenden Bereichen der Verwaltung sind weiterhin ein limitierender Faktor für die Handlungsfähigkeit der Kommunen allgemein und ihre Investitionstätigkeit im Besonderen. So erfordern die Transformationen wie Digitalisierung und Klimaschutz spezifisches Fachwissen, was in Kommunen teilweise erst aufgebaut werden muss. Zugleich ist der kommunale Personalbestand überdurchschnittlich alt; fast 30 % der Belegschaft sind 55 Jahre oder älter und werden in den kommenden zehn Jahren altersbedingt ausscheiden.<sup>20</sup> Bereits heute sind zahlreiche Positionen in den Planungsbereichen unbesetzt. Dies dürfte sich demografiebedingt weiter verschärfen.

Um diesen besorgniserregenden Trend entgegenzuarbeiten, müssen die Kommunen perspektivisch ebenfalls Ressourcen mobilisieren, die in Zeiten angespannter Haushalte aber besonders knapp sind. Die aktuelle Situation stellt die kommunale Ebene somit vor die Herausforderung, dass sich ausgabenseitig immer weitere Mehrbedarfe abzeichnen, ohne dass die Einnahmeseite in gleicher Weise anpassungsfähig ist.

### 2.4 Kommunale Verschuldung steigt wieder an

Auch ohne Berücksichtigung der sich zukünftig abzeichnenden Mehrbedarfe lässt sich für das Jahr 2021 ein Anstieg der klassischen Kreditmarktschulden konstatieren (Grafik 3). Angesichts der weiterhin hohen Investitionsniveaus bei gleichzeitig gesunkenen Eigen-

<sup>16</sup> Dem Index liegen positive Einschätzungen mit einem Gewichtungswert von 1,5 bzw. 1 und negative Einschätzungen mit -1 bzw. -1,5 sowie konstante Einschätzungen mit 0 zugrunde, jeweils für die aktuelle Finanzsituation und Entwicklung im Folgejahr, Standardisierung zum langjährigen Mittelwert für 2015 bis 2019.

<sup>17</sup> Für eine detaillierte Darstellung, vgl. Brand/Salzgeber (2022c).

<sup>18</sup> Vgl. Scheller et al. (2021).

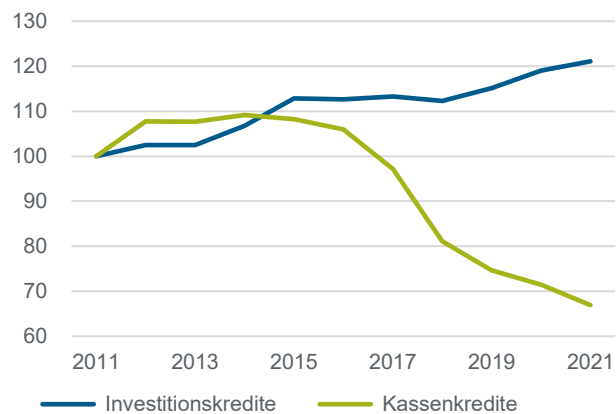
<sup>19</sup> Vgl. Brand/Salzgeber (2022a).

<sup>20</sup> Vgl. Brand/Salzgeber (2022b), für eine detaillierte Darstellung auch Scheller et al. 2021.

mitteln stand dies fast schon zu erwarten (vgl. auch Abschnitt Finanzierung) – zumal sich kommunale Investitionsausgaben oft nicht kurzfristig zurückfahren lassen. In der Folge stiegen in neun der 13 Flächenländer die Kreditmarktschulden im Jahr 2021 an. Der Bestand an Kassenkrediten ist hingegen erneut gesunken. Dies deutet darauf hin, dass trotz der angespannten Lage der kommunalen Haushalte bislang noch nicht vermehrt laufende Ausgaben bzw. Verbindlichkeiten über dieses Instrument gedeckt werden müssen.

### Grafik 3: Kommunale Verschuldung

Schuldenstand zum 31.12. jeden Jahres, Kettenindex (2011=100)



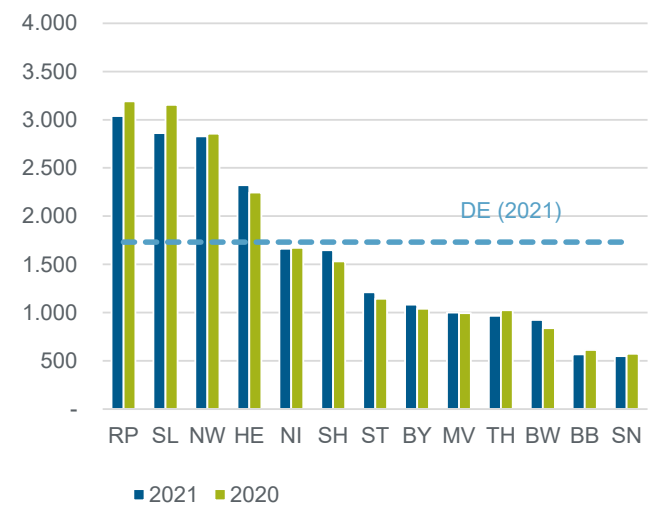
Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

Die befragten Kämmerereien gehen davon aus, dass höhere Schulden zumindest mittelfristig zu beobachten sein werden. Fast die Hälfte der im KfW-Kommunalpanel befragten Kommunen (47 %) gibt an, dass sich die Verschuldung infolge der Corona-Krise mittelfristig erhöhen wird, nur rund 10 % der Kommunen gehen von sinkenden Schulden aus. Gleichzeitig rechnen fast drei Viertel aller Kommunen (72 %) damit, dass es mindestens fünf Jahre dauern wird, den höheren Schuldenstand wieder auf das Vorkrisenniveau zurückzuführen.

Angesichts der Perspektive einer Zinswende kann dies zusätzliche Herausforderungen für die Kommunalhaushalte mit sich bringen, insbesondere in den strukturschwachen und hoch verschuldeten Kommunen. Nach wie vor konzentriert sich die kommunale Verschuldung auf vergleichsweise wenige Regionen (Grafik 4).

### Grafik 4: Regionale Verschuldung

Gesamtschuldenstand zum 31.12. jeden Jahres in EUR/EW.



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

### 2.5 Regionale Disparitäten in der Verschuldung erweisen sich als persistent

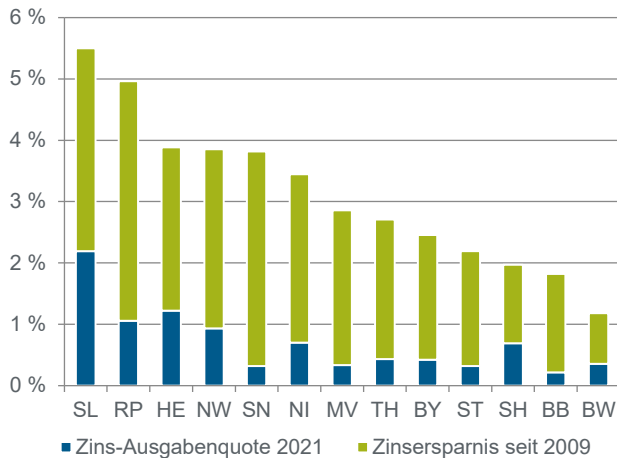
Bemerkenswert sind auch die weiterhin enormen regionalen Unterschiede bei der kommunalen Verschuldung. So lag die durchschnittliche Verschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz mit 3.000 EUR je Einwohner mehr als fünfmal so hoch wie in Sachsen (550 EUR je Einwohner).

Diese Unterschiede sind seit Jahren zu beobachten und wirken sich wiederum auf die kommunalen Haushalte aus. Zwar entlasten die niedrigen Zinsen gerade hochverschuldete Kommunen absolut am stärksten. Gleichzeitig muss bei diesen aber auch weiterhin ein größerer Anteil des Haushalts für Zinszahlungen aufgewendet werden (Grafik 5).

So haben durch das niedrige Zinsniveau in den vergangenen Jahren besonders stark Bundesländer mit hohen kommunalen Schulden, wie das Saarland oder Rheinland-Pfalz, profitiert. Im Saarland sank der Anteil der Zinsausgaben am Gesamthaushalt von rund 5,5 % im Jahr 2009 auf rund 1,9 % im Jahr 2021, in Rheinland-Pfalz war der Rückgang sogar noch deutlicher. Allerdings liegen diese Zinsausgabenquoten weiterhin deutlich über denen von Bundesländern mit mehrheitlich niedrig verschuldeten Kommunen. Es müssen also nach wie vor vergleichsweise viele Haushaltsmittel für den Schuldendienst aufgewendet werden, die dann beispielsweise nicht für Investitionen zur Verfügung stehen. Aber noch wichtiger ist: Weitere Entlastungen können mit der sich abzeichnenden Zinswende nicht mehr – wie in den vergangenen zehn Jahren – einkalkuliert werden.

### Grafik 5: Kommunale Zinslasten

Zinsausgaben in Prozent der Bereinigten Gesamtausgaben



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

Ohnehin dürfte der Entlastungseffekt der niedrigen Zinsen für die meisten Kommunen weniger ins Gewicht fallen als beispielsweise die gestiegenen Baupreise.<sup>21</sup> Die niedrigen Zinsen haben somit gerade hochverschuldeten Kommunen eine willkommene Verschnaufpause verschafft, eine Lösung für die strukturellen Herausforderungen der kommunalen Finanzarchitektur sind sie jedoch nicht.

#### 2.6 Die nächsten Herausforderungen zeichnen sich durch den Ukraine-Krieg bereits ab

Obwohl die Folgen der Corona-Krise noch nicht ausgestanden sind, zeichnet sich bereits die nächste große Herausforderung für die Kommunen ab. Der Krieg in der Ukraine hat in Europa einen der größten Flüchtlingsströme seit dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst. Nach aktuellen Schätzungen der UN sind gegenwärtig fast 5,7 Mio. Menschen in die Nachbarländer geflohen.<sup>22</sup>

Deutschland muss seinen Beitrag bei der Unterbringung und Betreuung dieser Menschen leisten, sowohl um das erfahrene Leid der Geflüchteten bestmöglich

zu lindern als auch um die europäischen Nachbarländer bei der Versorgung der Opfer des Kriegs zu unterstützen. Für die kommunale Ebene wird damit erneut die Herausforderung bestehen, in kürzester Zeit Unterbringungsmöglichkeiten und Daseinsvorsorgeleistungen für hunderttausende Menschen zu organisieren. Zwischenzeitlich hat der Bund bereits eine finanzielle Entlastung von 2 Mrd. EUR für die Länder und Kommunen auf den Weg gebracht.<sup>23</sup> Ob diese Mittel dauerhaft ausreichen, wird sich noch zeigen müssen. Die oben dargestellten Befragungsergebnisse zur Stimmungslage in den Kämmereien spiegeln diese Entwicklungen noch nicht wider – dürften sich also erst im KfW-Kommunalpanel 2023 erkennen lassen.

Gleichzeitig stellen die wirtschaftlichen Folgen des Kriegs eine große Unsicherheit für die kommunalen Haushalte dar. Die Kriegs- und Sanktionsfolgen können dabei sowohl über die Ausgabenseite, beispielsweise über höhere Energiekosten, als auch über rezessionsbedingte Mindereinnahmen die kommunalen Handlungsspielräume verengen. In einer aktuellen Ergänzungsumfrage zum KfW-Kommunalpanel wird deutlich, dass viele Kommunen durch die gestiegenen Energiepreise betroffen sind.<sup>24</sup> Im Mittel planen die befragten Kommunen rund 2 % ihrer Gesamtausgaben im Kernhaushalt im Jahr 2022 für Energiekosten ein. Dieser Wert liegt um rund 0,5 % Punkte über den Werten des Jahres 2020.

Damit müssen Kommunen 2022 allein für die Mehrausgaben für Energie fast genau so viel einplanen, wie sie im Durchschnitt für die gesamten Zinsausgaben kalkulierten (2021 waren es im kommunalen Kernhaushalt rd. 0,6 % der Ausgaben). Rund die Hälfte der hier teilnehmenden Kommunen gab deshalb auch an, dass die gestiegenen Energiepreise für sie nur schwer oder sogar nicht tragbar sind. Die Folge sind höhere Preise für kommunale Angebote der Daseinsvorsorge, mehr Schulden und ein reduziertes Angebot bei freiwilligen Leistungen, jedoch auch mehr Investitionen in die Energieeffizienz.

<sup>21</sup> Vgl. Brand/Salzgeber (2022a).

<sup>22</sup> Vgl. OCHA (2022).

<sup>23</sup> Beschluss zur Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 7. April 2022.

<sup>24</sup> Vgl. Brand, S. et al. (2022).

### 3. Investitionen und Investitionsrückstand

Der leichte Anstieg der geplanten Investitionen der Kommunen ging mit hohen Baupreissteigerungen einher.

Der wahrgenommene Investitionsrückstand wächst 2021 um 6,8 % auf rund 159,4 Mrd. EUR.

Jede dritte Kommune verschob, reduzierte oder strich Investitionsprojekte im Bereich Verkehr und Straßenbau wegen Corona.

#### 3.1 Preissteigerungen „fressen“ Investitionsanstieg auf

Die Investitionen der Kommunen sind im Jahr 2021 erneut leicht angestiegen. Laut Hochrechnung planen die Städte, Gemeinden und Landkreise mit mehr als 2.000 Einwohnern für das Haushaltsjahr 2021 mit Investitionen in Höhe von rund 38,3 Mrd. EUR (Grafik 7). Im Jahr zuvor war noch von rund 37,5 Mrd. EUR ausgegangen worden.<sup>25</sup>

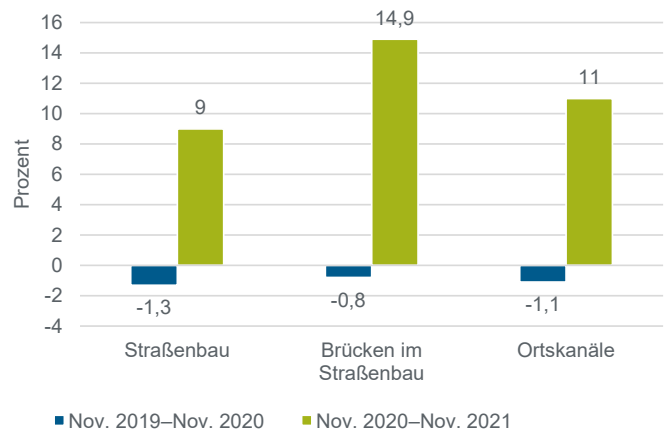
Die Infrastrukturbereiche, in denen die höchsten Investitionsaufwendungen im Jahr 2021 getätigt wurden, waren wiederum die Schulen mit rund 26 % sowie der Straßenbau mit rund 24 %. Die Investitionen in den Bereich Kinderbetreuung folgen mit 9 %. Mit Blick auf die relative Bedeutung der einzelnen Bereiche gab es 2021 keine nennenswerten Verschiebungen in den Prioritäten der kommunalen Investitionsplanungen.

Im Hinblick auf das der Befragung folgende Haushaltsjahr 2022 lagen die Hochrechnungen für die geplanten Investitionen bei rund 40,6 Mrd. EUR. Im Vergleich zum Wert aus der Befragung des Vorjahres ist auch hier ein moderater Anstieg zu verzeichnen (+1,4 Mrd. EUR).

Auf den ersten Blick deuten das Wachstum der geplanten Investitionen sowie ihre unveränderte Verteilung auf eine Investitionstätigkeit hin, die sich trotz der coronabedingten Unsicherheiten der vergangenen Jahre weiterhin stabil entwickelt. Gleichzeitig müssen die Zahlen aber vor dem Hintergrund der aktuellen Baupreisentwicklung interpretiert werden. Während diese 2020 eine vorübergehende Verschnaufpause eingelegt hatten, stiegen sie im vergangenen Jahr wieder umso stärker an (Grafik 6). Im Straßenbau zum Beispiel erhöhten sich die Preise von November 2020

bis November 2021 um rund 9 %, bei Straßenbrücken sogar um knapp 15 %.<sup>26</sup> Bei einem Großteil der Investitionsausweitungen der Kommunen (rund 50 %) handelt es sich mithin um reine Baupreiseffekte.<sup>27</sup>

**Grafik 6: Preissteigerung bei ausgewählten Baumaßnahmen**



Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamts.

Ursachen dafür sind vor allem coronabedingte Lieferengpässe und Materialmängel, die sich gerade in der zweiten Jahreshälfte nicht nur auf den öffentlichen Baustellen bemerkbar machten.<sup>28</sup> Weil die Baukapazitäten auch in absehbarer Zukunft knapp bleiben werden und durch die Folgen des Ukraine-Kriegs weitere Beeinträchtigungen bei Rohstoffen und Lieferwegen möglich sind, ist ein baldiger Rückgang der Baupreise unwahrscheinlich. Das bedeutet, dass die leichten Anstiege der geplanten und auch der voraussichtlich verausgabten Investitionen der Kommunen für das Jahr 2021 (siehe unten) vorwiegend auf Preiseffekte zurückzuführen sind. Ein nachhaltiges Schließen der Investitionslücke erscheint auf dem bisherigen Investitionsniveau noch nicht möglich.

#### 3.2 Geplante Investitionen steigen trotz Krise weiter an, können aber nur teilweise realisiert werden

Der Blick auf einzelne Infrastrukturbereiche zeigt, dass die geplanten Investitionen des laufenden Jahres z. B. in Straßen und der Verkehrsinfrastruktur bei hochgerechnet rund 9,2 Mrd. EUR und damit so hoch wie im Vorjahr lagen. Hier bedeutet der beschriebene Preisanstieg de facto einen Rückgang der preisbereinigten Investitionen.

<sup>25</sup> Vgl. Raffer/Scheller (2021).

<sup>26</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021).

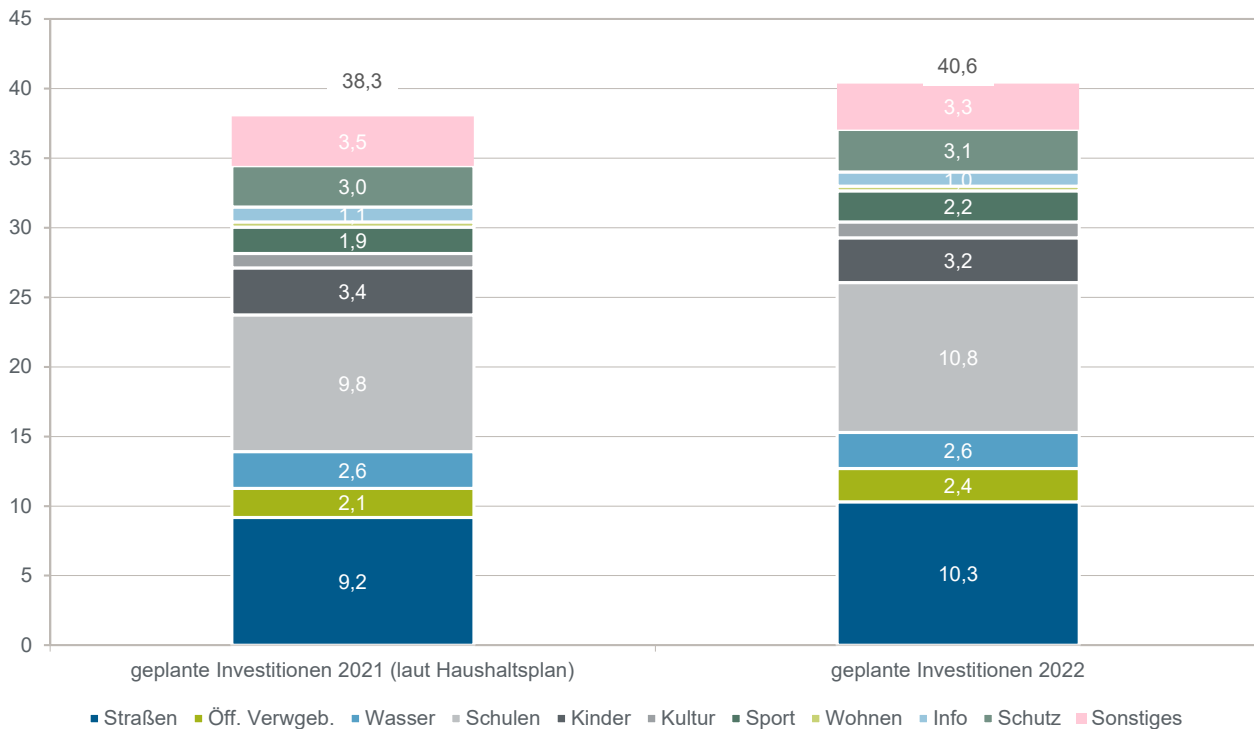
<sup>27</sup> Vgl. Brand/Salzgeber (2022a).

<sup>28</sup> Vgl. Gornig et al. (2022).



**Grafik 7: Kommunale Investitionsplanungen**

In Mrd. EUR



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021

Noch deutlicher spiegelt sich diese Tendenz in den hochgerechneten Werten für die voraussichtlich verausgabten Investitionen des laufenden Jahres wider. Für die Straßen und Verkehrsinfrastruktur lagen diese 2020 bei rund 6,3 Mrd. EUR, wohingegen sie selbst ohne Berücksichtigung des Preisanstiegs 2021 nur noch rund 5,8 Mrd. EUR betragen. Unter dem Strich heißt dies, dass die Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern im Jahr 2021 real weniger Investitionen in ihre Straßen eingeplant und voraussichtlich auch verausgabten haben als noch im Jahr zuvor. Dabei gehören die Verkehrswege zu den kommunalen Infrastrukturen, die unter dem Eindruck der coronabedingten Haushaltslage der Kommunen in Deutschland ohnehin in besonderer Weise gelitten haben, was sich auch in einem höheren Investitionsrückstand ausdrückt. Im Hinblick auf die nötige Anpassung an den Klimawandel wären jedoch mit Stichwort „Verkehrswende“ umfangreiche Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen erforderlich.

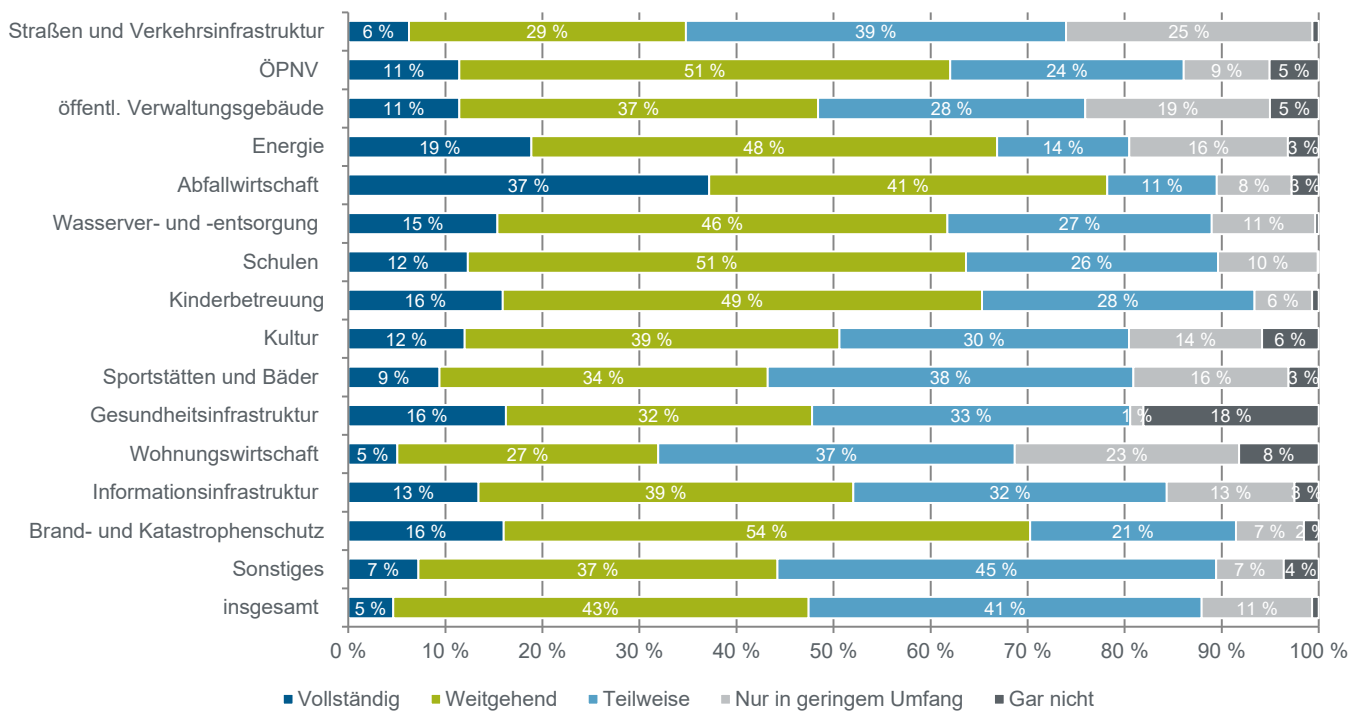
Ähnlich wie die geplanten Investitionen des Jahres 2021 stiegen auch die voraussichtlich verausgabten Investitionen im Vergleich zum Vorjahr leicht an. Hatten sie im Jahr 2020 noch rund 25,1 Mrd. EUR betragen,

so lagen sie im vergangenen Jahr bei rund 26,4 Mrd. EUR. Erneut bewegen sich die voraussichtlich verausgabten Investitionen des Befragungsjahres damit um rund ein Drittel unter den geplanten Investitionen desselben Jahres.

In der Befragung wurden die teilnehmenden Kommunen gebeten, die Gründe für die Diskrepanz zwischen geplanten und verausgabten Investitionen zu nennen. Unter den Antworten finden sich als wesentliche Ursachen für die Nichtverausgabung ursprünglich eingeplanter Investitionsmittel ein Mangel an Personal in der Kernverwaltung zur Umsetzung sowie eine hohe Auslastung im Baugewerbe. Für öffentliche Auftraggeber ist es offenbar nach wie vor nicht ohne weiteres möglich, geeignete Firmen zur Umsetzung von Bauvorhaben zu finden. Die Liste bekannter nicht-monetärer Investitionshemmnisse<sup>29</sup> wurde dieses Jahr durch die Nennung von Lieferschwierigkeiten und Materialmangel um einen neuen Punkt erweitert. Hier machen sich einmal mehr die weltwirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie bemerkbar.

<sup>29</sup> Vgl. Scheller et al. (2021); Reformkommission Bau von Großprojekten (2015); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020).



**Grafik 8: Gewährleistung des laufenden Unterhalts**

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021.

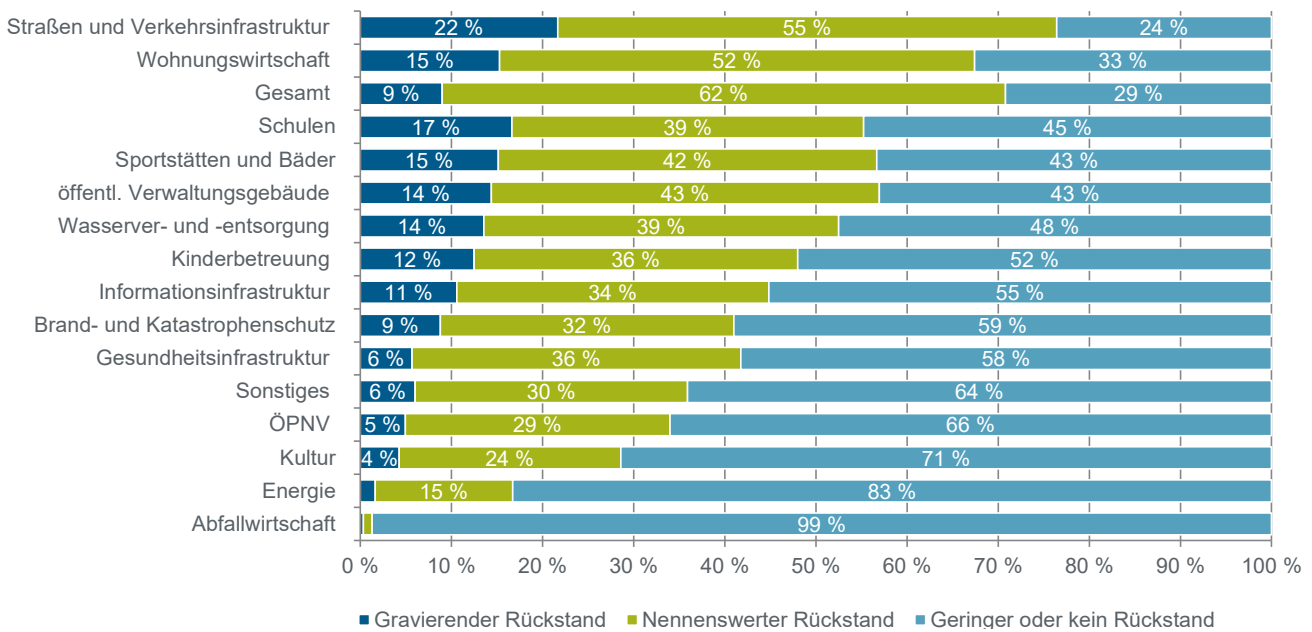
### Corona und die Folgen für künftige Investitionen

Im Rahmen des KfW-Kommunalpanels wurden Kämmererinnen bereits zum dritten Mal nach den mittelfristigen Folgen der Corona-Krise für die Investitionstätigkeit der eigenen Kommune befragt. Während im Frühjahr 2020 insgesamt 31 % der antwortenden Kommunen von einem mittelfristigen Rückgang ihrer Investitionen ausgegangen waren, sank dieser Wert bei der Hauptbefragung im Herbst 2020 auf 24 %. Ein Jahr danach, im Herbst 2021, waren nur noch 8 % der Kommunen der Ansicht, dass die Pandemie mittelfristig die Investitionen dämpfen wird. Dies zeigt, dass die Unsicherheiten, die das Thema Corona in haushalterischer Hinsicht für die kommunalen Investitionsplanungen implizierte, langsam zu schwinden scheinen. Allerdings führen die Krisenerfahrungen zu Umpriorisierungen zwischen den Investitionsschwerpunkten, wobei sich mit nur leicht aufwachsenden Investitionsvolumina die bestehenden Investitionsrückstände der Kommunen – bei zugleich weiter steigenden Bedarfen und Preisen – nicht substanziell abbauen lassen. Immerhin rechnen 36 % der befragten Kommunen mittelfristig (ab 2022) mit einem unveränderten Investitionsniveau, 56 % gingen sogar von eher oder stark steigenden kommunalen Investitionen aus. Auch diese Einschätzungen bestätigen noch einmal den fortbestehenden Handlungsdruck der Kommunen, mehr Investitionen zu tätigen.

### 3.3 Gewährleistung des laufenden Unterhalts wird schwieriger

In der Hauptbefragung zum KfW-Kommunalpanel werden die Kämmererinnen jährlich nach dem Umfang befragt, in dem sie in den vergangenen fünf Jahren den laufenden Unterhalt ihrer Infrastruktur gewährleisten konnten. 2021 ist dies – bezogen auf die gesamte kommunale Infrastruktur – 49 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern „vollständig“ oder „weitgehend“ und 41 % zumindest noch „teilweise“ gelungen; 11 % gaben an, dass sie dem laufenden Unterhalt „nur in geringem Umfang nachgekommen“ sind.

Bei der Schulinfrastruktur als volumenmäßig bedeutendstem Infrastrukturbereich gelang es 63 % aller Kommunen, den laufenden Unterhalt der letzten fünf Jahre „vollständig“ oder „weitgehend“ zu gewährleisten. Lediglich 10 % kamen dem nur in „geringem Umfang“ nach. Ähnlich stellt sich die Situation im Bereich Kinderbetreuung dar (65 % versus 6 %). Kritischer zu beurteilen sind erneut die Ergebnisse im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur. Hier gelang es lediglich einem Drittel der Kommunen, den laufenden Unterhalt „vollständig“ oder „weitgehend“ zu gewährleisten. Wie auch schon in den Vorjahren ist jede vierte Kommune „nicht“ oder „nur in geringem Umfang“ dazu in der Lage, den laufenden Unterhalt zu bewerkstelligen, also z. B. auftretende Straßenschäden umfassend zu beheben.

**Grafik 9: Qualitative Einschätzungen zum Investitionsrückstand**

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass in der Gruppe der finanzschwachen Kommunen (gemessen an den relativen Steuereinnahmen pro Einwohner) der Anteil derer, die dem Unterhalt ihrer Straßen und Verkehrsinfrastruktur in den letzten fünf Jahren nur in geringem Umfang nachgekommen ist, deutlich höher ist als in der Gruppe der finanzstarken Kommunen (30 % vs. 18 %). Setzt man den Straßenunterhalt der letzten fünf Jahre mit dem qualitativ eingeschätzten Investitionsrückstand in Beziehung, so wird deutlich, dass in der Gruppe der Kommunen, die den Unterhalt nur in „geringem Umfang“ gewährleisten konnten, 43 % von einem aktuell „gravierenden Investitionsrückstand“ berichten, wohingegen lediglich 6 % einen „geringen Investitionsrückstand“ ausweisen. Dies legt einmal mehr nahe, dass unterlassene Instandhaltungsausgaben der Vergangenheit hohe Investitionsrückstände der Gegenwart nach sich ziehen können.

### 3.4 Qualitative Einschätzungen zum Investitionsrückstand verschlechtern sich

Passend zu diesen Erkenntnissen ist im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur der Anteil der Kommunen am höchsten, die einen „nennenswerten“ (55 %) oder „gravierenden“ (22 %) Investitionsrückstand ausweisen (Grafik 9). Im Vorjahr fielen diese Werte ähnlich hoch aus, was darauf hindeutet, dass sich die Situation zwischenzeitlich nicht gebessert hat. Auch in den Bereichen öffentliche Verwaltungsgebäude, Wasserver- und -entsorgung, Schulen, Sportstätten und Bäder sowie Wohnungswirtschaft weisen jeweils mehr als die

Hälfte der Kommunen einen mindestens „nennenswerten“ Investitionsrückstand aus.

Bezogen auf die Infrastruktur in ihrer Gesamtheit sind es sogar 71 %. Das bedeutet, dass ein Großteil der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland einen mindestens „nennenswerten Investitionsrückstand“ in der kommunalen Infrastruktur konstatiert.

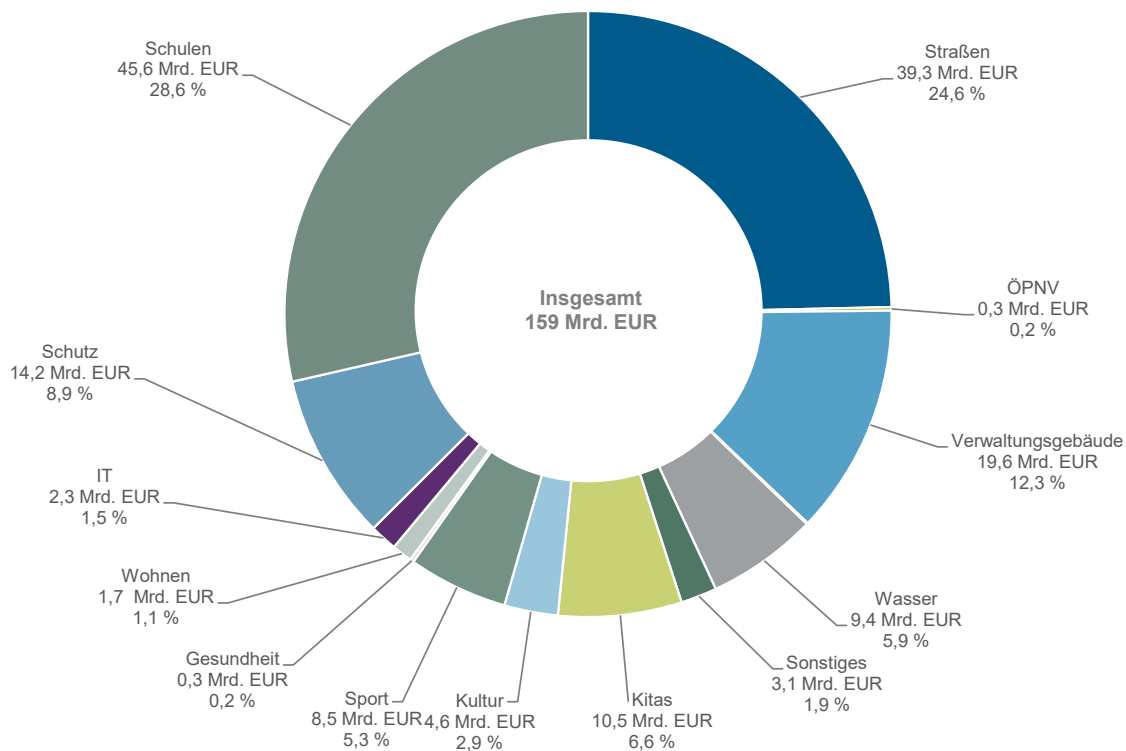
### 3.5 Wahrgenommener Investitionsrückstand steigt wieder stärker an

Auch in der aktuellen Befragungswelle machten die Verantwortlichen in den Kämmergeien Euro-Angaben zum Investitionsrückstand, den sie in den verschiedenen Infrastrukturbereichen in der Zuständigkeit ihrer Kommune wahrnehmen. Diese Angaben werden dazu genutzt, um den wahrgenommenen Investitionsrückstand für alle Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland insgesamt hochzurechnen.<sup>30</sup>

Im Jahr 2021 beläuft sich dieser wahrgenommene Investitionsrückstand der Kommunen auf rund 159 Mrd. EUR und fällt damit um 6,8 % höher aus als im Vorjahr, als er rund 149 Mrd. EUR betrug (Grafik 10). Im Vergleich dazu war der Rückstand von 2019 auf 2020 noch eher moderat um 1,4 % gewachsen. Dafür sind einerseits sicherlich auch die höheren Baupreise und in der Folge angepasste Bewertungen der Kämmergeien eine Ursache.

<sup>30</sup> Zur Methodik, vgl. Krone/Scheller (2020).

Grafik 10: Wahrgenommener Investitionsrückstand



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021.

Andererseits liefert die Entwicklung aber auch ein Indiz dafür, dass die Kommunen ihre Investitionen pandemiebedingt angepasst haben, indem sie neue Investitionsschwerpunkte festlegten, was sich im zweiten Corona-Jahr in der Qualität der nun weniger im Vordergrund stehenden Infrastruktur abzuzeichnen scheint, denn die qualitative Bewertung des Zustands einiger Investitionsbereiche hat sich deutlich verschlechtert.

Der deutliche Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands korrespondiert mit einer Trendumkehr bei den in der amtlichen Statistik erfassten Nettoanlageinvestitionen der Gemeinden im Jahr 2021. Erstmals seit Langem fielen diese wieder deutlicher negativ als im Jahr zuvor aus (-2,1 Mrd. EUR). Besonders stark zeigt sich das in Nettobauinvestitionen von -4,2 Mrd. EUR im Jahr 2021.<sup>31</sup> Der Anstieg des wahrgenommenen Investitionsrückstands ist auch vor dem Hintergrund dieses Kapitalverzehr zu interpretieren, den die amtliche Statistik ausweist und der sich aus einer Investitionstätigkeit der Kommunen ergibt, die den zeitgleichen Werteverzehr nicht kompensieren konnte.

Wesentliche Bestandteile des wahrgenommenen Investitionsrückstands sind wiederum der Bereich Schulen (28,6 %) sowie der Bereich Straßenbau (24,6 %),

gefolgt von öffentlichen Verwaltungsgebäuden (12,3 %).

Beim näheren Blick auf die Veränderungen der einzelnen Infrastrukturbereiche im Vergleich zum Vorjahr zeigt sich, dass der Anstieg des Gesamtinvestitionsrückstands im Wesentlichen auf ansteigende Rückstände in den Bereichen Straßen und Verkehrsinfrastruktur (+5,7 Mrd. EUR), Katastrophenschutz (+3,8 Mrd. EUR) sowie öffentliche Verwaltungsgebäude (+3,3 Mrd. EUR) zurückzuführen ist. Im Gegenzug sind die Rückstände in den Bereichen Kultur, IT, Schulen oder Sport leicht gesunken. Ursachen für diese Rückgänge dürften auch umfangreiche Förderprogramme von Bund und Ländern der letzten Jahre sein, wie etwa das Corona-Konjunkturpaket, der Digitalpakt Schule, der Investitionspakt Sportstätten im Rahmen der Städtebauförderung oder auch der Breitbandausbau.

Ein spannender Befund ist es an dieser Stelle, dass die Rückstände im Bereich Brand- und Katastrophenschutz im Vergleich zum Vorjahr relativ stark angestiegen sind. Mit ursächlich dafür dürfte auch eine veränderte Bedarfslage sein, da die dramatischen Hochwasserereignisse in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz,

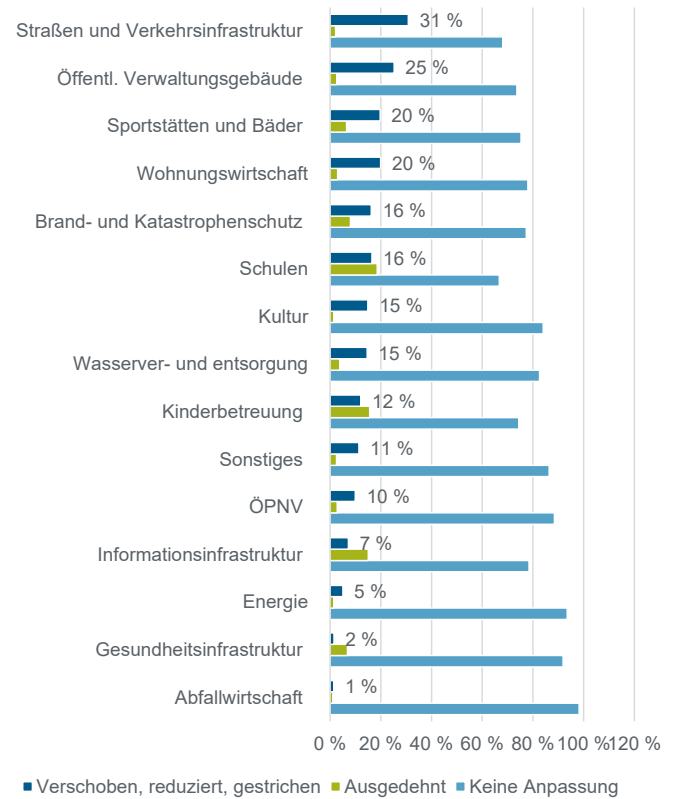
<sup>31</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2022b).

Bayern und Sachsen im Sommer 2021 die Kommunen und ihre Kämmerereien für Fragen des Katastrophenschutzes nachhaltig sensibilisiert haben. So bestand schnell politischer Konsens darüber, dass dieser Infrastrukturbereich in den vergangenen Jahren vernachlässigt wurde und nun durch den Aufbau von zusätzlichen Lager- und Reservekapazitäten, Schutzausrüstungen sowie resilienteren Infrastrukturen gestärkt werden muss.

**Verschoben, reduziert, umgewidmet: Auswirkungen der Pandemie auf Investitionen.**

Im Sonderteil der Befragungswelle des KfW-Kommunalpanels 2022 wurden die Kommunen darum gebeten, konkret zu benennen, in welchen Infrastrukturbereichen bereits Investitionsprojekte aufgrund der Corona-Krise angepasst worden sind. Auf diese Weise soll eine erste Bestandsaufnahme vorgenommen werden, ob bzw. in welcher Weise Kommunen auf die veränderte finanzielle Situation reagieren. Die Ergebnisse (Grafik 11) zeigen, dass knapp jede dritte Kommune mit mehr als 2.000 Einwohnern Projekte im Bereich der Straßen und Verkehrsinfrastruktur verschoben, reduziert oder gestrichen hat. Jede vierte Kommune hat dies im Bereich öffentliche Verwaltungsgebäude getan. Dies vermittelt einen guten Eindruck davon, wieso der wahrgenommene Investitionsrückstand in diesen beiden Bereichen besonders stark angestiegen ist. Im Gegensatz dazu gab ein jeweils höherer Anteil an Kommunen an, Investitionsprojekte für die Bereiche IT, Schulen, Kinderbetreuung sowie Gesundheitsinfrastruktur aufgrund von Corona ausgeweitet zu haben. Das liefert ein schlüssiges Bild der Corona-Jahre, in denen die Bereiche Schulbildung und Kinderbetreuung sowie Zugang zu digitalen Kommunikationskanälen und öffentliche Gesundheit wie kaum andere Themen im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit standen.

**Grafik 11: Anpassungsmaßnahmen bei kommunalen Investitionen aufgrund der Corona-Pandemie**

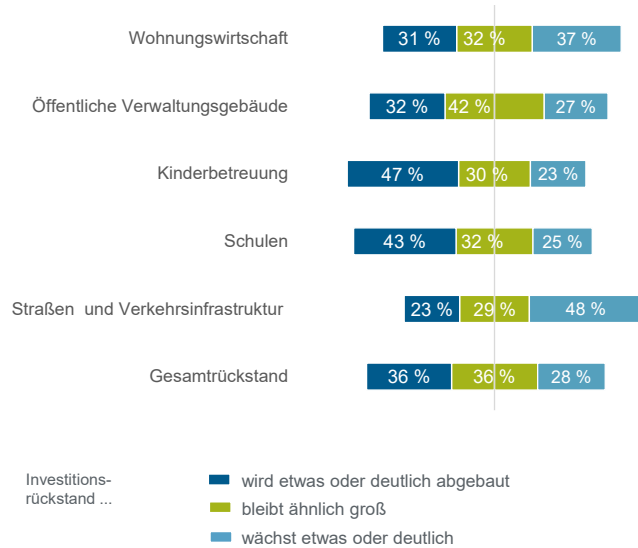


Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021.

**3.6 Zwiespältiger Ausblick auf künftigen Investitionsrückstand**

Auf die Frage, wie sich der Investitionsrückstand in der eigenen Kommune in den kommenden fünf Jahren entwickeln wird, gaben 28 % und damit ein genauso hoher Anteil wie im vergangenen Jahr an, dass sie von einem weiteren Anwachsen ausgehen (Grafik 12). Im Gegenzug erwarten jedoch 36 % der Kommunen einen Rückgang. Über alle Infrastrukturbereiche hinweg spricht das dafür, dass mehr Kommunen mit einem künftigen Rückgang rechnen. Ob sich diese Erwartung realisieren wird, dürfte allerdings auch von der weiteren (ggf. regional unterschiedlich stark ausfallenden) fiskalischen Entwicklung der Kommunen abhängen, die in den kommenden Monaten stark durch den Fortgang der Corona- und der Ukraine-Krise geprägt sein werden.

**Grafik 12: Erwartete Entwicklung des Investitionsrückstands in ausgewählten Bereichen**



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021.

Während der Anteil an Kommunen, die in den Bereichen Kinderbetreuung und Schulen einen Rückgang ihres Investitionsrückstands erwarten, mit 47 bzw. 43 % besonders hoch ist, rechneten verhältnismäßig wenige Kommunen (23 %) mit einem Sinken des erwarteten Investitionsrückstands im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur. Im Gegenteil: 48 % und damit 2 Prozentpunkte mehr als noch im Vorjahr gingen von einem weiteren Anstieg aus.

Damit zeichnet sich ab, dass die Straßen und Verkehrsinfrastruktur auch weiterhin das Sorgenkind im kommunalen Infrastrukturportfolio bleiben wird. Dies erscheint umso problematischer, da mit dem „wahrgenommenen Investitionsrückstand“ nur solche Rückstände erfasst werden, die erforderlich wären, um bestehende Infrastrukturen in den gesetzlich vorgeschriebenen Stand zu versetzen. Umbau- und Transformationsbedarfe – beispielsweise für eine Umstrukturierung der Straßen und Verkehrsnetze als Teil einer Verkehrswende – werden dabei noch gar nicht erfasst.





## 4. Finanzierungsinstrumente und -bedingungen

Die Hälfte der kommunalen Investitionen des Jahres 2021 wurde zu gleichen Teilen über Kommunalkredite und Fördermittel finanziert.

Der Anteil der Kommunen, die eine Verschlechterung der Bedingungen ihrer künftigen Kreditaufnahme erwarten, steigt 2021 deutlich an.

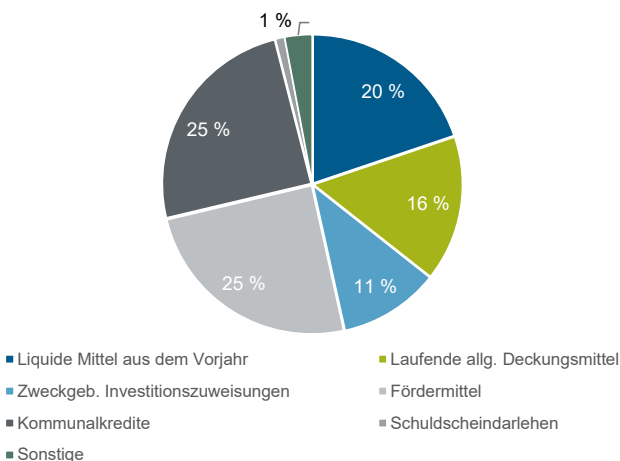
Viele Kämmerereien gehen offenbar von steigenden Zinsen auf den Kreditmärkten im Jahr 2022 aus.

Ähnlich verhält es sich mit liquiden Mitteln aus dem Vorjahr und laufenden allgemeinen Deckungsmitteln – also denjenigen Mitteln, die den Kommunen aus eigenen Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen zustehen. Sowohl 2020 als auch 2021 betrug ihr Anteil in Summe ebenfalls 36 % an der Investitionsfinanzierung. Während der Anteil der liquiden Mittel aus dem Vorjahr (2021: 20 %) im Vergleich zu 2020 um 3 Prozentpunkte anstieg, ging der Anteil der laufenden allgemeinen Deckungsmittel (2021: 16 %) um ebenso viel zurück.

### 4.1 Besonders viele Kommunen nutzen Investitionskredite und Fördermittel

Im Jahr 2021 wurde ein Viertel der Investitionen in den Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern über Kommunalkredite finanziert (Grafik 13). Im Vergleich zum vergangenen Jahr (2020: 14 %) stieg der Anteil dieser Finanzierungsart deutlich an, was die Rolle der Kreditmärkte im Bereich der Investitionsfinanzierung während der Pandemie unterstreicht. Im Vergleich dazu wurden kommunale Investitionen im Schnitt zu 36 % aus Zuweisungen und Zuschüsse anderer staatlicher Ebenen finanziert, wobei selbst zu beantragende Fördermittel mit 25 % in die Finanzierung eingingen und zweckgebundene Investitionszuweisungen – beispielsweise im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder – einen Anteil von 11 % ausmachten. Im Vergleich zum Vorjahr – als der gemeinsame Anteil der beiden Finanzierungarten ebenfalls 36 % betrug – zeigt sich eine Umschichtung hin zu Fördermitteln.

**Grafik 13: Anteile der Instrumente in der kommunalen Investitionsfinanzierung**



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021.

Wie auch schon in den Vorjahren spielen Schuldscheindarlehen nur eine sehr untergeordnete Rolle in der Investitionsfinanzierung. Ihr Anteil lag im Jahr 2021 bei durchschnittlich 1 %.

Insgesamt zeigt sich damit, dass den Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern ein breiter Finanzierungsmix für ihre Investitionen zur Verfügung steht, den sie auch umfassend nutzen. Gleichzeitig lässt sich an den dargestellten Veränderungen ablesen, dass die Nutzung verschiedener Finanzierungstypen in Krisenzeiten durchaus eine gewisse Dynamik aufweist.

### 4.2 Finanzschwache Kommunen finanzieren stärker über Zuschüsse und Förderprogramme

Der Anteil, mit dem die verschiedenen Finanzierungsinstrumente zum Investitionsvolumen beitragen, steht im Zusammenhang mit den prägenden Charakteristika einer Kommune wie etwa ihrer Größe oder Finanzstärke. Die Analyse der Instrumente nach Finanzstärke (gemessen an der Steuerkraft pro Einwohner) zeigt zwei interessante Muster. Kommunen im finanzschwächsten Drittel ihrer jeweiligen Größenklasse und Region haben einen deutlich höheren Anteil an Fördermitteln, die sie als Zuschüsse aus verschiedenen Förderprogrammen erhalten, in ihrem Finanzierungsmix als Kommunen im finanzstärksten Drittel (29 % versus 21 %). Im Gegensatz dazu verfügen Kommunen im finanzstärksten Terzile über deutlich mehr liquide Mittel aus dem Vorjahr (15 % vs. 23 %).

Im Vergleich nach Größenklassen fällt auf, dass der Anteil der Kreditfinanzierung in Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern bei deutlich mehr als 30 % liegt, wohingegen kleine Kommunen zwischen 2.000 und 5.000 Einwohnern nur 17 % ihrer Investitionskosten mit Krediten decken. Im Gegenzug spielen hier allgemeine Deckungsmittel und liquide Mittel aus dem Vorjahr eine relativ größere Rolle. Dabei zeigen sich auch in dieser

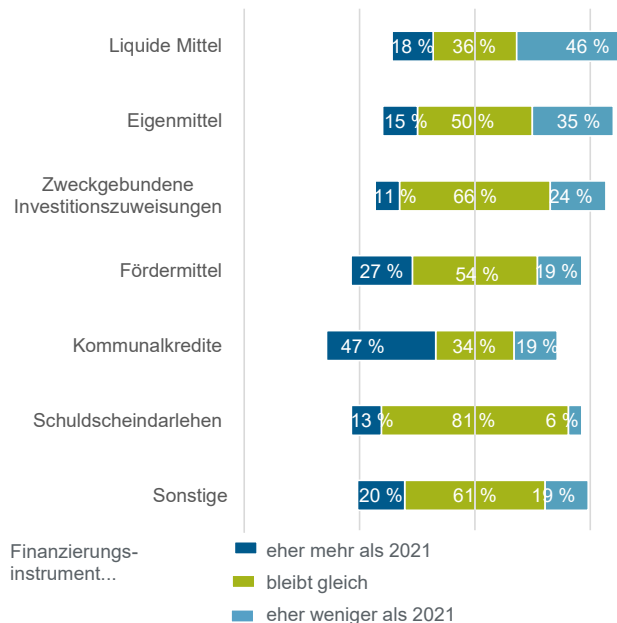
Hinsicht erkennbare regionale Disparitäten in Deutschland.

### 4.3 Entwicklung der Investitionsfinanzierung in Richtung Kommunalkredit

In der aktuellen Befragung wurden die Kämmereien und Finanzdezernate der Kommunen auch danach gefragt, ob die verschiedenen Finanzierungsinstrumente im Folgejahr – also 2022 – stärker oder weniger genutzt werden sollen. Die Antworten auf diese Frage können als Indiz für die Zukunftserwartungen herangezogen werden, die die Befragten mit Blick auf die Investitionsfinanzierung ihrer Kommune hegen.

Rund 47 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern planen im Jahr 2022 eher mehr Kommunalkredite einzusetzen als noch 2021, wohingegen nur 19 % weniger davon in Anspruch nehmen wollen (siehe Grafik 14). Im Vorjahr hatten noch 55 % der Kommunen angegeben, künftig mehr Kommunalkredite nutzen zu wollen. Dieser Rückgang um 8 Prozentpunkte dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass ein steigender Anteil der Kommunen mit sich eintrübenden Bedingungen der Kreditaufnahme für das Jahr 2022 rechnet (siehe unten).

**Grafik 14: Erwartete Entwicklung für die Instrumente der kommunalen Investitionsfinanzierung**



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021.

Im Vergleich zu den Kommunalkrediten ist der Anteil der Kommunen, die mit mehr liquiden Mitteln aus dem Vorjahr (18 %), allgemeinen Deckungsmitteln (15 %) sowie zweckgebundenen Investitionszuweisungen

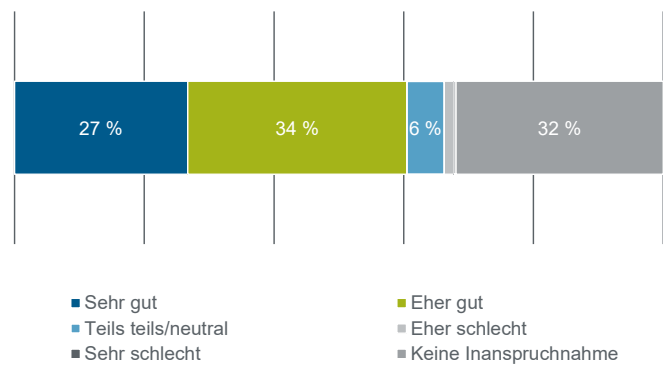
(11 %) planen, jeweils deutlich geringer als der Anteil, der weniger von diesen Finanzierungsarten einsetzen will. Wie schon im vergangenen Jahr deuten diese Verhältnisse darauf hin, dass sich der investive Kreditbestand der deutschen Städte im Jahr 2022 ausweiten dürfte, und dass die Finanzierung kommunaler Investitionen mit eigenen Mitteln etwas an Bedeutung verliert.

### 4.4 Bedingungen der Kreditaufnahme noch gut, allerdings mit eingetrübtem Ausblick

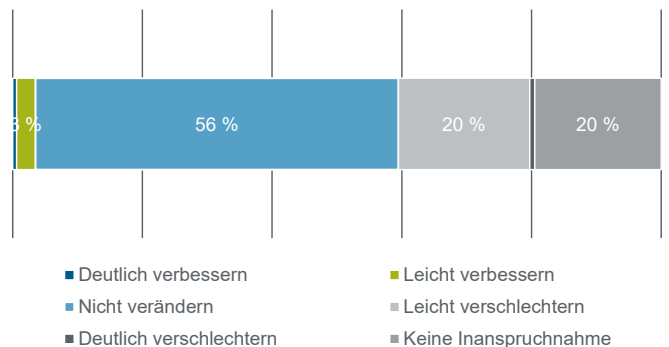
Die Bedingungen der Kreditaufnahme in den vergangenen zwölf Monaten wurde von knapp zwei Dritteln aller Kommunen mit „eher gut“ oder sogar „sehr gut“ bewertet (siehe Grafik 15). Darin spiegelt sich die nach wie vor günstige Zinssituation wider, die z. B. dazu geführt hat, dass sich die Zinsausgaben der Kommunen von 2009 bis 2020 um über 40 % verringert haben.<sup>32</sup> Lediglich 2 % der Kommunen berichtete von „eher schlechten“ oder „sehr schlechten“ Bedingungen im zurückliegenden Jahr.

**Grafik 15: Bedingungen der kommunalen Kreditaufnahme**

... in den letzten 12 Monaten



... in den nächsten 12 Monaten



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2022, durchgeführt vom Difu von September bis Dezember 2021.

<sup>32</sup> Vgl. Brand/Salzgeber (2021).

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der Anteil der Kommunen, die angegeben haben, in den letzten zwölf Monaten keine Kredite in Anspruch genommen zu haben, bei 32 % und damit um 8 Prozentpunkte unter dem Wert des vorangegangenen KfW-Kommunalpanels lag.<sup>33</sup> Dies deutet auf eine Ausweitung der Kreditaufnahme in die Fläche der kommunalen Landschaft hin – selbst wenn die Anzahl der Kommunen dann immer noch ins Verhältnis zu den über Krediten finanzierten Volumina gesetzt werden muss. Denn abhängig vom Investitions- und Finanzierungsbedarf nehmen die von der Anzahl her wenigen größeren Kommunen höhere Kreditsummen auf als die zahlenmäßig vielen kleineren Kommunen mit eher überschaubaren Kreditsummen.

Im Vergleich dazu trübt sich der Blick auf die zukünftigen Bedingungen der Kreditaufnahme etwas ein. Abgefragt wurde ein Zeitraum von zwölf Monaten. 21 % der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern gehen von sich verschlechternden Konditionen im Jahr 2022 aus, wobei 20 % auf eine „leichte Verschlechterung“ entfallen. Im KfW-Kommunalpanel des Vorjahres hatten lediglich 10 % der Kommunen eine Verschlechterung der Kreditbedingungen für die kommenden zwölf Monate erwartet.

Die Antwortenden haben bei dieser Frage die Möglichkeit, die Gründe für ihre Einschätzung in Textantworten darzulegen. Knapp 30 % der Teilnehmenden, die diese Gelegenheit nutzten und ihre Beweggründe näher erläuterten, sprachen explizit das Thema „steigende Zinsen“ an. Das deutet darauf hin, dass in einigen Kämmereien bereits vor Ausbruch des Ukraine-Kriegs von einer baldigen Straffung der Geldpolitik durch die Zentralbanken ausgegangen wurde.

Der Umstand, dass der Anteil der Kommunen, die eine Verschlechterung ihrer künftigen Kreditaufnahmebedingungen erwarten, 2021 deutlich angestiegen ist, stellt also ein Indiz dafür dar, dass sich die Verschuldungslage der Städte wieder verschlechtern wird. Denn in vielen Kämmereien geht man – trotz der in den vergangenen Jahren realisierten Zinsgewinne – offenbar davon aus, dass die Zinsen auf den Kreditmärkten spätestens in der zweiten Jahreshälfte 2022 wieder ansteigen könnten.

### Kommunale Verschuldung in Zeiten der Krise

Im Rahmen des Sonderteils des aktuellen KfW-Kommunalpanels wurden verschiedene Fragen zu den mittelfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kommunalhaushalte gestellt. Unter anderem wurde auch das Thema Verschuldung abgefragt. In den Antworten zeigt sich, dass knapp die Hälfte der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern von einer coronabedingt steigenden Verschuldung ab 2022 ausgeht, wobei 42 % mit „eher steigenden“ und 5 % mit „stark steigenden“ Schulden rechnet; 43 % der Kommunen erwarten „gleichbleibende“ und lediglich knapp 10 % eine „eher“ (9 %) oder „stark sinkende Verschuldung“. Mit Blick auf unterschiedliche Schuldenarten geht jede zweite Kommune von steigenden Kreditmarktschulden ab 2022 aus, während jede dritte auch mit steigenden Kassenkrediten rechnet. Ebenfalls eine von drei Kommunen erwartet einen Anstieg im Bereich der Förderkredite. Wertpapiersschulden dürften auch künftig nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Die während der Krise (regional unterschiedlich stark) aufgebaute Verschuldung dürfte noch für längere Zeit in den kommunalen Bilanzen auftauchen. So gehen 19 % der Kommunen davon aus, dass sich der Schuldenstand innerhalb von 2 bis 5 Jahren wieder auf dem Vorkrisenniveau bewegt, 28 % rechnen mit einer Tilgungszeit von bis zu 10 Jahren und sogar 44 % erwarten, dass die Krisenkredite noch länger in den Büchern stehen werden. Darüber hinaus wurden die Kommunen um eine Beurteilung gebeten, wie lange es aus ihrer Sicht dauern wird, bis die im Zuge der Pandemie erhöhte Verschuldung wieder auf das Vorkrisenniveau gesenkt werden kann. In 19 % der Kommunen wird dies 2 bis 5 Jahre dauern. 28 % der Kommunen gehen davon aus, dass die neuen Schulden innerhalb von 5 bis 10 Jahren rückgeführt werden können und 44 % der Kommunen rechnen damit, dass sie mehr als 10 Jahre benötigen werden. Das zeigt, dass viele der Kommunen, deren Verschuldung aufgrund von Corona gestiegen ist, noch lange mit dieser zusätzlichen Belastung umgehen müssen. Der finanzielle Spielraum für neue transformative bzw. investive Herausforderungen fällt in diesen Kommunen daher kleiner aus.

<sup>33</sup> Raffer/Scheller (2021).



## 5. Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2022 bestätigen die Erwartungen des Vorjahres: Bei der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie handelt es sich nicht um ein kurzfristiges „Dellen-Phänomen“, das nach einer zeitweiligen Unsicherheit bezüglich der öffentlichen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung eine rasche Rückkehr zu Vorkrisenverhältnissen erlaubt.<sup>34</sup> Es sind vor allem die mittelbaren Folgen, die die Corona-Pandemie in wirtschaftlicher Hinsicht verursacht hat, die die Investitionstätigkeit der Kommunen vor neue Herausforderungen stellen.

Waren bereits in den zwei Jahren vor Ausbruch der Pandemie erhebliche Baupreissteigerungen zu beobachten, so hat sich dieser Inflationstrend durch die Unterbrechung der globalen Lieferketten, Materialmangel und steigende Energie- und Transportkosten deutlich verschärft. Der Krieg in der Ukraine wird dazu beitragen, dass sich diese Niveausprünge bei den Verbraucherpreisen insgesamt und den Preisen für Baustoffe im Besonderen zumindest mittelfristig kaum normalisieren dürften.<sup>35</sup>

Mit Blick auf die Kommunen bedeutet dies, dass sie zwar auch noch im letzten Jahr nominal mehr Investitionen geplant haben, davon real aber ein Großteil durch Preissteigerungen aufgeessen wurde. Angesichts der schwierigen Finanz- und Haushaltssituation vieler Kommunen dürfte für sie die Frage immer virulenter werden, ob sie unter diesen Bedingungen – Mehrkosten für weniger Investitionsleistungen – aktuell überhaupt investieren können oder etwaige Planungen zeitlich nicht weiter aufschieben müssen. Durch die absehbaren Wirtschaftsfolgen der Ukraine-Krise zeichnet sich eine weitere Verschärfung dieses Dilemmas ab.

Die Vorboten dieser Entwicklung lassen sich deutlich aus den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels 2022 herauslesen. Jede dritte Kommune gab in der Befragung beispielsweise an, dass sie Investitionsprojekte im Bereich Verkehr und Straßenbau wegen der Folgen der Corona-Pandemie verschoben, reduziert oder sogar gestrichen hat.

In der Verteilung auf alle Infrastrukturbereiche reichte somit der nur leichte Anstieg der kommunalen Investitionen in Verbindung mit den hohen Baupreissteigerungen nicht aus, um den in der Trendbetrachtung der ver-

gangenen Jahre stets leicht gestiegenen Investitionsrückstand stärker abzubremsen. In der Konsequenz stieg der wahrgenommene und für alle Kommunen ab 2.000 Einwohner hochgerechnete Investitionsrückstand auf rund 159 Mrd. EUR.

Die Voraussetzungen für einen schnellen Abbau des Investitionsstaus dürften sich aber auch in den kommenden Jahren kaum nachhaltig verbessern. Denn auch die Analyse der allgemeinen Finanz- und Haushaltssituation sowie die Finanzierungsbedingungen der Kommunen versprechen keine rasche Stabilisierung der realen Investitionsausgaben. So finanzierten die Landkreise, Städte und Gemeinden im Jahr 2021 je zur Hälfte ihre Investitionen über Kommunalkredite und Fördermittel – ein Indiz für die unzureichende allgemeine Finanzausstattung und die Abhängigkeit von Bund und Ländern einerseits und vom Kreditmarkt andererseits. Diese Abhängigkeit wird sich bei einem rezessionsbedingten Einbruch der Steuereinnahmen weiter verstärken und dürfte darüber hinaus zu einer weiteren Verstärkung der regionalen Disparitäten beitragen.

Den deutlich eingetrübten Aussichten, die das KfW-Kommunalpanel 2022 aufzeigt, sollte politisch möglichst rasch und vorausschauend begegnet werden. Zu nennen sind hierbei vor allem solche Maßnahmen, welche eine strukturelle Stärkung der Kommunalfinanzen und damit eine Verringerung ihrer Krisenanfälligkeit zur Folge haben. Dies gilt umso mehr, da – jenseits aller globalen Krisen mit lokalen Auswirkungen – die Megathemen dieser Zeit, wie etwa Klimawandel und Digitalisierung, weiterhin aktiv angegangen werden müssen. Nichts tun ist keine Option, hat sich doch die Bundesrepublik u. a. mit dem Pariser Klimaabkommen zur Begrenzung des weltweiten Temperaturanstiegs und zur Erreichung von CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen verpflichtet, von der ökologischen Notwendigkeit eines stärkeren Klimaschutzes ganz zu schweigen. Um in diesem Sinne substanzielle Fortschritte zu erzielen, zählt inzwischen jedes Jahr.

Zudem müssen alle föderalen Ebenen – einschließlich der Kommunen – ihren Beitrag leisten, da die öffentliche Hand gemäß §13 Abs. 1 S.1 des Klimaschutzgesetzes des Bundes (KSG) einem allgemeinen Vorbildgebot unterliegt. Danach haben Träger öffentlicher Auf-

<sup>34</sup> Buscher/Kilian (2021).

<sup>35</sup> Menkhoff/Rieth (2022).

gaben – also auch Kommunen – Belange des Klimaschutzes bei ihren Planungen und Entscheidungen zu berücksichtigen.<sup>36</sup> Viele der hier im KfW-Kommunalpanel ermittelten Investitionsrückstände sind klimarelevant und können darüber hinaus einen Beitrag zur Transformation der soziotechnischen Systeme leisten.

In den kommenden Monaten gilt es deshalb Ansätze zu entwickeln, damit die Kommunen Investitionen trotz

der derzeit schwierigen Randbedingungen nachhaltig tätigen können. Neben Ansätzen zur Standardisierung und Ermittlung investiver Nachhaltigkeitswirkungen entsprechender Baumaßnahmen gilt es auch, die notwendigen finanzföderalen Transfermechanismen sowie das bestehende Repertoire an haushalts- und vergaberechtlichen Regelungen grundlegend auf den Prüfstand zu stellen.

<sup>36</sup> Vgl. Schink (2021).



## Literatur

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

**Brand, S. und J. Salzgeber** (2021): Finanzierung öffentlicher Investitionen: Kredite allein helfen den Kommunen nicht. Fokus Volkswirtschaft, Nr. 360, KfW Research.

**Brand, S. und J. Salzgeber** (2022a): Baupreisanstieg und mögliche Zinswende: Hürden für Kommunalinvestitionen. Fokus Volkswirtschaft, Nr. 373, KfW Research.

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

**Brand, S. und J. Salzgeber** (2022c): Stimmungsbild der Kommunen: Finanzlage ist angespannt, Ausblick bleibt düster. Volkswirtschaft Kompakt Nr. 222, KfW Research.

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

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

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

**Buscher, D. und M. Kilian** (2021): Finanzielle Mehrbedarfe nach der Bundestagswahl – höhere Verschuldung als einfache Lösung? In: Junkernheinrich, M., Korioth, S., Lenk, T., Scheller, H. und M. Woisin (Hrsg.) (2021): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2021-2, S. 67–90.

**Deutscher Bundestag** (2021): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), BT-Drs. 20/300 und BT-Drs. 20/251.

**Deutscher Städtetag** (2021a): Städten mehr Investitionen und mehr Klimaschutz ermöglichen. Pressemitteilung vom 29.10.2021.

**Deutscher Städtetag** (2021b): Stadtfinanzen 2021. Schlaglichter des Deutschen Städtetages. Beiträge zur Stadtpolitik 118, Berlin.

**Dullien, S., Rietzler, K. und S. Tober** (2021): Öffentliche Investitionen im Konjunkturprogramm als Einstieg in die sozial-ökologische Transformation, in: Wirtschaftsdienst 3/2021, S. 172–175.

**Gornig, M., Michelsen, C. und L. Pagenhardt** (2022): Bauwirtschaft: Hohe Preisdynamik setzt sich fort – Geschäfte laufen trotz Corona-Krise gut. DIW-Wochenbericht 1+2/2022.

**Ider, G., Kriwoluzky, A. und F. Kurcz** (2022): EZB kann Kraftstoff- und Heizkosten mit Zinserhöhungen senken, riskiert aber wirtschaftliche Erholung. DIW-Wochenbericht 14/2022.

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

**Menkhoff, L. und M. Rieth** (2022): Kriegsbedingter Ölpreisanstieg erhöht Verbraucherpreise in Deutschland merklich und anhaltend. DIWaktuell Nr. 82, 07.04.2022.

**Nassehi, A.** (2012): Der Ausnahmezustand als Normalfall. Modernität als Krise, in: Kursbuch 170: Krisen lieben, S. 34–49.

**OCHA** (2022): Daily Noon Briefing Highlights: Ukraine, Cambodia. Pressemitteilung vom 04.05.2022.

**Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose** (2022): Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress. Gemeinschaftsdiagnose, Gutachten 144, Berlin, 13.04. 2022.

**Raffer, C. und H. Scheller** (2021): KfW-Kommunalpanel 2020. Hrsg. KfW Bankengruppe.

**Reformkommission Bau von Großprojekten** (2015): Komplexität beherrschen – kostengerecht, termintreu und effizient. Endbericht. Hrsg. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

**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.

**Scheller, H.** (2021): Die Corona-Krise als Gelegenheitsfenster – Neujustierung des Referenzrahmens für Klimaschutzinvestitionen im föderalen Fiskalsystem?, in: Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M. (Hrsg.) (2021): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2021-1. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.

**Scheller, H., Rietzler, K., Raffer, C. und C. Kühl** (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nicht-monetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Deutsches Institut für Urbanistik und Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

**Schink, A.** (2021): Das Berücksichtigungsgebot des §13 Klimaschutzgesetz. Natur und Recht, 43(1), 1–7.

**Stabilitätsrat** (2022): 25. Sitzung 04/2022 Defizitobergrenze Beschluss und Unterlagen, S. 7.

**Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen [StGB NRW]** (2022): Haushalte im Krisenmodus, Pressemitteilung vom 28.04.2022.

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2021): Realsteuervergleich. Regionalstatistik 71231-01-03-05.

**Statistisches Bundesamt** (2021): Preisindizes für die Bauwirtschaft, 4. Vierteljahresausgabe November 2021.

**Statistisches Bundesamt** (2022a): 133,2 Mrd. EUR öffentliches Finanzierungsdefizit im Jahr 2021. Öffentliche Finanzen auch 2021 von den Folgen der Corona-Pandemie geprägt. Pressemitteilung Nr. 155 vom 7. April 2022.

**Statistisches Bundesamt** (2022b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Arbeitsunterlage Investitionen: 4. Vierteljahr 2021.

**SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung]** (2020): „Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken“, Jahresgutachten 2020/2021.

**Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWi]** (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf.

## 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>37</sup> Im Lauf der nunmehr über elf Jahre, die das KfW-Kommunalpanel durchgeführt wird, wurde diese Methodik weiterentwickelt.<sup>38</sup>

### Gegenstand der Erhebung und Erkenntnisziele

Wie bereits in früheren Erhebungen enthielt auch der Fragebogen für das KfW-Kommunalpanel 2022 (Welle 8) aus Gründen der Vergleichbarkeit in großen Teilen die Themenblöcke und Fragen der Vorjahresbefragungen. Darüber hinaus beschäftigte sich ein größerer Frageblock wie auch schon im Vorjahr mit dem Schwerpunktthema „Corona“, nahm diesmal jedoch die mittelfristige Perspektive ein bzw. fragte nach bereits erfolgten Anpassungen seit Ausbruch der Pandemie. 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, sowie
- Finanzierung, darunter Finanzierungsinstrumente und Bedingungen der Kreditaufnahme.

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

### Umfragedesign, Erhebungsgesamtheit und Adressaten

Für die Befragung wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt und zusammen mit dem Auftraggeber, der KfW Bankengruppe, Frau 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 2021 zehn Seiten (inkl. Hinweis zum Datenschutz) mit insgesamt 25 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 achten Panelerhebung umfasste – wie auch bei den Vorjahresbefragungen – alle Städte und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern<sup>39</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:

- 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 achten Panelwelle waren mit denen der Vorjahre weitgehend identisch. Bei den kleinen Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern wurde eine Stichprobe gezogen, die nach Bundesland und Größenklasse geschichtet wurde, um insbesondere in Bundesländern, in denen der Rücklauf der kleinen Gemeinden im Vorjahr besonders gering war, die Grundlage für eine höhere Nettostichprobe zu legen. Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene wurden gebeten, sofern möglich aggregierte Angaben für die Haushalte aller verbandsangehörigen Gemeinden und des Verbandshaushaltes zu machen.

<sup>37</sup> Vgl. Reidenbach et al. (2008).

<sup>38</sup> Vgl. Krone/Scheller (2020) für eine ausführliche Beschreibung der Methodik im Zeitverlauf.

<sup>39</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/Scheller (2020), S. 6.

**Tabelle 1: Stichprobe und Rücklauf**

| Einwohnergrößenklassen  | Städte und Gemeinden   |                         |                 | Landkreise | Summe |
|---|------------------------|-------------------------|-----------------|------------|-------|
|   | 2.000 bis unter 20.000 | 20.000 bis unter 50.000 | 50.000 und mehr |            |       |
| Grundgesamtheit*  | 4.427                  | 511                     | 187             | 294        | 5.419 |
| angeschriebene Kommunen 2020, 1. Welle                                  | 1.204                  | 534                     | 182             | 285        | 2.205 |
| Rücklauf 2020 absolut, 1. Welle   | 342                    | 128                     | 73              | 116        | 659   |
| Rücklauf angeschriebene Kommunen in 2020 (1. Welle) in Prozent          | 28 %                   | 24 %                    | 40 %            | 41 %       | 30 %  |
| angeschriebene Kommunen 2020, Ergänzungsstichprobe                      | 1.204                  |                         |                 |            |       |
| Rücklauf 2020 absolut, Ergänzungsstichprobe                             | 342                    |                         |                 |            |       |
| Rücklauf angeschriebene Kommunen 2020 (Ergänzungsstichprobe) in Prozent | 28 %                   |                         |                 |            |       |
| Rücklauf 2020 absolut, insgesamt  | 448                    | 128                     | 73              | 116        | 765   |
| angeschriebene Kommunen 2021  | 1.205                  | 509                     | 173             | 269        | 2.156 |
| Rücklauf 2021 absolut   | 380                    | 138                     | 69              | 119        | 706   |
| Rücklauf angeschriebene Kommunen 2021 in Prozent                        | 32 %                   | 27 %                    | 40 %            | 40 %       | 33 %  |

Für das KfW-Kommunalpanel 2022 wurden im Herbst 2021 insgesamt 2.156 Städte, Gemeinden und Kreise kontaktiert. Mit 706 eingegangenen Antworten lag die Rücklaufquote bei 33 % und damit in etwa so hoch wie in den vergangenen Jahren. Grundsätzlich zeigt die hohe Teilnahmebereitschaft, dass sich das KfW-Kommunalpanel in der kommunalen Landschaft etabliert hat.

### Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

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

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

## Übersicht Strukturvariablen

### Einwohnergrößenklasse

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

### Regionen

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

### Steuerkraft

Zur Berechnung der Steuerkraft wurden Daten des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamts verwendet.<sup>40</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.

### 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.

<sup>40</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021).

Um repräsentative Aussagen über die Grundgesamtheit aller Kommunen ab 2.000 Einwohner treffen zu können, erfolgt die Gewichtung auf Grundlage der drei Kategorien „Einwohnergrößenklasse“, „Region“ sowie „gruppenspezifische Steuerkraft“.

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

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

### Hochrechnung

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

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

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

Nicht alle Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, haben auch Angaben zu ihren Investitionen oder den Investitionsrückständen in den einzelnen Infrastrukturbereichen gemacht. Für das Jahr 2021 ba-

siert die Hochrechnung für den wahrgenommenen Investitionsrückstand auf den Angaben von 414 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>41</sup>, basiert der im KfW-Kommunalpanel ermittelte Investitionsrückstand<sup>42</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 möglich, dass dabei auch künftige Entwicklungen wahrgenommen werden, obwohl die Ausfüllhilfen und Begriffsdefinitionen darauf hinweisen, sich auf den aktuellen Mindestbedarf zu beschränken.

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

Darüber hinaus ermöglichen die Befragungsdaten die Suche nach Zusammenhängen sowie dahinterstehenden Trends und geben Hinweise auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Somit lassen sich besser als zuvor zielgerichtete Handlungsempfehlungen formulieren. Ein Nachteil ist mit dieser Vorgehensweise jedoch auch verbunden: Einschätzungen geben die Realität mit einer gewissen Unschärfe wieder. Insbesondere quantitative Bewertungen sind schwierig und können trotz unveränderter Sachlage zu Schwankungen beim Ergebnis führen. Aus diesem Grund werden im Bericht qualitative Einschätzungen und quantitative Bewertungen nebeneinander betrachtet und aneinander gespiegelt.

<sup>41</sup> Vgl. Reidenbach et al. (2008).

<sup>42</sup> Definition: Ein Investitionsrückstand ist dadurch beschrieben, dass ein Investitionsbedarf der Vergangenheit nicht ausreichend befriedigt wurde / wer-

den konnte. Ein gravierender Rückstand beeinträchtigt die kommunale Aufgabenwahrnehmung im entsprechenden Aufgabenbereich erheblich.

Die Methodik der Befragung und die daraus resultierenden Ergebnisse stehen somit nicht für sich allein, sondern ergänzen andere empirisch-statistische Zugänge, sodass sich durch die Gesamtschau ein klareres Bild auf kommunalpolitische Fragestellungen ergibt

#### **Tabellenband**

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