



NRW.BANK

Wir fördern Ideen

NRW.BANK.Fokus Kommunen 2023

**Transformation.
Investition.
Nachhaltigkeit.**



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

Impressum

Herausgeber

NRW.BANK

Anstalt des öffentlichen Rechts
Bereich Förderberatung & Kundenbetreuung
Abteilung Öffentliche Kunden

Sitz Düsseldorf
Kavalleriestraße 22
40213 Düsseldorf
Telefon (0211) 91741-4600

Sitz Münster
Friedrichstraße 1
48145 Münster
Telefon (0251) 91741-4600

www.nrwbank.de
oeffentliche-kunden@nrwbank.de

Fachliche Bearbeitung

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln)

Wörthstraße 26, 50668 Köln

www.fifo-koeln.de

Autoren

Dr. Michael Thöne (Geschäftsführender Direktor FiFo Köln)
Jan Willeken (FiFo Köln)

Düsseldorf, 29. August 2023

Das Wichtigste in Kürze

Mit [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) legen die NRW.Bank und das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) den ersten Band einer von nun an jährlichen Befragung der Finanzverantwortlichen in den Städten, Gemeinden und Kreisen Nordrhein-Westfalens vor. Im Mittelpunkt der Befragung stehen langfristige Aufgaben wie die Erfassung bestehender **Investitionsrückstände** und die beiden großen, von den Kommunen parallel zu bewältigenden **Transformationen im Klimaschutz und in der Digitalisierung**. Bei den allgemeinen Fragen zur Finanz- und Investitionssituation gibt es einige bewusste und abgestimmte Überschneidungen mit dem deutschlandweiten KfW-Kommunalpanel, das vom Difu Berlin durchgeführt wird.

Die vom FiFo Köln unabhängig durchgeführte Untersuchung basiert auf einer Befragung von Mitte Januar bis Anfang März 2023. Der Rücklauf des an alle Kommunen versandten Fragebogens war in dieser ersten Runde mit durchschnittlich 37 Prozent bereits sehr gut. Damit kann die Befragung in allen relevanten Dimensionen – regionale Lage, Größe und Finanzkraft – als **repräsentativ** angesehen werden. Für einzelne Fragen mit deutlich geringerem Rücklauf gilt dies allerdings nicht.

In der einleitenden Analyse der **allgemeinen Finanzlage** der nordrhein-westfälischen Kommunen wird deutlich, dass nach einigen bewegten, aber im Durchschnitt keineswegs negativ bewerteten Jahren die Erwartungen hinsichtlich ihrer künftigen Finanzlage bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aller Typen – Städte, Gemeinden und Kreise – deutlich pessimistischer werden. Dies gilt bereits für das laufende Jahr 2023; noch deutlicher wird der Umschwung ins Negative aber mit Blick auf die kommenden fünf Jahre.

Die Analyse der kommunalen Investitionen beginnt mit einem kurzen Blick auf die **Nettoinvestitionen** des Staates in Deutschland, wie sie in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesen werden. Diese Zahl gilt als einfacher Indikator für das Engagement des Staates zur Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur. Für den Gesamtstaat ist das Bild seit der Jahrtausendwende kritisch, hat sich aber in den letzten Jahren wieder etwas verbessert. Für die kommunale Ebene ist aber zu konstatieren, dass Schwankungen der Nettoinvestitionen bei einem Aggregat mit durchweg negativem Vorzeichen zu beobachten waren: Zwischen 2002 und 2021 – dem aktuell letzten Jahr, für das die VGR diesen Wert ausweist – gab es kein einziges Jahr mit positiven kommunalen Nettoinvestitionen. In Summe leben die deutschen Kommunen seit zwanzig Jahren von einem stetigen Substanzverzehr.

Für diese zentrale Kennziffer weist die Statistik keine länderspezifischen Daten aus. Die Befragung der nordrhein-westfälischen Kommunen zu ihren Investitionen ergibt ein durchaus gemischtes Bild, das in der Gesamtschau allerdings wenig Anlass zu der Hoffnung gibt, dass sich Nordrhein-Westfalen positiv vom Durchschnitt der deutschen Kommunen absetzen könnte. Mit Blick auf die kurzfristige Dynamik der kommunalen Investitionen zeigt die Befragung zunächst, dass nur **55 Prozent der für 2022 geplanten Investitionen in diesem Jahr tatsächlich finanzwirksam umgesetzt werden** konnten. Angesichts der regulären Übertragbarkeit von Investitionsmitteln aus Vorjahren und in Folgejahre verweist diese Momentaufnahme auf Umsetzungsprobleme, die zum Teil strukturell sein dürften.

In der Befragung wurden für alle 15 betrachteten Infrastrukturbereiche in allen Kommunaltypen erhebliche Investitionsrückstände bestätigt, allerdings in deutlich unterschiedlicher Intensität. Innerhalb der einzelnen Infrastrukturbereiche sehen jeweils **77 Prozent der Befragten in ihrer Kommune in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (ohne ÖPNV) sowie bei den Schulen einen nennenswerten oder gravierenden Investitionsrückstand**. Am anderen Ende der Skala sind die Investitionsrückstände in den gebührenfinanzierten Bereichen Abfallwirtschaft und Wasserversorgung am geringsten. Die große Bedeutung der Straßeninfrastruktur und der Schulen für die kommunalen Investitionsrückstände in Nordrhein-Westfalen bestätigt sich auch in den quantitativen Hochrechnungen zum Volumen der Investitionsrückstände. Zwar konnten hier aufgrund des nicht ausreichenden Rücklaufs zu

dieser Schätzfrage keine verlässlichen absoluten Hochrechnungszahlen in Milliarden Euro ermittelt werden. Die prozentualen Anteile an der Gesamtlücke waren dagegen über alle belastbaren Hochrechnungsszenarien stabil. Mit Blick auf die neun berechenbaren Infrastrukturbereiche liegen **die kommunalen Schulen (inkl. OGS) mit 38 Prozent des Investitionsrückstands** bereits in dieser vergangenheitsorientierten Betrachtung weit vor allen anderen Bereichen. An zweiter Stelle folgt die Verkehrsinfrastruktur mit 13 Prozent.

Die zusätzlich erbetene Einschätzung, in welchen Infrastrukturbereichen **in den nächsten fünf Jahren neue und zusätzliche Investitionsbedarfe** erwartet werden, bestätigt dieses Bild. In allen Infrastrukturbereichen erwarten die Kommunen über den bestehenden Nachholbedarf hinaus einen erheblichen zusätzlichen Investitionsbedarf. Dies gilt insbesondere für die **Schulen, wo 62 Prozent der Kommunen einen hohen zusätzlichen Investitionsbedarf** erwarten, der den Rückstand in diesem Bereich weiter zu verschärfen droht. Angesichts der großen und nicht leicht zu bewältigenden Investitionsaufgaben werden die Kommunen intensiv nach Synergien und Effizienzvorteilen suchen, wenn sie die Chance haben, ihre zum Teil rückständige Infrastruktur nicht nur auf den aktuellen Stand zu bringen, sondern gleich zukunftsorientiert weiterzuentwickeln.

Investitionshemmnisse sind in den Augen der kommunalen Finanzverantwortlichen nicht ausschließlich finanzieller Natur. Die geringe Verfügbarkeit von Eigen- und Fördermitteln wird zwar als wesentliches Hemmnis wahrgenommen, die fünf **derzeit wichtigsten Investitionshemmnisse sind jedoch durchweg nicht originär finanzieller Natur**. Die größten Hemmnisse liegen in den begrenzten Planungs- und Projektsteuerungskapazitäten der Bauverwaltungen, dicht gefolgt von geringen Verwaltungskapazitäten zur Bearbeitung von Förderanträgen. Mit Blick auf die kommenden fünf Jahre ist keine Entspannung bei den Investitionshemmnissen zu erwarten; die **Sorge um fehlende Eigenmittel** rückt in dieser zeitlichen Perspektive wieder weiter in den Vordergrund.

Beim Befragungsschwerpunkt Klimawandel und Klimaschutz wird zunächst deutlich, dass der Einsatz von **Klimaschutzkonzepten** in zwei von drei Kommunen bereits etabliert ist; die anderen Kommunen planen mit wenigen Ausnahmen, solche Konzepte zukünftig einzusetzen. Darüber hinaus hat sich die Hälfte der teilnehmenden NRW-Kommunen eigene quantitative Ziele zur Emissionsminderung bzw. zur Klimaneutralität gesetzt.

Gefragt nach den Klimaschutzbereichen, in denen die Kommunen heute aktiv sind und in denen sie in fünf Jahren aktiv sein wollen, ergibt sich ein **breites Bild vielfältiger Klimaschutzaktivitäten**. In einigen Bereichen sind nahezu alle Kommunen aktiv – Kreise sowie kreisfreie und kreisangehörige Städte und Gemeinden. Dazu zählen beispielsweise ein klimafreundlicher kommunaler Fuhrpark, klimafreundliche kommunale Liegenschaften, die kommunale Nutzung erneuerbarer Energien sowie der Hochwasserschutz und die Starkregenvorsorge. Ihr derzeitiges Engagement für den Klimaschutz in den verschiedenen Bereichen stufen die Kommunen im Durchschnitt als moderat ein. Das **kommunale Engagement, das sie in fünf Jahren für erforderlich halten, liegt in allen Klimaschutzbereichen deutlich höher**.

Unterstützungsbedarf wird im Klimaschutz – im Gegensatz zu allgemeinen Investitionen – **vor allem im Bereich der Finanzierung** gesehen, sei es für Klimaschutzinvestitionen selbst oder für qualifiziertes Personal für die damit verbundenen Aufgaben. Die Eindeutigkeit, mit der die Finanzierung als primäres Hemmnis gesehen wird, geht allerdings **häufig nicht mit einer klaren Vorstellung über die Höhe der benötigten Mittel** einher. Auf die Frage, ob die teilnehmenden Kommunen die klimarelevanten Investitionen als Schätzwert gut eingrenzen können, antwortete nur gut ein Drittel der Kommunen mit ja. Dass Investitionen im Rahmen der integrierten Querschnittsaufgabe Klimaschutz häufig nicht klar abgrenzbar sind, ist wenig überraschend, stellt aber ein spezifisches Hemmnis dar. Ohne gute Kenntnis der Kosten hat der Klimaschutz im Wettbewerb um knappe Finanzmittel in den Kommunen ein Handicap, das Fortschritte in diesem Bereich hemmen kann. Dies gilt analog für die zentrale Kofinanzierung

des kommunalen Klimaschutzes durch Land und Bund. Die Erfahrungen der Kommunen, die sich in der Lage sehen, eine solche Kalkulation vorzunehmen, bieten hier einen wichtigen Ansatzpunkt, um aussagekräftige, nicht zu komplizierte (aber auch nicht unzulässig vereinfachende) Methoden der Kostenkalkulation für den Klimaschutz zu identifizieren bzw. zu entwickeln.

Die Befragung macht deutlich, dass sich die NRW-Kommunen bereits intensiv mit dem **Transformationsthema Digitalisierung** auseinandersetzen. Gleichzeitig ist die Digitalisierung im Vergleich zu Klimawandel und Klimaschutz das weniger etablierte Transformationsthema. Dennoch verfügt knapp die Hälfte der befragten Kommunen bereits über eine fertige **Digitalisierungsstrategie**, in der überwiegenden Mehrheit der übrigen Kommunen ist eine solche in Planung. Sieben Prozent der kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden planen keine Digitalisierungsstrategie.

Gefragt nach den eigenen Arbeitsbereichen, in denen die nordrhein-westfälischen Kommunen die Digitalisierung für sehr wichtig halten, werden vor allem die innere Verwaltung und der Bildungsbereich genannt. Kontrastiert mit den Antworten zum aktuellen Stand der Digitalisierung ergibt sich hier ein interessantes Bild: Die Einschätzungen zur Qualität der Digitalisierung in der Verwaltung halten sich die Waage, fast ebenso viele Kommunen bewerten ihren Stand als schlecht bis sehr schlecht. Nur eine knappe Mehrheit stellt sich hier ein gutes Zeugnis aus. Im Bildungsbereich hingegen bescheinigen sich **89 Prozent der Kommunen eine gute bis sehr gute Digitalisierung**.

Unabhängig von der zum Teil sehr guten Einschätzung des aktuellen Standes der Digitalisierung sehen die befragten Kommunen einen **großen Unterstützungsbedarf bei der Digitalisierung**. Geld spielt dabei eine wichtige Rolle, aber nicht die einzige: So sehen drei von vier Kommunen einen hohen zusätzlichen Bedarf zur Förderung der Digitalisierung bei zusätzlichen laufenden Haushaltsmitteln (76 Prozent), aber auch bei der Weiterbildung des eigenen Personals (73 Prozent).

Indirekt geben die Einschätzungen zum Unterstützungsbedarf auch einen Hinweis auf **Unterschiede im Verständnis dessen, was digitales Regieren und digitale Verwaltung primär ausmacht**. Der größte zusätzliche Unterstützungsbedarf wird von den Kommunen bei Maßnahmen gesehen, die auf die Kommunalverwaltungen selbst abzielen, also **anbieterorientiert** sind. International wird die integrierte Digitalisierung des öffentlichen Sektors dagegen stärker **nutzerorientiert** gesehen und bewertet. In dieser Hinsicht wird Deutschland noch ein großer Aufholbedarf attestiert.

Zum Abschluss wird ein kurzer Blick auf die Diskussion um die „**Twin Transition**“ geworfen, also auf die Frage, ob und wie die Digitalisierung eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Transformation im Klimaschutz spielen kann. Angesichts der Größe der anstehenden Aufgaben wäre dies sicherlich eine willkommene Synergie. Die Befragung der nordrhein-westfälischen Kommunen zeigt jedoch derzeit keine systematische Verknüpfung der beiden Themen. In der kommunalen Praxis bedeutet Twin Transition daher wohl zunächst, **zwei Transformationen nebeneinander zu bewältigen**.

Der vorliegende erste Bericht des neuen Formats [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) ist von dem Bemühen getragen, die Fokusthemen empirisch gut zu untermauern und damit die Faktenbasis für die Diskussion über die Investitionsrückstände und die großen Zukunftsaufgaben sowie deren Finanzierung zu verbessern. Eigene Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden vereinzelt formuliert. Im Vordergrund steht jedoch das wissenschaftlich „dienende“ **Ziel, die öffentliche, fachliche und auch politische Diskussion zu bereichern**. Die Projektpartner NRW.BANK und FiFo Köln freuen sich über positive wie kritische Rückmeldungen – nicht zuletzt, um [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) in den kommenden Jahren zum Nutzen aller Interessierten weiterzuentwickeln.

Inhalt

Impressum	2
Das Wichtigste in Kürze	3
1. NRW.BANK.Fokus Kommunen	8
2. Die finanzielle Ausgangslage der Kommunen	10
3. Investitionen und Rückstände	15
4. Transformation Klimaschutz	27
5. Transformation Digitalisierung	33
6. Zusammenfassung	41
7. Anhang: Befragung, Rücklauf und Repräsentativität	44
8. Quellen	50

Abbildungen

Abbildung 1: Haushaltsausgleich 2021 und 2022	10
Abbildung 2: Veränderungen beim Haushaltsausgleich 2021 und 2022	11
Abbildung 3: Bewertung der Finanzsituation der vergangenen 10 Jahre (Gemeinden nach Finanzkraft; Kreise)	12
Abbildung 4: Erwartung Finanzsituation im Jahr 2023 (Gemeinden nach Finanzkraft; Kreise)	13
Abbildung 5: Erwartungen zur Entwicklung der eigenen Finanzsituation in den nächsten fünf Jahren (Gemeinden nach Finanzkraft)	14
Abbildung 6: Infrastrukturbereiche, die bei den Befragten mindestens zum Teil in der Kernverwaltung betreut werden	17
Abbildung 7: Geplante und getätigte Investitionen: Kurzfristige Dynamik	18
Abbildung 8: Wahrgenommene Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen	20
Abbildung 9: Verteilung der hochgerechneten Investitionsrückstände auf Infrastrukturbereiche	21
Abbildung 10: Keine Investitionsrückstände wahrgenommen	22
Abbildung 11: Erwarteter zusätzlicher Investitionsbedarf in den nächsten fünf Jahren nach Infrastrukturbereichen	23
Abbildung 12: Hemmnisse für die Investitionstätigkeit, heute und in fünf Jahren	25
Abbildung 13: Nutzung/Existenz kommunaler Klimaschutzkonzepte	27
Abbildung 14: Klimaschutzziele	28
Abbildung 15: Aktiv im Klimaschutz: Heute und in fünf Jahren	29
Abbildung 16: Unterstützungsbedarfe im Klimaschutz	30
Abbildung 17: Überblick zur Digitalisierung des öffentlichen Sektors in der OECD	34
Abbildung 18: Nutzung/Existenz kommunaler Digitalisierungsstrategien	35
Abbildung 19: Bedeutung von Digitalisierung in verschiedenen Bereichen, nach Größenklassen	36
Abbildung 20: Bewertung des aktuellen Stands der Digitalisierung in verschiedenen Bereichen	37
Abbildung 21: Unterstützungsbedarfe für die Digitalisierung	38
Abbildung 22: Unterstützungsbedarfe für die Digitalisierung sind unabhängig von der Finanzkraft	39
Abbildung 23: „Twin Transition?\": Handlungsbedarfe im Klimaschutz und bei Digitalisierung sind groß, aber unabhängig voneinander	39
Abbildung 24: Regionale Repräsentativität	46
Abbildung 25: Repräsentativität hinsichtlich Gemeinde-Größen und Finanzkraft	47

1. NRW.BANK.Fokus Kommunen

Gesellschaft und Wirtschaft in Deutschland und gerade auch in Nordrhein-Westfalen stehen vor großen Veränderungen und damit auch vor großen Herausforderungen. Neben akuten Krisen wie der Corona-Pandemie, den Nachwirkungen der Hochwasserkatastrophe von 2021 und den zahlreichen Belastungen durch den Krieg Russlands gegen die Ukraine kommen mit dem Klimawandel, dem demografischen Wandel und der Digitalisierung große strukturelle Veränderungen auf das Land zu, die unsere Art zu wirtschaften und miteinander zu leben nachhaltig beeinflussen werden. Das stellt insbesondere den Staat und allen voran die Kommunen vor enorme Aufgaben. Oft genug müssen sie schnell und effektiv auf die sich abzeichnenden Probleme reagieren. Vor allem aber sind die Aufgaben der Kommunen mit umfangreichen Planungen und langfristigen Investitionen verbunden.

Zu den historisch aufgelaufenen Investitionsrückständen kommen damit zusätzliche Handlungs- und Investitionsbedarfe hinzu. Die großen Transformationsthemen erfordern eine gute Informationsbasis, zielgerichtete Analysen und letztlich auch Entscheidungen und Priorisierungen von Maßnahmen. Hierzu gibt es eine Reihe guter empirischer Analysen von Kommunen in Deutschland. Was bisher gefehlt hat, ist eine umfassende repräsentative Befragung mit spezifischem Blick auf NRW. Nordrhein-Westfalen ist aber nicht nur ein Teil Deutschlands. Seine Kommunen sind weit größer und vielfältiger als der deutsche Durchschnitt. Sie haben aufgrund des hohen Kommunalisierungsgrades öffentlicher Leistungen mehr Aufgaben zu bewältigen als die meisten anderen deutschen Städte, Gemeinden und Kreise. Und sie müssen ihre großen Herausforderungen oft unter den ungünstigen Rahmenbedingungen großer „Erblasten“ bewältigen.

Hier setzt [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) an. Die Befragung der nordrhein-westfälischen Kommunen und ihre Ergebnisse sollen allen Interessierten und damit insbesondere der kommunalen Familie selbst gute Einblicke in den Status quo, aber auch in zu erwartende Handlungsbedarfe geben. Ausgangs- und Angelpunkt der Befragung sind die kommunalen Haushalte, das Interesse richtet sich auf die nachhaltigen Zukunftsräume, die sich die Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen mit finanziellen Mitteln, mit der Bewältigung nicht-monetärer Herausforderungen und mit guten Ideen und Rezepten erschließen können.

Die von nun an jährlich durchgeführte Erhebung und Analyse hat in der ersten Runde, die mit dem vorliegenden Bericht vorgestellt wird, Transformationsbedarfe in drei zentralen Bereichen aufgezeigt: Zunächst stehen kommunale Investitionen und die Frage nach Investitionsrückständen im Vordergrund. Hier weist die Befragung einige gewollte (und vereinbarte) Überschneidungen mit dem KfW-Kommunalpanel des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) auf. Dies ermöglicht Interessierten einen Vergleich mit dessen bundesweiten Ergebnissen und verringert den Bearbeitungsaufwand für die teilnehmenden Kommunen. Aber auch hier, wie in den beiden anderen Fokusbereichen Klimaschutz und Klimaanpassung sowie Digitalisierung, steht der nordrhein-westfälische Blickwinkel bei [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) im Vordergrund.

Die NRW.BANK und das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) kooperieren bei der Durchführung der Analyse und bringen ihre unterschiedlichen und jeweils spezifischen Perspektiven auf die nordrhein-westfälischen Kommunen und ihre Finanzen produktiv zusammen. Das gemeinsame Konzept für [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) sieht dabei eine klare Rollenverteilung vor. Mit der Durchführung der Erhebung, der Aufbereitung der Daten sowie der Analyse hat die NRW.BANK das FiFo Köln als unabhängigen wissenschaftlichen Partner beauftragt. Dabei gibt es eine klare Funktions- und Aufgabentrennung: Die NRW.BANK begleitet und finanziert die wissenschaftliche Untersuchung, ist aber in die Befragung und Analyse selbst nicht eingebunden. Entsprechend erhält die NRW.BANK auch keinen Einblick in die Rückmeldungen und Daten der einzelnen teilnehmenden Kommunen. Dieser Rollenverteilung folgend ist der vorliegende Bericht ein Forschungsbericht des FiFo Köln.

Kurz charakterisiert – der methodische Anhang in Kapitel 7 ergänzt die akademisch wichtigen Details – sah die Befragung wie folgt aus: Alle 427 Kommunen in NRW (396 Städte und Gemeinden sowie 31 Kreise) wurden angeschrieben und um Teilnahme gebeten. Die Befragung richtete sich in erster Linie an die Finanzverantwortlichen in den Kommunen; aus den Kämmereien und Finanzdezernaten konnten und wurden z.T. weitere interne Fachleute insbesondere zu Fragen des Klimaschutzes und der Digitalisierung eingebunden. Die 21 Fragen wiesen z. T. Untergliederungen auf. Überwiegend handelte es sich um Ankreuzfragen, teilweise wurden Zahlen und quantitative Einschätzungen abgefragt. Der Fragebogen wurde im November 2022 in einem Pretest mit elf Kommunen und den kommunalen Spitzenverbänden einem ersten Feldversuch unterzogen und mit diesem wertvollen Feedback noch deutlich verbessert. Technisch handelte es sich um eine webbasierte Befragung mit der im Wissenschaftsbereich bestens etablierten Plattform LimeSurvey. Die eigentliche Befragung erstreckte sich über einen Zeitraum von ca. sechs Wochen von Mitte Januar 2023 bis Anfang März 2023.

Bei der Befragung und Auswertung war der Datenschutz von zentraler Bedeutung. Nur das Forschungsinstitut kennt die Antworten der einzelnen teilnehmenden Gemeinden, Städte und Kreise. Alle anderen – das Land, die kommunale Familie, die Wissenschaft und auch die NRW.BANK selbst – erfahren die Ergebnisse durch den vorliegenden Fokus-Bericht, der die Ergebnisse zusammenfasst, durchgehend anonymisiert. Gleichzeitig bietet das FiFo den teilnehmenden Kommunen einen Mehrwert, indem sie einige Wochen nach Veröffentlichung der Studie eine individuelle Auswertung ihrer eigenen Position im Vergleich zur anonymisierten Gruppe ihrer Peers erhalten.

Insgesamt haben 158 Kommunen den Fragebogen beantwortet und abgeschlossen. Die Rücklaufquote von 37 Prozent ist für eine Erstbefragung ein sehr erfreuliches Ergebnis. Aus den kreisangehörigen Städten und Gemeinden kamen 127 bearbeitete Fragebögen, aus den kreisfreien Städten 14 – insgesamt also 141 Gemeinden – und aus den nordrhein-westfälischen Kreisen 17. Wie im methodischen Anhang (Kapitel 7) ausgeführt, kann die Befragung in allen relevanten Dimensionen – regionale Lage, Größe und Finanzkraft – als repräsentativ angesehen werden.

Allen Städten, Gemeinden und Kreisen, die durch ihre aktive Teilnahme maßgeblich zum Gelingen dieser ersten Stufe von [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) beigetragen haben, sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt. Ohne ihr Engagement und ihre Mitwirkung wäre diese repräsentative empirische Untersuchung nicht möglich gewesen. Mit dem Dank ist die Hoffnung verbunden, dass die beteiligten Kommunen auch in der nächsten Runde dabei sind und sich ihnen viele weitere Städte, Gemeinden und Kreise aus Nordrhein-Westfalen anschließen. Der Dank gilt auch noch einmal den Kommunen, die bereits am Pretest teilgenommen haben, den engagierten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in den kommunalen Spitzenverbänden, der NRW.BANK, der Landesregierung und sowie den Partnerinnen und Partnern im Deutschen Institut für Urbanistik und in der Research-Abteilung der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

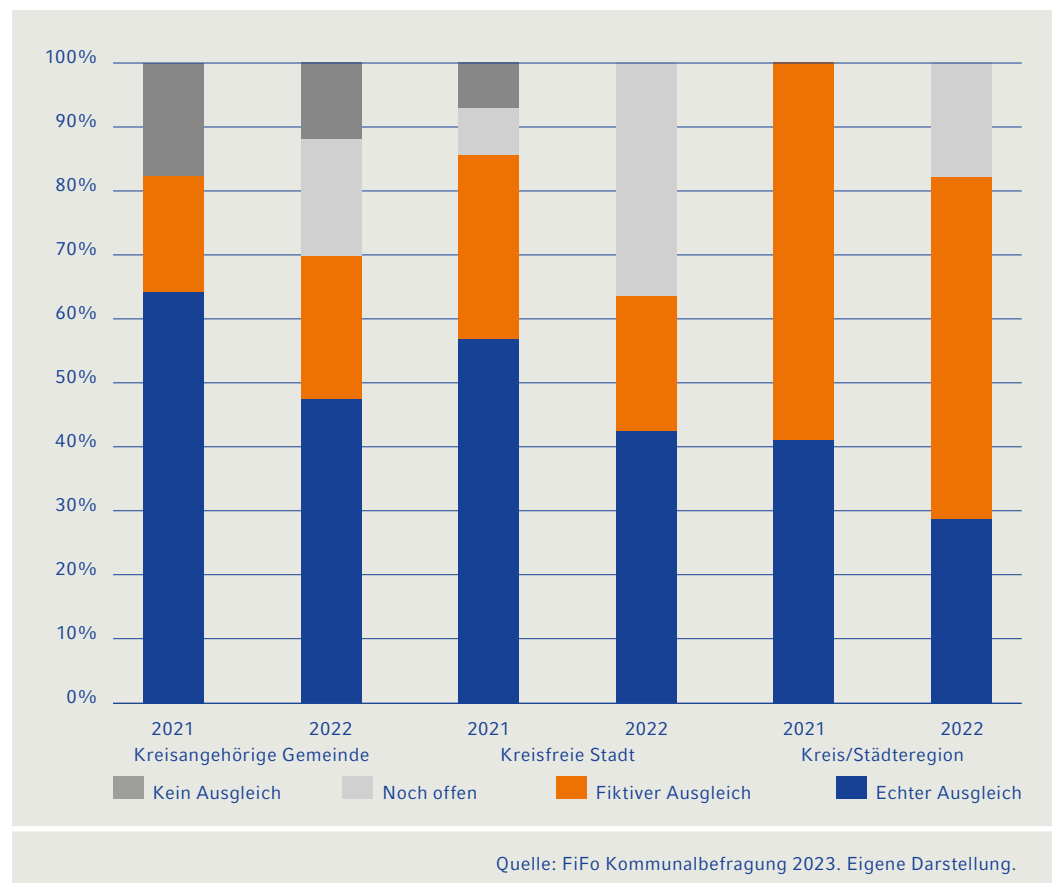
2. Die finanzielle Ausgangslage der Kommunen

NRW.BANK.Fokus Kommunen und die zugrundeliegende Befragung der Finanzverantwortlichen zahlreicher Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen richtet mit der Betrachtung der kommunalen Investitionen und mit Leistungen der Kommunen in den beiden großen Transformationsthemen Klimawandel und Digitalisierung sein Hauptaugenmerk auf längerfristige, zukunftsorientierte Aufgaben. Die Aufmerksamkeit für diese langfristigen Themen und die Fähigkeit zur Bewältigung dieser Herausforderungen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung können jedoch kaum losgelöst von der aktuellen Ausgangslage der jeweiligen Kommune betrachtet werden.

Entsprechend beginnt auch die Befragung mit einem Blick auf die aktuelle Finanzlage der teilnehmenden Kommunen, die – dies wird im Folgenden nicht ständig wiederholt – in den im gesamten Bericht dargestellten Auswertungen durchweg als repräsentativ für NRW angesehen werden können. Im methodischen Anhang (Kapitel 7) wird die statistische Ermittlung der Repräsentativität ausführlich erläutert. Werden interessante Einzelergebnisse betrachtet, die dementsprechend nicht repräsentativ sein können, wird dies in der Darstellung direkt vermerkt.

Der Fokus auf die aktuelle finanzielle Ausgangssituation liegt auf Kennzahlen, die leicht verfügbar sind und in den Folgejahren erneut und vergleichend erhoben werden können. Der Anspruch, die Ausgangslage abzubilden, kann daher nicht so weit gehen, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung tagesaktuell brennenden Themen der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen mit abzubilden.

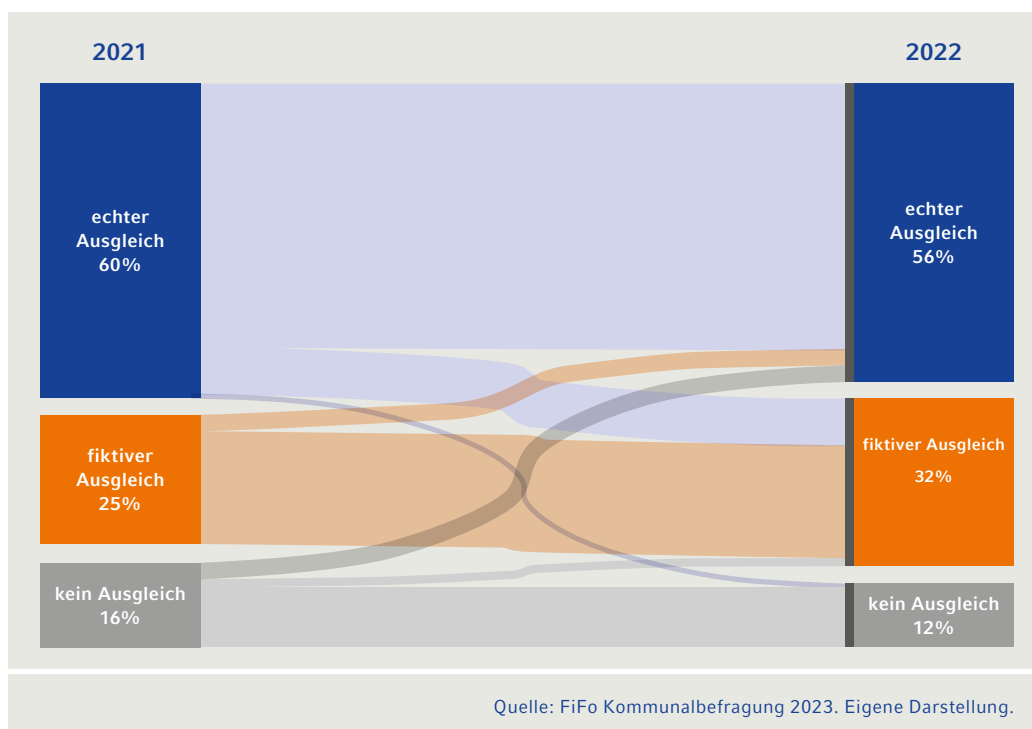
Abbildung 1: Haushaltsausgleich 2021 und 2022



Zunächst wurden die teilnehmenden Kommunen nach dem Haushaltsausgleich in den Jahren 2021 und 2022 gefragt. Abbildung 1 zeigt die Antworten nach Kommunalgruppen. Die überwiegende Mehrheit der befragten Kommunen konnte im Jahr 2021 einen Haushaltsausgleich erreichen: 61 Prozent einen echten Ausgleich. Für weitere 24 Prozent war ein fiktiver Ausgleich möglich, d.h. der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung konnten durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Mit dem fiktiven Haushaltsausgleich ist eine Verringerung des Eigenkapitals verbunden.

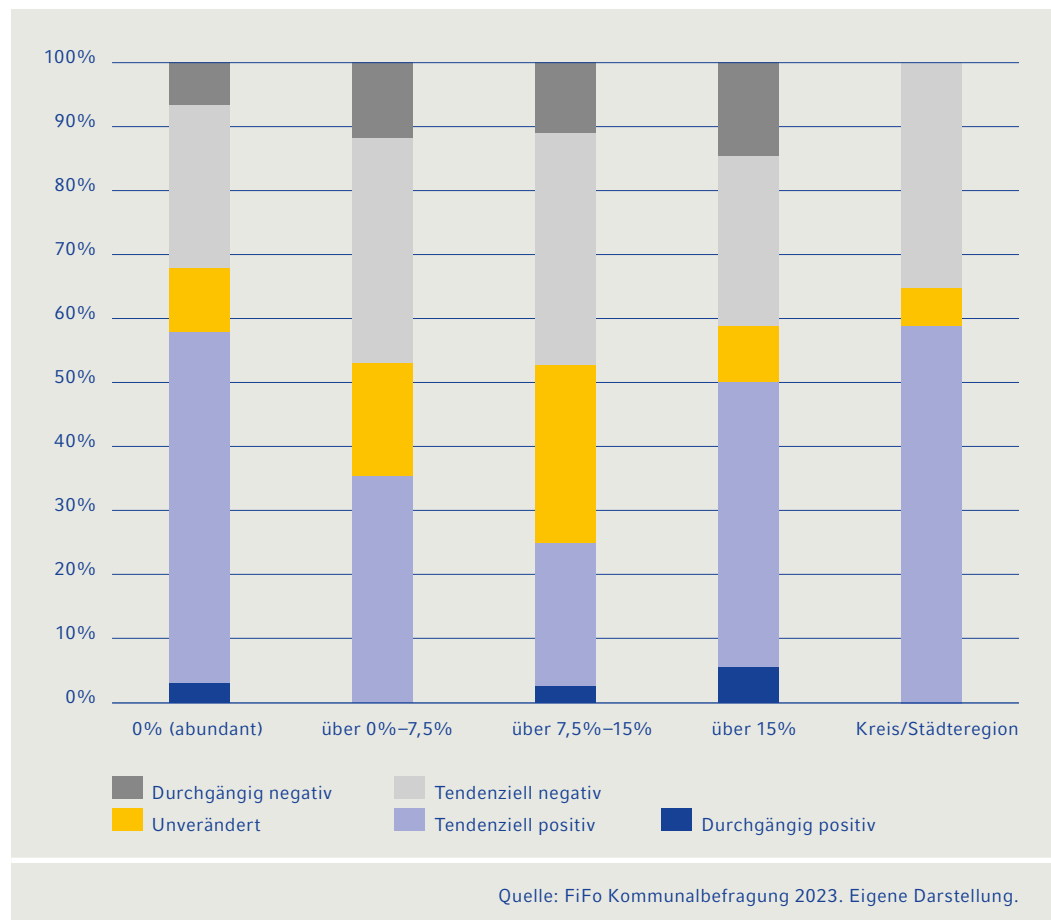
Zum Befragungszeitpunkt gaben insgesamt 20 Prozent der Kommunen an, dass der Haushaltsausgleich für 2022 noch offen sei. Der Anteil der Kommunen mit fiktivem Haushaltsausgleich lag zu diesem Zeitpunkt mit 25 Prozent bereits etwas höher als 2021 (24 Prozent), während der Anteil der Kommunen mit tatsächlichem Haushaltsausgleich bei 45 Prozent lag. Abbildung 1 zeigt, dass diese Entwicklung von 2021 auf 2022 alle Kommunalgruppen in ähnlicher Weise betraf. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Finanzsituation der befragten kreisangehörigen Gemeinden tendenziell besser ist als die der kreisfreien Städte. Bei den Kreisen ist der Vergleich weniger eindeutig. Denn einerseits ist der Anteil echt ausgeglichener Kreishaushalte etwas geringer als bei den kreisfreien Städten, andererseits gibt es keine Haushalte ganz ohne Ausgleich.

Abbildung 2: Veränderungen beim Haushaltsausgleich 2021 und 2022



Die Entwicklungen werden deutlicher, wenn man für die beiden Jahre 2021 und 2022 diejenigen Gemeinden aus der Betrachtung ausschließt, die zum Zeitpunkt der Befragung noch keine Aussage für 2022 treffen konnten. Abbildung 2 zeigt die Wanderungen zwischen den beiden Jahren nach dieser Bereinigung. Zwischen 2021 und 2022 hat sich für vier von fünf Kommunen der Status des Haushaltsausgleichs nicht verändert. Der rein fiktive Haushaltsausgleich wurde im Jahr 2022 etwas stärker in Anspruch genommen als im Jahr 2021, aber auch einige Kommunen, die im Jahr 2021 keinen ausgeglichenen Haushalt aufwiesen, konnten diesen im Jahr 2022 erreichen. Auch wenn die Mehrheit der Kommunen kurzfristig keine Veränderung des Haushaltsausgleichs erfahren hat – was für die Mehrheit der Kommunen mit echtem Haushaltsausgleich eine gute Nachricht ist – ist es ebenso interessant festzustellen, dass eine gewisse Fluktuation zu beobachten ist, da Wechsel von allen Gruppen in alle jeweils anderen Gruppen zu beobachten sind.

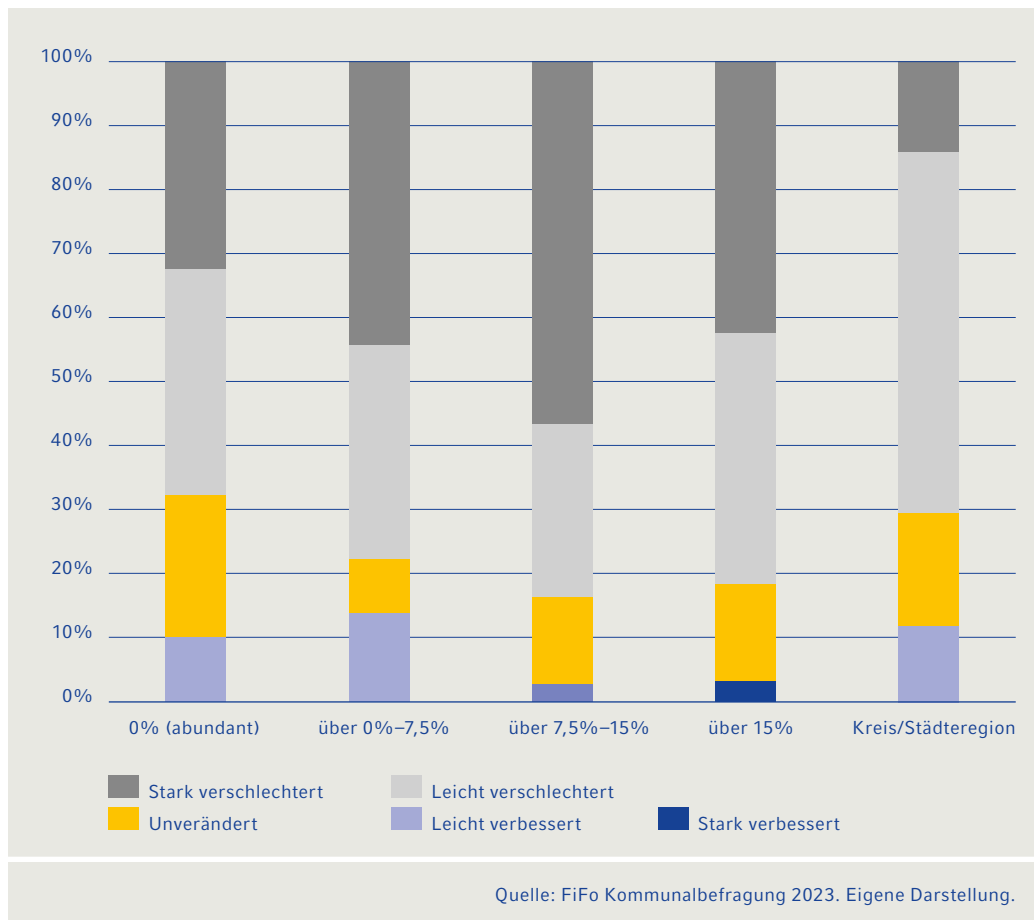
Abbildung 3: Bewertung der Finanzsituation der vergangenen 10 Jahre (Gemeinden nach Finanzkraft; Kreise)



Die Finanzsituation der vergangenen zehn Jahre wird von den Kommunen sehr unterschiedlich bewertet (Abbildung 3). Jeweils gut 40 Prozent beurteilen sie als eher oder immer positiv bzw. eher oder immer negativ.

Betrachtet man die Städte und Gemeinden getrennt nach ihrer Finanzkraft (gemessen am Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Gesamteinzahlungen) sowie die Kreise, zeigt sich ein heterogenes Bild: Am positivsten war die Bewertung der Finanzsituation für die Kreise und die abundanten Gemeinden, während in der Gruppe der finanzschwächeren Städte und Gemeinden (über 7,5 bis 15 Prozent Schlüsselzuweisungen an den Einzahlungen) nur jede vierte Gemeinde von einer tendenziell oder durchgängig positiven Entwicklung berichtet. Auffällig sind auch die Antworten der finanzschwächsten Städte und Gemeinden, bei denen der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Einzahlungen über 15 Prozent liegt: Der Anteil der positiven Antworten ist mit 50 Prozent recht hoch, gleichzeitig hat diese Gruppe mit 14 Prozent aber auch den größten Anteil an Antworten mit „durchweg negativ“.

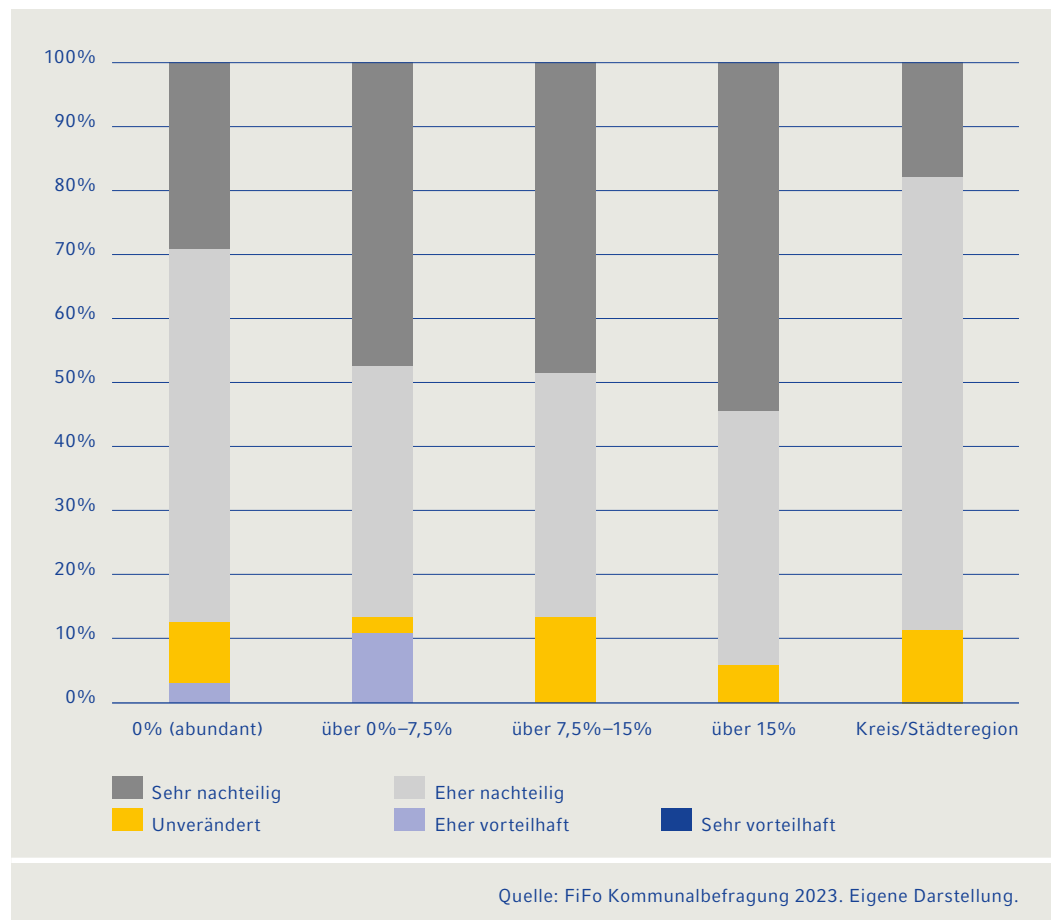
Abbildung 4: Erwartung Finanzsituation im Jahr 2023 (Gemeinden nach Finanzkraft; Kreise)



Für 2023 erwarten die Kommunen eine deutliche Verschlechterung ihrer Situation (Abbildung 4). Drei von vier (77 Prozent) erwarten eine Verschlechterung, mehr als die Hälfte davon sogar eine starke Verschlechterung. Analog zur Situation in den vergangenen zehn Jahren erwarten auch hier die finanzschwächeren Städte und Gemeinden (über 7,5 bis 15 Prozent Schlüsselzuweisungen an den Einzahlungen) die deutlichste Verschlechterung. Die Erwartungen der Kreise weisen die geringste negative Tendenz auf.

Am deutlichsten wird die befürchtete Verschlechterung aber in der mittelfristigen Perspektive der nächsten fünf Jahre (Abbildung 5). 88 Prozent erwarten eine nachteilige Entwicklung ihrer Finanzsituation. Am größten sind die Sorgen in der Gruppe der finanzschwachen Städte und Gemeinden, deren Einnahmen zu mindestens 15 Prozent aus Schlüsselzuweisungen stammen. Aber auch bei den abundanten Städten und Gemeinden überwiegt der Pessimismus hinsichtlich der mittelfristigen Finanzsituation deutlich.

Abbildung 5: Erwartungen zur Entwicklung der eigenen Finanzsituation in den nächsten fünf Jahren (Gemeinden nach Finanzkraft)



Ob und inwieweit sich dieser Pessimismus hinsichtlich der zukünftigen Finanzsituation der nordrhein-westfälischen Kommunen bestätigen wird, ist naturgemäß noch vollkommen offen. Da die befragten Finanzverantwortlichen aber keine reinen Stimmungsbilder wiedergeben, sondern ihre Einschätzungen auf Basis der ihnen vorliegenden Fakten und absehbaren Entwicklungen treffen, sind die Aussichten auf eine Verbesserung der längerfristigen Verpflichtungen und Aufgaben der Kommunen derzeit nicht ideal.

Eine zentrale Ursache für das Entstehen erheblicher Investitionsrückstände ist das Phänomen, dass die kurzfristige Situation fast nie günstig genug ist, sich auch befriedigend um die langfristigen Bedarfe zu kümmern. Doch kurzfristige Herausforderungen und akute Krisen können naturgemäß nicht zurückgestellt werden. Dass in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen langfristigen Verpflichtungen durch kurzfristigen Notwendigkeiten teilweise überlagert werden, scheint damit nicht ohne weiteres vermeidbar. Die Handlungsmöglichkeiten des Landes sind in ähnlicher Weise beschränkt.

Kurzfristige Notwendigkeiten gut erklären zu können, bedeutet jedoch nicht, die daraus resultierenden langfristigen Dilemmata zu lösen. Die in den folgenden Kapiteln dargestellte Befragung der nordrhein-westfälischen Kommunen zeigt, dass die Herausforderungen mit Blick auf den langfristigen Investitionsbedarf – auch, aber nicht ausschließlich – für die großen Transformationsfelder Klimawandel und Digitalisierung bereits heute beträchtlich sind und weiter wachsen werden. Für die Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Sektors in Nordrhein-Westfalen ist es wichtig, wie gut es Land und Kommunen gelingt, sich diesen drängenden langfristigen Aufgaben zu stellen – in guten wie in schlechten Zeiten.

3. Investitionen und Rückstände

Im Mittelpunkt von [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) stehen die längerfristigen Aufgaben und Herausforderungen der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Auf allen Ebenen des öffentlichen Sektors – neben den Kommunen auch auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene – rücken akute Krisen und aktuelle Bedarfe gleichsam automatisch und meist zu Recht in den Vordergrund der gesellschaftlichen Diskussion und der politischen Wahrnehmung. Öffentliche Aufgaben, die einen längeren Atem benötigen, aber mitunter weniger tagesaktuelle Aufmerksamkeit auf sich ziehen können, laufen vor diesem Hintergrund stets Gefahr, ins Hintertreffen zu geraten. Aufgabe nachhaltiger (Finanz-)Politik auf allen Ebenen ist es, dafür Sorge zu tragen, dass die geringere Aufmerksamkeit für langfristig wichtige Aufgaben nicht zu einer faktischen Vernachlässigung der damit verbundenen Aufgaben und Ausgaben führt.

Kommunale Ausgaben zur langfristigen und generationengerechten Erfüllung öffentlicher Aufgaben wirken im besten Sinne **investiv**. Solche „Zukunftsinvestitionen“ beschränken sich nicht auf Sachinvestitionen in Gebäude, technische Infrastruktur und langlebige Ausrüstungen: „Nicht alles was gut ist, ist eine Investition. Und nicht alles aus Beton hat einen langfristigen Nutzen.“ (Thöne 2020). Die Diskussion um die sogenannte **Qualität der öffentlichen Finanzen** betrachtet öffentliche Ausgaben im Hinblick auf ihren langfristigen Nutzen für Wachstum und nachhaltige Entwicklung, unabhängig davon, ob es sich um Investitionen im haushaltsrechtlichen Sinne handelt oder nicht. In der Tat ist der langfristige wirtschaftliche und soziale Nutzen von vermeintlich „konsumtiven“ Ausgaben in Bereichen wie Bildung, Kinderbetreuung, Gesundheit und Gleichstellung der Geschlechter in der wissenschaftlichen Analyse gut belegt. Mit den beiden großen Transformationsaufgaben Klimaschutz und Digitalisierung widmet sich der vorliegende Bericht zwei weiteren staatlichen Zukunftsaufgaben, die auch, aber nicht ausschließlich mit investiven Ausgaben umgesetzt werden müssen.

Doch auch in der Diskussion zur Qualität der öffentlichen Finanzen wird die Bedeutung und besondere Rolle öffentlicher Infrastrukturen für das wirtschaftliche Wohlergehen und das Funktionieren des gesellschaftlichen Lebens nicht in Frage gestellt, sondern vielmehr klar bekräftigt. Die Frage, inwieweit die öffentliche Hand in Deutschland in der Lage ist, die zentralen öffentlichen Infrastrukturen zu erhalten, zu modernisieren und, wo nötig, zu erweitern, ist daher auch in den Augen der modernen ökonomischen Analyse von hoher Relevanz.

Deutschland musste sich in dieser Hinsicht zeitweilig ein wenig schmeichelhaftes Zeugnis ausstellen lassen. Die zentrale Größe sind hier die öffentlichen Nettoinvestitionen, d. h. die Bruttoinvestitionen nach Abzug der Abschreibungen aufgrund des zeit- und betriebsbedingten Werteverzehrs. Die Nettoinvestitionen sind zwar aufwändiger zu ermitteln und werden in der amtlichen Statistik auch nicht für die einzelnen Bundesländer ausgewiesen. Aber dieses Investitionskonzept gibt ein gutes, wenn auch pauschales Bild davon, ob ein Staat seine Infrastruktur ausbaut, erhält oder von der Substanz lebt. Zwar ist es in reifen und insgesamt gut ausgestatteten Volkswirtschaften wie Deutschland nicht unbedingt ratsam, die öffentliche Infrastruktur ständig weiter auszubauen. Ebenso wenig ist der Erhalt bestehender Infrastrukturen zwingend. Gerade in der Transformation hin zu digitalen und klimaneutralen öffentlichen Dienstleistungen werden viele alte Anlagen und Investitionsgüter aus dem analogen und fossilen Zeitalter aufgegeben. Transformation ist daher auch eine Agenda geplanter Desinvestitionen. Teilweise müssen sogar Anlagen aufgegeben werden, die noch funktionsfähig wären und das Ende ihrer Lebensdauer noch nicht erreicht haben, aber beispielsweise nicht hinreichend klimafreundlich sind. Gleichzeitig ist die Transformation damit auch eine große Investitionsagenda, bei der umfangreiche Zukunftsinvestitionen getätigt werden müssen.

Der summarische, rein finanzielle Begriff der Nettoinvestitionen kann derartige qualitative Wandlungsprozesse nicht erfassen. Gleichwohl gilt auch hier, dass eine Vernachlässigung der Modernisierung der Infrastruktur oder gar ein Leben von der Substanz kein gutes Zeichen ist. Negative Nettoinvestitionen sind ein deutlicher statistischer Indikator für das Entstehen von Investitionslücken.

In der gesamtstaatlichen Betrachtung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamtes (destatis) war das Jahrzehnt nach der deutschen Einheit geprägt vom Aufbau zeitgemäßer Infrastrukturen in den ostdeutschen Ländern und ihren Kommunen. Die neunziger Jahre hindurch waren die öffentlichen Nettoinvestitionen des deutschen Gesamtstaates wie auch der Summe aller deutschen Kommunen klar im positiven Bereich. Allerdings ließ auch in dieser Zeit schon der anfängliche Schwung schnell nach: Für die deutschen Kommunen weist die VGR den Höhepunkt schon für 1992 aus, mit Nettoinvestitionen im Umfang von umgerechnet +10,3 Milliarden Euro. Bis 2001 sank dieser Wert auf nur noch +600 Millionen Euro. Der Trend setzte sich fort; es folgten eineinhalb verlorene Dekaden für die staatlichen Nettoinvestitionen. Für den Gesamtstaat lagen die Nettoinvestitionen von 2002 bis 2008 und dann noch einmal von 2012 bis 2016 deutlich unter Null. Die kurze Unterbrechung von 2009 bis 2011 ist, auch wenn es paradox zunächst klingt, der Weltwirtschaftskrise in diesen Jahre zu verdanken. Die umfangreichen Konjunkturmittel, die Bund und Länder mobilisierten, um antizyklisch gegen die Wirtschaftskrise anzukämpfen, flossen zum Teil auch Programme zur kurzfristigen Stärkung der öffentlichen Investitionen, so dass die staatlichen Nettoinvestitionen des deutschen Gesamtstaats zum Gipfel der Konjunkturkrise mit +3,5 Milliarden Euro so hoch wie zuletzt 2000 lagen. Ein Wert der bis 2019 nicht wieder erreicht wurde.

Für die kommunalen Nettoinvestitionen in ganz Deutschland sieht das Bild einfacher aus: Zwischen 2002 und 2021 – dem derzeit aktuellsten Jahr, für das die VGR diesen Wert ausweist – gab es kein einziges Jahr mit positiven Nettoinvestitionen. Doch auch hier sind die Jahre mit dem größten statistischen Werteverzehr 2011 bis 2018 überwunden; im Jahr 2020 wäre mit nur noch –18 Millionen Euro Nettoinvestitionen die Nulllinie beinahe durchbrochen worden. 2021 – nach dem Gipfel der Anti-Corona-Konjunkturmittel – sind die Werte der kommunalen Nettoinvestitionen wieder auf –1,4 Milliarden Euro gesunken. Doch auch wenn die Gesamtheit der deutschen Kommunen irgendwann den Bereich positiver Nettoinvestitionen wieder erreichen sollte: Die aufgestauten Investitionslücken der Jahre davor sind damit noch nicht geschlossen.

Zwar liegt es in der Natur antizyklischer Konjunkturpolitik, dass die Staatsausgaben und damit auch die Investitionen in Krisenzeiten besonders stark ausgeweitet werden. Dennoch ist dieser Rückblick für die Nettoinvestitionen durchaus ernüchternd: Wenn die einzigen Jahre, in denen der Werteverzehr das öffentliche Infrastrukturkapital nicht weiter schmälert, ausgerechnet die Jahre schwerer Wirtschaftskrisen sind, dann sind offenbar die vermeintlich „normalen“ Jahre das Problem der Investitionspolitik.

Diese wenigen gesamtdeutschen Zahlen verdeutlichen, dass auch nach rund 15 Jahren intensiver finanzpolitischer und finanzwissenschaftlicher Diskussion über die Investitionsschwäche des öffentlichen Sektors und nach einer Vielzahl von Maßnahmen, die zur Gegensteuerung ergriffen wurden, weiterhin Anlass zu besonderer Aufmerksamkeit besteht. Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bescheinigt im aktuellen OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland von 2023, dass der öffentliche Nettokapitalstock seit 2003 abgenommen hat, vor allem auf Ebene der Kommunen, die für die Schul- und Verkehrsinfrastruktur zuständig sind.

In der Befragung der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen bildet die allgemeine kommunale Investitionssituation den ersten großen Block, bevor mit den Themen „Transformation Klimaschutz“ und „Transformation Digitalisierung“ der langfristig und infrastrukturell ausgerichtete Fokus vertieft wird. Wie eingangs erläutert, wurden einige Fragen bewusst an das seit langem durchgeführte KfW-Kommunalpanel des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) angelehnt und mit diesem abgestimmt, um den Zusatzaufwand für die an beiden Befragungen teilnehmenden Kommunen so gering wie möglich zu halten.

Für die Beurteilung des Investitionsverhaltens und möglicher Rückstände ist es sinnvoll, sich zunächst einen Überblick über die verschiedenen Infrastrukturbereiche zu verschaffen, die in den Kommunen überwiegend oder teilweise in der Kernverwaltung betreut werden. Dabei gibt es naturgemäß Unterschiede zwischen den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, den kreisfreien Städten und den Kreisen entsprechend der unterschiedlichen Zuständigkeiten, wie Abbildung 6 zeigt. Die Abbildung umfasst alle 15 Fachbereiche, nach denen die kommunalen Investitionen und Infrastrukturen hier gegliedert sind. In den folgenden Darstellungen werden einzelne Bereiche nicht aufgeführt, wenn dort keine belastbaren Antworten zusammengekommen sind oder Einzelfälle die Antworten in erkennbar nicht repräsentativer Weise prägen.

Abbildung 6: Infrastrukturbereiche, die bei den Befragten mindestens zum Teil in der Kernverwaltung betreut werden

Infrastrukturbereich	Kreisangehörige Gemeinde	Kreisfreie Stadt	Kreis/Städtereion	Gesamt
Brand- und Katastrophenschutz (inkl. Hochwasserschutz)	99%	93%	100%	99%
Schulen (inkl. OGS und Erwachsenenbildung)	98%	93%	100%	97%
Straßen und Verkehrsinfrastruktur (ohne ÖPNV)	96%	93%	94%	96%
Öffentliche Verwaltungsgebäude	96%	86%	94%	95%
Kultur (inkl. Bibliotheken, Begegnungsstätten)	91%	86%	53%	87%
Sportstätten und Bäder	94%	79%	12%	84%
Kinderbetreuung	61%	79%	50%	62%
Abwasserentsorgung	55%	29%	0%	46%
Informations- und Kommunikationsinfrastruktur	44%	64%	41%	46%
Abfallwirtschaft	38%	0%	29%	34%
ÖPNV	24%	14%	0%	20%
Wohnungswirtschaft	21%	14%	0%	18%
Wasserversorgung	14%	0%	0%	11%
Gesundheit (inkl. Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen)	2%	14%	18%	5%
Energieerzeugung und -versorgung	4%	0%	6%	4%

Quelle: FiFo Kommunalbefragung 2023. Eigene Darstellung.

Die Bereiche Brand- und Katastrophenschutz, Schulen, Straßen und Verkehrsinfrastruktur (ohne ÖPNV) sowie öffentliche Verwaltungsgebäude sind bei allen Kommunaltypen fast immer in der Kernverwaltung angesiedelt.

Überwiegend ausgelagert (oder nicht relevant) sind in allen Kommunaltypen die Bereiche ÖPNV, Wohnungswesen, Wasserversorgung, Gesundheit sowie Energieerzeugung und -versorgung. Ein heterogenes Bild hinsichtlich der Abdeckung durch die Kernverwaltung zwischen den Kommunaltypen ergibt sich in den Bereichen Kultur, Sportstätten und Bäder, Kinderbetreuung, Abwasserentsorgung, Informations- und Kommunikationsinfrastruktur sowie Abfallwirtschaft.

Abbildung 7: Geplante und getätigte Investitionen: Kurzfristige Dynamik



Investitionen und deren Planung sind für Kommunen ein langfristiges Unterfangen. Die fachliche Vorbereitung, die Klärung von Genehmigungsfragen, ggf. die Beantragung von Fördermitteln und viele weitere Schritte sind zu erledigen, bis ein Investitionsvorhaben so weit gediehen ist, dass es in den kommunalen Haushalt eingestellt und für den tatsächlichen Start beschlossen werden kann. Wenn es dann soweit ist, kann und soll es losgehen. Häufig kommt es jedoch zu Verzögerungen bei der Umsetzung, so dass Investitionsmittel nicht unbedingt in dem Haushaltsjahr verausgabt werden können, für das sie ursprünglich beschlossen wurden. Oft handelt es sich dabei nur um wenige Monate. Zahlungen verschieben sich in das nächste Kalenderjahr, ohne dass sich das Investitionsvorhaben wesentlich verzögert. Dieser Standard-situation wird dadurch Rechnung getragen, dass investive Aufwendungen grundsätzlich in folgende Haushaltsjahre übertragbar sind.

In der Gesamtbetrachtung eines kommunalen Haushaltes oder auch der Gesamtheit der kommunalen Haushalte sollten sich diese Verschiebungen insofern ausgleichen, als zwar in einzelnen Jahren nicht immer genau die ursprünglich veranschlagten Investitionsausgaben verausgabt werden können, dafür aber noch aus den Resten der aus den Vorjahren übertragenen Mittel. Dies setzt sich in den Folgejahren fort, so dass ein rollierendes System entsteht: Geplante und tatsächlich verausgabte Investitionsmittel stimmen zwar nicht immer überein. Wenn keine systematischen Störungen auftreten, sollten sich aber Über- und Unterschreitungen der Investitionsplanungen im Großen und Ganzen ungefähr die Waage halten.

Betrachtet man die kurzfristige Dynamik der kommunalen Investitionen bei den befragten Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen (Abbildung 7), so bestätigt sich diese Erwartung mit Blick auf das Jahr 2022 nicht. Für alle Infrastrukturbereiche, für die belastbare Antworten vorliegen, werden deutlich weniger Mittel verausgabt als geplant und in den Haushalten beschlossen. Im Durchschnitt über alle Kommunaltypen und Infrastrukturbereiche wurden im Jahr 2022 nur 55 Prozent der geplanten Investitionsmittel verausgabt.

Allerdings gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen Infrastrukturbereichen: Am höchsten ist der Anteil der tatsächlich verausgabten Investitionen in den Bereichen Kultur mit knapp 80 Prozent und Schulen mit knapp 70 Prozent. Am geringsten ist der Anteil mit rund 40 Prozent bei der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur sowie bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur und dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Gerade diese Bereiche sind für die digitale Transformation und mit Blick auf die für die Klimaziele wichtige Mobilitätswende zentral. Trotz der zeitlichen Flexibilität, die durch die Übertragbarkeit der Investitionsmittel regelmäßig gegeben ist, werden in diesen wichtigen Bereichen über alle befragten Kommunen hinweg weniger als die Hälfte der beschlossenen Investitionen auch finanzwirksam umgesetzt.

Auch wenn die Ursachen für diese Diskrepanzen zweifellos vielschichtig sind und zudem diese Momentaufnahme der kurzfristigen Investitionsdynamik für das Jahr 2022 nicht überinterpretiert werden sollte, wird bereits deutlich, dass die Investitionshemmnisse offensichtlich nicht nur monetärer Natur sind. Auf diesen Punkt wurde in der Befragung auch noch explizit eingegangen (vgl. unten Abbildung 12).

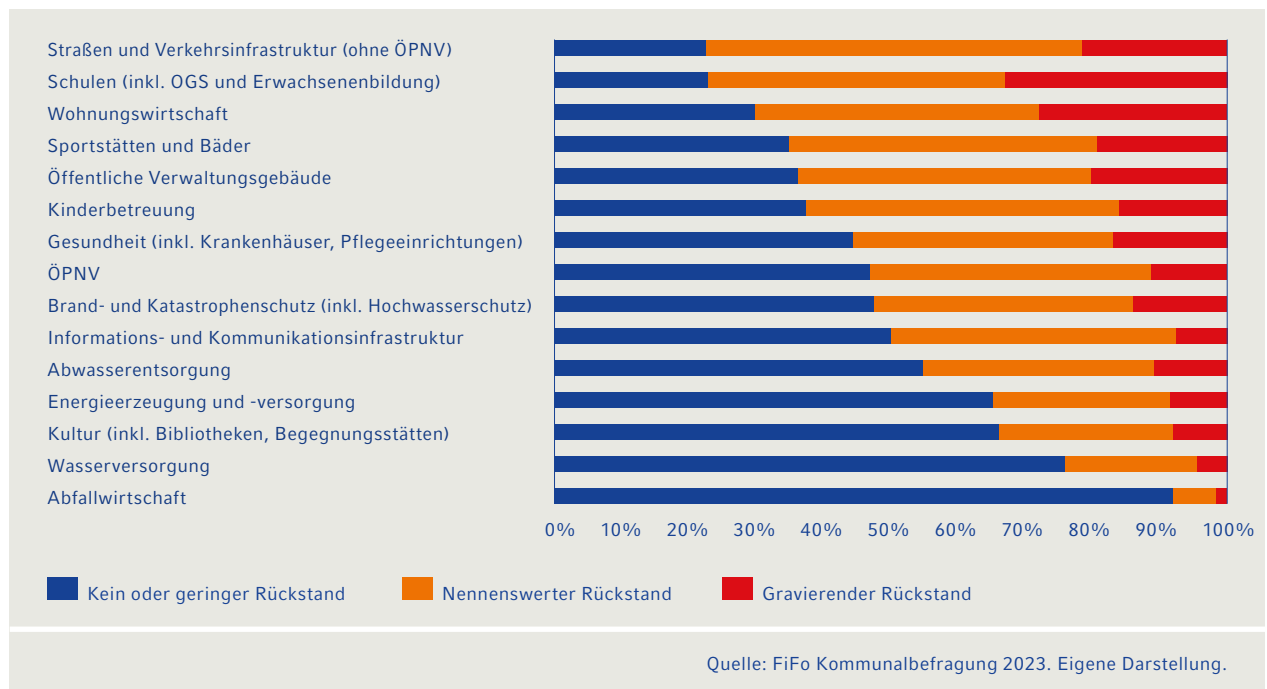
Abbildung 7 zur kurzfristigen Investitionsdynamik zeigt zudem für alle befragten Kommunen die durchschnittlichen Planänderungen vom Haushaltsjahr 2022 zum Haushaltsjahr 2023. Über die verschiedenen Infrastrukturbereiche hinweg zeigt sich hier ein sehr heterogenes Bild. In vielen Bereichen ist die kurzfristige Investitionsplanung recht konstant, ein Wachstum der Investitionsausgaben zwischen 0 und 9 Prozent ist angesichts der relativ hohen Inflation in diesem Zeitraum ein Zeichen für eine annähernd kontinuierliche Planung.

Auf der anderen Seite zeigen die Plan-Aggregate in anderen Bereichen starke Veränderungen zwischen 2022 und 2023. Die geplanten Investitionen im Bereich Öffentlicher Personennahverkehr steigen um gut ein Drittel, die geplanten Investitionen im Bereich Information und Kommunikation (IuK) sinken um fast den gleichen Anteil. Bemerkenswert ist, dass gerade diese beiden Bereiche dadurch gekennzeichnet sind, dass im Jahr 2022 nur 40 Prozent der geplanten Mittel überhaupt verausgabt wurden. Einzeln betrachtet wäre eine plausible Erklärung für die Veränderung bei den IuK darin zu finden, dass auch im Vorjahr nur ein Bruchteil der Planmittel verausgabt werden konnte. Eine Kürzung der Plansummen für 2023 wäre angesichts der geringen Umsetzbarkeit 2022 sehr nachvollziehbar. Die gegenteilige Beobachtung im Bereich des ÖPNV lässt jedoch an solchen einfachen Erklärungen sofort Zweifel aufkommen. Hier – wie auch in einigen anderen Bereichen – formuliert die im Rahmen von [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) im Jahr 2023 erstmals durchgeführte Befragung der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen indirekt vertiefende Fragestellungen, die in der Befragung in einem der Folgejahre adressiert werden können.

Anschließend wurden die teilnehmenden Finanzverantwortlichen gefragt, in welchen Infrastrukturbereichen sie derzeit einen Investitionsrückstand in ihrer Kommune sehen. Dabei wurden sie gebeten, sowohl die Kernhaushalte als auch die Beteiligungen ins Auge zu fassen. Als Investitionsrückstand wurde dabei ein Zustand definiert, der dadurch entsteht, dass gemessen an den jeweils geltenden Standards und Normen notwendige Investitionen in der Vergangenheit nicht in ausreichendem Maße getätigt wurden bzw. getätigt werden konnten. Die Höhe des Investitionsrückstandes wird – soweit abschätzbar – durch das Investitionsvolumen beschrieben, das notwendig wäre, um die Infrastruktur auf den heute erforderlichen Erhaltungszustand (quantitativ und qualitativ) zu bringen.

Die Frage nach diesen wahrgenommenen aktuellen Investitionsrückständen wurde qualitativ gestellt mit der Möglichkeit anzugeben, dass kein oder nur ein geringer Rückstand bestehe, dass der Rückstand nennenswert sei oder dass ein gravierender Rückstand vorliege. Als „gravierend“ wurde dabei in Anlehnung an das KfW-Kommunalpanel ein Rückstand definiert, der die kommunale Aufgabenerfüllung im jeweiligen Aufgabenbereich erheblich beeinträchtigt.

Abbildung 8: Wahrgenommene Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen



In der Gesamtbetrachtung aller befragten Kommunen werden für die verschiedenen Infrastrukturbereiche sehr unterschiedliche Investitionsrückstände genannt. Es gibt keinen Infrastrukturbereich, in dem keine Investitionsrückstände gemeldet werden, in allen Aufgabenbereichen bestehen nennenswerte oder sogar gravierende Rückstände. Auffälliger als dieser Befund sind jedoch die großen Unterschiede. Die geringsten Rückstände werden in den gebührenfinanzierten Bereichen Wasserversorgung und Abfallwirtschaft gemeldet. Auch im Kulturbereich geben zwei Drittel der nordrhein-westfälischen Kommunen an, keine oder allenfalls geringe Investitionsrückstände zu haben. Demgegenüber sehen gut drei Viertel der Kommunen (77 Prozent) große Rückstände in den Bereichen Schulen sowie Straßen- und Verkehrsinfrastruktur. Im Bereich der Schulen sieht sogar ein Drittel der Befragten einen gravierenden Rückstand. Auch im Bereich Wohnen sehen 70 Prozent der antwortenden Kommunen einen Rückstand.

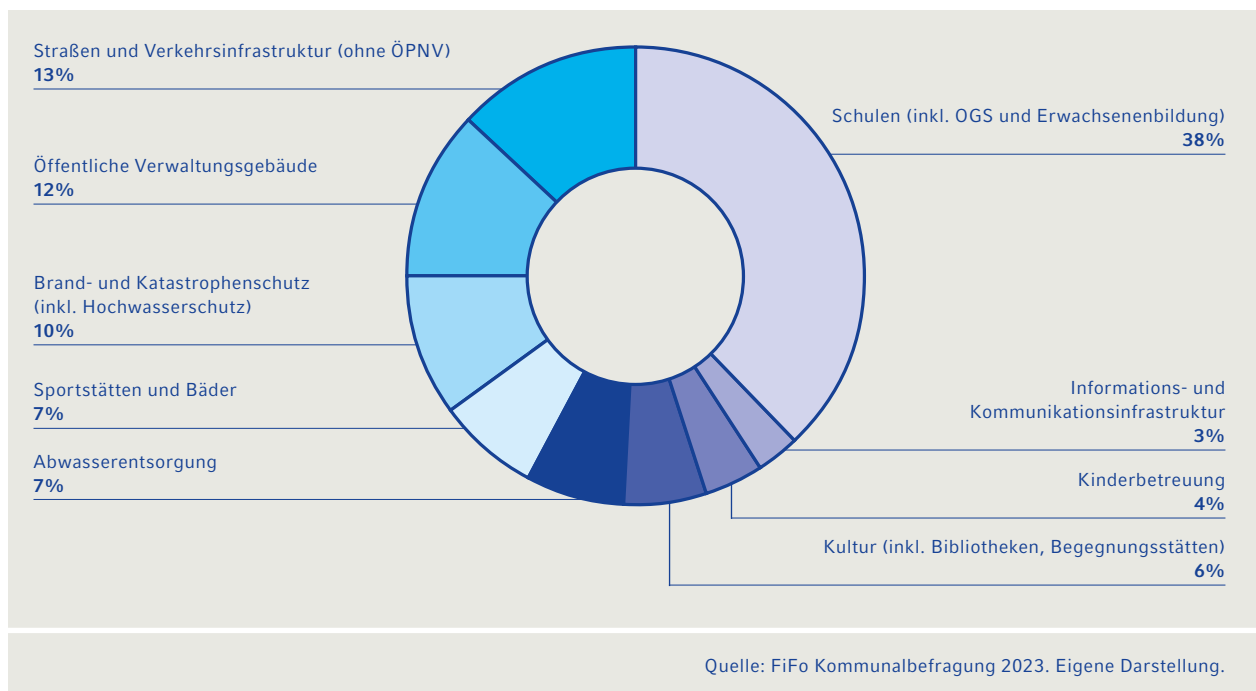
Ein genauerer Blick auf die Antworten zu dieser Frage bestätigt die naheliegende Erwartung, dass Finanzkraft und die Fähigkeit, Investitionsrückstände vorzubeugen, zusammenhängen: Sowohl bei den kreisfreien Städten als auch bei den kreisangehörigen Gemeinden berichten finanzschwächere Kommunen deutlich häufiger von nennenswerten oder gar gravierenden Investitionsrückständen als finanzstärkere Kommunen.

Über die Frage hinaus, wie sich die wahrgenommenen Investitionsrückstände innerhalb der einzelnen Infrastrukturbereiche darstellen, wurde in der Befragung der Versuch unternommen, das absolute finanzielle Volumen der Rückstände in den einzelnen Infrastrukturbereichen und entsprechend für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen insgesamt zu berechnen.

Dieses Ziel konnte in der ersten Befragung von [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) nur zum Teil erreicht werden. Der Rücklauf auf die Bitte, den eigenen Investitionsrückstand in den 15

Infrastrukturbereichen zu schätzen, war insgesamt deutlich geringer als in der Gesamtbefragung. Von den 157 teilnehmenden Kommunen haben 71 auch quantitative Schätzungen zu den Investitionsrückständen in einzelnen, mehreren oder allen Infrastrukturbereichen angegeben. Für den Aufwand, der für diese Städte, Gemeinden und Kreise damit verbunden war, ist ihnen das Forschungsteam sehr dankbar. Gleichwohl ist diese Rücklaufquote so viel geringer, dass die Frage nach der Repräsentativität der Antworten wieder relevant wird (vgl. dazu den methodischen Anhang in Abschnitt 7). In den durchgeführten Hochrechnungen hat sich gezeigt, dass die Analysen gerade eben auf einer Grenze liegen. Im Ergebnis konnte zwar für 9 der 15 Infrastrukturbereiche eine belastbare Hochrechnung der relativen Investitionsrückstände für die Gesamtheit der nordrhein-westfälischen Kommunen ermittelt werden (Abbildung 9). Während diese Anteile jedoch über alle belastbaren Hochrechnungsszenarien stabil sind, konnten leider keine hinreichend verlässlichen absoluten Volumina der wahrgenommenen Investitionsrückstände hochgerechnet werden. Entsprechend können hier keine NRW-Schätzungen zu den kommunalen Investitionsrückständen in Milliarden Euro präsentiert werden.

Abbildung 9: Verteilung der hochgerechneten Investitionsrückstände auf Infrastrukturbereiche



Aber auch das Teilergebnis der relativen Volumina der wahrgenommenen Investitionsrückstände in den neun in Abbildung 9 dargestellten Infrastrukturbereichen bietet aufschlussreiche Einsichten.

Dass sich hier bestätigt, dass Schulen einerseits und Straßen und Verkehrsinfrastruktur andererseits die größten wahrgenommenen Investitionsrückstände aufweisen, war nach den in Abbildung 8 dargestellten qualitativen Befragungen durchaus zu erwarten. Auffällig ist jedoch der große Unterschied zwischen diesen beiden Bereichen. Der Investitionsrückstand im Bereich der kommunalen Schulträgerschaft in Nordrhein-Westfalen ist fast dreimal so groß wie im nächstgrößeren Bereich Verkehr. Es folgt mit einem Anteil von 12 Prozent der Bereich der öffentlichen Verwaltungsgebäude.

Am anderen Ende des Spektrums ist ebenso bemerkenswert, dass im Bereich der Kinderbetreuung von 0 Jahren bis zum Vorschulalter nur noch vergleichsweise geringe Investitionsrückstände gesehen werden. Hier spiegelt sich der massive Ausbau der Kinderbetreuung wider, den Bund, Länder und Kommunen seit 2008 gemeinsam vorangetrieben haben. Das u. a. dafür eingerichtete Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ des Bundes wurde deutlich länger als ursprünglich geplant in Anspruch genommen und zuletzt durch das Konjunkturpaket zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 nochmals aufgestockt. Nach einer Gesetzesänderung im Mai 2023 können Maßnahmen aus diesem Investitionsprogramm, das teilweise mit Mitteln der Europäischen Union – NextGenerationEU – kofinanziert wird, noch bis Ende des laufenden Jahres durchgeführt und Mittel bis Mitte 2024 abgerufen werden. Auch wenn die insgesamt fünf Investitionsprogramme des Bundes zum Kinderbetreuungsausbau vom Bundesrechnungshof wegen unzureichender Effizienz- und Erfolgskontrollen kritisiert wurden – nach einer Zwischenevaluierung durch das FiFo im Jahr 2011 wird erst 2023 wieder eine Überprüfung durch Prognos erfolgen – scheint sich hier das finanzpolitisch durchaus problematische Motto „viel hilft viel“ zu bestätigen. Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten, dass ein Anteil von 4 Prozent an den wahrgenommenen kommunalen Investitionsrückständen bestätigt, dass der Ausbau der Kinderbetreuung in den Augen der Finanzverantwortlichen noch nicht ganz abgeschlossen ist.

Auffällig ist auch, dass der Investitionsrückstand im Bereich Information und Kommunikation in der Hochrechnung nur 3 Prozent des Gesamtrückstands ausmacht. Dies könnte als Indiz dafür gewertet werden, dass die Digitalisierung der Kommunen in NRW hinsichtlich des Investitionsbedarfs in der Vergangenheit weitgehend planmäßig verlaufen ist. Dem widerspricht allerdings die qualitative Einschätzung der Hälfte der teilnehmenden kommunalen Finanzverantwortlichen, die in diesem Bereich von deutlichen bis gravierenden Rückständen berichten (vgl. Abbildung 8). Qualitative und quantitative Einschätzung zusammengenommen lassen den Schluss zu, dass zwar vielerorts belastende Rückstände zu konstatieren sind, diese aber im Vergleich zu anderen Infrastrukturbereichen mit relativ geringem finanziellem Aufwand abgebaut werden könnten. Diese ersten Befunde verweisen auf die vertiefenden Erhebungen zur Digitalisierung in Kapitel 5 des vorliegenden Berichts.

Abbildung 10: Keine Investitionsrückstände wahrgenommen

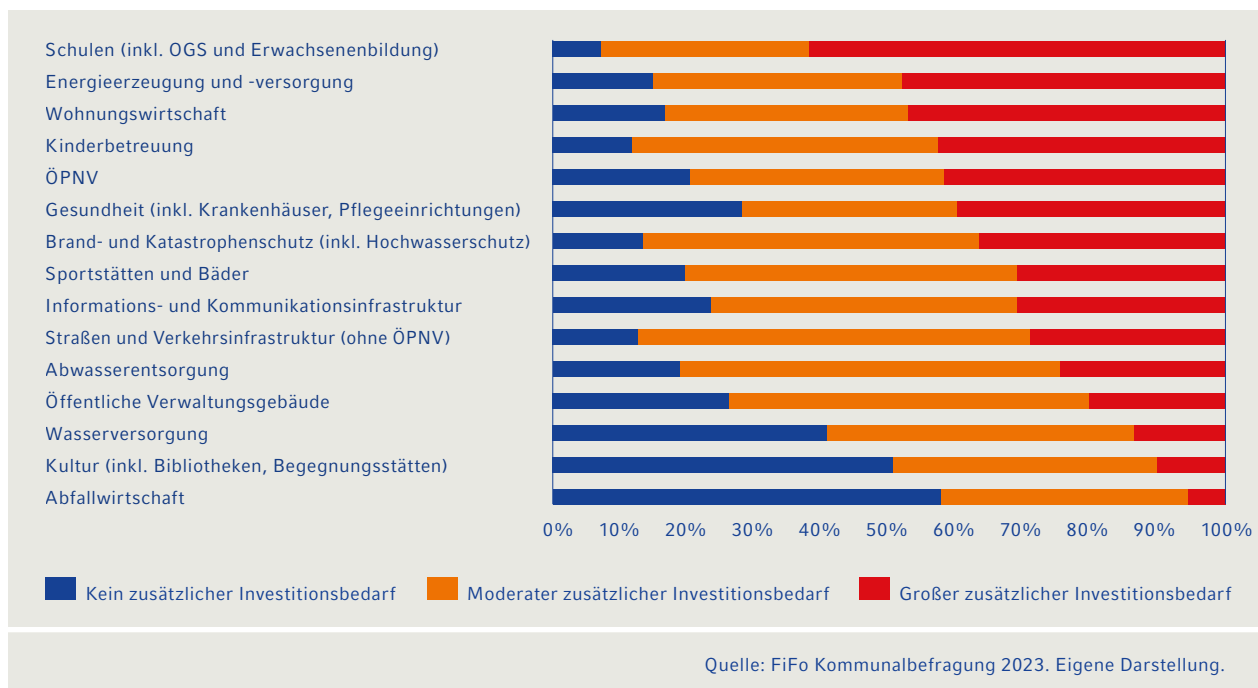
kein oder allenfalls geringer Rückstand	Städte und Gemeinden		Kreis/Städteregion	
	Anteil an Zahl der Gebietskörperschaften	Einw.-gewichteter Anteil	Anteil an Zahl der Gebietskörperschaften	Einw.-gewichteter Anteil
Kultur (inkl. Bibliotheken, Begegnungsstätten)	56%	34%	70%	73%
Abfallwirtschaft	50%	43%	47%	47%
Abwasserentsorgung	46%	33%		
Wasserversorgung	44%	38%		
Brand- und Katastrophenschutz (inkl. Hochwasserschutz)	41%	36%	65%	67%
Informations- und Kommunikationsinfrastruktur	34%	13%	64%	65%
Sportstätten und Bäder	32%	24%	50%	73%
Öffentliche Verwaltungsgebäude	31%	15%	59%	53%
Kinderbetreuung	24%	19%	27%	26%
ÖPNV	20%	22%	38%	41%
Schulen (inkl. OGS und Erwachsenenbildung)	19%	7%	41%	41%
Straßen und Verkehrsinfrastruktur (ohne ÖPNV)	16%	12%	65%	59%

Quelle: FiFo Kommunalbefragung 2023. Eigene Darstellung.

Die Befragung hat zugleich gezeigt, dass Investitionsrückstände in den nordrhein-westfälischen Kommunen zwar weit verbreitet, aber nicht ubiquitär sind. Abbildung 10 zeigt, wie viele Kommunen in den Infrastrukturbereichen, für die sie nach eigenen Angaben zuständig sind, keine oder allenfalls geringe Investitionsrückstände melden. Getrennt nach kreisangehörigen und kreisfreien Städten und Gemeinden einerseits und Kreisen andererseits wird noch einmal deutlich, wie vielschichtig das Phänomen der Investitionsrückstände in Nordrhein-Westfalen ist. Vor allem fällt auf, dass die Städte und Gemeinden in nahezu allen Infrastrukturbereichen mehrheitlich von Investitionsrückständen betroffen sind. Lediglich in den Bereichen Kultur und Abfallwirtschaft berichten 50 Prozent und mehr der gemeindlichen Finanzverantwortlichen von keinen oder nur geringen Rückständen. Die zusätzlich durchgeführte Einwohnergewichtung dieser Aussagen zeigt, dass im Durchschnitt eher kleinere Städte und Gemeinden frei von wahrgenommenen Investitionsrückständen sind, da hier die Anteile der unbelasteten Gemeinden einen Maximalwert von 43 Prozent (bei der Abfallwirtschaft) nicht überschreiten. Diese Beobachtung bestätigt sich auch am anderen Ende der Skala. Am deutlichsten wird dies bei den Schulen. Zwar geben 19 Prozent der teilnehmenden Städte und Gemeinden an, keine Rückstände bei ihren investiven Schulträgeraufgaben zu haben. Dies entspricht aber nur 7 Prozent der Bevölkerung in den befragten Kommunen. Ein tieferer Blick in die Daten offenbart auch hier den erwartbaren Befund, dass unter den Städten und Gemeinden ohne Investitionsrückstände die finanzstärkeren stärker und die finanzschwächeren seltener vertreten sind. Doch auch hier bestätigen Ausnahmen die sprichwörtliche Regel, denn es gibt durchaus Fälle, in denen sehr finanzschwache Gemeinden von Investitionsrückständen in nur wenigen Infrastrukturbereichen berichten.

Bei den Kreisen zeigt sich ein anderes Bild. Hier überwiegen die Infrastrukturbereiche, in denen die Mehrheit der teilnehmenden Kreise keine oder nur geringe Investitionsrückstände angibt. Allerdings sind in vier der (hier) zehn relevanten Infrastrukturbereiche die Kreise ohne Rückstände in der Minderheit. Im Gegensatz zu den Städten und Gemeinden verändert die Einwohnergewichtung diese Einschätzungen kaum, mit Ausnahme der Sportstätten und Bäder.

Abbildung 11: Erwarteter zusätzlicher Investitionsbedarf in den nächsten fünf Jahren nach Infrastrukturbereichen



Über die bestehenden Investitionsrückstände aus der Vergangenheit hinaus wurden die Finanzverantwortlichen auch nach ihren Erwartungen für die nähere Zukunft befragt. In allen abgefragten Infrastrukturbereichen erwarten die nordrhein-westfälischen Kommunen in den nächsten fünf Jahren zusätzlich zu den eventuell bereits bestehenden Rückständen einen erheblichen weiteren Investitionsbedarf. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Schulen, in dem 62 Prozent der Kommunen einen hohen zusätzlichen Investitionsbedarf erwarten, der den bereits ausgeprägten Rückstand in diesem Bereich weiter zu verschärfen droht. Diese erwarteten Zusatzbedarfe spiegeln unzweifelhaft auch kommenden Ganztagsbetreuungsanspruch in der Grundschule:

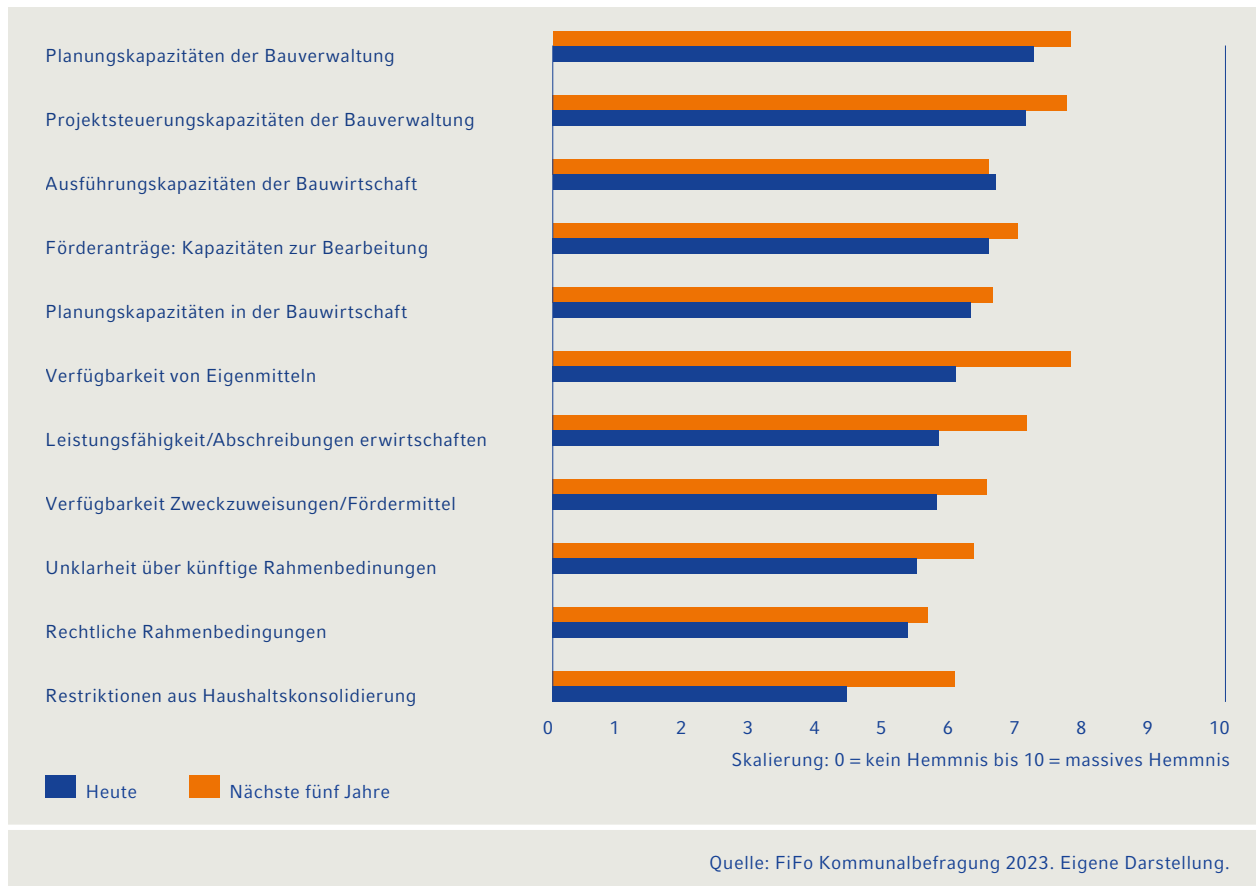
Beginnend mit dem Schuljahr 2026/27 erhalten bundesweit alle Grundschul Kinder der ersten Klassenstufe einen Anspruch auf ganztägige Betreuung. Der Anspruch wird in den Folgejahren so fortgeführt, dass August 2029 für jedes Grundschulkind der ersten vier Klassenstufen ein bedarfsgerechtes Angebot ganztägiger Betreuung bestehen und finanziert werden muss. Die kommunalen Investitionen im Bereich ihrer Schulträgeraufgaben sind damit angesichts der bereits bestehenden hohen Rückstände und der erwarteten zusätzlichen Investitionsbedarfe eindeutig die „Spitzenreiter“ der Investitionsbefragung.

Aber auch im Bereich der Energieerzeugung und -versorgung rechnet fast jede zweite Kommune (48 Prozent) in den nächsten fünf Jahren mit einem hohen zusätzlichen Investitionsbedarf, ein Befund, der sich durch die Reaktionen auf die Klimakrise sowie die Verwerfungen auf dem Energiemarkt infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine erklären lässt. Die Befragung wurde abgeschlossen, bevor die Bundesregierung beschloss, dem Gesetzgeber noch im Jahr 2023 ein „Gesetz zur Wärmepflege und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze“ vorzulegen, nach dem alle Kommunen gestaffelt bis Mitte 2026 bzw. für Gemeindegebiete bis 100.000 Einwohner bis Mitte 2028 eine Wärmeplanung vorlegen müssen, die den Weg zu einer flächendeckend klimaneutralen Wärmeversorgung bis Ende 2044 aufzeigt. Dieser Beschluss wird aller Voraussicht nach den zu erwartenden Investitionsbedarf im Bereich der Energieerzeugung und -versorgung weiter erhöhen.

Im Gegensatz zu den bestehenden Investitionsrückständen lassen sich bei den erwarteten zusätzlichen Investitionsbedarfen keine signifikanten Unterschiede in der Einschätzung nach Finanzkraft feststellen. So erwarten alle Städte und Gemeinden im Durchschnitt in rund 30 Prozent der Infrastrukturbereiche einen hohen zusätzlichen Investitionsbedarf. Diese an sich plausible Beobachtung bestätigt, dass die Befragten zwischen den Phänomenen Investitionsrückstand und zukünftigem Zusatzbedarf klar zu unterscheiden wissen. Dies bedeutet aber nicht zwingend, dass Rückstände und zukünftige Bedarfe einfach addiert werden könnten, wenn sie – naturgemäß in der Zukunft – gemeinsam angegangen werden sollten. Angesichts der großen und nicht leicht zu bewältigenden Investitionsaufgaben werden die Kommunen intensiv nach Synergien und Effizienzvorteilen suchen, wenn sie die Chance haben, ihre zum Teil rückständigen Infrastrukturen nicht nur auf den aktuellen Stand zu bringen, sondern sie unmittelbar zukunftsorientiert weiterzuentwickeln.

Auf dem Weg zu einer zukunftsorientierten Entwicklung ihrer investiven Infrastruktur sehen sich die Kommunen mit einer Reihe von Hemmnissen konfrontiert. Auf einer Skala von 0 bis 10 wurden sie gefragt, ob und inwieweit verschiedene Arten von Hemmnissen für ihre Investitionstätigkeit relevant sind. Gleichzeitig wurden sie gebeten, einzuschätzen, wie sich das jeweilige Hemmnis nach ihren Erwartungen in den nächsten fünf Jahren entwickeln wird.

Abbildung 12: Hemmnisse für die Investitionstätigkeit, heute und in fünf Jahren



Die Auflistung der möglichen Investitionshemmnisse nach ihrer aktuellen Bedeutung im Durchschnitt der befragten Kommunen in Abbildung 12 zeigt, dass alle elf möglichen Hemmnisse für die Kommunen durchaus relevant sind. Darüber hinaus wird deutlich, dass im Durchschnitt erwartet wird, dass die Hemmnisse eher noch – zum Teil sogar deutlich – zunehmen werden. Lediglich für die derzeit belastend knappen Ausführungskapazitäten in der Bauwirtschaft wird eine, wenn auch nur geringfügige, Verbesserung erwartet. Bei dieser Einschätzung dürfte die im Vergleich zu den letzten Jahren deutlich abgeschwächte Baukonjunktur eine wichtige Rolle spielen.

Besonders sticht in der Übersicht aber hervor, dass die fünf heute wichtigsten Investitionshemmnisse durchweg nicht originär finanzieller Natur sind. Mit Blick auf die oben in Abbildung 7 dargestellte kurzfristige Investitionsdynamik und die teilweise geringen Realisierungsquoten bestätigt sich hier, dass kommunale Investitionen nicht allein am Geld scheitern. Die derzeit größten Hemmnisse liegen aus Sicht der Kommunen im Bereich der Bauverwaltung, konkret bei deren Planungs- und Projektsteuerungskapazitäten. Das derzeit viertgrößte Hemmnis liegt in den geringen Verwaltungskapazitäten zur Bearbeitung der für Investitionsvorhaben häufig möglichen und notwendigen, oft als sehr anspruchsvoll empfundenen Förderanträge.

Die finanziellen Hemmnisse – knapp angeführt von der als unzureichend charakterisierten Verfügbarkeit von Eigenmitteln – rangieren in dieser Auflistung zwar eher im Mittelfeld, der Abstand zu den nicht-finanziellen Hemmnissen ist aber durchaus gering. Zudem ist die erwartete Zunahme der Probleme in den nächsten fünf Jahren bei den finanziellen Fragen stärker ausgeprägt als bei den nicht-finanziellen Kapazitätsengpässen.

Naturgemäß kann auch eine differenzierte Analyse der Investitionshemmnisse der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen keine direkten Rückschlüsse auf Problemlösungen liefern. Eine Strategie zur schrittweisen Überwindung der Investitionsprobleme muss viele Komponenten umfassen und jedes einzelne Rädchen im komplexen administrativ-politisch-finanziellen Mechanismus, der kommunale Investitionen ermöglicht oder hemmt, überprüfen, ggf. schmieren, neu justieren oder vielleicht auch ersetzen.

Fehlendes Geld kann durch noch so gute Ideen allein nicht ersetzt werden. Auch sind mehr Mittel für kommunale Investitionen von Land, Bund und EU leichter gefordert als tatsächlich mobilisiert. Ähnlich verhält es sich mit der abstrakt vernünftigen und häufig erhobenen Forderung, die Prioritäten der kommunalen Finanzpolitik deutlich stärker auf investive Zukunftsausgaben auszurichten. Soll dies für einzelne Kommunen konkretisiert werden, kollidiert der Zwang, dann auch haushaltspolitische „Posterioritäten“ zu setzen, allzu oft mit der Erkenntnis, dass im Bereich der sogenannten konsumtiven Ausgaben bzw. Aufwendungen sehr viele kurzfristig unflexible und pflichtige Aufgaben finanziert werden müssen. Die Forderung nach Prioritätensetzung wird sich unter diesen Vorzeichen wohl oder übel auch mit Prioritäten zwischen den abzubauenen Investitionsrückständen befassen müssen.

Jenseits der primär finanziellen Investitionshemmnisse sollte eine Strategie zur schrittweisen Problemlösung jedes der skizzierten Hemmnisse in den Blick nehmen, die konkreten Details des Problems beleuchten und die hier und anderswo praktikablen und praktizierten Lösungen offensiv angehen. Die Probleme mangelnder personeller Kapazitäten in den Kommunen werden sich angesichts des sich demografisch verschärfenden Fachkräftemangels auch mit mehr Geld und attraktiveren Eingruppierungen nicht vollständig lösen lassen. Hier führt wohl kein Weg daran vorbei, die Bündelung von Kompetenzen einerseits und die (noch) weitergehende Delegation an Dritte außerhalb der Kommunalverwaltungen andererseits koordiniert voranzutreiben. Schließlich bieten die beschriebenen Investitionshemmnisse erneut Anlass, die Potenziale der Entbürokratisierung zugunsten der kommunalen Handlungsfähigkeit auszuschöpfen. Der Bericht der „Transparenzkommission“ (Junkernheinrich u. a. 2022) und eine aktuelle Untersuchung des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer (Grohs u. a. 2023) bieten zahlreiche Ansatzpunkte für Nordrhein-Westfalen.

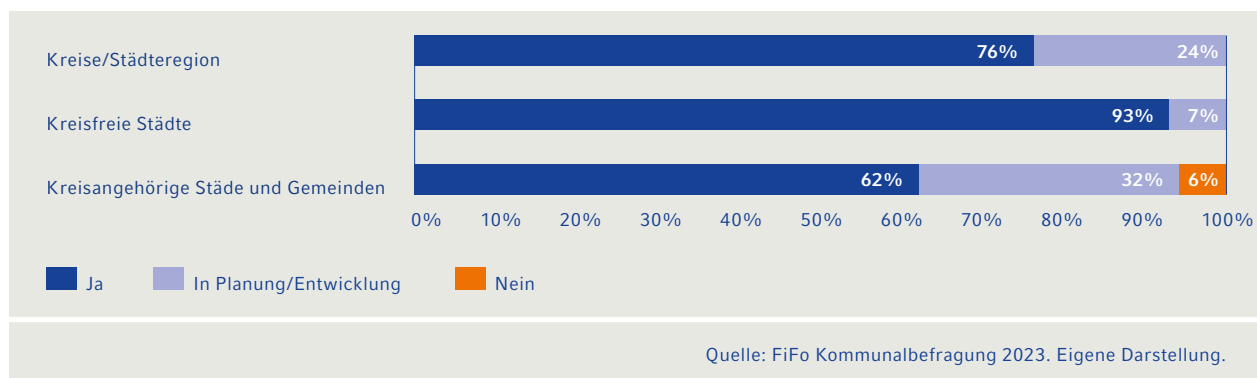
4. Transformation Klimaschutz

Klimaschutz, Klimaanpassung und der Weg zu einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft werden in den kommenden Jahren allen staatlichen Ebenen und der Europäischen Union viel abverlangen. Nicht nur der Klimaschutz muss engagiert und zügig vorangetrieben werden. Zunehmend wird es auch darauf ankommen, die Belastungsgrenzen der Menschen und Unternehmen im Blick zu behalten, damit nicht nur die politische Akzeptanz des Klimaschutzes hoch bleibt, sondern vor allem auch die Grundlagen des deutschen Wertschöpfungsmodells und der sozialen Marktwirtschaft auf dem Weg in eine nachhaltige und klimaneutrale Zukunft gesichert und im besten Fall sogar gestärkt werden. Die Kommunen als „Benutzeroberfläche des Gemeinwesens“ spielen dabei in vielen Dimensionen eine wichtige Rolle. Zwar sind Maßnahmen zugunsten des globalen Gutes „Klimaschutz“ in der finanzwissenschaftlichen Zuständigkeitsordnung keineswegs eine Aufgabe, die ausgerechnet der kleinsten, der lokalen Ebene zukommt. Tatsächlich stehen hier zunächst die zentralen Ebenen in der Pflicht. Aber in der Umsetzung vor Ort gelingt im Klimaschutz vieles nur mit kommunaler Hilfe und kommunalem Engagement. Die „Transformation Klimaschutz“ ist in vielerlei Hinsicht eine Transformation mit und durch kommunalen Klimaschutz.

In der Befragung der Finanzverantwortlichen der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen bildet der Klimaschutz nach den allgemeinen Investitionen den zweiten Schwerpunkt. Hier wie auch beim dritten Schwerpunkt Digitalisierung bot die Befragung den Teilnehmenden die Möglichkeit, weitere Fachbereiche oder einzelne Fachleute der jeweiligen Kommune einzubeziehen. Auch wenn die Befragung letztlich von den Finanzverantwortlichen bzw. deren Teams abgeschlossen wurde, spiegeln die Antworten zu den beiden Vertiefungsschwerpunkten auch das Know-how intern eingebundener Fachleute wider.

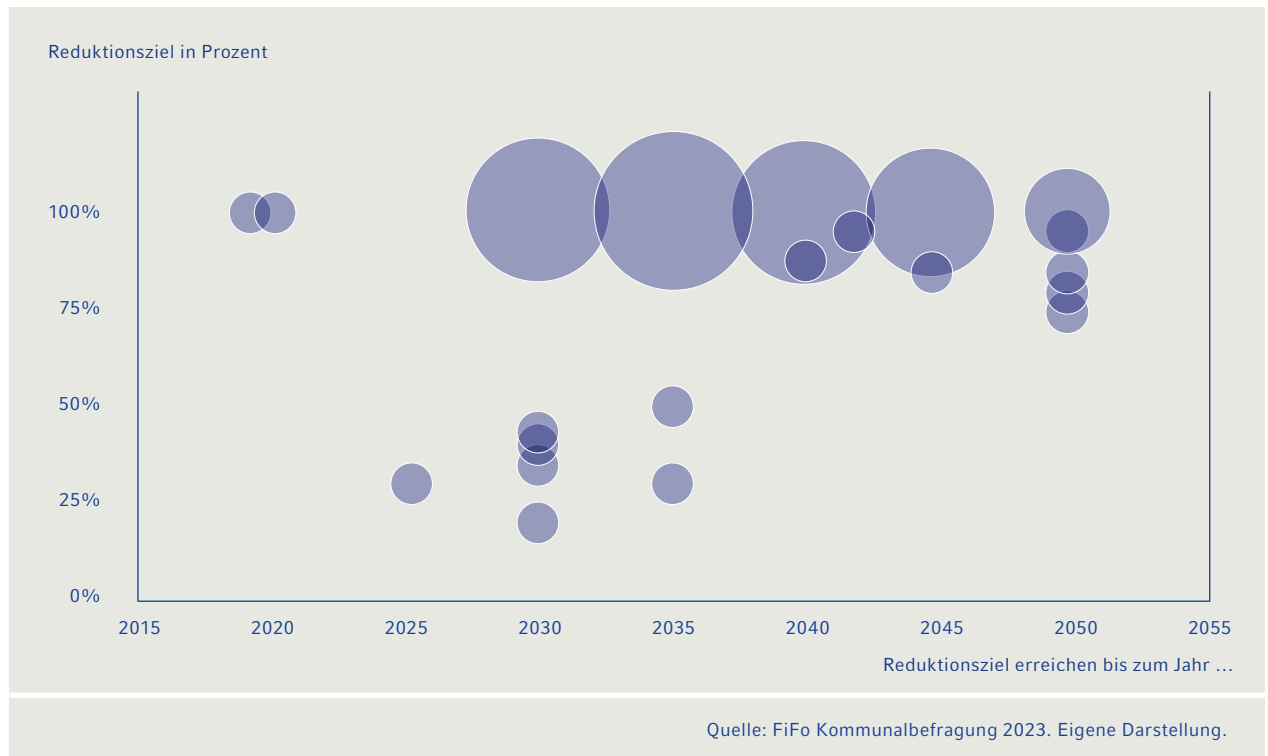
Die Umfrage hat zunächst die konzeptionellen Grundlagen des Klimaschutzes in den Kommunen adressiert. Gefragt wurde nach Klimaschutzkonzepten (Abbildung 13) und einem eventuellen kommunalen Klimaschutzziel (Abbildung 14).

Abbildung 13: Nutzung/Existenz kommunaler Klimaschutzkonzepte



Zwei von drei Kommunen in NRW verfügen über ein Klimaschutzkonzept und setzen es bereits um. Wie Abbildung 13 zeigt, ist der Anteil bei den kreisfreien Städten am höchsten. Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden ist der Anteil mit 62 Prozent am niedrigsten. In allen drei Gruppen befindet sich bei den übrigen Kommunen ein solches Konzept in Planung bzw. in Erarbeitung. Eine Ausnahme bilden hier nur sechs Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, bei denen das Vorhandensein oder die Planung eines Klimaschutzkonzeptes verneint wird.

Abbildung 14: Klimaschutzziele

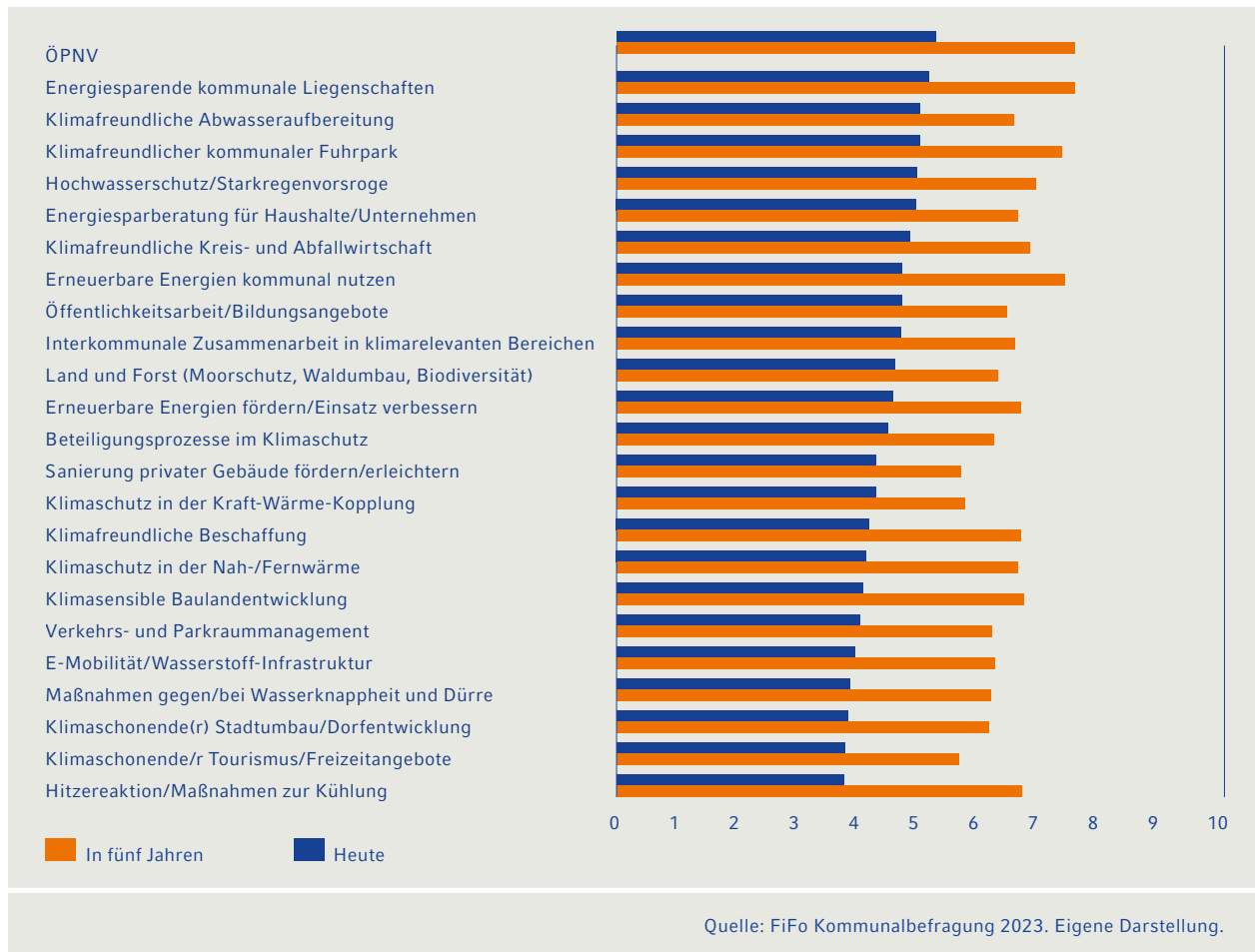


Die Hälfte der teilnehmenden Kommunen hat sich zudem ein Klimaschutzziel in Form einer Emissionsreduktion oder Klimaneutralität bis zu einem bestimmten Zeitpunkt gesetzt. In Abbildung 14 sind das prozentuale Reduktionsziel (mit Klimaneutralität = 100%) und der Zielzeitpunkt zusammen dargestellt. Je größer die dargestellten Kreise sind, desto mehr Kommunen haben sich die jeweilige Kombination aus Reduktion und Zeitpunkt zum Ziel gesetzt. Nicht dargestellt sind die Basisjahre für diese Reduktionsziele. In der Regel handelt es sich um das im internationalen Klimaschutz etablierte Basisjahr 1990. Eine Reihe von Kommunen hat aber auch zeitnähere Ausgangspunkte gewählt. Das jüngste Basisjahr in der Stichprobe ist 2020 (bei einem Reduktionsziel bis 2050).

Das Ziel der Klimaneutralität dominiert deutlich. Die Zeiträume, in denen dieses Ziel erreicht werden soll, variieren jedoch stark. Zwei Kommunen geben an, bereits 2021 bzw. 2021 klimaneutral sein zu wollen. Ob dies tatsächlich erreicht worden ist, wurde aus Gründen der Anonymisierung nicht überprüft. Besonders auffällig ist die große Häufigkeit der angestrebten Klimaneutralität bis 2030 bzw. 2035. Sie zeigt den hohen Anspruch, den diese Kommunen an sich selbst stellen.

Eine genauere Betrachtung der Daten aus der Befragung zeigt zudem einen Zusammenhang mit der Größe der jeweiligen Kommune: Während sich bei den kleineren Gemeinden mit 4.000 bis 15.000 Einwohnern nur jede vierte Kommune ein zahlenmäßiges Reduktionsziel gesetzt hat, sind es bei den größeren Städten mit über 50.000 Einwohnern zwei von drei.

Abbildung 15: Aktiv im Klimaschutz: Heute und in fünf Jahren



Gefragt nach den Klimaschutzbereichen, in denen die Kommunen heute aktiv sind und in denen sie in fünf Jahren aktiv sein wollen, ergibt sich ein breites Bild vielfältiger Klimaschutzaktivitäten. Die Kommunen wurden gebeten, die Intensität ihres jeweiligen Engagements auf einer Skala von 0 bis 10 einzuschätzen; Abbildung 15 zeigt die Mittelwerte der Antworten für alle Kommunen.

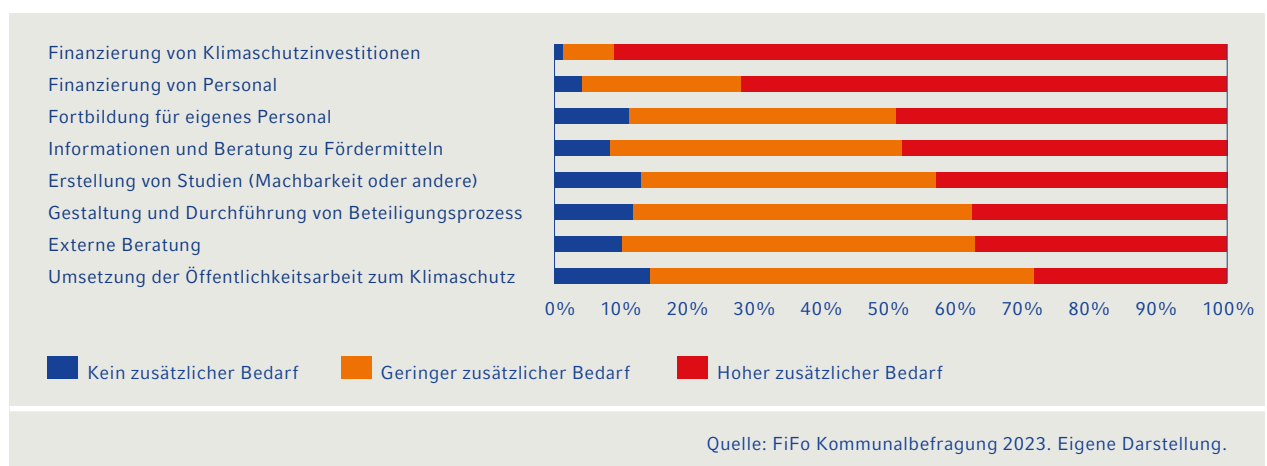
Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind bereits heute in einem breiten Spektrum von Klimaschutzaufgaben aktiv. In einigen Bereichen sind nahezu alle Kommunen aktiv – Kreise sowie kreisfreie und kreisangehörige Städte und Gemeinden. Dazu zählen beispielsweise ein klimafreundlicher kommunaler Fuhrpark, klimafreundliche kommunale Liegenschaften, die kommunale Nutzung erneuerbarer Energien sowie der Hochwasserschutz und die Starkregenvorsorge.

Der Anteil der kreisfreien Städte, die angeben, im jeweiligen Klimaschutzbereich aktiv zu sein, liegt in fast allen abgefragten Bereichen über 80 Prozent, Ausnahmen bilden hier nur die Abwasserbehandlung (58 Prozent) und der klimafreundliche Tourismus (55 Prozent). Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden und den Kreisverwaltungen zeigt sich in einigen Bereichen eine Arbeitsteilung: So werden der ÖPNV und die Abfallwirtschaft stark von den Kreisverwaltungen und kaum von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden betreut, während letztere die klimafreundliche Stadt- und Baulandentwicklung als ihre Aufgabe wahrnehmen.

In einigen Bereichen fällt auf, dass zwar die kreisfreien Städte sehr aktiv sind, die kreisangehörigen Gemeinden und Kreise aber deutlich weniger. Dies kann in manchen Bereichen, wie z. B. beim Verkehrs- und Parkraummanagement oder bei Maßnahmen zur Kühlung, einfach an unterschiedlichen Voraussetzungen liegen, da in den großen kreisfreien Städten objektiv ein größerer Bedarf besteht, diese Maßnahmen anzugehen. In anderen Fällen kann es sich um primär gemeindliche Aufgaben handeln, die von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden (noch) nicht in gleicher Intensität wahrgenommen werden (können). Teilweise könnte dies in einigen Bereichen auch auf eine Verantwortungsdiffusion bzw. ungeklärte Zuständigkeiten zwischen Kreis- und Gemeindeverwaltungen hindeuten. Dies betrifft z.B. die Förderung der Sanierung privater Gebäude, Maßnahmen gegen Wasserknappheit sowie Nah- und Fernwärme. Soweit hier tatsächlich offene Zuständigkeitsfragen bestehen, könnte der Klimaschutz davon profitieren, wenn Gemeinde- und Kreisverwaltungen gemeinsam Potenziale und Zuständigkeiten prüfen.

Ihr derzeitiges Engagement für den Klimaschutz in den verschiedenen Bereichen stufen die Kommunen auf einer Skala von 0 bis 10 im Durchschnitt mit knapp 4 bis etwas über 5 Punkten als moderat ein. Das Engagement, das die Kommunen in fünf Jahren für erforderlich halten, liegt in allen Bereichen deutlich höher. Die wichtigsten Bereiche für den Klimaschutz werden nach Einschätzung der Kommunen der ÖPNV und energiesparende kommunale Liegenschaften sein – also die Bereiche, in denen sie bereits heute am aktivsten sind. Es folgen die kommunale Nutzung erneuerbarer Energien und ein klimafreundlicher Fuhrpark. Die größten Steigerungen der Klimaschutzintensität sind aus Sicht der Kommunen in den Bereichen Hitzeschutz (plus 3,0 Punkte), kommunale Nutzung erneuerbarer Energien und klimasensible Baulandentwicklung (jeweils plus 2,7 Punkte) notwendig.

Abbildung 16: Unterstützungsbedarfe im Klimaschutz



Darüber hinaus sind nach der Selbsteinschätzung heute über alle Klimaschutzbereiche hinweg die kreisfreien Städte im Durchschnitt am aktivsten im Klimaschutz und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden am wenigsten aktiv. In fünf Jahren schätzen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden jedoch ihre Aktivitäten ähnlich hoch ein wie die Kreise, während die kreisfreien Städte in allen Klimaschutzbereichen weiterhin eine höhere geplante Aktivität angeben. Dies dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass die kreisfreien Städte die Aufgaben der Kreis- und Gemeindeebene übernehmen und daher die Wahrnehmung der zukünftigen Aufgabenintensität höher ist.

Anschließend wurden die teilnehmenden Kommunen gefragt, ob und in welchen Bereichen sie Unterstützungsbedarf für den kommunalen Klimaschutz sehen. Abbildung 16 zeigt die verschiedenen Bereiche, für die angegeben werden konnte, ob kein, geringer oder hoher zusätzlicher Unterstützungsbedarf besteht. Insgesamt besteht in fast allen abgefragten Bereichen ein nennenswerter Unterstützungsbedarf für den Klimaschutz. Bei der Frage, ob dieser Bedarf gering oder hoch ist, zeigen sich jedoch große Unterschiede zwischen den Bereichen.

Betrachtet man hier nur die Antworten zum hohen zusätzlichen Bedarf – wo der „Schuh am meisten drückt“ – so zeigt sich eine bemerkenswerte Umkehrung der Befunde gegenüber den allgemeinen Investitionen (Abbildung 12 oben). Wurden dort die nicht-finanziellen Hemmnisse als die (relativ!) größeren Probleme identifiziert, dominiert beim Klimaschutz eindeutig und mit deutlichem Abstand die finanzielle Dimension: Die Kommunen geben an, vor allem Geld zu benötigen, und zwar am dringendsten für die direkte Finanzierung von Klimaschutzinvestitionen (91 Prozent „hoher zusätzlicher Bedarf“) und für zusätzliches Personal (72 Prozent „hoher zusätzlicher Bedarf“). Die anderen Bereiche – Fortbildung, Beratung und Studien – fallen demgegenüber deutlich ab.

Diese Rangfolge darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch in den nicht-finanziellen Unterstützungsbereichen sehr viele Kommunen einen hohen zusätzlichen Bedarf angeben. Bei der Förderinformation und -beratung sind es 48 Prozent, bei der Weiterbildung des eigenen Personals 49 Prozent. Ein tieferer Blick in die Daten zeigt zudem, dass die kreisangehörigen Gemeinden in den Bereichen Information und Beratung im Durchschnitt höhere Zusatzbedarfe angeben als die kreisfreien Städte. Dieser Befund entspricht den Erwartungen, da in den großen und differenzierten Verwaltungen der kreisfreien Städte die Möglichkeiten zum Aufbau eigener Fachexpertise größer sein dürften. Beim zentralen Problem, der Finanzierung von Klimaschutzinvestitionen, ist die Einschätzung dagegen über alle Kommunaltypen hinweg nahezu identisch: Kreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte melden mit geringen Schwankungen um die genannten 91 Prozent hohe Zusatzbedarfe an.

Die Eindeutigkeit, mit der vor allem zusätzliche Investitionsmittel für den Klimaschutz als wichtigster Unterstützungsbedarf genannt werden, geht allerdings häufig nicht mit einer klaren Vorstellung über die Höhe der für den kommunalen Klimaschutz benötigten Finanzmittel einher. Auf die Frage, ob die teilnehmenden Kommunen die klimarelevanten Investitionen im Kernhaushalt als Schätzwert im Rahmen der Gesamtinvestitionen gut abgrenzen können, antwortete mit 35 Prozent nur ein Drittel der Kommunen mit Ja. Demgegenüber verneinten 47 Prozent diese Frage, 18 Prozent machten keine Angabe. Die anschließende Frage nach einer quantitativen Größenordnung für die eigenen Klimaschutzinvestitionen wurde nur von sehr wenigen teilnehmenden Kommunen beantwortet, so dass die Antworten mangels Repräsentativität leider nicht auswertbar sind.

Dass Klimaschutzinvestitionen häufig nicht klar abgrenzbar sind, ist bei vielen praktischen Anwendungsfällen wenig überraschend. Möchte beispielsweise eine Kommune einen nahezu klimaneutralen Schulneubau realisieren, so wird sie im Ausschreibungsverfahren darauf achten, dass die von ihr formulierten Anforderungen zum besten Preis-Leistungs-Verhältnis erfüllt werden. Im Idealfall erhält sie mehrere Angebote, zwischen denen sie wählen und deren Kostenunterschiede sie entsprechend bewerten kann. Gleichzeitig wird die Beispielkommune aber darauf verzichten, sich Alternativangebote für diese Spezialimmobilie erstellen zu lassen, die ihre Klimaschutzanforderungen nicht erfüllen können. Diesen Vergleich bräuchte sie aber, um die zusätzlichen Investitionskosten allein für den Klimaschutz verlässlich kalkulieren zu können. Diese Logik gilt für die zahlreichen kommunalen Handlungsfelder, in denen Klimaschutz und Klimaanpassung als Querschnittsaufgabe umgesetzt werden – als Klimadimension der Schulträgerschaft, der Gewerbegebietsplanung, der Kernverwaltung etc. Zunehmend wird Klimaschutz nicht als separat hinzukommende Maßnahme (sog. „end of pipe“-Technologie), sondern als integrativer, untrennbarer Bestandteil von Investitionsentscheidungen umgesetzt. Vergleichsrechnungen, wie eine ansonsten identische Investition ohne Klimaschutz zu kalkulieren wäre, werden nicht durchgeführt, da sie für den konkreten Fall keinen Mehrwert bieten und in vielen Fällen auch nicht mehr genehmigungsfähig wären.

Solange in solchen Fällen die wichtigen Investitionen auch tatsächlich getätigt werden können, ist die fehlende Abgrenzbarkeit der ausschließlich klimaschutzbedingten Mehrkosten zumindest nicht zum Nachteil des Klimaschutzes. Anders verhält es sich mit der kommunalen Finanzplanung und der zentralen Mitfinanzierung des kommunalen Klimaschutzes über den kommunalen Finanzausgleich oder andere Förder- und Ausgleichsmechanismen. Ohne gute finanzielle Kenntnis zu den Kosten hat der Klimaschutz im Wettbewerb um knappe Finanzmittel in den Kommunen ein Handicap, das den Fortschritt in diesem Bereich hemmen kann. Dies gilt analog für die zentrale Kofinanzierung des kommunalen Klimaschutzes durch Land und Bund: Wo belastbares Wissen über die Dimensionen anstehender Klimaschutzinvestitionen fehlt, ist bei engen Haushaltsrestriktionen die Gefahr einer Unterfinanzierung des Klimaschutzes größer, als dass ineffizient hohe Mittel dafür eingesetzt werden. Hier ist jeder Fortschritt bei der Transparenz klimaschutzrelevanter Ausgaben für alle Seiten wertvoll. Die Erfahrungen und Kniffe des guten Drittels der nordrhein-westfälischen Kommunen, die angeben, Klimaschutzinvestitionen gut abgrenzen zu können, bieten hier einen wichtigen Startpunkt, um aussagekräftige, nicht komplizierte (aber auch nicht unangemessen vereinfachende) Methoden zu identifizieren oder zu entwickeln, um den Finanzbedarf der Kommunen – wie auch der übergeordneten föderalen Ebenen – für den Klimaschutz belastbar berechnen zu können.

5. Transformation Digitalisierung

Klimaschutz ist in der Umsetzung und angesichts der Vielzahl und Vielfalt der zu treffenden Maßnahmen keine einfache Politik. Was das Endziel angeht, ist Klimaschutz jedoch erfreulich klar: Die menschengemachte Erderwärmung soll möglichst wenig über das 1,5-Grad-Ziel hinausgehen; dazu dient vor allem die Reduktion von Treibhausgasemissionen. Bei der zweiten großen Transformation, die Gesellschaft, Wirtschaft und Staat zu bewältigen haben, der Digitalisierung, fehlt diese Eindeutigkeit der Ziele. Zwar sind sich viele darin einig, dass die Digitalisierung des Staates beschleunigt und vertieft werden muss, aber sie meinen damit nicht unbedingt das Gleiche.

In der Befragung der nordrhein-westfälischen Kommunen ging es im dritten Themenschwerpunkt „Transformation Digitalisierung“ nicht primär darum, in einen Austausch über verschiedene Begriffe und Dimensionen der Digitalisierung zu treten. Auch konnte und sollte den Teilnehmenden in dieser ersten Befragung keine definitorische Vorgabe gemacht werden, was Digitalisierung für die Kommune ausmache und wie weit sie gehen kann.

Dennoch ist es hilfreich, ein Verständnis und einen Maßstab dafür zu haben, was Digitalisierung des öffentlichen Sektors bedeuten kann und wie weit der Weg zu einem leistungsfähigen digitalisierten Staat noch ist. Unter den vielen interessanten Benchmarks, die zu dieser Frage von vielen Seiten – nicht zuletzt aus der Beratungsbranche – formuliert werden, stellt die folgende Infobox den international anerkannten Digital Government Policy Framework (DGPF) vor, der von der OECD-Staatengemeinschaft entwickelt wurde.

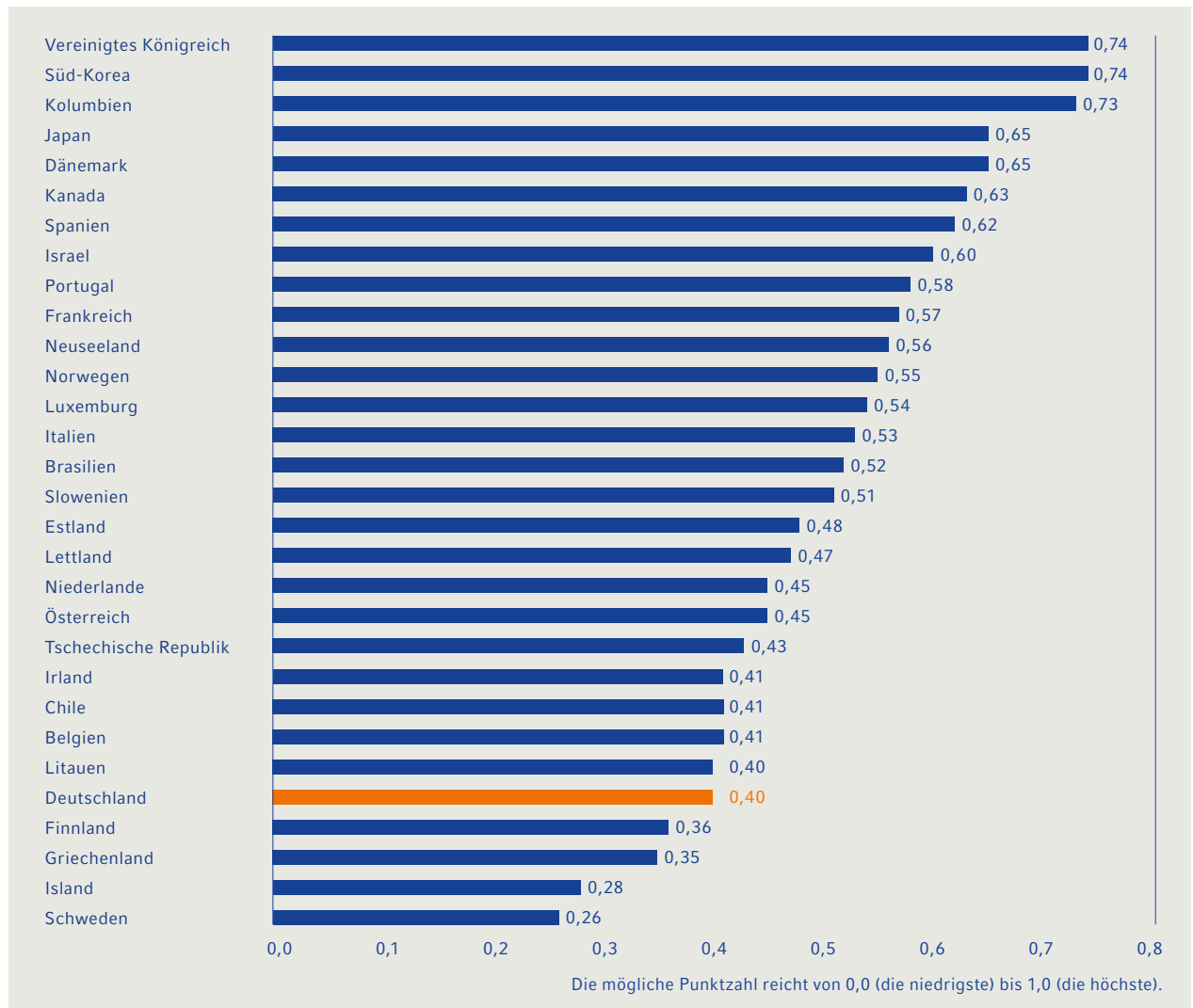
OECD Digital Government Policy Framework (DGPF)

1. **Digital by design:** Eine Regierung, die „digital by design“ ist, schafft eine klare organisatorische Führung, gepaart mit wirksamen Koordinierungs- und Durchsetzungsmechanismen, bei denen „digital“ nicht nur als technisches Thema, sondern verpflichtend als transformatives Element betrachtet wird, das in alle politischen Prozesse eingebettet werden muss.
2. **Data-driven public sector:** Ein datengesteuerter öffentlicher Sektor erkennt an, dass Daten ein wichtiger strategischer Aktivposten sind, der durch ihre Anwendung bei der Planung, Durchführung und Überwachung öffentlicher Maßnahmen einen gesellschaftlichen Mehrwert schafft, und ergreift Maßnahmen, um Daten zu verwalten, und legt Regeln und ethische Grundsätze für ihre vertrauenswürdige und sichere Wiederverwendung fest.
3. **Government as a platform:** Regierung fungiert als Plattform für die Erfüllung der Bedürfnisse der Nutzer, wenn sie klare und transparente Quellen für Leitlinien, Werkzeuge, Daten und Software bereitstellt, die es Teams ermöglichen, nutzerorientierte, konsistente, nahtlose, integrierte, proaktive und sektorübergreifende Dienstleistungen zu erbringen.
4. **Open by default:** Eine Regierung ist als Standard offen, wenn sie Regierungsdaten und politische Entscheidungsprozesse (einschließlich Algorithmen) für die Öffentlichkeit zugänglich macht, und zwar innerhalb der Grenzen der bestehenden Gesetzgebung und im Einklang mit dem nationalen und öffentlichen Interesse.
5. **User-Driven:** Eine Regierung wird nutzergesteuert, indem sie den Bedürfnissen und Vorteilen der Menschen bei der Gestaltung von Prozessen, Dienstleistungen und politischen Maßnahmen eine zentrale Rolle zuweist und dafür integrative Mechanismen einführt.
6. **Proactiveness:** Proaktivität bedeutet, dass Regierungen und Staatsbedienstete in der Lage sind, die Bedürfnisse der Menschen zu antizipieren und rasch darauf zu reagieren, so dass sich die Nutzer nicht mit dem mühsamen Prozess der Daten- und Dienstleistungsbereitstellung befassen müssen.

Quelle: OECD (2019), OECD Digital Government Policy Framework, Paris. Eigene Übersetzung.

Ohne an dieser Stelle auf die sechs zentralen Anforderungen des DGPF im Detail eingehen zu können, wird unmittelbar deutlich, dass die Anforderungen an ein digitales Regierungs- und Verwaltungshandeln weit über technische Fragen wie papierlose Büros, Schulen mit gutem WLAN etc. hinausgehen. Diese informationstechnischen Ausstattungen sind unverzichtbare Voraussetzungen – nicht mehr, aber auch nicht weniger –, wenn es darum geht, eine ebenso integrierte wie integrative digitale Kultur aufzubauen, die sich an den Nutzern und nicht an den Anbietern staatlicher Leistungen orientiert.

Abbildung 17: Überblick zur Digitalisierung des öffentlichen Sektors in der OECD



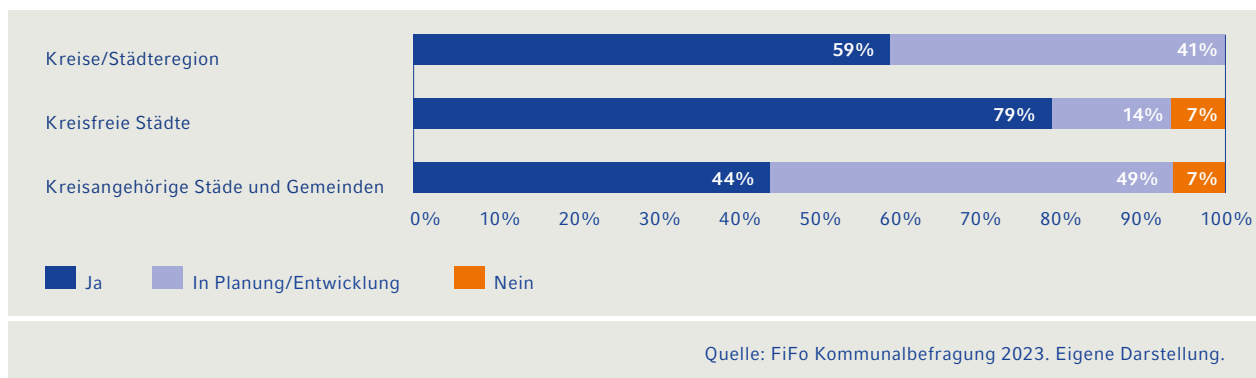
Quelle: OECD-Datensatz: „Government at a Glance – 2021 edition“. Eigene Darstellung.

Als Hintergrund für die Betrachtung der digitalen Transformation in den nordrhein-westfälischen Kommunen wird in Abbildung 17 ein internationaler Vergleich für Deutschland als Ganzes dargestellt. Die Abbildung zeigt den Digital Government Index (DGI), der im Rahmen des OECD Digital Government Survey 1.0 erhoben wurde. Bei den Befragten handelte es sich um hochrangige Beamte der Zentralregierungen, die Reformen der digitalen Verwaltung leiten und/oder durchführen und Daten aus den verschiedenen Teilen des öffentlichen Sektors sammeln. Der Index umfasst die Bewertungen der sechs Dimensionen des Digital Government Policy Framework (DGPF), die oben in der Infobox dargestellt sind. Die Dimensionen werden im DGI gleich gewichtet. Der zusammengesetzte Indikatorwert reicht von 0 (niedrigste Bewertung) bis 1 (höchste Bewertung).

Der internationale Vergleich macht deutlich, dass sich alle abgebildeten Industrie- und Schwellenländer bei der Digitalisierung des öffentlichen Sektors noch in der Mitte des Weges befinden. Selbst die beiden Spitzenreiter Südkorea und Großbritannien sind mit einem Wert von jeweils 0,74 noch weit vom erreichbaren Optimum entfernt. Im Vergleich zum Schlusslicht Schweden, das nach aggregierter Selbsteinschätzung nur einen Wert von 0,26 erreicht, haben sie aber offensichtlich den größten Teil des Weges zu einer integrierten digitalen Regierungskultur bereits zurückgelegt. Deutschland hat, gemessen am Digital Government Index, den größten Teil des Weges noch vor sich. Der Scorewert von nur 0,40 verdeutlicht, dass öffentliche Verwaltungen und Politik die Potenziale der digitalen Transformation noch nicht ausgeschöpft haben.

Natürgemäß werden in einem verdichteten Gesamtindikator wie dem DGI für Deutschland alle Unterschiede und Entwicklungsstände ausgeblendet, die zwischen dem Bund, den 16 Bundesländern und den rund 11.000 Kommunen in Deutschland beim Thema Digital Government bestehen. Dennoch dürfte die Einschätzung, dass die deutschen Gebietskörperschaften bei der digitalen Transformation noch mehr Aufgaben vor sich als hinter sich haben, bis auf ganz wenige Ausnahmen zutreffend sein.

Abbildung 18: Nutzung/Existenz kommunaler Digitalisierungsstrategien

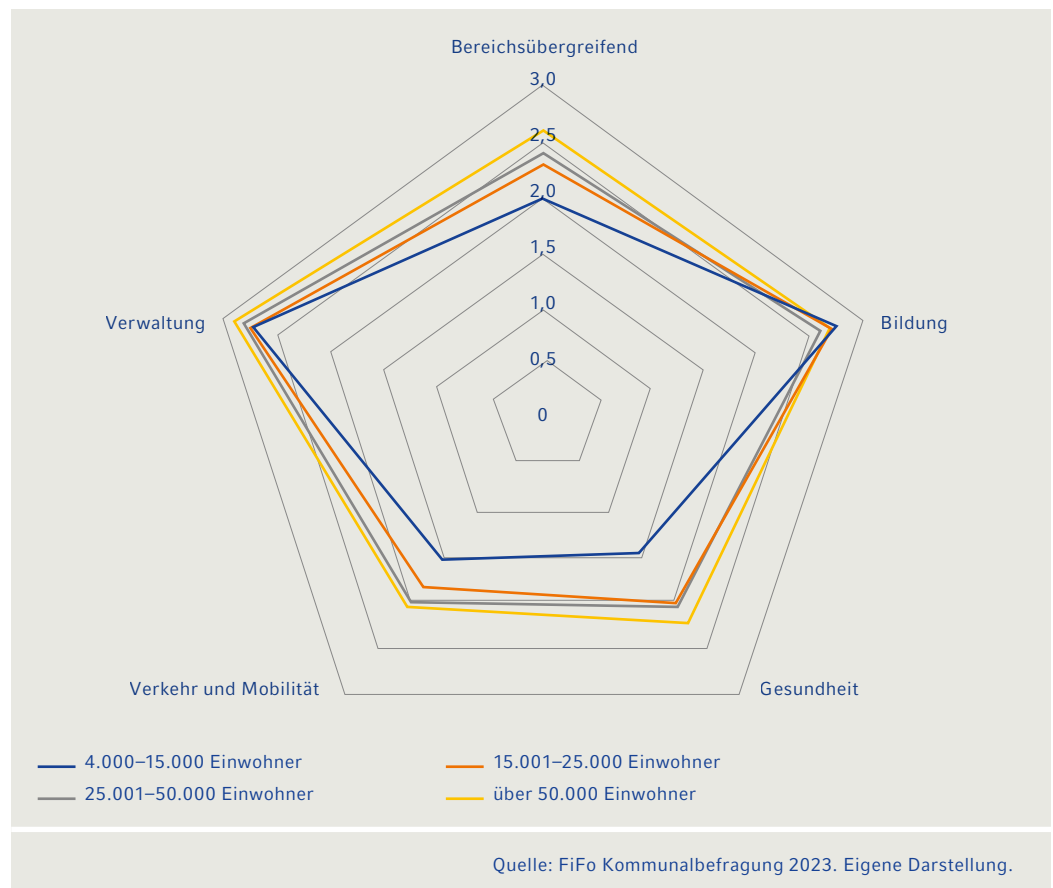


In der Untersuchung wurde der dritte thematische Schwerpunkt mit der Frage eingeleitet, ob die Kommunen eine eigene Digitalisierungsstrategie verabschiedet haben und umsetzen. In knapp der Hälfte der befragten Kommunen liegt eine fertige Digitalisierungsstrategie vor, in der überwiegenden Mehrheit der übrigen Kommunen ist eine solche in Planung.

Abbildung 18 zeigt hierzu die Verteilungen nach Kommunaltyp. Diese Darstellung erlaubt einen direkten Vergleich mit der obigen Abbildung 13, die die Fragen zur Nutzung kommunaler Klimaschutzkonzepte zusammenfasst. Zum einen wird deutlich, dass sich die strukturellen Unterschiede zwischen Kreisen, kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten auch hier zeigen: In den kreisfreien Städten sind Digitalisierungsstrategien mit deutlichem Abstand stärker etabliert als in den Kreisen. Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden hat die

Mehrheit noch keine Digitalisierungsstrategie. Bemerkenswert ist jedoch, dass sieben Prozent aller Gemeinden – kreisfreie wie kreisangehörige – ein solches Konzept weder nutzen noch planen. Der Vergleich von Abbildung 18 mit Abbildung 13 zeigt zudem, dass auf dieser konzeptionellen Ebene das Transformationsthema Klimawandel in den nordrhein-westfälischen Kommunen im Durchschnitt besser etabliert ist als das Transformationsthema Digitalisierung.

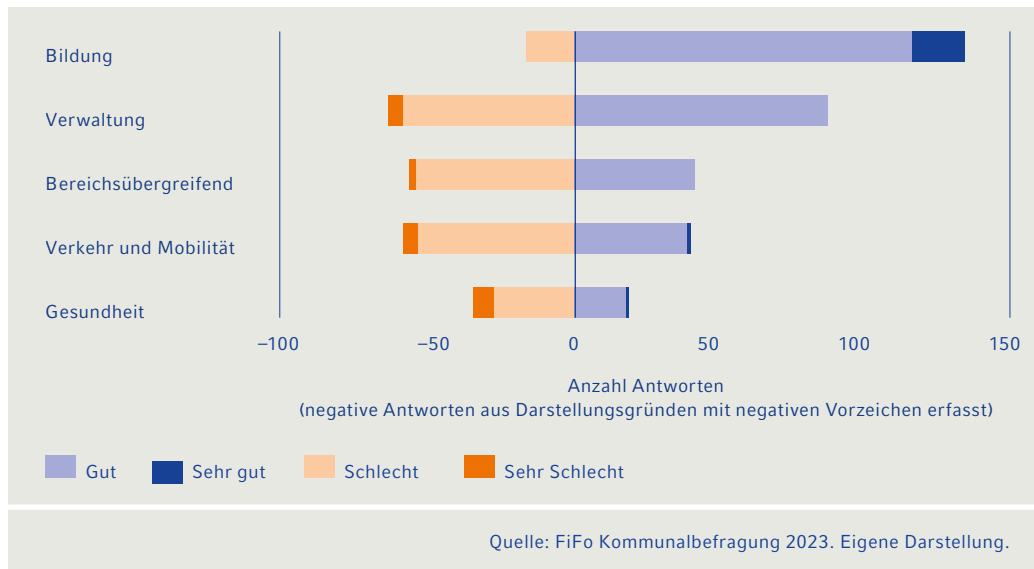
Abbildung 19: Bedeutung von Digitalisierung in verschiedenen Bereichen, nach Größenklassen



Auf die Frage, in welchen Bereichen die Teilnehmenden die Digitalisierung in ihrer Kommune für mehr oder weniger wichtig halten, gaben sie an, dass die Digitalisierung in den fünf Bereichen Bildung, Verwaltung, Verkehr und Mobilität, Gesundheit sowie „bereichsübergreifend“ wichtig bis sehr wichtig ist. Dabei wird die Digitalisierung in der Verwaltung und in der Bildung unabhängig von der Größe der Kommune als sehr wichtig eingeschätzt.

Abbildung 19 zeigt die Antworten für die Städte und Gemeinden nach den verwendeten Größenclustern. Die Antworten von „unwichtig“ über „weniger wichtig“, „wichtig“ bis „sehr wichtig“ sind in der Abbildung mit Scorewerten von 0 bis 3 dargestellt. Auf Verwaltung und Bildung folgen in dieser Reihenfolge die Felder „bereichsübergreifend“, Gesundheit und schließlich Verkehr und Mobilität, wobei sich leichte Unterschiede nach der Größenklasse der befragten Kommunen zeigen. Größere Kommunen messen der Digitalisierung in allen Bereichen eine etwas höhere Bedeutung bei. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet der Bereich Bildung: Hier messen die kleinsten (4.000–15.000 Einwohner) und die kleinen (15.001–25.000 Einwohner) Kommunen der Digitalisierung die größte Bedeutung bei.

Abbildung 20: Bewertung des aktuellen Stands der Digitalisierung in verschiedenen Bereichen

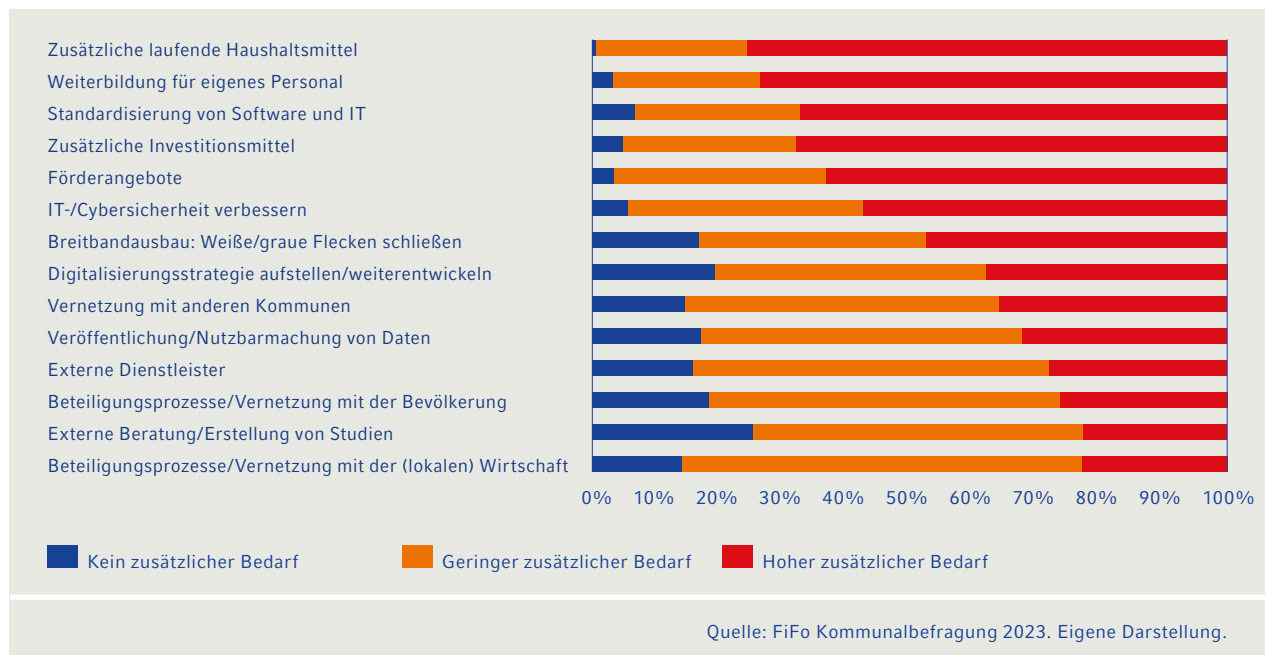


Gefragt nach einer Einschätzung des aktuellen Stands der Digitalisierung in ihrer Kommune, geben die Befragten insgesamt ein recht ausgewogenes Urteil ab (Abbildung 20). Am besten sieht es aus Sicht der Kommunen im Bereich Bildung aus, wo 77 Prozent der Kommunen den aktuellen Stand der Digitalisierung als „gut“ bezeichnen, weitere 12 Prozent sogar als „sehr gut“, aber keine einzige Kommune als „sehr schlecht“. Diese insgesamt sehr positive Selbsteinschätzung ist einerseits eine erfreuliche Nachricht für die kommunale Digitalisierung. Mit Blick auf die eingangs diskutierten unterschiedlichen Benchmarks einer leistungsfähigen digitalen Verwaltung weckt dieses Stimmungsbild zugleich weitere Neugier auf die den Bewertungen zugrunde liegenden Maßstäbe. Die Digitalisierung in der Verwaltung wird mit 57 Prozent „gut“ ebenfalls knapp überwiegend positiv beschrieben.

Zwei von drei antwortenden Kommunen schätzen hingegen die Digitalisierung ihres Gesundheitswesens als „schlecht“ oder „sehr schlecht“ ein, auch die Bewertung der Digitalisierung von Verkehr und Mobilität (60 Prozent) sowie der bereichsübergreifenden Digitalisierung (58 Prozent) fällt überwiegend negativ aus. Bei der Interpretation dieser Werte ist allerdings zu berücksichtigen, dass insbesondere im letztgenannten Bereich Gesundheit nur relativ wenige Kommunen eine Bewertung abgegeben haben. Abbildung 20 macht diese Unterschiede durch die Darstellung der absoluten Antworthäufigkeiten transparent.

Unabhängig von der zum Teil sehr guten Einschätzung des aktuellen Stands der Digitalisierung sehen die befragten Kommunen einen großen Unterstützungsbedarf bei der Digitalisierung. Abbildung 21 stellt die Einschätzungen der Teilnehmenden für 14 verschiedene Leistungs- und Unterstützungsdimensionen dar. Bei keiner der abgefragten Maßnahmen und Leistungen liegt der Anteil der Kommunen, die im jeweiligen Bereich weiteren Bedarf sehen, unter 74 Prozent.

Abbildung 21: Unterstützungsbedarfe für die Digitalisierung

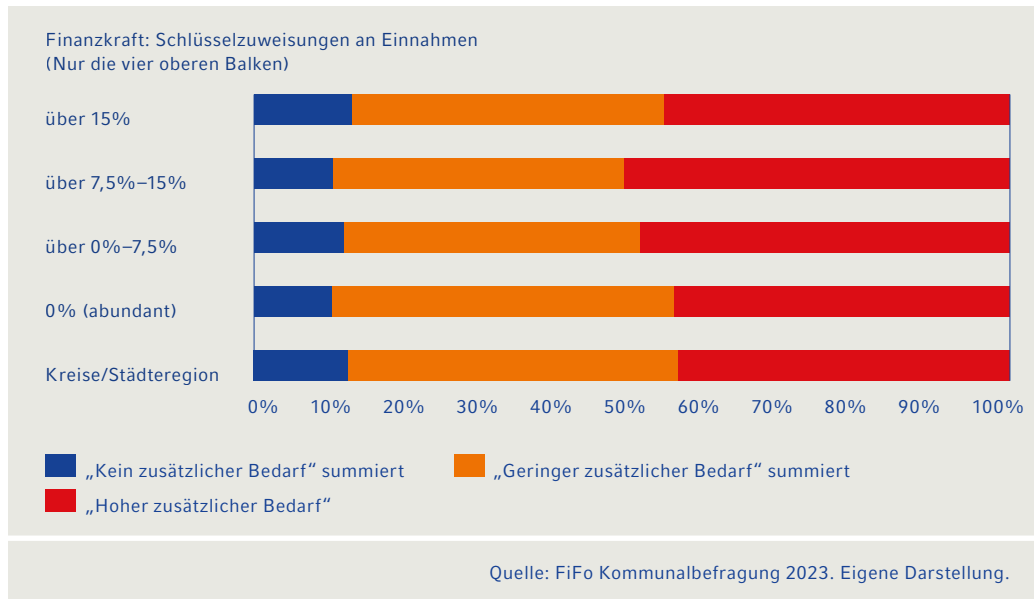


Geld spielt dabei eine wichtige Rolle, aber nicht die einzige: So sehen drei von vier Kommunen einen hohen zusätzlichen Bedarf zur Förderung der Digitalisierung bei zusätzlichen laufenden Haushaltsmitteln (76 Prozent), aber auch bei der Weiterbildung des eigenen Personals (73 Prozent). Die geringste Dringlichkeit sehen die Kommunen bei externer Beratung und der Erstellung von Studien, hier sieht die Hälfte einen geringen und ein Viertel gar keinen zusätzlichen Bedarf.

Indirekt geben die Einschätzungen zum Unterstützungsbedarf auch einen Hinweis auf Unterschiede im Verständnis dessen, was digitales Regieren und digitale Verwaltung derzeit primär ausmacht. Die Bereiche, in denen in Abbildung 21 der größte zusätzliche Unterstützungsbedarf gesehen wird, gehören allesamt zu den Maßnahmen, die auf die Kommunalverwaltungen selbst abzielen, also anbieterorientiert sind. Unterstützungsbedarfe für stärker nutzerorientierte Maßnahmen – Vernetzung, Beteiligung, Datenzugang – werden ebenfalls, aber mit geringerer Intensität geäußert. Bei dieser Beobachtung ist allerdings Vorsicht geboten, denn die stärkere Betonung der anbieterorientierten Unterstützung muss nicht zwangsläufig auf ein anderes Verständnis von Digitalisierung hindeuten, als es oben mit dem Digital Government Policy Framework (DGPF) charakterisiert wurde. Die Beobachtung kann ebenso gut als Indiz dafür gewertet werden, dass sich die befragten Kommunen aktuell in einer Phase ihrer Digitalisierung sehen, in der sie auf der Anbieterseite die notwendigen Voraussetzungen schaffen und ausbauen, um dann die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Mehrwerte mobilisieren zu können, die durch eine integrierte und nutzerorientierte Digitalisierung erschlossen werden können.

Betrachtet man mit Abbildung 22 die Fragen zum Unterstützungsbedarf bei der Digitalisierung je Kommune im jeweiligen Durchschnitt über alle 14 Handlungsfelder, aber differenziert nach der Finanzkraft der Städte und Gemeinden, so zeigt sich, dass die unterschiedliche Finanzkraft zu keinen nennenswerten Unterschieden führt. Die finanzschwächeren Städte und Gemeinden (Schlüsselzuweisungen zwischen 7,5 und 15 Prozent) geben allerdings die am stärksten ausgeprägten Bedarfe an, die angegebenen Bedarfe der finanzschwächsten Städte und Gemeinden (über 15 Prozent) sind dagegen sogar eher etwas geringer als im Durchschnitt aller befragten Kommunen. (Zum Finanzkraftcluster siehe Anhang, Abschnitt 7).

Abbildung 22: Unterstützungsbedarfe für die Digitalisierung sind unabhängig von der Finanzkraft

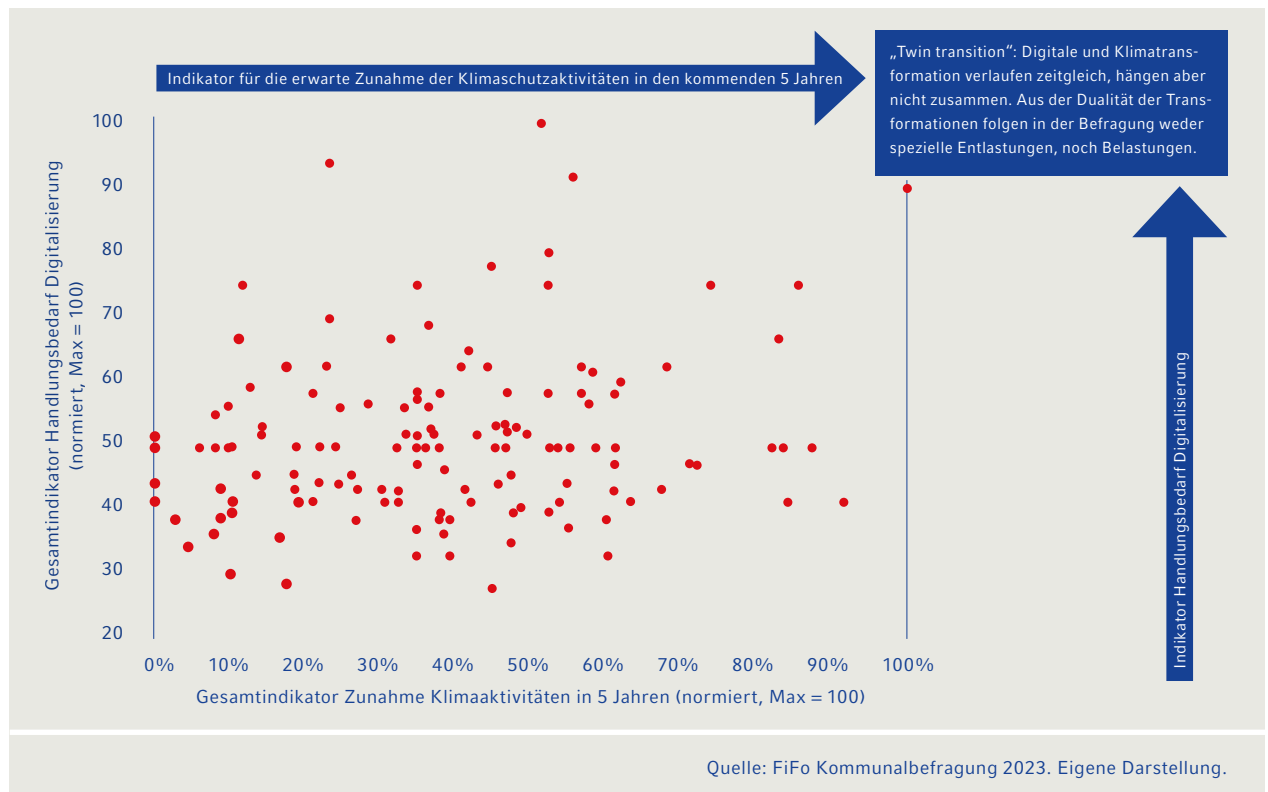


Die Befragung widmet sich nacheinander den großen Transformationsthemen Klimawandel und Digitalisierung. Es liegt daher nahe zu untersuchen, inwiefern die befragten Kommunen in Nordrhein-Westfalen einen Zusammenhang zwischen den beiden Themen herstellen. Die Notwendigkeit, beide Transformationen parallel zu gestalten, hat die Diskussion um die „Twin Transition“ angestoßen. Dieser Begriff verbindet den digitalen Wandel mit dem Wandel zu mehr Nachhaltigkeit und Klimaschutz. Dabei, so die These, kann und sollte die Digitalisierung eine zentrale Rolle bei der Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung und der Bekämpfung des Klimawandels spielen.

Die Hoffnung ist, dass angesichts zweier gleichzeitig zu bewältigender großer Transformationen zumindest Synergieeffekte genutzt werden können. Insbesondere geht es darum, die Digitalisierung nicht nur als zusätzliche Aufgabe, sondern unmittelbar als „Teil der Lösung“ zu begreifen. Angesichts der Tatsache, dass mit dem demografischen Wandel und seinen personellen und finanziellen Folgen für alle Gebietskörperschaften in Deutschland mindestens eine dritte große Transformation hinzukommt, wäre die Aussicht auf Transformationserleichterungen durch Digitalisierung tatsächlich durchaus ermutigend.

Diese umfassende Fragestellung übersteigt die Möglichkeiten der vorliegenden Kurzstudie. Anhand der empirischen Befunde zum Klimaschutz und zur Digitalisierung kann jedoch untersucht werden, ob und welche Zusammenhänge zwischen den kommunalen Einschätzungen zur Dringlichkeit der beiden Transformationsthemen bestehen. Eine zusätzliche Frage zur „Twin Transition“ wurde dabei nicht gestellt. Stattdessen wurden für alle teilnehmenden Kommunen aus den Antworten zur erwarteten Zunahme der Klimaschutzaktivitäten in den nächsten fünf Jahren (vgl. Abbildung 15) und zur Bedeutung der Digitalisierung nach Bereichen (vgl. Abbildung 19) zwei einfache Kompositindikatoren gebildet, die jeweils die Einschätzung der Größe und Dringlichkeit des Handlungsbedarfs abbilden.

Abbildung 23: „Twin Transition?\": Handlungsbedarfe im Klimaschutz und bei Digitalisierung sind groß, aber unabhängig voneinander



In Abbildung 23 sind diese beiden Indikatoren für alle teilnehmenden Kommunen dargestellt. Die Grafik zeigt keine erkennbaren Zusammenhänge oder Korrelationen. Das schließt natürlich nicht aus, dass in einzelnen Feldern oder in Zukunft noch fruchtbare Synergien zwischen kommunalem Klimaschutz und Digitalisierung identifiziert werden. Als allgemeine Momentaufnahme lässt sich jedoch festhalten, dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen die Handlungsbedarfe im Klimaschutz und in der Digitalisierung überwiegend als groß, aber unabhängig voneinander einschätzen. Maßnahmen, die in den beiden Transformationsfeldern ergriffen werden, machen es mithin nicht unmittelbar erforderlich, Klimaschutz und Digitalisierung zusammen zu betrachten. Die Organisation und die Finanzierung der beiden Transformationen fallen damit etwas leichter.

6. Zusammenfassung

Im Folgenden fassen wir zentralen Befunde der Befragung und deren Auswertung kurz zusammen. Die Darstellung deckt sich mit der vorweg gestellten Executive Summary „Das Wichtigste in Kürze.“

In der einleitenden Analyse der allgemeinen Finanzlage der nordrhein-westfälischen Kommunen wird deutlich, dass nach einigen bewegten, aber im Durchschnitt keineswegs negativ bewerteten Jahren die Erwartungen hinsichtlich ihrer künftigen Finanzlage bei den nordrhein-westfälischen Kommunen aller Typen – Städte, Gemeinden und Kreise – deutlich pessimistischer werden. Dies gilt bereits für das laufende Jahr 2023; noch deutlicher wird der Umschwung ins Negative aber mit Blick auf die kommenden fünf Jahre.

Die Analyse der kommunalen Investitionen beginnt mit einem kurzen Blick auf die Nettoinvestitionen des Staates in Deutschland, wie sie in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesen werden. Diese Zahl gilt als einfacher Indikator für das Engagement des Staates zur Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur. Für den Gesamtstaat ist das Bild seit der Jahrtausendwende kritisch, hat sich aber in den letzten Jahren wieder etwas verbessert. Für die kommunale Ebene ist aber zu konstatieren, dass Schwankungen der Nettoinvestitionen bei einem Aggregat mit durchweg negativem Vorzeichen zu beobachten waren: Zwischen 2002 und 2021 – dem aktuell letzten Jahr, für das die VGR diesen Wert ausweist – gab es kein einziges Jahr mit positiven kommunalen Nettoinvestitionen. In Summe leben die deutschen Kommunen seit zwanzig Jahren von einem stetigen Substanzverzehr.

Für diese zentrale Kennziffer weist die Statistik keine länderspezifischen Daten aus. Die Befragung der nordrhein-westfälischen Kommunen zu ihren Investitionen ergibt ein durchaus gemischtes Bild, das in der Gesamtschau allerdings wenig Anlass zu der Hoffnung gibt, dass sich Nordrhein-Westfalen positiv vom Durchschnitt der deutschen Kommunen absetzen könnte. Mit Blick auf die kurzfristige Dynamik der kommunalen Investitionen zeigt die Befragung zunächst, dass nur 55 Prozent der für 2022 geplanten Investitionen in diesem Jahr tatsächlich finanzwirksam umgesetzt werden konnten. Angesichts der regulären Übertragbarkeit von Investitionsmitteln aus Vorjahren und in Folgejahre verweist diese Momentaufnahme auf Umsetzungsprobleme, die zum Teil strukturell sein dürften.

In der Befragung wurden für alle 15 betrachteten Infrastrukturbereiche in allen Kommunaltypen erhebliche Investitionsrückstände bestätigt, allerdings in deutlich unterschiedlicher Intensität. Innerhalb der einzelnen Infrastrukturbereiche sehen jeweils 77 Prozent der Befragten in ihrer Kommune in den Bereichen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (ohne ÖPNV) sowie bei den Schulen einen nennenswerten oder gravierenden Investitionsrückstand. Am anderen Ende der Skala sind die Investitionsrückstände in den gebührenfinanzierten Bereichen Abfallwirtschaft und Wasserversorgung am geringsten. Die große Bedeutung der Straßeninfrastruktur und der Schulen für die kommunalen Investitionsrückstände in Nordrhein-Westfalen bestätigt sich auch in den quantitativen Hochrechnungen zum Volumen der Investitionsrückstände. Zwar konnten hier aufgrund des nicht ausreichenden Rücklaufs zu dieser Schätzfrage keine verlässlichen absoluten Hochrechnungszahlen in Milliarden Euro ermittelt werden. Die prozentualen Anteile an der Gesamtlücke waren dagegen über alle belastbaren Hochrechnungsszenarien stabil. Mit Blick auf die neun berechenbaren Infrastrukturbereiche liegen die kommunalen Schulen (inkl. OGS) mit 38 Prozent des Investitionsrückstands bereits in dieser vergangenheitsorientierten Betrachtung weit vor allen anderen Bereichen. An zweiter Stelle folgt die Verkehrsinfrastruktur mit 13 Prozent.

Die zusätzlich erbetene Einschätzung, in welchen Infrastrukturbereichen in den nächsten fünf Jahren neue und zusätzliche Investitionsbedarfe erwartet werden, bestätigt dieses Bild. In allen Infrastrukturbereichen erwarten die Kommunen über den bestehenden Nachholbedarf hinaus einen erheblichen zusätzlichen Investitionsbedarf. Dies gilt insbesondere für die Schulen, wo 62 Prozent der Kommunen einen hohen zusätzlichen Investitionsbedarf erwarten, der den ausgeprägten Rückstand in diesem Bereich weiter zu verschärfen droht. Angesichts der großen und nicht leicht zu bewältigenden Investitionsaufgaben werden die Kommunen intensiv nach Synergien und Effizienzvorteilen suchen, wenn sie die Chance haben, ihre zum Teil rückständige Infrastruktur nicht nur auf den aktuellen Stand zu bringen, sondern gleich zukunftsorientiert weiterzuentwickeln.

Investitionshemmnisse sind in den Augen der kommunalen Finanzverantwortlichen gleichwohl nicht ausschließlich finanzieller Natur. Die geringe Verfügbarkeit von Eigen- und Fördermitteln wird zwar als wesentliches Hemmnis wahrgenommen, die fünf derzeit wichtigsten Investitionshemmnisse sind jedoch durchweg nicht originär finanzieller Natur. Die größten Hemmnisse liegen in den begrenzten Planungs- und Projektsteuerungskapazitäten der Bauverwaltungen, dicht gefolgt von geringen Verwaltungskapazitäten zur Bearbeitung von Förderanträgen. Mit Blick auf die kommenden fünf Jahre ist keine Entspannung bei den Investitionshemmnissen zu erwarten; die Sorge um fehlende Eigenmittel rückt in dieser zeitlichen Perspektive wieder weiter in den Vordergrund.

Beim Befragungsschwerpunkt Klimawandel und Klimaschutz wird zunächst deutlich, dass der Einsatz von Klimaschutzkonzepten in zwei von drei Kommunen bereits etabliert ist; die anderen Kommunen planen mit wenigen Ausnahmen, solche Konzepte zukünftig einzusetzen. Darüber hinaus hat sich die Hälfte der teilnehmenden NRW-Kommunen eigene quantitative Ziele zur Emissionsminderung bzw. zur Klimaneutralität gesetzt.

Gefragt nach den Klimaschutzbereichen, in denen die Kommunen heute aktiv sind und in denen sie in fünf Jahren aktiv sein wollen, ergibt sich ein breites Bild vielfältiger Klimaschutzaktivitäten. In einigen Bereichen sind nahezu alle Kommunen aktiv – Kreise sowie kreisfreie und kreisangehörige Städte und Gemeinden. Dazu zählen beispielsweise ein klimafreundlicher kommunaler Fuhrpark, klimafreundliche kommunale Liegenschaften, die kommunale Nutzung erneuerbarer Energien sowie der Hochwasserschutz und die Starkregenvorsorge. Ihr derzeitiges Engagement für den Klimaschutz in den verschiedenen Bereichen stufen die Kommunen im Durchschnitt als moderat ein. Das kommunale Engagement, das sie in fünf Jahren für erforderlich halten, liegt in allen Klimaschutzbereichen deutlich höher.

Unterstützungsbedarf wird im Klimaschutz – im Gegensatz zu allgemeinen Investitionen – vor allem im Bereich der Finanzierung gesehen, sei es für Klimaschutzinvestitionen selbst oder für qualifiziertes Personal für die damit verbundenen Aufgaben. Die Eindeutigkeit, mit der die Finanzierung als primäres Hemmnis gesehen wird, geht allerdings häufig nicht mit einer klaren Vorstellung über die Höhe der benötigten Mittel einher. Auf die Frage, ob die teilnehmenden Kommunen die klimarelevanten Investitionen als Schätzwert gut eingrenzen können, antwortete nur gut ein Drittel der Kommunen mit ja. Dass Investitionen im Rahmen der integrierten Querschnittsaufgabe Klimaschutz häufig nicht klar abgrenzbar sind, ist wenig überraschend, stellt aber ein spezifisches Hemmnis dar. Ohne gute Kenntnis der Kosten hat der Klimaschutz im Wettbewerb um knappe Finanzmittel in den Kommunen ein Handicap, das Fortschritte in diesem Bereich hemmen kann. Dies gilt analog für die zentrale Kofinanzierung des kommunalen Klimaschutzes durch Land und Bund. Die Erfahrungen der Kommunen, die sich in der Lage sehen, eine solche Kalkulation vorzunehmen, bieten hier einen wichtigen Ansatzpunkt, um aussagekräftige, nicht zu komplizierte (aber auch nicht unzulässig vereinfachende) Methoden der Kostenkalkulation für den Klimaschutz zu identifizieren bzw. zu entwickeln.

Die Befragung macht deutlich, dass sich die NRW-Kommunen bereits intensiv mit dem Transformationsthema Digitalisierung auseinandersetzen. Gleichzeitig ist die Digitalisierung im Vergleich zu Klimawandel und Klimaschutz das weniger etablierte Transformationsthema. Dennoch verfügt knapp die Hälfte der befragten Kommunen bereits über eine fertige Digitalisierungsstrategie, in der überwiegenden Mehrheit der übrigen Kommunen ist eine solche in Planung. Sieben Prozent der kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden planen keine Digitalisierungsstrategie.

Gefragt nach den eigenen Arbeitsbereichen, in denen die nordrhein-westfälischen Kommunen die Digitalisierung für sehr wichtig halten, werden vor allem die innere Verwaltung und der Bildungsbereich genannt. Kontrastiert mit den Antworten zum aktuellen Stand der Digitalisierung ergibt sich hier ein interessantes Bild: Die Einschätzungen zur Qualität der Digitalisierung in der Verwaltung halten sich die Waage, fast ebenso viele Kommunen bewerten ihren Stand als schlecht bis sehr schlecht. Nur eine knappe Mehrheit stellt sich hier ein gutes Zeugnis aus. Im Bildungsbereich hingegen bescheinigen sich 89 Prozent der Kommunen eine gute bis sehr gute Digitalisierung.

Unabhängig von der zum Teil sehr guten Einschätzung des aktuellen Standes der Digitalisierung sehen die befragten Kommunen einen großen Unterstützungsbedarf bei der Digitalisierung. Geld spielt dabei eine wichtige Rolle, aber nicht die einzige: So sehen drei von vier Kommunen einen hohen zusätzlichen Bedarf zur Förderung der Digitalisierung bei zusätzlichen laufenden Haushaltsmitteln (76 Prozent), aber auch bei der Weiterbildung des eigenen Personals (73 Prozent).

Indirekt geben die Einschätzungen zum Unterstützungsbedarf auch einen Hinweis auf Unterschiede im Verständnis dessen, was digitales Regieren und digitale Verwaltung primär ausmacht. Der größte zusätzliche Unterstützungsbedarf wird von den Kommunen bei Maßnahmen gesehen, die auf die Kommunalverwaltungen selbst abzielen, also anbieterorientiert sind. International wird die integrierte Digitalisierung des öffentlichen Sektors dagegen stärker nutzerorientiert gesehen und bewertet. In dieser Hinsicht wird Deutschland noch ein großer Aufholbedarf attestiert.

Zum Abschluss wird ein kurzer Blick auf die Diskussion um die „Twin Transition“ geworfen, also auf die Frage, ob und wie die Digitalisierung eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Transformation im Klimaschutz spielen kann. Angesichts der Größe der anstehenden Aufgaben wäre dies sicherlich eine willkommene Synergie. Die Befragung der nordrhein-westfälischen Kommunen zeigt jedoch derzeit keine systematische Verknüpfung der beiden Themen. In der kommunalen Praxis bedeutet Twin Transition daher wohl zunächst, zwei Transformationen nebeneinander zu bewältigen.

Der vorliegende erste Bericht des neuen Formats [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) ist von dem Bemühen getragen, die Fokusthemen empirisch gut zu untermauern und damit die Faktenbasis für die Diskussion über die Investitionsrückstände und die großen Zukunftsaufgaben sowie deren Finanzierung zu verbessern. Eigene Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden vereinzelt formuliert. Im Vordergrund steht jedoch das wissenschaftlich „dienende“ Ziel, die öffentliche, fachliche und auch politische Diskussion zu bereichern. Die Projektpartner NRW.BANK und FiFo Köln freuen sich über positive wie kritische Rückmeldungen – nicht zuletzt, um [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) in den kommenden Jahren zum Nutzen aller Interessierten weiterzuentwickeln.

7. Anhang: Befragung, Rücklauf und Repräsentativität

Im Folgenden werden die formalen und methodisch-technischen Aspekte der Befragung erläutert.

Befragungstechnik: Befragungstechnik: Die Befragung der Gemeinden, Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen zu Investitionen und Finanzen, Klimaschutz und Digitalisierung umfasste insgesamt 21 Fragen, die zumeist untergliedert waren. Drei Fragen davon erforderten numerische Eingaben (Haushaltsdaten oder Schätzungen), zwei Fragen waren offen gestellt. Die Befragung wurde webbasiert mit der für diese Zwecke in der Wissenschaft geschätzten Online-Umfrage-Applikation „LimeSurvey“ durchgeführt. Als Arbeitshilfe wurden den Befragten auch nicht ausfüllbare PDFs des Fragebogens zur Verfügung gestellt. Papierfragebögen wurden nicht verwendet.

Pretests: Im Vorfeld der Befragung wurden im November mehrere Pretests durchgeführt. Zunächst wurde der Fragebogen elf nordrhein-westfälischen Kommunen vorgelegt. Die Finanzverantwortlichen von neun kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie von zwei Kreisen gaben dem Forschungsteam Rückmeldung zum Fragebogen. Darüber hinaus wurde der Fragebogen den kommunalen Spitzenverbänden Nordrhein-Westfalens vorgelegt. Auch deren Rückmeldungen sind in den Fragebogen eingeflossen, der in vielen Punkten noch verbessert wurde.

Anonymität/Nicht-Anonymität: Der Pretest hat auch die Grundstruktur bestätigt, nach der die Befragung im bilateralen Verhältnis zwischen jeder einzelnen teilnehmenden Kommune und dem Forschungsteam am FiFo Köln nicht anonym ist, gegenüber allen Dritten einschließlich der NRW.BANK aber volle Anonymität gewährleistet ist. Diese absolute Vertraulichkeit der Befragung schließt auch die Information ein, welche Kommunen geantwortet haben und welche nicht. (Die einzige, sozusagen automatische Ausnahme vom Aspekt der grundsätzlichen Teilnahme würde bei einer Vollbefragung aller nordrhein-westfälischen Kommunen dann eintreten, wenn die Rücklaufquote 100 Prozent betragen würde. In der aktuellen Befragung trat dieser Fall jedoch nur bei den Kreisverwaltungen eines von fünf Regierungsbezirken ein. Diese erfreulich hohe Rücklaufquote führt aber auch in der veröffentlichten Datenauswertung nicht zu einer Gefährdung der Anonymität der Einzelantworten der Kreise).

Die Nicht-Anonymität der Befragung im bilateralen Verhältnis zwischen der teilnehmenden Kommune und dem FiFo Köln eröffnet eine Reihe von Vorteilen:

- Kürzerer Fragebogen: Eine Reihe von Fragen zur allgemeinen Charakterisierung der befragten Kommune, die Informationen aus öffentlich zugänglichen Statistiken nutzen (Einwohnerzahlen etc.), mussten so nicht gestellt werden. Diese Daten wurden vom Institut aus den Statistiken von IT.NRW und Destatis ergänzt.
- Höhere Datenqualität: Auffälligkeiten, die bei der routinemäßigen Überprüfung der Antworten aufgetreten waren, konnten überprüft werden. Dabei wurden unzweifelhafte Dimensionsfehler korrigiert, d. h. Angaben in Euro oder Tsd. Euro, wo Antworten in Mio. Euro gefordert waren. Ebenso wurden positive und negative Vorzeichen vereinheitlicht, wo im Finanzhaushalt korrekte Angaben mit negativem Vorzeichen zu machen sind, im üblichen Sprachgebrauch aber mit positivem Vorzeichen darüber gesprochen wird. Dies betrifft vor allem Abschreibungen und Auszahlungen im doppischen Haushalt.

- Zuverlässiger Austausch: Der digitale Versand von Anschreiben, Zugangslinks und ergänzender PDF-Datei wird häufig zunächst von den Firewalls der Empfänger blockiert. Durch die bilaterale Nicht-Anonymisierung konnte sichergestellt werden, dass alle Kämmergeien und Finanzdezernate der nordrhein-westfälischen Kommunen die Teilnahmeanfrage und die ergänzenden Informationen im zweiten (bzw. dritten oder vierten) Anlauf erhalten haben. Umgekehrt hatten die Kommunen im bilateralen Austausch mit dem Institut die Möglichkeit, Rückfragen zu stellen oder einen versehentlich vorzeitig abgeschlossenen Fragebogen wieder freischalten zu lassen.
- Mehrwert für die Befragten: Gleichzeitig bietet das FiFo den teilnehmenden Kommunen insofern einen Mehrwert, als sie – sofern sie damit einverstanden sind – eine individuelle Auswertung ihrer eigenen Position im Vergleich zur anonymisierten Gruppe ihrer „Peers“ erhalten. Diese Auswertungen werden einige Wochen nach Veröffentlichung des vorliegenden Berichts erstellt und versandt.

Befragung und Rücklauf: Die Befragung wurde von Mitte Januar bis Anfang März 2023 durchgeführt. Angeschrieben und um Teilnahme gebeten wurden alle Kämmergeien und Finanzdezernate der nordrhein-westfälischen Kommunen; zudem wurden die jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten analog angeschrieben. Als primär Befragten wurden den Finanzverantwortlichen die digitalen Zugangscodes zur Befragung zugesandt.

Insgesamt haben 158 Kommunen den Fragebogen beantwortet und abgeschlossen. Mit 37 Prozent bietet die Rücklaufquote für eine erstmalige Befragung ein sehr erfreuliches Ergebnis. Von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden kamen 127 bearbeitete Befragungen, 14 von den kreisfreien Städten – also zusammen von 141 Gemeinden – und 17 von den nordrhein-westfälischen Kreisen.

Repräsentativität: Für die Einschätzung der Aussagekraft einer Befragung, die keine Vollerhebung mit 100-prozentigem Rücklauf ist, stellt sich immer die Frage nach der Repräsentativität. Liefern die Antworten der Kommunen, die die Befragung abgeschlossen haben, ein getreues Abbild aller Städte, Gemeinden und Kreise des Landes, sodass aus der Stichprobe auch Aussagen über die Grundgesamtheit gemacht werden können?

Grundsätzlich gilt in fast in jeder Befragung, dass die Stichprobe der Antwortenden niemals ein präzises Spiegelbild der Grundgesamtheit bietet. Doch so gestellt ist diese Frage für die Repräsentativität auch nicht entscheidend, weil sie unrealistisch anspruchsvoll wäre: Sie könnte nur erfüllt werden, wenn die Stichprobe in jeder interessierenden Dimension ein identische Abbild der Grundgesamtheit lieferte. Außer bei Vollerhebungen ist dieser Anspruch nahezu niemals zu erreichen. In der wissenschaftlichen Auswertung von Stichproben geht es vielmehr darum, ob eine Stichprobe der Grundgesamtheit hinreichend ähnelt, um als repräsentativ gelten zu können. Diese Frage beantwortet in der wissenschaftlichen Statistik in erster Linie der Pearsonsche Chi-Quadrat-Anpassungstest (auch: χ^2 -Test). Hier wird die Verteilung bestimmter objektiver Merkmale in der Stichprobe der Verteilung dieser Merkmale in der Grundgesamtheit gegenübergestellt. Wenn im χ^2 -Anpassungstest der sog. p-Wert nicht unter 0,05 liegt, darf das Sample als repräsentativ für die Grundgesamtheit angesehen werden.

Regionale Repräsentativität: Dieser Test wurde in der Untersuchung für alle Dimensionen der verwendeten Clusterung durchgeführt. Abbildung 24 zeigt die Ergebnisse für die regionale Repräsentativität nach der Zugehörigkeit zu einem der fünf Regierungsbezirke in NRW, getrennt nach Kreisen einerseits und Städten und Gemeinden (kreisfrei und kreisangehörig zusammen) andererseits. In beiden Dimensionen liegt der p-Wert deutlich über dem kritischen Niveau von 0,05. Die Annahme, dass die antwortenden Kommunen in regionaler Hinsicht repräsentativ für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind, kann somit nicht verworfen werden.

Abbildung 24: Regionale Repräsentativität

Regionale Repräsentativität erreicht						
Antworten	Regierungsbezirk					χ^2
	Düsseldorf	Köln	Münster	Detmold	Arnsberg	p-Wert
Städte und Gemeinden	27	31	30	26	27	0,83
Kreise	4	3	5	1	4	0,35

Wenn im χ^2 -Anpassungstest der p-Wert nicht < 0,05 ist, gilt das Sample als repräsentativ.

Quelle: FiFo Kommunalbefragung 2023. Eigene Darstellung.

Für die Kreise ist der Befund zur Repräsentativität damit abgeschlossen. Für die Städte und Gemeinden wurden wegen ihrer größeren absoluten Zahl in Grundgesamtheit und bei den Antwortenden die χ^2 -Anpassungstests auch für die beiden anderen Clusterungen durchgeführt, für die Finanzkraft im Jahr 2021 und für die Einwohnergrößenklassen.

Clustering nach Finanzkraft: Die Finanzkraft kann in der vorliegenden Untersuchung mit einem einfachen Indikator operationalisiert werden, der die Einnahmekraft und den pauschalierten Finanzbedarf berücksichtigt, wie dies im kommunalen Finanzausgleich praktiziert wird. Untersuchungen, die über die Grenzen eines Landes hinausgehen, können an dieser Stelle nur die Einnahme- bzw. Steuerkraft der einzelnen Städte und Gemeinden betrachten. Dies wird auch vom Difu-Institut im Rahmen des KfW-Kommunalpanels praktiziert. Die Finanzbedarfe der Kommunen in verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Finanzausgleichsgesetzen und unterschiedlichem Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben sind nicht ohne Weiteres miteinander vergleichbar. Innerhalb eines Landes mit einem funktionstüchtigen kommunalen Finanzausgleich ist dagegen die Gegenüberstellung der kommunalen Einnahmeseite einschließlich der Finanzausgleichszuweisungen und der diesen Zuweisungen zugrundeliegenden Finanzbedarfe immer die bessere Alternative.

Entsprechend wurde in unserer auf Nordrhein-Westfalen konzentrierten Untersuchung die finanzkraftorientierte Clusterung in vereinfachter Orientierung am kommunalen Finanzausgleich des Landes (GFG NRW) vorgenommen. Dabei wurden die in der Landesdatenbank NRW bereitgestellten kommunalen Kassenergebnisse 2021 (1.–4. Quartal kumuliert) zugrunde gelegt. Hierbei handelt es sich um die zum Untersuchungszeitpunkt aktuellsten öffentlich verfügbaren Jahresdaten mit differenzierten Ein- und Auszahlungsinformationen für alle kreisfreien Städte, Gemeinden und Kreise. Diese Clusterung wird allerdings nur für die Gemeinden – also kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden – vorgenommen, da die Anzahl der Kreise in Nordrhein-Westfalen mit 31 nicht groß genug ist, um eine weitere Untergliederung zu ermöglichen, ohne die Repräsentativität der Aussagen zu gefährden.

Die Einnahmenseite jeder Gemeinde wird durch die Summe der Einzahlungen (Ordnungsnummer 6) dargestellt. Die pauschalierte Bedarfsseite wird durch die sog. Ausgangsmesszahl dargestellt. Das Ergebnis der Gegenüberstellung von Steuerkraft und Finanzbedarf verwenden wir unmittelbar für die Clusterbildung: Gemeinden, deren pauschalierte Steuerkraft die Ausgangsmesszahl übersteigt, gelten als abundant; sie erhalten in den betreffenden Jahren keine Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich. Alle anderen Gemeinden erhalten nach § 7 GFG NRW Schlüsselzuweisungen in Höhe von 90 % der Differenz zwischen ihrer Steuerkraftmesszahl und der (höheren) Ausgangsmesszahl. Dementsprechend ist der Anteil der erhaltenen Schlüsselzuweisungen (konkret: Einzahlungen aus Schlüsselzuweisungen; Ordnungsnummer 611) an den Einzahlungen insgesamt (Ordnungsnummer 6) ein direktes Maß für die relative Finanzkraft einer Gemeinde. Die Gemeinden werden in vier Finanzkraftgruppen geclustert:

- 0% Schlüsselzuweisungen an gesamten Einzahlungen (abundant),
- 0% bis 7,5% Schlüsselzuweisungen an gesamten Einzahlungen,
- 7,5% bis 15% Schlüsselzuweisungen an gesamten Einzahlungen sowie
- 15% Schlüsselzuweisungen an gesamten Einzahlungen.

Diese vier Finanzkraftcluster für Städte und Gemeinden sind im Jahr 2021 ähnlich groß (Gruppengrößen zwischen 82 und 122). Wie die Anzahl der teilnehmenden Gemeinden in Abbildung 25 (Spalte ganz rechts) zeigt, haben in allen vier Clustergruppen ähnlich viele Städte und Gemeinden teilgenommen. Der p-Wert des Chi-Quadrat-Anpassungstests liegt mit 0,60 deutlich über dem kritischen Niveau von 0,05. Auch die Annahme, dass die antwortenden Kommunen hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Finanzkraft repräsentativ für Nordrhein-Westfalen sind, kann nicht verworfen werden.

Abbildung 25: Repräsentativität hinsichtlich Gemeinde-Größen und Finanzkraft

Repräsentativität bei Gemeinden-Größen und Finanzkraft erreicht						
Finanzkraft		Einwohnerklassen				Summen (Gemeinden)
		4.000–15.000	15.001–25.000	25.001–50.000	> 50.000	
Schlüsselzuweisungen an ges. Einzahlungen (2021)	0% (abundant)	14	5	11	2	32
	> 0%–7,5%	11	10	11	4	36
	> 7,5%–15%	10	11	8	9	38
	> 15%	3	7	8	17	35
Summen (Gemeinden)		38	33	38	32	141
P-Wert zu χ^2 für		Einwohnerklassen				0,36
P-Wert zu χ^2 für		Finanzkraft				0,60
P-Wert zu χ^2 für		4x4-Kreuztabelle Einwohnerklassen x Finanzkraft				0,14
Wenn im χ^2 -Anpassungstest der p-Wert nicht < 0,05 ist, gilt das Sample als repräsentativ.						

Quelle: FiFo Kommunalbefragung 2023. Eigene Darstellung.

Clustering nach Gemeindegröße: Schließlich wurden die Städte und Gemeinden auch nach ihrer Größe, gemessen an der Einwohnerzahl, geclustert. Ziel war es auch hier, vier ähnlich große Clustergruppen zu verwenden, die aber gleichzeitig anschauliche Größengruppen bilden. Dabei wurde der nordrhein-westfälischen Besonderheit Rechnung getragen, dass mit knapp 18 Mio. Einwohnern in nur 396 Städten und Gemeinden die durchschnittliche Größe der einzelnen Kommunen sehr groß ist. Die Gemeinden werden in vier Einwohnerklassen gruppiert:

- 4.000 – 15.000 Einwohner/innen,
- 15.001 – 25.000 Einwohner/innen,
- 25.001 – 50.000 Einwohner/innen,
- 50.001 oder mehr Einwohner/innen.

Diese auf NRW zugeschnittenen Größengruppen sind homogener besetzt als jede für den deutschen Durchschnitt formulierte Clusterung. Dennoch ist die Gruppe der kleinsten Kommunen in NRW mit 132 Städten und Gemeinden deutlich größer als die Gruppe der größten Städte mit 76 Kommunen. Die beiden mittleren Gruppen umfassen jeweils 94 Gemeinden. Wie Abbildung 25 zeigt, sind diese vier Gruppen bei den teilnehmenden Gemeinden mit 32 bis 38 Fällen in etwa gleich stark besetzt. Wiederum liegt der p-Wert des Chi-Quadrat-Anpassungstests mit 0,36 deutlich über dem kritischen Niveau von 0,05. Auch die Annahme, dass die antwortenden Gemeinden hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Einwohnerzahlen repräsentativ für Nordrhein-Westfalen sind, kann nicht verworfen werden.

Clustering hinsichtlich Gemeindegrößen und Finanzkraft: Schließlich ist der Pearsonsche Chi-Quadrat-Anpassungstest probeweise auch für die Kombination auch Gemeindegrößen und Finanzkraft-Clustering durchgeführt werden. Sogar für die entstehende 4x4-Matrix mit 16 Clustergruppen kann für diese Befragung ein p-Wert von 0,14 ausgewiesen werden. Sogar für diese sehr feine Untergliederung kann die Verteilung der antwortenden Gemeinden noch als repräsentativ gelten. Diese Bestätigung ist erfreulich, auch wenn dieser Maßstab anspruchsvoller als notwendig ist. In der Auswertung der Befragung wurde diese feine Unterteilung nicht genutzt.

Zur Nutzung der Clusterungen in den Auswertungen: Wie deutlich geworden ist, sind die Clusterungen ein wertvoller Hinweis darauf, dass die Befragung in allen relevanten Dimensionen als repräsentativ gelten kann. Das bedeutet zugleich nicht, dass die Clusterung in der Auswertung für jede einzelne Frage genutzt werden sollte. Das ist in der vorliegenden Untersuchung nicht geschehen. Die Clusterungen wurden ergänzend dort herangezogen, wo sie wertvolle zusätzliche Informationen vermitteln.

Zur Nutzung der Repräsentativität in den Auswertungen: Wie bereits erläutert, ist Repräsentativität der Stichprobe nicht gleichbedeutend mit einer Situation, in der die Stichprobe ein exakt proportionales Abbild der Grundgesamtheit darstellt. Dies ist in der Mehrzahl der Auswertungen auch nicht erforderlich, da z.B. Untergruppen einer Clusterung getrennt betrachtet werden. Relevant wird diese Aussage dort, wo von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit hochgerechnet werden soll. In diesem Fall ist die Tatsache, dass die Stichprobe als Ganzes als repräsentativ angesehen werden kann, ein wichtiger Ausgangspunkt für die weitere Berechnung. Allerdings wird nicht einfach die gesamte Stichprobe proportional auf die Grundgesamtheit hochgerechnet. Vielmehr werden die unterschiedlichen Rücklaufquoten in den einzelnen Clustergruppen berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise die überdurchschnittlich hohe Rücklaufquote in der Gruppe der größten, aber finanzschwächsten Städte (vgl. Abbildung 25) nicht dazu führt, dass deren Antworten bei der Hochrechnung ein höheres Gewicht erhalten, als es dieser Gruppe nach ihrem tatsächlichen Anteil an den nordrhein-westfälischen Kommunen zustehen würde. Dieser Aspekt ist in der vorliegenden Auswertung für die Verteilung der hochgerechneten Investitionsrückstände auf die kommunalen Infrastrukturbereiche relevant (vgl. Abbildung 9 oben).

In diesem Zusammenhang ist noch auf einen wichtigen Aspekt im Hinblick auf die dargestellte Repräsentativität der Befragung hinzuweisen. Die mittels Chi-Quadrat-Anpassungstests durchgeführten Repräsentativitätstests beziehen sich auf die Rücklaufquoten der gesamten Befragung. Da die teilnehmenden Kommunen auch die meisten standardisierten Fragen weitgehend vollständig beantwortet haben, kann die Aussage zur Repräsentativität auf die jeweiligen Einzelfragen übertragen werden. Bei Fragen, die von einem signifikanten Anteil der teilnehmenden Kommunen nicht beantwortet wurden, ist dieses Vorgehen naturgemäß nicht mehr zulässig. Dies ist in der vorliegenden Auswertung, wie in Abschnitt 3 dargestellt, bei der Hochrechnung der kommunalen Investitionsrückstände der Fall. Der Rücklauf auf die Bitte, den eigenen Investitionsrückstand in den 15 Infrastrukturbereichen zu schätzen, war insgesamt deutlich geringer als in der Gesamtbefragung. Von den 157 teilnehmenden Kommunen haben 71 auch quantitative Schätzungen zu den Investitionsrückständen in einzelnen, mehreren oder allen Infrastrukturbereichen angegeben. Für den Aufwand, der für diese Städte, Gemeinden und Kreise damit verbunden war, ist ihnen das Forschungsteam sehr dankbar. Gleichwohl ist diese Rücklaufquote so viel geringer, dass die Frage nach der Repräsentativität der Antworten wieder relevant wird. In den durchgeführten Hochrechnungen hat sich gezeigt, dass die Analysen gerade eben auf einer Grenze liegen. Im Ergebnis konnte zwar für 9 der 15 Infrastrukturbereiche eine belastbare Hochrechnung der relativen Investitionsrückstände ermittelt werden (Abbildung 9). Während diese Anteile jedoch über die belastbaren Hochrechnungsszenarien stabil sind, konnten leider keine hinreichend verlässlichen absoluten Volumina der wahrgenommenen Investitionsrückstände hochgerechnet werden.

8. Quellen

Die zentrale Quelle des vorliegenden Berichts ist die zugrundeliegende FiFo-Befragung nordrhein-westfälischer Kommunen im Frühjahr 2023. In Kombination mit dieser Befragung und darüber hinaus wurden intensiv die Landes- und kommunalspezifischen Daten der Landesdatenbank von IT.NRW genutzt. Auf ausführliche Einzelnachweise der genutzten Tabellen und Datenbank-Abteilungen wird an dieser Stelle verzichtet.

Weitere genutzte Quellen:

- Diekmann, L. und M. Thöne (2011), Föderale Finanzierung des Kinderbetreuungsausbaus: Ermittlung der Lastenverteilung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Berlin, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Diemert, D., B. Koldert, S. Schneider, H. Scheller und M. Thöne (2021), Schätzung von Investitionsbedarfen und finanzieller Tragfähigkeit im „Konzern Stadt“. In: Der Gemeindehaushalt, 04/2021, 121. Jg., 76–82.
- Grohs, S., B. Gröbe, A.-C. Knappe und S. Zabler (2023), Bürokratielasten der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen: Ergebnisse einer empirischen Erhebung; Speyerer Forschungsbericht 306, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.
- IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change (2023), Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6); 20.03.2023, Genf. <https://www.ipcc.ch>
- Junkernheinrich, M., F. Ebinger, L.M. Klieve, J. Oebbeke und K. Welge (2022), Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung – Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land, Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen. Forum Öffentliche Finanzen Bd. 18, Analytica Verlag, Berlin. ISBN 978-3-929342-87-1.
- Krone, E. und H. Scheller (2020), 10 Jahre KfW-Kommunalpanel: Methodik der Datenerhebung und aufbereitung, Methodenpapier im Auftrag der KfW Bankengruppe. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin.
- OECD (2019), The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government, OECD Public Governance Policy Papers No. 02; Paris.
- OECD (2021), Government at a Glance 2021. Buch: OECD Publishing, Paris. Datensatz: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2021
- OECD (2023), OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2023; Launch Version. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/80df9211-de>.
- Raffer, C. (2023), Kommunale Investitionen in Klimaschutz und -anpassung: finanzielle Dimensionen und Rolle der Kämmerereien. Sondergutachten im Rahmen des KfW-Kommunalpanels, Difu Impulse, 04/2023, Berlin.

- Raffer, C. und H. Scheller (2023), KfW-Kommunalpanel 2023. Herausgeber KfW Bankengruppe, Inhaltliche Bearbeitung: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Frankfurt am Main, Mai 2023.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Arbeitsunterlage Investitionen. 1. Vierteljahr 2023. Erschienen am 11.07.2023; Wiesbaden.
- Thöne, M. (2020), Von der Schwierigkeit, tragfähig in die Zukunft zu investieren. Und wie es doch zu schaffen ist. Plus Nachbemerkung: Zukunftsinvestitionen in Zeiten der Corona-Pandemie. FiFo Discussion Paper No 20-2, Köln.
- Thöne, M. (2020), Die Benutzeroberfläche des Gemeinwesens. Kommunale Aufgaben, kommunale Finanzen und kommunale Demokratie, in: J. Bullerjahn, W. Renzsch, R. Wagner (Hrsg.): Deutschland – Ländersache?! 30 Jahre deutsche Einheit und Föderalismus. Magdeburg 2020, ISBN 978-3-96250-590-5; 258-265.
- Thöne, M. (2022), Auf der Suche nach 300 Milliarden Euro. Staatliche Aufgabenerfüllung in den fünf großen Transformationen. In: M. Junkernheinrich und J. Lange (Hrsg.): Wie kommen die föderalen Finanzen aus der Corona-Krise? Loccumer Protokolle Band 70/2021, Rehburg-Loccum 2022, ISBN 978-3-8172-7021-7, S. 61–86.
- Thöne, M. (2022), Alle sind für Zukunft – bis man etwas dafür tun muss. Nachhaltigkeit und die Tragfähigkeit der Finanzpolitik, in: Deutschland und sein Geld. Öffentliche Finanzen zwischen Anspruch, Alltag und Krisen. Hrsg. J. Bullerjahn, M. Thöne, R. Wagner. Magdeburg, ISBN 978-3-98628-087-1; S. 494–507.
- Thöne, M. (2023), The Quality of Public Finances, in: A. Afonso, J. Jalles, A. Venâncio (eds.): Handbook on Public Sector Efficiency, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton, MA, ISBN: 978 1 83910 915 7, S. 32–43.

www.nrwbank.de
info@nrwbank.de



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln



NRW.BANK
Wir fördern Ideen