



NRW.BANK

Wir fördern Ideen

NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024

**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, September 2024

Das Wichtigste in Kürze

Mit [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024](#) erscheint die Studie zu der zweiten Umfrage zur Finanzlage und dem Investitionsverhaltens der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Angesichts der stets hohen Aufmerksamkeit für akute Finanzfragen und damit verbundene Probleme widmet sich das Format [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) den längerfristigen Aufgaben und der Bewältigung chronischer Krisen, die nur scheinbar aufschiebbar sind, sich dadurch aber tatsächlich verschärfen und damit auch akuter werden. Die kurze Frist entbindet nicht von der Verpflichtung gegenüber der langen Frist. Kernstück der Studie ist eine Befragung der kommunalen Finanzverantwortlichen. Schwerpunktthemen sind in diesem Jahr der Klimawandel und der Umgang mit Fachkräftemangel in Kommunen.

Für die Befragung wurden alle 427 Städte, Gemeinden und Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen angeschrieben, 115 Kommunen haben sich beteiligt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 27 Prozent. Diese Quote ist etwas niedriger als im vorangegangenen, ersten Erhebungsjahr 2023. Für eine sich etablierende Befragung ist die aktuelle Rücklaufquote von 27 Prozent sehr zufriedenstellend. Sie gewährleistet, dass die Ergebnisse in allen wichtigen Dimensionen als repräsentativ angesehen werden können.

Die einleitend betrachtete, aktuelle finanzielle Ausgangslage der Kommunen hat sich im Vergleich zum Vorjahr leicht verschlechtert: Von 2022 auf 2023 wurde der fiktive Haushaltsausgleich deutlich häufiger in Anspruch genommen, kaum eine der befragten Kommunen konnte ihre Situation des Haushaltsausgleichs verbessern. Ein Abgleiten in unausgeglichene Haushalte war jedoch noch nicht zu beobachten.

Direkt nach der aktuellen Finanzsituation befragt, ergibt sich ein eher negatives, aber noch gemischtes Bild: 41 Kommunen bewerteten die Finanzsituation im vergangenen Jahr als sehr gut, gut oder befriedigend, während 74 Kommunen sie als ausreichend oder mangelhaft einschätzten. Diese Wahrnehmung trübt sich jedoch mit Blick auf die Folgejahre weiter ein, so dass ab 2025 praktisch alle Kommunen keine befriedigende Situation mehr erwarten, 85 Prozent sogar eine mangelhafte. Die Kommunen rechnen also mit einer sehr bedrückenden Entwicklung ihrer Finanzsituation in den kommenden Jahren.

Bei den Investitionen zeigt sich eine stockende kurzfristige Dynamik. Nach verschiedenen Bereichen befragt, können im Durchschnitt die geplanten Investitionsmittel nur zum Teil verausgabt werden. Besonders gering ist der Anteil der verausgabten Mittel in den Bereichen Straßen und Verkehrsinfrastruktur (26%) sowie Offene Ganztagsbetreuung an/für Schulen (31%). Dies ist insofern alarmierend, als diese Bereiche zusammen mit dem Bereich Schule insgesamt zu den Bereichen mit dem größten wahrgenommenen Investitionsstau gehören. In diesen Bereichen sehen jeweils über 60% der Kommunen einen nennenswerten oder sogar gravierenden Investitionsrückstand.

Die Kommunen sehen sich mit einer Reihe von Hemmnissen bei der Umsetzung von Investitionen konfrontiert, die sie als zunehmend gravierend einschätzen. Im Vergleich zum Vorjahr werden alle abgefragten Hemmnisse als relevanter eingeschätzt, wobei insbesondere die Verfügbarkeit von Eigenmitteln, die dauerhafte Leistungsfähigkeit sowie unklare zukünftige – auch rechtliche – Rahmenbedingungen an Bedeutung gewonnen haben. Die Verfügbarkeit von Eigenmitteln hat in der Rangfolge der wichtigsten Investitionshemmnisse die Kapazitäten in der Bauwirtschaft und die Bearbeitung von Förderanträgen überholt und wird voraussichtlich in fünf Jahren das größte Hemmnis darstellen.

Beim Klimaschutz geben die Kommunen an, bei einer Reihe von Maßnahmen insgesamt in mittlerem Maße aktiv zu sein. Das Aktivitätsniveau, das in fünf Jahren für notwendig erachtet wird, ist jedoch – wenig überraschend – in allen Bereichen höher. Zwischen den Kommunen verschiedener Größen- und Finanzkraftklassen zeigen sich zum Teil spürbare Unterschiede in der Aktivität bei den einzelnen Maßnahmen. Dies deutet u.a. darauf hin, dass andere Faktoren als die reine Größe oder Finanzkraft einer Kommune ausschlaggebend dafür sind, wie aktiv diese im Klimaschutz ist – und auch darauf, dass geringe finanzielle Mittel Klimaschutz nicht zwangsläufig verhindern.

Das neue große Schwerpunktthema der Befragung ist der Umgang mit dem Fachkräftemangel in den kommunalen Kernverwaltungen. Betrachtet man mit den hohen Investitionsrückständen, dem kommunalen Klimaschutz und – wie im letztjährigen [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2023](#) untersucht – der Digitalisierung kommunale Handlungsfelder, in denen schon viel getan wird, aber noch viel zu tun ist, so stellt sich mit Blick auf den Fachkräftemangel nun die zusätzliche Frage: *Wer soll das alles umsetzen?*

In einem ersten Schritt werden die Probleme des bestehenden Fachkräftemangels und das Ausmaß des noch zu erwartenden Fachkräftemangels untersucht. Dabei wird auch dem im kommunalen Kontext wichtigen Aspekt der Ehrenamtlichen die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt. Anschließend werden Maßnahmen zur Bewältigung des Fachkräftemangels betrachtet. In der Studie wird dies anhand des auf den ersten Blick gegensätzlichen Paares „Mehr Personal gewinnen“ versus „Weniger Personal benötigen“ thematisiert. In der Praxis, auch das wird deutlich, gehören beide Dimensionen zusammen, mit einer allein wäre der sich abzeichnende kommunale Fachkräftemangel nicht zu bewältigen.

Zunächst wurden die Kommunen zu aktuellen Auswirkungen des Fachkräftemangels befragt. Sie berichten von einer Reihe negativer Auswirkungen des Fachkräftemangels, die bereits heute spürbar sind. Am drastischsten bewerten die Kommunen die Belastung der Mitarbeiter*innen. Zwei Drittel der Befragten berichten hier von einer großen Überlastung.

Das Herzstück der Untersuchung zum Fachkräftemangel im vorliegenden Bericht bildet eine repräsentative Hochrechnung der Personallücke im kommunalen öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2030. Die Hochrechnung schätzt auf Basis der Befragungsergebnisse für das Jahr 2030 differenziert nach den gesetzlichen Produktbereichen die Lücke zwischen dem erwarteten kommunalen Personalbedarf und der erwarteten Deckung dieses Bedarfs. Für das Jahr 2030 erwarten die Kommunen hochgerechnet auf ganz NRW einen Personalbedarf, den sie nur zu 86 Prozent gedeckt sehen. Jede siebte benötigte Stelle – gerechnet in Vollzeitäquivalenten – bleibt demnach unbesetzt. In absoluten Zahlen entspricht dies einer Personallücke von rund 37.000 Stellen. Die größten Anteile an dieser Lücke haben die Bereiche Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (25,5 Prozent) sowie Innere Verwaltung (22,7 Prozent), die zusammen fast die Hälfte der gesamten Lücke ausmachen.

Die Befragung zeigt, dass die Kommunen sehr aktiv Maßnahmen ergreifen, um Fachkräftengpässe zu vermeiden oder zu verringern. Besonders hoher Wert dabei auf die Personalentwicklung, auf die Förderung des Betriebsklimas und der Führungskultur sowie auf die Schaffung attraktiver Arbeitsbedingungen gelegt. Diese Initiativen sollen die Kommunen auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähiger machen. Gleichzeitig setzen viele Kommunen verstärkt auf Automatisierung und Digitalisierung, um den Personalbedarf zu reduzieren. Maßnahmen zur Reduzierung des Personalbedarfs, die mit tiefgreifenden strukturellen Veränderungen einhergehen, wie z.B. Kooperationen mit anderen Kommunen, werden von den Kommunen hingegen als weniger wichtig eingeschätzt. Gewisse Unterschiede zeigen sich zwischen den Kommunaltypen: Kreisfreie Städte und Kreise sind bei fast allen Maßnahmen etwas aktiver als kreisangehörige Gemeinden. Das ist insofern bemerkenswert, als letztere für 2030 ein stärkeres Wachstum des Personalbedarfs und eine geringere Besetzungsquote erwarten. Dies ist ein Hinweis darauf, dass bei den kleineren Städten und Gemeinden auch Kapazitätsprobleme die Bekämpfung des Fachkräftemangels behindern könnten.

Ergänzend zu den Maßnahmen, die von den Kommunen individuell ergriffen werden bzw. ergriffen werden können, wurden in der Befragung auch vielen Maßnahmen beleuchtet, die von der kommunalen Familie insgesamt oder von übergeordneten staatlichen Ebenen (Land, Bund) initiiert, unterstützt oder umgesetzt werden müssen. Auch hier wird in der Auswertung zwischen Maßnahmen unterschieden, die entweder darauf abzielen, mehr Personal zu gewinnen (bzw. vorhandenes Personal zu halten) und solchen, in deren Folge weniger Personal benötigt wird. Diese Unterscheidung folgt der einfachen Logik, dass einzelne Kommunen zwar versuchen können, möglichst viel Personal zu gewinnen, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Für die Gesamtheit der Kommunen – und des öffentlichen Sektors – ist dies jedoch keine zielführende Strategie. Wenn alle versuchen, sich ein wachsendes Stück von einem insgesamt schrumpfenden Kuchen zu sichern, ist das Scheitern für viele vorprogrammiert.

Die meisten der zahlreichen abgefragten Maßnahmen auf kollektiver Ebene zur Vermeidung von Fachkräfteengpässen sind aus Sicht der Kommunen wichtig. Im Gegensatz zu den individuellen Maßnahmen wird hier die Notwendigkeit zur Reduzierung des Personalbedarfs als besonders wichtig erachtet. Hervorzuheben sind hier insbesondere Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung, z.B. im Vergaberecht und im Datenschutz. Aber auch die allgemeine, nicht näher spezifizierte Verwaltungsvereinfachung in anderen Handlungsfeldern und – mit etwas geringerer Intensität – die Verwaltungsvereinfachung in der Kommunalaufsicht werden von mehr als 80 Prozent der Befragten als Maßnahmen von mittlerer bis hoher Bedeutung angesehen. Auch die fundamentale Aufgabenkritik in Form des Streichens kommunaler Aufgaben findet viel Zuspruch. Obwohl auch eine Verlagerung von Aufgaben nach oben oder eine stärkere Delegation an Dritte als wichtig erachtet werden, bevorzugen die Kommunen eher Ansätze, die sie entlasten, aber ihre Autonomie wahren.

In der Gesamtbetrachtung wird deutlich, dass die Kommunen individuell besonders aktiv in der Personalgewinnung sind, während sie kollektiv die Reduzierung des Personalbedarfs als besonders wichtig erachten. Da die Personalgewinnung immer auch eine Konkurrenzkomponente zwischen den Kommunen mit sich bringt, sind die kommunale Familie und das Land gemeinsam besonders gefordert, kooperative Ansätze zur Reduzierung des Personalbedarfs in der Kommunalverwaltung zu verfolgen.

Eine Frage bleibt am Ende der Untersuchung unbeantwortet: Können und werden alle betrachteten Maßnahmen zusammen ausreichen, um die drohende Personallücke zu schließen? Diese Frage lässt sich heute noch nicht beantworten – naturgemäß können weder die Befragten in den NRW-Kommunen noch die Wissenschaftler des FiFo Köln in die Zukunft blicken. Auch die in der Gegenwart drängende Frage, welche der genannten Maßnahmen tatsächlich den größten Erfolg versprechen, um mehr Personal zu gewinnen oder den Personalbedarf zu reduzieren, kann auf Basis der Befragung nicht abschließend beantwortet werden. Die Expertise der Befragten in den Kommunen gibt klare Hinweise, wo sie derzeit ihre Schwerpunkte setzen und auf welchen Maßnahmen die größten Erwartungen ruhen. Allerdings würde es die Befragung überfrachten, wollte man daraus eine klare Marschroute ableiten. Alles, was hilft, ist willkommen. Die Befragung, ihre Auswertung und auch die Hochrechnung der Personallücke von 37.000 Vollzeitstellen für 2030 verstehen sich als Diskussionsbeiträge – als Impulse für eine Diskussion, die mit den Ergebnissen von [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024](#) weder eröffnet noch abgeschlossen ist. Die Studie macht aber sehr deutlich, dass diese Diskussion ernsthaft und intensiv weitergeführt werden sollte.

Inhalt

Impressum	2
Das Wichtigste in Kürze	3
1. NRW.BANK.Fokus Kommunen	8
2. Die finanzielle Ausgangslage der Kommunen	11
3. Investitionen und Investitionsrückstände	15
4. Transformation Klimaschutz	21
5. Personalmangel und Fachkräftesicherung	26
6. Anhang: Befragung, Rücklauf und Methodik der Hochrechnung	44
7. Quellen	49

Abbildungen

Abbildung 1:	Haushaltsausgleich nach Kommumentyp	11
Abbildung 2:	Wanderung beim Haushaltsausgleich 2021 bis 2023	13
Abbildung 3:	Erwartete Finanzsituation 2023 bis 2027	13
Abbildung 4:	Getätigte und geplante Investitionen: Kurzfristige Dynamik	17
Abbildung 5:	Wahrgenommene Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen	18
Abbildung 6:	Volumenmäßig größte Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen, Ränge 1 bis 5	19
Abbildung 7:	Hemmnisse für die Investitionstätigkeit, heute und in fünf Jahren (mit Vorjahresantworten)	20
Abbildung 8:	Aktiv im Klimaschutz: Heute und in fünf Jahren	22
Abbildung 9:	Aktivität im Klimaschutz nach Einwohner-Größenklassen	23
Abbildung 10:	Aktivität im Klimaschutz nach Finanzkraft	24
Abbildung 11:	Unterstützungsbedarfe im Klimaschutz	25
Abbildung 12:	Wahrgenommene Auswirkungen von Fachkräfteengpässen	27
Abbildung 13:	Erwartete Entwicklung des Personalbedarfs 2030 im Vergleich zu 2023, nach Kommumentyp	30
Abbildung 14:	Erwartete Stellenbesetzungsquote 2030, nach Kommumentyp	32
Abbildung 15:	Hochrechnung: Aufteilung der Personallücke 2030	34
Abbildung 16:	Gibt es ausreichend viele Ehrenamtliche?	36
Abbildung 17:	Verfügbarkeit von Ehrenamtlichen nach Einwohner-Größenklassen	37
Abbildung 18:	Eigene Aktivitäten der Kommunen zur Vermeidung von Fachkräfteengpässen	38
Abbildung 19:	Eigene Aktivitäten zur Vermeidung von Fachkräfteengpässen nach Kommumentyp	40
Abbildung 20:	Bewertung der Bedeutung von gemeinsamen Aktivitäten zur Vermeidung von Fachkräfteengpässen	41

1. NRW.BANK.Fokus Kommunen

Deutschland und gerade auch Nordrhein-Westfalen stehen mitten in großen Veränderungen, vor großen Herausforderungen und – auch das – vor großen Problemen. Bei den akuten Themen ist eine inzwischen weitgehend überwundene COVID-Pandemie nahtlos abgelöst worden von einem Krieg im Osten Europas und den Fluchtwellen vor dem russischen Angriffskriegs auf die Ukraine ebenso wie vor dem islamistischen Terror in Syrien und Afghanistan und vor der wirtschaftlichen Perspektivlosigkeit im Maghreb und in weiten Teilen Afrikas. Hinzu kommen eine temporäre Energiekrise, eine ungewohnte Inflation, immer wieder drohende Extremwetterkatastrophen und – gleichsam als Folge davon – wirtschaftliche Stagnation bei relativ hohen Zinsen. Auch wenn es den meisten Menschen glücklicherweise gut geht und Deutschland im globalen Kontext noch vergleichsweise robust dasteht, sind Politik und öffentliche Verwaltung mit den Auswirkungen dieser „Polykrise“ mehr als intensiv beschäftigt. Die Städte, Gemeinden und Kreise stehen dabei, ob sie wollen oder nicht, oft an vorderster Front, denn sie sind im Guten wie im Schlechten die „Benutzeroberfläche des Staates“.

In dieser – allen Unkenrufen zum Trotz – meist recht gut bewältigten Konstellation akuter Polyprobleme kommen aber erfahrungsgemäß die längerfristigen Herausforderungen und chronischen Krisen zu kurz. Was von heute auf morgen verschiebbar erscheint, wird schnell auf übermorgen und dann auf irgendwann verschoben. Nicht aus Unwillen, nicht aus Unvermögen – einfach weil sich immer wieder akute Fragen in den Vordergrund drängen, die tatsächlich keinen Aufschub dulden. Das Format [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) und die damit verbundene jährliche Befragung der kommunalen Finanzverantwortlichen in Nordrhein-Westfalen widmet sich seit 2023 den längerfristigen Aufgaben und der Bewältigung chronischer Krisen, die eben nur scheinbar keinen Aufschub dulden, tatsächlich aber schlimmer und damit auch akuter werden können.

Transformation. Investition. Nachhaltigkeit lautet auch im Jahr 2024 die Hauptüberschrift des Berichts, denn dies ist und bleibt das Hauptthema von [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024](#). Doch die großen und langfristigen Transformationsaufgaben, vor denen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (und Deutschland) stehen, erschöpfen sich nicht in den Themen, die 2023 untersucht wurden. Neben der allgemeinen Finanzlage und den Erwartungen der kommunalen Finanzverantwortlichen ging es 2023 um drei Felder: Kommunale Investitionen, kommunaler Klimaschutz und die digitale Transformation in den Kommunen. In allen drei Bereichen zeigte die erste Befragung umfangreiche Aktivitäten und großes Engagement der nordrhein-westfälischen Gemeinden, Städte und Kreise. Gleichzeitig wurde aber auch eine Investitionslücke, eine Klimaschutzlücke und zum Teil auch eine Digitalisierungslücke festgestellt.

Kommunalpolitische Handlungsbedarfe als „Lücken“ zu bezeichnen, ist durchaus ambivalent. Wenn es um die öffentlichen Finanzen geht, ist der Begriff naheliegend und – leider – oft auch sehr zutreffend. So wird der jetzt vorgelegte Bericht [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024](#) bereits bei der allgemeinen kommunalen Finanzlage über mehr und tiefere Finanzlücken berichten müssen als der Vorjahresbericht. Auch die Befragungen zu den wahrgenommenen Investitionsrückständen sprechen von realen und manifesten Lücken bei den kommunalen Neu- und Ersatzinvestitionen, die sich auch als Lücken in der infrastrukturellen Leistungsfähigkeit der Kommunen niederschlagen. Dabei handelt es sich um einfache Lücken zwischen aktuellem Soll und aktuellem Ist, die im gewünschten Normalfall nicht auftreten sollten.

„Lücken“ bei Zukunftsaufgaben wie Klimaschutz und Digitalisierung sind etwas anderes. Hier geht es um Bereiche, in denen die Transformation aktiv vorangetrieben werden muss und in denen dem Betrachter klar ist, dass die zukünftigen Aktivitätsniveaus qualitativ und quantitativ – vorübergehend oder dauerhaft – höher sein müssen als heute. Eine wahrgenommene „Lücke“ beschreibt hier weniger ein aktuelles Versäumnis als vielmehr die Konstellation, dass in einem Transformationsbereich in Zukunft deutlich mehr getan werden muss als heute – oder dass in diesem neuen Bereich bereits heute mehr passieren sollte als dies der Fall ist.

NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024 betrachtet – um bei dieser Diktion zu bleiben – wiederum drei „Lücken“. Da sie als Daueraufgaben auch eine kontinuierliche Aufmerksamkeit verdienen, wendet sich die Untersuchung erneut der aktuellen Situation der Investitionslücke und der Klimaschutzlücke zu. An dritter Stelle und damit im Hauptfokus 2024 steht jedoch die Fachkräftelücke in den nordrhein-westfälischen Kommunen. Betrachten wir mit den hohen Investitionsrückständen, dem kommunalen Klimaschutz und – wie im letztjährigen NRW.BANK.Fokus Kommunen 2023 untersucht – der Digitalisierung kommunale Handlungsfelder, in denen schon viel getan wird, aber noch viel zu tun ist, so stellt sich beim Fachkräftemangel die zusätzliche Frage: *Wer* soll das alles umsetzen?

In der skizzierten kleinen „Typologie der Lücken“ bewegt sich der Fachkräftemangel zwischen beiden Polen. Einerseits handelt es sich durchaus um eine statische Lücke zwischen Soll und Ist, die durch den demografischen Wandel in Zukunft noch verschärft wird. Zum anderen stellt sich diese Lücke – wiederum durch die Beschäftigtendemografie verursacht – als Veränderungsbedarf dar, der angegangen werden muss, weil eine Rückkehr zum Status quo nicht möglich ist. In der Studie wird das auf den ersten Blick gegensätzliche Paar „*Mehr Personal gewinnen*“ versus „*Weniger Personal benötigen*“ thematisiert. In der Praxis, auch das wird deutlich werden, gehören beide Handlungsdimensionen zusammen; mit einer allein ist der sich abzeichnende kommunale Fachkräftemangel nicht zu bewältigen.

Beim jährliche Bericht NRW.BANK.Fokus Kommunen kooperieren die NRW.BANK und das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) bei der Durchführung der Analyse und bringen ihre unterschiedlichen und jeweils spezifischen Perspektiven auf die nordrhein-westfälischen Kommunen und deren 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 6 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; weitere interne Fachleute aus den Kämmereien und Finanzabteilungen konnten und wurden z.T. eingebunden, insbesondere zu Fragen des Klimaschutzes und der Personalplanung und Fachkräftesicherung. Die 19 Fragen wiesen z.T. Untergliederungen auf. Überwiegend handelte es sich um Ankreuzfragen, teilweise wurden Zahlen und quantitative Einschätzungen abgefragt. Das Befragungskonzept wurde im Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden einem Feldtest unterzogen und durch dieses wertvolle Feedback noch deutlich verbessert. Technisch handelte es sich um eine webbasierte Befragung mit der im wissenschaftlichen Bereich etablierten Plattform LimeSurvey. Der eigentliche Befragungszeitraum erstreckte sich von Ende April bis Anfang Juni 2024.

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.

Insgesamt haben 115 Kommunen den Fragebogen beantwortet und ausgefüllt. Die Rücklaufquote ist mit 27 Prozent etwas geringer als im letzten, ersten Erhebungsjahr (mit 37 Prozent). Für eine sich etablierende Befragung ist diese Rücklaufquote jedoch sehr zufriedenstellend und gewährleistet, dass die Ergebnisse in allen wichtigen Dimensionen als repräsentativ angesehen werden können. Die 115 teilnehmenden Kommunen sind hinsichtlich ihrer Finanzkraft und Einwohnerzahl repräsentativ für alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Lediglich im Hinblick auf die Regionalität, ausgedrückt durch die Regierungsbezirkszugehörigkeit, ist die Stichprobe nicht repräsentativ. Für die Auswertung ist dies insofern unschädlich, als diese – wie im Vorjahr – nicht nach regionalen Gesichtspunkten erfolgt. Im methodischen Anhang (Kapitel 6) wird die statistische Ermittlung der Repräsentativität ausführlich erläutert.

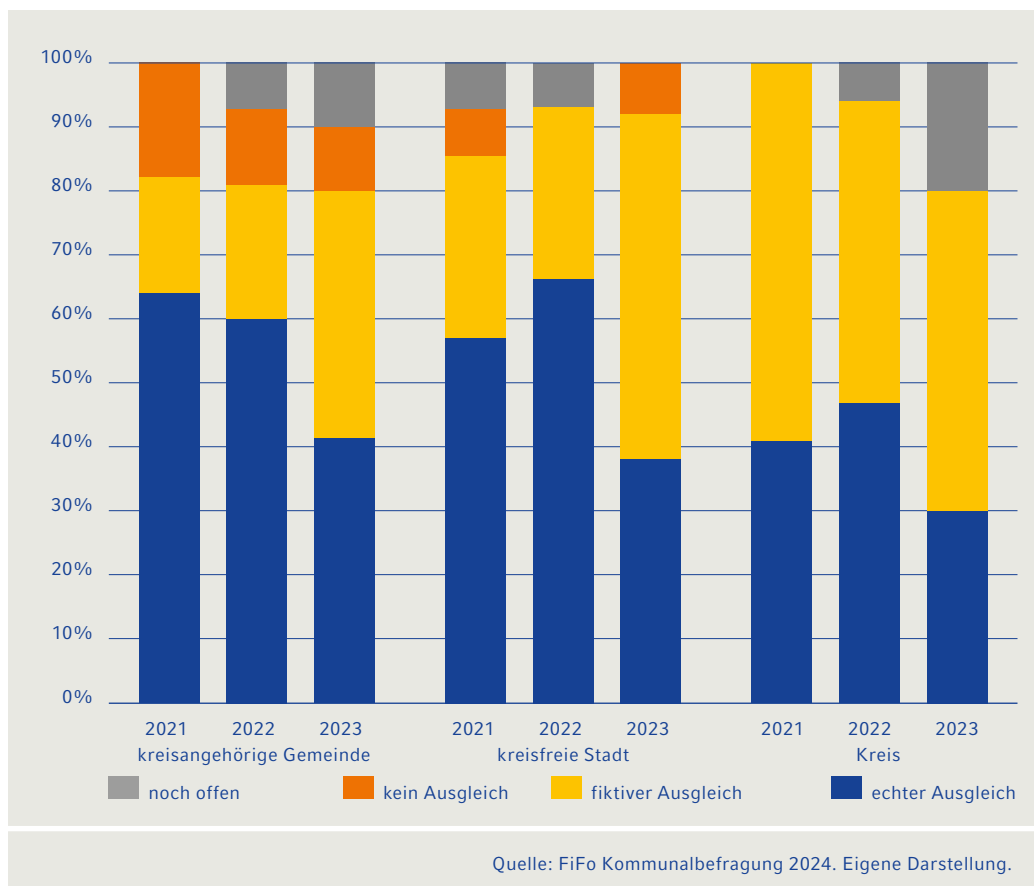
Allen Städten, Gemeinden und Kreisen, die durch ihre aktive Teilnahme maßgeblich zum Gelingen dieser zweiten Phase von [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) beigetragen haben, sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt. Ohne ihr Engagement und ihre Mitwirkung wäre diese empirische Untersuchung nicht möglich gewesen. Mit diesem Dank ist die Hoffnung verbunden, dass die beteiligten Kommunen auch in den weiteren Runden dabei sein werden und sich ihnen weitere Städte, Gemeinden und Kreise aus Nordrhein-Westfalen anschließen. Der Dank gilt auch nochmals den engagierten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in den kommunalen Spitzenverbänden, der NRW.BANK und der Landesregierung.

2. Die finanzielle Ausgangslage der Kommunen

NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024 und die zugrundeliegende Befragung der Finanzverantwortlichen zahlreicher Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen richtet mit der Betrachtung der kommunalen Investitionen und der Leistungen der Kommunen in den beiden großen Transformationsthemen Klimawandel und Fachkräftemangel 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 nicht losgelöst von der aktuellen Ausgangslage der Kommunen betrachtet werden.

Entsprechend beginnt die Erhebung wie im Vorjahr mit einem Blick auf die aktuelle Finanzsituation der teilnehmenden Kommunen. Der Fokus auf die aktuelle finanzielle Ausgangslage liegt auf Kennzahlen, die leicht verfügbar sind und in den Folgejahren erneut und vergleichend erhoben werden können. Der Anspruch, die Ausgangslage abzubilden, geht nicht so weit, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung tagesaktuell brennenden Themen der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen abzubilden. Dafür gibt es andere und bessere Foren – nicht zuletzt die eigenen Umfragen der kommunalen Spitzenverbände. Unser Fokus liegt auf den mittel- und langfristigen Themen – die aber zum Teil auch kurzfristigen Handlungsbedarf implizieren.

Abbildung 1: Haushaltsausgleich nach Kommumentyp



Zunächst wurden die teilnehmenden Kommunen nach dem Haushaltsausgleich in den Jahren 2022 und 2023 gefragt. Abbildung 1 zeigt die Antworten nach Kommunalgruppen. Die überwiegende Mehrheit der befragten Kommunen konnte im Jahr 2022 einen Haushaltsausgleich erreichen: 69 Prozent einen echten Ausgleich. Für weitere 23 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. Der fiktive Haushaltsausgleich ist mit einer Verringerung des Eigenkapitals verbunden.

Zum Befragungszeitpunkt gaben insgesamt 10 Prozent der Kommunen an, dass der Haushaltsausgleich 2023 noch offen sei. Der Anteil der Kommunen mit fiktivem Haushaltsausgleich lag zu diesem Zeitpunkt mit 42 Prozent bereits deutlich höher als 2022 (23 Prozent), während der Anteil der Kommunen mit tatsächlichem Haushaltsausgleich bei 40 Prozent lag. Abbildung 1 zeigt, dass diese Entwicklung von 2022 auf 2023 alle Kommunaltypen in ähnlicher Weise betraf. Damit zeigt sich über alle Kommunaltypen hinweg eine deutlich stärkere Inanspruchnahme des fiktiven Ausgleichs anstelle des Erreichens des tatsächlichen Ausgleichs.

Interessant ist, dass sich unter Berücksichtigung der teilnehmenden Kommunen aus beiden Befragungsjahren nun ein leicht positiver Trend für die kreisfreien Städte und Kreise von 2021 auf 2022 abzeichnet, während in der letzten Befragung für diesen Zeitraum über alle Kommunaltypen hinweg eine Verschlechterung berichtet wurde. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Kommunen, die in diesem Jahr an der Befragung teilgenommen haben, insgesamt häufiger von ausgeglichenen Haushalten berichten als die Teilnehmer der Vorjahresrunde. Dies wirft im Hinblick auf die Repräsentativität die Frage auf, ob sich in den beiden bisherigen Befragungsrunden Kommunen mit ausgeglichenen und mit unausgeglichenen Haushalten strukturell unterschiedlich an der Befragung beteiligt haben. Hinzu kommt, dass etwa jede sechste Kommune, die an beiden Befragungsrunden teilgenommen hat, unterschiedliche Angaben zum Haushaltsausgleich im Jahr 2022 gemacht hat. Beides könnte die Veränderung des Ergebnisses im Vergleich zum Vorjahr erklären.

Für alle Kommunaltypen zeigt sich für den Übergang von 2022 auf 2023, dass der Anteil der echt ausgeglichenen Haushalte deutlich zurückgeht und es mehr fiktiv ausgeglichene Haushalte gibt. Der Anteil der nicht ausgeglichenen Haushalte steigt hingegen noch nicht stark an – allerdings war bei einigen Kommunen der Haushaltsausgleich für 2023 zum Zeitpunkt der Befragung noch offen.

Abbildung 2: Wanderung beim Haushaltsausgleich 2021 bis 2023

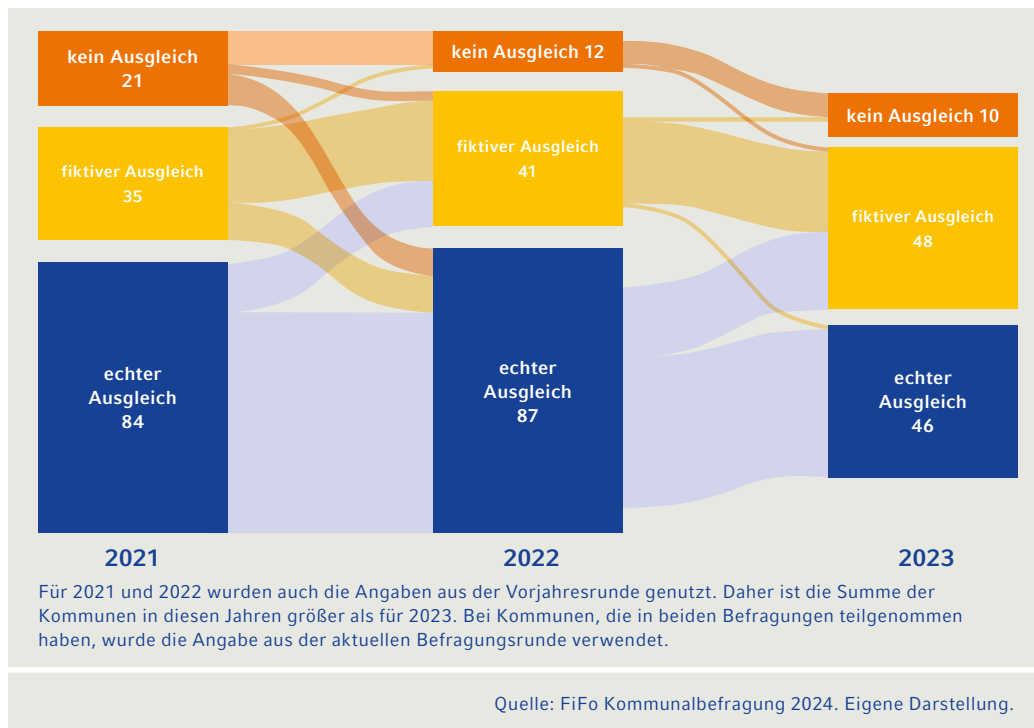
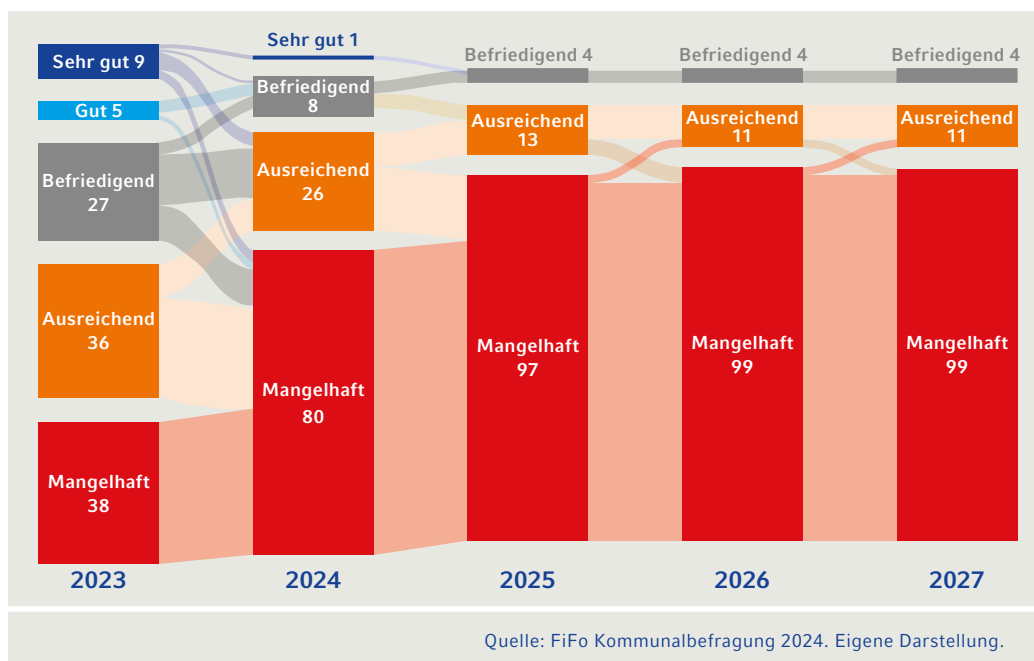


Abbildung 2 zeigt die Wanderungsbewegungen der Kommunen beim Haushaltsausgleich von 2021 über 2022 bis 2023. Unter Ausschluss der „noch offen“-Antworten zeigt sich auch hier, dass in den Jahren 2022 und 2023 der fiktive Haushaltsausgleich zwar verstärkt in Anspruch genommen werden musste. Während es im Jahr 2021 noch einigen Kommunen ohne Haushaltsausgleich gelang, im Folgejahr einen echten Ausgleich zu erreichen, gelang im Jahr 2022 keiner der Kommunen ohne Ausgleich mehr die Verbesserung zum echten Ausgleich, auch der Wechsel zum fiktiven Ausgleich fand kaum noch statt.

Abbildung 3: Erwartete Finanzsituation 2023 bis 2027



Bei der Frage nach der zukünftigen Finanzsituation zeigt Abbildung 3 sehr deutlich, dass die Kommunen für die kommenden Jahre eine drastische Verschlechterung ihrer Finanzsituation erwarten. Während bereits im Jahr 2023 eine Mehrheit von 64 Prozent ihre Finanzsituation als ausreichend oder mangelhaft einschätzt, gab es immerhin noch 14 Prozent mit einer guten oder sehr guten Einschätzung. Ab dem Jahr 2025 erwarten jedoch fast alle Kommunen eine bestenfalls ausreichende, rund 85 Prozent sogar eine mangelhafte Situation. Diese düsteren Erwartungen verstärken damit den pessimistischen Blick in die nahe bis mittlere Zukunft, der sich bereits in der Befragungsrunde 2023 angedeutet hatte.

Auffällig an diesem Ergebnis ist, dass es weder bei der Einwohnerzahl noch bei der Finanzkraft statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Kommunen gibt. (Hierzu gibt es keine gesonderte Abbildung.) Fast alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen blicken also mit großer Sorge auf die kommenden Jahre.

Eine wesentliche Ursache u. a. für die erheblichen Investitionsrückstände, von denen im folgenden Abschnitt die Rede ist, liegt in dem Dilemma, dass die aktuelle Situation fast nie günstig genug ist, um den langfristigen Anforderungen in angemessener Weise gerecht zu werden. Der hier zum Ausdruck kommende aktuelle Pessimismus setzt auch in dieser Hinsicht derzeit sehr schlechte Vorzeichen. Akute Krisen und kurzfristige Herausforderungen müssen zwangsläufig sofort angegangen werden, mit der Folge, dass langfristige Verpflichtungen in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen häufig von drängenden kurzfristigen Erfordernissen überlagert werden. Gleiches gilt für die begrenzten Handlungsspielräume des Landes. Trotz dieser Einsicht bleibt es unerlässlich, den aus dieser Dynamik resultierenden langfristigen Problemen entgegenzuwirken. Für die langfristige Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors in Nordrhein-Westfalen ist entscheidend, inwieweit Land und Kommunen in der Lage sind, diese langfristigen Herausforderungen – unabhängig von den aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – zu bewältigen.

3. Investitionen und Investitionsrückstände

NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024 beleuchtet die langfristigen Aufgaben und Herausforderungen der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen. Während akute Krisen und aktuelle Bedarfe auf allen Ebenen des öffentlichen Sektors – von den Kommunen über die Landes- und Bundesebene bis hin zur EU – verständlicherweise die gesellschaftliche und politische Aufmerksamkeit dominieren, drohen langfristige öffentliche Aufgaben in den Hintergrund zu geraten. Eine nachhaltige (Finanz-)Politik muss sicherstellen, dass diese langfristigen Aufgaben und die dafür notwendigen Ausgaben nicht vernachlässigt werden.

Kommunale Ausgaben, die öffentliche Aufgaben langfristig und generationengerecht erfüllen, haben häufig investiven Charakter. Diese „Zukunftsinvestitionen“ umfassen nicht nur Sachinvestitionen in Gebäude, technische Infrastruktur und langlebige Ausrüstungen. In der Diskussion um die Qualität der öffentlichen Finanzen werden öffentliche Ausgaben nach ihrem langfristigen Nutzen für Wachstum und nachhaltige Entwicklung bewertet, unabhängig davon, ob sie im haushaltsrechtlichen Sinne als Investitionen gelten. Wissenschaftliche Analysen belegen den langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen von scheinbar „konsumtiven“ Ausgaben in Bereichen wie Bildung, Forschung, Kinderbetreuung, Gesundheit und Gleichstellung der Geschlechter (vgl. aktuell Böhne/Thöne et al., 2024). Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die großen Transformationsherausforderungen Klimawandel und Fachkräftesicherung, die sowohl investive als auch nicht-investive Ausgaben erfordern.

Die Bedeutung der öffentlichen Infrastruktur für die wirtschaftliche Prosperität und das Funktionieren der Gesellschaft wird auch in der Diskussion um die Qualität der öffentlichen Finanzen anerkannt. Die Fähigkeit der öffentlichen Hand in Deutschland, zentrale öffentliche Infrastrukturen zu erhalten, zu modernisieren und auszubauen, bleibt ein zentrales Anliegen moderner ökonomischer Analyse und einer darauf aufbauenden evidenzbasierten Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Deutschland war in dieser Hinsicht lange Zeit nicht gut aufgestellt. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die öffentlichen Nettoinvestitionen, also die Bruttoinvestitionen abzüglich der Abschreibungen aufgrund von Wertverlusten. Auch wenn die Nettoinvestitionen schwieriger zu ermitteln sind und in der amtlichen Statistik nicht für die einzelnen Bundesländer ausgewiesen werden, geben sie ein gutes Bild davon, ob ein Staat seine Infrastruktur ausbaut, erhält oder von der Substanz lebt. In einer entwickelten Volkswirtschaft wie Deutschland ist ein ständiger Ausbau der öffentlichen Infrastruktur nicht immer sinnvoll. Ebenso ist der Erhalt der bestehenden Infrastruktur nicht zwingend erforderlich. Die Transformation hin zu digitalen und klimaneutralen Dienstleistungen erfordert den Rückbau alter Anlagen und Investitionsgüter aus dem analogen und fossilen Zeitalter. Damit wird die Transformation auch zu einer Agenda geplanter Desinvestitionen, bei der zum Teil sogar funktionierende Anlagen aufgegeben werden müssen, wenn sie nicht klimafreundlich sind. Gleichzeitig erfordert die Transformation erhebliche Zukunftsinvestitionen.

Der Begriff der Nettoinvestitionen erfasst solche qualitativen Veränderungsprozesse nicht vollständig. Dennoch ist es ein schlechtes Zeichen, wenn die Modernisierung der Infrastruktur vernachlässigt wird oder von der Substanz gelebt wird. Negative Nettoinvestitionen sind ein deutliches statistisches Indiz für entstehende Investitionslücken.

In der gesamtstaatlichen Betrachtung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamtes (destatis 2024) war das Jahrzehnt nach der deutschen Wiedervereinigung vom Aufbau einer modernen Infrastruktur in den ostdeutschen Ländern und ihren Kommunen geprägt. Die öffentlichen Nettoinvestitionen des Gesamtstaates und der Summe aller deutschen Kommunen lagen in den neunziger Jahren deutlich im positiven Bereich. Allerdings hat sich auch in diesem Zeitraum die anfängliche Dynamik rasch abgeschwächt:

Für die deutschen Kommunen weist die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung bereits für 1992 mit Nettoinvestitionen in Höhe von umgerechnet 10,3 Mrd. Euro den Höhepunkt aus. Bis 2001 sank dieser Wert auf nur noch 600 Mio. Euro. Seitdem setzte sich dieser Trend mit negativen Nettoinvestitionen fort; es folgten eineinhalb verlorene Jahrzehnte. Zwischen 2002 und 2015 gab es kein Jahr mit positiven Nettoinvestitionen. Danach setzte eine langsame Erholung ein, in den Jahren 2018 bis 2020 verzeichneten die deutschen Kommunen wieder positive Nettoinvestitionen zwischen (allerdings nur) 1,6 und 3,2 Mrd. Euro. Die Zeit danach schwankt um die Nulllinie, die Nettoinvestitionen der deutschen Kommunen sind mal negativ, mal positiv. Die jüngsten (und vorläufigen) Daten für 2023 sehen die Kommunen mit Nettoinvestitionen von 707 Mio. Euro leicht im Plus. Dies und die wenigen positiven Jahre davor können am aktuellen Gesamtbild wenig ändern: Die aufgelaufenen Investitionslücken der Vorjahre sind damit noch nicht geschlossen.

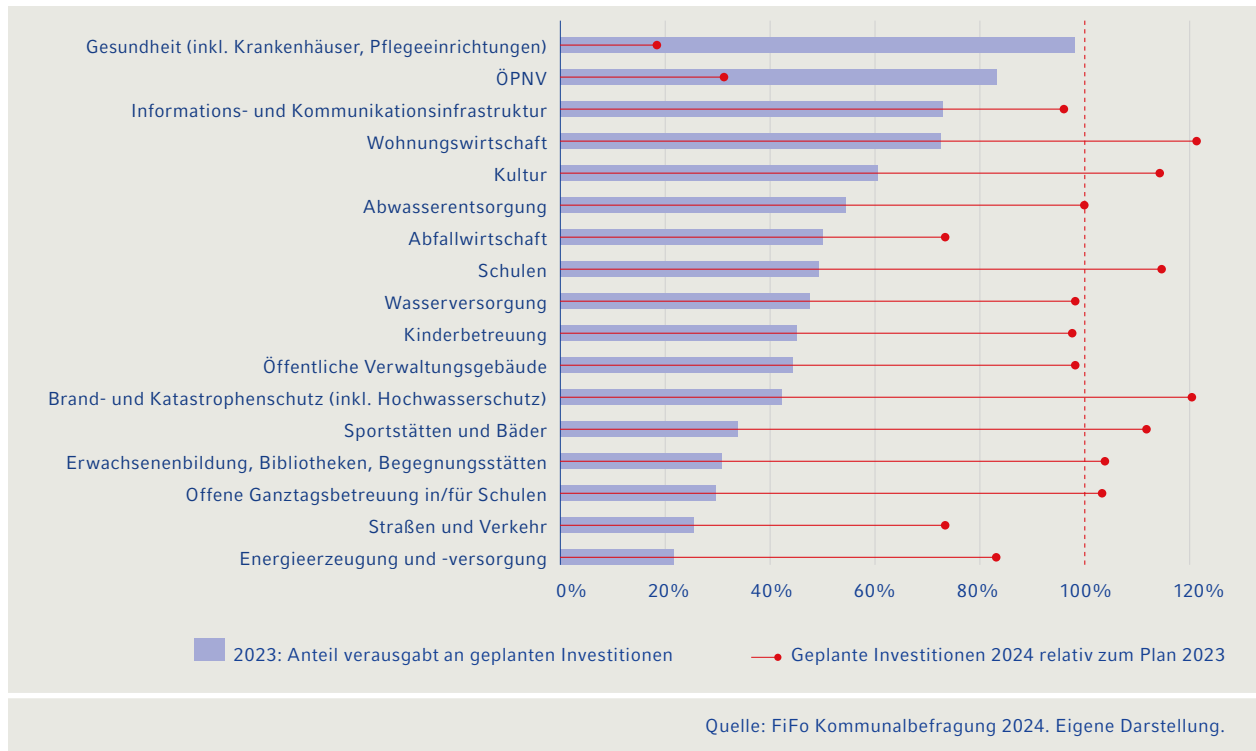
In der Befragung der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen bildet die allgemeine kommunale Investitionssituation den ersten großen Block, bevor dieser langfristig ausgerichtete Fokus mit den Themen Klimaschutz und Fachkräftesicherung vertieft wird. Wie eingangs erläutert, wurden einige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

Die Planung und Durchführung kommunaler Investitionen ist ein komplexer und langfristiger Prozess. Von der fachlichen Vorbereitung über die Klärung von Genehmigungsfragen bis hin zur Beantragung von Fördermitteln sind zahlreiche Schritte erforderlich, bis ein Investitionsvorhaben im kommunalen Haushalt berücksichtigt und der Baubeginn beschlossen werden kann. Ist dieser Punkt erreicht, kann mit dem Projekt begonnen werden. In der Praxis kommt es jedoch häufig zu Verzögerungen, die dazu führen, dass die vorgesehenen Investitionsmittel nicht im ursprünglich geplanten Haushaltsjahr verausgabt werden können. Diese Verzögerungen betragen oft nur wenige Monate, so dass die Zahlungen in das nächste Kalenderjahr verschoben werden, ohne dass sich das Projekt wesentlich verzögert. Um dieser Situation Rechnung zu tragen, sind investive Aufwendungen grundsätzlich in die folgenden Haushaltsjahre übertragbar.

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

Betrachtet man die kurzfristige Dynamik der kommunalen Investitionen bei den befragten Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen (Abbildung 4), so bestätigt sich diese Erwartung mit Blick auf das Jahr 2023 nicht. Diese Beobachtung war bereits im Vorjahr zu machen.

Abbildung 4: Getätigte und geplante Investitionen: Kurzfristige Dynamik

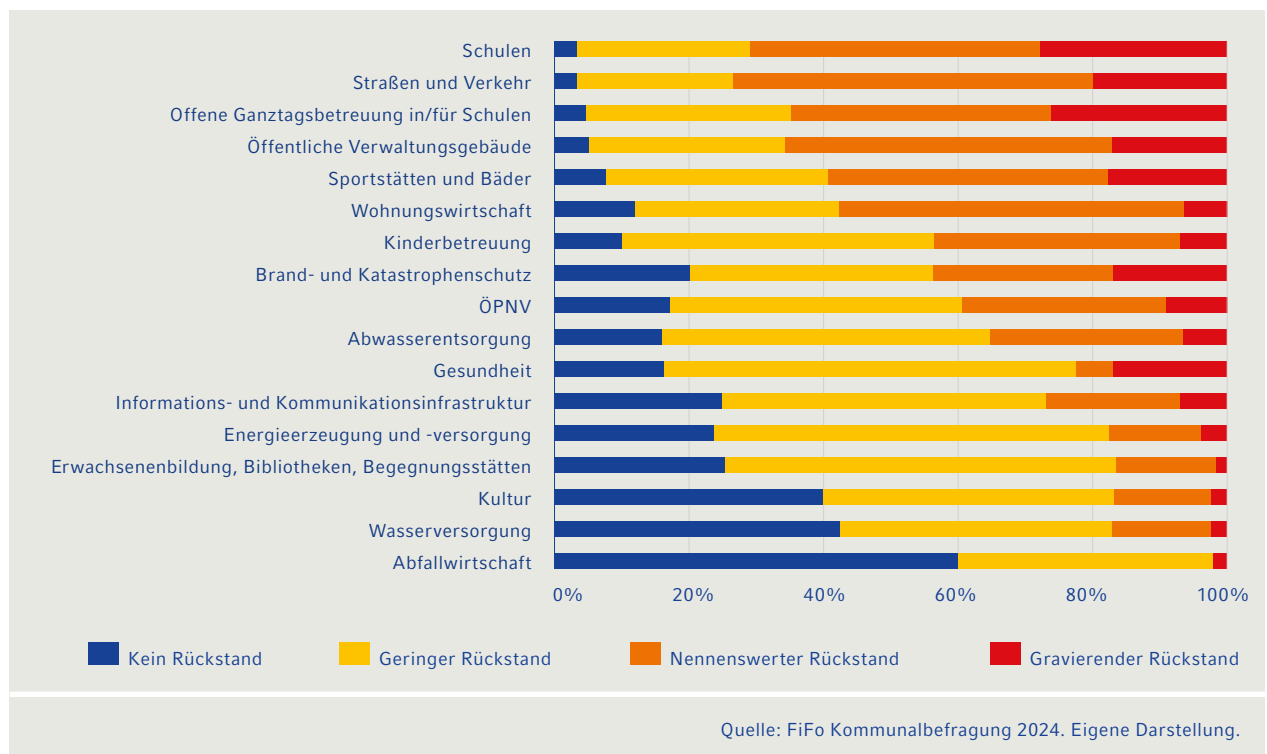


Die kurzfristige Investitionsdynamik wird in diesem Bericht durch das Verhältnis der geplanten Ausgaben aller Kommunen im Erhebungsjahr zum Vorjahr erfasst. Das bedeutet, dass größere Kommunen aufgrund ihres größeren Volumens hier ein entsprechend höheres Gewicht erhalten. Dies ermöglicht eine Aussage über die Investitionsdynamik in Nordrhein-Westfalen insgesamt. Abbildung 4 zeigt, dass im Jahr 2023 der Bereich Gesundheit der einzige ist, in dem die für 2023 geplanten Mittel vollständig verausgabt wurden. In allen anderen Bereichen liegt der Anteil der verausgabten Mittel an den geplanten Mitteln zumeist deutlich niedriger, teilweise sogar unter 30 Prozent. Nach dem Bereich Energieerzeugung und -versorgung (22%) ist der Anteil bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur (26%) und Offene Ganztagsbetreuung an/für Schulen (31%) am geringsten. Dies ist umso bedenklicher, als diese beiden Bereiche auch bei den wahrgenommenen Investitionsrückständen an zweiter und dritter Stelle stehen (siehe Abbildung 5). Diese Beobachtungen machen wenig Hoffnung, dass die bestehenden kommunalen Investitionsrückstände kurzfristig abgebaut werden können.

Auffällig ist zudem, dass im Aggregat der nordrhein-westfälischen Kommunen kein Zusammenhang zwischen dem Anteil der im Vorjahr verausgabten Mittel und dem Planungsvolumen für das laufende Jahr besteht. In einigen Bereichen ist das geplante Investitionsvolumen für 2024 höher als für 2023, trotz der offensichtlichen Schwierigkeiten, die geplanten Mittel zu verausgaben. Ausreißer nach unten sind hier lediglich die beiden Bereiche, in denen der Anteil der verausgabten Mittel im Jahr 2023 am höchsten war. In den Bereichen Gesundheit und ÖPNV sind nur 19 bzw. 32 Prozent der Mittel des Jahres 2023 für das Jahr 2024 geplant. Eine Erklärung für diese Beobachtung könnte sein, dass die Summen auf einer eher geringen Anzahl von Gemeinden basieren, so dass bereits Schwankungen in einzelnen größeren Gemeinden die sich ergebende Summe maßgeblich beeinflussen können.

Die Frage nach diesen wahrgenommenen aktuellen Investitionsrückständen wurde qualitativ gestellt mit der Möglichkeit anzugeben, dass kein oder nur ein geringer Rückstand, dass ein nennenswerter Rückstand oder dass ein gravierender Rückstand besteht (Abbildung 5). Als „gravierend“ wurde dabei in Anlehnung an das KfW-Kommunalpanel ein Rückstand definiert, der die kommunale Aufgabenerfüllung im jeweiligen Aufgabenbereich erheblich beeinträchtigt.

Abbildung 5: Wahrgenommene Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen

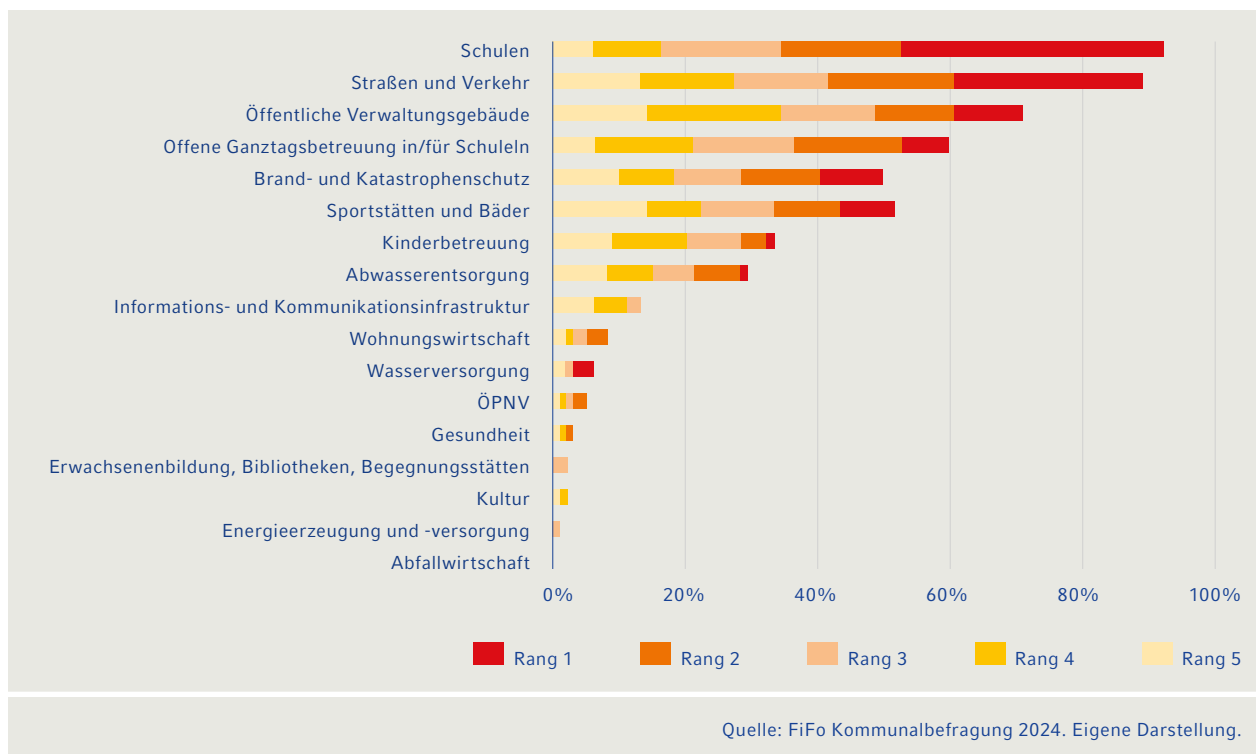


Auch bei der Frage nach den wahrgenommenen Rückständen ergibt sich ein sehr ähnliches Bild wie bei der Vorjahresbefragung. Die etwas feinere Unterteilung der Antwortmöglichkeiten im aktuellen Jahr erlaubt noch genauere Betrachtungen. Der Bereich der Schulen ist derjenige mit dem höchsten Anteil an gravierenden Investitionsrückständen in den Kommunen, obwohl die Schulen in diesem Jahr getrennt von OGS und Erwachsenenbildung abgefragt wurden. Der neu separat abgefragte Bereich der Ganztagsbetreuung liegt direkt an zweiter Stelle der als am gravierendsten empfundenen Rückstände. Nahezu gleichauf folgt der Bereich Straßen und Verkehr, in dem erhebliche nennenswerte Rückstände genannt werden.

Neben der Frage, ob ein Bereich von Investitionsrückständen betroffen ist, ist auch die Höhe der Investitionsrückstände relevant. Der Versuch, eine Hochrechnung des wahrgenommenen Investitionsrückstands, wie sie das KfW-Kommunalpanel für Gesamtdeutschland vorlegt, mit dem kleineren NRW-Datensatz durchzuführen, scheiterte allerdings im Vorjahr 2023. Die Datenbasis zu dieser Frage war zu schmal, um eine verlässliche Quantifizierung der Lücke für NRW liefern zu können. Mit sehr hohem Befragungsaufwand für die Kommunen und großem Rechenaufwand in der Auswertung konnte lediglich die relative Verteilung der hochgerechneten Investitionsrückstände auf 9 von 15 Infrastrukturbereichen ermittelt werden. Für die Befragung 2024 wurde aus dieser Erfahrung die Konsequenz gezogen, die Volumina der Investitionsrückstände anders zu approximieren. Die Befragten wurden gebeten, die Infrastrukturbereiche mit den volumenmäßig größten Investitionsrückständen in ihrer Kommune mit den Rängen 1 bis 5 zu kennzeichnen.

Abbildung 6 zeigt, dass die vier Infrastrukturbereiche, in denen die meisten Kommunen Investitionsrückstände sehen, auch die Bereiche sind, in denen die Kommunen die *größten* Investitionsrückstände haben. Dieses Ergebnis ist konsistent mit den Erkenntnissen aus der letztjährigen Untersuchung, in der die relative Verteilung der Investitionsrückstände auf die Infrastrukturbereiche dargestellt wurde.

Abbildung 6: Volumenmäßig größte Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen, Ränge 1 bis 5



Zusätzlich zu diesen bestehenden Rückständen ist zu erwarten, dass die Kommunen in den nächsten Jahren mit einer Vielzahl von neuen oder sich ändernden Anforderungen konfrontiert werden. Die Kommunen hatten in der Befragung die Möglichkeit, solche Erwartungen als Freitext zu äußern. Insgesamt wurden 143 Nennungen abgegeben, die sich stark auf wenige Bereiche konzentrieren. Die am häufigsten genannten Aufgaben waren der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung (29), der Klimaschutz (22) und die Unterbringung von Geflüchteten. Auch die kommunale Wärmeplanung wurde häufig als große Aufgabe genannt. Aber auch jenseits dieser Bereiche zeigt sich ein vielfältiges Bild kommunaler Herausforderungen. Zu diesen seltener genannten Bereichen zählen beispielsweise die Energieversorgung, der Katastrophenschutz, die Digitalisierung sowie das Wohnen.

Bei der Realisierung von Investitionen sehen sich die Kommunen mit einer Reihe von Hemmnissen konfrontiert. In der Befragung wurden sie gebeten, die Relevanz verschiedener Hemmnisse auf einer Skala von 0 bis 10 zu bewerten. Darüber hinaus wurden sie gebeten, einzuschätzen, wie sich diese in den nächsten fünf Jahren voraussichtlich entwickeln.

Abbildung 7: Hemmnisse für die Investitionstätigkeit, heute und in fünf Jahren (mit Vorjahresantworten)

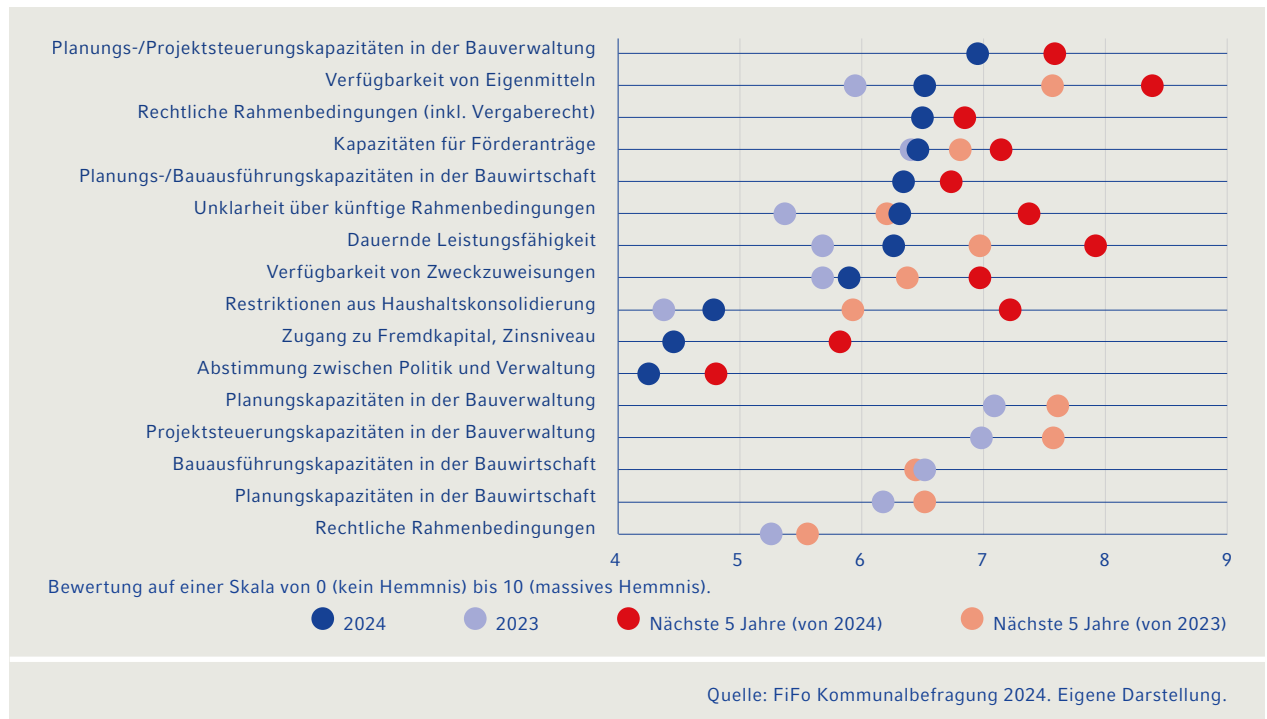


Abbildung 7 stellt die Ergebnisse zur Frage nach Investitionshemmnissen im Jahr 2024 dar und ermöglicht zugleich den Vergleich mit den Antworten aus dem Vorjahr – jeweils in blässerem Farbton. Da die Zahl der abgefragten Kategorien 2024 gegenüber 2023 teilweise konsolidiert, teilweise ergänzt wurde, liegen aktuelle und Vorjahresantworten nicht immer auf derselben Zeile. Die Darstellung zeigt, dass alle 2024 abgefragten elf Hemmnisse für die Kommunen relevant sind. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Kommunen jedes einzelne Hemmnis gravierender einschätzen als in der Befragung im Vorjahr. Auch mit Blick auf die kommenden fünf Jahre schätzen die Kommunen jedes einzelne Hemmnis gravierender ein als im Vorjahr. Dies deutet auf eine sich insgesamt eintrübende Stimmung hin.

Während die Unterschiede bei einigen Hemmnissen gering sind, zeigen sich bei anderen deutliche Sprünge. Dies betrifft vor allem die Verfügbarkeit von Eigenmitteln, die Unklarheit über zukünftige Rahmenbedingungen sowie die dauerhafte Leistungsfähigkeit / Erwirtschaftung der Abschreibungen. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, die im Gegensatz zum Vorjahr mit dem expliziten Zusatz Vergaberecht abgefragt wurden, werden als deutlich gravierender wahrgenommen und stellen aktuell das drittgrößte Hemmnis dar.

Insgesamt nimmt damit die Bedeutung der monetären Investitionshemmnisse zu. Im Vergleich zum Vorjahr hat die Verfügbarkeit von Eigenmitteln die Ausführungs- und Planungskapazitäten in der Bauwirtschaft sowie die Kapazitäten zur Bearbeitung von Förderanträgen überholt und liegt damit an zweiter Stelle der wichtigsten Investitionshemmnisse. Zudem erwarten die Kommunen, dass die Verfügbarkeit von Eigenmitteln in fünf Jahren das größte Hemmnis darstellen wird.

4. Transformation Klimaschutz

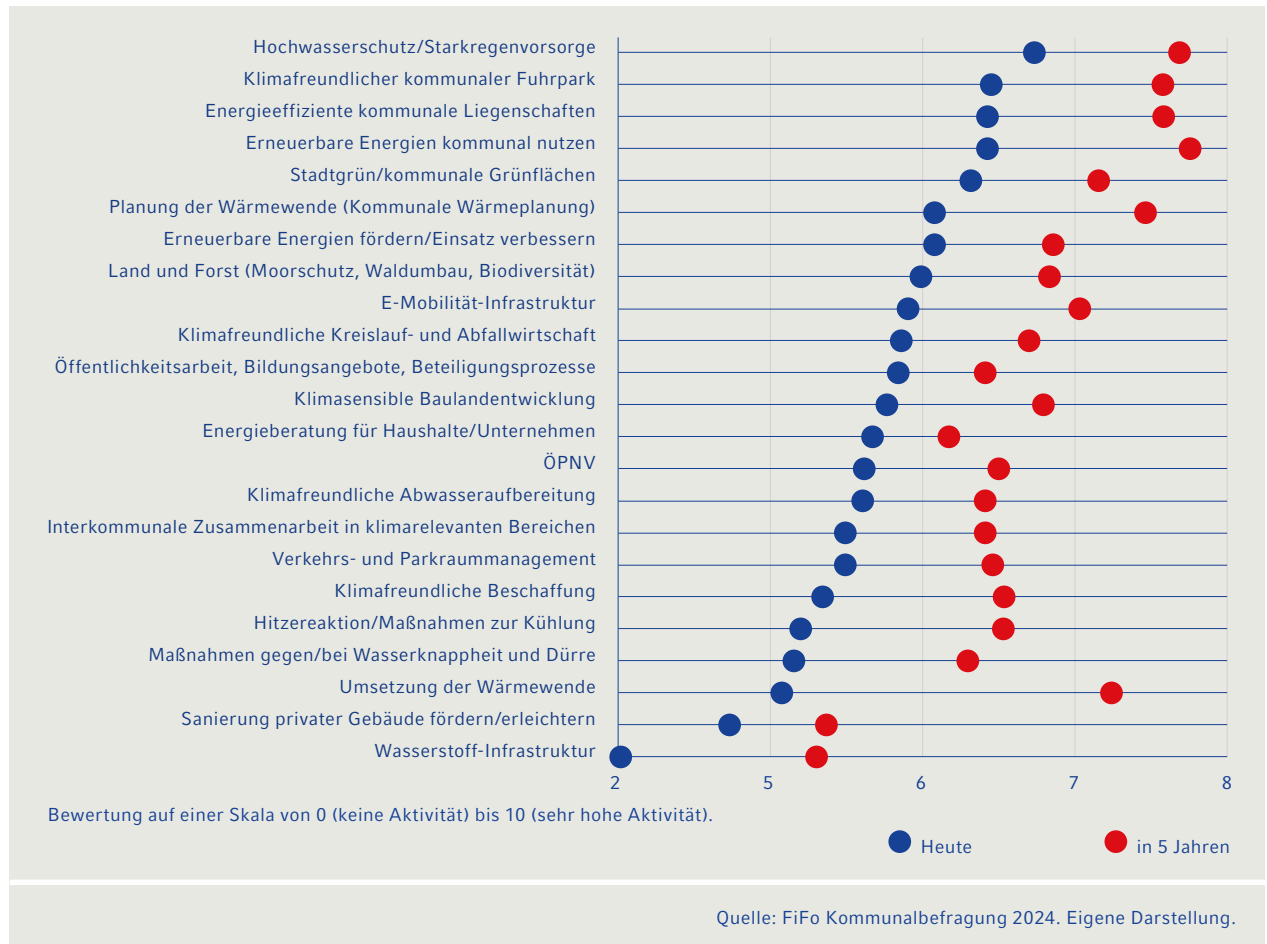
Klimaschutz, Klimaanpassung und der Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft stellen alle staatlichen Ebenen und die Europäische Union in den kommenden Jahren vor große Herausforderungen. Klimaschutzmaßnahmen müssen entschlossen und zügig vorangetrieben werden. Gleichzeitig gilt es, die Belastungsgrenzen von Bürgern und Unternehmen im Blick zu behalten, um die politische Akzeptanz des Klimaschutzes zu erhalten und die Grundlagen des deutschen Wirtschaftsmodells und der sozialen Marktwirtschaft zu bewahren und zu stärken.

Die Kommunen spielen dabei eine zentrale Rolle, da sie die direkte Schnittstelle zur Bevölkerung darstellen, sie sind die „Benutzeroberfläche des Gemeinwesens“. Auch wenn Klimaschutzmaßnahmen in erster Linie auf zentraler Ebene koordiniert werden sollten, ist ihre Umsetzung vor Ort ohne die Unterstützung und das Engagement der Kommunen kaum realisierbar. Klimaschutz ist somit in vielerlei Hinsicht eine Transformation, die maßgeblich durch kommunale Maßnahmen geprägt wird.

Mitte 2024 hat das FiFo Köln in Kooperation mit sofia Darmstadt im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen eine Studie vorgelegt, in der die Umsetzungs- und Finanzierungsbedingungen des kommunalen Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen vertieft untersucht wurden (vgl. Döring et al. 2024). Nicht zuletzt aufbauend auf den Befragungsergebnissen des letztjährigen [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2023](#) werden darin die Möglichkeiten und Restriktionen beleuchtet, den kommunalen Klimaschutz beispielsweise im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen und damit seine Finanzierung auf eine stabilere Basis zu stellen. Dies ist jedoch nicht einfach zu realisieren. Der Querschnittscharakter des kommunalen Klimaschutzes – heterogen, oft mit Pflichtaufgaben verwoben, laufend und investiv, schwer kalkulierbar – bedingt, dass er auch „quer“ zu den Mechanismen des traditionellen Finanzausgleichs liegen würde. Um die wichtige Zukunftsaufgabe Klimaschutz dennoch gut finanzieren zu können, wird empfohlen, einen neuartigen „Klimawirkungsansatz“ zu entwickeln und umzusetzen, der ergebnisorientiert auf erwarteten Treibhausgasminderungen aufbaut und deutliche Verwaltungsvereinfachungen ermöglicht. Damit würde Nordrhein-Westfalen in Deutschland eine Vorreiterrolle einnehmen.

Der Weg zu einer solchen Finanzierungslösung für den kommunalen Klimaschutz birgt noch einige Stolpersteine. Entscheidend ist aber eine gute und differenzierte Empirie über die Aktivitäten der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen zur Minderung von Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den kommenden Klimawandel. Hier spielt die Kommunalbefragung [NRW.BANK.Fokus Kommunen](#) auch 2024 eine wichtige Rolle.

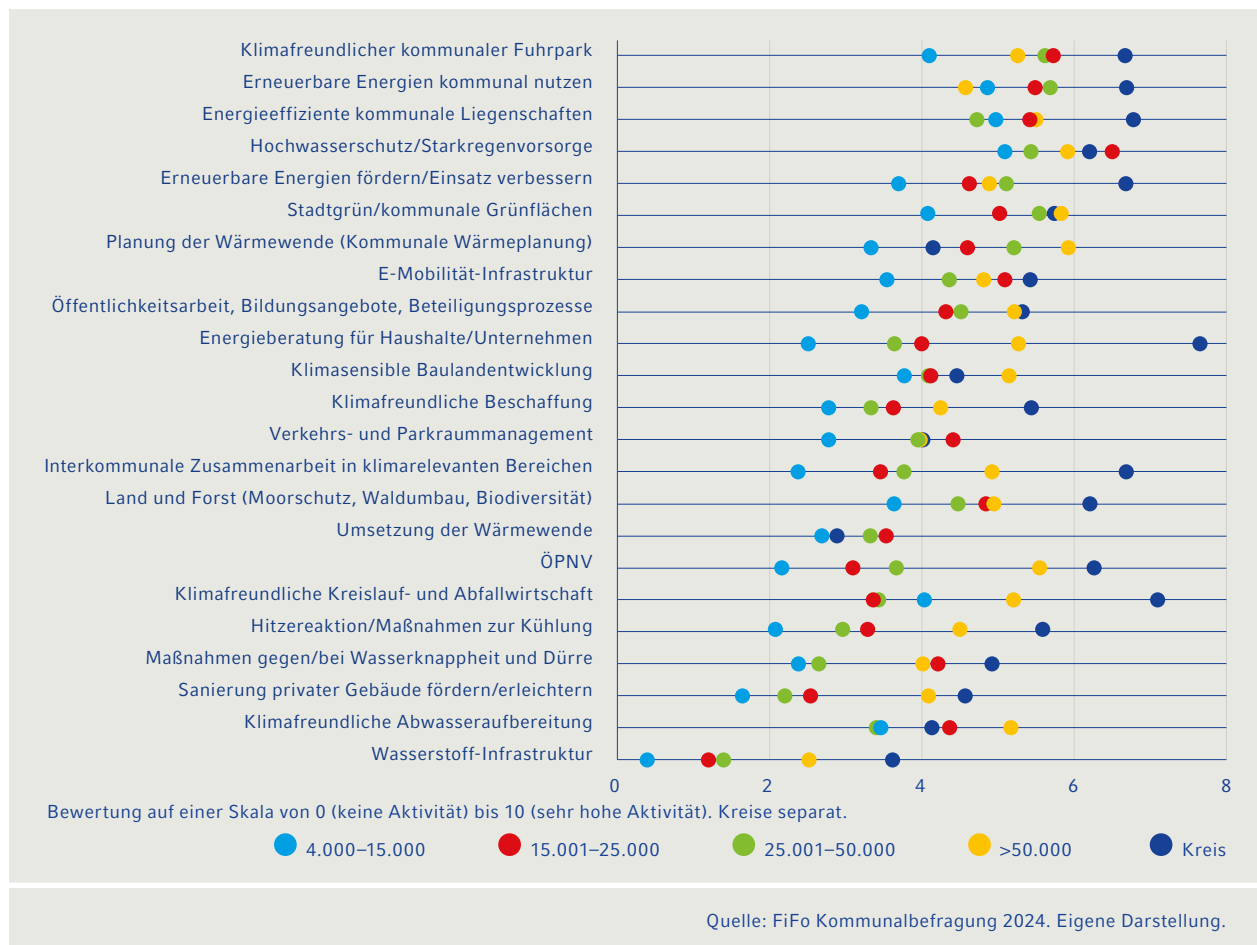
Abbildung 8: Aktiv im Klimaschutz: Heute und in fünf Jahren



Befragt nach ihren Aktivitäten im Klimaschutz geben die Kommunen für ein breites Spektrum von Klimaschutzmaßnahmen ein mittleres Aktivitätsniveau zwischen 4 und 6 (auf einer Skala von 0 bis 10) an. In allen Bereichen geben sie an, in 5 Jahren deutlich aktiver sein zu wollen. Die vier Bereiche, in denen die Kommunen bereits heute am aktivsten sind, werden auch in fünf Jahren am wichtigsten sein (siehe Abbildung 8).

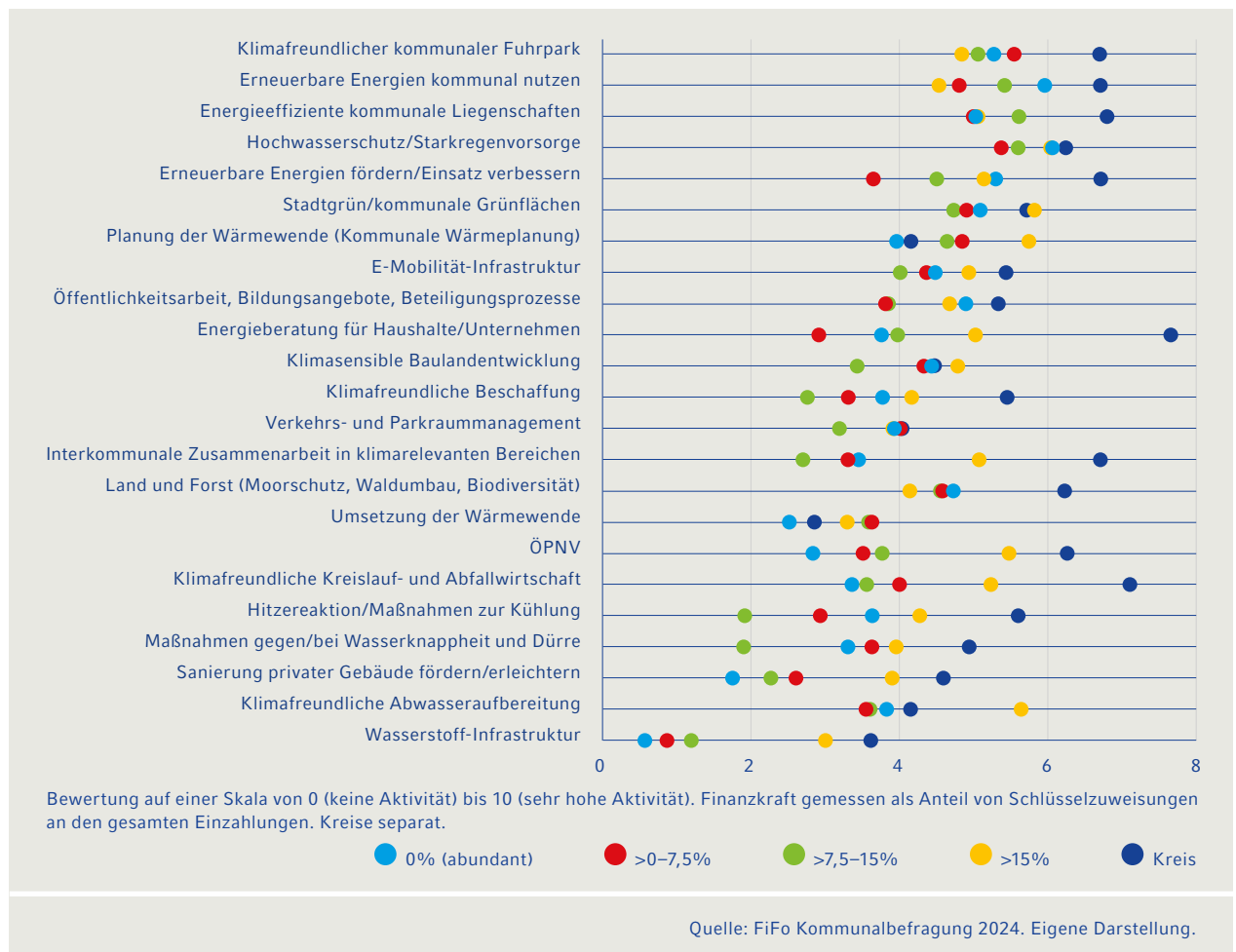
Neben den kommunalen Grünflächen, die heute und in Zukunft ebenfalls eine herausragende Rolle spielen, ist ein Blick auf das Thema Wärme interessant. Hier zeigt sich, wie die Kommunen die Mitte 2023 bundesweit beschlossene kommunale Wärmeplanungspflicht angehen. In fünf Jahren erwarten die Kommunen demnach, dass die Umsetzung der Wärmewende – nach den vier genannten Top-Aktivitäten – der wichtigste Baustein ihres kommunalen Klimaschutzes sein wird.

Abbildung 9: Aktivität im Klimaschutz nach Einwohner-Größenklassen



Ein genauerer Blick auf die Klimaschutzaktivitäten heute zeigt große Unterschiede zwischen den einzelnen Einwohnergrößenklassen der Kommunen. Auffällig ist auch, dass die Kommunen der kleinsten Größenklasse (4.000 – 15.000 Einwohner*innen) in fast allen Bereichen die geringste durchschnittliche Aktivität angeben (siehe Abbildung 9). Demgegenüber geben die größten Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohner*innen in einigen Bereichen die höchste Aktivität an – sieht man einmal von den Kreisen ab, die in den meisten Bereichen die höchsten Werte angeben. Bei den mittelgroßen Kommunen (Kategorien 15.001 – 25.000 und 25.001 – 50.000 Einwohner*innen) zeigt sich interessanterweise kein klares Muster, in welcher dieser Untergruppen aktiver im Klimaschutz ist. Zudem liegen die Werte beider Gruppen oft nahe beieinander.

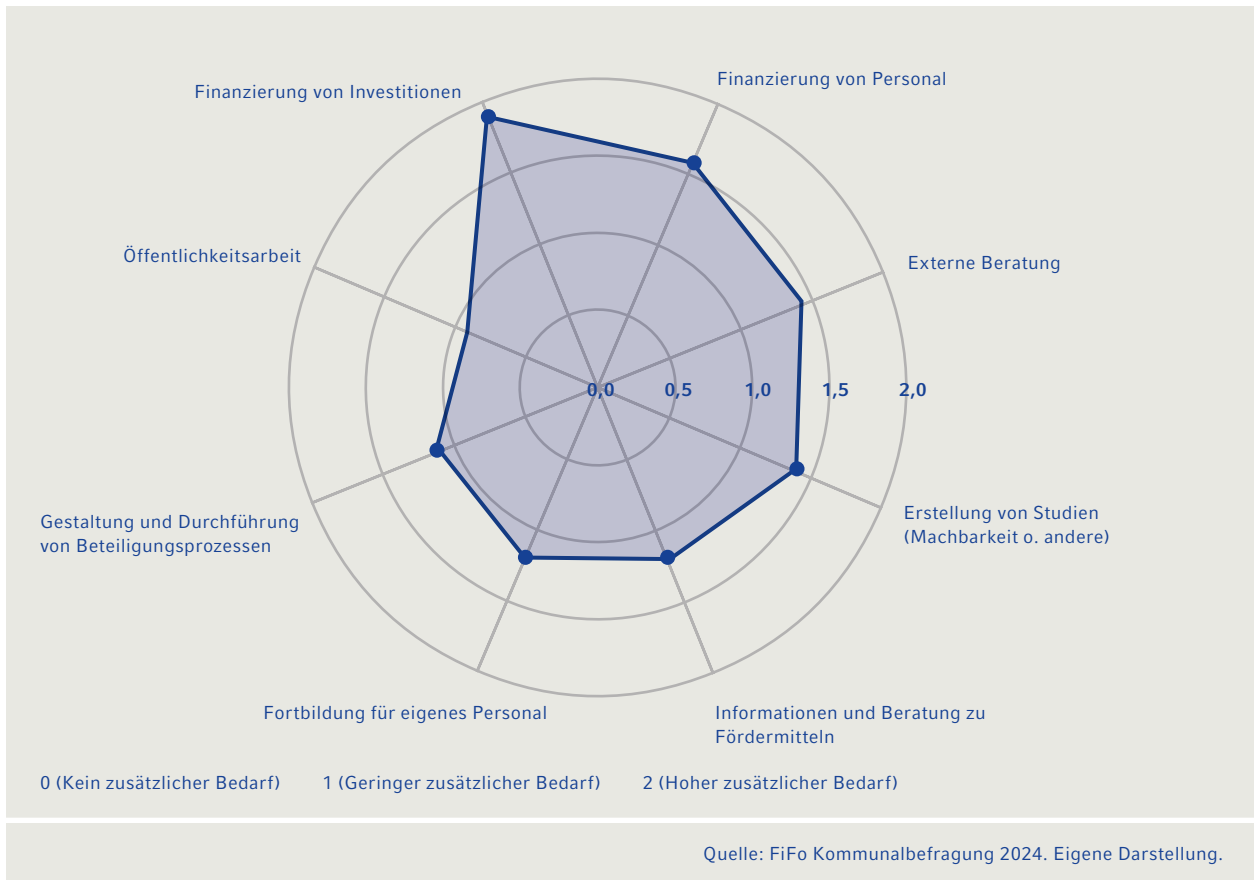
Abbildung 10: Aktivität im Klimaschutz nach Finanzkraft



Auch die Unterscheidung der Kommunen nach ihrer Finanzkraft zeigt hier eine große Streuung, aber kein eindeutiges Gesamtmuster (vgl. Abbildung 10). Die Anzahl der Bereiche, in denen die finanzschwächsten Kommunen am aktivsten sind, ist etwas höher. In einigen Bereichen sind die finanzstärkeren Kommunen aktiver, in anderen ist es umgekehrt.

Die möglichen Ursachen für diesen Befund sind vielfältig und können im Rahmen dieser Untersuchung nicht abschließend geklärt werden. Die sehr unterschiedlichen Aktivitätsniveaus in den verschiedenen Kommunaltypen könnten eine Anpassung an die individuellen Bedürfnisse und Möglichkeiten der Kommunen vor Ort darstellen, die jenseits der reinen Größe oder Finanzkraft liegen. Sie lassen aber zumindest den vorsichtigen Schluss zu, dass eine (relativ) komfortable Finanzsituation nicht zwangsläufig zu mehr Aktivität im Klimaschutz führt. Umgekehrt müssen fehlende finanzielle Mittel nicht zwangsläufig und in allen Bereichen ein Hindernis für das Engagement im Klimaschutz darstellen.

Abbildung 11: Unterstützungsbedarfe im Klimaschutz



Abschließend wurden die teilnehmenden Kommunen gefragt, ob und in welchen Bereichen sie Unterstützungsbedarf für den kommunalen Klimaschutz sehen. In der aktuellen Befragungsrunde geben die Kommunen einen etwas geringeren Unterstützungsbedarf als in der Vorjahresrunde an. Der Bereich der Investitionsfinanzierung wird – wie bereits im Vorjahr und auf gleichem Niveau – als wichtigster Aspekt des Unterstützungsbedarfs genannt (siehe Abbildung 11). Einen etwas höheren Unterstützungsbedarf als im Vorjahr äußern die Kommunen hingegen in den Bereichen externe Beratung sowie Erstellung von Studien.

5. Personalmangel und Fachkräftesicherung

Nach Investitionen und wahrgenommenen Investitionsrückständen und nach den zahlreichen Aufgaben, die Klimawandel und Klimaanpassung für die nordrhein-westfälischen Kommunen mit sich bringen, betrachtet [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024](#) als drittes Schwerpunktthema die Frage, ob und wo Fachkräftemangel die Arbeit der Städte, Gemeinden und Kreise heute schon belastet und in Zukunft noch weiter herausfordert. Wenn wir mit Blick auf große Investitionsrückstände, den kommunalen Klimaschutz und – wie in vorjährigen [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2023](#) untersucht – die Digitalisierung solche kommunalen Handlungsfelder betrachten, in denen schon viel getan wird, aber noch viel mehr zu tun ist, wird mit Blick auf den Fachkräftemangel nun die zusätzliche Fegenfrage gestellt: *Wer soll das alles denn umsetzen?*

Ähnlich wie der Klimawandel schafft der demografische Wandel Probleme und Anpassungsdruck „mit Ansage“: Dass der demografische Wandel eine der größten Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft und den öffentlichen Sektor sein wird, ist seit langem offensichtlich. Die Altersstruktur der Bevölkerung wird sich in den kommenden Jahrzehnten weiter drastisch verändern: Die Geburtenraten bleiben (leider) niedrig, während die Lebenserwartung (erfreulicherweise) weiter steigt. Damit steigt der Anteil der älteren Bevölkerung, während die Zahl der Erwerbstätigen sinkt. Diese Entwicklung führt zu einem zunehmenden Fachkräftemangel, der bereits heute in vielen Regionen Deutschlands und auch in Nordrhein-Westfalen deutlich spürbar ist und sich in Zukunft noch verstärken kann. Für Unternehmen und öffentliche Einrichtungen, die auf gut ausgebildete Fachkräfte angewiesen sind, um Innovationen voranzutreiben, Dienstleistungen zu erbringen und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, stellt dies ein erhebliches Risiko dar.

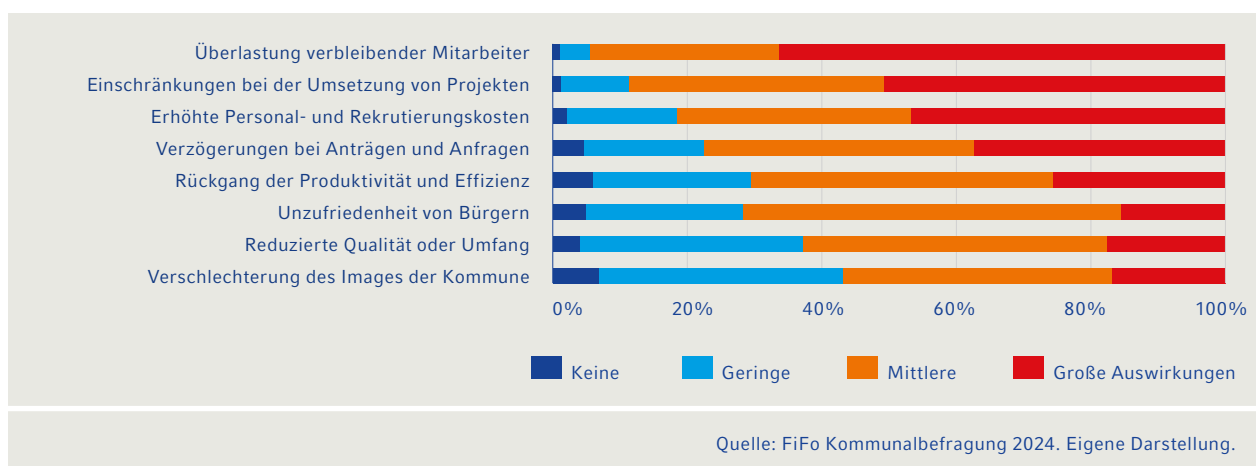
Bereits heute berichten viele Unternehmen von Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Stellen. Besonders betroffen sind Branchen wie Handwerk, Pflege, Informationstechnologie und Ingenieurwesen, in denen hochqualifizierte Fachkräfte fehlen. Dieser Mangel führt zu einem erheblichen Druck auf die Unternehmen, nicht nur ihre Produktivität aufrechtzuerhalten, sondern auch ihre Wachstumsziele zu erreichen. In vielen Fällen müssen Projekte verzögert oder sogar abgesagt werden, weil das notwendige Personal fehlt. Dies kann langfristig zum Verlust von Marktanteilen führen, insbesondere in einem globalisierten Wirtschaftsumfeld, in dem deutsche Unternehmen mit Wettbewerbern aus Ländern konkurrieren, die vom demografischen Wandel weniger stark betroffen sind.

Auch der öffentliche Sektor ist deutlich vom Fachkräftemangel betroffen. Neben dem Bemühen, die Städte, Gemeinden und Kreise bestmöglich für die Bewältigung akuter Problemlagen zu wappnen, warnen die kommunalen Spitzenverbände immer deutlicher davor, dass der sich verschärfende Fachkräftemangel die Handlungsfähigkeit der deutschen Kommunen zunehmend gefährdet. (vgl. z.B. Kommunale Spitzenverbände (2021), Deutscher Städtetag (2023)). Öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser und Verwaltungen stehen zunehmend vor der Herausforderung, qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen aus. Es kommt nicht nur zu längeren Bearbeitungszeiten und geringerer Servicequalität, sondern perspektivisch kann auch die Erfüllung staatlicher bzw. kommunaler Kernaufgaben gefährdet sein. In Bereichen wie Bildung und Gesundheit kann ein Mangel an qualifizierten Fachkräften die Effizienz und Effektivität der angebotenen Leistungen erheblich beeinträchtigen. Darüber hinaus kann der Fachkräftemangel die Innovationsfähigkeit des öffentlichen Sektors einschränken, da der Bedarf an Expertenwissen in Bereichen wie Digitalisierung und nachhaltige Entwicklung zunimmt.

Diese allgemeinen Erwartungen und auch die damit verbundenen Sorgen erfordern mit Blick auf die kommunale Praxis in Nordrhein-Westfalen zweierlei: Zunächst ist zu klären, wie groß das Problem hier ist, welche Ausprägungen es hat und wie es sich in absehbarer Zeit entwickeln wird. Zum anderen ist zu prüfen, mit welchen Maßnahmen dem Fachkräftemangel begegnet werden kann. Dabei geht es um zwei unterschiedliche Dimensionen des Umgangs mit dem Fachkräftemangel. Aus Sicht jeder einzelnen betroffenen Kommune liegt die Frage nahe, welche Faktoren wichtig sind, um die benötigten Fachkräfte zu gewinnen. Aus Sicht aller Kommunen – und des öffentlichen Dienstes insgesamt – dürften derartige Maßnahmen aber kaum ausreichen. Von einem schrumpfenden Kuchen ein wachsendes Stück abzubekommen, ist logisch durchaus nicht unmöglich. Ob der öffentliche Sektor seine große Konkurrentin um die knappen Fachkräfte, die Privatwirtschaft, in dieser Hinsicht dauerhaft ausstechen kann – oder überhaupt sollte -, ist jedoch äußerst fraglich. Strategien zum Umgang mit dem Fachkräftemangel müssen daher immer auch die zweite Frage stellen: Kann es gelingen, mit absehbar weniger Personal qualitativ hochwertige kommunale Dienstleistungen zu erbringen? Und vor allem: Wie kann dies mit absehbar weniger Personal gelingen und dabei gleichzeitig Jobzufriedenheit und Motivation hoch zu halten?

Die Zufriedenheit und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird unter anderem indirekt durch die erste Frage des [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024](#) zum Themenblock Fachkräftesicherung angesprochen. Zunächst wurden die Befragten um eine Einschätzung gebeten, welche Auswirkungen aktueller Fachkräfteengpässe – sofern sie vor Ort spürbar sind – bereits heute wahrgenommen werden und wie intensiv diese Auswirkungen sind. Abbildung 12 listet die Arten negativer Auswirkungen auf, die mit Personalengpässen einhergehen können, von der Überlastung des verbleibenden Personals über verschiedene Dimensionen der Verschlechterung kommunaler Dienstleistungen bis hin zur Außenwirkung bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Abbildung 12: Wahrgenommene Auswirkungen von Fachkräfteengpässen



Die Antworten der Kommunen machen deutlich, dass hier bereits sehr deutliche Engpässe wahrgenommen werden. Über alle Bereiche hinweg gibt es nur eine kleine Minderheit von maximal sechs Prozent der antwortenden Kommunen, die keine der genannten Auswirkungen wahrnehmen. Demgegenüber erlebt eine Mehrheit von 56 bis 93 Prozent in allen abgefragten Dimensionen mittlere oder starke negative Auswirkungen. Besonders alarmierend ist der traurige Spitzenreiter unter den Auswirkungen: Fast zwei Drittel (65 Prozent) der Kommunen sehen eine „große“ Überlastung des verbleibenden Personals. Sofern diese Wahrnehmung bei den Betroffenen ähnlich stark ausgeprägt ist (wovon auszugehen ist), kann sich das Problem mittelfristig weiter verschärfen, wenn die verbleibenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wegen Überlastung aus dem Dienst ausscheiden oder potenzielle Nachwuchskräfte vor diesem Hintergrund auf eine Tätigkeit im kommunalen öffentlichen Dienst verzichten.

Ausgehend von diesem ersten Schlaglicht richtet sich der vertiefende Blick im weiteren Verlauf der Untersuchung zunächst auf das Vorhandensein, die Struktur und das Ausmaß aktueller und zukünftiger Fachkräftelücken. Entsprechende Berechnungen liegen – in unterschiedlicher Qualität – bereits für verschiedene Bereiche des öffentlichen Dienstes vor. So sind an den Schulen in Nordrhein-Westfalen rund 6.000 Lehrerstellen aufgrund steigender Schülerzahlen und gleichzeitig sinkender Bewerberzahlen schwer zu besetzen. Eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) prognostiziert bis 2030 einen Anstieg des Lehrkräftebedarfs um rund 20 Prozent (vgl. Geis-Thöne 2022). Im Gesundheitswesen fehlen bereits heute Pflegekräfte und Ärzte. Die demografische Alterung erhöht den Bedarf an Gesundheitsleistungen. Gleichzeitig wird es immer schwieriger, ausreichend qualifiziertes Personal zu finden. Der ländliche Raum ist davon besonders betroffen. Eine Studie von PricewaterhouseCoopers schätzt, dass bis 2035 rund 1,8 Millionen offene Stellen im Gesundheitswesen in Deutschland nicht mehr besetzt werden können, was einem Engpass von rund 35 Prozent entspricht (PwC 2022a). Auch in der Informationstechnologie ist die Lage schwierig: Die fortschreitende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung erfordert eine verstärkte Rekrutierung von IT-Spezialisten. McKinsey schätzt, dass dem öffentlichen Sektor in Deutschland bis 2030 bis zu 140.000 IT-Fachkräfte fehlen werden (McKinsey 2023). Gerade hier wird die öffentliche Hand vor der Herausforderung stehen, mit der Privatwirtschaft um qualifiziertes Personal zu konkurrieren.

Die Liste ließe sich fortsetzen. Zu nennen sind hier insbesondere das regelmäßige Fachkräfte-monitoring des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS 2024) und die jährliche Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit (BA 2024). Mit Blick auf den öffentlichen Dienst in Deutschland veröffentlichen auch die großen Beratungsunternehmen viel beachtete Schätzungen zum Fachkräftemangel. McKinsey & Company (2019) prognostizieren den Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst in Deutschland für das Jahr 2030 auf 731.000 Beschäftigte, was einer erwarteten Personallücke von 16 Prozent entspricht. PwC (2022b) geht sogar von einer Fachkräftelücke von 1,07 Mio. Beschäftigten im Jahr 2030 aus – was allerdings als eine Art Bruttowert zu verstehen ist, von dem nach Umsetzung einer Reihe von empfohlenen Maßnahmen eine Lücke zwischen 160.000 und 500.000 Beschäftigten im Jahr 2030 verbleiben würde. Auch der DBB Beamtenbund und Tarifunion (2023) tritt mit einer eigenen Schätzung prominent in Erscheinung, die für Bund, Länder und Gemeinden eine *aktuelle* Personallücke von 551.500 Vollzeitstellen postuliert. Im Vorjahr 2022 hatte die DBB-Schätzung, wenn auch auf anderer Basis, noch bei 360.000 Stellen gelegen. Auf der anderen Seite dieser Diskussion stehen Untersuchungen zur bisherigen Personalentwicklung. So zeigt beispielsweise das ifo Dresden, dass in den letzten 15 Jahren die Beschäftigung im öffentlichen Dienst der Länder und Kommunen bereits um 13 Prozent gestiegen ist – wesentliche Treiber sind bei den Kommunen der Bereich „Soziales und Jugend“ und bei den Ländern die Hochschulen (vgl. Frei/Rose, 2024).

Zahlen sind wichtig, um Art und Umfang des Fachkräftemangels zu erfassen und damit die Dimension des drohenden Problems einschätzen zu können. Es wird aber auch deutlich, dass besonders große Zahlen eine Eigendynamik entwickeln können, weil sie im Kampf um öffentliche Aufmerksamkeit besser zu punkten scheinen. Angesichts des sich abzeichnenden Personalmangels und seiner drohenden Folgen ist dem Thema zwar in der Tat mehr öffentliche Aufmerksamkeit zu wünschen.

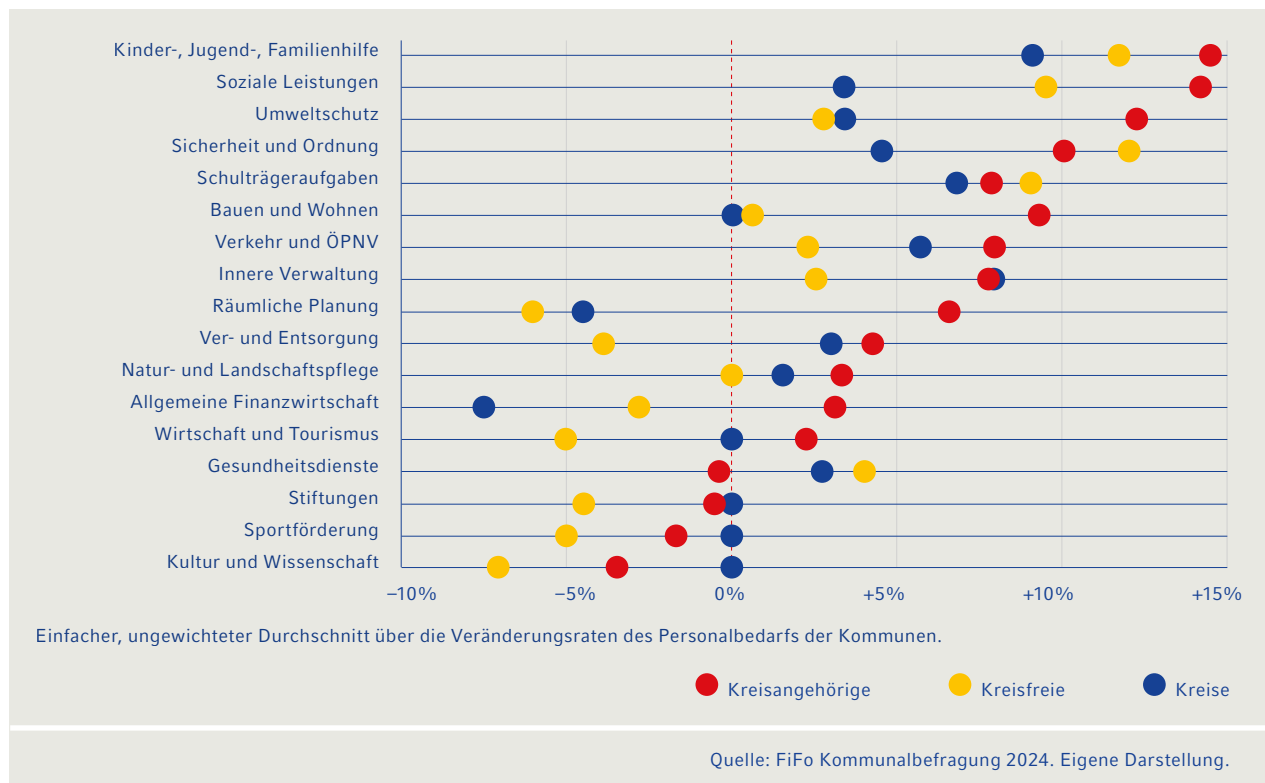
Gleichzeitig ist es nicht die Aufgabe differenzierter wissenschaftlicher Untersuchungen (wie der vorliegenden), im medialen Überbietungswettbewerb der größten und „schlimmsten“ Zahlen mithalten zu müssen. Sie können und sollen vielmehr ein möglichst nuanciertes und damit praktisch verwertbares Bild der kommunalen Personalsituation zeichnen. Die Hochrechnung der zu erwartenden kommunalen Personallücke in Nordrhein-Westfalen wird entsprechend in ein Gesamtbild eingebettet, das nach Berufsfeldern und auch nach Kommunaltypen differenziert. Darüber hinaus widmet sich die Befragung ausführlich den Einschätzungen der Befragten zu Lösungsansätzen für die sich abzeichnenden Fachkräftelücken. Dabei sehen wir es ausdrücklich als eine Stärke der Untersuchung an, dass zuvorderst die kommunalen Finanzverantwortlichen zu Personalfragen befragt wurden. Zum einen schließt eine Befragung der Kämmereien und Finanzdezernate natürlich nicht aus, dass innerhalb einer Gemeinde oder eines Kreises die betroffenen Fachdezernate konsultiert werden. Dies ist auch vielfach geschehen. Zum anderen stellt der Stellenplan als verbindlicher Bestandteil eines jeden Haushaltsplanes ein wichtiges Regulativ dar. Es ist zu erwarten, dass die Finanzverantwortlichen kaum über den Personalbedarf in ihrer Kommune sprechen können, ohne zumindest auch einen Blick auf den in ihrem Haushalt zu finanzierenden Stellenplan zu werfen. Dies erdet gewissermaßen die Befragung – und bietet dennoch ausreichend Raum, auch über solche Personalbedarfe zu sprechen, die aus heutiger Sicht nicht schon durchfinanziert sind.

In der konkreten Befragung der nordrhein-westfälischen Kommunen stand das Fachkräfteangebot nicht am Anfang der quantitativen Untersuchung. Bei der Betrachtung möglicher Fachkräfteengpässe wird häufig direkt auf die demografische Entwicklung fokussiert, d.h. auf das Zusammentreffen einer „Verrentungswelle“ und einer (zu) geringen Zahl junger Nachwuchskräfte. Es ist jedoch notwendig, das Gesamtbild der kommunalen Beschäftigung zu betrachten. Dabei steht das möglicherweise schrumpfende Fachkräfteangebot erst an zweiter Stelle. An erster Stelle steht die Arbeitskräftenachfrage, konkret der aktuelle und zukünftige Fachkräftebedarf jeder einzelnen Kommune. Dieser ist nicht notwendigerweise gleichzusetzen mit der aktuellen Beschäftigung in den Kommunen und auch nicht mit den aktuellen Stellenplänen (einschließlich der heute schon unbesetzten Stellen).

Entsprechend wurden die befragten Kommunen gebeten anzugeben, wie sich nach ihrer Einschätzung der Personalbedarf ihrer Kommune (gemessen in Vollzeitstellen) in den verschiedenen Produktbereichen bis 2030 im Vergleich zu 2023 verändern wird. Gefragt wurde nach prozentualen Schätzwerten für die Veränderung über diese sieben Jahre, so dass z.B. 0% Veränderung einen erwarteten Personalbedarf im Jahr 2030 bedeutet, der genauso hoch ist wie im Jahr 2023.

Abbildung 13 stellt die erwartete Entwicklung des Personalbedarfs in den einzelnen Produktbereichen als ungewichtete Durchschnittswerte getrennt nach Kommunaltypen dar. Die Grafik zeigt, dass die Kommunen in den meisten Produktbereichen mit einem steigenden Personalbedarf rechnen – allerdings nicht in allen und auch sehr differenziert. Die Verwendung ungewichteter Mittelwerte stellt sicher, dass in dieser Darstellung alle befragten Kommunen unabhängig von ihrer Größe gleichbehandelt werden. Damit werden die Erwartungen z.B. einer kleinen kreisangehörigen Gemeinde genauso „ernst genommen“ wie die einer zehnmal so großen kreisangehörigen Stadt desselben Kommunaltyps. (In der nachfolgenden Gesamthochrechnung werden die Größenunterschiede dann aber angemessen berücksichtigt).

Abbildung 13: Erwartete Entwicklung des Personalbedarfs 2030 im Vergleich zu 2023, nach Kommumentyp



Die größten Steigerungsraten werden für die sozialen Aufgaben erwartet, wobei der Produktbereich 06 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) in der Gesamtbetrachtung leicht vor dem Produktbereich 05 (Soziale Sicherung) liegt. Aber auch in den Bereichen Umweltschutz, Sicherheit und Ordnung sowie bei den kommunalen Schulträgeraufgaben (also ohne Lehrkräfte) liegen die erwarteten Zuwachsraten des Personalbedarfs in den kommenden sieben Jahren durchschnittlich im hohen einstelligen oder sogar zweistelligen Bereich. Jenseits eines durchmischten Mittelfelds gibt es aber auch Produktbereiche, in denen sinkende Personalbedarfe erwartet werden. Mit den Aufgabenbereichen 04 (Kultur und Wissenschaft), 08 (Sportförderung) und 17 (Stiftungen) handelt es sich allerdings um solche Felder, in denen ohnehin vergleichsweise wenig Personal beschäftigt ist. Teilweise sind in diesen Bereichen überhaupt keine Personen beschäftigt – hier ist naturgemäß keine weitere Reduzierung des Personalbedarfs möglich und 0% signalisiert den niedrigsten Wert.

Bemerkenswert ist am Rande, dass die befragten kommunalen Finanzverantwortlichen, wenn sie „pro domo“, d.h. für den Produktbereich 16 (Allgemeine Finanzwirtschaft) sprechen, bei den kreisfreien Städten und Kreisen ebenfalls einen sinkenden Personalbedarf gesehen haben.

Darüber hinaus zeigen die in Abbildung 13 zusammengefassten Antworten interessante Unterschiede zwischen den Kommunaltypen: Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden erwarten am häufigsten einen Anstieg des Personalbedarfs, oft auch den größten. Bei den Kreisen bewegen sich die erwarteten Veränderungen in einem engeren Korridor. Besonders interessant ist das Ergebnis für die kreisfreien Städte: In 7 von 17 Produktbereichen gehen die kreisfreien Städte von einem sinkenden Personalbedarf bis 2030 aus.

Der Umstand, dass in der Befragung zum Personalbedarf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden fast durchweg – in 14 von 17 Produktbereichen – ein größeres Wachstum des Personalbedarfs angeben als die kreisfreien Städte kann in zwei Richtungen interpretiert werden, die wahrscheinlich beide partiell zutreffen. Zunächst ist natürlich festzustellen, dass *innerhalb* der einzelnen Produktbereiche nicht immer über das Gleiche gesprochen wird, denn bei den einen sind kreisliche Aufgaben dabei, bei den anderen nicht. Jenseits dieser strukturellen Verschiedenheit kann auch die *Größe* der Städte und Gemeinden eine Rolle spielen. In der empirischen Finanzwissenschaft kann man bei vielen gemeindlichen Aufgaben so genannte *economies of scale* nachweisen, d.h. größere Städte sollten organisatorisch mehr Möglichkeiten haben, ihren Personaleinsatz zu optimieren. Derartige – auch in der Privatwirtschaft regulär zu beobachtende – Skaleneffekte werden bei aufgabenorientierten Analysen der Kommunalfinanzen in den Bundesländern regelmäßig empirisch bestätigt (vgl. z.B. Gerhards et al., 2019, in Schleswig-Holstein und Gerhards et al., 2021, in Thüringen). Skaleneffekte sollten es größeren Städten und Gemeinden ermöglichen, einen erwarteten Aufgabenzuwachs mit weniger Personalszuwachs zu bewältigen als kleinere. Hinter den unterschiedlichen Erwartungen zum kommenden Finanzbedarf in Abbildung 13 können derartige Skaleneffekte stehen.

Es kann aber auch ein anderes Phänomen eine Rolle spielen: Wenn die größeren kreisfreien Städte für die kommenden Jahre geringere Zuwachsraten beim Personalbedarf angeben, kann dies auch mit einer vergleichsweise besseren Personalausstattung in der Gegenwart zusammenhängen. In Zeiten erhöhten Bedarfs, kann in größeren Orten Personal leichter kurzfristig „verschoben“ und temporär anderweitig eingesetzt werden.

Ob zudem interkommunale Konkurrenz um Personal eine Rolle spielt, ist dagegen eher ungewiss. Es liegt auf der Hand, dass in Zeiten steigenden Personalbedarfs und zunehmenden Fachkräftemangels auch der Wettbewerb um gutes Personal zwischen den Kommunen sowie mit Land und Bund zunehmen wird.

Bei kommunalen Führungskräften hätte ein solcher Wettbewerb theoretisch auch eine materielle Grundlage, da in den hohen Besoldungsgruppen B2 bis B11 eine grobe Staffelung der Eingruppierung nach der Einwohnerzahl der Gemeinden bzw. Kreise möglich ist. Ob aber gerade in der zahlenmäßig eher kleinen Gruppe der Wahlbeamtinnen und -beamten mögliche Entgeltunterschiede einen nennenswerten Einfluss auf deren Wahl ihres Dienstortes haben, ist fraglich. Ausnahmen bestätigen die Regel – aber normalerweise impliziert z.B. das Amt einer Bürgermeisterin auch eine starke lokale Verwurzelung. Quantitativ bedeutsamer für den Fachkräftemangel und einen potenziellen Wettbewerb um Personal ist der Bereich der normalen kommunalen Tarifbeschäftigten und Berufsbeamten. Hier besteht ein gewisser Spielraum für Besoldungswettbewerb überall dort, wo bei der Eingruppierung von Beamten- und Angestelltenstellen auch nach Einwohnergrößenklassen differenziert wird, wie es z.B. die Stellenbewertungssystematik der KGSt streckenweise ermöglicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass größenabhängige Differenzierungen in der Besoldung bzw. Eingruppierung auch damit begründet werden, dass vergleichbare Stellen in größeren Orten gleichwohl mit komplexeren und/oder verantwortungsvolleren Tätigkeiten verbunden sein können. Anzumerken ist auch, dass die Lebenshaltungskosten in größeren Orten – bzw. der Aufwand für das Pendeln – häufig ebenfalls höher sind als in kleineren Orten. Es ist also keineswegs sicher, dass die Möglichkeit, für vergleichbare Tätigkeiten in größeren Städten etwas höhere Eingruppierungen anbieten zu können, auch zu einem echten monetären Mehrwert für die Beschäftigten führt.

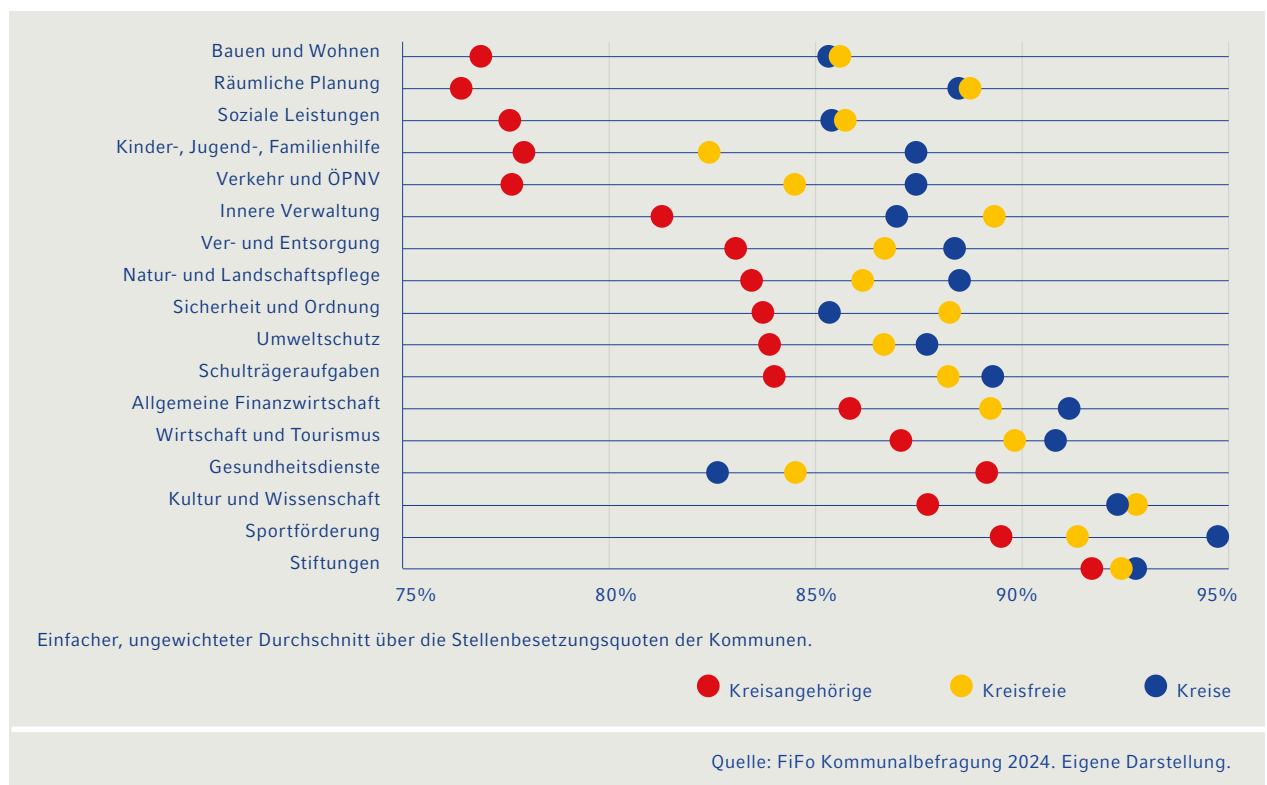
Dementsprechend ist der interkommunale Wettbewerb um Arbeitskräfte eher indirekt und wenig eindeutig – er kann auch schon darin zum Ausdruck kommen, dass manche Menschen von sich aus lieber in Großstädten arbeiten und leben wollen, während andere ländliche Gemeinden bevorzugen. Die Attraktivität einer Kommune als Arbeitsplatz und Lebensort wird mit zunehmenden Fachkräftemangel mehr und mehr zum Wettbewerbsvorteil. Dabei gilt, dass Wettbewerb um knappe Arbeitskräfte nicht erst dann beginnt, wenn Kommunen aktiv in diesen – zumeist als unsolidarisch empfundenen – Wettbewerb eintreten.

Dass es hier erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunaltypen gibt, zeigt der nächste Schritt der Befragung. Wiederum mit Blick auf die zu erwartende Situation im Jahr 2030 wurden die befragten kommunalen Vertreter um eine Einschätzung gebeten, wie gut sie glauben, ihren zukünftigen Personalbedarf in den verschiedenen Produktbereichen auch tatsächlich decken zu können. Konkret lautete die Frage: „Erwarten Sie Engpässe bei der Deckung Ihres Personalbedarfs im Jahr 2030? Bitte schätzen Sie, wie viel Prozent Ihrer benötigten Vollzeitstellen Sie im Jahr 2030 besetzen können.“ Als Antwortmöglichkeit konnte über einen Schieberegler für jeden Produktbereich eine Besetzungsquote von 50% (gravierender Engpass) bis 100% (kein Engpass) gewählt werden.

Die Antworten der Kommunen auf diese Frage umfassen mehrere Faktoren: Neben den oben dargestellten Erwartungen zur Entwicklung des Personalbedarfs fließen hier auch kommunenspezifische Einschätzungen zum Personalabgang durch Ruhestand, Verrentung und andere Gründe ein. Dem stehen die Einschätzungen der Befragten gegenüber, wie gut sie diese „Bruttolücke“ durch Ausbildung und freie Personalakquise schließen oder zumindest verringern können. Hier und im Folgenden ist die ausgewiesene Personallücke immer diese „Nettolücke“, die verbleibt, nachdem die befragten Kommunen ihren Erfolg bei der Fachkräftesicherung und -gewinnung bis 2030 bereits eingeschätzt haben.

Abbildung 14 zeigt die erwarteten Stellenbesetzungsquoten 2030 nach Produktbereichen und Kommumentypen getrennt (wiederum als ungewichtete Durchschnitte).

Abbildung 14: Erwartete Stellenbesetzungsquote 2030, nach Kommumentyp



Zunächst ist festzuhalten, was in Abbildung 14 erst auf den zweiten Blick deutlich wird: In *keinem* Produktbereich gehen die befragten Kommunen davon aus, ihren Personalbedarf vollständig decken zu können. Die höchsten Deckungsquoten werden – analog zu Abbildung 13 – in den Produktbereichen erreicht, in denen nur sehr wenig oder gar kein Personal beschäftigt ist. Überspitzt könnte man für manche einzelne Kommune sagen, dass sie ihren Personalbedarf von „0“ z.B. im Produktbereich 17 (Stiftungen) zu 100% decken wird. Aber auch in diesen Randbereichen weisen die Mittelwerte für die Kommunaltypen noch Personallücken aus.

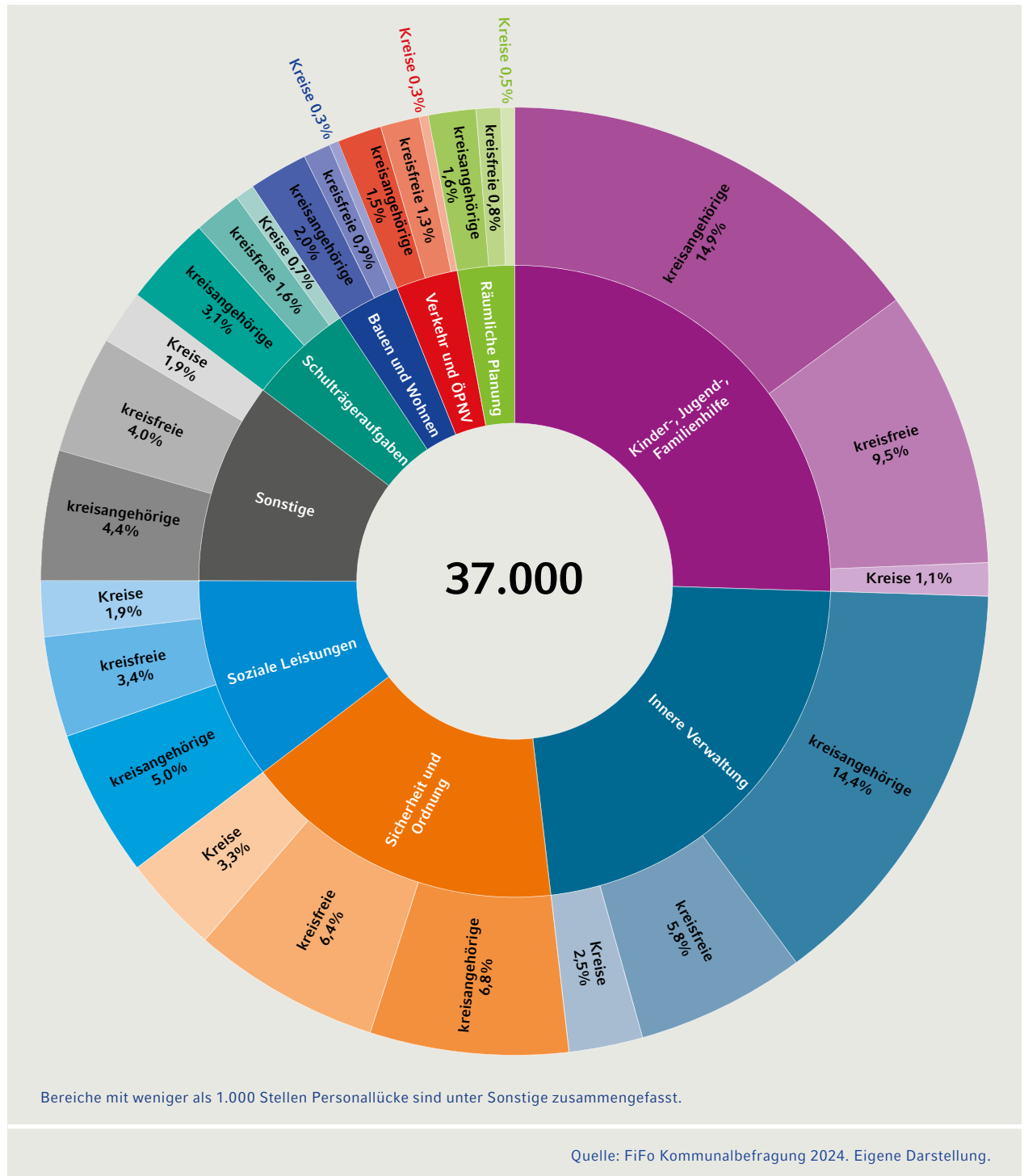
In der Mehrzahl der Produktbereiche mit nennenswertem Personalbestand und -bedarf sind die erwarteten Besetzungslücken zum Teil deutlich größer. In fast allen Bereichen erwarten die befragten Kommunen eine Besetzungsquote von unter 90% der benötigten Stellen. Sie liegen zum Teil noch deutlich darunter. Auffällig ist, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in allen Produktbereichen (mit Ausnahme der Gesundheitsdienste) geringere Besetzungsquoten – zum Teil unter 80 Prozent – erwarten. Die kreisfreien Städte und Kreise sind hier im Durchschnitt optimistischer. Ihre durchschnittlich erwarteten Auslastungsquoten je Produktbereich bewegen sich in einem Korridor zwischen 85 und 95 Prozent. Auf der Basis dieser zum Teil durchaus alarmierenden Erwartungen baut die folgende Hochrechnung der Fachkräftelücken in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens auf.

Für die Hochrechnung selbst wurde zunächst eine so genannte Kleinste-Quadrate-(KQ-) Schätzung durchgeführt, die jeweils die Anzahl der benötigten Stellen sowie die erwarteten Stellenbesetzungsquoten für 2030 durch die drei erklärenden Variablen Kommunaltyp, Finanzkraftcluster und Einwohnerzahl erklärt. Mit Hilfe des KQ-Schätzers werden für alle Kommunen, die nicht an der Befragung teilgenommen haben, die fehlenden Werte für den Stellenbedarf und die Stellenbesetzungserwartung für 2030 geschätzt. (Die methodischen Details dieser Hochrechnung werden im Anhang erläutert).

Die Hochrechnung basiert für das Ausgangsjahr 2023 auf den Stellenplänen der kommunalen Kernhaushalte. Sie schätzt für Nordrhein-Westfalen im Jahr 2023 insgesamt Stellen in den Stellenplänen der kommunalen Kernhaushalte im Umfang von knapp 243.000 Vollzeitäquivalenten. Diese Zahl bietet eine sehr gute Möglichkeit, die Plausibilität der Hochrechnung zu überprüfen, da sie mit einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes (Destatis) (2023) abgeglichen werden kann, die die Zahl der kommunalen Beschäftigten in Nordrhein-Westfalen in Vollzeitäquivalenten und nach Produktbereichen untergliedert ausweist. Auch wenn sich diese Daten auf den Stand 30.06.2022 und auf die tatsächliche Besetzung und nicht auf den Stellenplan beziehen, bieten sie dennoch einen sehr guten Vergleich für die Hochrechnungsgrundlage. Die in der Sonderauswertung ausgewiesene Summe von 257.000 Vollzeitäquivalenten in den kommunalen Kernverwaltungen Nordrhein-Westfalens liegt nur geringfügig über den hochgerechneten 243.000 Vollzeitäquivalenten für 2023. Auch die Werte für die einzelnen Produktbereiche weichen nur geringfügig voneinander ab. Dieses Ergebnis zeigt, dass die hochgerechneten Stellen für 2023 die Realität in den einzelnen Produktbereichen gut abbilden können.

Die Destatis-Sonderauswertung gibt auch einen Hinweis darauf, welcher Personalbedarf des kommunalen öffentlichen Dienstes durch die vorliegende Erhebung *nicht* abgedeckt werden kann. Dies liegt an der Erhebungslogik, die sich an den kommunalen Stellenplänen der Kernhaushalte orientiert und somit Sonderrechnungen oder Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform nicht erfasst. Die Sonderauswertung der Beschäftigtenzahlen zum 30.06.2022 weist für diese beiden Bereiche zusammen weitere 80.000 Vollzeitäquivalente aus, wovon wiederum 25.000 Vollzeitäquivalente auf den Bereich Krankenhäuser und 16.000 auf den Bereich Ver- und Entsorgung entfallen. Daraus lassen sich zwei wichtige Schlussfolgerungen ziehen: Gut drei Viertel der Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) des öffentlichen Dienstes im kommunalen Bereich arbeiten im Bereich der Kernverwaltungen. Diese sind durch die Befragung und die Hochrechnung erfasst. Der nicht erfasste, weil außerhalb der Kernverwaltungen liegende, Teil des öffentlichen Dienstes im kommunalen Bereich umfasst auch Bereiche, in denen allgemein große Personallücken vermutet werden: Gesundheit, Ver- und Entsorgung und auch der ÖPNV. Dies ist bei der Betrachtung der Hochrechnungsergebnisse in Abbildung 15 zu berücksichtigen.

Abbildung 15: Hochrechnung: Aufteilung der Personallücke 2030



Die Hochrechnung ermittelt einen von den nordrhein-westfälischen Kommunen erwarteten absoluten Bedarf von knapp 265.000 Vollzeitäquivalenten im Jahr 2030. Bei den Erwartungen der Kommunen für den – nun gewichteten – Auslastungsgrad im Jahr 2030 von 86,0 Prozent ergibt sich eine Personallücke von rund 37.000 Vollzeitäquivalenten in den Kernhaushalten. Dabei sind mögliche Bedarfsrückgänge in einzelnen Produktbereichen bereits berücksichtigt. Abbildung 15 zeigt die Verteilung dieser Personallücke auf die Produktbereiche und Kommunaltypen.

Neben der absoluten Größe der Personallücke von 37.000 Vollzeitstellen, die aus den Erwartungen der befragten Kommunen repräsentativ für alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen hochgerechnet wurde, wird deutlich, wo die größten Lücken klaffen. Mit zusammen 25,5% ist dies der Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Es folgt der Bereich der Inneren Verwaltung mit zusammen 22,7%. Die Projektion zeigt aber eines sehr deutlich: Der kommende Personalmangel ist nicht auf bestimmte Aufgaben und Berufe beschränkt. Wenn auch nicht gleichmäßig, so müssen sich die Kommunen doch auf Engpässe „quer durch die Bank“ einstellen. Damit wird bereits deutlich, dass alle Strategien zur Bewältigung des kommunalen Fachkräftemangels ein möglichst breites Spektrum an Maßnahmen in Betracht ziehen sollten, um für diese sehr unterschiedlichen Aufgabenbereiche geeignete Lösungen identifizieren und umsetzen zu können.

Bei einer Besetzungsquote von 86% beträgt die durchschnittliche Personallücke im Jahr 2030 14%. Das bedeutet, dass von den benötigten Stellen jede siebte unbesetzt bleibt. In einzelnen Bereichen ist die Situation noch wesentlich ausgeprägter, wie Abbildung 15 und die vorangegangene Abbildung 14 zeigen: Auf den Bereich „Raumordnung“ des kreisangehörigen Raums entfallen 1,6% der hochgerechneten Personallücke; das sind knapp 600 Vollzeitstellen. Diese absolute Zahl klingt für sich genommen nicht sehr alarmierend. Ein Blick zurück auf Abbildung 14 zeigt jedoch, dass dies für die befragten kreisangehörigen Gemeinden bedeutet, dass knapp ein Viertel der benötigten Stellen nicht besetzt ist. Dies ist in diesem kleinen, aber für die Handlungs- und eben auch Planungsfähigkeit der Städte und Gemeinden strategisch sehr wichtigen Produktbereich durchaus besorgniserregend.

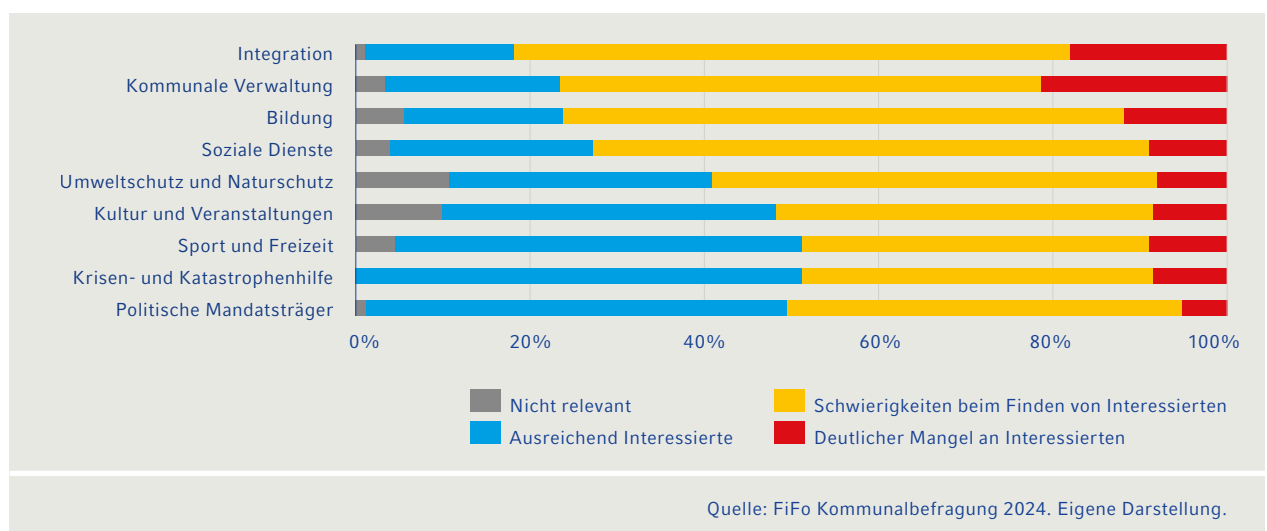
Wenn die kommunale Personallücke im Jahr 2030 so differenziert, repräsentativ und belastbar für Nordrhein-Westfalen hochgerechnet werden kann, sollte eine eigentlich davorstehende Frage eigentlich leichter beantwortet werden können: Wie groß ist diese Lücke denn jetzt schon in der Gegenwart, gerechnet mit den Zahlen für 2023? Die Antwort auf diese Frage klingt auf den ersten Blick paradox: Dafür kann eine belastbare Hochrechnung nämlich *nicht* vorgelegt werden. Dass man die Zukunft berechnen kann, die Gegenwart aber nicht, klingt zunächst befremdlich. Der Grund dafür (der im methodischen Anhang näher erläutert wird) ist aber sehr einfach: Die projektiven Fragen für 2030 wurden von den Befragten gern und vollständig beantwortet. Bei den Fragen zum Status quo wurde anders vorgegangen. Statt Einschätzungen haben wir neben den Angaben zu den Planstellen für 2023 in den einzelnen Produktbereichen auch Angaben zur tatsächlichen Besetzung zum 30.06.2023 erbeten. Diese in der Tat recht aufwendige Frage wurde von einer ganzen Reihe von Kommunen beantwortet (wofür jeder einzelnen explizit gedankt sei). Insgesamt kamen aber nicht genug Antworten zusammen, um hierauf eine repräsentative Hochrechnung zu gründen.

Für einen nicht repräsentativen Blick auf die Teilgruppe der antwortenden Kommunen reicht das aber aus: In den Städten und Gemeinden, die gemeinsam 7,0 Millionen der 18,2 Millionen Einwohner*innen von Nordrhein-Westfalen beheimaten, ergibt sich für das Jahr 2023 eine Personallücke von knapp 9,6 Prozent. Für die Kreisverwaltungen der antwortenden Kreise, die gemeinsam 3,6 Millionen der 18,2 Millionen Einwohner*innen beheimaten, ergibt sich eine Personallücke von 8,0 Prozent. Diese Zahlen sind mit Vorsicht zu interpretieren, da sie auf einer relativ geringen Zahl von Antworten beruhen. Dennoch bestätigt dieser Befund, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen den Personalmangel nicht nur vor sich haben, sondern ihn bereits erleben. Gleichzeitig zeigen die belastbaren Ergebnisse der Hochrechnung für 2030, dass sich das Problem in den kommenden Jahren noch weiter verschärfen wird.

Im nächsten Schritt wurde eine Dimension untersucht, die im Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel selten betrachtet wird, die aber gerade für die Kommunen von großer Bedeutung sein kann: Personen, die ehrenamtlich in den und zum Teil für die Kommunen arbeiten. In vielen Kommunen werden die unterschiedlichsten sozialen, gesellschaftlichen oder politischen Aufgaben von Ehrenamtlichen übernommen. Mancherorts federn sie einen Mangel an hauptamtlichen Kräften ab, der sich sonst unmittelbar in der Reduzierung von Angeboten niederschlagen würde. Ohne Ehrenamt gäbe es keine Freiwillige Feuerwehr, keine funktionierenden Sportvereine und ein sehr viel eingeschränkteres kulturelles Angebot – um nur einige Bereiche zu nennen. Und vor allem: Ohne Ehrenamt funktioniert die Demokratie in den Kommunen nicht – von den Wahlhelfern bis zu den politischen Mandatsträgern.

Theoretisch könnte man das Thema Ehrenamt auf beiden Seiten der Betrachtung des kommunalen Personalmangels verorten – als Teil des Problems oder als Teil der Lösung. Tatsächlich wird das Ehrenamt in den nachfolgenden Lösungsanalysen wieder aufgegriffen. Hier geht es aber zunächst darum, auch diese Seite des Personalproblems zu beleuchten. Abbildung 16 zeigt die Antworten auf die Frage „In welchen dieser Tätigkeitsbereiche fehlt es in Ihrer Kommune an Ehrenamtlichen? (Kleine, nicht gehaltsartige Aufwandsentschädigungen zulässig)“.

Abbildung 16: Gibt es ausreichend viele Ehrenamtliche?

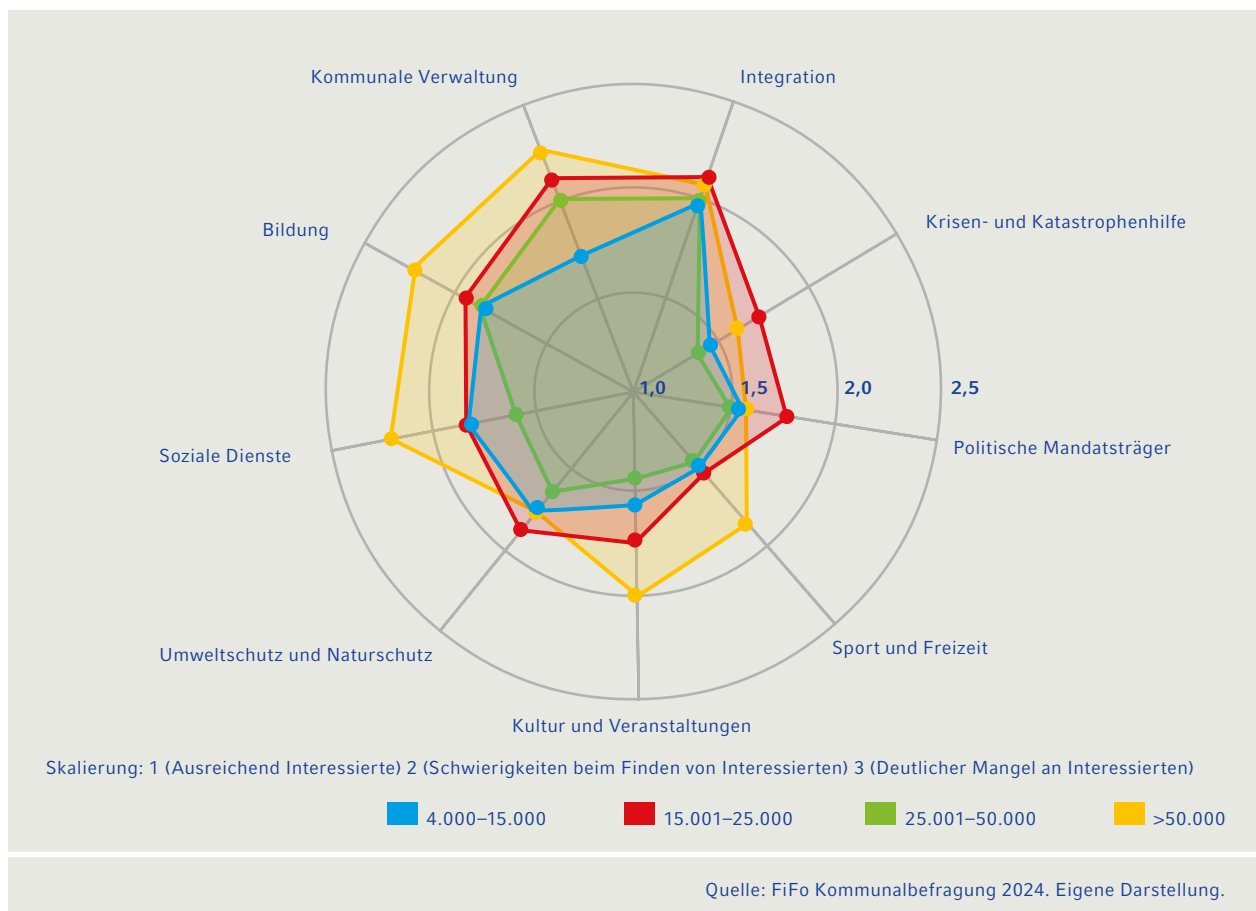


Im Fragebogen selbst wurde zum Teil noch illustriert, was damit beispielhaft gemeint ist: Kommunale Verwaltung (z.B. Wahlhelfer); Krisen- und Katastrophenhilfe (z.B. freiwillige Feuerwehr, THW, Sanitätsdienste), soziale Dienste (Unterstützung von Senioren, Kranken, Bedürftigen), Kultur und Veranstaltungen (Museen, Stadtführungen etc.), Bildung und Bildungseinrichtungen (Unterstützung der Fachkräfte, Nachhilfeunterricht) und Integration (z.B. Unterstützung Geflüchteter, Sprachunterricht).

Die Befragungsergebnisse in Abbildung 16 zeigen, dass es in allen Bereichen zum Teil bedeutende Schwierigkeiten gibt, Ehrenamtliche zu gewinnen. Gleichwohl berichten nur wenige Kommunen von einem eklatanten Mangel. In einigen Bereichen gibt etwa jede zweite Kommune an, dass ausreichend Interessierte für die jeweiligen Aufgaben zur Verfügung stehen.

Abbildung 17 betrachtet dieselben Antworten zum Ehrenamt differenziert nach den betrachteten Gemeindegrößenklassen (Kreise sind hier nicht enthalten). Dieser zusätzliche Blick folgt dem Bild – vielleicht auch nur dem Klischee –, dass in kleineren Gemeinden der soziale Zusammenhalt größer sei als in den oft als anonym verschrienen Großstädten. Da aber in Nordrhein-Westfalen seit den Gebietsreformen der 1960er und 1970er Jahre alle Gemeinden relativ groß sind und zumeist aus vielen Ortsteilen und Stadtteilen bestehen, können die kleinräumigen Quellen des sozialen Zusammenhalts mit den statistischen Abgrenzungen nur unzureichend erfasst werden. Dennoch wird in der Auswertung deutlich, dass es durchaus größenabhängige Unterschiede gibt.

Abbildung 17: Verfügbarkeit von Ehrenamtlichen nach Einwohner-Größenklassen



Für diese Art der Darstellung wurde der Grad der Schwierigkeit, Ehrenamtliche zu finden, in eine numerische Skala von 1 bis 3 übersetzt – je höher der Wert, desto größer das Problem. Abbildung 17 zeigt die Unterschiede zwischen den Kommunen verschiedener Größenklassen in Bezug auf das ehrenamtliche Engagement. Auffällig ist, dass tatsächlich die größten Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohner*innen in den meisten Bereichen die größten Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Ehrenamtlichen haben. Bei den kleineren Kommunen ist das Bild dagegen nicht so eindeutig. Tatsächlich ist die blau-türkise Fläche der kleinen Gemeinden von 4.000 bis 15.000 Einwohner*innen recht klein, d.h. sie haben relativ wenige Probleme bei der Gewinnung von Ehrenamtlichen. Der genauere Vergleich zeigt aber, dass die zweitgrößte Gruppe mit Gemeinden zwischen 25.001 bis 50.000 Einwohner*innen häufig noch ein wenig besser dasteht. Die gesuchte „dörfliche Idylle“ bestätigt sich in diesen Zahlen nicht. Es bleibt die Feststellung aus Abbildung 16 oben, dass es *überall* oft schwierig ist, Ehrenamtliche für die Arbeit in und für die Gemeinden zu gewinnen.

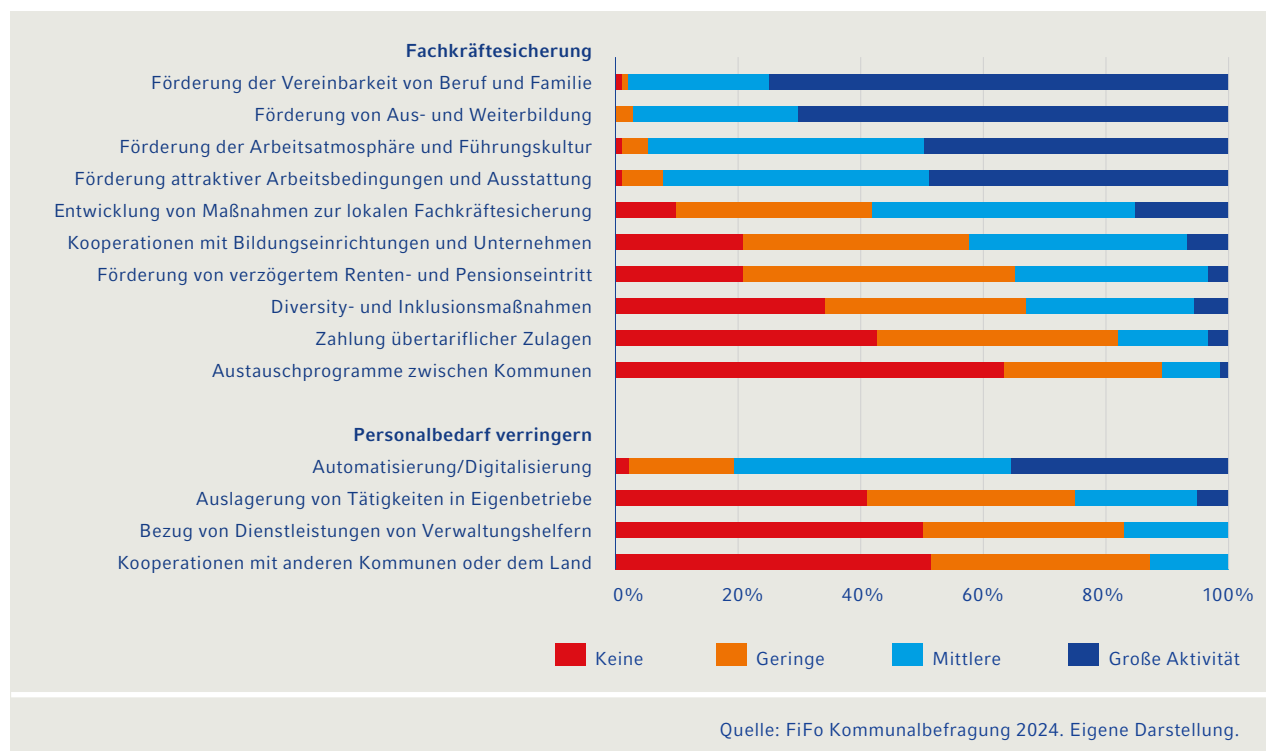
Die Feststellung einer signifikanten Personallücke von 37.000 Vollzeitstellen im Jahr 2030 und die Beobachtung, dass es häufig schwierig ist, genügend Personen für ehrenamtliche Tätigkeiten in den Kommunen zu finden, führt zu dem Teil der Untersuchung, der sich mit Lösungen für die wachsenden Probleme befasst.

Hier wurden die Kommunen zu zwei Arten von Maßnahmen befragt: Zum einen zu Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel, die sie jeweils individuell ergreifen (können). Daran schloss sich die Bitte an, die Bedeutung von Maßnahmen einzuschätzen, die gemeinsam – in der kommunalen Familie – oder von übergeordneten Ebenen (Land, Bund) initiiert, unterstützt oder umgesetzt werden müssen. Sowohl bei den individuellen als auch bei den kollektiven Maßnahmen wurde nach Maßnahmen zur Sicherung des Personalbestandes bzw. zur Gewinnung zusätzlicher Fachkräfte sowie nach Maßnahmen zur Reduzierung des Personalbedarfs angesichts eines insgesamt schrumpfenden Fachkräftepools gefragt. Diese zweite Unterscheidung der Maßnahmen – *mehr Personal gewinnen versus weniger Personal benötigen* – wurde in der Befragung nicht explizit getrennt dargestellt. Auch in der Praxis würden sich Maßnahmen aus beiden Richtungen nicht widersprechen, sondern könnten – im Idealfall aufeinander abgestimmt – gemeinsam Erfolge erzielen, die einzeln mitunter nicht zu erreichen wären.

Insgesamt wurden in der Befragung bewusst sehr viele unterschiedliche Maßnahmen abgefragt – auch solche, die in den Augen mancher Befragter als randständig, ungewöhnlich oder gar „überholt“ erscheinen mögen. Die langen Maßnahmenlisten sollten unvoreingenommen alle denkbaren Optionen beleuchten, unabhängig davon, wie populär sie vor der Befragung erscheinen mögen. Darüber hinaus sollen die langen Listen auch eine Grundlage für eine breite und unvoreingenommene Diskussion über die Maßnahmen bieten, die angesichts eines breiten und nicht leicht zu bewältigenden Fachkräftemangels zu ergreifen bzw. zum Teil erst noch zu entwickeln sind.

Abbildung 18 fasst die Antworten auf die Frage zusammen, wie die Befragten die individuellen Aktivitäten ihrer Kommune zur Vermeidung oder Verringerung von Personalengpässen beschreiben. Die Antwortmöglichkeiten waren abgestuft von „keine Aktivitäten“ bis „große Aktivitäten“.

Abbildung 18: Eigene Aktivitäten der Kommunen zur Vermeidung von Fachkräfteengpässen



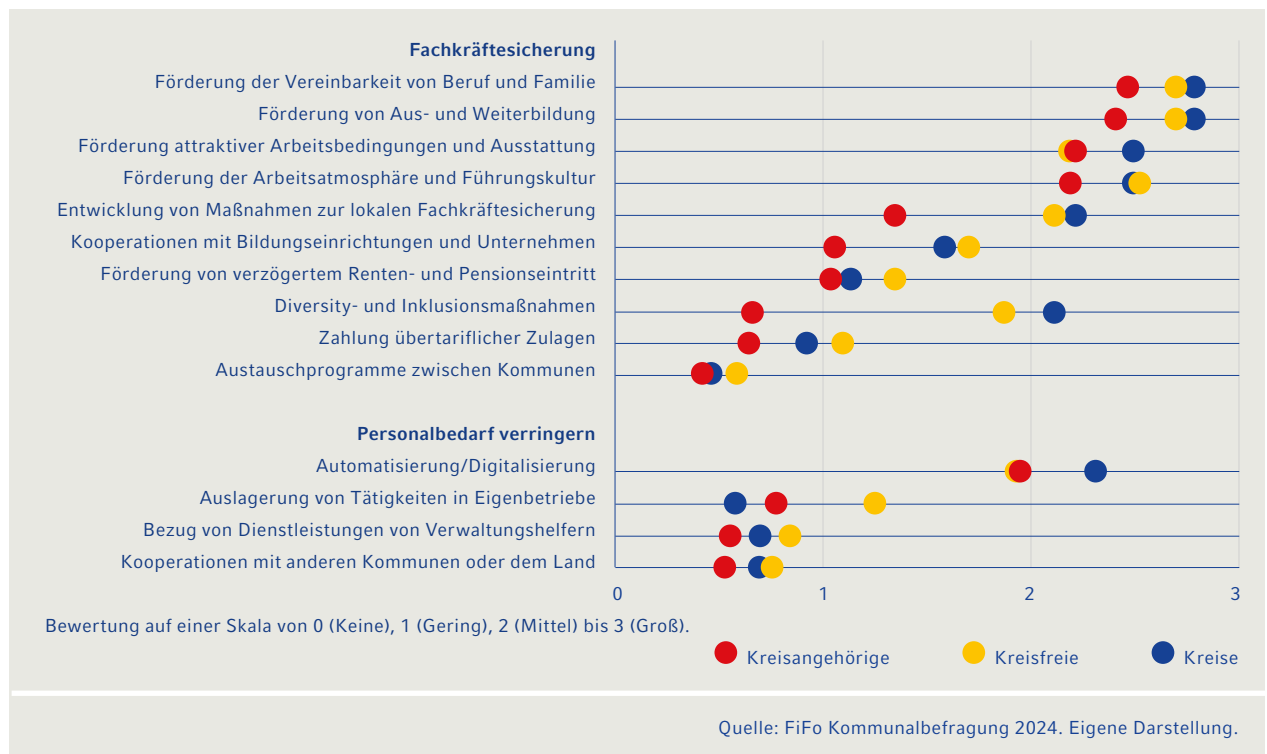
Die Befragung zeigt, dass die Kommunen in einigen Bereichen bereits sehr aktiv sind, um Fachkräftengpässe zu vermeiden oder zu verringern (siehe Abbildung 18). Insbesondere langfristige Investitionen in die Personalentwicklung, Maßnahmen zur Förderung des Betriebsklimas und der Führungskultur sowie die Schaffung attraktiver Arbeitsbedingungen und -ausstattungen werden von fast allen Kommunen in „mittlerem“ oder „hohem“ Umfang betrieben. Damit ergreifen die Kommunen eine Vielzahl von Maßnahmen, um Fachkräfte zu gewinnen und zu halten und sich gegenüber Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten.

Von den individuell einsetzbaren Maßnahmen zur Fachkräftesicherung finden jedoch nicht alle eine gleich hohe Resonanz. So nennen jeweils weniger als ein Drittel der teilnehmenden Kommunen mittlere oder hohe Aktivitäten bei der Förderung von späterem Renten- und Pensionseintritt, bei der Zahlung übertariflicher Zulagen oder bei Diversity- und Inklusionsmaßnahmen. Da diese Maßnahmen in anderen Zusammenhängen durchaus als wichtige Bausteine von Strategien zur Fachkräftesicherung angesehen werden, sollte in der weiteren Diskussion versucht werden, die Gründe für ihre relative Geringschätzung in der Befragung zu erhellen. Dies war im Rahmen der ohnehin sehr umfangreichen Befragung nicht möglich. Es liegt aber auf der Hand, dass die möglichen Begründungen in sehr unterschiedliche Richtungen weisen: Wurden die Maßnahmen bereits in der Vergangenheit ergriffen, haben sich aber nicht bewährt? Oder sind die Maßnahmen noch nicht ergriffen worden und konnten daher ihre Wirksamkeit noch nicht unter Beweis stellen? Oder ist der rechtliche oder finanzielle Rahmen für die Maßnahmen derzeit so eng, dass es sich nicht lohnt, sie individuell zu ergreifen? Im letzteren Fall wird deutlich, was grundsätzlich für alle individuellen Maßnahmen der Kommunen gilt: Sie werden ermöglicht und begrenzt durch den rechtlichen Rahmen, in dem die Kommunen (unter anderem) als Arbeitgeber agieren. Dort, wo dieser Rahmen zum Hindernis für eine wirksame Fachkräftesicherung wird, muss die Diskussion im Rahmen kollektiver, ggf. gesetzgeberischer Maßnahmen weitergeführt werden.

Den Maßnahmen zur Fachkräftesicherung in Abbildung 18 steht die Gruppe der Maßnahmen zur Reduzierung des Personalbedarfs gegenüber. Auch hier sind die Kommunen im Bereich Automatisierung und Digitalisierung sehr aktiv. Die anderen abgefragten Maßnahmen in diesem Bereich werden von den Kommunen jedoch nur in sehr geringem Umfang umgesetzt. Diese Maßnahmen, die tiefere strukturelle Veränderungen erfordern, wie z.B. die Kooperation mit anderen Kommunen oder dem Land, scheinen für die Kommunen eine geringere Priorität zu haben als Maßnahmen, die direkt auf die Steigerung der Attraktivität der Arbeitsplätze abzielen. Aber auch die (weitere) Auslagerung in Eigenbetriebe oder die Übertragung von Teilen der Aufgabenerfüllung auf verwaltungsexterne Dritte (sog. „Verwaltungshelfer“) werden nach den Befragungsergebnissen nur mit geringer Aktivität verfolgt. Gerade im letztgenannten Bereich überrascht die Antwort, wenn man bedenkt, in welchem Umfang beispielsweise die kommunale Kinderbetreuung in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen von verwaltungsexternen Trägern – Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Elterninitiativen – wahrgenommen wird. Auch die weit verbreitete, oft notgedrungene Ausschreibung von Planungsleistungen an Private passt nicht zu dieser Einschätzung. Mitunter wurde die Frage nach dem „Bezug von Dienstleistungen von Verwaltungshelfern“ missverstanden. Oder – und dies erscheint als die wahrscheinlichere Erklärung – die genannten Beispiele (und andere Formen der Einbindung verwaltungsexterner Dritter) sind vielerorts bereits so etabliert und selbstverständlich, dass der Umfang der personellen Entlastung durch diese Dritten nicht mehr als aktueller Beitrag gegen den Fachkräftemangel in den Kommunen selbst wahrgenommen wird.

Diese Wahrnehmung einer gewissermaßen beruhigenden Selbstverständlichkeit könnte durch den Fachkräftemangel im Sozial- und Bildungsbereich wieder schwinden. Schon heute sind z.B. freie Träger von Kindertagesstätten u.a. wegen Personalmangels immer schwerer zu finden oder ziehen sich in Einzelfällen sogar zurück.

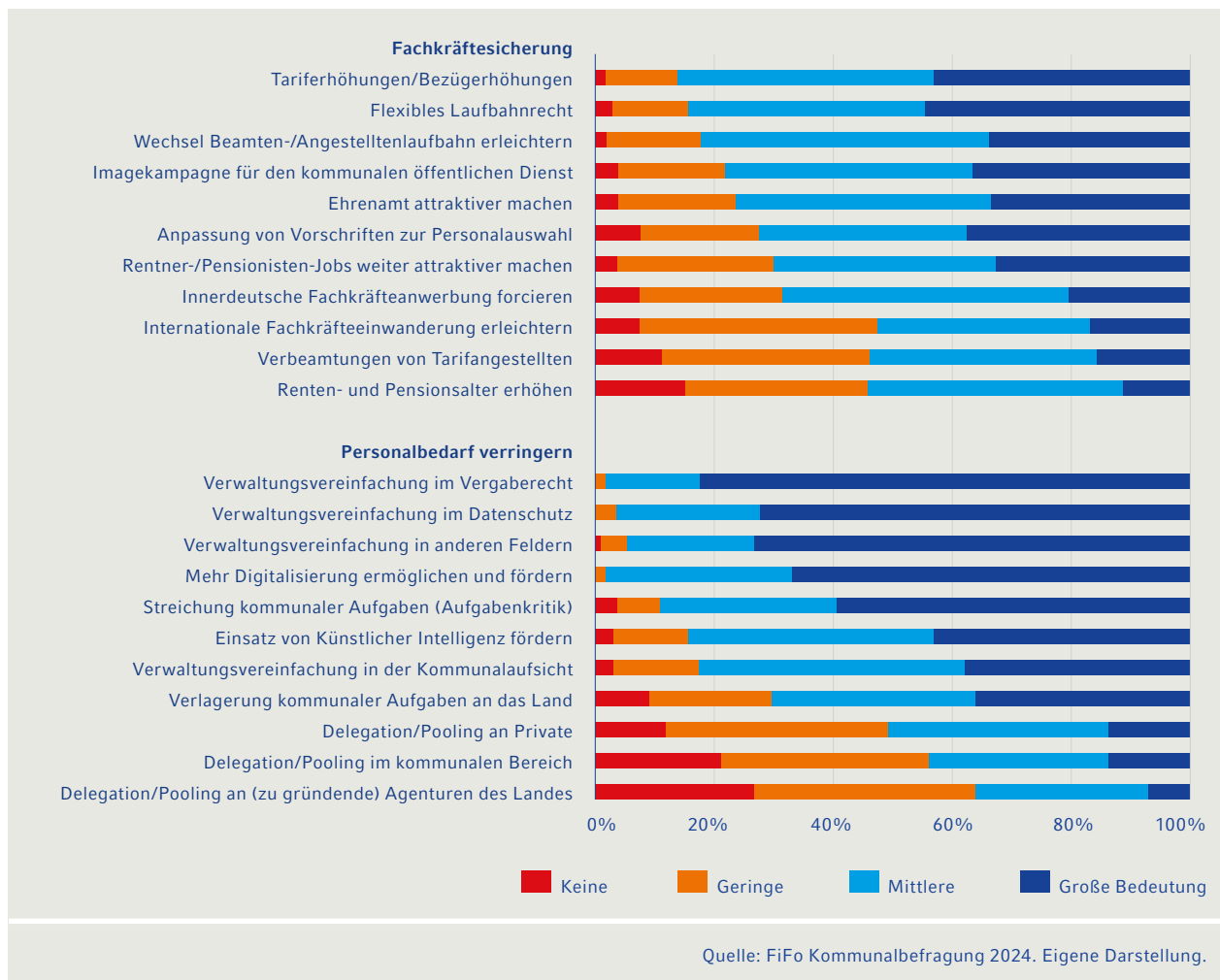
Abbildung 19: Eigene Aktivitäten zur Vermeidung von Fachkräfteengpässen nach Kommumentyp



Wertet man die Antworten der Kommunen zu den eigenen Aktivitäten angesichts des Fachkräftemangels nach den verschiedenen Kommunaltypen aus, so zeigt sich, dass die kreisfreien Städte und Kreise bei fast allen abgefragten Maßnahmen etwas aktiver sind als die kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Abbildung 19). Dies ist insofern bemerkenswert, als die kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den kreisfreien Städten und Kreisen für das Jahr 2030 ein stärkeres Wachstum des Personalbedarfs und eine geringere Stellenbesetzungsquote erwarten (vgl. oben Abbildung 14). Sie benötigen also eigentlich *mehr* Aktivitäten. Allerdings sind die Unterschiede in den Tätigkeitsniveaus zwar erkennbar, aber nicht sehr groß. Hier können auch unterschiedliche Kapazitäten, diese Aktivitäten zu entwickeln, eine Rolle spielen. Über diese Beobachtung hinaus ist vor allem festzustellen, dass die Maßnahmen sehr homogen eingestuft werden: Über alle Kommunaltypen hinweg werden für die meisten Maßnahmen sehr ähnliche Aktivitätsniveaus berichtet. Die große Ausnahme bilden hier die Diversity- und Inklusionsmaßnahmen, die in den kreisfreien Städten und Kreisen mit großer, in den kreisangehörigen Gemeinden mit geringer Intensität genannt werden.

Neben den eigenen Aktivitäten zur Vermeidung von Fachkräfteengpässen wurden die Kommunen schließlich auch nach ihrer Einschätzung der Bedeutung von Maßnahmen gefragt, die von der kommunalen Familie insgesamt oder von übergeordneten staatlichen Ebenen (Land, Bund) initiiert, unterstützt oder umgesetzt werden müssen (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: Bewertung der Bedeutung von gemeinsamen Aktivitäten zur Vermeidung von Fachkräftengpässen



Zunächst zeigt sich, dass die Kommunen fast allen der zahlreichen abgefragten Maßnahmen eine mittlere oder große Bedeutung beimessen. Alles, was helfen kann, scheint willkommen zu sein. Dies unterstreicht noch einmal die wachsende Sorge um den Fachkräftemangel. Im Vergleich zu den Einzelmaßnahmen (Abbildung 18) zeigt sich, dass die Kommunen die anstehenden Probleme nicht im Alleingang bewältigen können und kollektive Unterstützung auch von Land und Bund suchen.

Bei der Aufteilung der Maßnahmen in die beiden Gruppen Fachkräftesicherung („Mehr Personal gewinnen“) und Personalbedarf senken („Weniger Personal benötigen“) zeigt sich ein interessanter Unterschied zwischen den kollektiven Maßnahmen und den oben betrachteten individuellen Maßnahmen. Während sich die eigenen Aktivitäten der Kommunen im Wesentlichen auf den Bereich der Fachkräftesicherung konzentrieren, stehen bei den gemeinsamen bzw. von übergeordneter Stelle zu initiiierenden Maßnahmen die Maßnahmen zur Verringerung des Personalbedarfs im Vordergrund.

Die größte Bedeutung messen die Kommunen dabei der Verwaltungsvereinfachung im Vergaberecht und im Datenschutz bei. Aber auch die allgemeine, nicht näher spezifizierte Verwaltungsvereinfachung in anderen Handlungsfeldern und – mit etwas geringerer Intensität – die Verwaltungsvereinfachung in der Kommunalaufsicht werden von mehr als 80 Prozent der Befragten als Maßnahmen von mittlerer bis hoher Bedeutung angesehen.

Verwaltungsvereinfachung und die kritische Überprüfung bürokratischer Abläufe gehören zweifellos zu den Standardaufgaben einer effizienten Staatsorganisation. Auch ohne zunehmenden Fachkräftemangel sollen kommunale und allgemein staatliche Leistungen wirtschaftlich und sparsam, d.h. schlank und effizient erbracht werden. Theoretisch setzt dies voraus, dass Verwaltungsabläufe im Lichte veränderter Bedürfnisse und sich wandelnder technischer Möglichkeiten regelmäßig reflektiert und – wo nötig – reformiert werden. In der Praxis geschieht dies vielfach, auch wenn dies in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wird, weil es medial schwer vermittelbar ist. Gleichzeitig ist Verwaltungsvereinfachung als Daueraufgabe insofern ein mühsames Unterfangen, als immer wieder Widerstände zu überwinden sind. Komplizierte Verwaltungsverfahren entstehen selten aus sich selbst heraus; hinter komplizierten Verfahren stehen in der Regel differenzierte Ansprüche und Rechte. Verwaltungsvereinfachung bedeutet daher in der Regel auch weit mehr, als den sprichwörtlichen Amtsschimmel zu zügeln, es müssen differenzierte Ansprüche pauschaliert und (Verhinderungs-) Rechte beschnitten werden. Das macht Verwaltungsvereinfachung zu einem schwierigen und oft zähen Geschäft. Die Erfolge, aber auch die noch offenen Empfehlungen der „Transparenzkommission“ in Nordrhein-Westfalen (vgl. Junkernheinrich et al., 2022) illustrieren dies mit Fokus auf kommunale Aufgaben und Verwaltungen.

Ändert der Fachkräftemangel etwas an dieser Konstellation und an den Schwierigkeiten, mit denen der ständige Wunsch nach einfacher und effizienter Verwaltung verbunden ist? Das ist nicht auszuschließen. Denn unter „normalen“ Bedingungen ohne sich verschärfenden Fachkräftemangel in den Verwaltungen gibt es zur Verwaltungsvereinfachung immer eine Alternative, die sich zudem in der Praxis bewährt hat: Die traditionelle, komplizierte Verwaltung. Diese Alternative eines „Kompliziert weiter so“ aber schwindet mit dem Fachkräftemangel zusehends, denn dafür fehlen bald die Menschen. Damit wächst der Druck, Verwaltungsvereinfachungen auf breiter Front anzugehen. Ein „Selbstläufer“ ist die Verwaltungsvereinfachung aber noch lange nicht. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen in hohem Maße auf Unterstützung bei Maßnahmen zur Verschlankeung und personellen Entlastung setzen.

In den Bereich der Verwaltungsvereinfachung gehört auch die Aufgabenkritik als deren etwas radikalere Verwandte. Hier geht es nicht nur um die Verschlankeung von Verwaltungsabläufen bei kommunalen Aufgaben, sondern auch darum, bestimmte den Kommunen auferlegte Aufgaben – ganz oder teilweise – zur Disposition zu stellen. Insgesamt scheinen die antwortenden Kommunen tatsächlich ein gewisses Potenzial für die ersatzlose Streichung bestimmter Aufgaben zu sehen. Dies zeigt der Vergleich mit der Übertragung kommunaler Aufgaben auf das Land. Auch diese Maßnahme findet zwar eine hohe Zustimmung, jedoch deutlich weniger als die Aufgabenkritik. Theoretisch könnten diese beiden Maßnahmen spiegelbildlich beantwortet werden, denn wenn für die Streichung einer kommunalen Aufgabe plädiert wird, muss dies nicht die komplette Streichung einer bisherigen staatlichen Aufgabe bedeuten. Eine Entlastung der Kommunen wird bereits dann erreicht, wenn eine höhere Ebene die Aufgabe übernimmt, die Aufgabe also lediglich aus dem kommunalen Pflichtenheft gestrichen wird. Die unterschiedlichen „Kommunalisierungsgrade“ in den einzelnen Bundesländern verdeutlichen, dass es in Deutschland tatsächlich eine ganze Reihe von staatlichen Leistungen gibt, die teils von den Kommunen, teils vom Land erbracht werden.

Maßnahmen, die eine Verlagerung von Aufgaben bzw. eine stärkere Delegation an private Akteure oder die Bündelung von Aufgaben in Gemeinschaftsorganisationen oder staatlichen Agenturen betreffen, werden in der Befragung hier gemischer bewertet. Wenn auch keine durchgehende Ablehnung zum Ausdruck kommt, so ist doch eine deutlich größere Zurückhaltung festzustellen. Neben echter Skepsis gegenüber der Idee kann damit auch zum Ausdruck kommen, dass die z.T. als denkbare Zukunftsperspektive formulierte Option aus sich selbst heraus nicht anschaulich genug ist, um ihr unmittelbar wichtige Lösungsbeiträge zuzutrauen. Welche Bewertung „greifbarere“ Konzepte in der Befragung erhalten hätten, muss naturgemäß offen bleiben. Festzuhalten bleibt, dass die Kommunen auch im Angesicht der großen Sorgen um den Fachkräftemangel eher Ansätze bevorzugen, die sie personell entlasten, ansonsten aber ihre Autonomie wahren.

Auch wenn die lange – und weitgehend selbsterklärende – Liste der in der Befragung zur Bewertung vorgelegten kollektiven Maßnahmen hier nicht im Detail beleuchtet wird, soll abschließend noch auf eine oben aufgeworfene Frage eingegangen werden. Bei der Analyse der individuellen Maßnahmen der Kommunen in Abbildung 18 wurde angesichts der relativ geringen Bewertung von Maßnahmen wie übertarifliche Bezahlung und Förderung des späteren Renteneintritts gefragt, ob diese zurückhaltende Bewertung damit zusammenhängen könnte, dass der rechtliche oder finanzielle Rahmen für solche Maßnahmen derzeit noch so eng ist, dass es sich nicht lohnt, sie individuell zu ergreifen. Die Antworten der Kommunen in Abbildung 20 bestätigen, dass dies offensichtlich der Fall ist, denn unter den Maßnahmen zur Fachkräftesicherung und -gewinnung rangieren bessere gemeinsame Rahmenbedingungen bei Tarifierhöhungen/Besoldungserhöhungen, bei Regelungen zur Personaleinstellung und -auswahl, im flexiblen Laufbahnrecht und auch beim späteren Wechsel zwischen Beamten- und Angestelltenlaufbahn sowie beim späteren Quereinstieg ganz oben auf der Rangliste. Dass hier nicht nur große Erwartungen bestehen, sondern auch bereits an Bausteinen der Lösung gearbeitet wird, zeigt beispielhaft der im Juli 2024 zur Diskussion gestellte Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes des Landes und der Kommunen, mit dem das Laufbahnrecht durchlässiger, leistungsfreundlicher und für Quereinstiege offener gestaltet werden soll (vgl. IM NRW, 2024).

In der Gesamtschau der zahlreichen Maßnahmen, die die nordrhein-westfälischen Städte, Gemeinden und Kreise einzeln oder gemeinsam mit dem Land und – wo nötig – dem Bund ergreifen können, um die für das Jahr 2030 projizierte Fachkräftelücke von 14 Prozent in ihren Kernverwaltungen zu schließen, bleibt eine Frage offen: Kann und wird das alles reichen? Natürlich lässt sich diese Frage heute noch nicht beantworten. Die befragten Verantwortlichen in den NRW-Kommunen können ebenso wenig in die Zukunft schauen wie die Wissenschaftler des FiFo Köln. Auch die in der Gegenwart drängende Frage, welche der genannten Maßnahmen tatsächlich den größten Erfolg versprechen, um mehr Personal zu gewinnen oder den Personalbedarf zu reduzieren, kann auf Basis der Befragung nicht abschließend beantwortet werden. Die Expertise der Befragten in den Kommunen gibt, wie deutlich geworden ist, klare Hinweise darauf, wo derzeit die Schwerpunkte liegen und auf welchen Maßnahmen die größten Erwartungen ruhen. Allerdings würde es die Befragung überfrachten, wollte man daraus eine klare Marschroute ableiten. Alles, was hilft, ist willkommen. Die Befragung, ihre Auswertung und auch die Hochrechnung der Personallücke von 37.000 Vollzeitstellen für 2030 sind als Diskussionsbeiträge zu verstehen – Impulse für eine Diskussion, die mit den Befunden von [NRW.BANK.Fokus Kommunen 2024](#) weder eröffnet noch abgeschlossen ist. Die Untersuchung macht aber sehr deutlich, dass diese Diskussion ernsthaft und ohne Verzug intensiv weitergeführt werden sollte.

Die Ergebnisse der Untersuchung werden in der Zusammenfassung dargestellt, die dem Bericht als Executive Summary „Das Wichtigste in Kürze“ vorangestellt ist.

6. Anhang: Befragung, Rücklauf und Methodik der Hochrechnung

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 19 Fragen, die zumeist untergliedert waren. Zwei Fragen davon erforderten numerische Eingaben (Haushaltsdaten zu Investitionen und Planstellen), drei 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 der ersten Runde im Jahr 2023 wurden mehrere Pretests durchgeführt. Damals wurde der Fragebogen zunächst elf nordrhein-westfälischen Kommunen vorgelegt, sowie anschließend den kommunalen Spitzenverbänden Nordrhein-Westfalens. In der aktuellen Befragungsrunde 2024 wurde der Fragebogen den kommunalen Spitzenverbänden erneut vorgelegt. Die gesammelten Rückmeldungen der beteiligten Personen wurden genutzt, um den Fragebogen in vielen Punkten noch zu verbessern.

Anonymität/Nicht-Anonymität: In der aktuellen Befragungsrunde 2024 wurde ebenso verfahren wie im Vorjahr: Der damalige Pretest hatte 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.)

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 Mio. oder Tsd. Euro, wo Antworten in Euro gefordert waren.
- 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 Kämmerereien und Finanzdezernate der nordrhein-westfälischen Kommunen die Teilnahmeanfrage und die ergänzenden Informationen 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.

Befragung und Rücklauf: Die Befragung wurde von Ende April bis Anfang Juni 2024 durchgeführt. Angesprochen und um Teilnahme gebeten wurden alle Kämmerereien und Finanzdezernate der nordrhein-westfälischen Kommunen; zudem wurden die jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten analog angesprochen. Als primär Befragten wurden den Finanzverantwortlichen die digitalen Zugangscodes zur Befragung zugesandt.

Insgesamt haben 115 Kommunen den Fragebogen beantwortet und abgeschlossen. Diese Rücklaufquote von 27 Prozent ist etwas geringer als im Vorjahr, wo sie bei 37 Prozent gelegen hatte. Von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden kamen 92 bearbeitete Befragungen, 13 von den kreisfreien Städten – also zusammen von 105 Gemeinden – und 10 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 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 *identisches* 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. Für Städte und Gemeinden einerseits und Kreise andererseits wurde jeweils mit dem Chi-Quadrat-Anpassungstest geprüft, ob die Annahme aufrechterhalten werden kann, dass es sich bei der Gruppe der teilnehmenden Kommunen um eine zufällige Stichprobe aus der Grundgesamtheit handelt. Diese Annahme wird für die Städte und Gemeinden *abgelehnt*. Die Städte und Gemeinden der Regierungsbezirke Düsseldorf und Münster sind in der Stichprobe überdurchschnittlich oft vertreten, während jene der Regierungsbezirke Detmold und Arnsberg unterdurchschnittlich oft teilgenommen haben. Für die Gruppe der Kreise kann der Test aufgrund der geringen Fallzahlen nicht verlässlich angewendet werden. Das heißt, in regionaler Hinsicht kann die Befragung nicht als repräsentativ gelten. Das ist für die Auswertung insofern unschädlich, als diese kein einziges Mal nach regionalen Gesichtspunkten erfolgt. (Darauf wurde auch schon in der 2023er Auswertung verzichtet, obschon seinerzeit der Antworten auch in regionale Hinsicht als repräsentativ gelten konnten.)

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 2023 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 Clustering in vereinfachter Orientierung am kommunalen Finanzausgleich des Landes (GFG NRW) vorgenommen. Dabei wurden die in der Landesdatenbank NRW bereitgestellten kommunalen Kassenergebnisse 2023 (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 Clustering wird allerdings nur für die Gemeinden – also kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden – vorgenommen.

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 2023 ähnlich groß (Gruppengrößen zwischen 72 und 109). In allen vier Clustergruppen haben ähnlich viele Städte und Gemeinden teilgenommen. Der p-Wert des Chi-Quadrat-Anpassungstests liegt mit 0,32 deutlich über dem kritischen Niveau von 0,05. Daher kann die Annahme, dass die antwortenden Kommunen hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Finanzkraft repräsentativ für Nordrhein-Westfalen sind, nicht verworfen werden.

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 über 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 130 Städten und Gemeinden deutlich größer als die Gruppe der größten Städte mit 76 Kommunen. Die beiden mittleren Gruppen umfassen jeweils 93 bzw. 97 Gemeinden. Diese vier Gruppen sind bei den teilnehmenden Gemeinden mit 24 bis 27 Fällen etwa gleich stark besetzt. Wiederum liegt der p-Wert des Chi-Quadrat-Anpassungstests mit 0,12 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.

Clusterung hinsichtlich Gemeindegrößen und Finanzkraft: Schließlich ist der Pearsonsche Chi-Quadrat-Anpassungstest probeweise auch für die Kombination auch Gemeindegrößen und Finanzkraft-Clusterung durchgeführt werden. Sogar für die entstehende 4x4-Matrix mit 16 Clustergruppen kann für diese Befragung ein p-Wert von 0,08 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, ob 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 interessante zusätzliche Informationen vermitteln.

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, können die Aussagen 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.

Zur Hochrechnung der Personalbedarfe und Besetzungsquoten:

Um die Personalbedarfe der Kommunen in 2023 und 2030 abschätzen zu können, wurden die Kommunen für die 17 gesetzlich vorgegebenen Produktbereiche nach den Planstellen im Haushaltsplan für 2023 und nach der tatsächlichen Besetzung zum 30.06.2023 gefragt. Zudem wurden sie nach der erwarteten prozentualen Entwicklung des Personalbedarfs bis 2030 gefragt, und nach der erwarteten Besetzungsquote im Jahr 2030. Um die Qualität der Hochrechnung zu erhöhen, wurden für einige wenige Kommunen, die zwar Erwartungen für das Jahr 2030 angegeben haben, aber keine Angaben zum Stellenplan im Jahr 2023, diese Informationen aus den öffentlich zugänglichen Stellenplänen nacherhoben. Aufgrund des großen Aufwands, diese Informationen aus den öffentlichen Stellenplänen zu extrahieren, die oftmals fein untergliedert und verschiedenartig strukturiert sind, war es nicht möglich, diese Angaben für *alle* Kommunen nachzuerheben. Auch aus diesem Grunde wurden die Kommunen direkt nach dieser Angabe befragt.

Für die Hochrechnung selbst wurde zunächst eine Kleinste-Quadrate-Schätzung (KQ) vorgenommen, die jeweils die Anzahl der Planstellen sowie die Erwartungen für 2030 durch die drei erklärenden Variablen Ordnungsmerkmal, Einwohner-Cluster und Einwohnerzahl erklärt, wobei die Einwohnerzahl jeweils auch als Interaktionseffekt mit den anderen beiden Variablen aufgenommen wird. Vereinfacht erfasst das Modell also den Einfluss von verschiedenen Kommumentypen und Einwohner-Clustergruppen, sowie den Effekt der Einwohnerzahl innerhalb dieser Gruppen. Dabei wird die Einwohnerzahlvariable als log-transformierte Variable aufgenommen. Diese erweist sich für die betrachteten Variablen als die treffendere Modellierung des Einflusses der Einwohnerzahl als die lineare, was sich auch an den ungleich verteilten Residuen zeigt. Durch die Transformation wird es einfacher, die Ergebnisse darzustellen und zu interpretieren, da sich die Einwohnerzahlen der Kommunen über einen sehr großen Bereich erstrecken. Mithilfe des KQ-Schätzers werden für alle Kommunen, die nicht an der Befragung teilgenommen haben, die fehlenden Werte für Stellenplan und Erwartungen für 2030 geschätzt.

Der Fragebogen stellte auch die Frage nach der tatsächlichen Besetzung der Stellen in den Produktbereichen zum 30.06.2023. Die Antworten auf diese Fragen können Indizien dafür liefern, wie groß die Stellenlücke bereits heute ist. Auch zu diesen Angaben wurde der Versuch einer Hochrechnung unternommen. Über verschiedene Modellspezifikationen hinweg zeigte sich jedoch immer wieder, dass das Modell drastische Überbesetzungen um ein Mehrfaches des Stellenplans sowie unrealistische Unterbesetzungen produzierte. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass die Antworten auf diese Teilfrage die Situation der NRW-Kommunen nicht repräsentativ abbilden. Zudem war der Rücklauf auf diese Teilfrage mit 46 Antworten (mit mindestens einer Angabe für die zum 30.06.2023 besetzten Stellen) deutlich geringer. Diese Antworten werden daher im Rahmen der einfachen Auswertung ausgewertet, jedoch nicht für eine Hochrechnung der Stellenlücke im Jahr 2023 herangezogen.

Bei der Betrachtung der Hochrechnung ist besonders von Bedeutung, inwieweit die Angaben der teilnehmenden Kommunen repräsentativ für die Grundgesamtheit aller Kommunen in NRW sind. Diese Frage wird dadurch erschwert, dass die Hochrechnung nicht auf eine einzelne Angabe zurückgeht, sondern auf drei Variablen (Planstellen 2023, relativer Bedarf bis 2030, relative Besetzung 2030) in 17 Produktbereichen. Um die Daten zu den verschiedenen Produktbereichen bestmöglich zu nutzen, wurde jede einzelne Angabe der teilnehmenden Kommunen für die Schätzung der Hochrechnungsparameter genutzt. Für den Zweck der Repräsentativitätsprüfung, die eine binäre Einordnung als Teilnehmer oder Nicht-Teilnehmer erfordert, wurden alle Kommunen als Teilnehmer betrachtet, für die in jeder der drei genannten Variablen mindestens eine Angabe vorliegt. Das ist für immerhin 81 der 115 teilnehmenden Kommunen der Fall. Diese Unter-Stichprobe der 81 Kommunen wurde wie zuvor die Gesamtstichprobe dem Pearsonschen Chi-Quadrat-Anpassungstest zur Repräsentativitätsprüfung unterzogen. Betrachtet wurden wieder die Dimensionen Ordnungsmerkmal, Regierungsbezirk, Einwohnergrößen-Cluster, Finanzkraft-Cluster, sowie die 4x4 Kreuztabelle aus Einwohnergrößen- und Finanzkraft-Cluster. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Unterstichprobe in allen dieser Dimensionen repräsentativ für die Kommunen Nordrhein-Westfalens ist. Dass die kleinere Stichprobe der 81 Kommunen in allen betrachteten Dimensionen repräsentativ für die Kommunen Nordrhein-Westfalens ist, die größere von 115 Kommunen aber nicht, mag zunächst wenig intuitiv erscheinen. Es entspricht jedoch der Logik des Chi-Quadrat-Anpassungstests, der prüft, ob es plausibel ist, dass es sich bei der gezogenen Stichprobe um eine zufällige Stichprobe handelt. Daher bedeutet ein höherer Rücklauf nicht unbedingt „mehr Repräsentativität“, nämlich dann nicht, wenn er in Bezug auf die betrachteten Merkmale nicht proportional verteilt ist. Genau dies ist hier der Fall.

7. Quellen

Die zentrale Quelle des vorliegenden Berichts ist die zugrundeliegende FiFo-Befragung nordrhein-westfälischer Kommunen von April bis Juni 2024. 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:

- BA – Bundesagentur für Arbeit (2024): Fachkräfteengpassanalyse.
<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Footer/Top-Produkte/Fachkraefteengpassanalyse-Nav.html>.
- BMAS (2024): Fachkräftemonitoring – Zahlen und Fakten zur Fachkräfteentwicklung: Fachkräfteentwicklung in den nächsten fünf und den nächsten zwanzig Jahren.
<https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Fachkraeftesicherung/Fachkraeftemonitoring/fachkraeftemonitoring.html>.
- Bohne, A., F. Heinemann, T. Niebel, M. Thöne (2024): Die Zukunftsquote: ein neuer Kompass für den Bundeshaushalt, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Perspektiven der Wirtschaftspolitik 25(2): 113–129.
<https://doi.org/10.1515/pwp-2024-0008>.
- DBB Beamtenbund und Tarifunion (2023): Personalmangel im öffentlichen Dienst. Dem Staat fehlen über 550.000 Mitarbeitende,
https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/231107_dbb_Personalbedarfe_oeD.pdf.
- Deutscher Städtetag (2023): Kommunale Handlungsfähigkeit erhalten in Zeiten des Arbeitskräftemangels. Positionspapier vom 16.11.2023.
<https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2024/positionspapier-arbeitskraeftemangel-kommunale-handlungsfaeahigkeit-2024.pdf>
- Döring, T., Gerhards, E., Thöne, M. (2024): Klimaansatz und mehrjährige Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, FiFo-Bericht Nr. 34, Köln.
<https://www.fifo-koeln.org/downloads/berichte/FiFo-Bericht%2034%20Klimaansatz-KFA.pdf>.
- Frei, X. und M. Rose (2024), Kommunen und Länder bauen öffentliche Beschäftigung aus. in: ifo Dresden berichtet, 31. Jg., Nr. 03/2024, S. 19-21.
<https://www.ifo.de/publikationen/2024/aufsatz-zeitschrift/kommunen-und-laender-bauen-oeffentliche-beschaeftigung-aus>.
- Geis-Thöne, W. (2022): Lehrkräftebedarf und -angebot: bis 2035 steigende Engpässe zu erwarten. Szenariorechnungen zum INSM-Bildungsmonitor. Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln.
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2022/IW-Gutachten_Lehrkr%C3%A4fteengp%C3%A4sse.pdf.

- Gerhards, E., Gutsche, J.-M., H. Kreuter, F. Schrogl und M. Thöne (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein; FiFo-Berichte Nr. 27, Köln.
https://www.fifo-koeln.org/images/projekte/2019/FiFo-Berichte_Nr_27.pdf.
- Gerhards, E., B. Koldert, F. Schrogl und M. Thöne (2021): Überprüfung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs in Thüringen; FiFo-Berichte Nr. 30, Köln.
https://www.fifo-koeln.org/images/projekte/2021/FiFo_Bericht_Nr_30.pdf.
- Junkernheinrich, M. F. Ebinger, L.M. Klieve, J. Oebbecke, K. Welge (Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen) (2022): Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung – Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land; Analytica Verlag Berlin.
- Kommunale Spitzenverbände (2021): Gemeinsames Papier zur Situation des Fachkräftemangels in den Kommunen Handlungsmöglichkeiten und -empfehlungen. Deutscher Städtetag, DStGB, Deutscher Landkreistag, VKU, VKA.
<https://www.kav-nw.de/de/Downloads/Downloads/Gemeinsames-Papier-zur-Situation-des-Fachkraeftemangels.pdf>
- McKinsey & Company (2019): Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann.
https://www.mckinsey.de/~/_media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/news/presse/2019/2019-04-03%20die%20besten%20bitte/20190402_die%20besten%20bitte_studie%20fachkrftemangel%20oeffentlicher%20sektor.ashx
- McKinsey & Company (2023): Action, bitte! Wie der öffentliche Sektor den Mangel an digitalen Fachkräften meistern kann.
https://www.mckinsey.de/~/_media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/publikationen/2023-01-25%20it%20talent%20im%20public%20sector/action%20bittemckinsey.pdf.
- Ministerium des Inneren des Landes Nordrhein-Westfalen (IM NRW) (2024): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen – Laufbahnrecht. Vorlage 18/2790 vom 8.7.2024.
<https://oeffentlicher-dienst.info/pdf/nw/nw-v-18-2790.pdf>
- PwC (2022a): Fachkräftemangel im Gesundheitswesen.
https://pages.pwc.de/fachkraeftemangel-im-deutschen-gesundheitswesen?form=true&pk_vid=ebde58cc0579938e17236278609b7ae8.
- PwC (2022b): Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor.
<https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.html>.
- Raffer, C. und H. Scheller (2024): KfW-Kommunalpanel 2024. Hrsg. KfW Bankengruppe, Frankfurt/Main.
<https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2024.pdf>.

- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023): Vollzeitäquivalent der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im kommunalen Bereich am 30.06.2022 nach Aufgabenbereichen und Ländern.
https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/sonderauswertung-vollzeitaequivalente_beschaefigte.html.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2024): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Arbeitsunterlage Investitionen – 1. Vierteljahr 2024; 6. Juni 2024;
<https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/Downloads-Inlandsprodukt/investitionen-xlsx-5811108.html>.
- Thöne, M. und J. Willeken (2023): NRW.BANK.Fokus Kommunen 2023. Düsseldorf.
https://www.fifo-koeln.org/images/aktuelles/2023/FiFo-KIn__NRWBANKFokus_Kommunen_2023.pdf.
- Thöne, M. und J. Willeken (2024): Große Transformationen und viele kleine Fortschritte, in: A. Jethon (Hrsg.): Stadtfinanzen zwischen Nachhaltigkeit und Krise, Tagungsband Lüner Gespräche 2024, FAZ Media, Frankfurt/M, S. 129-140 *[erscheint demnächst]*.

www.nrwbank.de
info@nrwbank.de



Finanzwissenschaftliches
Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln



NRW.BANK
Wir fördern Ideen