

Rietzler, Katja

Article

Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rietzler, Katja (2022) : Kommunen zentral für Jahrzehnt der
Zukunftsinvestitionen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 1, pp.
27-30,
<https://doi.org/10.1007/s10273-022-3090-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/262780>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Katja Rietzler

Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen

Die neue Bundesregierung stellt mit ihrem Koalitionsvertrag ein „Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen“ in Aussicht. Sie reagiert damit auf den breiten Konsens darüber, dass in Deutschland bis 2030 massive Investitionen getätigt werden müssen, um das Land zu modernisieren und die Klimaziele einzuhalten. Bei der starken Fokussierung auf den Bundeshaushalt gerät die Bedeutung kommunaler Investitionen aus dem Blick.

Erhebliche öffentliche Investitionen notwendig

Aktuelle Studien ermitteln zusätzliche jährliche Investitionsbedarfe in zweistelliger Milliardenhöhe, wobei die Bedarfe im Hinblick auf die erfassten Sektoren und den Investitionszweck unterschiedlich abgegrenzt sind und unterschiedliche Zeithorizonte berücksichtigen (SVR, 2021, 166). Das IW Köln und das IMK haben den Bedarf an öffentlichen Investitionen für einen Zeitraum von zehn Jahren in einem Bottom-up-Ansatz auf knapp 460 Mrd. Euro geschätzt (Bardt et al., 2019). Diese Summe ermitteln Krebs und Steitz (2021) für den Klimaschutz allein, wobei ein Betrag von 200 Mrd. Euro für die Förderung privater Klimaschutzinvestitionen veranschlagt wird. Da die Klimaziele seit Ende 2019 noch einmal deutlich verschärft wurden, ist der Investitionsbedarf für die Dekarbonisierung der Wirtschaft bei Bardt et al. (2019) mit 75 Mrd. Euro¹ aus heutiger Sicht deutlich zu niedrig ausgewiesen.

Will man eine realistische Größenordnung für den gesamten Bedarf an öffentlichen Investitionen und Förderung privater Investitionen ermitteln, so muss man berücksichtigen, dass es bei den erwähnten Studien erhebliche Überschneidungen gibt, etwa beim ÖPNV, dem Ausbau des Schienennetzes und dem Wohnungsbau. Darüber hinaus wurden Investitionsbedarfe des Gesundheitswesens, die in der Pandemie verstärkt zum Vorschein kamen, in der Studie von Bardt et al. (2019) nicht berücksichtigt. Insgesamt kann man den Bedarf an zusätzlichen investiven Ausgaben der öffentlichen Hand für die Modernisierung der Infrastruktur und den Klimaschutz in einer Größenordnung von 600 Mrd. bis 800 Mrd. Euro ansetzen.

¹ Investitionsbedarfe für den Ausbau der Bahn und des ÖPNV wurden gesondert mit insgesamt 80 Mrd. Euro veranschlagt.

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Investitionsbedarfe größtenteils auf der kommunalen Ebene

Ein wesentlicher Teil der öffentlichen Investitionsbedarfe ist bei den Kommunen zu verorten, die mit rund 60 % den Löwenanteil der öffentlichen Bauinvestitionen für die Infrastruktur tätigen. Obwohl die Kommunen ihre Bruttoinvestitionen von 2017 bis 2020 preisbereinigt um ein Drittel ausgeweitet haben, weisen sie für 2020 einen Investitionsstau von knapp 150 Mrd. Euro aus (KfW, 2021). Gegenüber dem Ansatz bei Bardt et al. (2019) bedeutet das eine leichte Zunahme, die größtenteils auf zwischenzeitliche Preissteigerungen zurückzuführen ist. Ein sogar noch etwas höherer Nachholbedarf ergibt sich, wenn man die tatsächlichen Investitionen der Kommunen mit dem Pfad vergleicht, der sich ergeben hätte, wenn man die kommunale Investitionsquote in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ab 2000, also nach dem vereinigungsbedingten Investitionsboom, konstant gehalten hätte.

Hinzu kommen Investitionen für Klimaschutz und Klimaanpassung. Bislang liegen kaum Studien vor, die die kommunalen Klimainvestitionsbedarfe quantifizieren. Krebs und Steitz (2021) gehen für die kommunale Ebene von Klimainvestitionen im Umfang von 170 Mrd. Euro in drei Bereichen aus: Öffentlicher Personennahverkehr (100 Mrd. Euro), klimaneutraler sozialer Wohnungsbau (50 Mrd. Euro) und Ausbau der Fernwärme (20 Mrd. Euro). Einige klimabezogene, aber schwer abzuschätzende kommunale Investitionsbedarfe sind in der Studie von Krebs und Steitz (2021) nicht enthalten.

So erfordert eine erfolgreiche Verkehrswende über den Ausbau des ÖPNV und der Schaffung einer Ladeinfrastruktur hinaus eine städtebauliche Flankierung (Koska et al., 2020). Hierzu zählen Investitionen in Verkehrswege, um die Sicherheit und Attraktivität des Fuß- und Radverkehrs zu erhöhen sowie Maßnahmen, um die Verkehrsmittel besser miteinander zu verzahnen, wie

Dr. Katja Rietzler ist Referatsleiterin für Steuer- und Finanzpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) in Düsseldorf.

beispielsweise Fahrradabstellmöglichkeiten an Haltestellen. Zusätzlich dürften noch erhebliche Investitionen in die energetische Gebäudesanierung notwendig sein. Das BMWi (2018) beziffert die Zahl der kommunalen Liegenschaften auf 176.000 und stellt fest, dass zwei Drittel des öffentlichen Endenergieverbrauchs der kommunalen Ebene zuzurechnen seien. Eine Schätzung der erforderlichen Maßnahmen wird dabei nicht vorgenommen. Mittelfristig dürften zudem auch substantielle Maßnahmen zur Klimaanpassung auf der kommunalen Ebene anfallen. Dazu gehören die Bodenentsiegelung und andere Maßnahmen, um den Wasserhaushalt angesichts von Extremwetterereignissen besser zu steuern und das Stadtklima zu verbessern.

So dürfte die von Krebs und Steitz (2021) veranschlagte Summe von 170 Mrd. Euro für kommunale Klimainvestitionen durchaus realistisch sein, wenngleich sich der Anteil der Investitionen, die direkt dem Staatssektor zuzuordnen sind, etwas anders zusammensetzen dürfte. Für den gesamten Investitionsbedarf ist zu beachten, dass es zwischen dem Nachholbedarf und zusätzlichen Klimainvestitionen gerade bei Verkehrswegen und öffentlichen Gebäuden auch Überschneidungen geben dürfte. Ein Gesamtbedarf in einer Größenordnung von 250 Mrd. bis 300 Mrd. Euro in zehn Jahren erscheint vor diesem Hintergrund nicht unplausibel.

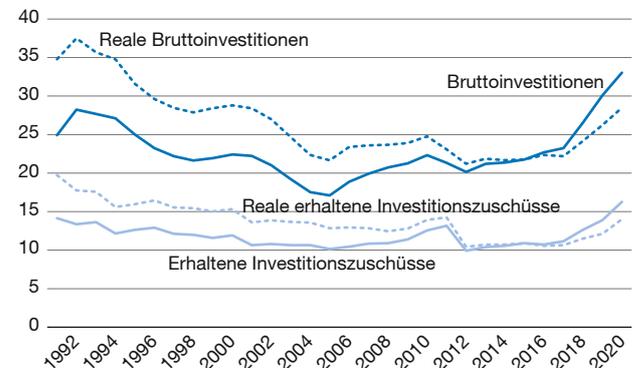
Wo stehen die Kommunen?

Einige Verbesserung im vergangenen Jahrzehnt

Seit 2012 hat der Bund umfangreiche Maßnahmen zur Entlastung der Kommunen auf den Weg gebracht. Insbesondere wurden die Kommunen sukzessive von Sozialausgaben entlastet, etwa bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder durch die Anhebung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Arbeitsuchende in der Grundsicherung. Ab 2015 wurde der Umsatzsteueranteil der Kommunen wiederholt angehoben und die Kommunen profitierten indirekt auch von tendenziell steigenden Länderanteilen an den Steuern vom Umsatz im letzten Jahrzehnt. Parallel hat sich aber auch der Aufgabenkatalog der Kommunen deutlich erweitert, insbesondere bei der Unterbringung und Integration von Geflüchteten, dem Ausbau der Ganztagsbetreuung, der Pandemiebekämpfung, der Digitalisierung und sozial-ökologischen Transformation, wofür der Bund zusätzliche Förderprogramme initiierte.

Steigende Steuereinnahmen und erhaltene Investitionszuweisungen – auch aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds – haben ab 2017 eine kräftige Ausweitung der kommunalen Investitionen unterstützt. Preisbereinigt lagen

Abbildung 1
Kommunale Investitionen und Investitionszuschüsse



Quelle: Destatis, Berechnungen des IMK. Preisbereinigte Reihen mit Referenzjahr 2015, Deflator kommunaler Investitionen berechnet durch Gewichtung der Deflatoren staatlicher Bau-, Ausrüstungs- und sonstiger Investitionen, Gewichte gemäß Arbeitsunterlage Investitionen, in der Abgrenzung der VGR.

die kommunalen Bruttoinvestitionen nur noch geringfügig unter dem Niveau des Jahres 2000 (vgl. Abbildung 1).

Dabei sind die erheblichen regionalen Disparitäten bestehen geblieben. Betrachtet man die Sachinvestitionen der Landes- und Kommunalebene seit 2011,² so hat die Streuung der Sachinvestitionen je Einwohner:in zwischen den Flächenländern auch preisbereinigt leicht zugenommen. Dabei waren seit 2011 regelmäßig dieselben Länder am oberen (Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg) wie am unteren Rand (Nordrhein-Westfalen, Saarland). Empirische Studien zeigen, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen durch hohe Sozialausgaben beeinträchtigt wird (Beznoška und Kauder, 2020; Bremer et al., 2021) und es einen deutlichen Zusammenhang zwischen kommunalen Finanzproblemen und negativen Auswirkungen des Strukturwandels infolge der Globalisierung gibt (Truger, 2018).

Lage der Kommunen in und nach der Corona-Krise

Im ersten Jahr der Corona-Pandemie wurden die Kommunen von Bund und Ländern massiv unterstützt, indem insbesondere die Gewerbesteuermindereinnahmen

2 Öffentliche Investitionen in der Abgrenzung der VGR liegen für die Bundesländer nicht vor. Seit 2011 gibt es die Daten der Finanzstatistik nach dem sogenannten Schalenkonzept für den gesamten Staatssektor einschließlich der Extrahaushalte. Für Vergleiche zwischen Bundesländern ist es sinnvoll, die Gemeinde- und Landesebene zusammenzufassen, weil die Aufteilung zwischen Land und Kommunen von Bundesland zu Bundesland variiert.

ausgeglichen und Mindereinnahmen der kommunalen Verkehrsunternehmen erstattet wurden. Ebenso wurden Mindereinnahmen der Maßnahmen des Konjunkturpakets wie des Kinderbonus und der temporären Mehrwertsteuerensenkung ausgeglichen. Der Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung für Arbeitsuchende (KdU) wurde deutlich und dauerhaft angehoben, was die Kommunen um über 3 Mrd. Euro jährlich entlastet. In der Folge waren die Kommunen 2020 der einzige staatliche Teilssektor, der bei weiter stark steigenden Investitionen im Jahr 2020 einen Finanzierungsüberschuss ausweisen konnte.

In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen haben die Steuereinnahmen der Kommunen in den ersten drei Quartalen 2021 das Vorkrisenniveau des entsprechenden Zeitraums 2019 bereits deutlich überschritten und die jüngste Steuerschätzung zeigte eine deutliche Aufwärtsrevision der Steuereinnahmen. Den höheren Steuereinnahmen stehen jedoch auch höhere Ausgaben infolge eines höheren Preisniveaus gegenüber. Zudem ist die Unsicherheit für die Konjunktur mit der raschen Ausbreitung der Omikron-Variante des Coronavirus zuletzt wieder gestiegen. Da die Kommunalfinanzen stark von den jeweiligen Landeshaushalten abhängig sind, besteht auch die Gefahr, dass sich Konsolidierungsanstrengungen der Länder nach der Krise negativ auf die kommunalen Finanzen auswirken.

Der Koalitionsvertrag adressiert wichtige Probleme

Der Koalitionsvertrag (SPD et al., 2021) bestätigt erhebliche Investitionsbedarfe auf der kommunalen Ebene, etwa für Klimaschutz und Klimaanpassung, im Bildungsbereich und für die Ganztagsbetreuung. Küsten- und Hochwasserschutz werden als gesamtgesellschaftliche Aufgabe definiert, bei der der Bund einen Beitrag leisten muss. Die Fortsetzung und Erweiterung bisheriger Finanzhilfen, etwa beim Digitalpakt – hier ist eine dauerhafte Förderung als „Digitalpakt 2.0“ vorgesehen (SPD et al., 2021, 96) – oder für Sportstätten, werden in Aussicht gestellt. Pandemiebedingte Einnahmeausfälle beim ÖPNV sollen auch 2022 erstattet werden und die Regionalisierungsmittel, mit denen ein Teil der Kosten des ÖPNV gedeckt wird, sollen 2022 angehoben werden.

Der Koalitionsvertrag adressiert zudem eine Reihe von Problemen der kommunalen Ebene, die seit längerem beschrieben werden, wie Personalknappheit, die Vielzahl von Förderprogrammen und die erheblichen regionalen Disparitäten. Die Ampelkoalition plant eine stärkere Bündelung von Förderprogrammen und möchte die Beratung für Kommunen verbessern sowie die Möglichkeiten für privates Projektmanagement erweitern. Gleichwertige Lebensverhältnisse werden betont und die neue Regie-

rung möchte den regionalen Disparitäten begegnen, in dem sie eine Altschuldenregelung unterstützt und Hemmnisse für finanzschwache Kommunen bei Förderprogrammen verringert, beispielsweise durch eine Reduzierung der Kofinanzierung. Die Mittel für die Gemeinschaftsaufgaben Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) sollen jährlich erhöht und mit erweiterten Möglichkeiten zur Infrastrukturförderung kombiniert werden.

Weiterer Handlungsbedarf bei Kommunalfinanzen

Eine Schwäche des Koalitionsvertrags besteht darin, dass die Maßnahmen und ihre Finanzierung nicht quantifiziert sind. Anders als die Vorgängerregierung hat die Ampelkoalition auf ein Finanztableau verzichtet. Da die Ampelkoalition weder Steuern erhöhen noch die Schuldenbremse in Richtung einer goldenen Regel für Investitionen reformieren möchte, enthält der Koalitionsvertrag einige alternative Ansätze, um zusätzlich finanzielle Spielräume zu schaffen. Eine zentrale Rolle spielt der Energie- und Klimafonds, der durch einen zweiten Nachtragshaushalt 2021 zusätzliche Zuweisungen im Umfang von 60 Mrd. Euro erhalten soll, die in den Folgejahren schuldenbremsenneutral verausgabt werden können (Deutscher Bundestag, 2021), eine weitere Aufstockung zieht der Koalitionsvertrag für 2022 in Betracht. Investitionen sollen verstärkt über öffentliche Unternehmen und Einrichtungen (wie Bahn und Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) sowie die KfW finanziert werden. Zusätzliche Spielräume sollen eine Reform der Konjunkturbereinigung, eine Überprüfung von Ausgaben und Subventionen und eine spätere und langsamere Tilgung der Corona-Schulden bringen. Realistischerweise können so durchaus Spielräume in Höhe eines niedrigen dreistelligen Milliardenbetrages in der Legislaturperiode generiert werden.

Dabei ist unklar, welche Priorität kommunale Belange für die neue Bundesregierung haben. Angesichts ambitionierter eigener Investitionsvorhaben des Bundes und weiterer Finanzbedarfe etwa für eine Kindergrundsicherung, dürften kaum zusätzliche Mittel zur Unterstützung der Kommunen verbleiben. Die geplanten steuerlichen Abschreibungserleichterungen (Investitionsprämie bzw. Superabschreibungen) belasten insbesondere die Kommunen, auf die rund 40 % der Mindereinnahmen entfallen dürften.

Bei Maßnahmen zugunsten der Kommunen liegt der Fokus weiterhin auf (oft zeitlich begrenzten) Förderprogrammen. Für die Gewährleistung dauerhaft ausreichender kommunaler Investitionen braucht es hingegen eine Verstärkung der Finanzausstattung, gerade auch,

um schrittweise die nichtfinanziellen Investitionshemmnisse wie unzureichende Baukapazitäten und personelle Engpässe in den Planungsabteilungen zu überwinden (Scheller et al., 2021). Der Ausbau von Beratungskapazitäten für Kommunen ist eine wichtige Flankierung und mit einer verstärkten Digitalisierung können sicher Effizienzreserven gehoben werden. Privates Projektmanagement kann bei Personalengpässen für eine Übergangszeit hilfreich sein. Im Interesse der Qualitäts- und Finanzkontrolle bleibt eigenes Fachpersonal der Kommunen aber zentral. Dies dürfte langfristig auch kostengünstiger sein.

Es ist zu begrüßen, dass die Ampelkoalition gleichwertige Lebensverhältnisse betont. Die angekündigte Unterstützung finanzschwacher Kommunen sowie eine Altschuldenregelung tragen dazu bei. Der Bund hat durch die Verletzung des Konnexitätsprinzips – gerade bei den Sozialausgaben – die Verschuldungsproblematik mitverursacht und trägt eine entsprechende Verantwortung. Darüber hinaus gibt es bei der Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben noch weiteren Handlungsbedarf, damit die Bundesbeteiligungsquote an den Kosten der Unterkunft tatsächlich in allen Bundesländern bis zu 74 % erreichen kann. Aktuell stehen dem die länderspezifischen Beteiligungsquoten und KdU-fremde Elemente entgegen (Jethon und Schad, 2021). Soweit der kommunale Umsatzsteueranteil für die Entlastung von Kommunen genutzt werden soll, muss dafür über einen Verteilungsschlüssel nachgedacht werden, der die lokalen Belastungen stärker berücksichtigt. Für ein Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen müssen alle Kommunen in die Lage versetzt werden, ausreichend zu investieren.

Literatur

- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen!, *IMK Report*, 152 und *IW Policy Paper*, 10.
- Beznoska, M. und B. Kauder (2020), Schief lagen der kommunalen Finanzen: Ursachen und Lösungsansätze, *IW-Policy Paper*, 15.
- BMWi (2018), Energieeffizienz in Kommunen. Energetisch modernisieren und Kosten sparen: Wir fördern das, Berlin.
- Bremer, B., D. di Carlo und L. Wansleben (2021), The Constrained Politics of Local Public Investments under Cooperative Federalism, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, *MPIfG Discussion Paper*, 21/4.
- Deutscher Bundestag (2021), Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), Bundestagsdrucksache, 20/300.
- Jethon, A. und D. Schad (2021), Dem geschenkten Gaul ins Maul geschaut: Die erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (SGB II). Was bleibt an aufgabenbezogener („echter“) Kommunalentlastung in NRW für die Kosten der Unterkunft und der Eingliederungshilfe?, *Der Gemeindehaushalt*, 6.
- KfW Bankengruppe (2021), KfW-Kommunalpanel 2021.
- Koska, T., U. Jansen, O. Reutter, C. Schäfer-Sparenberg, M. Spitzner und A. Ulrich (2020), Praxis kommunale Verkehrswende – Ein Leitfaden, Heinrich-Böll-Stiftung, *Schriften zur Ökologie*, 47.
- Krebs, T. und J. Steitz (2021), Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, *Forum for a New Economy Working Paper*, 3, <https://newforum.org/wp-content/uploads/2021/09/FNE-WP03-2021.pdf> (22. Dezember 2021).
- SVR – Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021), Jahresgutachten 2021/22: Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit.
- Scheller, H., K. Rietzler, C. Raffner und C. Kühl (2021), Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, *WISO-Diskurs*, 12.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (22. Dezember 2021).
- Truger, A. (2018), Anhaltende Krise der Kommunalfinanzen in NRW – lokale Verantwortung für negative Globalisierungsfolgen?, in M. Junkerheinrich, S. Koriouth, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, 1–2018.

Title: *Municipalities Central to Decade of Future Investments*

Abstract: *In the coalition agreement, the new federal government holds out the prospect of a “decade of investment for the future”. It thus recognises that considerable additional investment-related government spending is necessary to overcome the investment backlog in Germany and promote the socio-ecological transformation. Based on current studies, a total of 600 to 800 billion euros over ten year seems plausible, with a significant share accruing at the municipal level. The new government addresses important problems of municipal finances including significant regional disparities, but further measures are needed to enable all local communities to invest sufficiently.*