



Aktuelle Studien offenbaren zunehmenden Investitionsstau und fordern Reform der Schuldenbremse

Die öffentliche Diskussion zur Anpassung der Schuldenbremse hat nicht zuletzt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 – zum Nachtragshaushalt des Bundes 2021 in den letzten Monaten zugenommen. Bereits vor dem Urteil war die Debatte um den öffentlichen Investitionsstau bei Bund, Ländern und Kommunen u. a. geprägt durch die Warnung einer deutlichen Schwächung des Wirtschaftsstandortes Deutschland im Zusammenhang mit maroden Straßen, Brücken, Schienen oder auch Schulen. Auch in Sachsen-Anhalt hat die Diskussion um eine Reform der Schuldenbremse die Landespolitik erreicht.

In diesem Zusammenhang gilt es auf die aktuellen Ergebnisse des diesjährigen KfW-Kommunalpanels zu schauen (I.), welches sich in gewohnter Art und Weise mit dem Investitionsgeschehen und dem damit verbundenen Investitionsstau der Kommunen befasst. Zudem greift eine aktuelle gemeinsame Studie der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung und dem Institut der deutschen Wirtschaft das Thema Investitionsstau auf und fordert eine Reform der Schuldenbremse (II.).

I.

Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2024

Das KfW-Kommunalpanel wird seit 2009 im Auftrag der KfW durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden durchgeführt. Ziel ist es, ein regelmäßiges Bild der kommunalen Finanzlage, der Investitionstätigkeit, des Investitionsrückstands sowie der kommunalen Finanzierungsbedingungen aus Perspektive der Kommunen zu geben. Das KfW-Kommunalpanel beruht auf einer Befragung der Kämmeereien in Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern sowie allen Landkreisen. Es hat sich in den letzten fünfzehn Jahren zu einer anerkannten und medial viel beachteten „neutralen“ Quelle zur Darstellung der kommunalen Finanzlage und dem damit verbundenen Investitionsgeschehen entwickelt. Angesichts der Tatsache, dass nahezu 60 v. H. der öffentlichen Investitionen in Deutschland auf kommunaler Ebene stattfinden, wird die Bedeutung für die Politik deutlich.

Am 23.05.2024 stellte das Difu die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanel 2024 vor. Einige wesentliche Ergebnisse sind:

- Über die Hälfte der Kommunen bewertet ihre Finanzlage schon heute als nur noch „ausreichend“ oder sogar „mangelhaft“. Fast 90 v. H. erwarten für die kommenden Jahre eine sich weiter verschlechternde Finanzlage. Während die Ausgaben der Kommunen infolge von Inflation, Tarifabschluss sowie steigenden Kosten für soziale Leistungen weiter dynamisch wachsen, ist bei den Steuereinnahmen nur mit einem leichten Wachstum zu rechnen.

- Die sich eintrübende Finanzlage und die damit einhergehende Unsicherheit über die auskömmliche Finanzierung der kommunalen Haushalte mittels Eigenmittel aus Steuereinnahmen und Zuweisungen hat sich 2023 auch in der Verschuldung der Städte, Gemeinden und Landkreise niedergeschlagen.

Die investiven Schulden haben mit insgesamt 124,7 Mrd. Euro und damit 12,7 Mrd. Euro über dem Vorjahreswert einen neuen Höchstwert erreicht. Hierin spiegeln sich auch die nominal gestiegenen Investitionsausgaben wider, die zu einem erhöhten Ko-Finanzierungsbedarf geführt haben.

Zudem haben die nichtinvestiven Kassen- bzw. Liquiditätskredite, die zum Ausgleich von Liquiditätslücken und vorübergehender Finanzierung laufender, konsumtiver Ausgaben dienen, zum Jahresende 2023 mit 28,9 Mrd. Euro erstmals wieder einen höheren Wert als im Vorjahr erreicht.

- Mit Blick auf das Investitionsverhalten der Kommunen ist auf den ersten Blick der festgestellte Anstieg der geplanten Investitionen positiv zu werten. Eine Hochrechnung der geplanten Investitionen der Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern kommt für 2023 auf insgesamt rund 43 Mrd. Euro und damit etwa 1,7 Mrd. Euro oder 4,1 % mehr als im Vorjahr. Mit Blick auf die unterschiedlichen Infrastrukturbereiche planen die Kommunen ihre größten Investitionsblöcke in den Bereichen der Schulinfrastruktur (11,9 Mrd. Euro) und der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (10,6 Mrd. Euro). Angesichts der drastischen Preissteigerungen im Baugewerbe deutet der moderate Anstieg auf einen realen Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit hin.
- Die kommunalen Investitionen folgen unverkennbar regionalen Mustern, die vor allem zugunsten der finanzstarken Kommunen Süddeutschlands ausfallen. Hier gilt es auf das im Auftrag des Landes Sachsen-Anhalt erstellte aktuelle horizontale FAG-Gutachten hinzuweisen, welches den Städten und Gemeinden in Sachsen-Anhalt im bundesweiten Vergleich die höchste Steuer- und Finanzschwäche attestiert, obwohl diese ihr Steuereinnahmepotential ausschöpfen.
- Wie in vergangenen Befragungsjahren zeigt sich auch 2023 eine erhebliche Differenz zwischen den geplanten und den am Ende tatsächlich verausgabten Investitionen. Für das Haushaltsjahr 2023 lag sie bei 37 %. Die voraussichtlich tatsächlich verausgabten Investitionen lagen im Jahr 2023 bei rund 27 Mrd. Euro. Im aktuellen Kommunalpanel wurde erstmals direkt nach den Gründen hierfür gefragt. Die Antworten zeigen, dass in jeweils mindestens 60 % der Kommunen Liefer- oder Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft bzw. aufwändige Genehmigungs- und Vergabeverfahren dafür sorgen, dass sich Investitionsprojekte um mindestens ein Jahr verzögern.
- Investitionsstau ergibt sich u. a. auch durch unterlassene Instandhaltung bei der bestehenden Infrastruktur. Lediglich 47 % der Kommunen ist es 2023 gelungen, den Unterhalt „vollständig“ oder „weitgehend“ zu gewährleisten. Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser Anteil um 3 Prozentpunkte angestiegen. Der Anteil der Kommunen, die den Unterhalt „gar nicht“ oder „nur in geringem Umfang“ gewährleisten konnten, ist im Vergleich dazu mit 13 % stabil geblieben.
- Auf Basis einer Hochrechnung für alle Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnern in Deutschland beläuft sich der wahrgenommene kommunale Investitionsrückstand nach dem KfW-Kommunalpanel 2024 auf rund 186,1 Mrd. Euro. Obwohl die realen Investitionen

der Kommunen im vergangenen Jahr noch einmal leicht stiegen, reichte dieses Wachstum nicht aus, um die Bedarfs- und Preissteigerungen auszugleichen. Der Investitionsrückstand wächst nominal damit im Vergleich zum Vorjahr um 20,5 Mrd. Euro (+12,4 v. H.) an. Über die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2023 haben wir mit KNSA-Beitrag Nr. 224/2023 vom 27.06.2023 informiert.

- Mehr als die Hälfte der Investitionsbedarfe gehen auf die Bereiche Schulen und Erwachsenenbildung (54,9 Mrd. Euro, +7,3 Mrd. Euro zum Vorjahr), sowie Straßen und Verkehrsinfrastruktur (48,3 Mrd. Euro, +9,7 Mrd. Euro zum Vorjahr), zurück. Ebenfalls stark gestiegen ist der wahrgenommene Investitionsrückstand beim Brand- und Katastrophenschutz (+4 Mrd. Euro auf 16,3 Mrd. Euro). Weitere größere Blöcke des Investitionsrückstands stellen Verwaltungsgebäude (18,8 Mrd. Euro), Kitas (12,7 Mrd. Euro) und Sportstätten (12,1 Mrd. Euro) dar. Als Anlage ist diesem Beitrag eine Grafik des DStGB zur Aufteilung des Investitionsrückstandes bundesweit beigefügt.
- Seit 2018 beleuchtet das KfW-Kommunalpanel auch die Investitionshemmnisse, um u. a. der Frage nachzugehen, weshalb die tatsächlich verausgabten Investitionen seit Jahren deutlich hinter den ursprünglich veranschlagten Investitionen zurückbleiben. Hier werden aktuell neben den grundsätzlich fehlenden Finanzmitteln (55 v. H. der Kommunen) und unpassenden Fördermittelangeboten (43 v. H.) vor allem nicht-monetäre Hemmnisse, wie komplexe und zeitaufwändige Verfahren und Vorgaben (ca. 60 v. H.), Liefer- und Kapazitätsengpässe der Bauwirtschaft (60 v. H.) sowie Personalmangel in der Bauverwaltung selbst gesehen.
- Wie die Kommunen ihre Investitionen finanzieren, hat sich im Vergleich zum Vorjahr kaum verändert. Eigenmittel machen rund die Hälfte im Finanzierungsmix aus, während sich die andere Hälfte weitgehend aus Fördermitteln (22 v. H.) sowie Kommunalkrediten (24 v. H.) zusammensetzt. Angesichts der sich verengenden Haushaltsspielräume erwartet jede zweite Kommune eine steigende Bedeutung der Kreditfinanzierung.
- Diesjähriges Schwerpunktthema des Kommunalpanels ist der Investitionsstau bei den kommunalen Verwaltungsgebäuden. Diese sind häufig modernisierungsbedürftig und machen den drittgrößten Block im Investitionsrückstand aus, genießen jedoch nur geringe Priorität bei der kommunalen Investitionstätigkeit. Ein zeitgemäßer Zustand der Verwaltungsgebäude erscheint jedoch aus verschiedenen Gründen erforderlich. Denn für die Bürgerinnen und Bürger spiegelt der Zustand der Rathäuser den Eindruck wider, den sie vom Staat haben.

II.

Hans-Böckler-Stiftung und Institut der deutschen Wirtschaft fordern Extra-Investitionen i. H v. 600 Mrd. Euro

Die aktuelle Studie „*Herausforderungen für die Schuldenbremse – Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation*“ des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung (IMK) und des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) fordert auf Basis eines breiten Spektrums an aktuellen wissenschaftlichen Untersuchungen über die kommenden 10 Jahren staatliche Extra-Investitionen i. H. v. 600 Mrd. Euro, um die öffentliche Infrastruktur und Wirtschaft zukunftsfähig zu machen. Dabei wird der zusätzliche Investitionsbedarf auf unterschiedliche Bereiche wie folgt aufgeschlüsselt:

1. Gestützt auch auf Analysen der KfW wird allein bei den Städten und Gemeinden ein Bedarf von rd. 177 Mrd. Euro zur Bewältigung des aufgelaufenen kommunalen Sanierungsstaus gesehen. Hinzu kommen weitere 13 Mrd. Euro für Maßnahmen der Städte und Gemeinden in dem an Bedeutung gewinnenden Bereich der Klimaanpassung (z. B. Schutz gegen Starkregen und Hitze).
2. Weitere 200 Mrd. Euro werden für öffentliche Investitionen in den Klimaschutz veranschlagt, wobei als größter Einzelposten auf die energetische Gebäudesanierung verwiesen wird, gefolgt vom Netzausbau für Strom und Wasserstoff, Wärmenetze und weitere Erzeugungs- und Speicherkapazitäten für Erneuerbare Energien.
3. Noch einmal 127 Mrd. Euro sollten zusätzlich in Verkehrswege und ÖPNV investiert werden, wobei knapp 60 Mrd. Euro zur Modernisierung und Erweiterung des Schienennetzes, 28 Mrd. Euro zum Ausbau des ÖPNV und 39 Mrd. Euro zum Abbau des Instandhaltungsstaus von Fernstraßen kalkuliert sind.
4. Für eine bessere Bildungsinfrastruktur nennen die Wissenschaftler einen Investitionsbedarf von knapp 42 Mrd. Euro.
5. 37 Mrd. Euro bedarf es im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, um v. a. den Wohnungsmangel in Großstädten zu mildern.

IMK und IW hatten den zusätzlichen öffentlichen Investitionsbedarf 2019 schon einmal mit 460 Mrd. Euro beziffert. Während laut aktueller Studie in einigen Bereichen deutliche Fortschritte erzielt werden konnten, beispielsweise beim Breitbandausbau und beim Bau von Kitas, habe sich die Dringlichkeit einer verstärkten öffentlichen Investitionstätigkeit in den vergangenen fünf Jahren auf nunmehr 600 Mrd. Euro u. a. deshalb verschärft, weil zum einen die multiplen Krisen seit 2020 negative Auswirkungen auf das Wachstumspotenzial der Wirtschaft hatten. Hinzukommen die verstärkten Unsicherheiten über die Energieversorgung und die Energiepreise in Deutschland. Gerade im Bereich der Energieversorgung hat sich der Transformations- und damit der Investitionsdruck durch den Wegfall des russischen Pipeline-Erdgases deutlich erhöht.

Als weitere Gründe für den Anstieg des öffentlichen Investitionsbedarfs nennt die Studie u. a. die gestiegenen Anforderungen an den Klimaschutz durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021 und die resultierende Änderung des Klimaschutzgesetzes im August 2021, die zunehmende Bedeutung des Bereichs der Klimaanpassungen, die erhebliche Preisentwicklung oder auch die Tatsache, dass sich die Demografie vor allem durch die Zuwanderung deutlich anders entwickelt, als noch vor wenigen Jahren vorausberechnet.

Die Studie fordert, die Regelungen zur Schuldenbremse so schnell wie möglich zu modifizieren, um den notwendigen Spielraum für Kredite zu ermöglichen. Da zukünftige Generationen von diesen Investitionen profitieren, ist es sinnvoll, diese auch über Kredite zu finanzieren. Zudem sieht die Studie eine Refinanzierungsmöglichkeit der zusätzlichen Verschuldung durch das aus den zusätzlichen Investitionen generierte Wirtschaftswachstum.

Anmerkung:

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) hat die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2024 als außerordentlich bedrückend bezeichnet. Der kommunale Investitionsstau wächst binnen eines Jahres um 12 Prozent und steigt auf die Rekordhöhe von 186 Mrd. Euro. Es besteht kaum Hoffnung auf rasche Besserung der Lage. Deutschland lebt seit Jahren von der Substanz. Die deutsche Wirtschaft ist auf gute infrastrukturelle Standortbedingungen angewiesen. Eine gute kommunale Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur sowie Zukunftsinvestitionen unter anderem in den Bereichen Energie und Klima sowie Digitalisierung sind für die wirtschaftliche Entwicklung unabdingbar. Bund und Länder stehen in der Pflicht, auch durch Standard- und Aufgabenüberprüfung, die Städte und Gemeinden dergestalt finanziell auszustatten, dass sie handlungsfähig bleiben und in ihre Zukunft investieren können.

Mit Blick auf den hohen Sanierungsbedarf bei der kommunalen öffentlichen Infrastruktur fordert der DStGB dringend, mehr Geld in die Investitionen zu lenken. Dazu ist ein Bündel an Maßnahmen erforderlich, wobei der DStGB explizit ein Moratorium bei neuen Leistungsversprechen und eine Neuausrichtung der Förderprogramme des Bundes anmahnt.

Da die anstehenden Transformationsprozesse u. a. im Bereich des Klimaschutzes, der Klimaanpassung sowie den Umbau der Energieversorgung gesamtgesellschaftliche Herausforderungen aller föderaler Ebenen darstellen, die vor Ort umgesetzt, aber nicht allein vor Ort finanziert werden können, wird zudem eine Verankerung als Gemeinschaftsaufgabe im Art. 91a GG gefordert, was zu einer klareren Aufgaben- und faireren Lastenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen führen soll.

Verknüpft wird der Vorschlag – angesichts der historischen Dimension der Transformationsaufgabe – mit der Forderung nach einem von Bund und Länder aufgelegten langfristigen kommunalen Investitionsfonds, der mit Pauschalen arbeitet und im Verwaltungsaufwand gering ist. Mit Blick auf die auch in der gemeinsamen Studie von IMK und IW festgehaltene Stagnation der Wirtschaft und angesichts der aktuellen Herausforderungen der Baubranche wäre ein solcher Investitionsfonds zugleich auch ein Konjunkturprogramm, da mit jedem Euro öffentliche Investition drei bis sieben Euro an privaten Investitionen geschaffen werden.

Im Hinblick auf den festgestellten kommunalen Fachkräftemangel, nicht nur in den technischen Berufen, und der als Investitionshemmnis deutlich herausgestellten Komplexität von Förderprogrammen bedarf es zeitgleich dringender denn je einer deutlichen Kehrtwende in der Fördermittelpolitik vor allem von Seiten der EU, aber auch des Bundes. Quer über alle Fördermittelempfänger hinweg dürfte Einigkeit bestehen in der Situationsbeschreibung, wonach trotz wiederkehrender Lippenbekenntnisse seitens der Fördermittelgeber, die Bürokratie eher zunimmt und die zeitnahe und rechtsichere Umsetzung von Fördermitteln in bestimmten Bereichen fast unmöglich macht. Daher muss die Politik, angefangen in Brüssel, das Thema Bürokratieabbau bei Fördermitteln aber auch generell bei öffentlichen Investitionen dringend angehen. So bedarf es insbesondere auch einer Entschlackung im Zuwendungs- und Vergaberecht. Leider zeigen aktuelle Signale aus Brüssel mit den sich abzeichnenden verbindlichen Nachhaltigkeitskriterien im Beschaffungswesen im Rahmen einer möglichen europäischen Vergaberechtsreform erneut in eine komplett gegenteilige Richtung.

Eine Kurzfassung des KfW-Kommunalpanels und weitere Informationen können über die Homepage der KfW abgerufen werden: www.kfw.de/kommunalpanel.

Die Studie kann u. a. <https://www.imk-boeckler.de> unter der Rubrik **Leistungen/Veröffentlichungen /IMK-Policy Brief** abgerufen werden.

KNSA 160/2024 vom 26.06.2024 jl-ru