

KOMMUNALE INVESTITIONEN
ALS KONJUNKTORMOTOR

**2. KOMMUNALER RETTUNGSSCHIRM
FÜR DIE JAHRE 2021 + 2022 ERFORDERLICH!**



© v. l.: Sataporn - stock.adobe.com | Stefan Merkle - Fotolia.com



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

**DAS DEUTSCHE
BAUWERBE**



Internet: www.dstgb.de

Stand April 2021

KOMMUNALE INVESTITIONEN ALS KONJUNKTURMOTOR

2. KOMMUNALER RETTUNGSSCHIRM FÜR DIE JAHRE 2021 + 2022 ERFORDERLICH!



(c) Oliver Boehmer - bluedesign® - stock.adobe.com

Die Lage der Kommunalhaushalte ist prekär. Infolge der Corona-Pandemie brechen auf der einen Seite die Einnahmen weg und steigen auf der anderen Seite die Ausgaben spürbar an. Einzige Stellschraube der Ausgabenreduzierung auf kommunaler Ebene ist oftmals die Streichung von Investitionen. Angesichts des dramatischen kommunalen Investitionsrückstandes und der notwendigen Zukunftsinvestitionen stellt dies jedoch keine nachhaltige Option dar. Ein Ausbremsen der kommunalen Bauinvestitionen würde zudem die Fortsetzung des Kapazitätsaufbaus in der Bauwirtschaft gefährden. Hier braucht es Planungssicherheit. Schließlich machen die kommunalen Investitionen gut zwei Drittel der gesamten Investitionstätigkeit des Staates aus. Gegen diese Krise darf folglich nicht angespart werden! Bund und Länder stehen in der Pflicht alle zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um die Handlungs- und Investitionsfähigkeit der Kommunen zu erhalten. Hierzu gehört insbesondere die Kompensation der Corona-bedingten Ausfälle bei der Gewerbe- sowie der Einkommensteuer. Es braucht zwingend einen zweiten Rettungsschirm für die Kommunalfinanzen mindestens für 2021 und 2022!

1. KOMMUNALER CORONA-RETTUNGSSCHIRM 2021 + 2022

Die fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Kommunalfinanzen sind dramatisch. Neben den weggebrochenen Steuereinnahmen müssen Kommunen und ihre Unternehmen mit zusammenschrumpfenden Gebühren- und Erwerbseinnahmen aufgrund eines geänderten Nutzerverhalten und weiterer Einschränkungen im Rahmen der Pandemie haushalten. Betroffen sind hier insbesondere die Bereiche Kultur, ÖPNV, Kitas und Schwimmbäder. Auf der anderen Seite steigen die Ausgaben spürbar an. Dies gilt insbesondere für den Gesundheitsbereich und den Infektionsschutz, aber auch für die Ausgaben für soziale Leistungen.

Bund und Länder haben im vergangenen Jahr schnell reagiert, sodass die Kommunalfinanzen in der Gesamtschau stabilisiert werden konnten. Hervorgehoben sei die je hälftige Kompensation der Corona-bedingten Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer durch Bund und Länder sowie die dauerhafte Entlastung der Kommu-

nen bei den Kosten der Unterkunft und Heizung durch die Erhöhung des Bundesanteils auf bis zu 74 Prozent. Durch diese Maßnahmen konnten auch die kommunalen Investitionen stabil gehalten werden.

Nach den Zahlen der Steuerschätzung vom November 2020 steht zu befürchten, dass sich die gemeindlichen Steuermindereinnahmen bis zum Jahr 2024 auf gut 50 Mrd. Euro summieren werden. Auch im laufenden Jahr werden die Corona-bedingten Steuerausfälle dramatisch sein. Die kommunalen Spitzenverbände sind Anfang November 2020 von einer Finanzierungslücke von min. 10 Mrd. Euro ausgegangen.¹ Angesichts notwendiger Lock-down-Maßnahmen muss mittlerweile von nochmals geringeren Steuereinnahmen, als noch vom Arbeitskreis Steuerschätzungen im November angenommen, für das Jahr 2021 ausgegangen werden. Das Finanzierungsloch

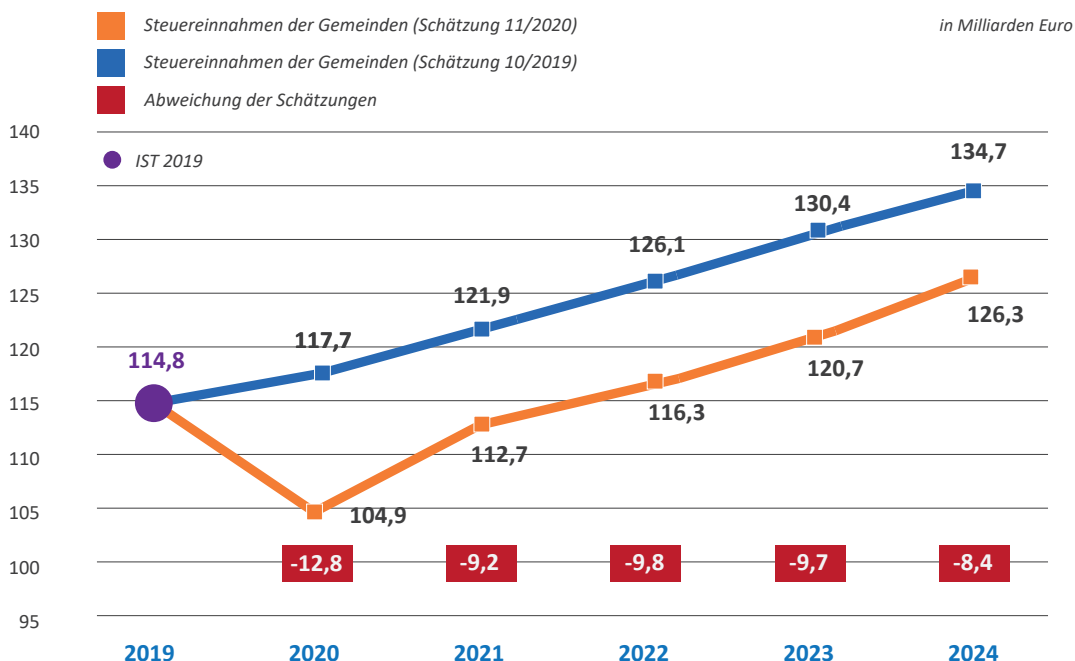
wird also eher größer als kleiner. Häufig stellen Kürzungen bei den Investitionen dabei die einzige Möglichkeit der spürbaren Ausgabenreduzierung in den Kommunalhaushalten dar.

Bürgerschaft und Wirtschaft erwarten aber zurecht gerade jetzt handlungsstarke Kommunen, die zudem in der Lage sind, gegen die Wirtschaftskrise zu investieren. Bund und Länder stehen daher in der Pflicht, mindestens auch für die Jahre 2021 und 2022 einen Rettungsschirm für die Kommunalfinanzen aufzuspannen. Neben den Gewerbesteuerverlusten sind bei den notwendigen Kompensationszahlungen an die Kommunen auch die Mindereinnahmen beim gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer zu berücksichtigen.

STEUERSCHÄTZUNG FÜR GEMEINDEN AUSWIRKUNGEN CORONA-PANDEMIE



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Grafik: DStGB 2020

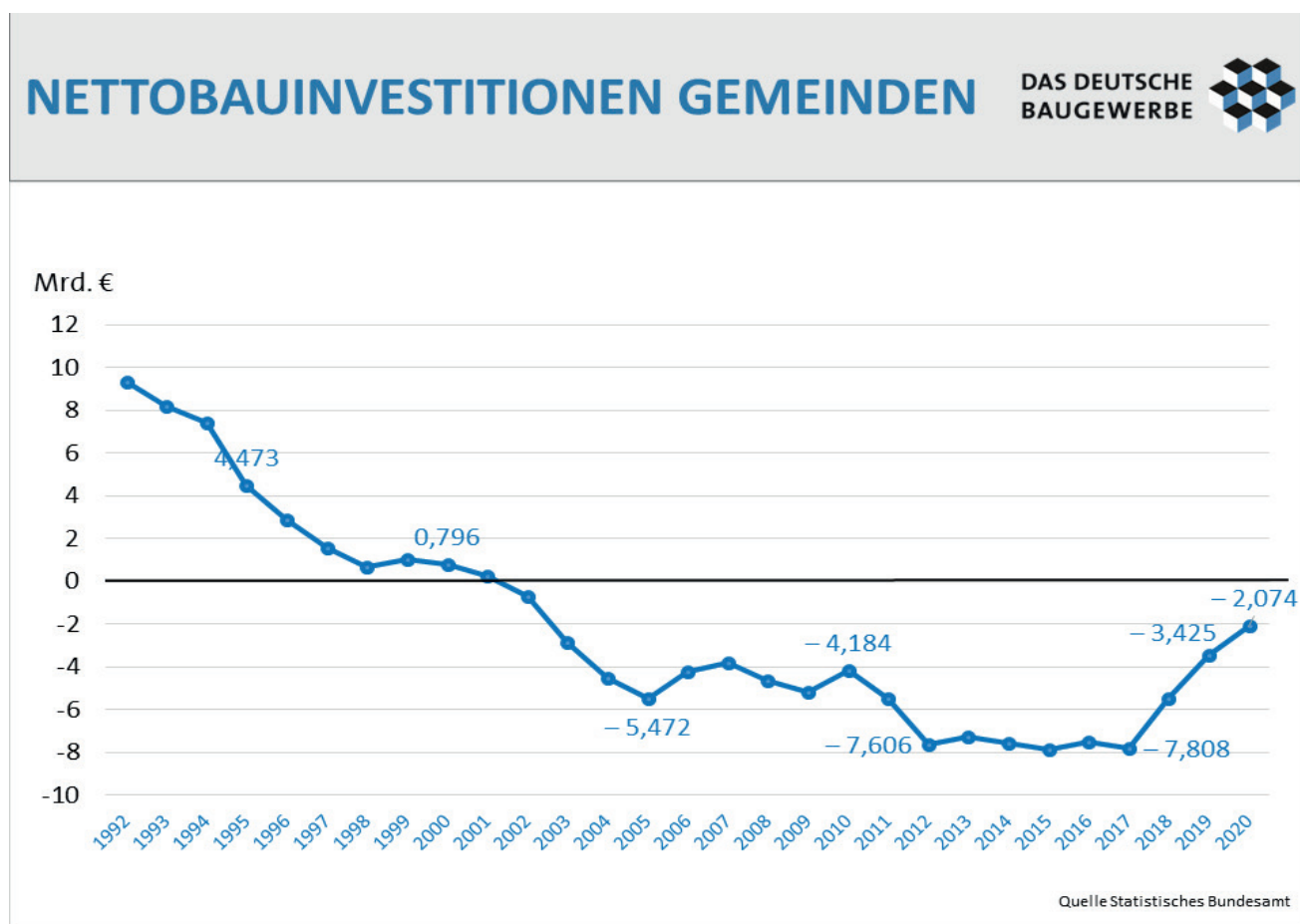
¹ Siehe Prognose der Kommunalfinanzen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: <https://www.dstgb.de/aktuelles/archiv/archiv-2020/finanzen-der-kommunen-fuer-das-laufende-jahr-stabilisiert/>

2. AUFGABENGERECHTE FINANZAUSSTATTUNG – STÜTZUNG INVESTITIONEN FINANZSCHWACHER KOMMUNEN

Über Jahrzehnte waren die Kommunen strukturell derart unterfinanziert, dass viele Städte und Gemeinden gezwungen waren, notwendige Investitionen aufzuschieben oder gar ganz zu streichen sowie Unterhaltsaufwendungen herunterzufahren. Im Ergebnis führen mangelnder Unterhalt und unterlassene Investitionen zu einem aufwachsenden Investitionsbedarf. In den Jahren vor Ausbruch der Corona-Pandemie befanden sich die Kommunen, auch aufgrund der insgesamt guten konjunkturellen Lage auf einem guten Weg. Im Jahr 2017 lagen die Nettobauinvestitionen der Kommunen noch bei -7,8 Mrd. Euro. Dieser Verzehr kommunaler Infrastruktur nahm aufgrund einer

insgesamt guten Haushaltslage zwar kontinuierlich ab, lag 2020 aber immer noch bei insgesamt -2,1 Mrd. Euro. Die Corona-Pandemie, die sich jetzt bereits über das gesamte Frühjahr 2021 erstreckt, hat erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Finanzlage. Wenn Bund und Länder hier nicht wie bereits 2020 aktiv gegensteuern, steht zu befürchten, dass die Investitionen in den Keller gehen und der Verfall kommunaler Infrastruktur dramatisch zunimmt. Denn die noch gute Entwicklung der kommunalen Investitionen in 2020 darf letztlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die kommunale Investitionsplanung aufgrund ihrer langen Vorläufe grundsätzlich nur verzögert auf externe Schocks wie die Corona-Pandemie reagiert.²

Festgehalten werden kann gleichwohl, dass die Sachinvestitionen sowie die Aufwendungen für die Unterhaltung kontinuierlich, allerdings von einem niedrigen Niveau aus-



² Siehe KfW-Research Fokus-Papier „Corona-Update Kommunal Finanzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an“: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2021/Fokus-Nr.-316-Februar-2021-Coronaupdate-Kommunen.pdf>.

gehend, gesteigert werden konnten. Diese grundsätzlich positive Entwicklung muss jedoch insoweit wieder relativiert werden, dass im selben Zeitraum natürlich auch die allgemeinen Baukosten, unter anderem aufgrund höherer Standards und Steigerungen bei den Tarifen sowie den Baustoffen, gestiegen sind. Während die Sachinvestitionen seit 2010 um gut zwei Drittel zugelegt haben, waren es bei den Baupreisen immerhin fast ein Drittel.

Die Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen haben über die Jahre weiter zugenommen. Der investive Nachholbedarf ist vor allem in finanzschwachen Kommunen immens. Mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist hier daher auch der Bund gefordert, aktiv zu werden. Ein wichtiger und richtiger Schritt war der über zwei Tranchen mit insgesamt sieben Mrd. Euro ausgestattete Kommunalin-

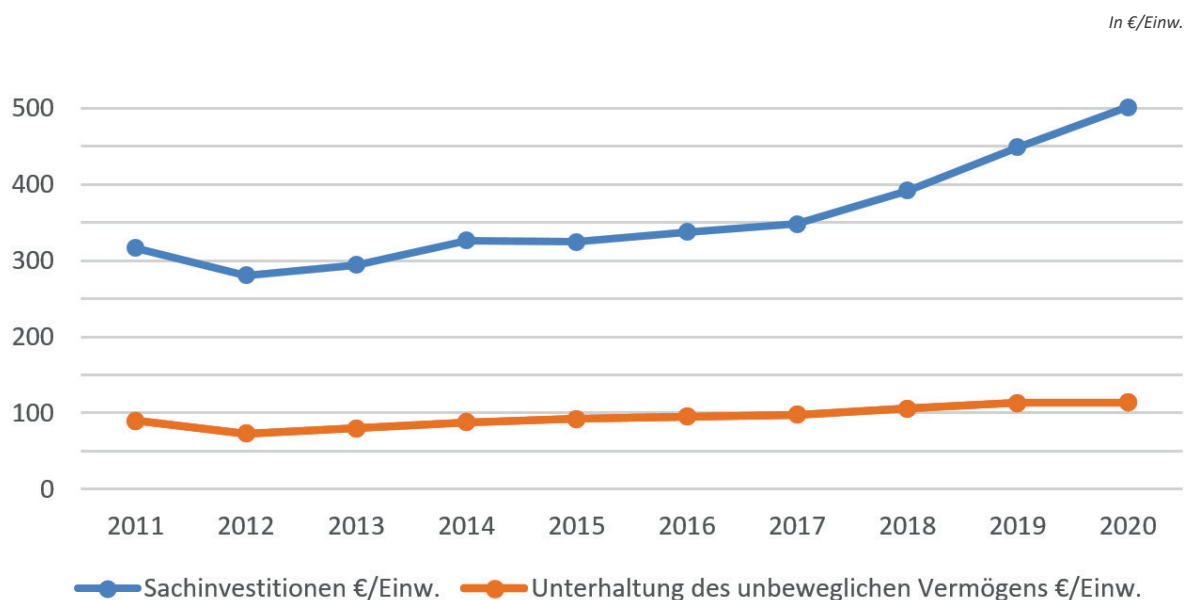
vestitionsfonds zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen. Über 90 Prozent dieser Mittel sind bereits in über 16.700 Projekten gebunden.³ Eine weitere Aufstockung sowie eine Entfristung sind, insbesondere mit Blick auf die fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie, angezeigt. Bauwirtschaft und vor allem finanzschwache Kommunen würden so die dringend benötigte Planungssicherheit erhalten, um ihre Personalkapazitäten weiter anzupassen. Die Länder müssen zudem sicherstellen, dass der notwendige Eigenanteil von den Kommunen erbracht werden kann. Keine Investition darf am Eigenmittelanteil scheitern!

Hinsichtlich der aufgabengerechten Finanzausstattung stehen zunächst die Länder in der Verantwortung. Gleichwohl braucht es auf allen Ebenen eine echte Konnexität, die auch nachträgliche, und zumeist kostenintensive, Stan-

KOMMUNALE AUSGABEN FÜR INVESTITIONEN UND UNTERHALTUNG



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund



Flächenländer, Kern- und Extrahaushalte

Quelle: Statistisches Bundesamt; Grafik: DStGB 2021

³ Siehe Stand der Umsetzung KInvFG I und II: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Foerderung-von-Investitionen-finanzschwacher-Kommunen.html

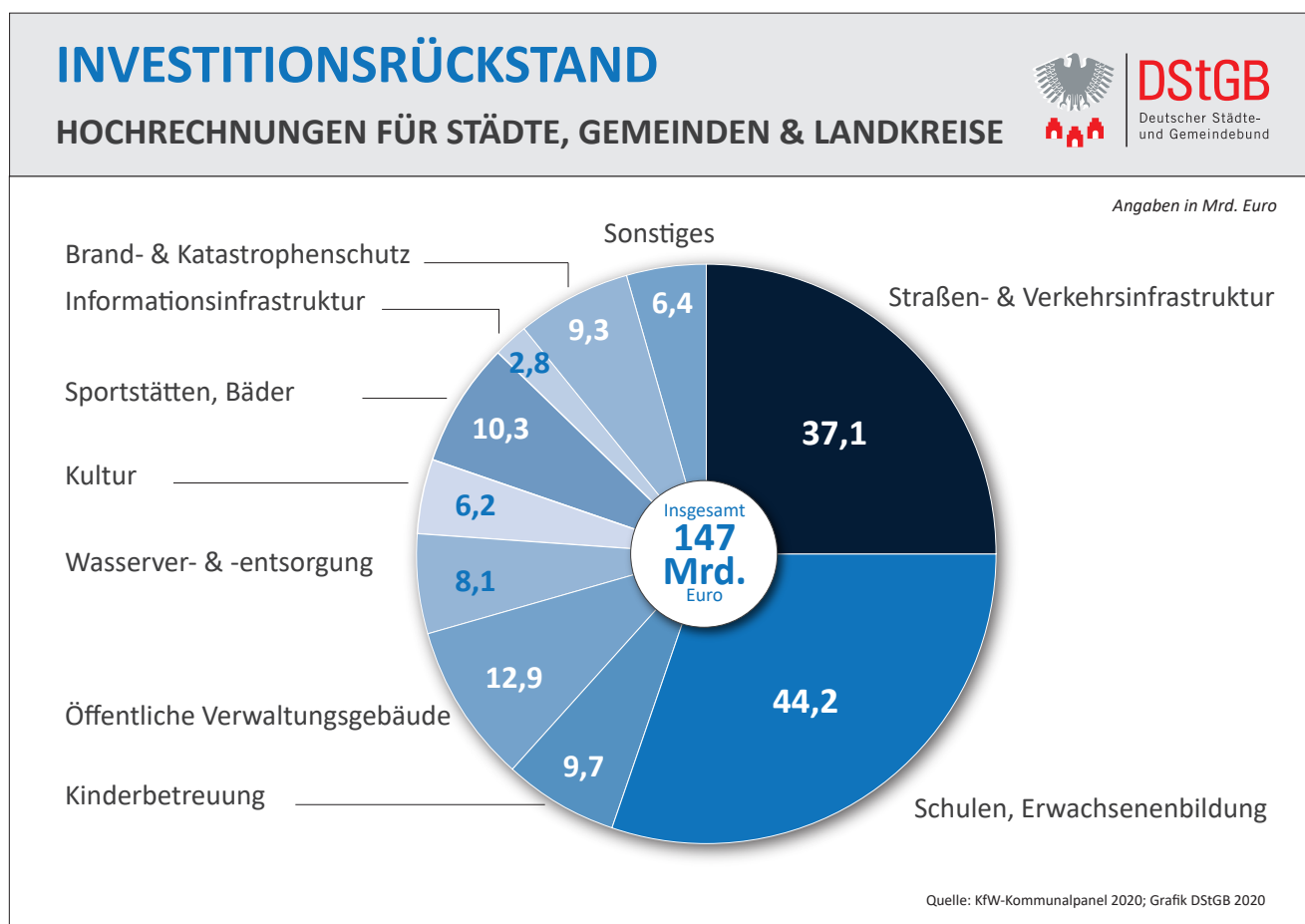
dardanpassungen berücksichtigt. Der Bund steht dabei in der Verantwortung der Ausfinanzierung von auf EU-Verordnungen zurückzuführende Ausgabensteigerungen. Hier dürfen die Kommunen künftig nicht mehr mit aus EU-Recht resultierenden Mehrausgaben alleine gelassen werden.

3. KOMMUNALER INVESTITIONS- RÜCKSTAND + ZUKUNFTSINVESTITIONEN

Der kommunale Investitionsrückstand beläuft sich, etwaige Corona-Effekte noch nicht berücksichtigt, auf besorgniserregende 147 Milliarden Euro.⁴ Besonders dramatisch ist der Investitionsrückstand in den zukunftsweisenden Infrastrukturbereichen Bildung und Verkehr. Es wäre für den Wirtschaftsstandort Deutschland verhängnisvoll, wenn die Corona-Pandemie die kommunale Investitions-

tätigkeit, die im Jahr 2019 immerhin 61 Prozent der gesamten öffentlichen Sachinvestitionen ausgemacht hat, nachhaltig beschädigen würde. Auch aus diesem Grund stehen Bund und Länder in der Pflicht, mindestens für die Jahre 2021 und 2022 einen kommunalen Rettungsschirm aufzuspannen.

Ohne eine angemessene kommunale Infrastruktur kann es keine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geben. Bund, Länder und Kommunen müssen daher ihre Anstrengungen zum Abbau des kommunalen Investitionsstaus deutlich verstärken. Es braucht eine echte Investitionsoffensive, um die Städte und Gemeinden und somit auch Deutschland zukunftsfest zu machen. Nur wenn die Kommunen über Jahre hinweg kontinuierlich massiv in ihre Infrastruktur investieren, kann Deutschland wettbewerbsfähig bleiben.



⁴ Siehe KfW Kommunalpanel 2020: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/KfW-Research/KfW-Kommunalpanel.html>

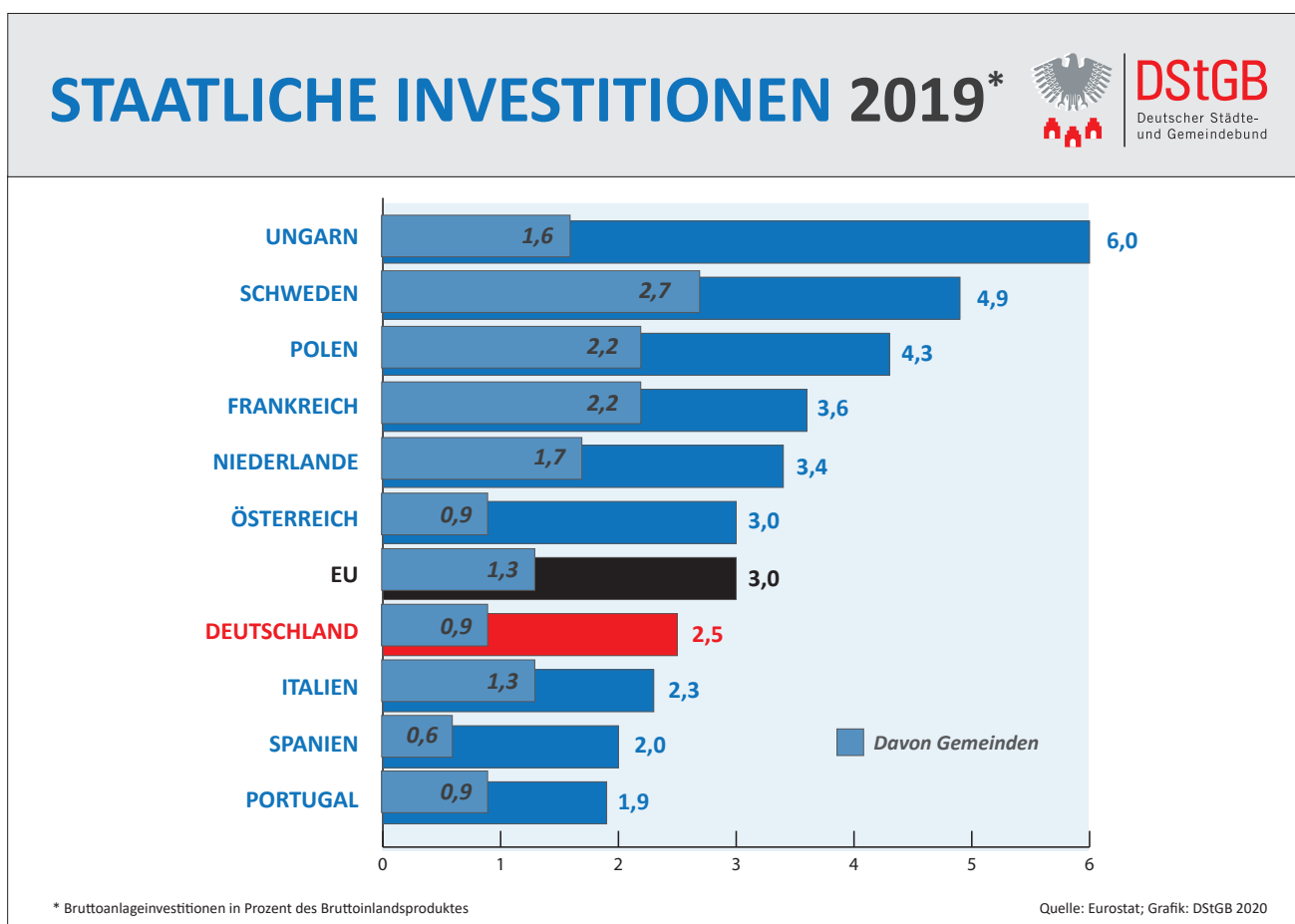
4. STIMULIERENDE WIRKUNG ÖFFENTLICHER INVESTITIONEN

Im Wirtschaftsbau haben sich die Corona-Auswirkungen erkennbar niedergeschlagen. Die Order haben hier im Jahresverlauf 2020 deutlich nachgegeben. Die Bauwirtschaft erwartet infolge massiver Corona-bedingter Umsatzeinbrüche in der Industrie und dem Dienstleistungsbereich eine zurückgehende Investitionsbereitschaft in diesen Bereichen. Es wird mit einem Umsatzrückgang um 4 Prozent im Wirtschaftshochbau in 2021 gerechnet. Der öffentlichen Hand kommt hier eine stabilisierende Funktion zu. Sie sollte, gerade auch mit Blick auf die immensen Investitionsbedarfe, diesen Rückgang über eine entsprechende Steigerung der eigenen Investitionen kompensieren. Die öffentliche Investitionstätigkeit wird Basis der konjunk-

turellen Erholung nach der Corona-Pandemie sein. Den Kommunen kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Dass hier insgesamt betrachtet, Pandemie-unabhängig, noch erhebliches Potenzial besteht, wird auch im europäischen Vergleich sichtbar.

Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der immensen Hebelwirkung von öffentlichen auf private Investitionen. So generiert ein Euro öffentlicher Bruttoanlageinvestitionen im Durchschnitt über alle Jahre und Zustände rund 1,5 Euro an privaten Investitionen.⁵

Auch unter diesem Aspekt ist es von fundamentaler Bedeutung, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre Investitionen weiter zu erhöhen, um so die Konjunktur aktiv und nachhaltig anzukurbeln.



⁵ Siehe auch DIW-Publikation „Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit“: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.808559.de/diwkompakt_2020-158.pdf

5. KAPAZITÄTSAUSBAU IN BAUWIRTSCHAFT + BAUÄMTERN – PLANUNGSSICHERHEIT NOTWENDIG

Limitierende Faktoren kommunaler Investitionen waren in der Vergangenheit häufig die begrenzten Personalkapazitäten in Kommunalverwaltung und Bauwirtschaft. Sollten sich Bund und Länder nicht zügig auf einen weiteren kommunalen Rettungsschirm verständigen, steht zu befürchten, dass das Problem aufgrund großer Unsicherheiten in der Zukunft sogar noch größer wird. Schließlich kann auf der einen Seite keine Kommune ihre Bemühungen verstärken, Personal für die Bauplanungsämter zu gewinnen, was im Gehaltsgefüge des öffentlichen Dienstes ohnehin schon außerordentlich schwierig ist, wenn ein massives Finanzierungsloch droht und unklar ist, ob künftig überhaupt Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Und auf der anderen Seite kann nicht von der Bauwirtschaft erwartet werden, dass diese ihre Kapazitäten

weiter ausbaut, wenn es keine Garantien gibt, dass die Kommunen in den nächsten Jahren tatsächlich finanziell in der Lage sind, die fraglos notwendigen Investitionen auch in Auftrag zu geben. Hierbei gilt zu bedenken, dass die Bauwirtschaft bereits in den letzten Jahren ihre Personalkapazitäten spürbar ausgebaut hat, seit 2010 um fast 200.000 Beschäftigte. Die Investitionen in neue Anlagen hat sie um über 60 Prozent ausgeweitet.

Für weiteren Personalaufbau braucht es schlicht Planungssicherheit. Ein kommunaler Rettungsschirm für die Jahre 2021 und 2022 wäre dabei ein immens wichtiges Signal an die Bauwirtschaft, dass sich Bund und Länder ihrer Verantwortung für die Kommunen bewusst und bereit sind, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die kommunalen Investitionen zu stabilisieren. ♦