

Kommunale Investitionen – Bedeutung des Haushaltsrechts

Ronny Freier, René Geißler

Zusammenfassung: Die Kommunen nehmen im föderalen System eine entscheidende Position für öffentliche Investitionen ein. Der vorliegende Artikel beschreibt die empirische Entwicklung und die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der kommunalen Investitionen. In der Analyse wird deutlich, dass die Investitionen über viele Jahre zu gering waren, stark über den Konjunkturzyklus schwanken und regional erhebliche Differenzen aufzeigen. Eine Erklärung der Investitionsschwäche liegt in den, im Vergleich zu Bund und Ländern, strengen und prozyklisch wirkenden Schuldenregeln aus Haushaltsausgleich, Kreditgenehmigungen, Kommunalaufsicht und Sanktionen. Der Artikel erklärt die Notwendigkeit und das Konzept dieser fiskalischen Regulierung. Diese wirkt umso stärker auf die Investitionen in finanzschwachen Kommunen und konjunkturellen Tiefs. Daran anschließend diskutieren die Autoren zwei institutionelle Reformpfade: die Lockerung der kommunalen Schuldengrenzen sowie ein bürokratiearmes und autonomieförderndes Verfahren föderaler Transfers.

Schlagerworte: Kommunale Investitionen, Haushaltsausgleich, Kommunalaufsicht, Bundesförderprogramme

Municipal investment – The role of budgetary law

Abstract: Municipalities and counties in Germany are responsible for the majority of infrastructure investment. This paper highlights the empirical development and the key factors influencing municipal investment. The analysis reveals that the current investment levels have been insufficient for the last couple of years, vary inherently throughout the business cycle and show substantial regional disparities. One key factor, compared to the federal or state level, contributing to this observation are restraining budgetary rules, in particular the balanced budget rule, the need for credit approval, budget oversight regulations as well as the potential for sanctions in case of budgetary violations. This article explains necessity and concept of fiscal regulation. Its effects are as stronger in financially weak municipalities and economic downturns. It closes discussing on two institutional reform options softening budgetary regulation and simplify federal transfers.

Keywords: Municipal investment, federal transfers, German fiscal federalism, budgetary law, balanced budget rule

1 Einleitung

Im bundesdeutschen Föderalismus tragen die Kommunen mit rund 60% den Großteil der öffentlichen gesamtstaatlichen Investitionen (Rietzler, 2022, S. 27). Hinter diesen Investitionen stehen mit z. B. Schulen, Kita, Straßen, Ver- und Entsorgung wichtige Infrastrukturen

für den Alltag der Bürgerinnen und Bürger als auch Standortfaktoren für Unternehmen. Die Bedeutung der deutschen Kommunen für gesellschaftliche Integration, Demokratie oder Partizipation ist kaum zu überschätzen. Umso wichtiger sind die finanzielle Ausstattung und Handlungsfähigkeit, um den Bedarfen und Erwartungen entsprechen zu können.

Mit Blick auf die kommunalen Investitionen attestierte eine prominent besetzte Kommission (Fratzscher-Kommission) bereits 2015 signifikante Mängel (BMWE, 2015, S. 5). Eine begleitende Studie des DIW Berlin zeigte auf, dass die Nettoinvestitionen (Investitionen minus Abschreibungen) bei den Kommunen über einen sehr langen Zeitraum negativ waren (Gornig, Michelsen & Deuverden, 2015). In der vergangenen Dekade haben die Kommunen, gemessen an wissenschaftlichen Publikationen und den in Kapitel 3 skizzierten Bundesprogrammen, einen politischen Bedeutungszuwachs erfahren und das Thema von zu geringen kommunalen Investitionen rückte mehr und mehr in den Fokus.

Dieser Artikel geht der Frage nach, welche Entwicklung die Investitionen der Kommunen in den vergangenen Jahren genommen haben und welche Faktoren hierfür ursächlich sind. Daran anschließend werden die Aktivitäten des Bundes zur Förderung der Investitionen nach Politikfeldern, Jahren und Volumina dargestellt. Als eine wesentliche Ursache der Investitionsschwäche steht seit Langem das kommunale Haushaltsrecht im Raum, dessen Auswirkungen gleichwohl nie beschrieben wurden. Diesen Anspruch verfolgt Kapitel 4, welches grundlegende Auswirkungen der Doppik aufzeigt.¹ Darauf aufbauend diskutiert das letzte Kapitel zwei institutionelle Reformpfade, die geeignet wären, die kommunalen Investitionen strukturell zu steigern.

2 Entwicklung und Hintergründe der kommunalen Investitionen

Dieses Kapitel zeigt auf, wie sich die kommunalen Investitionen empirisch entwickelt haben. Zudem beschreibt es, die aus der Forschung für diese Entwicklung vorliegenden Erklärungsansätze.

Abbildung 1 zeigt zunächst die zeitliche Entwicklung der kommunalen Investitionen von 2009 bis 2022. Deutlich wird, dass die Investitionen nach einer langen Phase der Stagnation (von 2009 bis 2017), in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen sind. Von 2017 bis 2022 wuchsen sie nominal um fast 15 Mrd. Euro, eine Steigerung von etwa 55 %. Die Abbildung verdeutlicht auch, dass sich die wirtschaftlichen Krisen in 2009/2010 und 2020/2021 unterschiedlich auf die Investitionen ausgewirkt haben. In der Folge der Finanzkrise 2009/2010 stagnierte die Investitionstätigkeit zunächst, bevor die schlechte Kassenlage aus den Krisenjahren für 2012 und 2013 zu einem Absinken gegenüber 2011 führte (Arnold et al., 2015a, S. 33). Auch in den Folgejahren bis einschließlich 2017 gelang es den Kommunen kaum, die Investitionstätigkeit signifikant zu steigern.

1 Die Wirkungen des Haushaltsrechts auf die kommunalen Investitionen ordnen sich ein in die wachsende Debatte um nicht-monetäre Investitionshemmnisse. Hierzu gehören u. a. auch fehlende Kapazitäten der Bauwirtschaft, fehlende Planungskapazitäten der Kommunen oder zu komplexe Verfahren und Standards (für einen Überblick siehe Scheller et al., 2021).