

»» Baupreisanstieg und mögliche Zinswende: Hürden für Kommunalinvestitionen

Nr. 373, 29. März 2022

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de
Dr. Johannes Salzgeber, Telefon 069 7431-2306, johannes.salzgeber@kfw.de

Die hohen und wachsenden Investitionsbedarfe auf Ebene der Kommunen erfordern eine Ausdehnung öffentlicher Investitionen. Neben dem schon vorhandenen Investitionsrückstand von geschätzten 150 Mrd. EUR kommen weitere Finanzierungserfordernisse beispielsweise durch den demografischen Wandel, die Digitalisierung oder den Klimaschutz hinzu.

In den letzten Jahren konnten die Kommunen ihre Investitionen steigern, wobei die Folgen der Corona-Krise und des Ukraine-Kriegs diese Entwicklung nun bedrohen. Und trotz höherer Investitionsausgaben wurde jedoch zuletzt nicht in gleichem Maße ein Mehr an moderner Infrastruktur bereitgestellt, sondern auch steigende Baupreise bedient. Über ein Drittel des Ausgabenwachstums lässt sich auf steigende Kosten für Baumaßnahmen zurückführen. Auf der Finanzierungsseite konnten niedrige Zinsen immerhin zu einer Entlastung beitragen. Obwohl die nominale Verschuldung in der letzten Dekade um 17 % zunahm, haben sich die Zinsausgaben im gleichen Zeitraum fast halbiert und machen aktuell nur noch rund 0,9 % an den Ausgaben der kommunalen Haushalte aus.

Der Rückgang der Zinslast entspricht allerdings nicht dem Umfang der höheren Baupreise. Grund dafür ist die Aufgaben- und Finanzierungsstruktur der deutschen Kommunen. So sind die Städte, Gemeinden und Landkreise für rund 60 % der öffentlichen Baumaßnahmen zuständig und werden daher von der Baupreientwicklung besonders stark betroffen. Dem gegenüber finanzieren die Kommunen nur circa ein Fünftel ihrer Investitionen über Kredite, sodass die günstigen Fremdkapitalkonditionen anders als bei den stärker über Kapitalmarktinstrumente verschuldeten Bund und Länder nicht so stark ins Gewicht fallen.

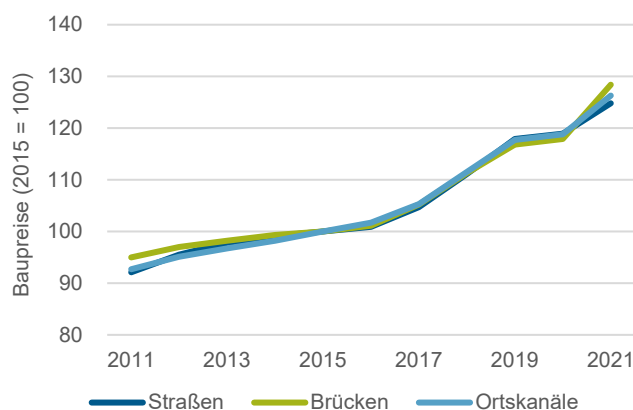
Mit Blick auf die Zukunft ist davon auszugehen, dass die Baupreise hoch bleiben, die Finanzierungsbedingungen sich aber langsam verschlechtern könnten. Somit wird die Ausweitung der kommunalen Investitionen schwieriger als sie eh schon ist und erfordert ein entschlossenes Gegensteuern der politischen Akteure auf allen förderalen Ebenen.

Die deutschen Kommunen stehen vor einem enormen Berg an öffentlichen Investitionen, den es möglichst bald zu bewältigen gilt. Denn einerseits gilt es, die aufgelaufenen Investitionsrückstände abzubauen, die laut KfW-Kommunalpanel 2021 auf knapp 150 Mrd. EUR taxiert werden können.¹ Hierbei handelt es sich zu einem großen Teil um die Folge nicht in ausreichendem Maße getätigter Ersatz- und Instandhaltungsausgaben für die vorhandene Infrastruktur.

Andererseits kommen weitere, große gesellschaftliche Herausforderungen wie der demografische Wandel, die Digitalisierung oder der Klimaschutz hinzu, die erhebliche und zeitnahe Investitionen in die lokale Infrastruktur erforderlich machen. Allein die Transformation zur Klimaneutralität dürfte in Deutschland gesamtwirtschaftliche Investitionsbedarfe von geschätzten 5 Bio. EUR bis zur Mitte des Jahrhunderts auslösen.² Diese Bedarfe verlangen auch hohe Investitionen auf Ebene der Städte, Gemeinden und Landkreise, beispielsweise zur Realisierung der Verkehrswende über den Ausbau des ÖPNV oder für die Wärmewende über die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude.³

Da bereits in der Vergangenheit häufig nicht in ausreichendem Maße investiert wurde, ergibt sich die Anforderung an die Kommunen, nicht nur die zusätzlichen Mehrinvestitionen im bestehenden System zu realisieren, sondern dies auch noch unter Rahmenbedingungen zu bewältigen, die zunehmend anspruchsvoller werden. Die Entwicklung der Preise für die öffentlichen Baumaßnahmen, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs sowie der geldpolitischen Entwicklungen stehen dabei im besonderen Fokus, weil sie unmittelbar auf die investiven Kapazitäten sowie deren Finanzierung wirken.

Grafik 1: Baupreise für öffentliche Bauten steigen spürbar



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Preisniveau für öffentliche Baumaßnahmen steigt

Seit geraumer Zeit stellen die knappen Kapazitäten der Bauwirtschaft ein Hemmnis für die Ausweitung der öffentlichen Baumaßnahmen dar, die auf kommunaler Ebene rund 73 % der Ausgaben für die gesamten Sachinvestitionen ausmachen.⁴ Dadurch wird einerseits die Umsetzung von Bauprojekten verzögert, andererseits steigen deren Preise deutlich. Die

Kosten für öffentliche Bauvorhaben wie Straßen, Brücken oder Kanäle haben in den vergangenen Jahren einen regelrechten Sprung nach oben gemacht (Grafik 1). So stieg der Preisindex für diese Bauwerke allein in den Jahren 2016 bis 2021 um rund 25 %.⁵ Und auch für das aktuelle Jahr rechnet die Bauwirtschaft mit weiter steigenden Preisen, getrieben vor allem durch die Teuerung von Baustoffen wie Holz, Stahl oder Dämmmaterial.⁶

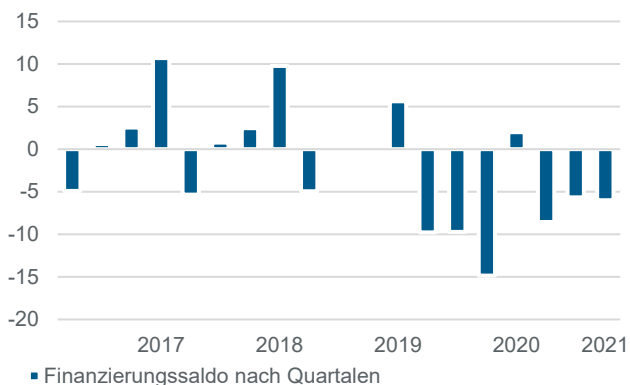
Diese Entwicklung hat zwei Effekte: zum Einen verwässern die gestiegenen Preise die Anstiege der kommunalen Investitionen in den vorangegangenen Jahren. So stiegen die Baumaßnahmen zwischen 2009 und 2020 zwar um nominal rund 66 %, berücksichtigt man allerdings die Preissteigerungen, beträgt der Anstieg „nur noch“ rund 30 %. Das ist immer noch viel, aber eben auch deutlich weniger als die nominellen Zahlen nahelegen und vermutlich ein Grund dafür, dass die wahrgenommenen Investitionsrückstände trotz steigender Investitionen nicht signifikant abgebaut werden konnten.

Die steigenden Preise verteuern zum Zweiten auch die aktuellen und zukünftig notwendigen Investitionen. Die Investitionsbedarfe steigen dadurch zusätzlich, was zusätzliche Finanzierungsbedarfe für Kommunen mit sich bringt. Denn während die Kommunen dem inflationsbedingten Ausgabenwachstum wenig entgegensetzen können, sind zugleich die Spielräume auf der Einnahmeseite begrenzt, zumal erst ab 2024 wieder mit einer vorkrisenhaften Finanzlage zu rechnen ist.⁷

Höhere Baupreise und Investitionsbedarfe treffen auf angespannte Haushaltsslage

Der Spielraum für diese Finanzierungsbedarfe hat sich für viele Kommunen infolge der Corona-Krise spürbar eingetrübt. Denn krisenbedingt waren zwischenzeitlich vor allem die Steuereinnahmen vielerorts deutlich gesunken, während die Ausgaben weiter stiegen.⁸ So lassen auch die aktuellen Zahlen der Kassenstatistik für die kommunale Ebene zum ersten Mal seit Jahren wieder für 2021 ein Defizit erwarten (Grafik 2), weil es in diesem Jahr keine finanzielle Unterstützung durch Bund und Länder vergleichbar zur Größenordnung 2020 gegeben hat, die im vierten Quartal zu einem Verlustausgleich führte.

Grafik 2: Krise hinterlässt Spuren in Kommunalhaushalten



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

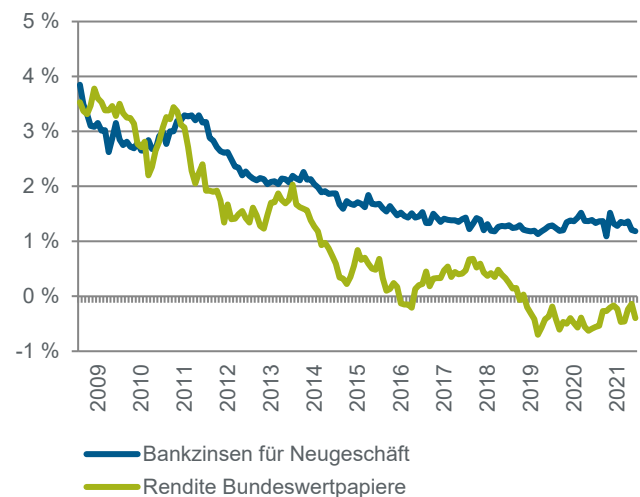
Selbst bei unverändert guter Haushaltsslage würde es für Kommunen schwer, die transformativen Investitionen mit dem bisherigen Finanzierungsmix zu finanzieren, da sich die Eigenmittel nicht beliebig steigern lassen, die Investitionsbedarfe aber deutlich wachsen.⁹ Die wirtschaftlichen Folgen der

Corona-Krise sowie die sich abzeichnenden Auswirkungen des Ukraine-Kriegs verschärfen diese Ressourcenkonflikte nun zusätzlich. Die anstehenden Investitionen lassen sich in der erforderlichen Höhe nur durchführen, wenn fehlende Eigenmittel entweder durch höhere Zuschüsse und Fördermittel oder durch Kredite kompensiert werden können.

Niedrige Zinsen entlasten Kommunen weiter

Mit Blick auf die Kreditfinanzierung entlastet das niedrige Zinsniveau am Kapitalmarkt die Kommunen spürbar. So haben sich die Zinsausgaben der Kommunen von 2009 bis 2020 um über 40 % verringert, während im gleichen Zeitraum die Verschuldung der Kommunen um 17 % gestiegen ist.¹⁰ Der durchschnittliche Zins für die kommunalen Schulden sank um über die Hälfte von 3,9 auf 1,9 %.¹¹ Gleichzeitig ist der Spielraum für weitere Entlastungen jedoch begrenzt. Das Zinsniveau im Neukreditgeschäft der Banken verharrt ebenso wie die Rendite für Bundeswertpapiere seit einiger Zeit auf unverändertem Niveau und zeigt in der jüngsten Vergangenheit sogar einen leichten Aufwärtstrend (Grafik 3).¹²

Grafik 3: Zeit sinkender Zinsen scheint vorbei



Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Darstellung.

Angesichts der sich abzeichnenden Straffung der geldpolitischen Ausrichtung in den großen Volkswirtschaften kann zumindest nicht mehr von weiter sinkenden Zinsniveaus ausgegangen werden.¹³ Der entlastende Beitrag der niedrigen Zinsen auf den bestehenden und zukünftigen Schuldenstand bleibt somit zwar weiterhin spürbar, lässt sich aber nicht weiter ausdehnen.

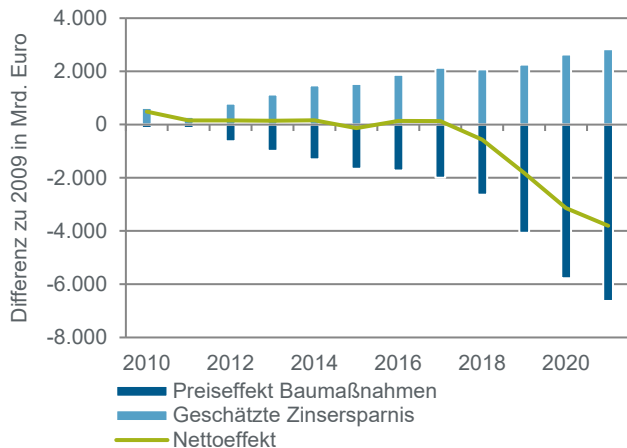
Zinsentlastungen können steigende Baupreise nicht ausgleichen

Dabei sollte der entlastende Beitrag der niedrigen Zinsen für die Kommunen in seiner Bedeutung ohnehin nicht überschätzt werden.¹⁴ Denn die kommunale Ebene ist im Vergleich zu den anderen föderalen Ebenen vergleichsweise gering verschuldet, die Zinsentlastungen fallen dementsprechend niedriger aus. So machten die Zinsausgaben im Jahr 2020 nur noch rund 0,9 % aller kommunalen Ausgaben aus, die Baumaßnahmen hingegen fast 10 %. Damit sind die Kommunen immerhin für rd. 60 % der gesamtstaatlichen Baumaßnahmen verantwortlich. Preissteigerungen in diesem Bereich betreffen die Kommunen also überdurchschnittlich. Dieses unvorteilhafte Verhältnis führt dazu, dass die Zinsentlastungen für die

Kommunen durch die steigenden Baupreise nach und nach „aufgefressen“ wurden (Grafik 4).

Die Zinsentlastungen können dargestellt werden, indem die aktuellen Zinsausgaben ins Verhältnis zu denen gesetzt werden, die eine Kommune in einem bestimmten Jahr bei gleicher Verschuldung, aber den Zinssätzen von 2009 hätte zahlen müssen. Wie zu erwarten, steigt die Zinersparnis (hellblaue Balken) über die Jahre hinweg kontinuierlich an. Im Jahr 2020 betrug die kalkulatorische Ersparnis gegenüber 2009 rund 2,8 Mrd. EUR.

Grafik 4: Preissteigerung am Bau „frisst“ Zinersparnisse auf



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die Mehrkosten im Bau (dunkelblaue Balken) lassen sich aus der Differenz der nominalen Ausgaben für Baumaßnahmen zu den preisbereinigten Ausgaben im selben Jahr abschätzen. Diese wachsen erwartungsgemäß ebenfalls kontinuierlich, allerdings ins Negative, da die Preise kontinuierlich gestiegen sind und damit ein immer größerer Anteil der Ausgaben für reine Preiseffekte „verloren“ geht.

Der Nettoeffekt (grüne Linie) ergibt sich als Differenz beider Entwicklungen. Liegt sie im positiven Bereich, überwiegen die Zinersparnisse, andernfalls überwiegen die Baupreiseffekte. War die Wirkung beider Effekte bis zum Jahr 2016 noch ausgeglichen, überwog mit dem spürbaren Anstieg der Baupreise seit 2016 der Preiseffekt deutlich. Im Jahr 2020 lag dieser fast 4 Mrd. EUR über den Zinersparnissen.

Auf der Ausgabenseite ist keine schnelle Entlastung zu erwarten

Dabei muss auch in Zukunft von knappen und damit teuren Baukapazitäten ausgegangen werden, da sich nicht nur die Baustoffe in der Vergangenheit stark verteuert haben, sondern auch das Personal auf den Baustellen zunehmend knapp wird.¹⁵ Die Konkurrenz um knappe Ressourcen bei gleichzeitig hoher Nachfrage lässt jedenfalls keine baldige Entspannung für die Preisentwicklung bei den kommunalen Investitionen erwarten.

Weil auch durch die Entwicklung des Zinsniveaus keine weitere Entlastung für die kommunalen Haushalte abzusehen ist, dürfte die Investitionsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Landkreise davon abhängig sein, wie sich die Finanzlage im weiteren Verlauf der Corona-Krise und des Ukraine-Kriegs entwickelt und ob sich die öffentlichen Bauaufträge im Wettbewerb mit denen der Privatwirtschaft behaupten können. Erleichterungen beispielsweise bei der Auftragsvergabe sowie langfristige Planungshorizonte für die kommunalen Investitionsvorhaben wären dabei hilfreich.¹⁶

Selbst wenn eine Zinswende langsam einsetzt und damit ein Treiber des Baubooms schwächer wird, dürfte die hohe Auslastung der Baubranche vorerst bestehen bleiben, ebenso wie manche Lieferengpässe für Baumaterial, die von anderen Faktoren abhängig sind.¹⁷ Früher dürften sich vermutlich steigende Zinsen auf die Kreditkonditionen auswirken, sodass nicht nur die bauliche Umsetzung, sondern auch die Finanzierung der kommunalen Investitionen herausfordernd bleiben.

Fazit

Die Kommunen stecken in einer Zwickmühle. Einerseits müssen Sie einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der transformativen Herausforderungen in Deutschland leisten, insbesondere durch Investitionen in eine zukunftsfähige Infrastruktur. Andererseits erschweren die gegenwärtigen Rahmenbedingungen diese Investitionen deutlich. Preissteigerungen treffen auf sinkende Haushaltsspielräume und auch von niedrigen Zinsen können Kommunen nur bedingt profitieren, weil der Verschuldung Grenzen gesetzt sind und die sehr guten Kreditkonditionen nicht ewig bestehen bleiben.

Diese Ausgangslage offenbart, dass die Leistungsfähigkeit der Kommunen strukturell verbessert werden muss. Dazu gehört auch eine Stärkung der kommunalen Finanzausstattung um eine ertragsstarke und verlässliche Säule. Nur wenn Kommunen mit kontinuierlichen und ausreichenden Einnahmen planen können, lassen sich die notwendigen Investitionen dauerhaft umsetzen. Und auch nur dann können die Kommunen mehr Kredite für Investitionen aufnehmen und das benötigte Personal effektiv einsetzen.¹⁸ Weil die transformativen Investitionserfordernisse der Kommunen keinen Aufschub dulden, sind alle politischen Akteure gut beraten, möglichst schnell eine nachhaltige Stärkung dieser für die Umsetzung der Zukunftsinvestitionen so zentralen föderalen Ebene zu erzielen.

Folgen Sie KfW Research auf Twitter:

https://twitter.com/KfW_Research

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research/>

¹ Vgl. Raffner, C. und H. Scheller (2021): *KfW-Kommunalpanel 2021*, KfW Research.

² Vgl. Brand, S., Römer, D. und M. Schwarz (2021): *5 Bio. EUR klimafreundlich investieren – eine leistbare Herausforderung*, Fokus Volkswirtschaft Nr. 350, KfW Research.

³ Vgl. Krebs, T. und J. Steitz (2021): *Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030*, Working Papers 03/2021, Forum New Economy oder auch Krebs, T., Steitz, J. und P. Graichen (2021): *Öffentliche Finanzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen*, Impulspapier 244, Agora Energiewende.

- ⁴ Eigene Berechnungen für 2020, vgl. Statistisches Bundesamt (2021): Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2020.
- ⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2022): Preisindizes für die Bauwirtschaft, 4. Vierteljahresausgabe November 2021.
- ⁶ Laut Angaben des Zentralverbands des Deutschen Baugewerbes, vgl. dpa-Meldung v. 07.02.2022.
- ⁷ Vgl. Deutscher Städtetag (2021): Hohe Defizite und Einbruch der Investitionen drohen, Pressemitteilung vom 15.10.2021 sowie Bundesministerium der Finanzen (2021): Mittelfristige Projektion der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2021 bis 2025, BMF-Monatsbericht Oktober 2021, S. 5. Es ist allerdings fraglich, ob diese Prognosen in Anbetracht der aktuellen geopolitischen Krisen Bestand haben werden.
- ⁸ Zwar stiegen die Einnahmen im 3. Quartal 2021 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum auf 210 Mrd. EUR, dem gegenüber sind aber die Ausgaben mit 216 Mrd. EUR deutlich schneller angewachsen. Anders als im ersten Corona-Jahr 2020, in dem vor allem die Einbrüche der Gewerbesteuer durch Hilfszahlungen durch Bund und Länder kompensiert wurden, fallen die finanziellen Unterstützungen 2021 geringer aus. Neben pandemiebedingten Mehrausgaben spiegeln sich in den aktuellen Defiziten auch höhere Personalkosten sowie Preissteigerungen bei Sachkosten, worunter beispielsweise die Energiepreise für Strom und Heizung der öffentlichen Gebäude und Anlagen fallen, wider. Vgl. Köhler-Geib, F. (2022): Kommunale Investitionen: wenn die Inflation doch nur die einzige Sorge wäre, Der Neue Kämmerer 1/2022, im Erscheinen.
- ⁹ Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2021): Finanzierungs öffentlicher Investitionen: Kredite allein helfen den Kommunen nicht, Fokus Volkswirtschaft Nr. 360, KfW Research.
- ¹⁰ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2021): Kommunalfinanzierung in der Corona-Krise – Einschnitte, aber keine Zeitenwende, Wirtschaftsdienst Heft 1/2021, S. 46ff.
- ¹¹ Eigene Berechnungen auf Basis der Schulden- und Kassenstatistik, vgl. Statistisches Bundesamt (v.J.): Fachserie 14 Reihe 2 und Fachserie 14 Reihe 5.
- ¹² Eigene Berechnungen auf Basis der Zinssätze im Kreditneugeschäft und die aus der Zinsstruktur abgeleiteten Renditen für Bundeswertpapiere mit jährlicher Kuponzahlungen und Restlaufzeit von 10 Jahren, vgl. Deutschen Bundesbank (v.J.): MFI-Zinsstatistik und Kurse und Renditen börsennotierter Bundeswertpapiere.
- ¹³ Vgl. Köhler-Geib, F. (2022): Sitzung des EZB-Rats am 03.02.2022, Kommentar vom 02.02.2022.
- ¹⁴ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2020): Kommunale Investitionen: Preiseffekte am Bau „fressen“ Zinsentlastung auf, Fokus Volkswirtschaft Nr. 281, KfW Research.
- ¹⁵ Vgl. Beeger, B. und J. Löhner (2022): Mit Vollgas in die Bauarbeiter-Lücke, FAZ v. 31.01.2022.
- ¹⁶ Vgl. bspw. DStGB (2020): DStGB fordert weitere Erleichterungen im Vergaberecht, Pressemitteilung v. 20.03.2020 oder SZ (2020): Städtetag: Vergaberecht über Pandemie hinaus erleichtern, Meldung vom 07.06.2020.
- ¹⁷ Vgl. Abel-Koch, J. (2021): Lieferengpässe in der Breite des Mittelstands deutlich spürbar, Fokus Volkswirtschaft Nr. 351, KfW Research.
- ¹⁸ Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2022): Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen, Fokus Volkswirtschaft im Erscheinen, KfW Research.