

SCHWERPUNKTTHEMA

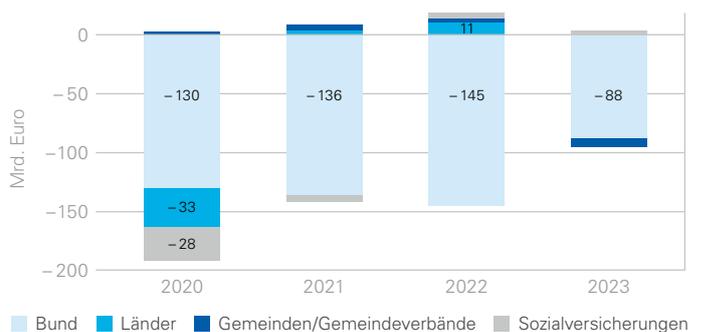
# Haushaltssituation in Deutschland: Status quo und Handlungsbedarf

Öffentliche Investitionen in die Klimaanpassung, die Lasten der alternden Gesellschaft für die sozialen Sicherungssysteme oder auch die digitale Transformation der Verwaltung: Die öffentlichen Haushalte in Deutschland stehen schon seit Längerem vor enormen Herausforderungen. Obwohl sich die unmittelbaren Rahmendaten zur Entwicklung des Gesamthaushalts trotz der zuletzt schwachen Konjunktorentwicklung bislang nicht sprunghaft verschlechtert haben, wird die Diskussion über etwaige Reformbedarfe gerade laut geführt. Das Bundesfinanzministerium spricht vom Fiskalföderalismus in der „Schieflage“.<sup>1</sup> Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtragshaushaltsgesetz 2021 und der damit vorgenommenen Finanzausstattung des Klima- und Transformationsfonds gibt es angeregte Debatten über eine Reform der Schuldenbremse. Und in der letzten Gemeinschaftsdiagnose forderten führende Wirtschaftsforschungsinstitute gar eine „Föderalismusreform III“.<sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund beleuchtet der vorliegende Beitrag die gegenwärtige fiskalische Lage und zeigt relevante Baustellen auf.

### Umkehrung der Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern

Aktuell haben die öffentlichen Haushalte in Deutschland kein grundlegendes Einnahmeproblem. Die deutsche Wirtschaft erlebt zwar schon seit Längerem eine zähe konjunkturelle Schwächephase, weshalb sich die Wirtschaftsleistung noch immer mehr oder weniger auf vorpandemischem Niveau bewegt.<sup>3</sup> Dennoch stiegen die Steuereinnahmen in den letzten Jahren auch aufgrund eines bemerkenswert robusten Arbeitsmarkts kontinuierlich an und werden dies voraussichtlich auch weiterhin tun.<sup>4</sup> Als problematisch wird vielmehr die Verteilung dieser Einnahmen auf die staatlichen Ebenen angesehen. Seit der Pandemie haben sich die Größenordnungen der Anteile von Bund und Ländern umgekehrt. Während in den Jahren bis 2019 der Bund mit 41 Prozent bis 43 Prozent durchweg einen höheren Anteil am Gesamtsteueraufkommen erzielte als die Länder (rund 40 Prozent), sank sein Anteil im Jahr 2020 auf 38,8 Prozent bei gleichzeitigem Anstieg des Anteils der Länder auf 42,8 Prozent.<sup>5</sup> An diesem Verhältnis hat sich bis zuletzt nichts geändert,<sup>6</sup> weshalb mittlerweile von einer „Schieflage in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ die Rede ist. Ursache dafür ist gemäß Bund im Wesentlichen, dass die Bundesebene in den vergangenen Jahren verschiedene Entlastungen für Länder und Kommunen übernommen hat.<sup>7</sup> Mittlerweile sieht er gar seine Fähigkeit zur Erfüllung seiner originären Aufgaben unter Einhaltung der Schuldenbremse gefährdet. Die Länder weisen im Gegenzug darauf hin, dass die Zahlungen des Bundes an die Länder

Abbildung 1: **Finanzierungssalden der vier staatlichen Ebenen (jeweils erstes bis viertes Quartal) – Kern- und Extrahaushalte**



Quelle: Eigene Darstellung, Dr. Christian Raffer (Deutsches Institut für Urbanistik), auf Basis von Daten der amtlichen Statistik (2024)

häufig Folge spezifischer Belastungen sind, die ihren Haushalten durch die Bundesgesetzgebung entstehen.<sup>8</sup>

### Gesamtstaatliche Ausgaben höher als Einnahmen

Ungeachtet der Verteilung auf die staatlichen Ebenen sind im vergangenen Jahr im Vergleich zu 2022 die bereinigten Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts, also im Wesentlichen der Kern- und Extrahaushalte der verschiedenen staatlichen Ebenen,<sup>9</sup> um 6,4 Prozent auf 1,86 Billionen Euro gewachsen. Allerdings sind auch die gesamtstaatlichen Ausgaben weiter angestiegen und befanden sich 2023 bei 1,95 Billionen Euro.<sup>10</sup> Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben erklärt das öffentliche Finanzierungsdefizit in Höhe von 91,9 Milliarden Euro im Jahr 2023. Nach einem coronabedingten Rekordstand im Jahr 2020 ist dieses zwar auch letztes Jahr erneut weiter zurückgegangen; dennoch verdeutlicht es, dass der Gesamtstaat (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen) nach wie vor weit mehr ausgibt, als er einnimmt.

1 BMF (2023): Schieflage der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Hrsg. Bundesministerium der Finanzen (Monatsbericht des BMF, März 2023)

2 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Gemeinschaftsdiagnose Nr. 1-2024. Hrsg. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

3 Ebenda

4 BMF (26.10.2023): Lindner: „Es ergeben sich keine neuen Verteilungsspielräume.“ Ergebnisse der 165. Steuerschätzung. Nummer 22/2023. Berlin

5 BMF (2023): Schieflage der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Hrsg. Bundesministerium der Finanzen (Monatsbericht des BMF, März 2023). Die restlichen rund 18 Prozent verteilen sich zum größeren Teil auf die Gemeinden und zum kleineren Teil auf EU-Abführungen.

6 BMF (26.10.2023): Lindner: „Es ergeben sich keine neuen Verteilungsspielräume.“ Ergebnisse der 165. Steuerschätzung. Nummer 22/2023. Berlin

7 Etwa in Form einer wiederholten Änderung des § 1 Finanzausgleichsgesetz, die zu Änderungen der Anteile der staatlichen Ebenen am Umsatzerlösaufkommen geführt hat. Bund-Länder-Finanzströme sind etwa Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetze, Finanzhilfen, Regionalisierungsmittel, Krisenhilfen und Modellvorhaben (BMF (2023): Schieflage der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Hrsg. Bundesministerium der Finanzen (Monatsbericht des BMF, März 2023))

8 Bundesrat, Drucksache 320/23 vom 29.9.2023, S. 4

9 Destatis (2019): Finanzen und Steuern. Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken

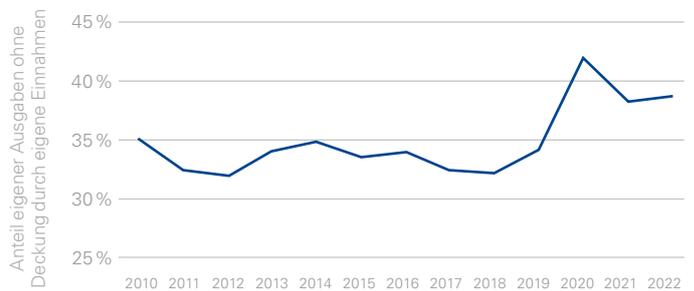
10 Destatis (5.4.2023): Öffentliches Finanzierungsdefizit 2023 bei 91,9 Milliarden Euro. Öffentliche Einnahmen stärker als die Ausgaben. Pressemitteilung Nr. 138

Aufschlussreich ist die Verteilung des Finanzierungssaldos auf die staatlichen Ebenen (siehe Abbildung 1). Der Bund übernimmt regelmäßig die mit Abstand größten Anteile und hat in den letzten Jahren zudem durchgehend erhebliche Defizite eingefahren. Im Vergleich dazu fallen die Finanzierungssalden der Länder deutlich niedriger aus. Während diese im Pandemiejahr ebenfalls ein Defizit in Höhe von 33 Milliarden Euro verzeichnet haben, erwirtschafteten sie in den beiden Folgejahren Überschüsse und rutschten erst 2023 mit 146 Millionen Euro erneut leicht ins Minus. Für die Kommunen stellt der Finanzierungssaldo des vergangenen Jahres eine bemerkenswerte Trendwende dar. Das erste Mal seit dem Jahr 2011 haben die Gemeinden und Gemeindeverbände wieder ein Defizit in Höhe von 6,8 Milliarden Euro eingefahren, was im Wesentlichen auf gestiegene Sozialausgaben, aber auch Tarifsteigerungen im öffentlichen Dienst zurückzuführen ist.<sup>11</sup> Die kommunalen Spitzenverbände rechnen darüber hinaus damit, dass sich diese Defizite in den kommenden Jahren verfestigen und sogar noch erhöhen werden.<sup>12</sup> Auch wenn die finanzielle Lage der Kommunen deutschlandweit seit jeher von großer Heterogenität geprägt ist, deutet diese Entwicklung auf eine merkliche fiskalische Anspannung unter den Gemeinden hin.

### Kommunale Aufgabenerfüllung zunehmend von Transfers abhängig

Mit Blick auf die zwischenstaatliche Ausgabenverteilung und die Rolle von Transfers des Bundes an die Länder und ihre Kommunen ist die sogenannte vertikale fiskalische Lücke ein informatives Maß. Nimmt man nur die Gemeinden in den

Abbildung 2: Vertikale fiskalische Lücke der Gemeinden in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung, Dr. Christian Raffer (Deutsches Institut für Urbanistik), auf Basis von Daten der Eurostat Government Finance Statistics (2024)

Blick, so stellt sie den Anteil ihrer eigenen Ausgaben dar, den sie nicht durch eigene Einnahmen decken können und zu deren Erbringung sie darum auf Zuweisungen der anderen staatlichen Ebenen angewiesen sind. Wie Abbildung 2 zeigt, ist dieser Anteil seit dem Jahr 2018 merklich angestiegen, was wiederum vorwiegend auf gestiegene Sozialausgaben zurückzuführen ist.<sup>13</sup> Daran lässt sich ablesen, dass zur Erfüllung der zusätzlichen gemeindlichen Aufgaben – die im Sozialbereich in der Regel ja ohnehin gesetzlich von Bund und Ländern übertragen sind – in steigendem Maß Transfers notwendig sind. Hinzu kommt allerdings, dass die Kommunen in der Vergangenheit bei Weitem nicht immer adäquat finanziell für die Erfüllung dieser zusätzlichen Aufgaben ausgestattet worden sind und damit das sogenannte Konnexitätsprinzip regelmäßig verletzt wurde.<sup>14</sup>

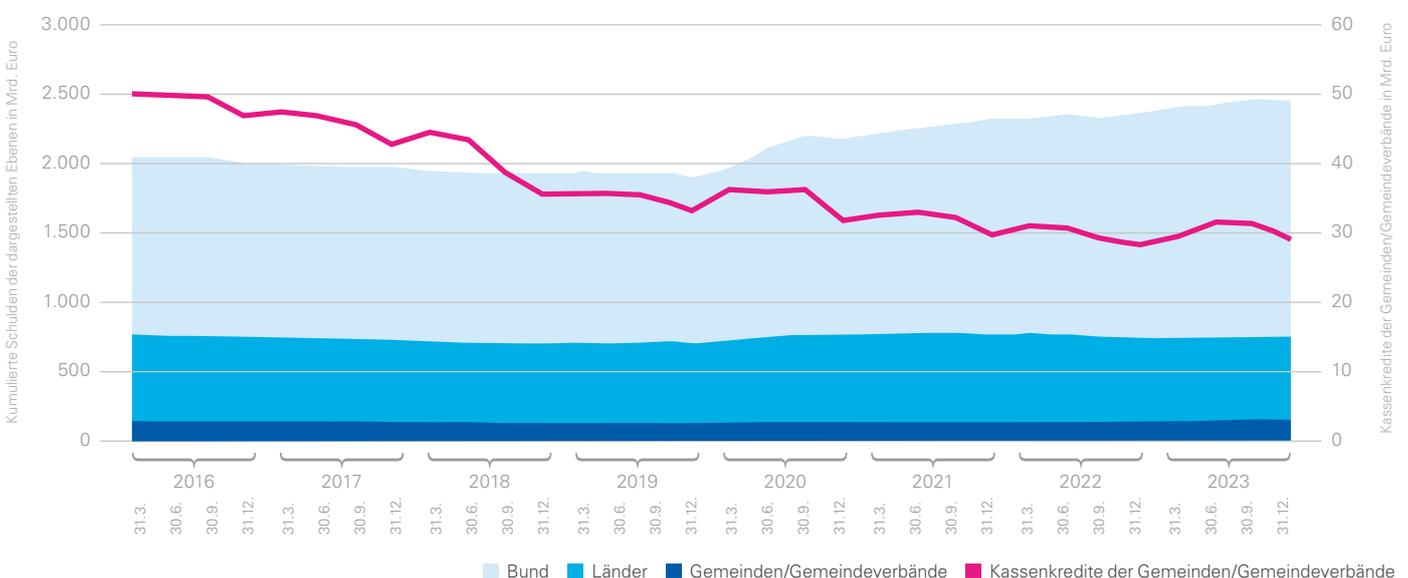
11 Destatis (3.4.2024): Kommunen im Jahr 2023 mit 6,8 Milliarden Euro erstmals wieder seit 2011 im Defizit

12 Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2023): Kommunalfinanzen 2021 bis 2026 in den Flächenländern. Prognose 2023

13 Wird die vertikale fiskalische Lücke für Länder und Gemeinden zusammen betrachtet, so zeigt sich in der sehr langen Frist seit der deutschen Wiedervereinigung allerdings ein Rückgang (Büttner, Th. [2023]: Vertikale Einnahmenverteilung der öffentlichen Haushalte. Föderales Forum 2023. Bundesministerium der Finanzen. Berlin, 28.9.2023).

14 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Gemeinschaftsdiagnose Nr. 1-2024. Hrsg. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

Abbildung 3: Verschuldung der staatlichen Ebenen: vierteljährliche Schulden der Kern- und Extrahaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich



Quelle: Eigene Darstellung, Dr. Christian Raffer (Deutsches Institut für Urbanistik), auf Basis von Daten der amtlichen Statistik (2024)

## Sparen – aber wie? Ansätze zur Haushaltskonsolidierung

Finanzverantwortliche stehen vor einem Dilemma: Fast der gesamte Haushalt auf allen staatlichen Ebenen ist typischerweise durch bestehende (gesetzliche) Verpflichtungen und laufende Aufgaben gebunden. Dennoch bleiben in gewissem Umfang Möglichkeiten für Einsparungen: Eine ganze Reihe von Ausgaben könnte ohne Verlust der Leistungsqualität und ohne Abbau von Personal gesenkt werden. Grundsätzlich zu unterscheiden sind Veränderungen an der Art der Leistungserbringung (zum Beispiel Ersatz menschlicher Arbeit durch Automatisierung), Erhöhung eigener Einnahmen (zum Beispiel Erhöhung von Steuern oder Leistungsentgelten) oder Veränderungen an der Art der Finanzierung von öffentlichen Aufgaben bzw. Investitionen (zum Beispiel Nutzung privaten Kapitals). Nicht alle diese Maßnahmen jedoch wirken kurzfristig bzw. erfordern gar vorausgehende Investitionen zum Beispiel in neue Technologien, ehe sie mittel- bis langfristig Einsparungen erwarten lassen. Gerade alternative Finanzierungen verschieben nicht selten Lasten in die Zukunft, bauen also etwaige Schulden nicht ab, sondern verzögern nur deren Bedienung.

### Kurzfristige Sofortmaßnahmen und mittelfristige Ansätze

Zu unterscheiden sind also kurzfristige Sofortmaßnahmen, um den Haushaltsausgleich kurzfristig zu sichern und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in diesem oder dem kommenden Haushaltsjahr aufrechtzuerhalten. Demgegenüber gibt es verschiedene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, die mittelfristig wirksam sind. Zu kurzfristigen Maßnahmen gehören etwa die Re-Priorisierung (Verschiebung) von (Investitions-)Vorhaben, die Anpassung von Gebühren sowie die Nutzung von Fördermitteln und alternativer Finanzierung

gen. Sofern es deren Ertragslage zulässt, ist zum Beispiel im kommunalen Bereich die Neugestaltung von Gewinnausschüttungen von öffentlichen Unternehmen denkbar. Auch die Verlagerung von Investitionen dorthin kann erwogen werden: In der Vergangenheit sind oftmals defizitäre Bereiche, etwa sanierungsbedürftige öffentliche Schwimmbäder, in Stadtwerkekonzerne integriert worden, um die Kommunalhaushalte unmittelbar zu entlasten. Beispiele für eher mittelfristig wirksame Maßnahmen sind die gemeinsame Beschaffung mehrerer Gebietskörperschaften, die Automatisierung von Verwaltungsprozessen, das Eingehen von (interkommunalen oder sektorübergreifenden) Kooperationen und die Digitalisierung der Verwaltung, sofern hierdurch manuelle Bearbeitungsprozesse wegfallen können. Durch diese Maßnahmen können mittelfristig Kosten gesenkt werden, was zur Haushaltskonsolidierung beiträgt. Diese Hoffnung, die unter anderem durch die Befragung des Instituts (vgl. S. 14 in diesem Heft) deutlich wird, ist in der Praxis bisher kaum erfüllt worden, zumal die öffentliche Verwaltung neben dem digitalen auch immer einen durch Menschen wahrgenommenen Zugang zu den eigenen Leistungen sicherstellen muss.

### Digitalisierung als langfristige Lösung im demografischen Wandel?

Gerade die Strukturveränderungen durch zunehmende Kooperationen und Digitalisierung sind zugleich Lösungsbeiträge für eine der größten Herausforderungen: den Wechsel von über einem Viertel der Beschäftigten in die Rente. Im öffentlichen Sektor fehlen nach Angaben des Beamtenbunds bereits jetzt über eine halbe Million Menschen, in den nächsten zehn Jahren scheiden demnach 1,36 Millionen

Beschäftigte altersbedingt aus.<sup>1</sup> Kooperationen und der Einsatz moderner digitaler Technik bewirken perspektivisch eine Entlastung für die verbleibenden Beschäftigten. Diese Entlastung ist unverzichtbar, wollen gerade die unter den staatlichen Ebenen besonders belasteten Kommunen leistungsfähig und zugleich ein attraktiver Arbeitgeber bleiben.

### Strategische Vorausschau und Wirkungsorientierung in der Haushaltsplanung

Sinnvoll erscheint vor allen Dingen ein langer Atem: Die Haushaltskonsolidierung ist ein fortlaufender Prozess, bei dem regelmäßige Überprüfungen und Anpassungen vorgenommen werden, um auf wirtschaftliche Veränderungen zu reagieren und die finanzielle Stabilität langfristig zu sichern. Strategische Vorausschau und Orientierung an Wirkungen von Ausgaben gehören im internationalen Vergleich allerdings nicht zu den Stärken des deutschen Haushaltsystems<sup>2</sup> (vergleiche hierzu auch den Textkasten zu Spending Reviews auf Seite 10). Als mögliches unterstützendes Instrument kann hier der Nachhaltigkeitshaushalt wirken, an dessen erstmaliger Entwicklung das Institut für den öffentlichen Sektor maßgeblich beteiligt war. Nachhaltigkeitsziele werden hierbei in der Haushaltsplanung verankert und regelmäßige Berichte über die ökologischen, sozialen und ökonomischen Auswirkungen der Haushaltspolitik veröffentlicht. So kann ergänzend zu den geschilderten Konsolidierungsmaßnahmen die nachhaltige Entwicklung der Gebietskörperschaft langfristig weiterverfolgt werden. |

*Dr. Ferdinand Schuster, Dr. Ulrich Blaschke*

<sup>1</sup> dbb beamtenbund und tarifunion (2023): Personalmangel im öffentlichen Dienst – Dem Staat fehlen über 550.000 Mitarbeitende, Oktober 2023, unter: [www.dbb.de](http://www.dbb.de)

<sup>2</sup> OECD (2018): Best Practices for Performance Budgeting, unter: [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)

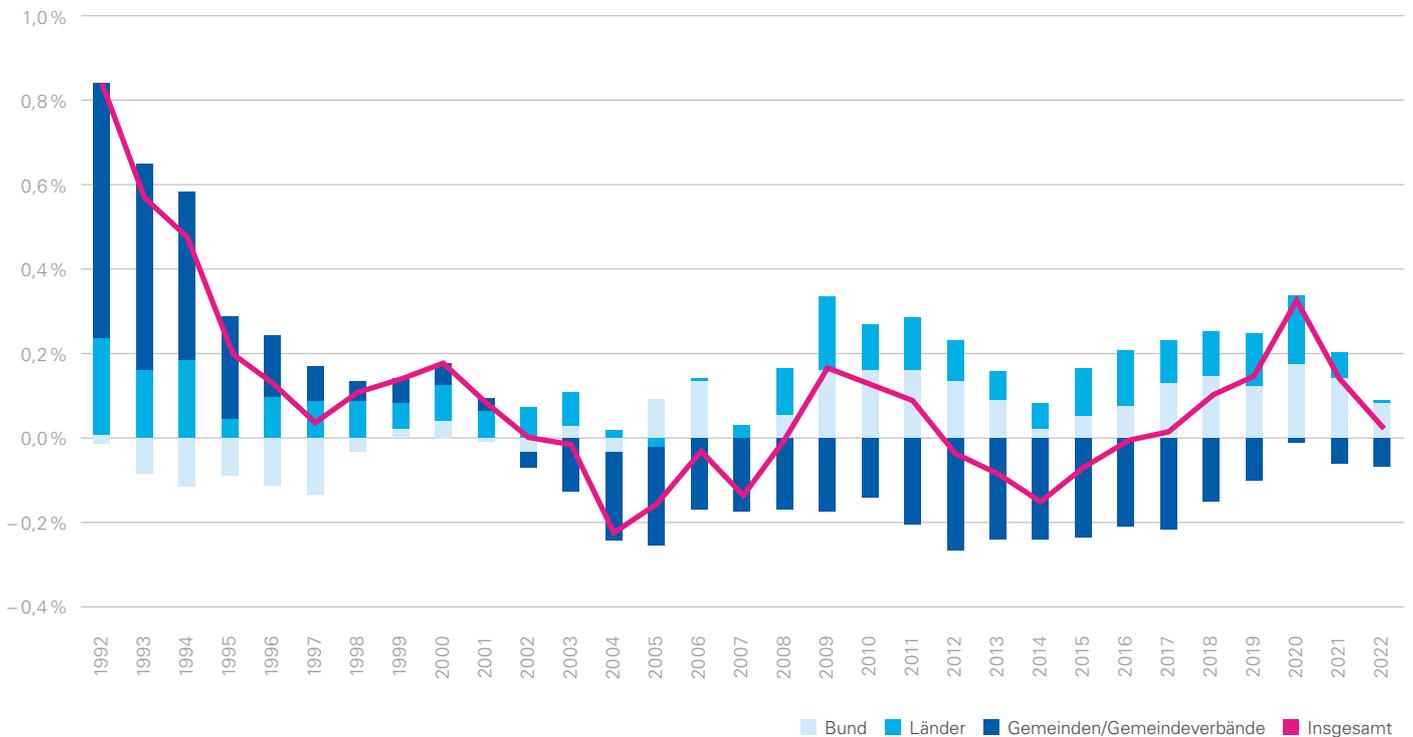
## Schuldenanstieg bei Bund und Kommunen

Die Bedeutung des Bundes für die Abfederung konjunktureller Schwankungen, aber auch darüber hinausgehender Krisenlasten der letzten Jahre wird auch über die Entwicklung der Verschuldungssituation deutlich (siehe Abbildung 3). Während die gesamtstaatliche Schuldenlast bis zur Coronapandemie im Jahr 2020 moderat zurückgeführt werden konnte und im Jahr 2019 erstmals seit Langem sogar wieder unter die Maastricht-Grenze von 60 Prozent des nationalen BIP gerutscht war,<sup>15</sup>

änderte sich die Situation mit Beginn der Pandemie grundlegend. Vor allen Dingen der Bund erlebte im Zuge der Krisenbekämpfung einen starken Schuldenzuwachs. Im vierten Quartal 2023 lag seine Verschuldung rund 37 Prozent über dem durchschnittlichen Vor-Corona-Niveau zwischen 2016 und 2020. Im Vergleich dazu stiegen die Schulden der Länder im selben Vergleichszeitraum nur um weniger als ein Prozent, was sicherlich auch auf die Schuldenbremsen auf Landesebene zurückzuführen ist.

Die Schulden der Kommunen lagen Ende 2023 um 12,5 Prozent höher als vor der Pandemie, wobei sie mit insgesamt

<sup>15</sup> Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Gemeinschaftsdiagnose Nr. 1-2024. Hrsg. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

Abbildung 4: **Nettoinvestitionsquote nach Gebietskörperschaften (relativ zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent)**

Quelle: Eigene Darstellung, Dr. Christian Raffer (Deutsches Institut für Urbanistik), auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamts (2024)

## Der Einsatz von Spending Reviews zur Haushaltskonsolidierung

Spending Reviews bezeichnen eine „neue“ Form der Haushaltsaufstellung: In deren Rahmen können bestehende Haushaltsposten vertieft analysiert werden, um Möglichkeiten von Einsparungen sowie Budgetumschichtungen weg von weniger prioritären und ineffizienten Ausgaben zu identifizieren. Sie bieten einen systematischen Ansatz, um sicherzustellen, dass Haushaltsausgaben mit den politischen Prioritäten übereinstimmen und das Budget im Hinblick auf die geplanten Ziele effektiv und effizient genutzt wird (Robinson, 2014; IMF, 2022).<sup>1</sup> Auch das Bundesfinanzministerium sieht Spending Reviews als wichtigen Ansatz einer stärker „ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung“, der dazu beitragen kann, dass Steuergelder effektiv und effizient eingesetzt werden sowie mit dem Bundeshaushalt die gewünschten Ergebnisse erzielt werden.<sup>2</sup> Aufbauend auf bereits in den 1980er-Jahren eingeführten Budgetanalysen in den Niederlanden und Dänemark sowie ersten Umsetzungen in den 90er-Jahren in Kanada und Großbritannien haben sich Spending Reviews in den letzten zwei Jahrzehnten in der Mehrheit der

OECD-Länder als wichtiger Bestandteil der Haushaltsplanung etabliert.<sup>3</sup> Länder wie Großbritannien, Dänemark und die Niederlande sind Vorreiter der Institutionalisierung von Spending Reviews im Rahmen des Haushaltsystems. Auch in Deutschland bestehen auf Bundesebene bereits erste Erfahrungen mit Spending Reviews. Das BMF hat bereits 2015 auf Empfehlung der OECD ein Konzept für jährliche Spending Reviews auf Bundesebene entwickelt und im Rahmen von mehreren Zyklen Spending Reviews zu Themen wie kombinierter Verkehr, Klima/Energie, Wohnungswesen, Beschaffung standardisierter Massengüter, Forderungsmanagement, Personalhaushalt und zuletzt zu Nachhaltigkeitszielen umgesetzt. Es konnten damit erste Erfahrungen mit dem Thema wirkungsorientierter Haushaltsanalysen gesammelt werden. Auf Basis einer Untersuchung der ersten drei Zyklen war jedoch festzustellen, dass der Umfang vielfach relativ gering war und klare und substantielle Wirkungen auf das Budget kaum zu erkennen waren.<sup>4</sup>

Die konkreten Ziele und Ansätze von Spending Reviews variieren erheblich zwischen den einzelnen Ländern. Das wesentlichste Ziel neben einer stärkeren Wirkungs- und Ergebnisorientierung im Haushalt liegt dabei auf der Budgetkonsolidierung und einer stärker längerfristigen an Prioritäten orientierten Budgetperspektive. Und auch im Umfang unterscheiden sich Spending Reviews deutlich. Entweder werden weite Teile des Gesamthaushalts abgedeckt (sogenannte Comprehensive Spending Reviews) oder bestimmte Politikfelder, Programme, Prozesse (zum Beispiel Beschaffung, IT, Personal) oder Behörden. Durchgeführt werden solche Spending Reviews entweder „bottom-up“ in der Verantwortung eines Ministeriums oder gemeinsam von Finanzministerium und betroffenem Ministerium. Auch wenn sich die konkreten Ziele und Ansätze unterscheiden, besteht relativ hoher Konsens bezüglich des Nutzens. In einer Studie der OECD berichteten 80 Prozent der befragten Länder, dass das zentrale Ziel von Einsparungen auch erfolgreich realisiert wurde.<sup>5</sup> In Großbritannien wurden im Rahmen des Spending Review 2007 aufbauend

rund 7,5 Prozent einen eher geringen Anteil der gesamtstaatlichen Verschuldung ausmachten. Der Blick auf die kommunalen Kassenkredite, die regelmäßig als Krisenindikator der finanziellen Situation der Kommunen herangezogen werden, zeigt darüber hinaus, dass deren Bestand in den vergangenen acht Jahren kontinuierlich zurückgeführt werden konnte.<sup>16</sup> Diese Entwicklung verdeutlicht, dass der Anstieg der gesamten kommunalen Verschuldung<sup>17</sup> aktuell vorwiegend auf deren Investitionstätigkeit/-kredite zurückzuführen ist.

### Von Schulen bis Straßen: Investitionsrückstand durch Unterinvestition bei den Kommunen

Dies leitet über zur öffentlichen Investitionstätigkeit und damit zu einer der wesentlichen Baustellen der vergangenen Jahre. Während die öffentliche Infrastruktur eine zentrale Voraussetzung zur Erfüllung des Auftrags zur Daseinsvorsorge ist, wird diese seit Jahren vernachlässigt.<sup>18</sup> Ein Zustand, der besonders den Nutzerinnen und Nutzern der Verkehrsinfrastruktur geläufig sein dürfte. Auch dass die Nettoinvestitionsquote des Bundes und der Länder seit mindestens 2005 durchgehend positiv war,<sup>19</sup> kann darüber kaum mehr hinwegtäuschen.

16 Dieser Rückgang ist auch auf kommunale Entschuldungsprogramme wie die Hessenkasse zurückzuführen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose [2024]: Gemeinschaftsdiagnose Nr. 1-2024. Hrsg. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose)

17 Die kommunale Gesamtverschuldung ist von 129,7 Milliarden Euro Ende 2018 auf 153,6 Milliarden Euro Ende 2023 angestiegen. In Abbildung 3 ist diese Entwicklung aufgrund der großen Skalierung (rechts) nur schwer zu erkennen.

18 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Gemeinschaftsdiagnose Nr. 1-2024. Hrsg. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

19 Ebenda

Bei dem Maß handelt es sich im Kern um die Differenz zwischen öffentlichen Investitionen und Abschreibungen,<sup>20</sup> weshalb eine dauerhaft negative Nettoinvestitionsquote (also höhere Abschreibungen als Investitionen) als schleichender Substanzverzehr interpretiert werden kann (siehe Abbildung 4).<sup>21</sup> Dahinter stehen real erfahrbare Mängel wie gesperrte Brücken, sanierungsbedürftige Umkleieräume in öffentlichen Sportanlagen, aber auch der Zustand der militärischen Waffensysteme der Bundeswehr.

Besonders eindrücklich wird die fortlaufende Unterinvestition auf Ebene der Kommunen, wo die Nettoinvestitionsquote letztlich seit über 20 Jahren durchgehend negativ ist. Spiegelbildlich dazu sprechen die Kommunen in befragungsbasierten Erhebungen mittlerweile von einem erheblichen Investitionsrückstand, der in den Infrastrukturbereichen der Schulgebäude, der Straßen und der öffentlichen Verwaltungsgebäude besonders ausgeprägt ist.<sup>22</sup> Zuletzt wurde er auf eine Gesamtsumme von rund 186 Milliarden Euro im Jahr 2023 hochgerechnet. Ursachen für diese kommunale Investitionsschwäche liegen aus Sicht der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute unter anderem in der Belastung der westdeutschen Kommunen mit dem Solidarpakt I und II und der Übertragung

20 Gühler, N./Schmalwasser, O. (2020): Anlagevermögen, Abschreibungen und Abgänge in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. In: WISTA – Wirtschaft und Statistik (3), S. 76–88

21 Wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Nettoinvestitionsquote lediglich investive Ausgaben und keine Instandhaltungsaufwendung berücksichtigt.

22 Raffer, Ch./Scheller, H. (2024): KfW-Kommunalpanel 2024

auf über 110 einzelnen Spending Reviews Einsparungen im Ausmaß von 35 Milliarden Pfund festgelegt und die nachfolgenden Spending Reviews in den Jahren 2010 und 2013 führten zu noch weitreichenderen Einsparungen. In Dänemark haben Spending Reviews zu jährlichen Einsparungen von rund einer Milliarde Euro über einen Zeitraum von fünf Jahren geführt.

Angesichts zunehmend angespannter Haushaltslage ist es umso überraschender, dass in Deutschland trotz der bisherigen Erfahrungen mit Spending Reviews dieses mächtige Instrument zur Haushaltskonsolidierung nicht konsequenter genutzt wird. Die bisherigen Spending Reviews fokussierten stark auf die Methodik und Gewinnung neuer Erfahrungen im Hinblick auf Evaluationskultur sowie Ziel- und Wirkungsorientierung, wurden aber für Einsparungen und Budgetumschichtungen kaum genutzt. So enden die bisher auf Bundesebene durchgeführten Spending Reviews lediglich mit einem Beschluss des Abschlussberichts im Bundeskabinett, während die Umsetzung dann dem

jeweiligen Ministerium überlassen wird. Und auch nach fast zehn Jahren befindet man sich weiterhin in der Konzeptions- und Pilotphase. Das Bundeskabinett hat im April 2024 einen 12. Spending Review beschlossen und das BMF damit beauftragt, „bestehende Vorschläge zur Verbesserung der Ziel- und Wirkungsorientierung aufzunehmen und, soweit bereits möglich, in konkrete Produkte um[z]u setzen oder in geeigneten Projekten [zu] pilotieren“.<sup>6</sup> Und auch ein aktueller vom BMF beauftragter Bericht zur Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung klammert das Thema Einsparungen und Budgetkonsolidierung fast gänzlich aus.<sup>7</sup>

Wichtig wäre es, angesichts der angespannten Haushaltssituation – aufbauend auf den bisherigen Erfahrungen gerade auch aus dem Ausland – Spending Reviews deutlich konsequenter als bisher für die Erhebung und Festlegung verbindlicher Einsparungsmaßnahmen zu nutzen. Entscheidend für den Erfolg sind etwa eine gut organisierte Governance-Struktur für die

Durchführung der Spending Reviews, ein klares politisches Mandat und eine konsequente Umsetzung, Review-Teams, die ein breiteres Spektrum an Stakeholdern repräsentieren, klare Prozesse sowie insbesondere die Integration in den Prozess der Haushaltsaufstellung.<sup>8</sup>

*Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid,  
Hertie School*

- 1 Robinson, M. (2014): Spending Reviews, OECD Journal on Budgeting 13(2); IMF (International Monetary Fund) (2022): How to Design and Institutionalize Spending Reviews, prepared by Laura Doherty and Amanda Sayegh, Fiscal Affairs Department Note 22/04
- 2 Bundesministerium der Finanzen (2024): Spending Reviews im Bundeshaushalt, 10.4.2024, unter: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)
- 3 OECD (2021): Spending Reviews. In: Government at a Glance 2021, Paris; IMF (International Monetary Fund) (2022): How to Design and Institutionalize Spending Reviews, prepared by Laura Doherty and Amanda Sayegh, Fiscal Affairs Department Note 22/04
- 4 Hammerschmid, G./Raffer, Ch. (2018): Public Administration Reform Trends and Reform Dynamics in Germany, Report prepared for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion under the Contract VC/2016/0492 „Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building“
- 5 OECD (2019): Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, Paris
- 6 Bundesministerium der Finanzen (2024): Abschlussbericht zur 11. Spending Review, Pressemitteilung, 10.4.2024, unter: [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)
- 7 Deloitte; ZEW (2024): Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen, Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung, Berlin, 2.2.2024
- 8 IMF (International Monetary Fund) (2022): How to Design and Institutionalize Spending Reviews, prepared by Laura Doherty and Amanda Sayegh, Fiscal Affairs Department Note 22/04



zusätzlicher Aufgaben, ohne sie finanziell adäquat auszustatten.<sup>23</sup> Darüber hinaus spielen auch eine Reihe sogenannter nichtmonetärer Investitionshemmnisse, wie zum Beispiel Fördermittelkomplexität oder auch die Kapazitätsauslastung im Baugewerbe, eine erhebliche Rolle.<sup>24</sup> Die offensichtlich strukturell bedingt unzureichende Investitionsfähigkeit der Kommunen hat dabei nicht nur direkte Auswirkungen auf die Erbringung der vielfältigen öffentlichen Dienstleistungen, für die sie verantwortlich sind. Da die Kommunen darüber hinaus rund 40 Prozent der staatlichen Sachinvestitionen bestreiten, hat ihre Fähigkeit, Investitionen zu tätigen, auch eine nicht zu unterschätzende konjunkturelle Relevanz.<sup>25</sup>

### Übergeordnete Herausforderungen: von Rentenversicherung bis Verteidigung

Jenseits der gegenwärtigen Situation, in der der Bund einerseits zunehmend die Rolle des Krisenhelfers für die Länder und die Kommunen übernimmt und gleichzeitig einen gestiegenen Anteil seiner Einnahmen abgibt, sind die öffentlichen Haushalte mit einer ganzen Reihe übergeordneter Herausforderungen konfrontiert. Schon heute beteiligt sich der Bund beispielsweise mit einem erheblichen Mitteleinsatz an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung – im Jahr 2022 wurden dafür rund 20 Prozent des Bundeshaushalts bereitgestellt.<sup>26</sup> Mit Blick auf den demografischen Wandel

und die Überalterung der Gesellschaft bei einer gleichzeitigen langfristigen Zusicherung des gegenwärtigen Rentenniveaus dürfte dieser Anteil künftig weiter steigen und das Volumen frei verfügbarer Mittel zunehmend einschränken. Darüber hinaus sehen sich alle staatlichen Ebenen mit enormen künftigen Investitionsbedarfen zur Einhaltung des Klimaschutzgesetzes konfrontiert. Aktuelle Schätzungen gehen hier von bis zu rund 500 Milliarden Euro bis zum Jahr 2045 aus.<sup>27</sup> Auch die weitere Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung dürfte in den kommenden Jahren umfangreiche Mittel binden. Und neuerdings spielt auch die Notwendigkeit erhöhter Ausgaben für die Landesverteidigung wieder eine bedeutende Rolle. Neben diesen prospektiven Herausforderungen schleppen der Bund, die Länder und vor allem auch die Kommunen hohe Investitionsbedarfe auf Grundlage der unterlassenen Investitionen der Vergangenheit mit.

### Ansätze für eine gesamtstaatliche Stabilisierung der Finanzen

Um gerade die kommunalen Investitionen langfristig unabhängiger von konjunkturellen Einnahmeschwankungen zu machen, wurde gerade wieder eine Reform der Finanzverfassung vorgeschlagen.<sup>28</sup> Inhalt einer solchen „Föderalismusreform III“ wäre es, die starke Rolle der konjunkturabhängigen Gewerbesteuer für die kommunalen Einnahmen zu vermindern und stattdessen die Kommunen stärker an der Einkommensteuer zu beteiligen. Eine derartige, durchaus sinnvolle Neuverteilung der bestehenden Mittel wird allerdings nichts daran ändern, dass dies die Summe der zu verteilenden Einnahmen nicht wesentlich vergrößern wird. Hier wäre vielmehr an herkömmliche Steuererhöhungen zu denken – zum Beispiel über eine Abschaffung des verminderten Mehrwertsteuersatzes oder eine Wiedereinführung der Vermögensteuer. Angesichts der konjunkturellen Wirkung und auch der mangelnden politischen Durchsetzbarkeit wird dies aber bislang kaum ernsthaft diskutiert. Darum werden derzeit vor allem verschiedene Reformansätze für die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse verhandelt, die sich inhaltlich zwischen technischen Anpassungen ihrer zyklischen Stabilisierungswirkung und eher grundlegenden Änderungen der zulässigen Verschuldung bewegen.<sup>29</sup> Ebenfalls in der Diskussion sind neue, über das Grundgesetz abgesicherte Sondervermögen.<sup>30</sup> Jenseits der technischen Details verdeutlicht die aktuelle Diskussion: Wenn die investiven Herausforderungen bewältigt werden sollen, dürfte der Weg an zusätzlicher staatlicher Neuverschuldung nicht vorbeiführen. |

*Dr. Christian Raffer,  
Deutsches Institut für Urbanistik*

23 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Gemeinschaftsdiagnose Nr. 1-2024. Hrsg. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

24 Scheller, H./Rietzler, K./Raffer, Ch./Kühl, C. (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung (WISO-Diskurs, 12/2021); Raffer, Ch./Scheller, H. (2024): KfW-Kommunalpanel 2024

25 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Gemeinschaftsdiagnose Nr. 1-2024. Hrsg. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

26 Janeba, E. (2024): Finanzpolitische Herausforderungen. In: Wirtschaftsdienst 104 (3), S. 142–143. DOI: 10.2478/wd-2024-0040; Universität Duisburg-Essen (2023): Bundesmittel an die gesetzliche Rentenversicherung 2022 (Sozialpolitik Aktuell). Online unter: [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII35.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII35.pdf)

27 Brand, St./Raffer, Ch./Salzgeber, J./Scheller, H. (2023): Kommunale Klimainvestitionen im Spannungsfeld zwischen steigenden und begrenzten Ressourcen. KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (Fokus Volkswirtschaft, 427)

28 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Gemeinschaftsdiagnose Nr. 1-2024. Hrsg. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

29 Ebenda: Ifo-Institut (2024): Haushaltspolitik im Krisenmodus – Reform der Schuldenbremse notwendig? (Ifo Schnelldienst, 2/2024)

30 Janeba, E. (2024): Finanzpolitische Herausforderungen. In: Wirtschaftsdienst 104 (3), S. 142–143. DOI: 10.2478/wd-2024-0040