Helaba

Im Fokus: Deutschland
4. Dezember 2024

Wo steht der öffentliche Sektor in der nachhaltigen Transformation?

Zunehmend kontrovers wird diskutiert, wie Deutschland seinen Beitrag zu den globalen Klimazielen leisten kann. Dem öffentlichen Sektor kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Wo stehen Bund, Länder und Kommunen derzeit in der nachhaltigen Transformation, welche Herausforderungen bleiben auf der Agenda?



Dr. Stephan Brand
Nachhaltigkeit &
Öffentliche Finanzen
T 069/91 32-46 59

Das Jahresende 2024 bietet mit der Wiederwahl Donald Trumps zum US-Präsidenten und dem Zerbrechen der Ampel-Koalition gleich zwei Ereignisse mit dem Potenzial, sich nachteilig auf die **Klimapolitik der nächsten Jahre** auszuwirken. Die Befürchtung ist, dass die Trump-Administration das amerikanische Klima-Engagement stärker als bisher zum Spielball wirtschaftlicher und geopolitischer Interessen machen wird.

Wie sich Deutschland in diesem veränderten Umfeld positionieren und mit seiner nationalen Klimapolitik fortfahren wird, ist mindestens bis zur Bundestagswahl im Februar 2025 und der Bildung einer neuen Bundesregierung sowie der Verabschiedung des Bundeshaushalts in mehrerlei Hinsicht offen. Die Notwendigkeit einer **effektiven Klimaschutzpolitik** bleibt jedoch bestehen. Welche Anforderungen sich an die öffentliche Hand stellen, soll der folgende Überblick verdeutlichen.

Bis zur Mitte des Jahrhunderts soll Deutschland klimaneutral werden

Unter den verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit hat der Klimaschutz gegenwärtig eine herausgehobene Bedeutung, wird doch mit jedem neuen Extremwetterereignis deutlicher, wie gefährlich ein weiterer globaler Temperaturanstieg ist. Die öffentliche Hand spielt eine zentrale Rolle in der Klimapolitik. Bund, Länder und Kommunen geben in ihrer jeweiligen Funktion als Gesetz- bzw. Regelgeber die **rechtlichen Rahmenbedingungen** vor. Über Abgaben oder Fördermittel werden zudem **finanzielle Leitplanken** gesetzt. Und nicht zuletzt hat der Staat eine **Vorbildfunktion**, der er beispielsweise über Klimaschutzmaßnahmen in der Verwaltung oder den öffentlichen Unternehmen nachkommt.

Zentrales Element des Klimaschutzes ist die **Reduktion der Treibhausgase**, allen voran des Kohlendioxids (CO_2). Die Dekarbonisierung weiter Teile der wirtschaftlichen Aktivitäten, insbesondere der Verzicht fossiler Energieträger z.B. in der Strom- und Wärmeerzeugung oder der Mobilität, betrifft sowohl Unternehmen wie Menschen. Und eben auch die öffentliche Verwaltung, exemplarisch beim Betrieb der öffentlichen Gebäude, der Beschaffung oder der Ertüchtigung von Infrastruktur und Versorgungsdiensten.

Diese **Transformation** stellt eine enorme Herausforderung dar. Die Politik reagiert darauf mit unterschiedlichen Zielen, Strategien und Plänen. Zu nennen ist hier vor allem das Ziel des Bundes, bis 2045 **Klimaneutralität** zu erreichen. Dieses übergeordnete Klimaziel steckt den Rahmen für eine ganze Reihe an Teilzielen und Maßnahmenpaketen. Daneben gibt es auf allen föderalen Ebenen eigene Ziele und Strategien, die mal mehr und mal weniger ambitioniert sind. Jedes dieser Ziele setzt zur Erfüllung eine konsequente Umsetzung vieler Einzelmaßnahmen und dafür ein **hohes Maß an organisatorischen, personellen und finanziellen Ressourcen** voraus.

Klimaziel erfordert Dekarbonisierung aller Wirtschaftssektoren

Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe an Studien, die sich mit den **Bedarfen der Nachhaltigkeitstransformation der öffentlichen Hand** auseinandersetzen.[1] Der Fokus liegt häufig auf den Finanzen, weil hierüber öffentliches Handeln gesteuert wird. Denn nur was in den Haushalten als Budget eingestellt wird, kann durch die Verwaltung auch umgesetzt werden. **Vorweg: Jede dieser Studien zeigt, dass die Transformation eine große, aber machbare Herausforderung darstellt.** In den Details und den monetären Größenordnungen unterscheiden sich die Ergebnisse jedoch. Dies hat verschiedene methodische Gründe, beispielsweise ein abweichender Betrachtungszeitraum, Unterschiede hinsichtlich der eingeflossenen Maßnahmen, die Berücksichtigung von aufgelaufenen Ersatz- und Nachholbedarfen oder zukünftigen Mehrbedarfen.

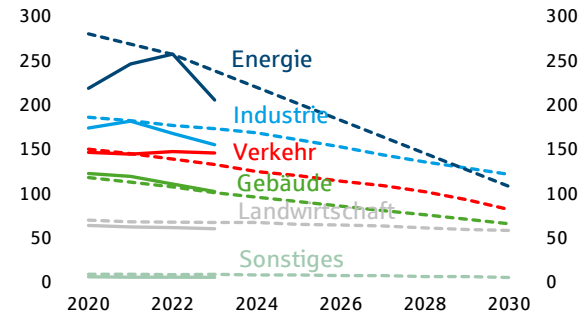
Die Grundannahmen aller Untersuchungen sind jedoch vergleichbar. Zumeist werden in den Wirtschaftssektoren Energie, Industrie, Gebäude, Verkehr sowie Landwirtschaft und Sonstiges **Reduktionspfade** skizziert, um vom gegenwärtigen Niveau auf eine Treibhausgasemission (THG) von Netto-Null im Zieljahr 2045 zu kommen, d.h. die Emissionen müssen vollständig gesenkt oder durch CO_2-Abscheidung und -Speicherung kompensiert werden. Auf dem Weg dahin werden Zwischenziele definiert, die beispielsweise bereits 2030 zu erreichen sind. Je nach Sektor betrifft dies die staatlichen Ebenen im größeren oder kleineren Umfang. Die Zielpfade werden mit privaten und öffentlichen Maßnahmen unterlegt, denen eine Kostenschätzung beigefügt werden kann. Damit lassen sich Überlegungen zur **Finanzierung und Umsetzung** anstellen.

Deutschland kann sein Klimaziel erreichen

Die THG-Emissionen in Deutschland sinken tendenziell; nach Angaben des Umweltbundesamtes 2023 um 10,1 % zum Vorjahr auf insgesamt 674 Mio. t. Setzt sich diese Entwicklung fort, bleibt **Deutschland auf Kurs Richtung Klimaneutralität.** Die größten Reduktionen sind schon seit einiger Zeit im Energiesektor zu verzeichnen, der damit seine Ziele übererfüllt. Dem gegenüber liegen die THG-Minderungen im Gebäudebereich noch leicht über dem Zielpfad; der Verkehrssektor verfehlt seine Vorgaben sogar deutlich. Hier stehen für die nächste Zeit also die größten Handlungsbedarfe an.

Sinkende Emissionen und CO_2-Zielpfade

Mio. t CO_2-Äquivalente



Quellen: Umweltbundesamt (2024), Helaba Research & Advisory

Kritische Stimmen äußern sich aber pessimistisch bezüglich der weiteren Entwicklung und teilen die positiven Annahmen über die künftige CO_2-Reduktion nicht. Gründe hierfür sind u.a. die anspruchsvolleren Maßnahmen, die in Zukunft ergriffen werden müssten, nachdem die „low-hanging-fruits" bereits geerntet wurden. Beklagt wird daher eine sog. **Klimalücke**, weil noch notwendige CO_2-Reduktionen nicht mit ausreichenden Maßnahmen unterlegt seien.

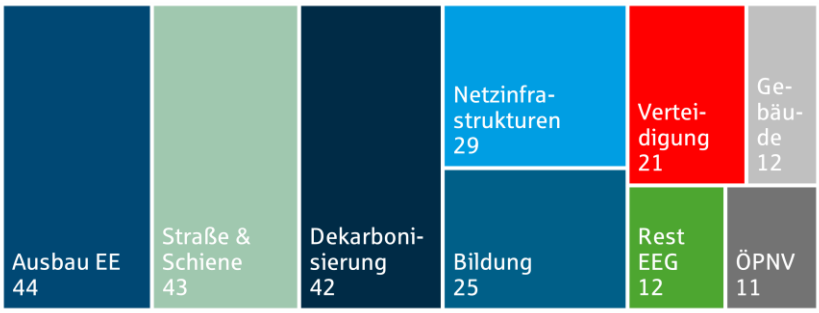
Klimaneutralität geht mit großen Finanzbedarfen einher

Absehbar ist, dass die künftig anstehenden Maßnahmen große finanzielle Beträge erfordern. In der Debatte finden sich **dreistellige Milliardenbeträge**, je nach Zeithorizont und berücksichtigten Bedarfen sogar Billionensummen. Der öffentliche Anteil an diesen Beträgen liegt schätzungsweise bei 10 % bis 30 %. Bricht man die Finanzbedarfe auf ein Jahr herunter, bewegen sich diese von knapp 30 bis über 50 Milliarden Euro. Dies entspricht ca. 1 % des BIP oder zwischen 1,5 % bis 2,6 % des öffentlichen Gesamthaushalts.

[1] Eine Gegenüberstellung verschiedener Studien findet sich beispielsweise im Jahresgutachten 24/25, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024): Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren oder bei DezernatZukunft (2024): Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands.

Große öffentliche Investitionsbedarfe in der Debatte

Zusätzliche investive Finanzbedarfe, Mrd. Euro pro Jahr



Quellen: ausgewählte Beispiele verschiedener Studien, Helaba Research & Advisory

Der Schwerpunkt dieser Schätzungen liegt vor allem auf Maßnahmen, die zumindest einen mittelbaren Bezug zum Klimaschutz oder der Klimaanpassung haben. Werden zusätzliche Modernisierungsbedarfe mit einbezogen, die auch die Investitionsrückstände der Vergangenheit in anderen Infrastrukturbereichen berücksichtigen, kann der Finanzbedarf auf über 70 Milliarden Euro pro Jahr und damit ca. 1,6 % des BIP bzw. 3,6 % des öffentlichen Gesamthaushalts wachsen. In der Regel handelt es sich um **investive Mehrbedarfe**, die also neben den ohnehin anfallenden Investitionen notwendig werden.

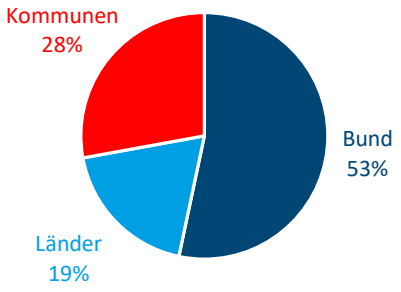
Um diese zusätzlichen Finanzbedarfe in den **öffentlichen Haushalten** abbilden zu können, muss die betroffene föderale Ebene abgegrenzt werden. Abhängig von den erfassten Maßnahmen und deren Zuständigkeiten lässt sich als Faustgröße mindestens die Hälfte der Finanzbedarfe dem Bund zuordnen, da hier vor allem die Investitionen in die überregionalen Übertragungsnetze für Strom, die Fernstraßen sowie die Eisenbahn anfallen. Dem gegenüber entfallen schätzungsweise knapp 20 % auf die Bundesländer, weil diese nur für vergleichsweise wenig Infrastruktur (z.B. Hochschulen oder Großkliniken) zuständig sind. Die verbleibenden 30 % betreffen demnach die Kommunen, welche einen Großteil der Investitionen in die lokalen Verteilnetze, die öffentlichen Gebäude oder für Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel zu verantworten haben.

Kommunen sind für die Umsetzung der Transformation entscheidend

Zur Erreichung der Klimaziele, vor allem in den Sektoren Verkehr und Gebäude, haben die Kommunen eine Bedeutung, die über ihre eigentlichen Anteile an den Mehrbedarfen hinausgeht. Für die aktuell getätigten gesamtstaatlichen Investitionen sind die **Städte, Gemeinden und Landkreise** zu rund 40 %, für die öffentlichen Baumaßnahmen sogar für 60 % verantwortlich. Damit fällt den Kommunen eine zentrale Rolle bei der **Umsetzung der Energie- und Wärmewende** zu, weil dort Zweidrittel des öffentlichen Energieverbrauchs (insbesondere für Wärme) aufgewendet werden. Dies liegt an ihrem hohen Anteil von schätzungsweise 70 % an den öffentlichen Nichtwohngebäuden (z.B. Rathäuser, Schulen, Sport- und Kultureinrichtungen).

Großteil der Transformation entfällt auf den Bund

Zusätzliche öffentliche Finanzbedarfe 2025-2030 nach föderaler Ebene

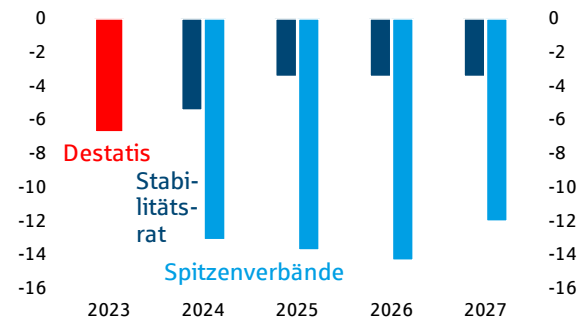


Quellen: DezernatZukunft (2024), Helaba Research & Advisory

Viele Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge werden jedoch nicht nur in den kommunalen Kernverwaltungen erledigt, sondern auch in **kommunalen Unternehmen**. Zu den typischen „Stadtwerke-Aufgaben“ zählen der ÖPNV, die Wasserver- und Abwasserentsorgung, die Abfallwirtschaft sowie die Energieversorgung. Hinzu können u.a. noch Wohnungsgesellschaften oder Gesundheits- und Kultureinrichtungen kommen. In allen diesen Bereichen treten transformative Bedarfe auf; sei es durch die Verkehrswende für den Nahverkehr oder die Ertüchtigung der Kanalisation für Starkregenereignisse.

Besonderes Augenmerk liegt derzeit vor allem auf den **Energieversorgern**, wovon immerhin mehr als die Hälfte einen kommunalen Hintergrund haben. Hier geht es beispielsweise um den Umbau der Verteilnetze, die Dekarbonisierung der Strom- und Wärmeerzeugung oder den Rückbau der Erdgasnetze. Die Bedeutung der kommunalen Ebene fällt daher in der Gesamtschau nochmals höher aus.

Herausfordernde Finanzierung der Transformation in den öffentlichen Haushalten



*für 2023 Kassenergebnis, ab 2024 Prognosen
Quellen: Destatis (2024), Stabilitätsrat (2023), kommunale Spitzenverbände (2024), Helaba Research & Advisory

Für alle öffentlichen Haushalte stellt die **Finanzierung** der transformativen Maßnahmen ein schwieriges Unterfangen dar, stehen diese langfristigen Investitionen doch immer in Konkurrenz zu anderen, eher kurzfristig orientierten konsumtiven Haushaltsposten. Viele der beabsichtigten Maßnahmen sind noch nicht mit ausreichenden Finanzmitteln unterlegt und die Sorge ist, dass diese fiskalische Lücke den nötigen Investitionshochlauf ausbremst. Vor allem auf der kommunalen Ebene sind die Möglichkeiten angesichts **negativer Finanzierungssalden** begrenzt, zusätzliche Investitionen zu stemmen. So lag das kommunale Finanzierungsdefizit 2023 bei 6,8 Mrd. Euro. Die Prognosen für die kommenden Jahre sehen nicht besser aus. Selbst wenn beispielsweise der Stabilitätsrat nicht so hohe Defizite wie die kommunalen Spitzenverbände erwartet, gehen doch beide Vorhersagen von negativen Vorzeichen aus. Auch die kommunalen Unternehmen stoßen sowohl bei der **Eigen- wie Fremdfinanzierung** schnell an Grenzen und werden die unterstellte Vervierfachung der Energiewende-Investitionen ohne zusätzliche Finanzierungsoptionen kaum bewältigen können.[2]

Viele Forderungen richten sich deshalb an den Bund, die erforderlichen Finanzmittel bereitzustellen oder zumindest institutionelle Strukturen zu schaffen, die eine Kombination privater und staatlicher Mittel ermöglichen. Drängendste Aufgabe für die neue Bundesregierung wird daher die Verabschiedung des Bundeshaushalts 2025 sein. In diesem Zuge muss auch geklärt werden, woher die zusätzlichen Mittel kommen sollen. **Einnahmeerhöhungen und Ausgabenkürzungen** sind politisch unpopulär und einer **Schuldenfinanzierung** in den genannten Größenordnungen steht die Schuldenbremse entgegen. Deshalb wird die Debatte um eine Reform des Artikel 109 GG, ggf. in Kombination mit einer neuen Investitionsregel, den Wahlkampf und die nächste Legislatur absehbar begleiten. Dies gilt ebenso für Überlegungen, die Schuldenbremse durch Fonds- und Gesellschaftsstrukturen zu umgehen.

Angemessene CO_2-Bepreisung könnte den Finanzierungsdruck lindern

Derzeit erfolgt die Finanzierung von klimabezogenen Maßnahmen auf Bundesebene in erster Linie über den **Klima- und Transformationsfonds** (KTF). Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt sollen künftig nicht mehr gezahlt werden, stattdessen erhält der Fonds seine Einnahmen aus den Erlösen des Europäischen (EU-EHS) sowie des nationalen Emissionshandelssystems (nEHS). Dem kalkulierten Finanzbedarf stehen aktuell wohl keine ausreichenden Einnahmen gegenüber.[3] Der Fonds wird daher vorerst auf Rücklagen zurückgreifen müssen. Letztlich kommt die Politik nicht umhin, entweder die Ausgaben zu kürzen oder neue Einnahmen zu generieren.

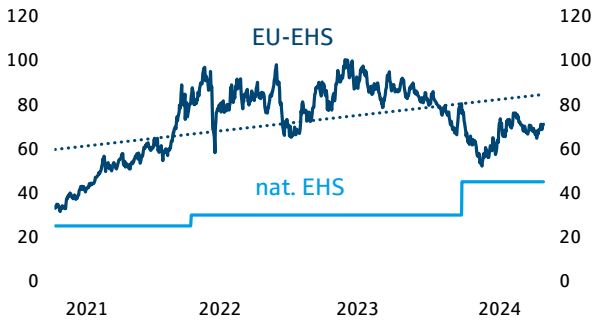
Entlastend wirkt der **steigende CO_2-Preis**, weil die Emissionszertifikate sukzessive reduziert werden und deren Wert deshalb zunimmt. Zudem werden ab 2027 mehr Emissionen durch den Handel („EU-EHS 2“) erfasst, der gegenwärtig nur knapp die Hälfte der Treibhausgasemissionen der EU beinhaltet. Dies führt nicht nur zu Mehreinnahmen des KTF, sondern ist zugleich ein **marktwirtschaftlich effizienter Mechanismus**, CO_2-Emissionen dort einzusparen, wo dies am günstigsten ist.

[2] Vgl. Deloitte / BDEW / VKU (2023): Kapital für die Energiewende.
[3] Vgl. FÖS / WWF (2024): Öffentliche Finanzbedarfe und -lücken zur Erreichung der Klimaschutzziele 2030.

Um jedoch eine ökologisch optimale Wirkung zu entfalten geht die Wissenschaft davon aus, dass ein Preis von über 200 Euro je Tonne CO_2 erreicht werden müsste. Derzeit liegt der Preis bei 45 Euro im nEHS und in einer Spannbreite von 50 bis 70 Euro im EU-EHS. Verschiedene Prognosen sehen einen Zertifikatpreis von 130 bis 160 Euro im Jahr 2030. Befürchtet wird allerdings, dass schon ein derartiger Anstieg die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte empfindlich beeinträchtigen würde, zumal wenn sich die USA und andere Weltmärkte einem stärkeren Klimaschutz entziehen. Das Instrument CO_2-Preis wird daher kein Selbstläufer sein.

CO_2-Preis in Deutschland steigt tendenziell

Euro je t CO_2-Äquivalente



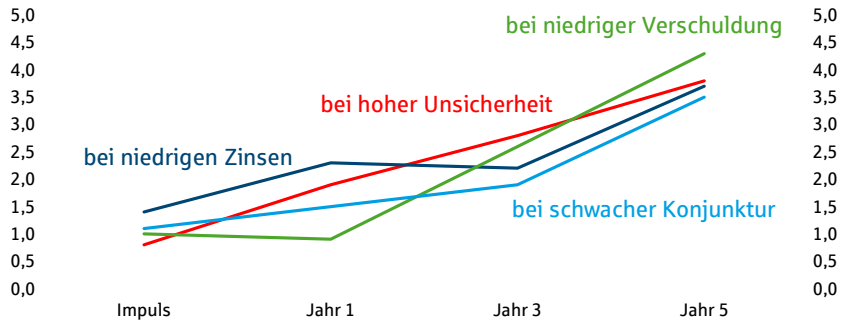
*Zertifikatpreise im nat. & EU-EHS, für 2024 bis August.
Quellen: DEHSt (2024), Helaba Research & Advisory

Ohne privates Engagement wird der Staat die Transformation nicht stemmen können

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass weiterhin ein **Mix aus marktwirtschaftlichen und regulatorischen Politikansätzen** die deutsche Klimapolitik prägen wird. Klar ist ebenfalls, dass die Höhe der öffentlichen Finanzbedarfe die Nutzung aller möglichen Finanzierungswege erforderlich macht. Dies wird stärker als bislang auch die **Einbindung privaten Kapitals** erzwingen, selbst wenn sich hierbei eine Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft ergibt, die noch größere Transformationsbedarfe zu finanzieren hat als der öffentliche Sektor. Fraglich ist darüber hinaus, ob die öffentliche Hand die von privaten Kapitalgebern geforderte Rendite zahlen kann und will.

Öffentliche Investitionen ziehen private Investitionen nach sich

Crowding-in-Effekte öffentlicher Bruttoanlageinvestitionen bei ausgewählten Rahmenbedingungen



Quellen: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2020), Helaba Research & Advisory

Trotz dieser Hürden gibt es gute Gründe, die Transformation anzugehen, nicht nur um Klimaschutz und die Modernisierung des öffentlichen Kapitalstocks voranzutreiben, sondern auch um wertvolle **Konjunkturimpulse** zu geben. Makroökonomischen Modellrechnungen zeigen einen positiven Wachstumseffekt öffentlicher Investitionen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung ermittelte beispielsweise für die Jahre 1970 bis 2018 einen durchschnittlichen **Crowding-in-Effekt** von 1,50 Euro in Folge eines staatlich investierten Euros.[4] Besonders hoch fielen die Wachstumseffekte in Zeiten schwacher Konjunktur, niedriger Zinsen, hoher politischer Unsicherheit und niedriger Staatsverschuldung aus – Rahmenbedingungen, die derzeit durchaus gegeben sind und daher einen positiven Effekt öffentlicher Investitionen erwarten lassen. Auch einzelwirtschaftlich erweisen sich viele Maßnahmen schnell als rentabel: beispielsweise lassen sich durch die energetische Gebäudesanierung je nach Ambitionsniveau zwischen 30 % und 70 % der Energiekosten einsparen, sodass sich die Kosten häufig nach wenigen Jahren amortisieren.[5]

[4] Ein Crowding-in/-out-Effekt von 1 bedeutet, dass 1 Euro reale öffentliche Investition einen Anstieg der realen privaten Investitionen von ebenfalls 1 Euro nach sich zieht, vgl. Bundesfinanzministerium (2021): Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit.
[5] Vgl. Dena (2024): Fit für 2045 (Teil 2): Investitionsbedarf für die Transformation öffentlicher Nichtwohngebäude.

Der stockende Abfluss der schon vorhandenen Mittel im KTF und bei vielen Förderprogrammen deutet allerdings auf eine **Vielzahl von Investitionshemmnissen** wie komplizierte Bürokratie, Personalmangel in der Verwaltung oder Kapazitätsengpässe bei den Unternehmen, die einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen im Wege stehen und überwunden werden müssen.

Fazit: Finanzierung und institutionelle Reformen entscheiden über Erfolg oder Misserfolg der Transformation

Wo steht nun also der öffentliche Sektor in Sachen Transformation? Die Antwort lautet: **am Scheidepunkt**. Erfolge in mehreren Sektoren wecken die Hoffnung, dass die Klimaziele erreichbar sind. Allerdings muss der eingeschlagene Weg konsequent fortgesetzt, bei Gebäuden und im Verkehr sogar intensiviert werden. In beiden Bereichen verfügt die öffentliche Hand, und insbesondere die Kommunen, über einen großen Hebel. Die dafür angedachten Maßnahmen bedürfen einer **langfristig auskömmlichen Finanzierung**, um allen Beteiligten mehr Planungssicherheit und damit Investitionsbereitschaft zu verschaffen. Dies gilt auch für die öffentlichen Haushalte selbst, wobei der Bund seine Finanzierung weitestgehend selbst regeln kann, sofern sich die Politik über den Instrumentenmix einigt. Auf die Kommunen lässt sich das nicht eins zu eins übertragen, weil sie stärker von den fiskalischen Entscheidungen des Bundes und der Länder abhängen. Eine nachhaltige **Stärkung der Kommunalfinanzen** als Grundlage für mehr transformative Investitionen vor Ort setzt aber nicht nur an den Einnahmen, sondern auch an den Ausgaben und damit an den Aufgaben an. Diesen gordischen Knoten zu durchschlagen erfordert nicht weniger als eine erneute **Föderalismusreform**.

Selbst eine auf diesem Wege erhöhte Handlungsfähigkeit des Staates garantiert allerdings nicht, dass in Anbetracht der schieren Größe der Transformationsaufgabe die Politik bzw. die Verwaltung die Koordinierung und Umsetzung der vielen Maßnahmen wird bewältigen können. Ohne ein Mehr an privater Initiative inklusive der Investition privaten Kapitals wird die Transformation scheitern. Eine **angemessene Bepreisung der Treibhausgasemissionen** wäre der effizienteste Weg, diese Eigeninitiative zu fördern. Jedoch steht zu befürchten, dass dieser Weg durch Rückschläge in der globalen Klimapolitik noch steiniger wird. Zu hoffen bleibt, dass die erreichten Erfolge überzeugend genug sind, trotzdem weiterzugehen.

Hier können Sie sich für unsere Newsletter anmelden:
https://news.helaba.de/research/

Herausgeber und Redaktion

Helaba Research & Advisory

Redaktion:
Dr. Stefan Mitropoulos

Verantwortlich:
Dr. Gertrud R. Traud
Chefvolkswirtin/
Head of Research & Advisory

Neue Mainzer Str. 52-58
60311 Frankfurt am Main
T +49 69 / 91 32 – 20 24

Internet: www.helaba.com

Disclaimer

Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.