

Rietzler, Katja

**Research Report**

## Anhaltender Verfall der Infrastruktur

IMK Report, No. 94

**Provided in Cooperation with:**

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

Suggested Citation: Rietzler, Katja (2014) : Anhaltender Verfall der Infrastruktur, IMK Report, No. 94

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/106118>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Auf einen Blick

- Die öffentlichen Bruttoinvestitionen wachsen schon seit Jahrzehnten langsamer als das Bruttoinlandsprodukt. Die öffentliche Investitionsquote sinkt also. Seit 2003 reichen die Bruttoinvestitionen nicht mehr aus, um die Abschreibungen auszugleichen, so dass die Nettoinvestitionen negativ sind. Vor allem die Kommunen verzeichnen einen deutlichen Substanzverzehr.
- Studien ermitteln einen deutlichen Mehrbedarf bei den öffentlichen Investitionen. Auf dieser Grundlage und der Analyse aktueller Daten ist von einem zusätzlichen staatlichen Investitionsbedarf in Höhe eines zweistelligen Milliardenbetrags pro Jahr auszugehen.
- Wichtigste Ursache der Investitionsschwäche ist eine restriktive Ausgabenpolitik infolge mehrfacher Steuersenkungen, die zu einer strukturellen Unterfinanzierung des Staates geführt haben. Bei den Kommunen kommt eine unzureichende Umsetzung des Konnexitätsprinzips hinzu.
- Für eine Überwindung des Investitionsstaus sind höhere Steuereinnahmen notwendig, die insbesondere durch die Besteuerung von hohen Einkommen und Vermögen generiert werden können. Auch müssen die Kommunen finanziell besser ausgestattet werden. Finanzschwache Kommunen brauchen mehr Unterstützung beim Abbau von Kassenkrediten.

## Anhaltender Verfall der Infrastruktur

Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen

Katja Rietzler



Videostatement:

Katja Rietzler zu öffentlichen Investitionen in Deutschland

<http://tinyurl.com/qaetklq>



## Inhaltsverzeichnis

Wohlstand braucht Investitionen .....	2
Sind die öffentlichen Investitionen zu niedrig? .....	2
Rückläufige öffentliche Investitionsquote .....	2
Anhaltender Substanzverzehr seit über 10 Jahren .....	4
Studien bestätigen Mehrbedarf bei öffentlichen Investitionen .....	6
Ursachen der öffentlichen Investitionsschwäche .....	8
Infobox 1: Öffentliche Investitionen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und in der Finanzstatistik .....	12
Wege zur Überwindung des Investitionsstaus .....	13
Literatur .....	15

## Wohlstand braucht Investitionen

Über den „öffentlichen Investitionsstau“ wird schon seit Jahren regelmäßig in den Medien berichtet und diskutiert. Auch eine neuere Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach (2013) kommt zu dem Schluss: „Die Mehrheit der Bürger ist der Meinung, dass in Deutschland zu wenig in die Infrastruktur investiert wird“. Eine jüngere Studie des DIW Berlin (Bach et al. 2013) hat Aufsehen erregt, weil sie aufgrund der schwachen öffentlichen und privaten Investitionstätigkeit in Deutschland deutliche Wachstumsverluste errechnet hat. Gleichzeitig wird die These einer generellen Investitionsschwäche von anderer Seite (z.B. Bundesministerium der Finanzen 2014) in Zweifel gezogen.

In der Debatte wird häufig über „Investitionen“ allgemein gesprochen. Es ist jedoch sinnvoll, zwischen den Aktivitäten verschiedener Sektoren zu unterscheiden. Dieser IMK Report beschäftigt sich dabei mit den staatlichen Investitionen in der Sektorabgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR)<sup>1</sup>. Dabei wird die jüngere Entwicklung der öffentlichen Investitionen anhand statistischer Daten analysiert und ein Überblick über neuere relevante Studien gegeben, die versuchen einen Investitionsstau bzw. -bedarf zu quantifizieren.

Der Verfall der öffentlichen Infrastruktur kann Wirtschaft und Wohlstand einer Gesellschaft ernsthaft beeinträchtigen. Reidenbach et al. (2008, S. 22/23) weisen auf negative Folgen unterlassener Investitionen hin:<sup>2</sup> Eine schlechte öffentliche Infrastruktur kann zu Gefährdungen wie z.B. einer erhöhten Unfallgefahr bei einem schlechtem Zustand von Straßen führen. Sie kann auch höhere Kosten (z.B. höhere Betriebskosten von Fahrzeugen, Zeitverlust im Stau) mit sich bringen. Eine schlechte Gebäudequalität (Akustik, Beleuchtung, Raumtemperatur) kann sich negativ auf die Arbeitsleistung auswirken. Beispielsweise kann das Lernergebnis an Schulen dadurch beeinträchtigt werden. Reidenbach et al. betonen auch, dass bei Unterbleiben einer rechtzeitigen Erneuerung oder Sanierung von Infrastruktur mit höheren Folgekosten gerechnet werden muss.

Öffentliche Investitionen haben umgekehrt direkte positive Wirkungen auf das langfristige Wachstumspotenzial. Zu diesem Ergebnis kommen

mehrere jüngere Studien<sup>3</sup>. Daraus kann im Umkehrschluss gefolgert werden, dass die in der Vergangenheit unzureichenden öffentlichen Investitionen Wachstumseinbußen nach sich gezogen haben. Es zeigt sich außerdem, dass öffentliche Investitionen private nicht verdrängen, sondern vielmehr die private Investitionstätigkeit anregen (Afonso und González Alegre 2008, Barabas et al. 2010).

Es ist daher wichtig, die Entwicklung der öffentlichen Investitionen in der jüngeren Vergangenheit zu analysieren und einen möglichen zusätzlichen Investitionsbedarf zu ermitteln. Wenngleich aus den unterschiedlichen Quellen keine exakte Quantifizierung des Investitionsrückstands und des Mehrbedarfs abgeleitet werden kann, können grobe Angaben zur Größenordnung notwendiger zusätzlicher öffentlicher Investitionen gemacht werden.

Im Folgenden werden die Ursachen der Schwäche bei den öffentlichen Investitionen näher untersucht und auf dieser Grundlage Empfehlungen für problemadäquate Maßnahmen zur Überwindung des Investitionsrückstands gegeben.

## Sind die öffentlichen Investitionen zu niedrig?

### Rückläufige öffentliche Investitionsquote

Die Bruttoanlageinvestitionen des Staates beliefen sich im vergangenen Jahr in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) auf 42,94 Mrd. Euro. Sie lagen nominal nur um 7,7 % über dem Niveau von 1991. Da die relevanten Preise seither um über 25 % gestiegen sind, ist preisbereinigt somit ein Rückgang von 14,5 % zu verzeichnen. Während die Ausrüstungen und die sonstigen Anlagen, die zusammen weniger als ein Viertel der öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen ausmachen, stark zugelegt haben, sind die öffentlichen Bauinvestitionen real um 28,2 % gesunken. Mit 56,2 % ist der Rückgang der öffentlichen Wohnungsbauinvestitionen, die allerdings nur einen sehr geringen Anteil an den öffentlichen Investitionen haben, besonders drastisch. Allerdings sind auch die Investitionen in Nichtwohnbauten, die den Löwenanteil an den öffentlichen Investitionen

<sup>3</sup> Siehe z.B. die Literaturstudie von Romp und de Haan 2007, die Meta-Studie von Bom und Ligthart 2008, Schätzungen von Barabas et al. 2010 zur Wachstumswirkung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. Öffentliche Investitionen sind auch die wirksamste Maßnahme zur Belebung der Konjunktur im Abschwung (Gechert et al. 2014, Gechert 2013, Gechert und Will 2013). In der aktuellen konjunkturellen Lage geht es jedoch bei der Ausweitung der Investitionen nicht um ein Konjunkturprogramm, sondern vielmehr um eine langfristig angelegte strukturelle Maßnahme.

<sup>1</sup> Zur Abgrenzung vgl. Infobox 1.

<sup>2</sup> Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch eine unzureichende Instandhaltung. Allerdings zählen Instandhaltungsmaßnahmen anders als umfangreiche Sanierungsmaßnahmen nicht zu den Investitionen (Destatis 2014).

ausmachen, um 27,1 % niedriger als noch zu Beginn der 1990er Jahre (Abbildung 1).

Relativ zur Wirtschaftsleistung sind die Bruttoanlageinvestitionen des Staates im Trend schon seit Jahrzehnten rückläufig. Die staatliche Investitionsquote betrug 1970 noch 4,7 %, 2013 waren es nur noch 1,6 %. Ein Rückgang der staatlichen Investitionsquote muss nicht per se problematisch sein, weil der Bedarf zusätzlicher Investitionen mit einem steigenden Kapitalstock abnimmt. Dabei ist der Kapitalstock aber zu erhalten und gegebenenfalls an neue Bedarfe anzupassen.

Die Deutsche Bundesbank (2009), der Sachverständigenrat (2013) und auch jüngst das Bundesministerium der Finanzen (2014) erklären den Rückgang der staatlichen Investitionsquote zudem mit einer Normalisierung nach einer Phase vereinigungsbedingt höherer Investitionen. In den frühen 1990er Jahren ist die staatliche Investitionsquote allerdings nur um wenige Prozentpunkte angestiegen. Sie betrug 1990 für Westdeutschland 2,4 % des BIP und erreichte im Jahr 1992 für Gesamtdeutschland einen Höchstwert von 2,8 % des BIP. Bereits 1995 war sie mit 2,2 % wieder unter dem Niveau Westdeutschlands vor der Wiedervereinigung. Demnach war der behauptete vereinigungsbedingte Effekt gering und von kurzer Dauer. Es scheint schwer vorstellbar, dass mit Bruttoanlageinvestitionen in dieser Höhe der gesamte Nachholbedarf Ostdeutschlands in wenigen Jahren aufgeholt worden ist. Sollte dies dennoch der Fall gewesen sein, so müsste sich diese Entwicklung zu Lasten regionaler Investitionsprojekte in Westdeutschland vollzogen haben.

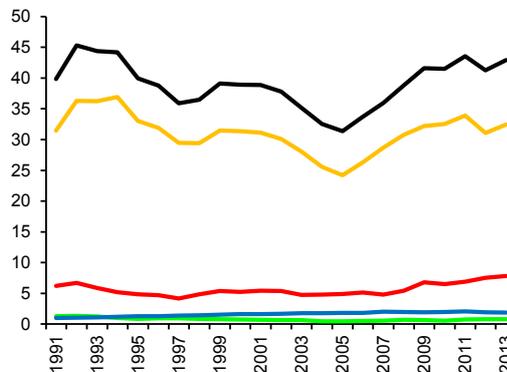
Auch die Privatisierung und die Ausgliederung von öffentlichen Unternehmen, die der Sachverständigenrat (2013) ins Feld führt, dürften nur einen sehr nachrangigen Anteil am Rückgang der öffentlichen Investitionsquote haben. Sie wirken sich in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen<sup>4</sup> nämlich nur dann aus, wenn eine institutionelle Einheit aus dem Staatssektor in den Sektor der nichtfinanziellen bzw. der finanziellen Kapitalgesellschaften wechselt. Maßgebliches Kriterium dafür ist jedoch nicht der Übergang des Eigentums, sondern insbesondere, ob sich die jeweilige institutionelle Einheit überwiegend durch Markteinkommen oder durch Zwangsabgaben finanziert (Schmidt und Schmidt 2011). Unabhängig vom Eigentum war die Deutsche Bahn, die der SVR (2013, S. 312) fälschlich als Beispiel anführt, schon immer ein Markt-

<sup>4</sup> Anders ist es in der Finanzstatistik, wo die Vergleichbarkeit im Zeitablauf – insbesondere vor Einführung des Schalenkonzepts ab dem Berichtsjahr 2011 – durch Ausgliederungen aus den Kernhaushalten stark eingeschränkt ist. Siehe Infobox 1.

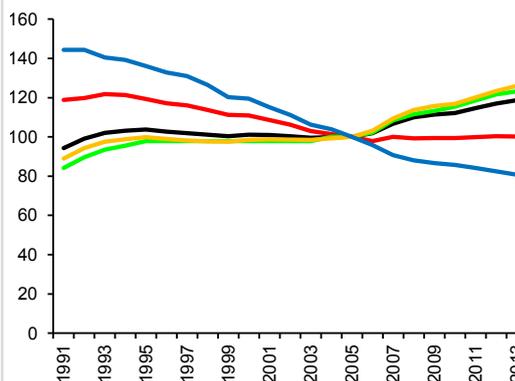
ABBILDUNG 1

## Bruttoanlageinvestitionen des Staates

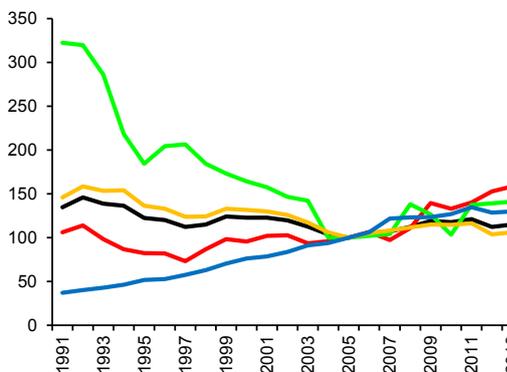
a) In jeweiligen Preisen (Mrd. Euro)



b) Deflator (Index: 2005=100)



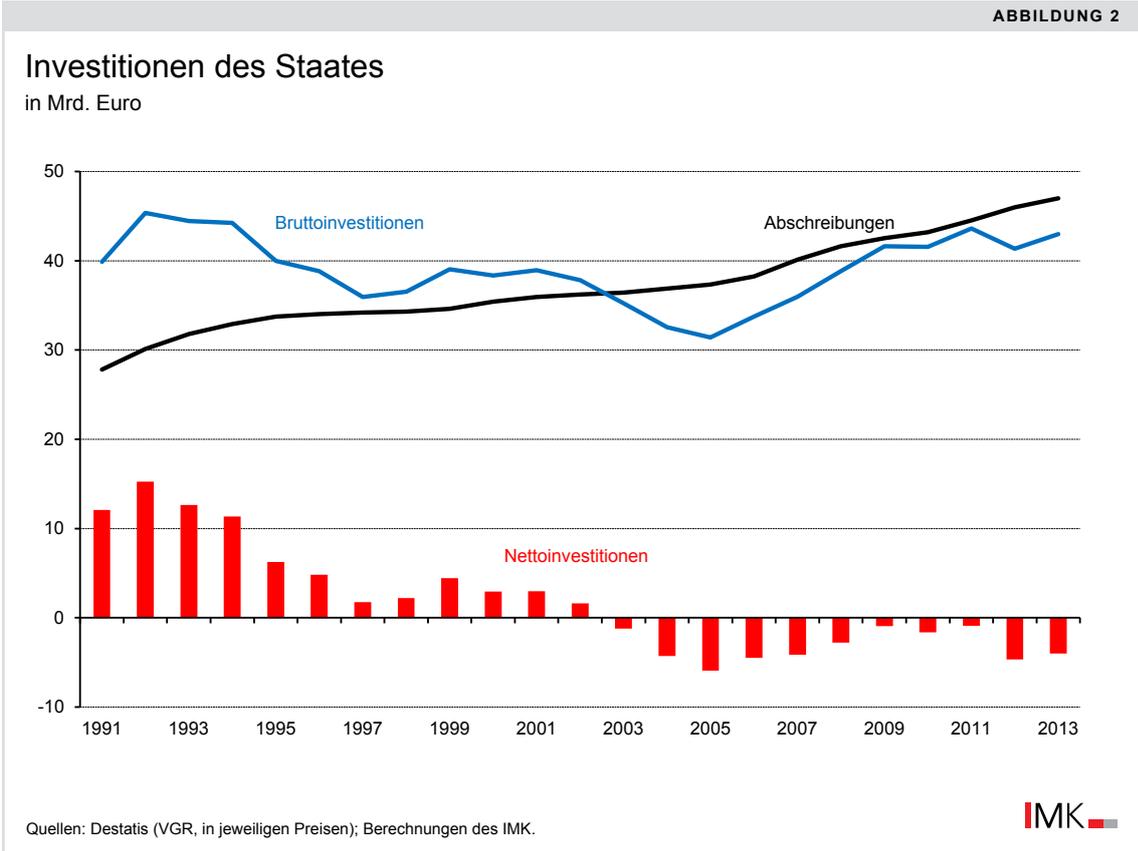
c) Preisbereinigt (Index: 2005=100)



— Staat insgesamt  
— Ausrüstungen  
— Nichtwohnbauten  
— Wohnbauten  
— Sonstige Anlagen

Quellen: Destatis; Berechnungen des IMK.





produzent und damit dem Sektor der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften zuzurechnen. Gleiches gilt für Post und Telekom.

Das soll nicht heißen, dass es seit 1991 keinen Wechsel von Einheiten aus dem Staatssektor in den Sektor der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften gegeben hat. Auf kommunaler Ebene sind teilweise Einheiten, die sich zu über der Hälfte aus Markteinkommen finanzieren, aus den Kernhaushalten ausgegliedert worden und sind damit in der Tat aus dem Staatssektor herausgefallen. Dass dieser Effekt nicht bedeutend gewesen sein kann, erkennt man aber schon daran, dass die Umsätze<sup>5</sup> der Gemeinden im Bereich Marktproduktion seit 1991 von einem sehr geringen Ausgangsniveau relativ zum BIP auch nur geringfügig gesunken sind, nämlich von 0,8 % auf 0,5 %. Für den Staatssektor insgesamt betrug der Anteil der Marktverkäufe am BIP 1991 0,9 % und 2013 0,6 %. Die dazugehörigen Investitionen liegen naturgemäß deutlich unter diesen Umsätzen, so dass die Privatisierung bzw. Ausgliederung nicht wesentlich zur Erklärung des Rückgangs der Bruttoinvestitionsquote um einen ganzen Prozentpunkt des BIP herangezogen werden kann.

<sup>5</sup> In der entsprechenden Statistik werden sie als „Verkäufe“ bezeichnet.

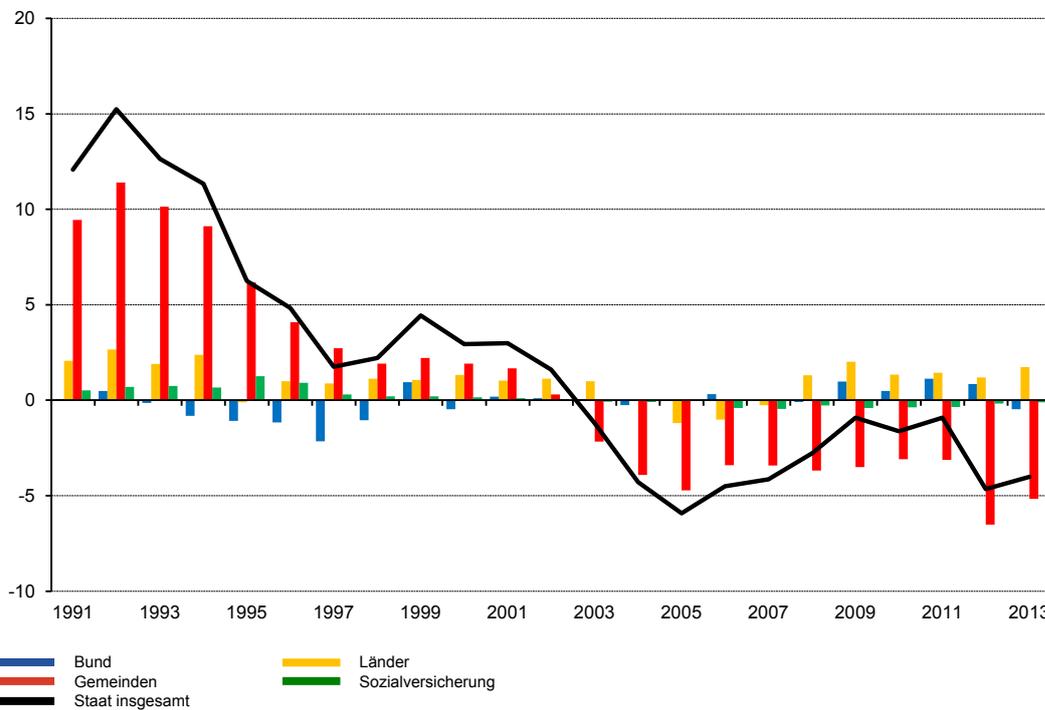
### Anhaltender Substanzverzehr seit über 10 Jahren

Seit 2003 reichen die staatlichen Bruttoinvestitionen nicht mehr aus, um die Abschreibungen des staatlichen Anlagevermögens auszugleichen (Abbildung 2). Die Nettoinvestitionen sind negativ, was nichts anderes als einen schleichenden Substanzverzehr bedeutet.<sup>6</sup> In den Jahren 2009 bis 2011 hat sich die Lücke zwischen Bruttoinvestitionen und Abschreibungen vorübergehend fast geschlossen. Dies war auf das Zukunftsinvestitionsprogramm im Rahmen des Konjunkturpakets II zurückzuführen, bei dem ein zusätzliches Investitionsvolumen von gut 15,8 Mrd. Euro realisiert wurde, wovon 10 Mrd. Euro vom Bund finanziert wurden. 70 % des Investitionsvolumens wurden dabei auf der kommunalen Ebene realisiert (Bundesministerium der Finanzen 2013). Nach Auslaufen des Programms im Jahr 2012 brachen die kommunalen Bruttoinvestitionen um 12 % ein. Mit einem Zuwachs von

<sup>6</sup> Betrachtet man das Nettoanlagevermögen des Staates so zeigt sich ein ähnliches Bild. Preisbereinigt ist das Nettoanlagevermögen des Staates seit 2001 rückläufig. Das nominale staatliche Nettoanlagevermögen weist jedoch keinen Rückgang auf. Dies liegt daran, dass das Anlagevermögen des Staates zu Wiederbeschaffungspreisen ausgewiesen wird, während die Bewertung der Anlageinvestitionen zu Anschaffungspreisen bzw. Herstellungspreisen erfolgt (Schmalwasser und Weber 2012, Destatis 2014).

### Nettoinvestitionen des Staates

in Mrd. Euro



Quellen: Destatis (VGR, in jeweiligen Preisen), Berechnungen des IMK.

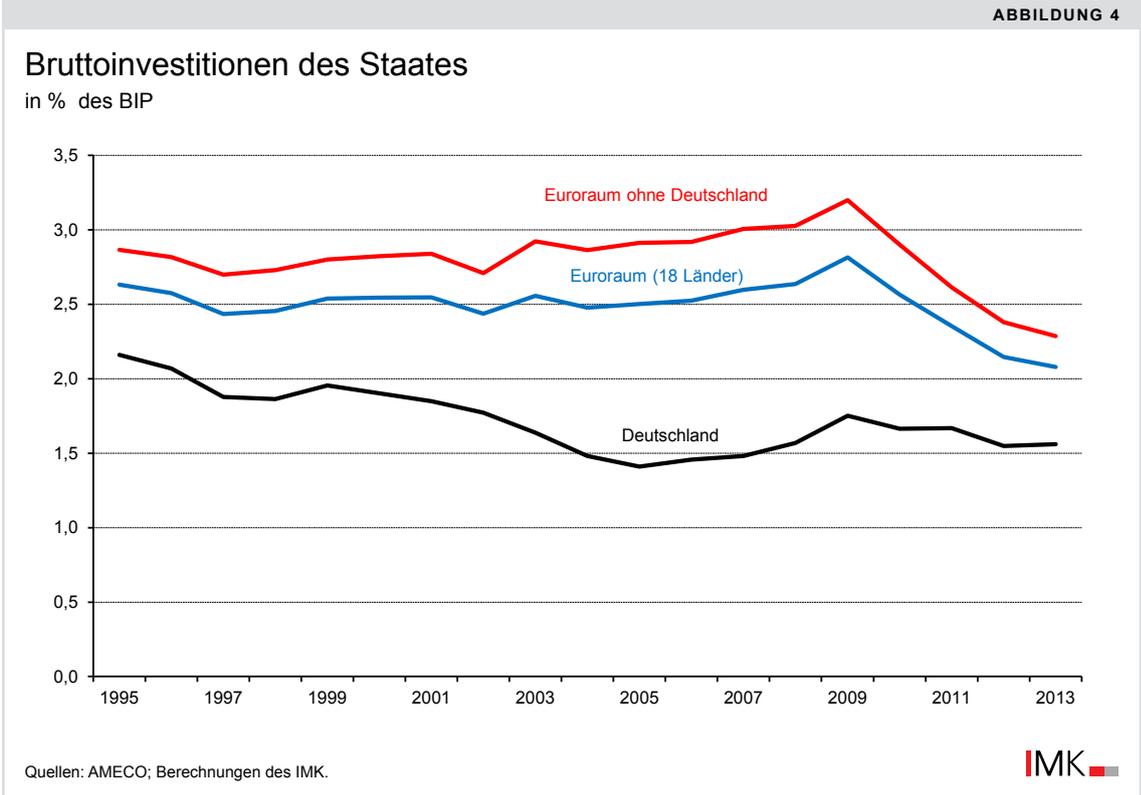


8,7 % wurden sie 2013 zwar wieder deutlich ausgeweitet, ohne aber auch nur annähernd das Niveau der Abschreibungen zu erreichen.

Während die Nettoinvestitionen von Bund und Ländern im betrachteten Zeitraum trotz schwacher Entwicklung nur in einzelnen Jahren negativ, insgesamt aber noch positiv waren (kumuliert 2,9 bzw. 7,5 Mrd. Euro von 2003 bis 2013), überstiegen die Abschreibungen die Bruttoinvestitionen bei den Gemeinden deutlich. Kumuliert waren es seit 2003 rund 42 Mrd. Euro, wobei sich die Entwicklung nach dem Auslaufen der Konjunkturpakete noch einmal deutlich verschlechtert hat. Die schwache Kommunale Investitionstätigkeit spiegelt sich auch im rückläufigen Anteil der kommunalen Bruttoinvestitionen an den gesamtstaatlichen Bruttoinvestitionen wider. Während die Gemeinden im Jahr 1991 noch 63,6 % aller staatlichen Bruttoinvestitionen tätigten, betrug dieser Anteil im Jahr 2013 nur noch 50,1 %. Im Jahr 2012 war er mit 47,9 % erstmals unter 50 % gefallen. Auch die Sozialversicherungen wiesen seit 2003 insgesamt negative Nettoinvestitionen aus. Diese sind aber von der Größenordnung her unbedeutend. Für den Staat insgesamt haben sich die gesamtstaatlichen negativen Nettoinvestitionen bis 2013 damit auf 35 Mrd. Euro kumuliert (Abbildung 3).

Wenngleich ein optimaler Kapitalstock für die öffentliche Hand nicht eindeutig zu bestimmen ist, deuten diese Zahlen darauf hin, dass sich in Deutschland bereits ein erheblicher öffentlicher Investitionsstau aufgebaut hat. Um bei den Gebietskörperschaften einen Substanzverzehr zu verhindern, hätten die Kommunen alleine in den vergangenen elf Jahren rund 42 Mrd. Euro mehr investieren müssen. Dieser Wert stellt eine Untergrenze für den aufgelaufenen Investitionsstau dar, weil er unterstellt, dass im Wesentlichen Ersatzbedarf, aber kein Erweiterungsbedarf besteht.

Als Orientierungsgröße könnte man auch die öffentliche Investitionstätigkeit in den übrigen Ländern des Euroraumes heranziehen. Einen ähnlichen Vergleichsmaßstab wählt Bofinger in einem seiner Minderheitsvoten im jüngsten Jahresgutachten des Sachverständigenrats (2013, S. 331-332). Die durchschnittliche Investitionsquote der übrigen Euroraumländer (ohne Deutschland) liegt um 0,7 Prozentpunkte über der deutschen. Dies entspricht im Jahr 2014 rund 20 Mrd. Euro. Dagegen könnte man einwenden, dass der übrige Euroraum kein Maßstab sein kann, weil hier auch Länder enthalten sind, die einen erheblichen Nachholbedarf haben (z.B. Bundesministerium der Finanzen 2014). Allerdings sind es genau diese Länder, deren Investitionen im Zuge der Austeritätspolitik in den



vergangenen Jahren deutlich hinter der (negativen) Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zurückgeblieben sind. Beschränkt man den Vergleich auf Länder wie Frankreich, Italien, die Niederlande, Belgien, Österreich, Luxemburg und Finnland, also in etwa vergleichbare westeuropäische Länder, dann fällt die Differenz bei der Investitionsquote mit 0,9 Prozentpunkten des BIP sogar noch etwas höher aus. Dies würde rund 25 Mrd. Euro pro Jahr entsprechen. Wenngleich internationale Vergleiche schwierig sind und nur grobe Anhaltspunkte geben können, ist es beachtlich, dass sich Deutschland bei der öffentlichen Investitionsquote schon über zehn Jahre am unteren Ende der Euroraumländer befindet (Abbildung 4).

#### Studien bestätigen Mehrbedarf bei öffentlichen Investitionen

Eine Reihe von Studien hat sich in den vergangenen Jahren mit dem Thema Investitionsrückstand bzw. Investitionsbedarf beschäftigt. Ein einheitliches Ergebnis kann aus den Studien nicht abgeleitet werden. Die jeweiligen Zahlen zum Investitionsstau bzw. Investitionsbedarf sind aus verschiedenen Gründen kaum vergleichbar. Sie beziehen sich auf verschiedene Sektoren. Teilweise wird ausschließlich der Staat betrachtet, teilweise schließen die Ergebnisse aber auch öffentliche und private Unternehmen ein. Wenngleich sich erstere in staatlichen Eigentum befinden, werden sie in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in vielen Fällen

dem Sektor nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften zugerechnet. Soweit der Staat betrachtet wird, kann man ferner zwischen unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Gebietskörperschaften insgesamt, Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, Staat insgesamt) unterscheiden. Es werden außerdem verschiedene Investitionsaggregate unterschieden. Mehrere Studien betrachten nur die Verkehrsinvestitionen, während sich andere auf alle Investitionen fokussieren. Die Studien beziehen sich zudem auf verschiedene Zeiträume und verwenden unterschiedliche Preisbasen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über Arbeiten der jüngeren Vergangenheit zum öffentlichen Investitionsbedarf/-rückstand in Deutschland. Schwerpunkte der Studien sind die Verkehrsinfrastruktur und kommunale Investitionen.

Zwei Studien befassen sich ausschließlich mit der Verkehrsinfrastruktur. Die Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Daehre et al. 2012) hat eine Bestandsaufnahme der Verkehrsträger (Straßen, Schiene, Wasserwege) durchgeführt. Sie hat dabei den Zustand der Verkehrsinfrastruktur, die Defizite und den Nachholbedarf analysiert. Dabei wurden die Rahmenbedingungen wie Umweltschutz, Demografie und die Schuldenbremse berücksichtigt und auch Einsparmöglichkeiten bzw. Effizienzsteigerungen und alternative Finanzierungsmodelle betrachtet. Laut der Studie ist der Anteil der Verkehrsinvestitionen am BIP von rund 1 % im Jahr 1992 auf 0,7 % gesunken, während

## Überblick Studien zum öffentlichen Investitionsbedarf/-rückstand

Studie	Sektor	Verwaltungs- ebene	Investitions- aggregat	Real/ Nominal	Zeitbezug	Investitionsstau/ Investitionsbedarf
Reidenbach et al. (2008)	Staat und teilweise Unternehmen	Gemeinden und Gemeinde- verbände	10 Infrastruktur- bereiche	Preise von 2000	Bedarf 2006-2020	Investitionsbedarf: 47 Mrd. Euro pro Jahr; Rückstand 2008: 75 Mrd. Euro
Daehre et al. (2012)	Primär Staat	Gebiets- körperschaften	Verkehrs- infrastruktur	Preise von 2012	15 Jahre ab 2013	Zusätzlicher Bedarf mindestens 7,2 Mrd. Euro pro Jahr
Kunert und Link (2013)	Staat und teilweise Unternehmen	Gebiets- körperschaften	Verkehrs- infrastruktur	Preise von 2005	Basis: 2006-2011	Ersatz- und Nachhol- bedarf über 6,5 Mrd. Euro pro Jahr; einschließlich Erweiterungsbedarf mindestens 10 Mrd. Euro pro Jahr
Bardt et al. (2014)	Staat und Unternehmen	Gebiets- körperschaften	Infrastruktur (Verkehr, Breitband, Energie)	Jeweilige Preise	10 Jahre ab 2014	120 Mrd. Euro in den kommenden 10 Jahren (davon ein Drittel für Verkehrs- infrastruktur)
KfW (2014)	Staat und teilweise Unternehmen	Gemeinden, Landkreise	Alle	Jeweilige Preise	Rückstand 2013	Investitionsrück- stand beträgt 118 Mrd. Euro

Quelle: Zusammenstellung des IMK.



die Verkehrsleistungen deutlich schneller als das BIP zugenommen haben. So hat sich nach Angaben der Kommission der Güterverkehr verdreifacht. Zu beklagen ist auch der abnehmende Modernitätsgrad des Verkehrsnetzes. Es zeichnet sich demnach „klar das Bild eines schleichenden und sich bereits beschleunigenden Substanzverzehr ab.“ (Daehre et al. 2012, S. 11). In einem schlechten Zustand befinden sich nach diesem Bericht fast ein Fünftel der Autobahnstrecken und über 40 % der Bundesfernstraßen sowie knapp die Hälfte der Brücken an Bundesfernstraßen. Ein Drittel der Eisenbahnbrücken sind demnach über 100 Jahre alt und benötigen steigende Erhaltungsinvestitionen. Besonders hoch ist der Investitionsrückstand auf der Landes-, Kreis- und Gemeindeebene. Insgesamt kommt die Kommission für die Verkehrsinfrastruktur auf einen zusätzlichen Bedarf von 7,2 Mrd. Euro jährlich, davon 4,7 Mrd. Euro für Straßen, 2,0 Mrd. Euro für den Verkehrsträger Schiene und 0,5 Mrd. Euro für Wasserstraßen.

Kunert und Link (2013) vergleichen für die Verkehrsinfrastruktur den Ersatzbedarf, den sie anhand der Investitions- und Anlagevermögensrechnung des DIW geschätzt haben, mit den tatsächlich

getätigten Ersatzinvestitionen für den Zeitraum 2006 bis 2011 in Preisen von 2005. Sie ermitteln auf dieser Basis eine jährliche Lücke von 3,8 Mrd. Euro. Für den laufenden Ersatz einschließlich des Nachholbedarfs setzen sie jährlich 6,5 Mrd. Euro an. Unter Berücksichtigung des Erweiterungsbedarfs errechnen sie insgesamt einen Mehrbedarf von mindestens 10 Mrd. Euro jährlich.

Bardt et al. (2014) legen den Fokus neben der Verkehrsinfrastruktur auf zwei weitere Bereiche: die Breitbandinfrastruktur und die Energieversorgung. Hier werden Teile des Staatssektors und Teile des Unternehmenssektors betrachtet. Die Abgrenzung entspricht also nicht dem Sektor Staat in der VGR. Basis der Analyse ist unter anderem die Zusatzfrage an die an der IW-Konjunkturumfrage vom Herbst 2013 teilnehmenden Unternehmen, „ob ihre gegenwärtigen Geschäftsabläufe in Deutschland durch Infrastrukturprobleme regelmäßig beeinträchtigt werden.“ 57 % der Unternehmen haben dies bejaht, 10 % beklagten sogar eine deutliche Beeinträchtigung – insbesondere beim Straßenverkehr aber auch bei den Kommunikationsnetzen. Auf der Grundlage verfügbarer Studien und Daten kommt

die Studie zu dem Schluss, dass in jedem der drei betrachteten Bereiche in den kommenden zehn Jahren zusätzliche Investitionen von 40 Mrd. Euro getätigt werden müssten. Insgesamt wären dies also 12 Mrd. Euro pro Jahr.

Einen weiteren Schwerpunkt bilden kommunale Investitionen. Reidenbach et al. (2008) liefern eine detaillierte Analyse von zehn verschiedenen Bereichen, die u.a. Straßen, Schulen, Krankenhäuser einschließen. Ihre Studie bezieht sich auf kommunale Kern- und Extrahaushalte einerseits sowie kommunale Unternehmen andererseits, die grob je die Hälfte der betrachteten Investitionen tätigen. Dabei wird zwischen Erweiterungs- (31 %), Ersatz- (59 %) und Nachholbedarf (10 %) unterschieden. Den gesamten jährlichen Investitionsbedarf in den Jahren 2006–2020 beziffern die Autoren auf 47 Mrd. Euro (in Preisen von 2000), was inflationiert mit dem Deflator der öffentlichen Bauinvestitionen näherungsweise 60 Mrd. Euro im Jahr 2013 entsprechen hätte<sup>7</sup>. Der Investitionsrückstand im Jahr 2008 wird auf 75 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) geschätzt. Dabei wird der größte Investitionsbedarf bei Straßen, Schulen und kommunalen Abwasseranlagen gesehen.

Die KfW (2014) konstatiert im jüngsten Kommunalpanel<sup>8</sup> einen gegenüber dem Vorjahr leicht verringerten Investitionsrückstand der kommunalen Kern- und Extrahaushalte sowie der kommunalen Unternehmen. Nach 128 Mrd. Euro im vergangenen Jahr (KfW 2013) wird er aktuell auf immer noch beträchtliche 118 Mrd. Euro beziffert. Die größten Probleme bestehen demnach bei der Verkehrsinfrastruktur, während sich die Lage bei Kinderbetreuungseinrichtungen entspannt hat.

Insgesamt kommen die oben genannten Analysen recht eindeutig zu dem Ergebnis, dass der Staat in Deutschland viel zu wenig investiert, wobei insbesondere die Verkehrsinfrastruktur und die kommunale Infrastruktur als Schwachpunkte ausgemacht werden. Wegen der unterschiedlichen Abgrenzungen und Preisbasen können die Ergebnisse schwer verglichen werden. Wenn man bei den Studien, die Staat und Unternehmen betrachten eine ungefähr hälftige Aufteilung annimmt (wie in

der Studie von Reidenbach et al. 2008 angegeben), die verschiedenen Preisbasen mit dem Deflator der öffentlichen Investitionen inflationiert und berücksichtigt, dass teilweise nur Teilbereiche der staatlichen Investitionen betrachtet werden, kommt man auf dieser Grundlage für den staatlichen Sektor leicht auf einen jährlichen Mehrbedarf im zweistelligen Milliardenbereich.

## Ursachen der öffentlichen Investitionsschwäche

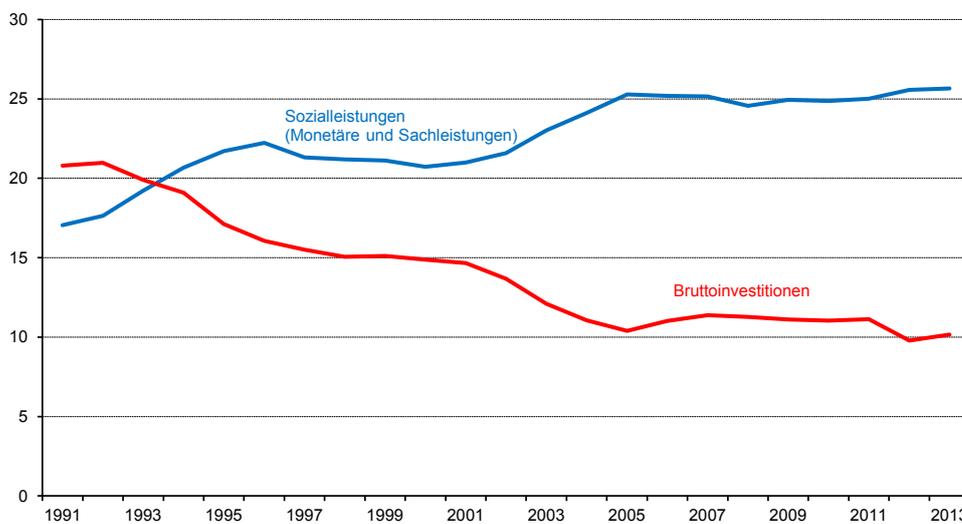
Der Substanzverzehr seit 2003 ist die Folge von Konsolidierungsversuchen bei einer geschwächten Einnahmenbasis des Staates. Zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts wurden mit der rot-grünen Steuerreform die stärksten Steuersenkungen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland vollzogen. Gleichzeitig schwächte sich die Konjunktur nach dem Boom der Jahrtausendwende deutlich ab. Anstelle einer expansiven Fiskalpolitik wurde ein prozyklischer Sparkurs eingeschlagen, um die Ausgaben an die gesunkenen Einnahmen anzupassen und so das jährliche Defizit unter die Maastricht-Grenze von 3 % zu drücken. Dabei gerieten sowohl die öffentlichen Konsumausgaben (Rietzler et al. 2014) als auch die öffentlichen Investitionen erheblich unter Druck. Auch wenn es bei indirekten Steuern wie der Mehrwertsteuer oder der Versicherungssteuer auch zu Erhöhungen kam, wurden die Steuern per saldo seit Ende der 1990er Jahre erheblich gesenkt. Die Steuermindereinnahmen gegenüber dem Steuerrecht von 1998 betragen allein im Jahr 2013 rund 45 Mrd. Euro, davon 14,6 Mrd. Euro beim Bund, 23,8 Mrd. Euro bei den Ländern und 6,6 Mrd. Euro bei den Kommunen (Rietzler et al. 2013).

Deutschland liegt nicht nur bei den öffentlichen Investitionen sondern auch bei den Staatsausgaben insgesamt am unteren Rand der Euroraumländer. Die Differenz zu den übrigen Ländern des Euroraums beträgt bei der Staatsausgabenquote über 5 Prozentpunkte des BIP. Bei der Einnahmenquote sind es überwiegend Krisenländer und die osteuropäischen Länder, die relativ zur Wirtschaftsleistung geringere Einnahmen haben als Deutschland, während vergleichbare Länder wie die Niederlande, Frankreich, Österreich oder Finnland deutlich höhere Staatseinnahmenquoten haben. Im Vergleich unter 32 Industrieländern war Deutschland im Zeitraum von 1999–2012 das Land mit dem geringsten Wachstum der öffentlichen Ausgaben mit Ausnahme Japans (Rietzler et al. 2013). Dabei haben sich sowohl die Investitionsausgaben als auch die Konsumausgaben sehr schwach entwickelt. Dass, wie der Sachverständigenrat (2013, S. 6 und 303) suggeriert,

<sup>7</sup> Die Studie macht keine Angaben darüber, wie hoch der resultierende zusätzliche Investitionsbedarf pro Jahr ist. Theoretisch ließe sich dieser ermitteln, indem man die tatsächlich getätigten Investitionen der Kommunen und ihrer Unternehmen in den genannten Bereichen abzieht. Dies ist jedoch ohne einen erheblichen Arbeitsaufwand nicht exakt möglich.

<sup>8</sup> Das Kommunalpanel ist eine repräsentative Befragung aller Städte mit über 20000 Einwohnern, aller Landkreise sowie einer geschichteten Stichprobe der Städte zwischen 2000 und 20 000 Einwohnern (KfW 2013, Anhang)

### Entwicklung von Sozialleistungen und Bruttoinvestitionen der Kommunen % der Ausgaben



Quellen: Destatis; Berechnungen des IMK.



die Investitionen durch falsche Prioritätensetzung zugunsten von staatlichen Konsumausgaben so schwach ausgefallen sind, lässt sich anhand der Daten nicht belegen (Rietzler et al. 2014).

Für die Kommunen kommt noch hinzu, dass das Konnexitätsprinzip, wonach die staatliche Einheit die Kosten für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe tragen muss, die darüber entscheidet, wie und in welchem Umfang die Aufgabe erfüllt werden soll („wer bestellt, bezahlt“), nur allmählich umgesetzt wird. So waren zunehmende Sozialausgaben, denen keine entsprechenden Einnahmewachse gegenüberstanden, für die Kommunen insbesondere in den frühen 1990er Jahren und zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts eine hohe Belastung, die sich zudem nicht gleichmäßig über die Kommunen verteilt. Vom Strukturwandel erfasste Kommunen, die ohnehin mit hoher Arbeitslosigkeit, einer schwachen Finanzkraft und sozialen Problemen zu kämpfen haben, wurden besonders getroffen (Deutscher Städtetag 2010). Während die Ausgaben der Kommunen in der Abgrenzung der VGR im Zeitraum von 1991 bis 2013 um 74 % zugenommen haben, erhöhten sich die Sozialleistungen im selben Zeitraum um 161 %. Damit stieg ihr Anteil an den Ausgaben der Kommunen deutlich an. Spiegelbildlich sank der Anteil der kommunalen Investitionen (Abbildung 5).

Ab 2005 haben sich die Sozialleistungen für einige Jahre stabilisiert. Seit 2012 ist jedoch wieder ein spürbarer Anstieg zu verzeichnen, während gleichzeitig der Anteil der Investitionen weiter gefallen ist.

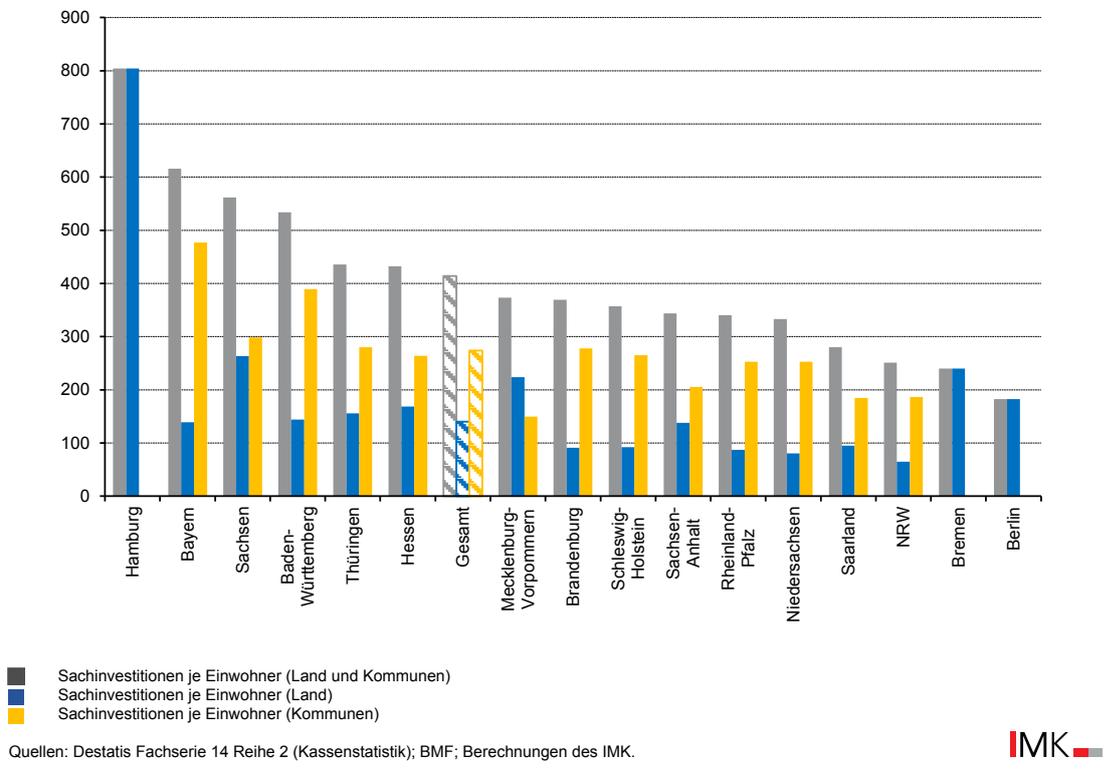
Inzwischen sind die Sozialleistungen, die 1991 bei den Kommunen noch unter den Bruttoinvestitionen lagen, mehr als doppelt so hoch wie diese. Dass es in jüngster Zeit trotz der günstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt nicht zu einer Verringerung der Sozialausgaben kam, ist darauf zurückzuführen, dass insbesondere konjunkturunabhängige Sozialausgaben wie beispielsweise die Jugendhilfe oder die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung aktuell stark steigen (Deutscher Städtetag 2013, S. 13<sup>9</sup>). In jüngster Zeit wurden bei der Umsetzung des Konnexitätsprinzips einige Fortschritte erzielt. So beteiligt sich der Bund unter anderem seit 2005 an den Unterkunftskosten für Arbeitssuchende und trägt seit 2014 die Kosten der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu 100 %. Eine sachlich richtige Gegenüberstellung von sozialen Leistungen und den entsprechenden Erstattungen durch den Bund ist allerdings nicht zu leisten, weil die Zahlungen zunächst in die jeweiligen Länderhaushalte fließen bevor sie dort teilweise einbehalten werden und teilweise in den kommunalen Finanzausgleich weitergeleitet werden. Somit ist keine genaue Zuordnung mehr möglich (Deutscher Städtetag 2013, S. 19). Die zunehmende Übernahme von Sozialausgaben entlastet aber die kommunalen Haushalte.

Zwar erzielen die Kommunen insgesamt in jüngster Zeit wieder Haushaltsüberschüsse. Dies verdeckt aber die großen Diskrepanzen zwischen

<sup>9</sup> Neuere vom Deutschen Städtetag aufbereitete Daten zeigen, dass dies auch für 2013 gilt.

### Sachinvestitionen je Einwohner

im Jahr 2013 (Euro)



den einzelnen Kommunen. Einen ersten Hinweis darauf geben die Finanzierungssalden der Kommunen für verschiedene Bundesländer. So wiesen die Kommunen insgesamt in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein im vergangenen Jahr einen negativen Finanzierungssaldo<sup>10</sup> aus, während die Kommunen in den übrigen Bundesländern per saldo Überschüsse erzielten.

Zwischen der Finanzkraft von Ländern und Kommunen und ihrer Investitionstätigkeit besteht offensichtlich ein Zusammenhang. Abbildung 6 zeigt die Sachinvestitionen aus der Kassenstatistik, also die Summe aus Bauinvestitionen und dem Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Gegenständen, je Einwohner im Jahr 2013. Es wird deutlich, dass in finanzstarken Ländern wie Bayern, Hamburg und Baden-Württemberg in der Tendenz pro Einwohner deutlich mehr investiert wird als beispielsweise im finanzschwachen Saarland. Die Reihenfolge der Länder in den vergangenen drei Jahren<sup>11</sup> variierte geringfügig – wohl nicht zuletzt

auch wegen der zusätzlichen Investitionen im Rahmen des Konjunkturpakets II, bei dem finanzschwachen Kommunen teilweise vorrangig zum Zuge kamen (Bundesministerium der Finanzen 2013, S. 51). Dabei finden sich aber Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg und Hamburg regelmäßig an der Spitze, während Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Niedersachsen die hinteren Ränge einnehmen. Dabei waren die Sachinvestitionen je Einwohner in Bayern in allen drei Jahren mehr als doppelt so hoch wie im Saarland oder in Nordrhein-Westfalen. Dabei bestehen nicht nur zwischen sondern auch innerhalb der Bundesländer erhebliche Unterschiede. Nach Angaben des KfW-Kommunalpanels nehmen die Disparitäten der Kommunen weiter zu. Kommunen, die ihre aktuelle Finanzlage als mangelhaft beurteilen, haben auch negative Erwartungen hinsichtlich ihrer zukünftigen Perspektiven. Sie investieren deutlich weniger, was die Unterschiede zwischen den Kommunen verfestigt (KfW 2014).

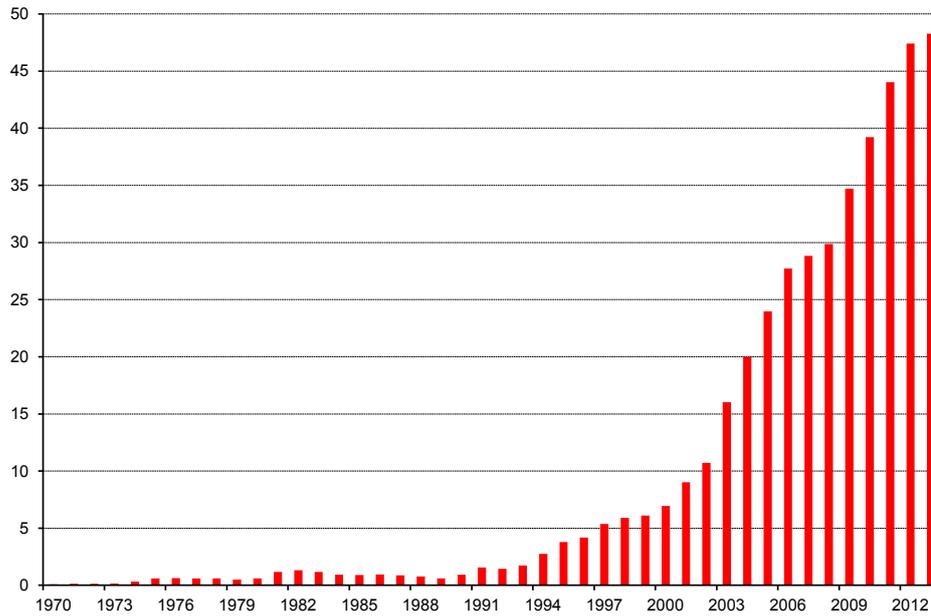
Die angespannte Finanzlage vieler Kommunen spiegelt sich auch in steigenden Kassenkrediten wider (Abbildung 7). Diese dienen eigentlich der Überbrückung von kurzfristigen unterjährigen Liquiditätsschwankungen und sind nicht als langfristiges Finanzierungsinstrument gedacht. Tatsächlich werden sie aber seit der zweiten Hälfte der 1990er

<sup>10</sup> In der Abgrenzung der Finanzstatistik. Die VGR liefert diese Daten nicht für einzelne Bundesländer (Infobox 1).

<sup>11</sup> Für diese drei Jahre liegen Daten der Kassenstatistik in einer mit den VGR vergleichbaren Sektorabgrenzung vor. Siehe Infobox 1.

### Bestand an Kassenkrediten der Gemeinden und Gemeindeverbände

in Mrd. Euro

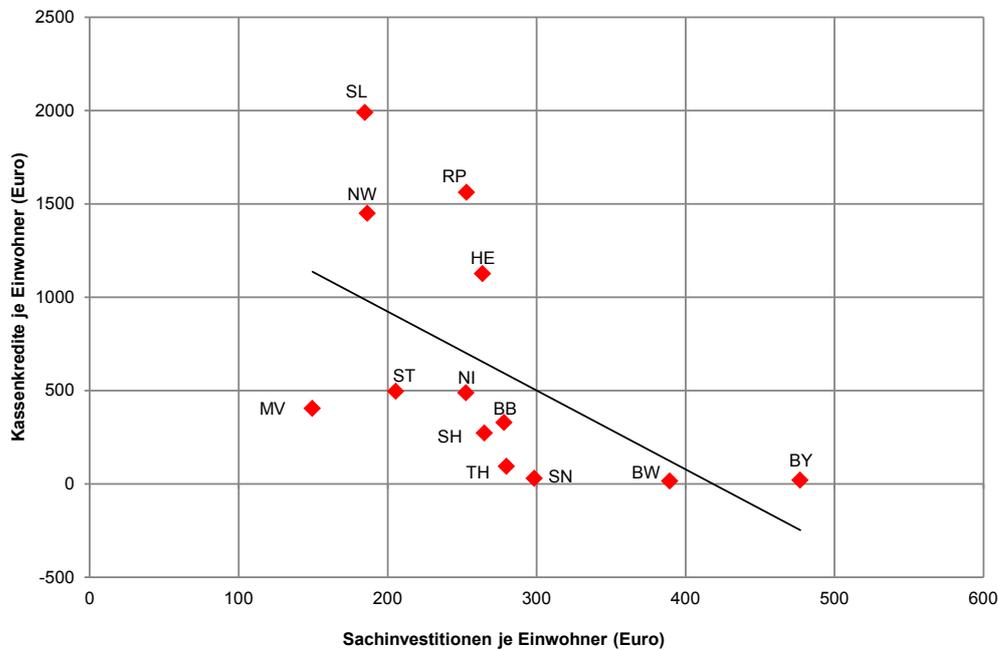


Quelle: Destatis, Fachserie 14, Reihe 5. Stichtag ist jeweils der 31.12. des Jahres. Änderungen bei der Abgrenzung 2006 und 2010. 2013: Fachserie 14, Reihe 2.



### Kassenkredite und Sachinvestitionen der Kommunen

je Einwohner<sup>1</sup>



◆ Sachinvestitionen, Kassenkredite  
— Linear (Sachinvestitionen, Kassenkredite)

<sup>1</sup> Sachinvestitionen 2013, Kassenkredite 31.12.2013, Einwohner: 30.6.2013 (gem. Zensus). Einwohnerzahlen vom 31.12.2013 werden erst im September 2014 veröffentlicht.

BB=Brandenburg, BW=Baden-Württemberg, BY=Bayern, HE=Hessen, MV=Mecklenburg-Vorpommern, NI=Niedersachsen, NW=Nordrhein-Westfalen, RP=Rheinland-Pfalz, SH=Schleswig-Holstein, SL=Saarland, SN=Sachsen, ST=Sachsen-Anhalt, TH=Thüringen.

Quellen: Destatis; Berechnungen des IMK.



Jahre zunehmend genutzt, um eine unzureichende Einnahmenbasis auszugleichen. Gerade zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts kam es hier infolge von eingebrochenen Steuereinnahmen und steigenden Sozialausgaben zu einer erheblichen Ausweitung. Ende des vergangenen Jahres beliefen sich die Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne Stadtstaaten und Zweckverbände) auf über 48 Mrd. Euro. Dies ist ein Indiz dafür, dass in einzelnen Kommunen kaum ausreichend Finanzierungsspielraum für Investitionen besteht.

Zwischen den Kassenkrediten der Kommunen als Indikator für ihre Finanzschwäche und ihren Sachinvestitionen zeigt sich ein negativer Zusam-

menhang (Abbildung 8). Je höher die Kassenkredite, umso niedriger sind tendenziell die Sachinvestitionen. Während die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg kaum Kassenkredite haben aber die höchsten Investitionen ausweisen, befinden sich die Kommunen Nordrhein-Westfalens und das Saarlands bei den Sachinvestitionen am unteren Ende, verzeichnen aber einen hohen Bestand an Kassenkrediten. Allerdings wirkt der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad bei einer reinen Betrachtung der kommunalen Ebene verzerrend. Das gilt insbesondere für Mecklenburg-Vorpommern, wo das Land anders als in anderen Bundesländern weit über die Hälfte der Sachinvestitionen tätigt.

## Öffentliche Investitionen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und in der Finanzstatistik

Für die Analyse werden vorrangig die Daten der Investitionen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) für den Sektor Staat herangezogen. Hierunter fallen insbesondere der Straßenbau oder Investitionen in öffentliche Gebäude wie Schulen. Zu beachten ist, dass bei der Sektorabgrenzung nicht die Eigentumsverhältnisse relevant sind, sondern, ob die jeweilige institutionelle Einheit (sofern sie eigenständig ist) vom Staat kontrolliert wird und es sich um einen sogenannten Nichtmarktproduzenten handelt, die Institution also weniger als 50 % der Produktionskosten durch Marktverkäufe deckt. Handelt es sich hingegen um einen Marktproduzenten (Umsätze decken über 50 % der Produktionskosten), dann wird die Einheit nicht dem Staat, sondern entweder dem Sektor „nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften“ oder bei einer Finanzinstitution dem Sektor „finanzielle Kapitalgesellschaften“ zugeordnet. Daher sind zahlreiche öffentliche Unternehmen, die wichtige Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge erfüllen, nicht im Sektor Staat enthalten. Marktproduzenten, die vom Staat kontrolliert werden, werden nur dann zum Staat gerechnet, wenn sie über 80 % ihrer Umsätze mit dem Staat erwirtschaften. Sie gelten dann als Hilfsbetriebe des Staates (Schmidt und Schmidt 2011).

Aus Gründen dieser Sektorabgrenzung sind bestimmte Investitionen, die durchaus die Infrastruktur des Landes betreffen, beispielsweise im Energiebereich oder bei der Telekommunikation nicht oder nur teilweise in den öffentlichen Investitionen enthalten. Anders als in der Finanzstatistik werden auch Investitionszuschüsse in den VGR nicht bei den Investitionen, sondern unter Vermö-

genstransfers verbucht. Darüber hinaus werden private Investitionen auch über Steuervergünstigungen gefördert. Somit ist der tatsächliche Beitrag des Staates zu Investitionen in Deutschland höher als direkt unter den Investitionen ausgewiesen. Da wir jedoch seit Jahrzehnten eine in der Tendenz fallende Investitionsquote sowohl beim Staat als auch im privaten Sektor beobachten, kann nicht argumentiert werden, dass es hier lediglich zu einer Verschiebung gekommen ist.

Die Daten der VGR zu öffentlichen Investitionen liegen nicht in regionaler Gliederung vor. Vielmehr gibt es Daten des Sektors Staat nur nach Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und Sozialversicherungen gegliedert, jedoch nicht für einzelne Bundesländer. Aus diesem Grunde werden für eine Betrachtung von Unterschieden zwischen einzelnen Bundesländern Daten aus der Finanzstatistik herangezogen. Die beiden Rechenwerke unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht.

Zum einen werden Investitionen in den VGR erfasst, wenn sie tatsächlich getätigt werden. Bei Bauvorhaben erfolgt die Buchung beispielsweise nach dem Baufortschritt. In der Finanzstatistik werden Transaktionen hingegen zum Zeitpunkt der Zahlung verbucht. Für Jahrgänge vor 2011 unterscheidet sich zudem die Erfassung des Sektors Staat. Sie beschränkt sich auf die Kernhaushalte und ausgewählte Extrahaushalte. Die Ausgliederung von Extrahaushalten wie z.B. der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen ab 1998 oder der Hochschulen in unterschiedlichen Jahren führte dazu, dass die Vergleichbarkeit mit Vorperioden für Berichtsjah-

re vor 2011 nur sehr eingeschränkt gegeben ist. Erst ab dem Berichtsjahr 2011 wurde das sogenannte Schalenkonzept eingeführt, wonach neben dem Kernhaushalt auch alle Extrahaushalte erfasst werden, die nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG 95) dem Sektor Staat zuzurechnen sind. Allerdings wird dieses Konzept nicht rückwirkend für frühere Berichtsjahre angewendet, da in der Finanzstatistik grundsätzlich keine Revisionen durchgeführt werden.

Aktuell liegen Daten der Kassenstatistik in der Sektorabgrenzung des Staates nach dem Schalenkonzept ab 2011 vor. Allerdings enthalten die Daten der Kassenstatistik anders als die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte, die erst rund zwei Jahre nach Ende des jeweiligen Berichtsjahres vorliegen, keine Angaben zu den Zweckverbänden.

Auch der Investitionsbegriff unterscheidet sich wesentlich zwischen den VGR und der Finanzstatistik. Während in den VGR nur Vorratsveränderungen und Investitionen in Ausrüstungen erfasst werden, zählen zu den Investitionen in der Abgrenzung der Finanzstatistik auch Finan-

zinvestitionen wie der Erwerb von Beteiligungen oder die Vergabe von Darlehen. Betrachtet man nur die Sachinvestitionen, die sich aus Baumaßnahmen und dem Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen zusammensetzen, dann ergibt sich eine ungefähr mit den Daten der VGR vergleichbare Größenordnung (Tabelle Box 1.1). Die Betrachtung nach Bundesländern gemäß Finanzstatistik ist somit mit der Analyse der VGR-Daten kombinierbar.

TABELLE BOX 1.1

Investitionen von Ländern und Kommunen nach VGR und Finanzstatistik			
Abgrenzung	2011	2012	2013
	Mrd. Euro		
<b>Bruttoinvestitionen, VGR</b>			
Länder	10,9	11,0	11,8
Kommunen	22,5	19,8	21,5
<b>Sachinvestitionen, Kassenstatistik</b>			
Länder	11,2	13,3	11,3
Kommunen	23,6	21,0	22,1

Quelle: Destatis, Berechnungen des IMK.



## Wege zur Überwindung des Investitionsstaus

Wie die Analyse gezeigt hat, spricht vieles für einen jährlichen Mehrbedarf bei den öffentlichen Investitionen in Höhe eines zweistelligen Milliardenbetrags. Gemessen am aktuellen Niveau der staatlichen Bruttoinvestitionen wäre dies eine Größenordnung von einem Viertel oder mehr. Die öffentlichen Investitionen müssen allmählich und nachhaltig ausgeweitet werden. In einem ersten Schritt kommt es darauf an, keinen weiteren Nachholbedarf mehr aufkommen zu lassen. Mittelfristig müssen aber auch die Versäumnisse der Vergangenheit behoben werden und ausreichende Erweiterungsinvestitionen getätigt werden.

Dies erfordert einen Kraftakt auf allen staatlichen Ebenen, insbesondere aber bei den Kommunen. Diese sind nach wie vor nicht flächendeckend in der Lage, den Investitionsstau aus eigener Kraft zu überwinden. Insbesondere müssen finanzschwache Kommunen in die Lage versetzt werden, wieder positive Nettoinvestitionen zu realisieren. Dazu ist es von entscheidender Bedeutung, dass das Konnexitätsprinzip zügig weiter umgesetzt wird. Dabei sollte die Entlastung bei der Eingliederungshilfe schnellstmöglich in vollem Umfang realisiert

werden, aber auch bei den Kosten der Unterkunft von Beziehern der Grundsicherung für Arbeitsuchende, von denen die finanzschwachen Kommunen häufig besonders betroffen sind, sollte der Bund einen größeren Teil übernehmen.

Gleichzeitig muss den Kommunen verstärkt geholfen werden, die Kassenkredite, die sie in der jüngeren Vergangenheit aufnehmen mussten, zügig wieder abzubauen, ohne dass dies zu einer Einschränkung der öffentlichen Daseinsvorsorge führt. Insbesondere ist angesichts einer generellen staatlichen Unterfinanzierung darauf zu achten, dass staatliche Investitionen und Konsumausgaben, zu denen beispielsweise frühkindliche Bildung und Kinderbetreuung gehören, nicht gegeneinander ausgespielt werden. Konsolidierungshilfen wie der Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen oder der kommunale Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz gehen grundsätzlich in die richtige Richtung. Allerdings verlangen diese den Kommunen teilweise erhebliche Sparanstrengungen ab.

Will man die Schuldenbremse und den Fiskalpakkt einhalten, die Mütterrente ordnungspolitisch sauber aus dem Bundeshaushalt finanzieren, aus-

reichende Mittel für die von der Bundesregierung beschlossenen prioritären Maßnahmen generieren und darüber hinaus noch zusätzliche Investitionen tätigen, dann kommt man auch bei erhöhter Nutzerfinanzierung (z. B. Ausweitung der LKW-Maut) nicht um Steuererhöhungen herum. Die jüngst für die kommenden Jahre prognostizierten Steuermehreinnahmen reichen dafür nicht aus und sie sind zudem in erster Linie konjunkturell bedingt und damit nicht dauerhaft (Rietzler et al. 2014).

Zu beachten ist auch, dass die Länder bis 2020 ihre strukturellen Defizite abbauen müssen. Dabei muss vermieden werden, dass die Konsolidierung der Länderhaushalte zu Lasten der Kommunen erfolgt, indem beispielsweise Investitionszuweisungen an die Kommunen gekürzt werden. Somit sind Steuererhöhungen auch aus der Perspektive der Länderfinanzen angezeigt. Die Kommunen selbst können zwar die Hebesätze der Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer) anpassen, hier gibt es aber gerade für schwache Kommunen Grenzen.

Bundestag und Bundesrat sind daher gefordert, mit bundesweiten Steuererhöhungen – insbesondere für hohe Einkommen und Vermögen – für dauerhafte Mehreinnahmen zu sorgen. Jüngst ist dies am Bundestag gescheitert, während der Bundesrat (2013) sich für eine Anhebung des Spitzensteuersatzes von 42 auf 49 % und die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer ausgesprochen hat. Darüber hinaus sollte auch über eine Erhöhung der Erbschaftsteuer nachgedacht werden (Rietzler 2013). Wichtig wäre dann aber auch, dass die Kommunen über den Kommunalen Finanzausgleich<sup>12</sup> an den Steuermehreinnahmen der Länder – insbesondere bei den reinen Landessteuern (Erbschaftsteuer, Vermögenssteuer) – beteiligt werden.

Bach und Mudrack (2013, S. 15) berechnen, dass eine Verdopplung der Erbschaftssteuer wie von den Grünen im Wahlkampf 2013 gefordert ein Mehraufkommen von 4,5 Mrd. Euro jährlich generiert würde. Die Wiedereinführung der Vermögenssteuer würde den Ländern 9 Mrd. Euro bringen und die Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer würde mit 6,5 Mrd. Euro (Vorschlag SPD) bzw. 7,5 Mrd. Euro (Vorschlag Grüne) für alle Gebietskörperschaften zu Buche schlagen. Der Länderfinanzausgleich trägt dabei zu einer regionalen Umverteilung bei, wodurch auch ärmere Bun-

desländer profitieren. Das von Bach und Mudrack (2013) berechnete Mehraufkommen entspricht mit 20-21 Mrd. Euro (je nach Einkommensteuerkonzept) in etwa 0,7 % des BIP, was eine deutliche Ausweitung der Investitionstätigkeit ermöglichen würde.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass es aus Gründen der Generationengerechtigkeit auch unangemessen sein kann, Investitionen, von denen auch spätere Generationen profitieren werden, allein von der heutigen Generation finanzieren zu lassen. In einem begrenzten Umfang, der aktuell nicht ausgeschöpft wird, gestattet die Schuldenbremse dem Bund eine strukturelle (also konjunkturunabhängige) Verschuldung. Im laufenden Jahr wären es 0,97 % des BIP (von 2012) oder fast 26 Mrd. Euro, im kommenden Jahr immerhin noch 0,66 % des BIP (von 2013) oder gut 18 Mrd. Euro und ab 2016 0,35 % des BIP oder rund 10 Mrd. Euro. Ein Teil des Finanzierungsbedarfs könnte also im völligen Einklang mit der Schuldenbremse durch eine Kreditaufnahme gedeckt werden.

Allerdings unterliegt die Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenbremse einer großen Unsicherheit. Im Abschwung könnte es zu Revisionen des Produktionspotenzials nach unten kommen, wodurch ein Teil des durch den Abschwung hervorgerufenen Defizits als strukturell eingestuft würde (Klar 2013, Truger und Will 2012). Besteht aufgrund der Investitionsfinanzierung beim strukturellen Defizit kein Spielraum mehr, so wäre man möglicherweise zu prozyklisch wirkenden Ausgabenkürzungen gezwungen. Gerade wegen der noch ungelösten europäischen Finanzkrise gibt es große konjunkturelle Risiken, die heutige Projektionen zum strukturellen Defizit und damit zum staatlichen Finanzierungsspielraum schnell zur Makulatur werden lassen können.

Daher müsste ernsthaft überlegt werden, ob man nicht dem Vorschlag des Sachverständigenrates (2007) sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW 2012) folgt und eine staatliche Neuverschuldung in Höhe der Nettoinvestitionen zulässt. Über den Zinsdienst und die Tilgung der dafür aufgenommenen Schulden würden künftige Generationen an den Kosten einer modernisierten öffentlichen Infrastruktur beteiligt werden, von der auch sie profitieren.

<sup>12</sup> Der kommunale Finanzausgleich (KFA) ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. Der Anteil, den die Kommunen an der Einkommensteuer unabhängig vom KFA erhalten, beträgt 15 %.

Alle IMK-Publikationen finden Sie auch online unter:  
[http://www.boeckler.de/imk\\_2733.htm](http://www.boeckler.de/imk_2733.htm)

**Afonso, A. / González Alegre, J. (2008):** Economic Growth and Budgetary Components, A Panel Assessment for the EU. ECB Working Paper Nr. 848.

**Bach, S. / Baldi, G. / Bernoth, K. / Bremer, B. / Farkas, B. / Fichtner, F. / Fratzscher, M. / Gornig, M. (2013):** Wege zu einem höheren Wachstumspfad. DIW Wochenbericht Nr. 26, S. 6-17.

**Bach, S. / Mudrack, T. (2013):** Reichensteuer-Erhöhungen: Durch Finanzausgleich profitieren auch arme Länder. In: DIW Wochenbericht Nr. 36.

**Barabas, G. / Kitlinski, T. / Schmidt, Ch. / Schmidt, T. / Siemers, L.-H. / Brilon, W. (2010):** Verkehrsinfrastrukturinvestitionen – Wachstumsaspekte im Rahmen einer gestaltenden Finanzpolitik. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, RWI Projektbericht.

**Bardt, H. / Chrischilles, E. / Fritsch, M. / Grömling, M. / Puls, T. / Röhl, K.-H. (2014):** Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf, Köln.

**Bundesministerium der Finanzen (2014):** Investitionsschwäche in Deutschland? Eine Analyse der Investitionstätigkeit im internationalen Vergleich. In: Monatsbericht des BMF, März.

**Bundesministerium der Finanzen (2013):** Bundespolitik und Kommunalfinanzen, Blick auf die zurückliegenden Jahre. In: Monatsbericht des BMF, Juli.

**Bundesrat (2013):** Stellungnahme des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014), Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017. Bundesratsdrucksache Nr. 600/13.

**Daehre, K.-H. et al. (2012):** Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, Dezember, Download (Mai 2014): [http://www.bundesrat.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-uebergabe-bericht-kommission-zukunft-vif/Bericht-Komm-Kunft-VIF.pdf;jsessionid=7E6BC0F33361239420F9A823874240D8.2\\_cid349?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesrat.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-uebergabe-bericht-kommission-zukunft-vif/Bericht-Komm-Kunft-VIF.pdf;jsessionid=7E6BC0F33361239420F9A823874240D8.2_cid349?__blob=publicationFile&v=2)

**Destatis (2014):** Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Beiheft Investitionen, 2. Halbjahr 2013.

**Deutsche Bundesbank (2009):** Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben. In: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Oktober.

**Deutscher Städtetag (2013):** Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt, Gemeindefinanzbericht 2013, Köln.

**Deutscher Städtetag (2010):** Sozialleistungen der Städte in Not, Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben, Köln.

**Institut für Demoskopie Allensbach (2013):** Deutschland im Investitionsstau, Mehrheit der Bürger ist der Meinung, dass in Deutschland zu wenig in die Infrastruktur investiert wird, Allensbacher Kurzbericht – 14. Oktober 2013.

**Klär, E. (2013):** Potential Economic Variables and Actual Economic Policies in Europe. In: *Intereconomics*, Bd. 48, H. 1, S. 33-40.

**Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2014):** KfW-Kommunalpanel 2014. Frankfurt am Main.

**Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2013):** KfW-Kommunalpanel 2012. Frankfurt am Main.

**Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (2012):** Falsche Diagnose, richtige Therapie? Zur Sinnhaftigkeit von Schuldenbremsen. Frankfurt am Main.

**Kunert, U. / Link, H. (2013):** „Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen.“ Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 26, S. 32-38.

**Reidenbach, M. / Bracher, T. / Grabow, B. / Schneider, S. / Seidel-Schulze, A. (2008):** Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Berlin.

Rietzler, K. / Teichmann, D. / Truger, A. (2014):  
IMK-Steuerschätzung 2014-2018, Mehreinnahmen  
verantwortungsvoll nutzen – mit Rückschlägen  
rechnen. IMK Report Nr. 93.

Rietzler, K. / Teichmann, D. / Truger, A. (2013):  
IMK Steuerschätzung 2013-2017, Steuerpolitik am  
Scheideweg. IMK Report Nr. 81.

Rietzler, K. (2013): Öffentliche Einnahmen des  
Landes Rheinland-Pfalz, Entwicklung, Struktur und  
Optionen für eine Aufkommenserhöhung.  
IMK Policy Brief, August.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der ge-  
samtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2013):  
Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik,  
Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der ge-  
samtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2007):  
Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise  
im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und  
Technologie, Wiesbaden, März.

Schmalwasser, O. / Weber, N. (2012): Revision  
der Anlagevermögensrechnung für den Zeitraum  
1991 bis 2011. In: Wirtschaft und Statistik, Novem-  
ber.

Schmidt, D. / Schmidt, P. (2011): Re-Integration  
als Maßnahme zur Qualitätssicherung der Ergeb-  
nisse des Staatssektors in den Volkswirtschaftlichen  
Gesamtrechnungen. In: Wirtschaft und Statistik,  
Oktober.

Truger, A. / Will, H. (2012): Gestaltungsanfällig  
und prozyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in  
der Detailanalyse. IMK Working Paper Nr. 82.

Abgeschlossen am 12. Juni 2014

---

## Impressum

### Herausgeber:

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)  
in der Hans-Böckler-Stiftung,  
Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf  
Telefon 0211 7778-331, Telefax 0211 7778-266  
IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

**Redaktionsleitung:** Andrew Watt

**Pressekontakt:** Rainer Jung, 0211 7778-150

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.