

Gornig, Martin; Michelsen, Claus; van Deuverden, Kristina

Article

Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Gornig, Martin; Michelsen, Claus; van Deuverden, Kristina (2015) : Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 82, Iss. 43, pp. 1023-1030

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121407>

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.

Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß

Von Martin Gornig, Claus Michelsen und Kristina van Deuverden

Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Wachstumspotentialen. Zwar besitzt Deutschland im internationalen Vergleich eine durchaus gute Infrastrukturausstattung. Allerdings fährt insbesondere die kommunale Infrastruktur seit Jahren auf Verschleiß. Das heißt, die Investitionen reichen nicht aus, den Werteverzehr der Infrastruktur auszugleichen, und Umfang und Modernität nehmen immer mehr ab.

Damit der kommunale Investitionsstau zumindest nicht noch weiter zunimmt, ist ein rasches Umsteuern dringend erforderlich. Die Schaffung eines Sondervermögens beim Bund, mit dem Investitionen in finanzschwachen Kommunen gefördert werden sollen, war ein erster Schritt. Angesichts der Dimension des kommunalen Investitionsstaus in den finanzschwachen Kommunen dürfte dies aber nur ein Tropfen auf den heißen Stein sein. Während die Finanzlage der Kommunen insgesamt gut ist, verfestigt sich die Spaltung in finanzstarke und finanzschwache Gemeinden. Ein erster Schritt zu einem systematischen Lösungsansatz könnte darin bestehen, die Finanzschwäche der Kommunen stärker im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen und auf diese Weise zumindest die Länder in die Lage zu versetzen, die chronische Unterfinanzierung bestimmter Gemeindetypen ausgleichen zu können.

Die öffentliche Infrastruktur zählt zu den zentralen Voraussetzungen für Wachstum und Wohlstand in modernen Volkswirtschaften.¹ Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist für eine Volkswirtschaft mit hoher Arbeitsteilung, hoher Integration in die Weltwirtschaft und einer zentralen Lage in Europa von grundlegender wirtschaftlicher Bedeutung.² Darüber hinaus sind moderne bauliche Infrastrukturen für den Erhalt und den Aufbau effizienter und leistungsfähiger Verwaltungs-, Sozial-, und Bildungssysteme unverzichtbar.³

Das Ausstattungsniveau mit öffentlicher Infrastruktur in Deutschland ist im internationalen Vergleich insgesamt eher hoch und zählt somit zu den Standortvorteilen.⁴ Es bedingt aber auch einen hohen Erhaltungsaufwand, wenn man es quantitativ wie qualitativ halten will. Im internationalen Vergleich zeigt sich allerdings, dass sich die Bruttoinvestitionstätigkeiten in Deutschland nicht nur über die Zeit schlechter entwickeln, sondern auch im Gesamtniveau deutlich niedriger sind als in den meisten anderen Industrieländern.⁵

Traditionell wird die öffentliche Investitionstätigkeit durch die Kommunen getragen. Zu Beginn der 90er Jahre entfielen rund zwei Drittel der öffentlichen Bauinvestitionen auf kommunale Träger. Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Investitionstätigkeiten in

¹ Eck, A., J. Ragnitz, S. Scharfe, C. Thater, B. Wieland (2015): Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen. Ifo-Dresden Studien, 72, Dresden 2015; Dies gilt auch hinsichtlich der Investitionen in Forschung und Entwicklung. Vgl. Belitz, H., S. Junker, M. Podstawski, A. Schiersch: Wachstum durch Forschung und Entwicklung. Wochenbericht des DIW Berlin, 35.

² Barabas, G., T. Kitlinski, C.M. Schmidt, T. Schmidt, L.-H. Siemers (2010): Verkehrsinfrastrukturinvestitionen – Wachstumsaspekte im Rahmen einer gestaltenden Finanzpolitik. RWI Projektberichte, Essen.

³ Reidenbach, M., T. Bracher, B. Grabow, S. Schneider, A. Seidel-Schulz (2008): Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020, DIfU, Bericht, Berlin.

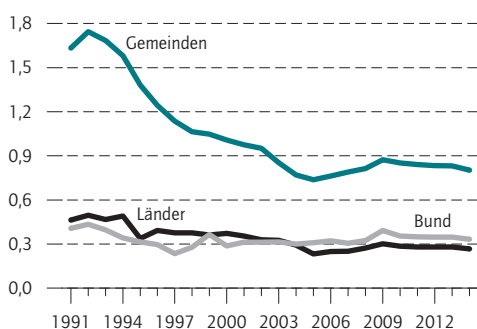
⁴ Bardt, H., E. Chrischilles, M. Fritsch, M. Grömling, T. Puls, K.-H. Röhl (2014): Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf. IW Bericht, Köln.

⁵ Bach, S., G. Baldi, K. Bernroth, B. Bremer, B. Farka, F. Fichtner, M. Fratzscher, M. Gornig (2013): Wege zu einem höheren Wachstumspfad. Wochenbericht des DIW 26.

Abbildung 1

Öffentliche Bauinvestitionsquoten nach Gebietskörperschaften

In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© DIW Berlin 2015

Vor allem die kommunale Investitionsquote ist erheblich gesunken.

Deutschland, zeigt sich gerade auf dieser Ebene ein ausgeprägter Rückgang (Abbildung 1). Lagen die kommunalen Bruttoinvestitionen 1991 noch bei rund 1,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, ist es seit 2005 in der Regel nicht einmal mehr die Hälfte dieses Wertes. Lediglich die Impulse des Konjunkturpakets II führten zu etwas höheren Werten in einzelnen Jahren. Die Investitionen des Bundes und der Länder zeigen dagegen seit 2005 einen leichten Aufwärtstrend. Aber auch sie bleiben unter den Relationen zum Bruttoinlandsprodukt Anfang der 90er Jahre.

Im Folgenden wird daher insbesondere die Entwicklung der kommunalen Investitionstätigkeit analysiert. Dabei wird zum einen auf Unterschiede in den Bruttoinvestitionen zwischen den Ländern und zum anderen auf die Entwicklung der Nettoinvestitionen eingegangen.

Investitionstätigkeit der Kommunen unterscheidet sich regional deutlich

Je Einwohner gesehen sind die investiven Ausgaben auf kommunaler Ebene in den vergangenen Jahren ebenfalls erheblich zurückgegangen. Dieser Rückgang kann viele Ursachen haben. Für die neuen Länder lässt sich feststellen, dass das Investitionsniveau nach der Vereinigung „überhöht“ war: Um den durch die Teilung bedingten Investitionsstau abzubauen, erhielten die neuen Länder Zuweisungen über den Solidarpakt. Diese Zahlungen werden seit dem Jahr 2005 degressiv abgebaut und die Investitionstätigkeit nach und nach auf ein

niedrigeres Niveau zurückgeführt. Für Deutschland insgesamt kann die nachlassende Investitionstätigkeit hingegen auch damit begründet werden, dass im Laufe der Zeit immer mehr organisatorische Einheiten aus dem öffentlichen Sektor ausgegliedert worden sind (Kasten).

Es liegt aber ebenfalls nahe, die Finanzlage der öffentlichen Hand als erklärende Variable für die Investitionstätigkeit zu berücksichtigen. Die Kassenlage von Bund, Ländern und Kommunen war bis weit in die zweite Hälfte der 2000er Jahre knapp. Die Steuerreform nach der Jahrtausendwende ging mit merklichen Mindereinnahmen einher, und die Konjunktur dümpelte vor sich hin. Ersteres schlug sich direkt in der Entwicklung der Einkommensteuern nieder. Letzteres belastete auch das Aufkommen der recht konjunkturreagiblen Gewerbesteuer. Die Steuereinnahmen entwickelten sich entsprechend verhalten. Dies gilt auch für die Länderebene, deren Haushaltslage ebenfalls anhaltend angespannt war. Letzteres dürfte wiederum die an die Gemeinden geleisteten Zuweisungen der Länder im Rahmen ihrer jeweiligen kommunalen Finanzausgleiche tendenziell gedämpft haben. Auch deshalb entwickelten sich die kommunalen Einnahmen verhalten. Auf der Ausgabenseite wurden die Kommunen hingegen dadurch belastet, dass sie zunehmend Aufgaben übernehmen mussten, die durch bundeseinheitliche Regelungen vorgeschrieben waren; dies waren Aufgaben, die größtenteils sozialpolitisch motiviert waren und die infolge der schwachen Wirtschaftsentwicklung immer weiter zunahmen. Alles in allem engte sich der finanzpolitische Spielraum der Gemeinden in dieser Zeit mehr und mehr ein.

Die Kommunen haben dabei generell nur eingeschränkte Möglichkeiten, auf eine angespannte Haushaltslage zu reagieren. Gerade Kommunen in finanzschwachen Ländern kämpfen mit einer geringen Steuerbasis, der sie mit ihrem Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer oder den kleineren Kommunalsteuern kaum entgegenwirken können. Die Verschuldungsmöglichkeiten sind auf kommunaler Ebene zudem eingeschränkt. Auf der Ausgabenseite sind die laufenden Ausgaben – zumindest kurzfristig – recht rigide.⁶ Für Konsolidierungsmaßnahmen stehen dann lediglich die investiven Ausgaben zur Verfügung; sie liegen mehr oder weniger im freien Ermessen und können relativ schnell an die konjunkturelle Kassenlage angepasst werden. Ein Teil des Rückgangs der Investitionsausgaben je Einwohner dürfte daher mit den finanziellen Engpässen der vergangenen Jahre erklärt werden können.

⁶ Die Ausgaben für soziale Bereiche sind vielfach gesetzlich geregelt, Personalausgaben – zumindest kurzfristig – nur wenig beeinflussbar, und auch Sachausgaben sind nur bedingt flexibel.

Erst nachdem die wirtschaftliche Entwicklung nach der Finanzkrise wieder an Dynamik gewonnen hat und in der Folge auch die Steuereinnahmen kräftig sprudelten, verbesserte sich die kommunale Haushaltslage nach und nach. In den vergangenen Jahren sind die Investitionsausgaben pro Kopf in einigen Kommunen auch bereits ein wenig gestiegen. Seit dem Jahr 2012 erzielen die Kommunen insgesamt sogar einen Überschuss. Allerdings ist das dahinter stehende Bild ausgesprochen heterogen. Vor allem Kommunen in finanzschwachen Ländern haben nach wie vor mit Haushaltsproblemen zu kämpfen.

Diese Unterschiede spiegeln sich auch in der regionalen Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben wider. Gemeinden in Ländern wie Bayern oder Baden-Württemberg investieren je Einwohner deutlich mehr als Kommunen in finanzschwachen Ländern wie dem Saarland (Abbildung 2). Es bestätigt sich auch, dass mit der Rückführung der im Solidarpakt zur Verfügung gestellten zusätzlichen Mittel die Investitionsausgaben je Einwohner in den neuen Ländern nach und nach zurückgehen. Im Jahr 2013 waren die kommunalen Investitionen je Einwohner sogar in einem der neuen Länder, in Mecklenburg-Vorpommern, am niedrigsten. Dies liegt auch daran, dass die kommunalen Steuereinnahmen in Ostdeutschland noch immer nur die Hälfte ihres Aufkommens in den alten (Flächen-)Ländern erreichen.

Werden die Investitionen von Ländern und Kommunen insgesamt betrachtet, zeigt sich ein ähnliches Bild (Abbildung 3). Wieder liegt das Investitionsniveau in Bayern oder Baden-Württemberg je Einwohner deutlich über den Ausgaben in anderen Ländern.⁷

Werden Land und Kommunen gemeinsam betrachtet, können auch die Stadtstaaten berücksichtigt werden.⁸ Wie bei den Flächenländern lässt sich hier feststellen, dass das „reiche“ Hamburg je Einwohner gesehen deutlich mehr Investitionen tätigt als das arme Bremen oder die Bundeshauptstadt.⁹ In allen drei Stadtstaaten sind die Investitionsausgaben je Kopf zurückgegangen. In Berlin wurden sie um die Jahrtausendwende deutlich zurückgefahren, in Bremen erst nach dem Jahr 2005, als die zusätzlichen Finanztransfers vom Bund eingestellt worden waren.¹⁰ Vor allem in den Ländern, in denen die Haushaltskonsolidierung in den vergange-

7 Dies gilt auch, wenn Großprojekte wie der Bau des Münchner Flughafens nicht berücksichtigt werden.

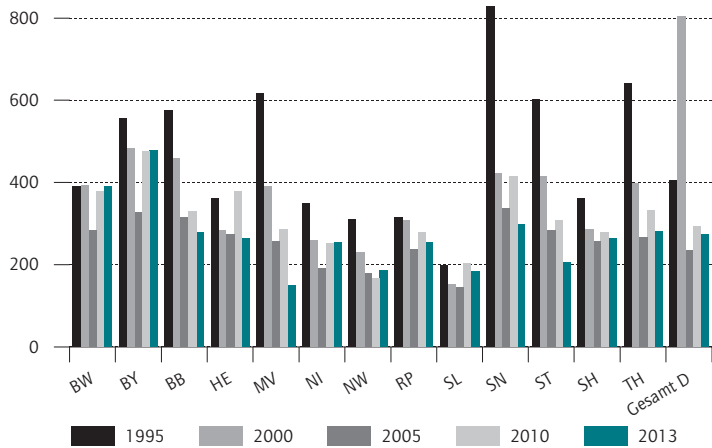
8 In den Stadtstaaten lassen die Einnahmen und Ausgaben sich den kommunalen und landesspezifischen Aufgaben nicht zuordnen und die Ebenen können nur kumuliert betrachtet werden.

9 Im Jahr 2013 werden die Investitionsausgaben Hamburgs allerdings durch den Bau der Elbphilharmonie erhöht.

10 Bremen, wie auch das Saarland, erhielten in den Jahren 1994 bis 2004 Bundesergänzungszuweisungen, da das Bundesverfassungsgericht bei ihnen

Abbildung 2

Investitionen der Kommunen
In Euro je Einwohner



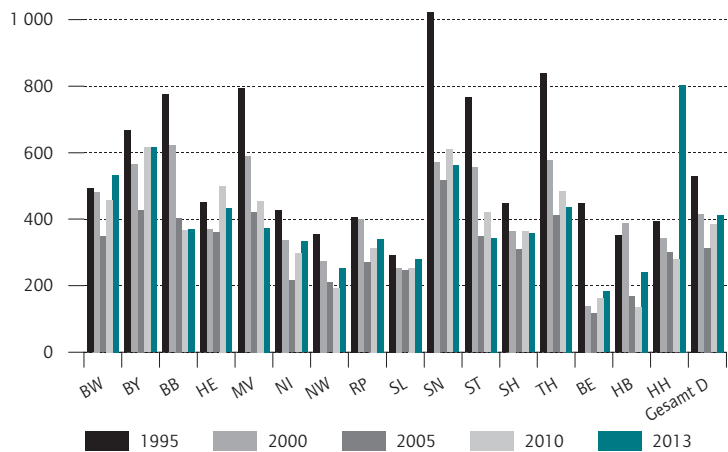
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Die Pro-Kopf-Investitionen unterscheiden sich deutlich.

Abbildung 3

Investitionen von Land und Kommunen
In Euro je Einwohner



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Reiche Länder investieren mehr als arme.

nen Jahren kräftig vorangetrieben wurde, wurden die Investitionsausgaben je Einwohner stark eingeschränkt.

eine Haushaltsnotlage festgestellt hatte. Berlin scheiterte mit einer entsprechenden Klage im Jahr 2006.

Kasten

Auslagerungen aus den kommunalen Kernhaushalten

Vielfach wird argumentiert, der Rückgang der öffentlichen Investitionstätigkeit sei insbesondere auf der kommunalen Ebene mit erheblichen Auslagerungen aus den Kernhaushalten zu erklären. Tatsächlich wurden in den 90er Jahren öffentliche Leistungen an sogenannte öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) abgegeben oder vollständig privatisiert, wie beispielsweise im Entsorgungsbereich.¹ Der tatsächliche Umfang der Auslagerungen und der in ausgelagerten Einrichtungen getätigten Investitionen ist aber nur sehr schwer zu ermitteln.² Einen Anhaltspunkt hierfür bietet die Statistik der Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die allerdings darunter leidet, dass nicht trennscharf unterschieden werden kann, welche Investitionen nach der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) bereits dem Sektor Staat zugeschrieben wurden.³ Näherungsweise kann das Volumen der nicht erfassten Investitionen abgeschätzt werden, wenn die in der Rechnungsstatistik separat ausgewiesenen Investitionsausgaben der Extrahaushalte von den Gesamtinvestitionen abgezogen werden. Im Jahr 2012 wurden etwa 50 Prozent der Investitionen der FEU nach Abgrenzung der VGR nicht dem Staatssektor zugeschrieben.⁴

Auswertungen zur Struktur der FEUs liegen nur in geringem Umfang vor. Dies liegt auch daran, dass die statistischen Ämter entsprechende Daten aufgrund der komplexen Aufbereitung erst mit größerem zeitlichem Verzug zur Verfügung stellen können. Bekannt ist, dass der allergrößte Teil dieser Unternehmen der kommunalen Ebene zuzurechnen ist. Über 90 Prozent der FEUs

waren 2008 in kommunalem oder im Eigentum der Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Ein Großteil (circa 40 Prozent) entfällt auf die Wirtschaftszweige Wasser- und Abwasserversorgung, Energieversorgung und das Grundstücks- und Wohnungswesen. Rund 15 Prozent der FEUs werden nach Abgrenzung der VGR dem Sektor Staat zugerechnet. Innerhalb dieser Gruppe spielen die oben genannten Wirtschaftszweige im Bereich der Ver- und Entsorgung praktisch keine Rolle. Hier dominieren die Wirtschaftszweige, die der Sozialversicherung, Verwaltung, dem Sozialwesen, Kunst und Sport zuzurechnen sind.⁵

Auswertungen der Jahresabschlüsse sind für die Jahre 1999 bis 2012 möglich. Es fehlt daher der Zeitraum, indem mutmaßlich ein Großteil der Auslagerungen stattgefunden hat. Somit kann das Ausmaß ausgelagerter Investitionen nicht abgeschätzt werden. Gleichwohl kann beschrieben werden, ob die auch in den 2000er Jahren rückläufigen Nettoinvestitionen der Kommunen durch steigende Anschaffungen und Bautätigkeit der kommunalen Unternehmen ausgeglichen werden konnte.

Tatsächlich ist das Ausmaß der Investitionen außerhalb der Kernhaushalte beträchtlich. Im Jahr 1999 investierte der Staat insgesamt 49,5 Milliarden Euro. Mit 46,6 Milliarden Euro investierten die FEUs nahezu ebenso viel. Rund 60 Prozent der Investitionen entfielen dabei auf die kommunalen Unternehmen, Fonds und Einrichtungen: Im Jahr 1999 bauten diese Gebäude und beschafften neue Geräte, Ausrüstungen und Lizenzen im Wert von knapp 28 Milliarden Euro. Im Jahr 2012 war der Wert in jeweiligen Preisen nahezu identisch. Dementsprechend ist auch die Investitionsquote der FEUs seit 1999 insgesamt rückläufig. (Abbildung 1)

Demgegenüber standen im Jahr 1999 Abschreibungen in Höhe von rund 18 Milliarden Euro, im Jahr 2012 in Höhe von 19,3 Milliarden Euro. Insgesamt schwankten die Nettoinvestitionen der kommunalen FEUs im betrachteten Zeitraum zwischen fünf und knapp elf Milliarden Euro. Hingegen stiegen die Nettoinvestitionen der Bundes- und Länder-FEUs deutlich, von 1,5 Milliarden Euro (Länder) beziehungsweise 2,8 Milliarden (Bund) im Jahr 1999 auf 4,8 Milliarden (Länder) und 8,1 Milliarden bei Bundes-FEUs (Abbildung 2). Alles in allem dürften die FEUs im Jahr 2012 einen in der VGR nicht erfassten Beitrag zu den Nettoinvestitionen in Höhe von rund elf Milliarden Euro geleistet haben. Die nicht erfassten Investitionen auf kommunaler Ebene dürften sich im Jahr 2012 auf ca. 4,8 Milliarden Euro belaufen⁶ und damit nicht gereicht haben, um die fehlenden Investitionen in den Kernhaushalten auszugleichen.

1 Vgl. Sachverständigenrat (2014), a. a. O.; Schmidt, N. (2011): Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, in: *Wirtschaft und Statistik*, 154.

2 Vgl. Eberhard, T. (2015): Öffentliche Investitionsquote – Was wird abgebildet?, DIW-Roundup 74; Haug, P. (2009): Kommunale Unternehmen als Schattenhaushalte - Wie sieht die tatsächliche Haushaltssituation der deutschen Kommunen aus? *Wirtschaft im Wandel*, 15(5), 220-228.

3 Laut Statistischem Bundesamt zählen Unternehmen dann zu 'öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen', wenn sie in mehrheitlichem, unmittelbarem oder mittelbarem Eigentum der Kernhaushalte (Bund, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände und gesetzliche Sozialversicherungen) sind. Sie entstehen durch Aufgabenauslagerungen aus den Kernhaushalten, beziehungsweise durch Neugründungen oder Beteiligungserwerb im Inland ansässiger Unternehmen. Sie können sowohl öffentlich-rechtlich als auch privatrechtlich organisiert sein. Für die Zurechnung zu öffentlichen Investitionen in der Abgrenzung der VGR sind aber nicht die Eigentumsverhältnisse maßgeblich. Vielmehr ist entscheidend, dass das Unternehmen vom Staat kontrolliert wird und dass es ein sogenannter Nichtmarktproduzent ist. Marktproduzenten decken mehr als die Hälfte ihrer Umsatzerlöse durch Marktverkäufe und erlösen mehr als 20 Prozent ihrer Umsätze mit Verkäufen an private Haushalte und Unternehmen. Im Jahr 2008 wurden von insgesamt 14.704 öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2.140 dem Sektor Staat nach der Abgrenzung der VGR zugerechnet. Vgl. Schmidt, N. (2011): „Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ in: *Wirtschaft und Statistik*, 154.

4 Vgl. Eberhard, T. (2015), a. a. O.

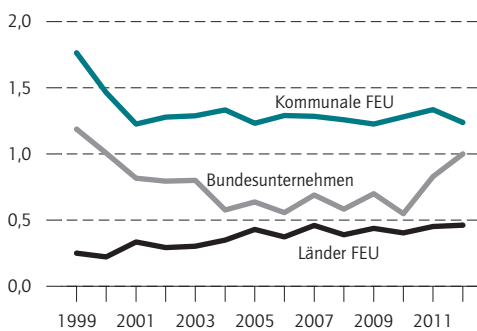
5 Schmidt, N. (2011), a. a. O.

6 Unterstellt wird hier ein Anteil nicht erfasster Investitionen von 55 Prozent, Vgl. Eberhard, T. (2015), a. a. O.

Abbildung 1

Investitionsquote öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) nach Gebietskörperschaften

In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen in Prozent



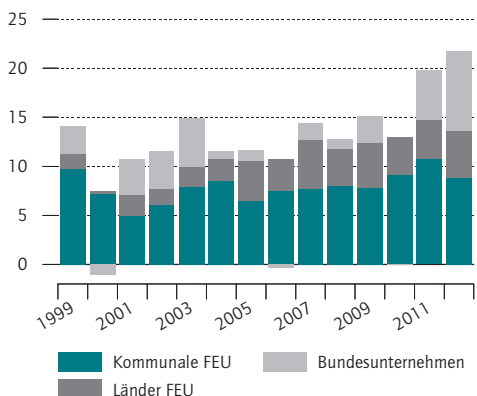
Quellen: Sonderauswertung der Jahresabschlussstatistik des Statistischen Bundesamts; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Abbildung 2

Nettoanlageinvestitionen öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) nach Gebietskörperschaften

In Milliarden Euro



Quellen: Sonderauswertung der Jahresabschlussstatistik des Statistischen Bundesamts; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Öffentlicher Investitionsbedarf nur schwer zu quantifizieren

Der sinkende Anteil öffentlicher Bruttoinvestitionen an der gesamten Wirtschaftsleistung beziehungsweise der negative Trend der Investitionssummen je Einwohner sind allein für sich genommen allerdings noch kein hinreichender Grund von einem Investitionsdefizit in Deutschland zu sprechen. Um eine solche Einschätzung vornehmen zu können, benötigt man nicht nur Informationen zu den getätigten Investitionen, sondern auch zum Investitionsbedarf.

In diesem Zusammenhang wird zuweilen argumentiert, dass der Rückgang der Investitionstätigkeit eine notwendige Anpassung angesichts einer sich vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung ändernden Nachfrage nach öffentlichen Leistungen sei. So würden beispielsweise bestimmte, in den 70er Jahren errichtete kommunale Hochbauten heute nicht mehr gebraucht.¹¹ Der Rückgang der Investitionen sei demnach die folgerichtige Konsequenz dieser Entwicklung.

Eine solche Einschätzung steht allerdings in deutlichem Widerspruch zu den ermittelten Bedarfen zum Umbau der kommunalen Infrastruktur in Folge des demographischen Wandels. Es ist keinesfalls klar, dass eine alternde Bevölkerung weniger öffentliche Infrastruktur benötigt. Vieles spricht sogar dafür, dass der Bedarf aufgrund notwendiger Anpassungen an eine alternde Bevölkerung deutlich höher sein kann als bei gleichbleibender Altersstruktur. Dies gilt beispielsweise für die Anpassung netzgebundener Infrastrukturen an geringere Nutzungsintensitäten¹² oder die Schaffung von Barrierefreiheit bei bestehenden Gebäuden¹³ bis hin zur Veränderung der regionalen Siedlungsstrukturen sowie der Stadtentwicklung.

Ähnlich ambivalent verhält es sich hinsichtlich des Einflusses des technischen Fortschritts auf den Investitionsbedarf. Einerseits lassen sich durch verbesserte Verfahren die vorhandenen Infrastrukturen effizienter nutzen. Andererseits schaffen technologische Neuerungen wie beispielsweise die Digitalisierung gerade die Notwendigkeiten zum Umbau der vorhandenen In-

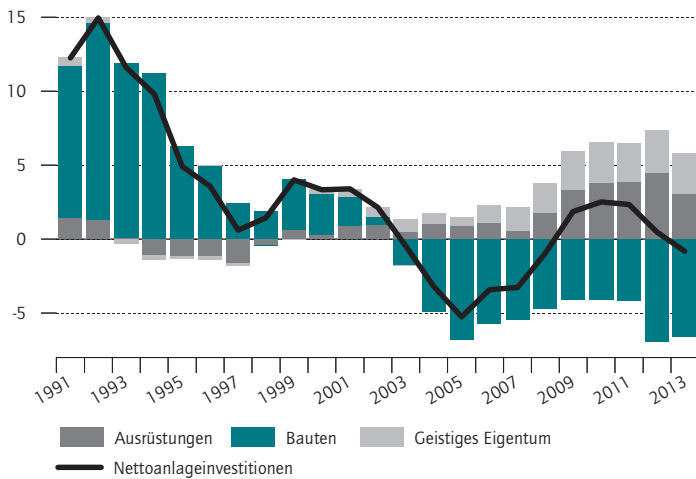
¹¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), Jahresgutachten 2014/15, Mehr Vertrauen in Marktprozesse, S. 237.

¹² Darunter versteht man unter anderem den Rückbau von Wasser- und Abwassernetzen bei gleichbleibend großem Versorgungsgebiet aber abnehmenden Nutzerzahlen. Deilmann, C., Haug, P. (2011): Demographischer Wandel und technische Infrastruktur: Wer soll die Kosten tragen? Eine Untersuchung am Beispiel ostdeutscher Mittelstädte, Shaker Verlag, Aachen.

¹³ Vgl. Eberlein, M., Klein-Hitpaß, A. (2012): Altengerechter Umbau der Infrastruktur: Investitionsbedarf der Städte und Gemeinden. Deutsches Institut für Urbanistik; Köller, M. (2013): Baustelle Kommunen: Demografischer Wandel trifft kommunale Infrastruktur, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 30.

Abbildung 4

Nettoanlageinvestitionen des Sektors Staat nach Gütergruppen
In Milliarden Euro



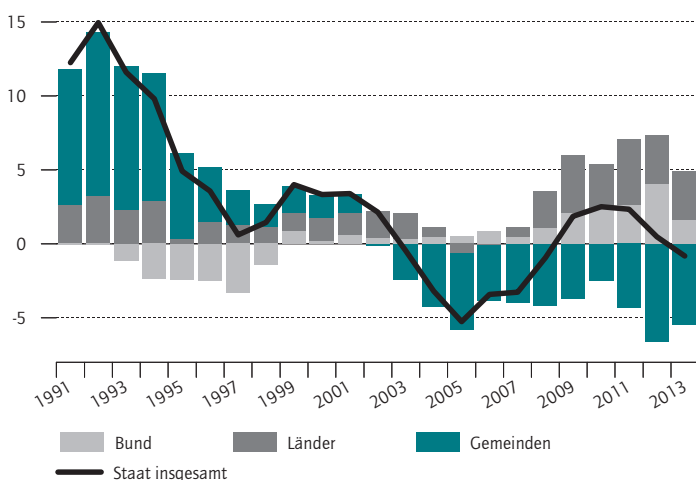
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Der Staat lebt insbesondere bei der Infrastruktur von seiner Substanz.

Abbildung 5

Nettoanlageinvestitionen des Sektors Staat nach Gebietskörperschaften
In Milliarden Euro



Quellen: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Vor allem die kommunalen Nettoinvestitionen sind schwach.

Infrastruktur, auch im öffentlichen Sektor. Eine konkrete Quantifizierung des Investitionsbedarfs ist somit modellmäßig kaum leistbar. Befragungen zu den Investitionsbedarfen insbesondere bei Kommunen weisen eher auf erhöhte Investitionsnotwendigkeiten hin.¹⁴

Ein wichtiger Orientierungspunkt für die Abschätzung der angemessenen Höhe der Investitionen sind die Abschreibungen des öffentlichen Infrastrukturkapitalstocks. Die Abschreibungen sind dabei eine kalkulatorische Größe, die den Wertverzehr einer Infrastruktureinrichtung über ihre gesamte Lebensdauer abbilden soll.¹⁵ Sie entsprechen zwar nicht den tatsächlichen Veränderungen des Kapitalstocks im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und sind so auch nicht als direkt relevante Größe für das Produktionspotenzial zu interpretieren; in diesem Zusammenhang sind die tatsächlichen Anlagenabgänge relevant.¹⁶ Langjährig negative Nettoinvestitionen, das heißt geringere Bruttoinvestitionen als Abschreibungen, können aber als Indikator dafür gesehen werden, dass der öffentliche Kapitalstock verschlissen, zumindest aber nicht modernisiert wird.

Zur Bewertung der Investitionstätigkeit wird daher im Folgenden auf die Nettoinvestitionstätigkeit der Gebietskörperschaften abgestellt. Die Investitionen großer Teile der öffentlichen Unternehmen werden darin allerdings nicht erfasst (die wesentlichen Trends der Nettoinvestitionstätigkeit öffentlicher Unternehmen sind im Kasten dargestellt).¹⁷

**Öffentliche Nettoinvestitionen:
Leben von der Substanz**

Das Statistische Bundesamt weist die Nettoinvestitionen nach Sektoren seit dem Jahr 1991 aus. Nachdem die Nettoinvestitionstätigkeit in den 90er Jahren vor allem in den Neuen Ländern sehr rege war, sind sie seither deutlich zurückgegangen und waren nach der Jahrtausendwende teilweise sogar negativ (Abbildung 4). Die Betrachtung im Detail zeigt, dass der Kapitalstock bei den Ausrüstungen und bei geistigem Eigentum seit Anfang der 2000er Jahre ausgeweitet wurde. Hingegen ist es

¹⁴ KfW-Kommunalpanel 2015. BMWi-Online Befragung „Kommunale Investitionen“: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erste-ergebnisse-der-bmwi-online-befragung-kommunale-investitionen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2015), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Beiheft Investitionen, Wiesbaden.

¹⁶ Für eine vergleichende Diskussion der unterschiedlichen Maße der Investitionstätigkeit und deren Aussagekraft vgl. Monatsbericht des BMF 06/2015.

¹⁷ Für eine Erläuterung zu den Abgrenzungen, siehe Eberhard, T. (2015): Öffentliche Investitionsquote – Was wird abgebildet? DIW-Roundup 74. Weitere Analysen zur Investitionstätigkeit von öffentlichen Unternehmen enthält der Beitrag von Cullmann, A. et al. in dieser Ausgabe des DIW Wochenberichts.

vor allem der öffentliche Nichtwohnungsbau, bei dem seit dem Jahr 2003 die Abschreibungen die Investitionen übersteigen. Dies unterstreicht den vielfach vorgebrachten Befund, dass im Bereich der öffentlichen Infrastruktur erheblicher Investitionsbedarf besteht – insbesondere für den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur¹⁸.

Die differenzierte Betrachtung nach Gebietskörperschaften zeigt, dass vor allem die Gemeinden ihren Kapitalstock nicht erweiterungsbefähigt haben. Seit 2003 waren ihre Investitionen per Saldo negativ (Abbildung 5).

Der Bund und die Länder hingegen haben den öffentlichen Kapitalstock in der jüngeren Vergangenheit wieder stärker ausgeweitet. Dies dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass die Investitionen in geistiges Eigentum und damit vor allem die Ausgaben für Forschung und Entwicklung zuletzt deutlich ausgeweitet wurden, was überwiegende Aufgabe der Länder ist.

Fazit

Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Wachstumspotentialen. Zwar besitzt Deutschland im internationalen Vergleich eine durchaus hohe Infrastrukturausstattung. Allerdings ist die öffentliche Investitionstätigkeit seit Mitte der 90er Jahre stark rückläufig. Dies gilt nicht nur für Ostdeutschland mit seinen spezifischen vereinigungsbedingten Investitionsanforderungen, sondern auch für viele westdeutsche Länder.

Insbesondere die kommunale Infrastruktur fährt seit Jahren auf Verschleiß. Das heißt, die Investitionen reichen nicht aus, den Werteverzehr der Infrastruktur auszugleichen, und Umfang und Modernität nehmen immer mehr ab. Auch die Investitionstätigkeit kommunaler Unternehmen – das zeigt der Exkurs im Kasten – war in den letzten Jahren eher verhalten und kann die Investitionsschwäche in den kommunalen Haushalten nicht kompensieren.

¹⁸ Vgl. Daehre-Kommission (2012), Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“; Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln (2014), Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf, Köln; Kunert U. und H. Link (2013): Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen, DIW Wochenbericht 26.

Damit der kommunale Investitionsstau zumindest nicht noch weiter anwächst, ist ein rasches Umsteuern dringend erforderlich. Um mittelfristig die Möglichkeit einer wachstumsorientierten Investitionstätigkeit der Kommunen zu gewährleisten, sind umfassende strukturelle Maßnahmen erforderlich. Die Investitionskommission beim Bundeswirtschaftsministerium hat dazu verschiedene Denkanstöße entwickelt.¹⁹

Es kann kaum überraschen, dass (kommunale) Investitionen umso höher sind, je entspannter die Finanzlage ist; damit dürfte der Investitionsbedarf in finanzschwachen Kommunen besonders hoch sein. Daher war es ein Schritt in die richtige Richtung, dass der Bund in diesem Jahr ein Sondervermögen geschaffen hat, mit dem bis zum Abrechnungsjahr 2019 Investitionen in finanzschwachen Gebieten gefördert werden sollen. Letztlich handelt es sich dabei aber um eine einmalige Hilfe. Wie bei den anderen aktuellen Maßnahmen des Bundes, mit denen er den Kommunen mehr Mittel zukommen zulassen will, handelt es sich nicht um einen systematischen Lösungsansatz.

Zu letzterem könnte beitragen, die Finanzlage der Kommunen stärker im Länderfinanzausgleich, dessen Neugestaltung zurzeit verhandelt wird, zu berücksichtigen. Zurzeit wird die kommunale Finanzkraft im Länderfinanzausgleich nur zu 64 Prozent einbezogen. Gerade finanzschwache Kommunen sind allerdings in deutlich höherem Umfang als andere auf eine ausreichende Finanzierung durch den Kommunalen Finanzausgleich angewiesen. Dies heißt im Umkehrschluss, dass finanzschwache Länder mehr Mittel für Finanztransfers an ihre Gemeinden bereitstellen müssen als andere Länder. Würden die kommunalen Steuereinnahmen im Länderfinanzausgleich vollständig berücksichtigt, würden die finanzschwachen Länder eher in die Lage versetzt, ihren Kommunen ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen, um eine freie Spitze für Investitionen wahrscheinlicher werden zu lassen.

¹⁹ Empfohlen wird unter anderem die Schaffung eines Nationalen Investitionspaktes für Kommunen zur Verbesserung der Finanzausstattung, die Einrichtung von Infrastrukturgesellschaften für Kommunen zur Erhöhung von Beratungskompetenzen und die Stärkung Öffentlicher Kooperationen. Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Stärkung von Investitionen in Deutschland, Bericht der Expertenkommission, Berlin.

Martin Gornig ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | mgornig@diw.de

Claus Michelsen ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in den Abteilungen Konjunkturpolitik und Klimapolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

Kristina van Deuverden ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

LOCAL PUBLIC INFRASTRUCTURE SHOWING SIGNS OF WEAR AND TEAR

Abstract: Investment in public infrastructure is essential to ensure competitiveness and create growth potential. Although Germany certainly has a well-developed infrastructure compared to other countries, local public infrastructure has been in decline for many years now. This means that current levels of investment are not sufficient to offset this decline, and the infrastructure is becoming increasingly outdated and limited in its scope. In order for this backlog of local public investment to at least not continue growing, a rapid change in policy is urgently

needed. The creation of a special central government fund to encourage investment in financially weak areas is a step in the right direction. Given the enormity of the local public investment backlog, a massive increase in immediate financial assistance seems imperative. At the same time, a systematic approach must be developed to compensate for the chronic underfunding of certain types of municipality. One improvement might be to take proper account of the financial weakness of the municipalities in fiscal equalization among the federal states.

JEL: H54, H76, H77

Keywords: local public investment, local infrastructure, fiscal equalization



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
82. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sylvie Ahrens-Urbaneck
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Marie Kristin Marten
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Hermann Buslei
Dr. Katharina Pijnenburg

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.