

Franz, Peter; Schumacher, Christian; Snelting, Martin

Article

Zur Situation der kommunalen Infrastrukturinvestition in Ostdeutschland

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Franz, Peter; Schumacher, Christian; Snelting, Martin (1998) : Zur Situation der kommunalen Infrastrukturinvestition in Ostdeutschland, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 4, Iss. 16, pp. 15-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/142940>

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.

Zur Situation der kommunalen Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland

*Die Infrastrukturinvestitionen der ostdeutschen Kommunen sind seit 1992 stark rückläufig. Da die Bereitstellung eines Großteils der öffentlichen Infrastruktur in der Hand der Kommunen liegt, sind aus diesem Grund Verwerfungen für den wirtschaftlichen Aufholprozeß der neuen Länder zu befürchten. Die Ursachen hierfür sind nach wie vor entwicklungsrelevante Infrastrukturdefizite in Ostdeutschland, die nicht nur in der Quantität, sondern auch in der Qualität der Infrastruktureinrichtungen bestehen.*²⁷

Eine Analyse des Einflusses der kommunalen Finanzen auf die Investitionen zeigt, daß der Rückgang der Investitionen vor allem durch die Bedrohung der Schuldendienstfähigkeit Mitte der 90er Jahre verursacht worden ist. Im Zuge der notwendigen Haushaltskonsolidierung haben die Kommunen ihre Investitionen trotz steigender Einnahmen eingeschränkt.

Gleichzeitig ist die Investitionsstruktur durch die Zuweisungen der Länder, die die wichtigste Finanzierungsquelle für die Investitionen darstellen, nicht immer optimal beeinflusst worden. Die Ergebnisse der Analyse deuten darauf hin, daß zweckgebundene Zuweisungen die Investitionsentscheidungen zu stark in Richtung Neuinvestitionen verzerrt haben. Hierin ist eine Ursache für die aktuellen Defizite bei der Infrastrukturqualität zu sehen. Für die zukünftige Förderpolitik wird daher vorgeschlagen, zweckgebundene Zuweisungen nach Möglichkeit durch Zuweisungen zur freien investiven Verwendung zu ersetzen. Hierdurch ließe sich trotz knapper Haushaltsmittel eine Verbesserung der kommunalen Infrastrukturausstattung erreichen.

Infrastrukturausstattung begünstigt wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland

Die Investitionen der ostdeutschen Kommunen sind seit 1992 von 18,7 Mrd. DM auf 13,3 Mrd.

DM im Jahr 1997 gesunken. Diese Entwicklung ist zwar auch in Westdeutschland zu beobachten, in Ostdeutschland gibt sie aber besonderen Anlaß zur Sorge, da die Infrastruktur einen wichtigen Faktor für den Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft darstellt.²⁸ Durch die sinkenden kommunalen Investitionen könnte sich die im Verhältnis zu anderen Regionen unzureichende Ausstattung an Infrastruktur verfestigen und so zu einem dauerhaften Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands werden.²⁹

Bereits eine Gegenüberstellung der Neuausstattung an kommunaler Infrastruktur und der unternehmerischen Wertschöpfung deutet darauf hin, daß ein enger Zusammenhang zwischen beiden Größen besteht (vgl. Abbildung 1). Dieser enge Zusammenhang ist dagegen in entwickelten Volkswirtschaften mit hoher Ausstattung an Infrastruktur oftmals nicht mehr nachweisbar.³⁰

Die hohe Bedeutung der kommunalen Infrastruktur für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland läßt sich auch mit den Ergebnissen ökonomischer Verfahren belegen. So zeigen durchgeführte Granger-Kausalitätstests, daß die Infrastruktur die Wertschöpfung in der ostdeutschen Wirtschaft positiv beeinflusst.³¹ Demnach

²⁷ Der Artikel basiert auf dem Gutachten, das im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft angefertigt wurde. Vgl. SNELTING, M.; SCHUMACHER, C.; KOMAR, W.; FRANZ, P.: Stand und Entwicklung der kommunalen Investitionshaushalte in den neuen Ländern unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. IWH-Sonderheft 3/1998, Halle 1998.

²⁸ Zur Entwicklung des Infrastrukturausbaus vgl. DIETRICH, V.; RAGNITZ, J.; ROTHFELS, J. u.a.: Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern. IWH-Sonderheft 1/1998. Halle 1998, S. 166 ff.

²⁹ Dies folgt beispielsweise aus Modellen endogenen Wachstums mit Pfadabhängigkeiten, vgl. z.B. BARRO, R. J.: Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, in: Journal of Political Economy, Vol. 98, Nr. 5, 1990, S. 103-125.

³⁰ Vgl. PFÄHLER, W.; HOFMANN, U.; LEHMANN-GRUBE, U.: Does Extra Public Infrastructure Matter? An Appraisal of Empirical Literature, in: Finanzarchiv N.F. 53, 1997, S. 68-112.

³¹ Die genauen Ergebnisse der angewandten empirischen Tests finden sich bei SNELTING, M.; SCHUMACHER, C.; KOMAR, W.; FRANZ, P.: a.a.O., Kap. 4. Zur Anwendung der Granger-Kausalitätstests. – Vgl. SCHLAG, C. H.: Die Kausalitätsbeziehung zwischen der öffentlichen Infrastrukturausstattung und dem Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland, in: Konjunkturpolitik, Jg. 43, 1997, S. 82-106, und SEITZ, H.: Public Infrastructure Capital, Employment and Private Capital Formation, in: OECD (Hrsg.): The OECD Job Study: Investment, Productivity and Employment. Paris 1995, S. 136 ff.

Tabelle 1:

Schäden am Trinkwasser- und Gasleitungsnetz in Halle (Saale) und Karlsruhe

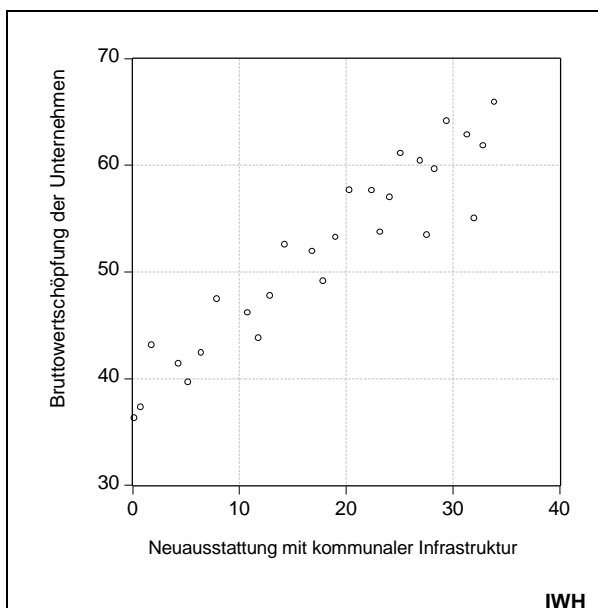
| | Rohrschäden (Anzahl) | | Wasserverluste in vH der abgegebenen Wassermenge | | Störungen im Gasleitungsnetz (Anzahl) | |
|--------|----------------------|-----------|--|-----------|---------------------------------------|-----------|
| | Halle | Karlsruhe | Halle | Karlsruhe | Halle | Karlsruhe |
| 1991 | - | - | - | - | 2.132 | 274 |
| 1992 | 999 | 212 | 36,4 | 3,8 | 2.056 | 321 |
| 1993 | 1.176 | 216 | 31,8 | 3,1 | 2.884 | 316 |
| 1994 | 781 | 170 | 30,8 | 3,7 | 3.795 | 303 |
| 1995 | 1.491 | 184 | 23,4 | 3,4 | 2.631 | 415 |
| Gesamt | 4.447 | 784 | - | - | 13.498 | 1.629 |

Quelle: Hallesche Wasser und Abwasser GmbH; Energieversorgung Halle GmbH; Stadtwerke Karlsruhe.

stellt die kommunale Infrastruktur eine wichtige Rahmenbedingung für den unternehmerischen Produktionsprozeß in Ostdeutschland dar, von der positive Produktivitätseffekte ausgehen.

Abbildung 1:

Neuausstattung mit kommunaler Infrastruktur^a und Bruttowertschöpfung des Unternehmenssektors^b in Ostdeutschland
- in Mrd. DM -



^a In der Darstellung werden Wertepaare von Infrastruktur und Wertschöpfung für die Vierteljahre zwischen 1991 und 1997 abgetragen. Die Infrastrukturausstattung entspricht Kapitalbeständen, die aus den Investitionen der vierteljährlichen kommunalen Kassenstatistik ermittelt wurden. Zur Berechnung des Infrastrukturkapitalstocks vgl. Snelting, M.; Schumacher, C.; Komar, W.; Franz, P.: a.a.O., Kap. 4 und zur Methodik Hofmann, U.: Produktivitätseffekte der öffentlichen Infrastruktur: Meßkonzepte und empirische Befunde für Hamburg, Hamburg 1996, S. 65 ff. - ^b Unternehmen ohne Wohnungsvermietung.
Quellen: Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Vierteljährliche Kassenstatistik der Kommunen; Berechnungen des IWH.

Defizite bei der Infrastrukturqualität

Ein zentrales Problem der ostdeutschen Infrastruktur besteht vor allem hinsichtlich ihrer Qualität. Qualitative Mängel von Infrastruktureinrichtungen führen zu hoher Schadensanfälligkeit und zu einer hohen Zahl von Havarien. Dies läßt sich durch einen Vergleich einer ost- mit einer westdeutschen Stadt veranschaulichen. In Tabelle 1 werden Infrastrukturschäden für die nach Einwohnern gleich großen Partnerstädte Halle (Saale) und Karlsruhe verglichen.³² Danach traten in der Stadt Halle (Saale) aufgrund des maroden Erhaltungszustandes der Rohrleitungsnetze im Zeitraum von 1992 bis 1995 etwa 4.450 Rohrschäden im Trinkwassernetz auf und lagen damit etwa fünfmal so hoch wie in der Partnerstadt. Die Wasserverluste gingen zwar im gleichen Zeitraum von 36,4 vH auf 23,4 vH zurück, überstiegen aber den Karlsruher Wert immer noch um das Siebenfache. Im Gasleitungsnetz waren von 1991 bis 1995 mit knapp 13.500 Störungen sogar etwa achtmal so viele Reparatursätze erforderlich.

Darüber hinaus scheinen Engpässe für die wirtschaftliche Entwicklung vor allem vom schlechten Zustand des kommunalen Straßennetzes auszugehen. Dies hat eine bei der ostdeutschen Industrie und bei den ostdeutschen Kommunen durchgeführte Umfrage ergeben. So sehen etwa 40 vH der ostdeutschen Industrieunternehmen die Instandsetzung der Regional- und Gemeindestraßen als hoch

³² Vgl. FRANZ, P.: Probleme infrastruktureller Erneuerung in ostdeutschen Großstädten – das Beispiel Halle (Saale), in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/1996, S. 13-17, sowie SNETLING, M.; SCHUMACHER, C.; KOMAR, W.; FRANZ, P.: a.a.O., Kap. 5.

Tabelle 2:

In welchen Bereich der kommunalen Infrastruktur sollte in den nächsten Jahren mit hoher Priorität investiert werden?^a

- in vH der Befragungsteilnehmer^b -

| | Aus Sicht der... | |
|-----------------------|------------------|----------|
| | Industrie | Kommunen |
| Straßeninstandsetzung | 42,1 | 68,4 |
| Straßenneubau | 22,1 | 55,4 |
| Soziale Einrichtungen | 21,4 | 13,0 |
| Stadterneuerung | 20,3 | 56,1 |
| Freizeiteinrichtungen | 16,6 | 8,9 |
| Schulen | 13,9 | 48,2 |
| Gewerbegebiete | 7,6 | 15,8 |

^a Die Befragungsteilnehmer konnten die Attribute „Hohe Priorität“, „Mittlere Priorität“ und „Geringe Priorität“ vergeben. – ^b Befragt wurden alle 105 ostdeutschen Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie 443 Industrieunternehmen. Die Rücklaufquote betrug bei den Kommunen 54 vH, bei den Unternehmen 67 vH.

Quelle: IWH-Kommunalumfrage und Industriebefragung vom Januar 1998.

prioritär an. Diese Sicht wird von den Kommunen geteilt, die der Instandsetzung von Gemeinde- und Regionalstraßen ebenfalls die höchste Investitionspriorität beimessen (vgl. Tabelle 2).³³

In allen anderen Bereichen der kommunalen Infrastruktur werden die Defizite vor allem aus Sicht der Industrie als weniger gravierend empfunden. Hier wird nur noch von weniger als 25 vH der Industrieunternehmen ein vorrangiger Investitionsbedarf gesehen.³⁴

Ursache für die aktuell noch bestehenden Defizite bei der Infrastrukturausstattung ist – neben technischen Restriktionen, die den schnellen Aufbau eines neuen Infrastrukturkapitalstocks behindern – vor allem die Finanzsituation der Kommunen. Im folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Determinanten der Finanzsituation in den ostdeutschen Kommunen für die kommunalen Investitionsentscheidungen ausschlaggebend waren.

³³ Bei der Umfrage wurde der Bereich der netzgebundenen Ver- und Entsorgungsinfrstruktur nicht berücksichtigt, da dieser zumeist in der Verantwortung kommunaler Unternehmen liegt, die hier nicht befragt wurden.

³⁴ Daß die Kommunen hier – wie aus Tabelle 2 ersichtlich – zum Teil eine andere Auffassung vertreten, liegt daran, daß der Investitionsbedarf aus Sicht der Kommunen nicht allein durch Engpässe bei der wirtschaftlichen Betätigung entsteht, sondern auch dadurch, daß z.B. von der Bevölkerung geäußerte Bedürfnisse und bestimmte rechtliche Normen erfüllt werden müssen.

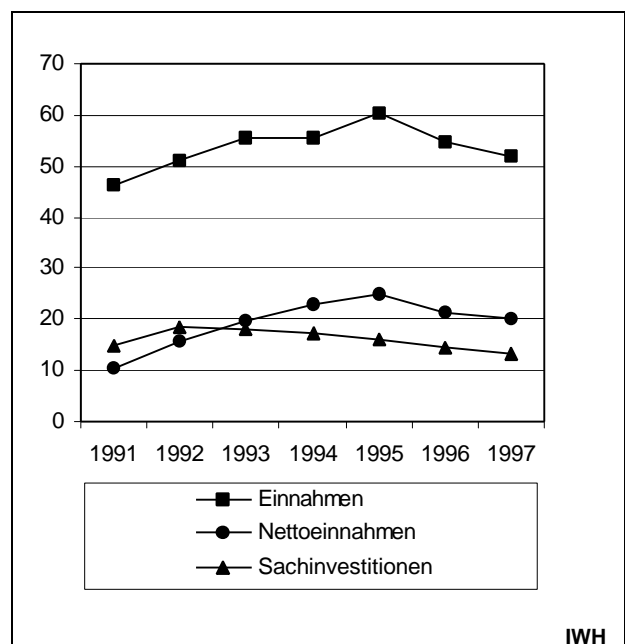
Investitionsentwicklung und Finanzausstattung

Wie Abbildung 2 zeigt, besteht augenscheinlich kein direkter Zusammenhang zwischen kommunalen Einnahmen und kommunalen Investitionen. Die gesamten Einnahmen der Kommunen in den neuen Ländern sind zwischen 1992 und 1995 um 18 vH gestiegen, die Nettoeinnahmen – also die Einnahmen der Kommunen abzüglich der Zahlungen von Bund und Ländern – haben sogar um 58 vH zugenommen. Hingegen sind die kommunalen Investitionen seit 1992 rückläufig. Erst seit 1996 zeigt sich eine parallele Entwicklung zwischen Einnahmen und Investitionen.

Die zeitweise gegenläufige Entwicklung von Einnahmen und Investitionen ist zum einen ausgabenseitig bestimmt. Von 1992 bis 1995 sind die von den Kommunen nicht beeinflussbaren Sozialhilfeausgaben um gut 4,4 Mrd. DM gestiegen – eine Zunahme doppelt so hoch wie der Rückgang der Sachinvestitionen in diesem Zeitraum. Diese zusätzliche Ausgabenbelastung kann den Rückgang der Investitionen aber nur unzureichend erklären, da die Einnahmen zumindest bis 1995 weitaus kräftiger zugenommen haben.

Abbildung 2:

Einnahmen, Nettoeinnahmen^a und Sachinvestitionen der ostdeutschen Kommunen
- in Mrd. DM -



^a Die kommunalen Nettoeinnahmen ergeben sich als Einnahmen abzüglich der Zahlungen der übergeordneten Körperschaftsebenen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3:
Kennzahlen zur Tragfähigkeit der ostdeutschen Kommunalhaushalte
- in vH -

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|------|------|------|-------|------|------|
| Kreditfinanzierungsquote ^a | 30,4 | 32,7 | 24,0 | 18,3 | 10,2 | 13,1 |
| Schuldenquote ^b | 5,4 | 7,3 | 8,9 | 9,3 | 9,5 | 9,5 |
| Primärdefizitquote ^c | 2,53 | 1,11 | 1,11 | 0,02 | 0,20 | 0,28 |
| Erforderliche Primärdefizitquote ^d | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,04 | 0,04 | 0,05 |
| Primäre Budgetlücke ^e | 2,51 | 1,09 | 1,07 | -0,03 | 0,15 | 0,23 |
| Primäre Budgetlücke in Mrd. DM | 6,66 | 3,51 | 3,92 | -0,11 | 0,64 | 1,01 |

^a Nettokreditaufnahme in vH der Sachinvestitionen. – ^b Schuldenstand in vH des Bruttoinlandsprodukts. – ^c Primärdefizit in vH des Bruttoinlandsprodukts. – ^d Die zur Stabilisierung der Schuldenquote erforderliche Primärdefizitquote p^* ergibt sich aus der Formel $p^* = - [(i - g)/(1 + g)] \cdot d_{t-1}$, wobei i die effektive Verzinsung der Schulden, g die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts und d_{t-1} die Schuldenquote des Vorjahres bezeichnet. Vgl. Deutsche Bundesbank: Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1997, S. 31. Angenommen wurde ein nominales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland von 5 vH und eine effektive Verzinsung der kommunalen Schulden mit 4,5 vH. – ^e Die primäre Budgetlücke ergibt sich als Differenz der erforderlichen Primärdefizitquote zur tatsächlichen Primärdefizitquote.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH.

Bedrohte Schuldendienstfähigkeit verursachte Investitionsrückgang

Der Rückgang der Finanzierungsspielräume liegt vielmehr darin begründet, daß die Kommunen im gleichen Zeitraum die Kreditfinanzierungsquote der Investitionen stark einschränken mußten, um eine drohende Zins-Schulden-Spirale mit einhergehendem Verlust der Schuldendienstfähigkeit abzuwenden.

Die Schuldendienstfähigkeit ist das entscheidende Kriterium, nach welchem den Kommunen die Aufnahme von Krediten für Investitionen von der Kommunalaufsicht genehmigt werden. Über die Genehmigungspraxis liegen im einzelnen zwar keine Daten vor, ein Blick auf die Primärdefizite³⁵ der Kommunen legt aber nahe, daß diese Mitte der 90er Jahre erheblich restriktiver geworden sein dürfte.

Wie aus Tabelle 3 abgelesen werden kann, gingen die hohen Kreditfinanzierungsquoten von über 30 vH während des „Investitionsbooms“ mit Primärdefizitquoten von 1 bis 2 vH des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts einher. Bei einem Primärdefizit reichen die Einnahmen nicht aus, um zusätzlich zu den Primärausgaben auch die Zinsen für die aufgenommenen Kredite zu bezahlen. Um die in einer solchen Situation angelegte Dynamik einer Zins-Schulden-Spirale zu stoppen, muß die

Kreditaufnahme soweit eingeschränkt werden, daß der Primärsaldo ausreicht, um den Schuldenstand zu stabilisieren – die kommunalen Haushalte also „tragfähig“ sind.

Legt man eine durchschnittliche Wachstumserwartung des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts von nominal 5 vH zugrunde, beträgt die für eine Tragfähigkeit erforderliche Primärdefizitquote der Kommunalhaushalte etwa 0,04 vH des Bruttoinlandsprodukts. Hiervon waren die ostdeutschen Kommunen bis 1995 weit entfernt, wie die sogenannte primäre Budgetlücke zeigt. Diese entspricht dem Unterschied zwischen dem tatsächlichen Primärdefizit und dem Primärdefizit, das für eine Stabilisierung des Schuldenstandes erforderlich ist und hat bis 1995 3 bis 4 Mrd. DM betragen. Die Kommunalaufsicht dürfte daher veranlaßt gewesen sein, die Kreditaufnahme der Kommunen stark zu beschränken.

1995 war den Kommunen die Wiederherstellung der Schuldendienstfähigkeit dann weitgehend gelungen, seitdem hat sich die Schuldenquote auf dem Niveau von rd. 9,5 vH stabilisiert.

Die Zuweisungspolitik der Länder

Neben der allgemeinen Finanzausstattung kommt aber auch der Art der Mittelzuteilung an die Kommunen besondere Bedeutung für die kommunalen Investitionsentscheidungen zu. Diese manifestiert sich vor allem in der Zuweisungspolitik

³⁵ Das Primärdefizit errechnet sich aus dem Gesamtdefizit abzüglich der Zinszahlungen.

der Länder, die ihren Kommunen Mittel häufig nicht zur freien Verwendung zuweisen, sondern die Zuweisungen an die Verwendung für investive Zwecke binden. 48 vH aller kommunalen Investitionen in den neuen Ländern werden über solche Zuweisungen finanziert.³⁶

Mittels dieser „Politik der goldenen Zügel“ versuchen die Länder, das Investitionsniveau der Kommunen zu erhöhen sowie Investitionen in bestimmte Bereiche zu lenken, in denen aus Sicht der Länder besonderer Investitionsbedarf besteht. Dabei können grob zwei Formen von Finanzzuweisungen unterschieden werden: Erstens investive Schlüsselzuweisungen oder pauschale Zuweisungen für investive Zwecke, die jeweils zur freien investiven Verwendung in die Investitionshaushalte fließen; zweitens zweckgebundene Zuweisungen, die ausdrücklich nur für bestimmte Investitionszwecke verwendet werden dürfen und die in der Regel einen Eigenanteil der Kommunen vorsehen.³⁷

Die erste Kategorie von Zuweisungen kann als Pflichtzuführung vom Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt interpretiert werden. Diese beeinflusst lediglich das Investitionsniveau, da die Kommunen dazu gezwungen werden, einen durch die investive Bindung definierten Mindestteil der Einnahmen für investive Zwecke zu verwenden.

Die zweite Kategorie – zweckgebundene Investitionszuweisungen mit Eigenanteil – beeinflussen

sowohl das Investitionsniveau als auch die Struktur der Investitionen. Diese Art von Zuweisungen wird vor allem im Rahmen von Förderprogrammen wie der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ verteilt. Ein Einfluß auf das Investitionsniveau entsteht dadurch, daß das relative Preisverhältnis zwischen konsumtiver und investiver Mittelverwendung beeinflusst wird. Die Kommunen können auf diese Weise zu zusätzlichen Investitionen ermuntert werden, da sie für eine Einheit Konsumverzicht zusätzliche Mittel für Investitionen erhalten. Gleichzeitig wird die Investitionsstruktur beeinflusst, da geförderte Investitionsprojekte für die Kommunen gegenüber nicht geförderten Projekten günstiger werden.

Zuweisungen und Investitionsstruktur

Nach den Ergebnissen der bei den ostdeutschen Kommunen durchgeführten Umfrage ist der Einfluß zweckgebundener Zuweisungen auf die Investitionsstruktur hoch. 63 vH der Kommunen messen der Schwerpunktsetzung einzelner Programme einen starken Einfluß auf ihre Investitionsentscheidungen bei (vgl. Tabelle 4). Ebenfalls starke Bedeutung hat nach Ansicht der Kommunen die Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben (70 vH) und der Erneuerungsbedarf bzw. Erhaltungszustand bestehender Einrichtungen (60 vH), während der interkommunale Standortwettbewerb oder die Beeinflussung des Steueraufkommens der Kom-

Tabelle 4:

Die Entscheidung darüber, in welche Bereiche Ihre Kommune investiert, hängt ab von vielen verschiedenen Faktoren. Welchen Einfluß haben die folgenden Faktoren Ihrer Meinung nach?

- in vH -

| | Starker Einfluß | Mittlerer Einfluß | Kein oder geringer Einfluß |
|--|-----------------|-------------------|----------------------------|
| Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben | 70,2 | 26,3 | 3,5 |
| Schwerpunktsetzung einzelner Förderprogramme (Wofür gibt es Mittel?) | 63,2 | 33,3 | 3,5 |
| Förderquote einzelner Programme | 57,1 | 35,7 | 7,1 |
| Erneuerungsbedarf bzw. marode Substanz bestehender Einrichtungen, Einsparung von Instandhaltungskosten | 59,6 | 33,3 | 7,0 |
| Der Wettbewerb oder Vergleich mit anderen Kommunen | 1,8 | 25,0 | 73,2 |
| Auswirkung der Investition auf das zukünftige Steueraufkommen der Kommune | 28,6 | 46,4 | 25,0 |

Quelle: IWH-Kommunalumfrage vom Januar 1998.

mune nur wenig Einfluß auf die Investitionsstruktur zu haben scheint.

Der Einfluß zweckgebundener Zuweisungen auf die Investitionen hängt dabei stark von der Förderquote der jeweiligen Programme ab. So geben 46,2 vH der befragten Kommunen an, Fördermittel nicht in Anspruch genommen zu haben, wenn die Förderquote unterhalb von 30 vH lag. Dieser Anteil reduziert sich bei Programmen mit einer Förderquote von mehr als 75 vH auf 12 vH der befragten Kommunen.

Um die Kommunen mit Hilfe zweckgebundener Zuweisungen zu zusätzlichen Investitionen zu bewegen, muß daher wohl eine hohe Förderquote vorgesehen sein. Dabei ist allerdings unklar, ob die schwache Neigung zur Co-Finanzierung verursacht ist durch die Finanzsituation der Kommunen oder die im Vergleich zu den Prioritäten der Förderpolitik unterschiedlichen kommunalen Präferenzen. Zwar geben die Kommunen in der Umfrage an, die Mittel zur Co-Finanzierung „aufgrund der schlechten Finanzsituation“ nicht aufgebracht zu haben. Gleichzeitig nennen aber über 80 vH der befragten Kommunen zumindest bedingt unterschiedliche Präferenzen („nicht bedarfsgerechte Förderung“) als Grund für die Nicht-Inanspruchnahme von Fördermitteln.

Intertemporale Verzerrung durch Zuweisungen problematisch

Der in Tabelle 4 von den Kommunen angegebene starke Einfluß der Fördergelder auf die In-

vestitionsstruktur stellt scheinbar einen Widerspruch zum dort ebenfalls erkennbaren hohen Einfluß kommunaler Pflichtaufgaben dar. Wenn die Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben für die Investitionsentscheidungen dominant ist, müßte eigentlich vermutet werden, daß die Förderpolitik nur Mitnahmeeffekte auslöst, so daß die Fördergelder Investitionen finanzieren, die ohnehin getätigt worden wären.

Dieser Widerspruch läßt sich damit erklären, daß der Einfluß der zweckgebundenen Zuweisungen auf die Investitionsstruktur vor allem darin besteht, die Investitionsentscheidungen intertemporal zu verzerren. Das bedeutet, daß Investitionen vorgezogen oder verschoben werden, je nachdem, für welchen Bereich gerade Fördermittel zur Verfügung stehen.

Da die Kommunen gleichzeitig angeben, daß der Erhaltungszustand kommunaler Einrichtungen hohe Bedeutung für die strukturelle Investitionsentscheidung hat, ist diese durch die Förderpolitik ausgelöste intertemporale Verzerrung problematisch.

So würde beispielsweise eine Kommune nach dem Kriterium „Erhaltungszustand“ Investitionsprojekte immer dann als prioritär einstufen, wenn sie hinsichtlich der Einsparung von Instandhaltungskosten das günstigste Nutzen/Kosten-Verhältnis aufweisen. Die Förderpolitik kann diese Prioritätenskala jedoch verändern, da die Nutzen/Kosten-Relation unterschiedlicher Investitions-

Tabelle 5:

Wenn Sie in der Vergangenheit Fördergelder nicht beansprucht haben, welches war der Grund?

- in vH -

| | trifft zu | trifft bedingt zu | trifft nicht zu |
|---|-----------|-------------------|-----------------|
| Die Mittel zur Co-Finanzierung konnten aufgrund der schlechten Finanzsituation nicht aufgebracht werden bei Programmen mit... | | | |
| ... einer Förderquote bis 30 vH | 46,2 | 15,4 | 38,5 |
| ... einer Förderquote 30 bis 75 vH | 25,5 | 33,3 | 41,2 |
| ... einer Förderquote über 75 vH | 12,0 | 22,0 | 66,0 |
| Der vorgegebene Förderzeitraum war zu kurz für die Realisierung des Vorhabens, eine Übertragung der Mittel in folgende Haushaltsjahre war nicht möglich | 27,8 | 33,3 | 38,9 |
| Die Förderpolitik war nicht bedarfsgerecht, unsere Kommune hatte andere Prioritäten | 27,8 | 53,7 | 18,5 |

projekte zusätzlich dadurch beeinflusst wird, für welche Bereiche Fördermittel zur Verfügung stehen. Auf diese Weise können sich eigentlich dringend notwendige Instandsetzungen unnötig verzögern, während gleichzeitig Neuinvestitionen getätigt werden, die ohne Einfluß der Förderpolitik aus Sicht der Kommunen als weniger vordringlich eingestuft worden wären.

Wirtschaftspolitische Implikationen

Vor dem Hintergrund des Rückgangs der kommunalen Investitionen und bestehenden Defiziten bei der Infrastrukturqualität stellt sich die Frage nach wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, diesem Prozeß entgegenzusteuern.

Ein Weg könnte sein, zusätzliche Mittel für kommunale Investitionen bereitzustellen. Eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme erscheint in Anbetracht hoher struktureller Defizite allerdings nicht als angemessen. Eher können sich finanzielle Spielräume durch Einsparungen bei den im Ost-West-Vergleich überhöhten öffentlichen Personalausgaben eröffnen, wenngleich diese kurzfristig nur bedingt disponibel sind.

Eine Verbesserung der Infrastruktursituation läßt sich aber auch bei gegebenen Haushaltsmitteln durch strukturelle Änderungen der Förderpolitik erreichen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Defizite in der Infrastrukturqualität sowie der durch die Förderpolitik ausgelösten Verzerrungen der kommunalen Investitionsentscheidungen hin zu Neuinvestitionen lassen sich hierzu zwei Schlußfolgerungen ziehen:

1. Die Förderung der kommunalen Investitionen mittels zweckgebundener Investitionszuweisungen sollte auf die Bereiche „Straßeninstandsetzung“ und „Straßenbau“ konzentriert werden.
2. Alle übrigen Zuweisungen und Zuschüsse sollten nach Möglichkeit zur freien investiven Verwendung, d.h. ohne detaillierte Zweckbindung und ohne die Erfordernis einer Co-Finanzierung, in die Investitionshaushalte der Kommunen fließen.

Die Konzentration zweckgebundener Transfers auf den Straßenbau rechtfertigt sich damit, daß dieser Bereich nach wie vor einen Engpaß für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern darstellt, so daß Investitionen im Straßenbau nicht

nur die Kommune selbst, sondern die Wirtschaft der ganzen Region beeinflussen.

In allen übrigen Bereichen dürfte der Einfluß auf die regionale Wirtschaftsentwicklung jedoch nicht so eindeutig sein, daß die Investitionsentscheidungen den Kommunen nicht selbst überlassen werden könnten. Hier spricht die Problematik, die durch die intertemporale Verzerrung der Investitionsentscheidungen entsteht, eher für eine Zuweisung von Mitteln zur freien investiven Verwendung.

Dadurch würde man zusätzlich dem Ziel eher gerecht, das Niveau der kommunalen Investitionen zu erhöhen, da die Neigung der Kommunen zur Co-Finanzierung von Fördermitteln gering ist. Werden die Mittel statt dessen ohne detaillierte Zweckbindung bei gleichzeitiger Beibehaltung der Bindung an investive Verwendung vergeben, läßt sich leichter ein Effekt auf das Niveau der Investitionen erreichen. Auf diese Weise könnte trotz stagnierender Haushaltsmittel die Ausstattung der ostdeutschen Kommunen mit Infrastruktur verbessert werden.

*Martin Snelting
Christian Schumacher
Peter Franz*