

Gornig, Martin; Michelsen, Claus

**Article**

## Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Gornig, Martin; Michelsen, Claus (2017) : Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 84, Iss. 11, pp. 211-219

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/157316>

**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 Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus

Von Martin Gornig und Claus Michelsen

Leistungsfähige Infrastrukturen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Wachstumspotentialen. Obwohl der Bund zusätzlich Finanzmittel bereitgestellt hat, sind die vor allem durch Bauleistungen geprägten kommunalen Nettoanlageinvestitionen aber immer noch viel zu gering, um den jährlichen Verschleiß zu kompensieren. Ein Grund hierfür ist auch der Rückgang der Planungskapazitäten in den Kommunen. Bundesweit sank die Zahl der mit Baufragen befassten Angestellten in den Kommunalverwaltungen zwischen 1991 und 2010 um etwa 35 Prozent. Bis 2015 ging sie nochmals um fast zehn Prozent zurück. Die Bereitstellung zentraler Beratungskapazitäten im Rahmen des Aufbaus einer kommunalen Infrastrukturgesellschaft könnte helfen, bestehende Planungsengpässe aufzulösen.

Die Auslastung der Bauwirtschaft hat zuletzt einen historischen Höchststand erreicht. Dies dürfte ein weiterer Grund für die geringe Investitionstätigkeit der Kommunen sein. Die Kapazitäten in der Bauwirtschaft müssten spürbar ausgeweitet werden, um mehr Infrastrukturprojekte auf kommunaler Ebene umsetzen zu können. Ansonsten würden immer wieder kurzfristig zusätzlich bereitgestellte Investitionsmittel vor allem in steigenden Preisen verpuffen. Voraussetzung für den Aufbau der Kapazitäten durch die Bauwirtschaft ist eine dauerhafte Erhöhung der kommunalen Investitionsmittel. Dazu ist nachhaltig die Situation finanzschwacher Kommunen zu verbessern. Nicht einzelne kurzfristige Bundesinitiativen, sondern verlässliche Regelwerke sind gefragt. Ein Ansatzpunkt besteht hier bei der Weiterentwicklung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Sie müsste so umgebaut werden, dass gezielt eine größere Zahl von bedürftigen Kommunen von den Kofinanzierungsmitteln des Bundes und der Länder profitieren kann.

Die vom Bundeswirtschaftsminister 2014 eingesetzte Kommission zur Stärkung von Investitionen in Deutschland hat in ihrem Abschlussbericht eine besonders gravierende Investitionsschwäche bei den Kommunen festgestellt.<sup>1</sup> Auch wurde auf der Basis von Befragungen durch das Deutsche Institut für Urbanistik im Rahmen des KfW-Kommunalpanels ein wahrgenommener Investitionsbedarf der Kommunen von fast 136 Milliarden Euro ermittelt. In ihrer Stellungnahme zu den Umsetzungen der Empfehlungen vom Dezember 2016 begrüßt die Kommission die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel des Bundes für kommunale Investitionen in die Infrastruktur.<sup>2</sup> Allein im „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ für finanzschwache Kommunen wurden 3,5 Milliarden Euro bereitgestellt. Dieser Fonds wurde für das Haushaltsjahr 2017 um zusätzliche 3,5 Milliarden Euro aufgestockt. Der Abruf der Investitionsmittel verläuft Medienberichten zufolge allerdings schleppend. Mit Stand 24. November 2016 wurden lediglich 83,4 Millionen Euro abgerufen, dies sind nur knapp fünf Prozent der Planungssumme. Nach Auskunft des Bundesfinanzministeriums waren zur Jahresmitte 2016 aber zumindest 1,8 Milliarden Euro verplant.<sup>3</sup> Angesichts des hohen Investitionsstaus stellt sich dennoch die Frage, weshalb gerade finanzschwache Kommunen nicht schneller auf die Unterstützung des Bundes zugreifen.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob mit der jüngsten Bereitstellung zusätzlicher Mittel eine spürbare Belebung der kommunalen Investitionstätigkeit – insbesondere bei den Bauten – eingesetzt hat. Anschließend werden die Rahmenbedingungen untersucht, die einer deutlichen Steigerung der kommunalen Investitionen

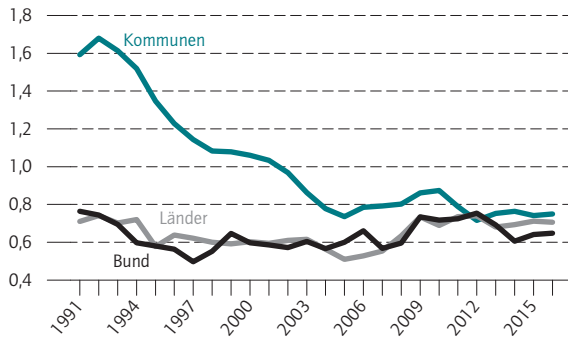
<sup>1</sup> Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland, Abschlussbericht.

<sup>2</sup> Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie (2016): Stärkung von Investitionen in Deutschland, Stellungnahme, vorgestellt am 12. Dezember 2016.

<sup>3</sup> Vgl. Mitteilung des Nordrhein-Westfälischen Städte und Gemeindebunds vom 19. Dezember 2016, StGB NRW-Mitteilung 47/2017.

Abbildung 1

**Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen**  
In Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Der Anteil der kommunalen Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt sank im Zeitverlauf erheblich.

tendenziell entgegenstehen. Insbesondere wird dabei auf die Kapazitäten in der Planung und Genehmigung von Bauvorhaben bei den Kommunen eingegangen und der Grad der Kapazitätsauslastung in der Bauwirtschaft diskutiert. Aufbauend auf der Analyse werden mögliche Ansatzpunkte, die Rahmenbedingungen für kommunale Investitionen zu verbessern, skizziert.

**Kommunale Investitionen kommen nicht auf Touren**

Der Anteil kommunaler Investitionen an der gesamten Wirtschaftsleistung nimmt seit Jahren dramatisch ab. Auch am aktuellen Rand ist trotz der eingeleiteten Maßnahmen des Bundes keine spürbare Erhöhung der Investitionsquote erkennbar (Abbildung 1). Nach jüngsten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes<sup>4</sup> haben die Kommunen 2016 23,5 Milliarden Euro investiert. Das ist zwar gut eine Milliarde Euro mehr als 2015, aber der Anteil am BIP ist mit 0,75 Prozent seit 2013 in etwa konstant. In den Jahren zuvor war er gesunken.

Der negative Trend könnte darauf hindeuten, dass der Investitionsbedarf der Kommunen über die Jahre deutlich zurückgegangen ist und daher auch jetzt kein Grund für ein Mehr an Investitionen besteht.<sup>5</sup> So wird beispiels-

weise darauf hingewiesen, dass im Zuge der deutschen Wiedervereinigung der Investitionsbedarf besonders hoch war und die Reduktion des Investitionsanteils seither die Rückkehr zum normalen Bedarfswert beschreibt. In ähnliche Richtung wird argumentiert, wenn auf den Einfluss des technischen Wandels verwiesen wird, der z.B. durch Digitalisierung eine effizientere Nutzung des kommunalen Kapitalstocks ermöglicht. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass der kommunale Investitionsbedarf auch durch Auslagerungen und Privatisierungen von Infrastrukturaufgaben gesunken ist.

Betrachtet man allerdings die Selbsteinschätzung des Investitionsbedarfs durch die Kommunen, weisen die Ergebnisse in eine andere Richtung.<sup>6</sup> Die Befragungen des Deutschen Instituts für Urbanistik im Rahmen des KfW-Kommunalpanels weisen einen seit Jahren steigenden Investitionsbedarf der Kommunen aus. Zuletzt lag er bei über 135 Milliarden Euro.

Ein Orientierungspunkt für die Abschätzung der angemessenen Höhe der Investitionen sind die Abschreibungen auf die öffentliche Infrastruktur.<sup>7</sup> Die Abschreibungen sind dabei eine kalkulatorische Größe, die den Wertverzehr einer Infrastruktureinrichtung über ihre Lebensdauer abbilden soll und daher nicht mit dem Konzept der Kapitalstockberechnung im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vergleichbar.<sup>8</sup> Sie sind somit nicht direkt mit der Veränderung des Kapitalstocks gleichzusetzen; in diesem Zusammenhang sind vielmehr die tatsächlichen Anlagenabgänge relevant<sup>9</sup>. Langjährig negative Nettoinvestitionen, das heißt geringere Bruttoinvestitionen als Abschreibungen, zeigen allerdings an, dass der Werteverzehr des Anlagevermögens nicht ausgeglichen wird. In diesem Sinne sind negative Nettoinvestitionen ein Indikator dafür, dass der öffentliche Kapitalstock verschlissen wird bzw. mehr und mehr veraltet (zum Modernitätsgrad siehe auch Kasten 1).

Zur Bewertung der Investitionstätigkeit wird hier auf die Nettoinvestitionstätigkeit der Gebietskörperschaften abgestellt. Ein zusätzlicher Vorteil dieser Betrachtung gegenüber dem Bruttokonzept liegt darin, dass die Verschiebung der Investitionsbedarfe durch die Auslagerung kommunaler Infrastruktur berücksichtigt wird. Im Nettokonzept werden die Investitionen in Bezug zum verbliebenen, d.h. dem nicht ausgelagerten und priva-

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2017): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 4. Vierteljahr 2016, Wiesbaden.

<sup>5</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): Jahresgutachten 2014/15, Mehr Vertrauen in Marktprozesse.

<sup>6</sup> Kreditanstalt für Wiederaufbau (2016): KfW-Kommunalpanel 2016, Frankfurt am Main.

<sup>7</sup> Martin Gornig, Claus Michelsen, Kristina van Deuverden (2015): Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß. DIW Wochenbericht Nr. 43, 1023-1030.

<sup>8</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2015): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Beiheft Investitionen, Wiesbaden.

<sup>9</sup> Vgl. für eine kritische Diskussion den Monatsbericht des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) 06/2015.

Kasten 1

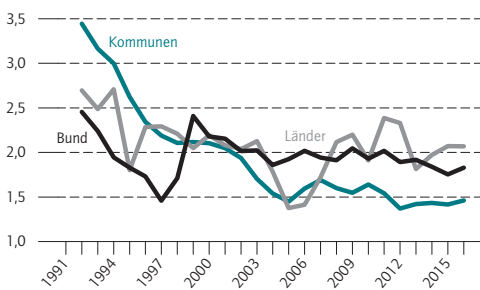
**Modernitätsgrad der kommunalen Bauten**

Einen Hinweis auf den Zustand der kommunalen Infrastruktur erhält man nicht nur durch die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen), sondern auch durch den Bezug der Bruttoinvestitionen auf das vorhandene Anlagevermögen. Diese Relation gibt den Anteil neuester Anlagen am Anlagenbestand an. Sie lässt sich somit als einen Indikator für den Modernitätsgrad interpretieren. Werden Investitionen in Ausbau und Modernisierung unterlassen und lediglich Ausgaben für die Instandhaltung der Infrastruktur getätigt, veraltet diese mehr und mehr. Ist der Anteil neuer Anlagen dagegen hoch, dürfte auch das technologische Niveau der Infrastruktur hoch sein.

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht hier die Veränderung des Modernitätsgrades. Entsprechend wurden konkret die Anteile der Bruttoinvestitionen eines Jahres in Prozent des zum Jahresende des Vorjahres vorhandenen Kapitalstocks berechnet (Abbildung). Danach halbierte sich die Erneuerungsrate bzw. der Modernitätsgrad bei den kommunalen Bauten zwischen 1991 und 2003 von über 3 Prozent auf 1,5 Prozent. Danach erholte sie sich vorübergehend leicht, seit 2011 liegt der Modernitätsgrad bei den Bauten der Kommunen aber sogar unter 1,5 Prozent. War Anfang der 1990er Jahre die Erneuerungsrate bei den Kommunen noch deutlich höher als bei Bund und Ländern, ist es heute genau umgekehrt. Bund und Länder erreichen einen um rund ein Viertel höheren Modernitätsgrad.

Abbildung

**Anteil der Investitionen am Bruttoanlagevermögen des Staates zum Ende des Vorjahres**  
In Prozent



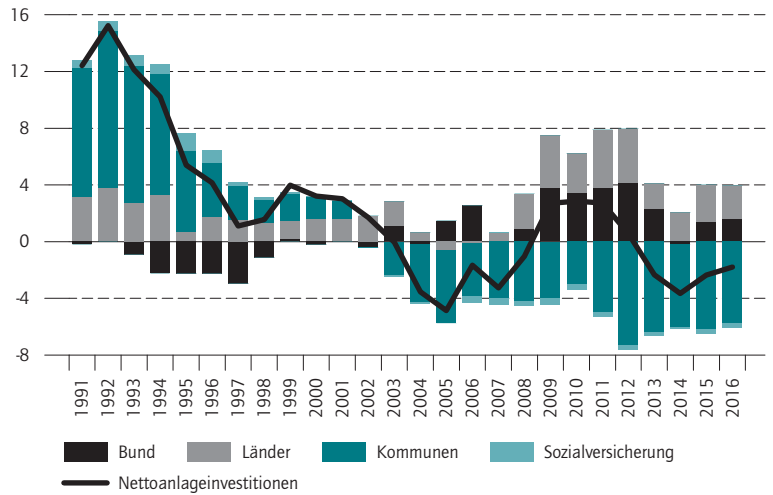
Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Der Modernitätsgrad öffentlicher Anlagen sinkt.

Abbildung 2

**Staatliche Nettoanlageinvestitionen nach Gebietskörperschaften**  
In Milliarden Euro



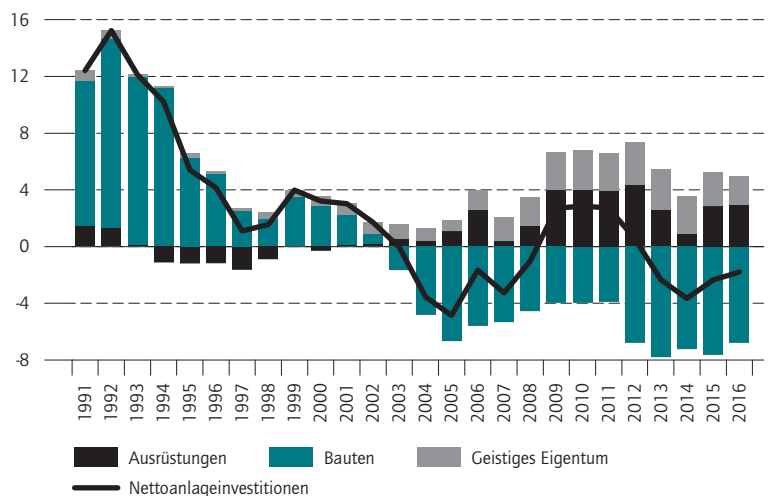
Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Die Nettoinvestitionen sind rückläufig, besonders bei den Kommunen.

Abbildung 3

**Staatliche Nettoanlageinvestitionen nach Anlagearten**  
In Milliarden Euro



Quelle: Sonderauswertung des Statistischen Bundesamts; eigene Berechnungen.

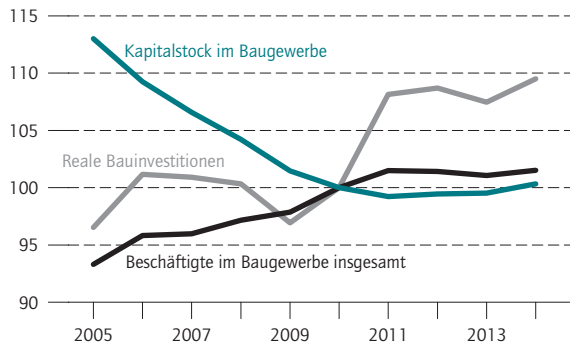
© DIW Berlin 2017

Die Nettoinvestitionen bei den Bauten sind seit 2003 negativ..

Abbildung 4

**Beschäftigte im Baugewerbe und Kapitalstock der Bauwirtschaft**

Index 2010 = 100; verketteter Volumenindex



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bauvolumenrechnung des DIW Berlin.

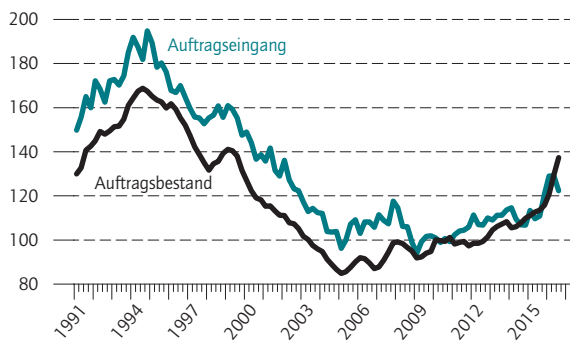
© DIW Berlin 2017

Die Kapazitäten wurden trotz steigender Nachfrage kaum ausgeweitet.

Abbildung 5

**Auftragseingang und Auftragsbestand in der Bauwirtschaft insgesamt**

Volumenindex, 2010 = 100; Anmerkung unter Tabelle.



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Vor allem die Auftragsbestände steigen deutlich.

tisierten Kapitalstock gesetzt. Der ausgelagerte Investitionsbedarf schlägt sich dann in der Privatwirtschaft oder den öffentlichen Unternehmen nieder. Gesonderte Ergebnisse zu den Nettoinvestitionen für den Bereich öffentlicher Unternehmen sind in Kasten 2 ausgewiesen.

**Kommunale Infrastruktur: weiterhin Leben von der Substanz**

Das Statistische Bundesamt weist die Nettoinvestitionen nach Sektoren und Gebietskörperschaften seit dem Jahr 1991 aus. Nachdem die Nettoinvestitionstätigkeit

des Staates in den 1990er Jahren sehr rege war, sind sie seither deutlich zurückgegangen und waren nach der Jahrtausendwende teilweise sogar negativ (Abbildung 2). Die differenzierte Betrachtung nach Gebietskörperschaften zeigt, dass vor allem die Kommunen ihren Kapitalstock wertmäßig nicht erweitert beziehungsweise dessen Erhalt nicht gewährleistet haben. Seit 2003 waren ihre Investitionen per Saldo spürbar negativ. Auch am aktuellen Rand ist kein Abbau der Investitionsschwäche der Kommunen erkennbar, die Nettoinvestitionen der Kommunen waren in den letzten Jahren sogar stark negativ. Das spricht dafür, dass die Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen durch den Bund bislang wenig Wirkung gezeigt hat.

Der Bund und die Länder hingegen haben den öffentlichen Kapitalstock in der jüngeren Vergangenheit wieder etwas ausgeweitet. Dies dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass die Investitionen in geistiges Eigentum und damit vor allem die Ausgaben für Forschung und Entwicklung deutlich ausgeweitet wurden, was überwiegende Aufgabe der Länder ist. Die Schwäche bei den kommunalen Investitionen spiegelt dagegen vor allem eine Schwäche bei den öffentlichen Bauinvestitionen. Rund 85 Prozent der kommunalen Investitionen fließen in Bauten.<sup>10</sup> Entsprechend sind die Nettobauinvestitionen seit 2003 ebenfalls negativ. 2012 ist der Lücke noch deutlich größer geworden. Bis heute verharren die Nettobauinvestitionen auf stark negativem Niveau (Abbildung 3). Auch der Modernitätsgrad der kommunalen Bauten – gemessen am Anteil der Bruttoinvestitionen am Anlagevermögen – liegt weiter auf historisch niedrigem Niveau (Kasten 1).

Ein Grund dafür, warum die Bundesprogramme zur Erhöhung der kommunalen Investitionen nicht gewirkt haben, könnte also in ihrer überwiegenden Eigenschaft als Bauleistung gesucht werden. Bauinvestitionen erfordern auf der einen Seite einen nicht unerheblichen Planungs- und Kontrollaufwand. Entsprechend müssen die Kommunen nicht nur über ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten, sondern auch hinreichende Personalkapazitäten bei der Vorhabenplanung und der Überwachung und Abnahme der Bauleistungen verfügen. Auf der anderen Seite stellt sich angesichts der anhaltend hohen Wohnungsbauaktivitäten die Frage, ob die lokale Bauwirtschaft über hinreichende Produktionskapazitäten verfügt um die Investitionsvorhaben zu realisieren.

**Kapazitäten im Baugewerbe**

Tatsächlich wurden die Produktionskapazitäten in der Bauwirtschaft kaum an die gestiegene Nachfrage ange-

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt (2017), a. a. O.

passt. Zwischen 2010 und 2014 stieg die Nachfrage nach Bauleistungen um gut 9,5 Prozent. In demselben Zeitraum ist die Zahl der Beschäftigten in Abgrenzung der DIW Bauvolumenrechnung nur um etwa 1,5 Prozent ausgeweitet worden. Gleichzeitig stagnierte der reale Kapitalstock in der Bauwirtschaft (Abbildung 4).<sup>11</sup> Dies kann teilweise auch mit der vermehrten Inanspruchnahme von Leasingdienstleistungen oder dem vermehrten Anmieten von Geräten zusammenhängen, was eine insgesamt höhere Auslastung der Maschinen erlaubt und dementsprechend nur geringere Investitionen erfordert.

Die zunehmenden Kapazitätsengpässe zeigen sich auch in den stark steigenden Auftragsbeständen. Trotz eines zuletzt rückläufigen Bestellvolumens füllten sich die Auftragsbücher weiter (Abbildung 5). Gestützt wird diese Einschätzung zudem durch Befragungsergebnisse. Die im ifo Konjunkturtest berücksichtigten Bauunternehmer gaben zuletzt einen Rekordwert von rund dreieinhalb Monaten für die Reichweite ihrer Aufträge an. Zudem hat die betriebsübliche Maschinenauslastung ein Niveau erreicht, das noch nicht einmal in der Zeit des Baubooms Mitte der 1990er Jahre zu beobachten war (Abbildung 6).

Allerdings legt die nach wie vor moderate Preisentwicklung für Bauleistungen von unter 2 Prozent nahe, dass es in der Bauwirtschaft bislang noch zu keiner Überhitzung gekommen ist.<sup>12</sup> Dies gilt umso mehr, als zuletzt die Tariflöhne deutlich angezogen haben, die für sich höhere Preise nach sich ziehen dürften. Gleichwohl gab es auch gegenläufige Effekte, die den Preisanstieg gedämpft haben. Dazu zählt der Preisverfall bei Rohstoffen in den vergangenen Jahren.

### Kapazitäten in der Bauplanung

Bauinvestitionen erfordern einen nicht unerheblichen Planungsaufwand. Entsprechend könnte eine Ursache für die geringe Investitionstätigkeit der Kommunen in fehlenden Kapazitäten in den Bauplanungsämtern liegen. So wird verschiedentlich eine verlorengangene Planungskompetenz der öffentlichen Bauherren beklagt.<sup>13</sup> Tatsächlich ist ein Personalabbau auf breiter Front festzustellen. Die Zahl der mit Fragen zum Aufgabenbereich „Bau, Wohnungswesen, Verkehr“ befassten Beschäftigten in den kommunalen Verwaltungen ging – in Vollzeitäquivalenten gemessen – zwischen dem Jahr 1991 und dem Jahr 2011 um gut ein Drittel zurück

<sup>11</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2016): Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2015.

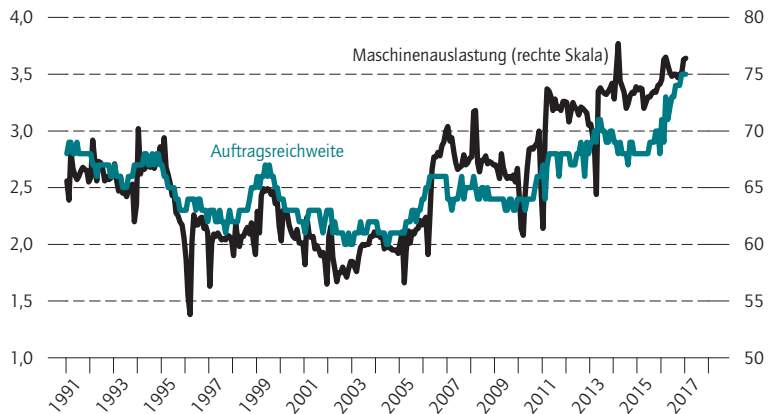
<sup>12</sup> Martin Gornig und Claus Michelsen (2017): „Bauwirtschaft: volle Auftragsbücher und gute Wachstumsaussichten.“ DIW Wochenbericht Nr. 84: 32-42.

<sup>13</sup> Vgl. Bericht der Investitionskommission 2016; KfW (2016): Erst mehr Geld und jetzt mehr Personal – was benötigen Kommunen für Investitionen? KfW Fokus Volkswirtschaft Nr. 151.

Abbildung 6

### Auftragsreichweite in Monaten und Auslastung der Maschinen in Prozent

Saisonbereinigt



Quelle: ifo Institut.

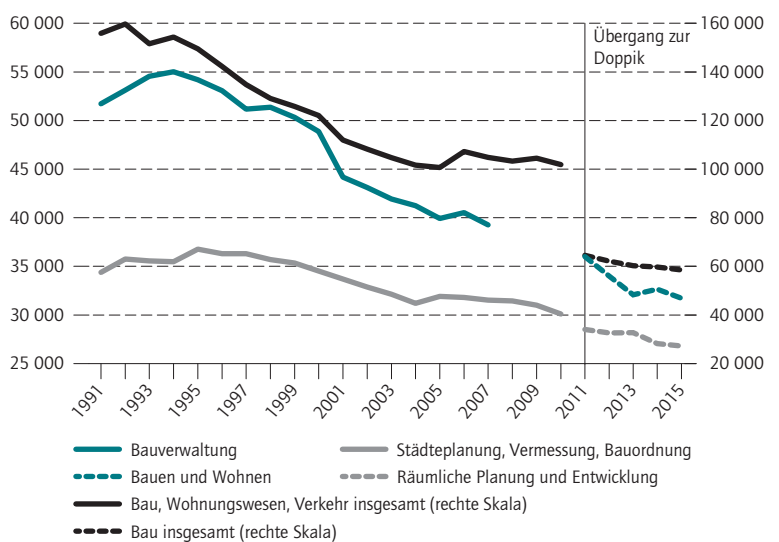
© DIW Berlin 2017

Die Auslastung der Bauwirtschaft hat einen historischen Höchststand erreicht.

Abbildung 7

### Beschäftigte in der Kommunalverwaltung nach Aufgabenbereichen

Vollzeitäquivalente\* am 30. Juni des jeweiligen Jahres



\*VZÄ liegen für die Jahre 1991 bis 1998 nicht vor. Diese wurden auf Grundlage der Angaben zur Voll- und Teilzeitbeschäftigung näherungsweise hochgerechnet. Im Jahr 2011 wurde deutschlandweit auf die doppelte Haushaltsführung umgestellt. Dies führt zu Brüchen in den Zeitreihen. Nicht berücksichtigt sind die Beschäftigten der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Seit 1991 sinkt die Zahl der Beschäftigten in kommunalen Bauämtern.



## Kasten 2

**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 1990er Jahren öffentliche Leistungen an sogenannte öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) abgegeben oder vollständig privatisiert, wie beispielsweise im Entsorgungsbereich<sup>1</sup>. Der tatsächliche Umfang der Auslagerungen und der in ausgelagerten Einrichtungen getätigten Investitionen ist aber nur sehr schwer zu ermitteln<sup>2</sup>. Einen Anhaltspunkt hierfür bietet die Statistik der Jahresabschlüsse der FEU, 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.<sup>3</sup> Näherungsweise

**1** Vgl. Sachverständigenrat (2014), a. a. O.; Nora Schmidt (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 „öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“, wenn sie sich in mehrheitlichem, unmittelbarem oder mittelbarem Eigentum der Kernhaushalte (Bund, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände und gesetzliche Sozialversicherungen) befinden. 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

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.<sup>4</sup>

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 großem zeitlichem Verzug zur Verfügung stellen. Bekannt ist, dass der allergrößte Teil dieser Unternehmen der kommunalen Ebene zuzurechnen ist. Über 90 Prozent der FEUs waren 2008 in kommunalem Besitz oder im Eigentum der Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Ein Großteil (knapp 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<sup>5</sup>.

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. Nora Schmidt (2011): „Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ in: *Wirtschaft und Statistik*, 154.

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

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

(Abbildung 7). Seit der Umstellung vom kameralistischen Rechnungswesen auf die doppische Haushaltsführung im Jahr 2011 und der damit verbundenen Zuordnung der Arbeitsleistung zu kommunalen Produktbereichen anstelle der Aufgabenbereiche, ging die Zahl der Beschäftigten zwischen den Jahren 2011 bis 2015 um weitere gut neun Prozent zurück.

Der Personalabbau ist für sich genommen kein Problem, wenn die Verwaltung ihre Aufgaben weiterhin vollumfänglich wahrnehmen kann. Vieles spricht auch dafür, dass die öffentliche Bauverwaltung in den vergangenen 20 Jahren in ihrem Handeln an Effizienz gewonnen hat. Die zunehmende Digitalisierung und Automatisierung aber auch die höhere Kooperationsneigung zwischen Kommunen und mit privaten Akteuren bei Bauvorhaben dürften dabei eine maßgebliche Rolle

gespielt haben.<sup>14</sup> Zudem gab es insbesondere in den 1990er Jahren Tendenzen der Auslagerungen bestimmter Leistungen aus den kommunalen Kernhaushalten und teilweise sogar die vollständige Privatisierung bisher öffentlicher Ausgaben. Art und Ausmaß dieser Auslagerungen sind allerdings nur schwer zu quantifizieren (Kasten 2).

Auch scheint eine Anpassung der öffentlichen Bauverwaltung dort sinnvoll, wo es einen rückläufigen Planungsbedarf gibt. Gerade in den neuen Ländern dürfte die Erneuerung der Infrastruktur in den 1990er Jahren

**14** Holger Mühlenkamp (2016): Effizienzmessung und quantitative Instrumente zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 17.2: 106–128.

Daten zu den Jahresabschlüssen liegen für die Jahre 1999 bis 2014 vor. Es fehlt daher der Zeitraum, in dem 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 erstellten diese Gebäude und beschafften neue Geräte, Ausrüstungen und Lizenzen im Wert von knapp 28 Milliarden Euro. Im Jahr 2014 war der Wert in jeweiligen Preisen mit rund 30 Milliarden Euro etwas höher. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt, das in dieser Zeit stärker stieg, wendeten die FEUs daher genauso wie die Kommunen weniger für die Anschaffung neuer Maschinen und Geräte sowie für Bauten auf.

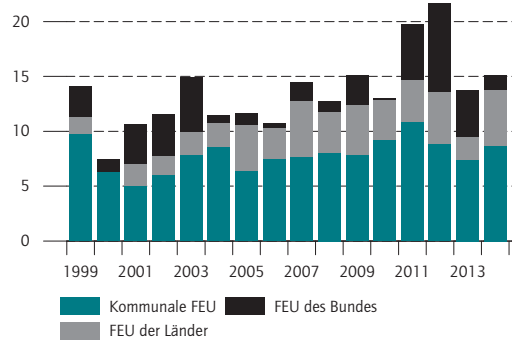
Demgegenüber standen im Jahr 1999 Abschreibungen in Höhe von rund 18 Milliarden Euro, im Jahr 2012 in Höhe von 21,4 Milliarden Euro an. Insgesamt schwankten die Nettoinvestitionen der kommunalen FEUs im betrachteten Zeitraum zwischen fünf und knapp elf Milliarden Euro. Hingegen stiegen die Nettoinvestitionen der Bundes- und Länder-FEUs tendenziell, von 4,3 Milliarden Euro im Jahr 1999 auf 6,4 Milliarden im Jahr 2014 (Abbildung). Alles in allem dürften die FEUs im Jahr 2014 einen in der VGR nicht erfassten Beitrag zu den Nettoinvestitionen in Höhe von rund elf Milliarden geleistet haben. Die nicht erfassten Investitionen auf kommunaler Ebene dürften sich im Jahr

2014 auf ca. 4,8 Milliarden Euro belaufen<sup>6</sup> und damit nicht ausgereicht haben, um die fehlenden Investitionen in den Kernhaushalten auszugleichen.

Abbildung

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

In Milliarden Euro



Quelle: Sonderauswertung der Jahresabschlussstatistik des Statistischen Bundesamts; Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Investitionen der FEU von Bund und Ländern sind tendenziell stärker gestiegen als die der Kommunen.

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

erhebliche Ressourcen gebunden haben, die in diesem Umfang heute nicht mehr benötigt werden.

Eine regional differenzierte Betrachtung zeigt einen entsprechenden Personalabbau in den neuen Ländern. Aber auch in den Verwaltungen der alten Länder kam es zu erheblichen Stelleneinsparungen. So haben vor allem die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ihre PlanungsKapazitäten reduziert. Beispielsweise haben die Kommunen im Land Schleswig-Holstein ihren Personalbestand von gut 1,7 Vollzeitäquivalenten je 1000 Einwohnern im Jahr 1995 auf gut ein Vollzeitäquivalent im Jahr 2010 reduziert (Abbildung 8 links). Zwischen 2011 und 2015 kam es zu einer weiteren Verkleinerung der Bauverwaltung um gut 11 Prozent (Abbildung 8 rechts). Demgegenüber war der Rückgang in den Ländern Bayern, dem Saarland

und Baden-Württemberg deutlich weniger stark ausgeprägt. Verschiedentlich wurde der Personalbestand stabil gehalten.

Dass es einen Zusammenhang zwischen der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand und den Kapazitäten in der Bauverwaltung gibt, kann ohne weiteres gezeigt werden – schließlich handelt es sich im ökonomischen Sinne um komplementäre Güter und Leistungen.<sup>15</sup> Die Korrelation zwischen den Bauausgaben je Einwohner und dem Personal der Bauverwaltung je Einwohner ist hoch, wenn man die Entwicklung seit Anfang der 1990er Jahre zugrunde legt (Abbildung 9).

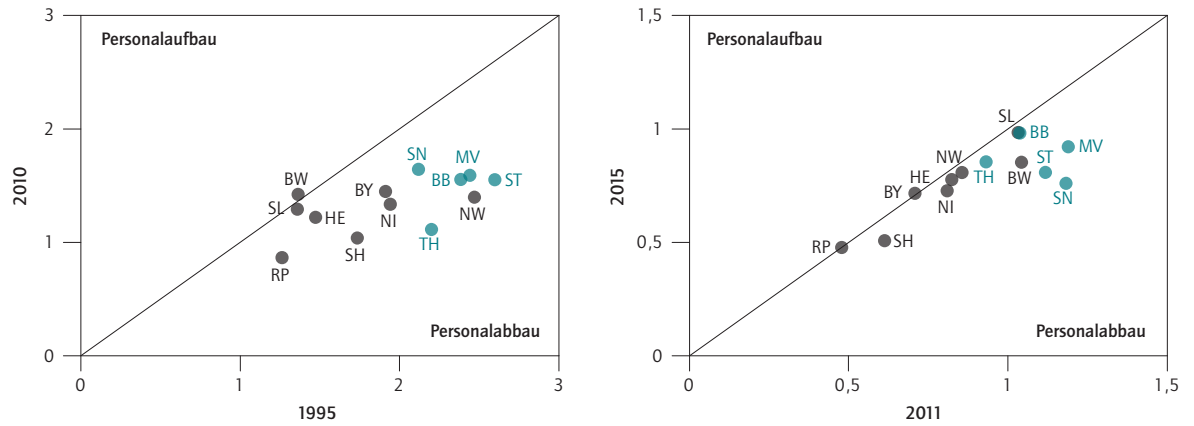
<sup>15</sup> Alexander Schiersch, Martin Gornig (2016): Intangible capital: Complement or substitute in the creation of public goods? SPINTAN Working Paper No. 15.



Abbildung 8

**Beschäftigte in der Bauverwaltung 1995/2010 und 2011/2015**

Vollzeitäquivalente\* je 1000 Einwohner am 30. Juni des jeweiligen Jahres



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

\*VZÄ liegen für die Jahre 1991 bis 1998 nicht vor. Diese wurden auf Grundlage der Angaben zur Voll- und Teilzeitbeschäftigung näherungsweise hochgerechnet. Im Jahr 2011 wurde deutschlandweit auf die doppelte Haushaltsführung umgestellt. Dies führt zu Brüchen in den Zeitreihen. Nicht berücksichtigt sind die Beschäftigten der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Vor allem in den neuen Ländern wurde der Personalbestand erheblich reduziert.

Ein kausaler Zusammenhang kann mit Hilfe eines Regressionsmodells hergestellt werden, in dem für länderspezifische unbeobachtete Effekte und mögliche Effizienzgewinne kontrolliert wird. In einem sehr einfachen Ansatz wird die Veränderung der kommunalen Bauausgaben je Einwohner für die Jahre 1991–2014 durch eine Veränderung des Personalbestands der Bauverwaltung in der Vorperiode erklärt. Zudem wird ein zeitlicher Trend berücksichtigt, der technische Verbesserungen im Verwaltungsablauf erfasst. Nicht berücksichtigt werden kann die Auslastung der lokalen Bauwirtschaft – hierzu fehlt es an den notwendigen Daten. Allerdings dürften diese Einflüsse zumindest teilweise durch die länderspezifischen Dummyvariablen aufgefangen werden.

Das Ergebnis dieser Schätzung zeigt einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Veränderung des Personalbestands und der folgenden Veränderung der Bauausgaben. Danach führt ein Anstieg der Veränderungsrate der Beschäftigten um ein Prozentpunkt zu einem Anstieg der Veränderungsrate der Bauausgaben um 0,3 Prozentpunkte. Geringere kommunale Planungskapazitäten können also den rückläufigen Anteil bei den Bauinvestitionen zum Teil erklären. Allerdings deutet das Bestimmtheitsmaß darauf hin, dass der Erklärungsgehalt des Modells nicht allzu hoch ist. So werden lediglich 19,8 Prozent der Schwankungen der Veränderungen der Bauausgaben durch den Ansatz nachvollzogen (Tabelle).

**Fazit**

Die wesentlich durch Bauleistungen geprägten kommunalen Infrastrukturinvestitionen sind derzeit noch immer viel zu gering, um den Substanzverlust zu kompensieren. Das heißt, die Investitionen reichen nicht aus, den Werteverzehr der Infrastruktur auszugleichen. Umfang und Modernität nehmen sukzessive ab. Eine leistungsfähige kommunale Infrastruktur ist aber eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Wachstumspotentialen.<sup>16</sup>

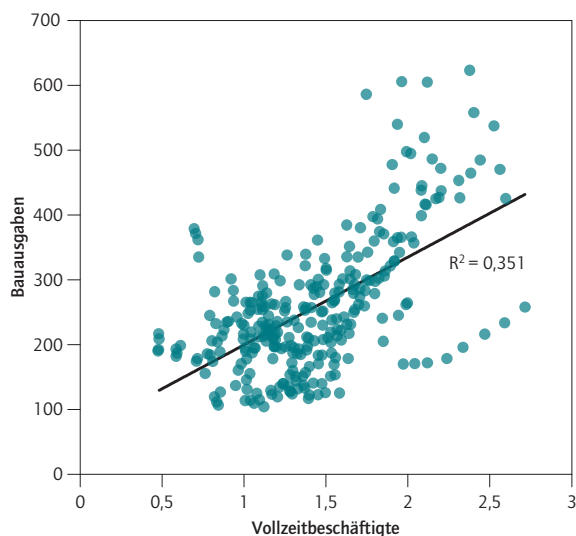
Umso wichtiger ist es, rasch die kommunale Investitionstätigkeit substanziell zu erhöhen. Trotz zusätzlich bereitgestellter Finanzmittel des Bundes ist dies bislang nicht gelungen. Ein Grund hierfür ist auch der Rückgang der Planungskapazitäten in den Kommunen. Entsprechend wäre die Bereitstellung zentraler Beratungskapazitäten hilfreich. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung könnte der Aufbau einer kommunalen Infrastrukturgesellschaft sein, wie dies bereits im Abschlussbericht der Expertenkommission zur Stärkung der Investitionstätigkeit in Deutschland angeregt wurde. In ihnen könnten

<sup>16</sup> Der Zusammenhang zwischen öffentlicher Infrastruktur und regionaler wirtschaftlicher Entwicklung wurde etabliert von David Aschauer (1989): Is public expenditure productive? Journal of monetary economics 23,2, 177.

Abbildung 9

**Beschäftigte in der Bauverwaltung und kommunale Bauausgaben**

Vollzeitäquivalente\* je 1000 Einwohner am 30. Juni des jeweiligen Jahres, Ausgaben in Millionen Euro je 1000 Einwohner



\*VZÄ liegen für die Jahre 1991 bis 1998 nicht vor. Diese wurden auf Grundlage der Angaben zur Voll- und Teilzeitbeschäftigung näherungsweise hochgerechnet. Im Jahr 2011 wurde deutschlandweit auf die doppelte Haushaltsführung umgestellt. Dies führt zu Brüchen in den Zeitreihen. Nicht berücksichtigt sind die Beschäftigten der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Bauausgaben und Planungspersonal sind positiv miteinander korreliert.

Beratungskompetenzen gebündelt und vielen Kommunen zur Verfügung gestellt werden.

Gleichzeitig müssten auch die Kapazitäten in der Bauwirtschaft spürbar ausgeweitet werden, um mehr Infrastrukturprojekte auf kommunaler Ebene umsetzen zu können und reine Preiseffekte zu vermeiden. Dies wird sicherlich nur allmählich geschehen können, denn Maschinen müssen beschafft und Personal muss eingearbeitet werden. Eine wesentliche Voraussetzung für den Aufbau der Kapazitäten durch die Bauwirtschaft ist eine verlässliche und dauerhafte Erhöhung der kommunalen Investitionsmittel. Dazu ist nachhaltig die Situation finanzschwacher Kommunen zu verbessern. Nicht

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

JEL: H54, H76, H77

Keywords: public investment, local infrastructure

Tabelle

**Einfluss der Planungskapazitäten auf die kommunalen Bauausgaben je 1000 Einwohner**

Variable	Koeffizient	robuste Standardfehler
Vollzeitäquivalente im Bereich „Bauen und Wohnen“ der Vorperiode je 1000 Einwohner (1. Differenz des Logarithmus)	0,322***	0,068
Zeittrend (Jahre)	0,005***	0,001
Umstellung Doppik (binär)	-0,072***	0,019
Fixe Effekte für Länder	enthalten	
Konstante	-0,082***	0,025
Bestimmtheitsmaß	0,198	
F	5,10***	
N=	260	

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

einzelne kurzfristige Bundesinitiativen, sondern verlässliche Regelwerke sind gefragt.

Ein Ansatzpunkt besteht hier bei der Weiterentwicklung der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Sie müsste so umgebaut werden, dass gezielt eine größere Zahl von finanzschwachen Kommunen von den Kofinanzierungsmitteln des Bundes und der Länder profitieren kann.<sup>17</sup> Die bereits vorgenommene Finanzaufstockung der GRW-Bundesmittel auf 624 Millionen Euro dürfte angesichts des tatsächlichen Bedarfs deutlich zu niedrig angesetzt sein.

Einen wesentlichen Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Investitionen könnte auch die Einführung einer Investitionsrücklage leisten. Der Vorschlag der Expertenkommission<sup>18</sup> sieht vor, dass unerwartete Haushaltsspielräume („positive Überraschungen“) prioritär in eine Rücklage überführt werden aus der in den Folgejahren zusätzliche Investitionsmittel finanziert werden können. Durch eine solche Verstetigung der für Erhalt und Umbau notwendigen Mittel würde die Planungssicherheit auch auf Seiten der Bauunternehmen zunehmen und der zuletzt eher zögerliche Aufbau der Kapazitäten könnte schneller voranschreiten.

<sup>17</sup> Expertenkommission (2015), a. a. O.

<sup>18</sup> Expertenkommission (2016), a. a. O.

Claus Michelsen ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de



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

#### Herausgeberinnen und Herausgeber

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

#### Chefredaktion

Dr. Critje Hartmann  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Dr. Franziska Bremus  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Sebastian Kollmann  
Ilka Müller  
Mathilde Richter  
Miranda Siegel  
Dr. Alexander Zerrahn

#### Lektorat

Karl Brenke  
Ronny Freier

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74  
77649 Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. (01806) 14 00 50 25  
20 Cent pro Anruf  
ISSN 0012-1304  
ISSN 1860-8787 (Online)

#### 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.