

Kommunale Investitionsschwäche überwinden

Von Marcel Fratzscher, Ronny Freier und Martin Gornig

Grundlage für Deutschlands Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit als Industrienation sind eine moderne Infrastruktur und qualifizierte Beschäftigte. Um auch in Zukunft einen hohen Lebensstandard und gute Beschäftigungsmöglichkeiten bieten zu können, muss Deutschland heute die erforderlichen Investitionen tätigen.

Der vorliegende DIW Wochenbericht untersucht die öffentliche Investitionstätigkeit in Deutschland. Neben den Investitionen von Bund und Ländern stehen insbesondere die kommunalen Investitionen im Fokus der Analysen. Wie haben sich die Investitionen des Bundes, der Länder und der Kommunen über den Zeitverlauf verändert? Wie verteilt sich die Investitionstätigkeit regional auf die Kommunen? Können Investitionen von kommunalen Betrieben dem Rückgang der Investitionen in den kommunalen Kernhaushalten entgegenwirken?

Unsere Ergebnisse zu diesen Fragen sind in drei Beiträgen dieser Ausgabe des DIW Wochenberichts dokumentiert. Zusammenfassend zeigen die Untersuchungen zwei Handlungsfelder auf:

- Deutschlands Kommunen sollten mehr investieren und die Finanzausstattung dafür muss regional gleichmäßiger verteilt werden,
- Einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Investitionsschwäche kann die Stärkung der kommunalen Unternehmen leisten.

Deutschlands Infrastruktur fährt auf Verschleiß

Deutschland investiert zu wenig. Der erste Beitrag in dieser Wochenberichtsausgabe dokumentiert den Rückgang der Investitionstätigkeit seit den 90er Jahren – insbesondere bei den Kommunen, deren jährliche Investitionsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt sich von 1992 bis 2013 fast halbiert haben. Besonders gravierend für die Kommunen ist die Tatsache, dass die getätigten Investitionen in der Summe nicht ausreichen, um den Verfall von Infrastruktur zu kompensieren. Die Nettoinvestitionen der Kommunen (Bruttoausgaben für Investitionen minus Abschreibungen) sind seit 2003 per Saldo negativ – kumuliert sind mehr als 46 Milliarden Euro an Infrastruktur nicht ersetzt worden.

Wachsende regionale Ungleichheiten bei den Investitionen

Die Investitionstätigkeit der Kommunen unterscheidet sich stark zwischen den Regionen. So geben die Kommunen Bayerns pro Einwohner fast drei Mal so viel für Investitionen aus wie die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern. Die Investitionen in Ostdeutschland sind mit dem Abbau der Mittel im Solidarpakt II stark rückläufig, aber auch in manchen westdeutschen Flächenländern wie Nordrhein-Westfalen und dem Saarland ist das Investitionsniveau vergleichsweise gering. Nimmt man an, dass das bayerische kommunale Investitionsniveau sich am tatsächlichen Bedarf orientiert, müsste Deutschland seine Investitionen im öffentlichen Bereich um 14,4 Milliarden Euro, und damit um etwa 65 Prozent, steigern, um den Bedarf an kommunalen Investitionen auch in allen anderen Flächenländern zu decken.

Der zweite Artikel in dieser Ausgabe verdeutlicht neben diesen Länderdifferenzen die großen Unterschiede zwischen einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten, sowohl bundesweit als auch innerhalb der Länder. So gab der Landkreis München im Jahr 2013 mit 724 Euro pro Einwohner fast 700 Euro mehr aus als die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven in Niedersachsen (35 Euro pro Einwohner). Zudem zeigt der Bericht, dass sich diese regionalen Unterschiede über viele Jahre hinweg kaum verändert haben und das regionale Investitionsniveau stark von den Ausgaben für Soziales abhängt: Strukturschwache Regionen mit hohen Sozialausgaben, die schon heute wirtschaftlich weniger attraktiv sind, werden durch fehlende Investitionen auch langfristig weiter abgehängt.

Schwache Kommunalhaushalte, starke kommunale Unternehmen

Ein beachtlicher Teil der öffentlichen Investitionen wird in kommunalen Unternehmen getätigt. Der dritte Artikel untersucht die Investitionstätigkeiten von kommunalen Anbietern der Daseinsvorsorge in den Bereichen Wasser und Energie. Anders als in den kommunalen Kernhaushalten werden hier keine Anhaltspunkte für unzureichende Investitionen festgestellt. Der Vergleich von kommunalen und privaten Anbietern in der Wasser- und Energiewirtschaft zeigt, dass das Investitionsvolumen auch unabhängig von der Rechtsform bei beiden Gruppen ähnlich hoch ist. Der Bericht dokumentiert zudem, dass es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der regionalen Bevölkerungsentwicklung und dem Investitionsverhalten der kommunalen Betriebe gibt. Kommunale Unternehmen, die häufig ein relativ hohes Maß an Autonomie und klar definierte Aufgaben haben, sind also durchaus ein Erfolgsmodell für die Sicherstellung und effiziente Umsetzung öffentlicher Investitionen.

Handlungsempfehlungen

Kommunen sind verantwortlich für viele wichtige Bereiche der öffentlichen Versorgung, zum Beispiel für Bildung (Kindertagesstätten und Schulen), die Wasser- und Energieversorgung oder die kommunalen Verkehrswege. Und die zukünftigen Herausforderungen sind vielschichtig. Die soziale Infrastruktur im Bereich der Daseinsvorsorge und Pflege muss kontinuierlich an die sich verändernde

Gesellschaft angepasst werden. Nicht zuletzt, sind es die Kommunen, die den Zustrom an Flüchtlingen organisieren und verwalten. Mit Investitionen in die Integration dieser Menschen gestalten die Kommunen nicht nur deren Zukunft, sondern auch die eigene.

Basierend auf den hier vorgelegten Studien empfiehlt das DIW Berlin zur Überwindung der kommunalen Investitionsschwäche folgenden drei Maßnahmen:

Erstens, die Politik muss an einer Lösung arbeiten, die dauerhaft eine bessere und ausgeglichene Finanzausstattung der Kommunen sicherstellt. Die Schaffung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderfonds“ durch den Bund in Höhe von 3,5 Milliarden Euro (verteilt über vier Jahre) war ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings handelt es sich dabei um den berühmten Tropfen auf den heißen Stein, und einmalige Hilfen bieten keine systematische Lösung.

Ein Weg, die Finanzausstattung der Kommunen dauerhaft zu verbessern, ist die Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben durch den Bund. Das von der Bundesregierung 2015 beschlossene Entlastungsvolumen von jährlich einer Milliarde Euro dürfte keine durchgreifende Verbesserung bringen. Dies gilt auch für die geplanten Entlastungen durch den Bund in Höhe von rund fünf Milliarden Euro jährlich im Rahmen der Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderung, da nicht die hoch belasteten Kommunen entlastet werden, sondern eher alle Kommunen gleichermaßen profitieren.

Eine weitaus zielgenauere Unterstützung wirtschaftsschwacher Gemeinden würde erreicht, wenn der Bund die kommunalen Ausgaben für Unterbringung und Heizung (etwa elf Milliarden Euro pro Jahr) übernehmen würde. Dadurch würden insbesondere die finanzschwachen Kommunen entlastet, denen nach heutigem Stand keine Finanzspielräume für Investitionen zur Verfügung stehen. Um den langfristigen Charakter der kommunalen Investitionsförderung zu unterstreichen, sollten die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag zur Finanzierung der Maßnahmen genutzt werden.

Zweitens sollte die Umverteilung öffentlicher Mittel zu Gunsten der wirtschafts- und investitionsschwachen Kom-

munen bei der Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs ansetzen, indem die Finanzlage der Kommunen stärker berücksichtigt wird. Derzeit geht die kommunale Finanzkraft nur zu 64 Prozent in die Berechnungen zum Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) ein. Würden die kommunalen Steuereinnahmen vollständig berücksichtigt, würden die finanzschwachen Länder durch zusätzliche Umverteilung in einer Größenordnung von knapp zwei Milliarden Euro in die Lage versetzt, ihren Kommunen mehr Mittel für Investitionen zur Verfügung zu stellen.

Drittens kann und soll die Stärkung kommunaler Unternehmen die Investitionsbedingungen entscheidend verbessern. Kommunale Unternehmen decken schon heute in vielen Kommunen einen wesentlichen Teil des Infrastrukturangebots ab. Öffentliche Investitionen in kommunalen Unternehmen zu organisieren, ist sinnvoll, um notwendige Investitionsentscheidungen vom tagespolitischen Ge-

schehen in der Kommune zu entkoppeln und die Kosten-Nutzen-Abwägungen transparenter zu machen. Unsere Analysen weisen darauf hin, dass die Investitionstätigkeit kommunaler Unternehmen, anders als Investitionen in den kommunalen Kernhaushalten, weitgehend stabil und räumlich gleichmäßig ist und einen ähnlichen Umfang aufweist wie die Investitionstätigkeit von privaten Unternehmen. Entsprechend sollten (auch über interkommunale Zusammenarbeit) kommunale Unternehmen mehr Aufgaben übernehmen, beispielsweise im kommunalen Hochbau (Verwaltungsgebäude, Betreuungseinrichtungen).

Investitionen in den Standort Deutschland sind die Grundlage für unseren künftigen Wohlstand und unsere Wettbewerbsfähigkeit. Unabhängig von den konkreten Maßnahmen und der Organisation von öffentlichen Investitionen dürfen wir es nicht unterlassen, die notwendigen und rentablen Investitionen zu tätigen.

Marcel Fratzscher ist Präsident des DIW Berlin | mfratzscher@diw.de

Ronny Freier ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin und Juniorprofessor für Wirtschaftspolitik an der Freien Universität Berlin | rfreier@diw.de

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