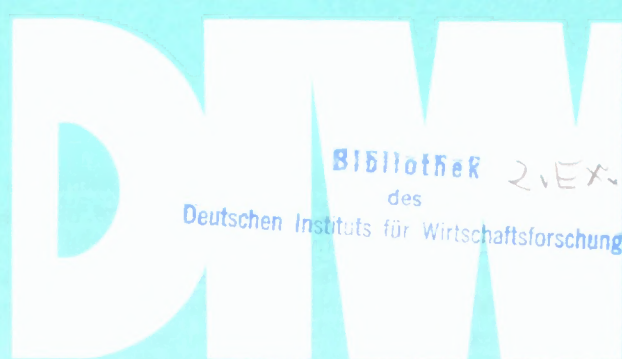




Zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Unternehmen	133
Deutliche Veralterung der Infrastruktur.	141

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 11/85

Berlin

14. März 1985

52. Jahrgang

Zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Unternehmen

Vielerorts wird die Ausdehnung der Staatstätigkeit als eine der Ursachen für die unzureichende Wachstumsdynamik der Wirtschaft angesehen. Eine Zurücknahme des Staatseinflusses sei Voraussetzung dafür, daß die marktwirtschaftliche Effizienz gesteigert werden könne. Mit dieser Begründung verteidigt die Bundesregierung die schrittweise Veräußerung von gewinnträchtigen Unternehmensbeteiligungen; auch will sie die Verkaufserlöse zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen einsetzen. Freilich ist der Umfang der bekannten Privatisierungspläne — gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung aller öffentlichen Unternehmen — bescheiden. Der Bund will sich nur dort zurückziehen, „wo dies ohne Beeinträchtigung staatlicher Belange möglich ist“¹. Offen bleibt, welche Aufgaben nach Auffassung der Regierung zu den staatlichen Belangen zählen. Zudem werden Hoffnungen geweckt, die auf unsicherem Fundament stehen; im Jahreswirtschaftsbericht liest es sich so, als ob ein Weniger an staatlicher Präsenz quasi-automatisch zu einem Mehr an gesamtwirtschaftlichem Wachstum und Wohlstand führe. Völlig ausgeklammert wird die Frage, ob öffentliche Unternehmen von ihrer Funktion und Marktstellung her nicht eine Vorreiterrolle in der Bekämpfung zentraler Probleme wie Arbeitslosigkeit und Umweltverschmutzung übernehmen können.

Begriff und Wesen öffentlicher Unternehmen

Nach der verbindlichen EG-Definition sind öffentliche Unternehmen solche, auf die der Staat „unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluß ausüben kann“². Wesentliches Merkmal ist das Ausmaß des Einflusses, nicht aber Ziel und Aufgabe des Unternehmens. Nach § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzstatistik werden als öffentliche Unternehmen all jene gezählt, an denen der Staat unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 vH des Nennkapitals oder des Stimmrechts beteiligt ist. In der institutionellen Abgrenzung handelt es sich um Betriebe und Einrichtungen, die nach dem Eigenbetriebsrecht — Eigenbetriebe sind Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit — oder als Sondervermögen mit unternehmerischer Aufgabenstellung und eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung arbeiten, sowie um Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts, letztere in Form von Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Danach sind staatliche Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen³ ebenso öffentliche Unternehmen wie Bundesbahn und

Bundespost, Sparkassen und öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, Rundfunk- und Fernsehanstalten, Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, öffentliche (gemeinnützige) Wohnungsunternehmen oder industrielle Unternehmen, die sich vollständig oder mehrheitlich im staatlichen Eigentum befinden. Weitere Beispiele sind Domänen und Forstbetriebe, Druckereien und Münzen, Lotterietriebe, Stadt- und Messehallen oder Kur- und Badebetriebe. Träger der öffentlichen Unternehmen sind Bund, Länder und/oder Gemeinden; häufig sind mehrere Gebietskörperschaften gemeinsam an einem Unternehmen beteiligt.

In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamtes werden die öffentlichen Unternehmen als solche nicht gesondert ausgewiesen.

¹ Jahreswirtschaftsbericht 1985 der Bundesregierung, Ziff. 29.

² Amtsblatt der EG, Nr. L 195/35, Art. 2 vom 25.6.1980.

³ In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden diese Krankenhäuser zur Zeit noch dem Staatssektor zugeordnet; die vorliegende Untersuchung folgt dieser Praxis.

Die Finanzstatistik bietet keine vollständigen Ergebnisse, obwohl das Gesetz über die Finanzstatistik explizit eine statistische Erfassung aller öffentlichen Unternehmen — unabhängig von ihrer Rechtsform — vorsieht. Eine hinreichend exakte Bestimmung stößt somit auf Schwierigkeiten. Hilfreich sind die in mehrjährigem Turnus durchgeführten Untersuchungen der CEEP⁴. Sie ermittelte im Jahre 1982 über 4 000 Unternehmen, die im Sinne der EG-Definition als öffentliche Unternehmen fungierten, wobei wohl auch hier nicht alle dieser Unternehmen erfaßt worden sind. Über die Hälfte waren Unternehmen mit privater Rechtsform (vorwiegend als GmbH) und knapp ein Viertel Eigenbetriebe.

Viele Aktivitäten der öffentlichen Unternehmen werden zu den wettbewerblichen Ausnahmebereichen gezählt. Vor allem in den infrastrukturnahen Bereichen Verkehr, Nachrichtenübermittlung und Energie besitzen öffentliche Unternehmen — oft historisch bedingt — ein Monopol oder eine Quasi-Monopolstellung; teilweise handelt es sich um „natürliche“ Monopole, d.h. aus Gründen der Zweckmäßigkeit kommt nur ein Anbieter für ein bestimmtes Gut in Betracht (z.B. Verteilungsnetz leitungsgebundener Energie). Für potentielle Konkurrenten ist der Marktzutritt verschlossen oder stark reglementiert. An die Stelle der marktlichen Koordinationsfunktion tritt der politisch-administrative Entscheidungsprozeß. Vor allem diese externe Zielbestimmung ist es, die öffentliche von privaten Unternehmen unterscheidet.

Öffentliche Unternehmen sind ein Instrument staatlicher Politik. Häufig sind sie aus den öffentlichen Haushalten ausgegliedert worden, um marktorientierter und unbürokratischer, nicht an die Fesseln des Haushaltsrechts und der kameralistischen Haushaltsführung gebunden, handeln zu können. Ihre Ziele und Aufgaben können häufig ähnlich begründet werden wie „unmittelbare“ Interventionen des Staates, nämlich mit partiellen Marktunvollkommenheiten, die allokatons-, distributions- oder konjunkturpolitische Eingriffe herausfordern; natürliche Monopole, ruinöser Wettbewerb oder Fälle, in denen das Ausschlußprinzip partiell nicht anwendbar ist, sind Beispiele. Zur Behebung des Marktversagens sind auch andere Instrumente denkbar. In den USA z.B. produzieren in solchen Bereichen fast ausschließlich private Unternehmen, über Umfang, Qualität und Preis der Produktion entscheiden aber öffentliche Aufsichtsgremien.

Ebenso wie die Frage nach den unternehmerischen Grenzen des Staates prinzipiell offen ist — die Aktivitäten der öffentlichen Unternehmen sind das Ergebnis historisch gewachsener und politisch determinierter Wertvorstellungen —, ist auch die institutionelle Frage nicht eindeutig lösbar. Je länger allerdings Institutionen existieren, um so wahrscheinlicher wird es, daß sich Markt- und Machtstrukturen verfestigen mit der Tendenz, daß die jeweiligen Gebilde ungestört und abgeschottet „eigene“ Interessen verfolgen. Die politischen Zielvorgaben sollen dieser Tendenz entgegenwirken. Aber auch auf der

politisch-administrativen Ebene spielen Partikularinteressen häufig eine ausgeprägte Rolle mit der Folge, daß die Zielvorgaben für die Unternehmen mitunter unklar sind. Insbesondere Defizitunternehmen müssen sich ein hohes Maß an externer Einmischung gefallen lassen, zumal in der Öffentlichkeit Defizite meist untrennbar mit der Vorstellung unwirtschaftlichen Handelns verbunden sind.

Defizite, interne Subventionierung und Erträge in öffentlichen Unternehmen

Allein aus der Existenz von Defiziten kann nicht auf ineffizientes Verhalten der öffentlichen Unternehmen geschlossen werden. Auch darf das Wirtschaftlichkeitsprinzip nicht mit dem Rentabilitätskalkül verwechselt werden. Zum Beispiel haben es die politischen Entscheidungsträger bis heute versäumt, einen klaren Trennungsstrich zwischen unternehmerischen und gesamtwirtschaftlichen bzw. gemeinwohlorientierten Zielen der Bundesbahn zu ziehen. Wenn es politisch opportun ist, ein sehr viel größeres Streckennetz als das betriebswirtschaftlich rentable aufrechtzuerhalten, so müssen die Kosten und Erträge dieser Alternative unter Berücksichtigung *aller* Einflußfaktoren und Konsequenzen (Folgekosten), also auch der Umwelt- und Energieaspekte, offengelegt werden. Das Beispiel der Bundesbahn steht dafür, daß die Defizite öffentlicher Unternehmen vielfach das Ergebnis politischer Eingriffe, vor allem politisch motivierter Niedrigpreise sind.

Auch der bloße Hinweis auf „externe Effekte“ kann nicht als Defizitbegründung genügen. Ein Beispiel dafür ist der Individualverkehr, der hohe negative externe Effekte durch die Belastung der Umwelt verursacht und einen hohen spezifischen Energieverbrauch hat. Tendenziell ist damit zu rechnen, daß Preiserhöhungen im öffentlichen Verkehr den Trend zum Individualverkehr verstärken. Preisstrukturen, die den verursachten gesamtwirtschaftlichen Kosten entsprechen, also den Individualverkehr wesentlich verteuern, wären eine notwendige, wenn auch noch keine hinreichende Voraussetzung dafür, die Defizite im öffentlichen Personenverkehr abzubauen. Der Zuschußbedarf im öffentlichen Verkehr hat in den 70er Jahren erheblich zugenommen und sich seitdem auf einem Niveau von 18 Mrd. DM pro Jahr stabilisiert⁵.

Kritik entzündet sich nicht nur an den Zuschüssen, sondern auch an der internen Subventionierung — ein Instrument, das auch im privatwirtschaftlichen Rahmen gebräuchlich ist. Die Bundespost z.B. subventioniert seit Jahren den traditionellen Postdienst mit Gewinnen aus dem Fernmeldebereich. Beispiele finden sich auch in den

⁴ Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP): Die öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Jahrbuch 1984, Brüssel-Berlin 1984.

⁵ In Abgrenzung der VGR, unter Einschluß des Ausgleichs von überhöhten Versorgungslasten, ohne Berücksichtigung von steuerlichen Vergünstigungen u.ä.

„kombinierten“ öffentlichen Versorgungs- und/oder Verkehrsunternehmen. Nach Auffassung der Kritiker verschleiern nicht-kostendeckende Gebühren Knappheiten und schaffen ungerechtfertigte Besitzstände. Auch hier ist zu bedenken, daß Defizite, die durch das Prinzip der Einheitstarife — bei Kostenheterogenität — verursacht sind, nicht allein anhand „rein“ ökonomischer Kriterien, sondern unter Einschluß der politischen Motive zu betrachten sind. Ökonomische und politische Ziele stehen nicht autonom nebeneinander, sondern sind wechselseitig abhängig und erfordern mitunter komplizierte Kompromißlösungen. Unabhängig davon müßte das Problem des „Rosinenpickens“ gelöst werden: Das Subsidiaritätsprinzip wäre recht eigenwillig interpretiert, sollten sich öffentliche Unternehmen nur in Verlustbereichen etablieren. Ebenso sollte die interne Subventionierung nicht nur — wie in der Regulierungsdebatte üblich — unter dem Aspekt des monopolistischen Machtmißbrauchs gesehen werden; dieses Instrument hat sich in der Vergangenheit häufig als zweckmäßig erwiesen.

Die immer wiederkehrende Behauptung, öffentliche Unternehmen arbeiteten chronisch unwirtschaftlich und defizitär, ist in dieser pauschalen Form empirisch kaum haltbar. Wertet man zum Beispiel die Jahresabschlüsse der öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen⁶ aus, so zeigt sich, daß diese Unternehmen in der Summe seit 1965 laufend Überschüsse erwirtschaftet haben — in den 60er Jahren im Durchschnitt 3 vH pro Jahr, in den 70er Jahren 1 vH der Gesamtleistung⁷. Dabei wurden die Verluste der Eigenbetriebe — im letzten Jahrzehnt zwischen 3 und 7 vH der Gesamtleistung — überkompensiert durch die Überschüsse der in privater Rechtsform geführten Unternehmen. Allerdings ist weniger die Rechtsform als die Sparte für das Auftreten von Gewinnen bzw. Verlusten maßgeblich: Die Überschüsse wurden fast ausschließlich von den Versorgungs- und hier vor allem von den Elektrizitätsunternehmen erzielt, während die übrigen Unternehmen fast immer Verluste hinnehmen mußten. Ebenso wenig sind diese Überschüsse für sich schon Indikator wirtschaftlichen Gebarens: Die Elektrizitätsversorgungsunternehmen werden ja vor allem wegen ihrer Monopolmacht kritisiert, ihr Verhalten unterscheidet sich kaum von dem eines privaten Monopols.

Im einzelnen erzielten die öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen 1979 und 1980 folgende Überschüsse bzw. Defizite (in Mill. DM):

	Insgesamt	Elektr.	Versorgung Gas	Wasser	Komb.	Straßen verkehr	Häfen	Flug- häfen	Komb. Versorg./ Verkehr
1979	989	947	-24	18	437	-446	-4	60	2
1980	686	974	-46	6	366	-489	14	17	-156

Die Deutsche Bundespost hatte in den letzten Jahren beachtliche Überschüsse. Nach Ablieferungen an den

Bundeshaushalt in Höhe von jeweils rund 4 Mrd. DM verblieben der Post noch immer Mittel in Höhe von 2 bis 3 Mrd. DM. Chronisch defizitär sind dagegen die Jahresabschlüsse der Deutschen Bundesbahn, obwohl der Bund jährlich Leistungen in Höhe von etwa 13 Mrd. DM, davon 9 Mrd. DM als erfolgswirksame Zuweisungen, gewährt. In den Jahren 1981 und 1982 betrugen die Aufwendungen der Bahn jeweils knapp 31 Mrd. DM, die Erträge — ohne die erfolgswirksamen Bundeshilfen — aber nur jeweils 18 Mrd. DM. Größte Posten der Leistungen aus dem Bundeshaushalt sind der Ausgleich von überhöhten Versorgungslasten (1982: 3,7 Mrd. DM), die Abgeltung von Belastungen im Schienenverkehr bei der Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben (3,5 Mrd. DM) sowie die Investitionszuschüsse (3,3 Mrd. DM). Dabei ist in Rechnung zu stellen, daß die Bundesbahn ihr Schienennetz selbst unterhalten muß; dies stellt eine Wettbewerbsverzerrung gegenüber anderen Verkehrsträgern, insbesondere der Binnenschifffahrt, dar. Es zeigt sich auch, daß die Bahn etwa 85 vH der Betriebsleistungen auf elektrifizierten Strecken erbringt, die wiederum 40 vH des gesamten Netzes ausmachen. Auf den elektrifizierten Strecken sind die Wegekosten immerhin zu fast drei Viertel (ohne Bundesleistungen) bzw. zu über 90 vH (mit Bundesleistungen) gedeckt⁸.

Sektorspezifische Bedeutung

Die Aktivitäten der öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland liegen schwerpunktmäßig in den Sektoren Versorgung, Nachrichtenübermittlung und Verkehr, aber auch im Kreditwesen. Gemessen an der Beschäftigtenzahl besitzt die Bundespost das größte Gewicht, ihr folgen die Bundesbahn und die Versorgungsunternehmen; bezogen auf die Investitionstätigkeit kommt den Versorgungsunternehmen — vor Bundespost und Bundesbahn — die größte Bedeutung zu.

Im Bereich der Elektrizitätsversorgung betrug 1983 der Anteil der öffentlichen Unternehmen 99 vH der gesamten Stromerzeugung und 96,5 vH der Stromabgabe an Letztabnehmer. Allerdings sind in dieser Abgrenzung auch Unternehmen enthalten, an denen die öffentliche Hand nicht mehrheitlich beteiligt ist⁹. Ähnliche Anteile gelten

⁶ Eigenbetriebe und Unternehmen in privater Rechtsform (AG, GmbH), jedoch ohne Bundesbahn, Lufthansa und Zweckverbände der Wasserversorgung. Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 2, Reihe 3.

⁷ Gesamtleistung = Umsatzerlöse plus Vorratsveränderungen (Saldo) plus aktivierte Eigenleistungen.

⁸ Vgl. H. Enderlein: Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981. Sonderhefte des DIW, Nr. 137, Berlin 1983.

⁹ In der Statistik der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke sind dies „gemischtwirtschaftliche“ Unternehmen, bei denen die Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand von 25 bis 95 vH reicht.

bei der Wasserversorgung und den Ortsgasversorgungsunternehmen; hingegen dominieren bei den Fern- und Erdgasförder- bzw. -liefergesellschaften private Unternehmen¹⁰. Im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs werden über 80 vH der Verkehrsleistung (in Personenkilometern) von öffentlichen Unternehmen erbracht: Auf die kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen entfielen 1983 40 vH und auf die Bundesbahn über ein Drittel der Leistungen¹¹.

Der Anteil der öffentlichen Kreditinstitute an der Bilanzsumme aller — der Deutschen Bundesbank berichtenden — Kreditinstitute lag 1984 immerhin bei 54 vH¹². Die öffentlichen Institute beschaffen den Länder- und Gemeindehaushalten Kredite und sind zugleich Universalbanken. Den Grundkreditanstalten und Spezialkreditinstituten obliegt es, inhaltlich eng begrenzte regionale und sektorale Förderungsmaßnahmen durchzuführen. Die regional operierenden öffentlichen Versicherungen konkurrieren zumeist mit privaten Versicherungsunternehmen; je nach Sparte schwanken die Marktanteile der öffentlichen Versicherer — bezogen auf die Prämieineinnahmen — zwischen 10 und 30 vH¹³. Von Bedeutung ist auch der Einfluß der öffentlichen Wohnungsunternehmen: In der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft liegen knapp zwei Drittel des Grund- bzw. Stammkapitals aller Wohnungsbaugesellschaften (GmbH und AG) in der öffentlichen Hand, insbesondere bei Ländern und Gemeinden. Diese Unternehmen verfügen über einen Bestand von rund 1,4 Mill. Wohnungen, das sind 10 vH aller Mietwohnungen in der Bundesrepublik Deutschland¹⁴.

Ohne die Ende 1983 verkauften Aktien der VEBA im Nennwert von 232 Mill. DM war der Bund mit insgesamt 2,1 Mrd. DM am Grund- bzw. Stammkapital verschiedener Industrieunternehmen beteiligt; auf die Mehrheitsbeteiligungen (Salzgitter AG, VIAG AG, Saarbergwerke AG und Industrieverwaltungsgesellschaft mbH) entfielen knapp 1,4 Mrd. DM, auf VEBA und VW 750 Mill. DM. VEBA und VAG waren in den letzten Jahren die beiden umsatzstärksten Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, gemessen an der Wertschöpfung lag die Volkswagen AG auf dem dritten und die VEBA auf dem achten Rang¹⁵.

Im Bereich Forschung und Technologie schließlich handelt es sich bei den öffentlichen Unternehmen um gemeinnützige Gesellschaften — zumeist in der Rechtsform einer GmbH — sowie um sonstige juristische Personen. Hierzu zählen z.B. die Kernforschungsanlage Jülich, das Kernforschungszentrum Karlsruhe ebenso wie die Max-Planck-Institute.

Beschäftigung und Investitionen

Insgesamt waren 1983 in öffentlichen Unternehmen rund 1,6 Mill., unter Berücksichtigung der industriellen Unternehmen mit Bundesbeteiligung 2 Mill. Arbeitneh-

mer beschäftigt. Im unmittelbaren öffentlichen Dienst (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) wurden 4 Mill. Erwerbstätige gezählt; zusammen waren dies 27 vH aller Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland. Von 1970 bis 1974 hat sich in den öffentlichen Unternehmen die Zahl der Arbeitsplätze um 100 000 erhöht, seitdem um über 20 000 verringert. Die Beschäftigung in den Industrieunternehmen mit Bundesbeteiligung war 1983 — bei im wesentlichen unverändertem Kreis der Unternehmen — mit 420 000 Personen um über 40 000 höher als zu Beginn der 70er Jahre, aber um 40 000 geringer als im Maximum (1980).

Größter Arbeitgeber mit über einer halben Million Arbeitsplätzen ist die Bundespost. Im Gegensatz zur Bundesbahn hat die Post nach den Einbußen Mitte der 70er Jahre wieder zusätzliches Personal eingestellt, seit 1977 immerhin 40 000; gegenüber 1970 ergibt sich ein Plus von 60 000 Beschäftigten. Die Zahl der Bundesbahnbediensteten ist gegenüber dem Höchststand 1974 um über 100 000 auf 330 000 gesunken. Die öffentlichen Versorgungsunternehmen beschäftigten 1983 fast 240 000 Arbeitnehmer¹⁶, ihre Zahl hat sich seit Mitte der 70er Jahre nur geringfügig erhöht. Im Gegensatz dazu steht die Beschäftigungsentwicklung in den öffentlichen Kreditinstituten, die von 1970 bis 1983 ihren Personalstand um fast ein Drittel auf 260 000 Erwerbstätige aufgestockt haben. Ebenfalls expandiert haben die Bereiche Flugverkehr und öffentlicher Personenverkehr, hier sind seit 1970 über 20 000 neue Arbeitsplätze geschaffen worden. Bei den Flughafengesellschaften und der Lufthansa sind inzwischen 45 000, in den öffentlichen Verkehrsbetrieben 90 000 Arbeitnehmer beschäftigt. Auch bei den öffentlichen Versicherungs- und Wohnungsunternehmen ist die Beschäftigtenzahl, allerdings nur geringfügig, gestiegen. Gemessen an der Beschäftigung haben beide Bereiche nur ein geringes Gewicht; ebenso die land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen und die Hafenbetriebe, die beide einen Beschäftigungsrückgang zu verzeichnen hatten.

Vergleicht man die Beschäftigungsentwicklung der öffentlichen Unternehmen mit der im gesamten Unternehmenssektor, so zeigt sich in den einzelnen Phasen der Konjunktur ein unterschiedliches Bild: Die öffentlichen Unternehmen (ohne industrielle Bundesbeteiligung)

¹⁰ Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft: Gasstatistik 1983, Wasserstatistik 1983.

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 3.2.

¹² Vgl. Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 1.

¹³ Vgl. Jahrbuch 1984 der CEEP, S. 50 f.

¹⁴ Vgl. Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen: Wohnungswirtschaftliches Jahrbuch 1981/82, Köln 1983.

¹⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Beteiligungen des Bundes im Jahre 1983.

¹⁶ Bei den kombinierten Versorgungs- und Verkehrsunternehmen wurde die Aufteilung auf die jeweiligen Bereiche geschätzt.

Beschäftigte in öffentlichen Unternehmen

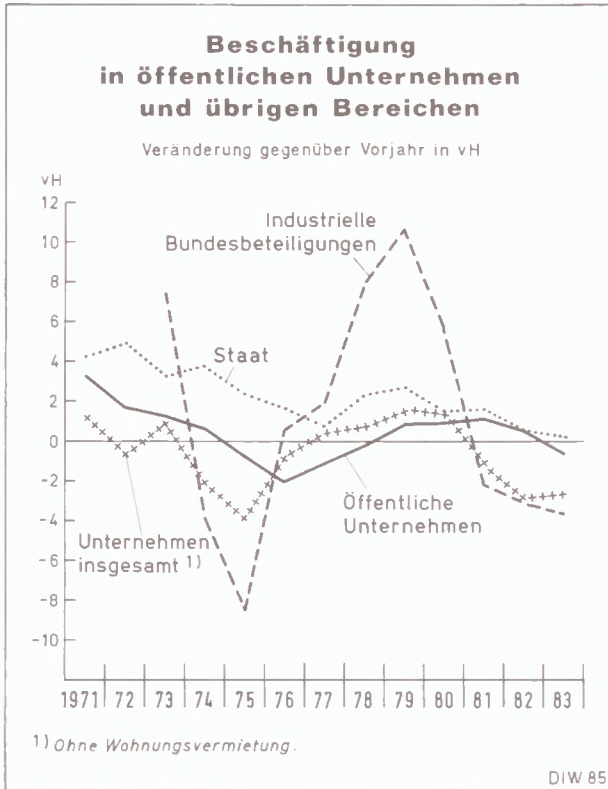
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	in 1 000													
Land- u. Forstwirtschaft	40	40	38	38	37	37	36	35	35	35	35	35	35	35
Elektrizität, Gas, Wasser	222	222	223	224	231	233	232	229	231	234	235	238	238	238
Eisenbahnen	413	428	433	438	440	430	411	392	374	359	353	352	346	334
Binnenhäfen	13	13	13	13	13	13	13	13	12	12	12	12	12	12
Bundespost	450	470	485	491	490	480	467	465	472	485	494	504	510	509
Öffentl. Personennahverkehr	83	84	84	84	86	87	86	86	86	87	89	90	90	90
Flugverkehr	30	32	33	35	35	36	37	40	41	43	45	45	45	45
Kreditinstitute	199	209	214	219	219	221	222	227	232	240	246	250	258	261
Versicherungen	15	15	15	15	15	16	16	16	16	17	17	17	17	17
Wohnungsunternehmen	14	14	14	14	14	14	15	15	15	15	15	15	15	15
Zusammen	1 479	1 527	1 552	1 571	1 580	1 567	1 535	1 518	1 514	1 527	1 541	1 558	1 566	1 556
Industr. Bundesbeteiligungen	.	.	377	405	389	356	358	365	394	436	461	451	437	421
Mehrheitsbeteiligungen	.	.	112	117	113	109	108	107	105	115	119	121	117	112
Minderheitsbeteiligungen	.	.	265	288	277	247	250	258	289	321	342	330	320	309
Forschungseinrichtungen	.	.	.	.	.	.	35	36	38	38	38	38	36	36
Nachrichtlich:														
Staat	2 978	3 105	3 259	3 367	3 493	3 576	3 635	3 660	3 746	3 847	3 906	3 971	3 995	4 005
Alle Wirtschaftsbereiche	22 138	22 510	22 550	22 833	22 572	21 950	21 878	21 972	22 209	22 606	22 935	22 793	22 335	21 901
Unternehmen	18 515	18 742	18 611	18 769	18 367	17 654	17 519	17 584	17 718	17 990	18 233	18 017	17 508	17 049
	Veränderung gegenüber Vorjahr in vH													
Elektrizität, Gas, Wasser		0,0	0,5	0,5	3,1	0,9	-0,4	-1,3	0,9	1,3	0,4	1,3	0,0	0,0
Eisenbahnen		3,6	1,2	1,2	0,5	-2,3	-4,4	-4,6	-4,6	-4,0	-1,7	-0,3	-1,7	-3,5
Bundespost		4,4	3,2	1,2	-0,2	-2,0	-2,7	-0,4	1,5	2,8	1,9	2,0	1,2	-0,2
Öffentl. Personennahverkehr		1,2	0,0	0,0	2,4	1,2	-1,2	0,0	0,0	1,2	2,3	1,1	0,0	0,0
Kreditinstitute		5,0	2,4	2,3	0,0	0,9	0,5	2,3	2,2	3,5	2,5	1,6	3,2	1,2
Zusammen		3,3	1,6	1,2	0,6	-0,8	-2,0	-1,1	-0,3	0,9	0,9	1,1	0,5	-0,6
Industr. Bundesbeteiligungen		.	.	7,4	-4,0	-8,5	0,6	2,0	8,0	10,7	5,7	-2,2	-3,1	-3,7
Nachrichtlich:														
Staat		4,3	5,0	3,3	3,7	2,4	1,7	0,7	2,4	2,7	1,5	1,7	0,6	0,3
Alle Wirtschaftsbereiche		1,7	0,2	1,3	-1,1	-2,8	-0,3	0,4	1,1	1,8	1,5	-0,6	-2,0	-1,9
Unternehmen		1,2	-0,7	0,9	-2,1	-3,9	-0,8	0,4	0,8	1,5	1,4	-1,2	-2,8	-2,6

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesminister der Finanzen, CEEP, verschiedene Verbände, Berechnungen und Schätzungen des DIW.

gen) reagierten verzögert und weniger intensiv auf Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten. In der Rezession 1974/75 reduzierten die öffentlichen Unternehmen erst von 1975 an, und zunächst auch nur verhalten, ihren Personalstand, während der Unternehmenssektor insgesamt bereits 1974 kräftig Personal abbaute. In der noch schwereren Beschäftigungskrise zu Beginn der 80er Jahre nahmen die öffentlichen Unternehmen — im Gegensatz zu den übrigen — noch Neueinstellungen vor; erst 1983 wurde auch hier die Beschäftigtenzahl vermindert. Im unmittelbaren öffentlichen Dienst dagegen expandierte die Beschäftigung relativ kontinuierlich, hier sind nur sehr schwach ausgeprägte, zudem verzögerte

Reaktionen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu erkennen; zuletzt sind auch hier kaum noch zusätzliche Einstellungen vorgenommen worden.

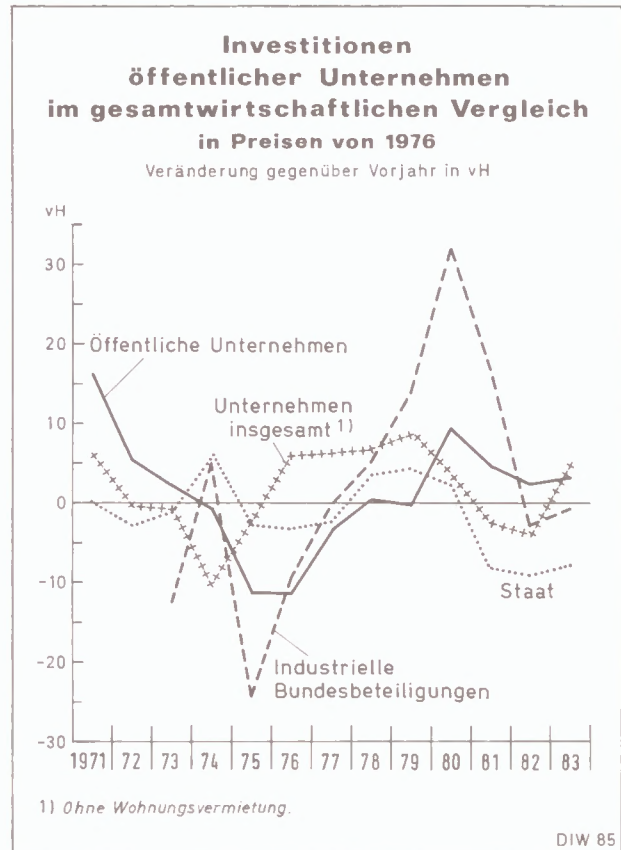
Die Beschäftigung der öffentlichen Unternehmen wird vor allem durch die Nachfrage von Bundespost, Bundesbahn und der Kreditinstitute bestimmt. In diesen Bereichen spielen konjunkturelle Schwankungen nur eine untergeordnete Rolle. Während das Beschäftigungsverhalten der Bundesbahn durch ein „Schrumpfungskonzept“ vorbestimmt war, partizipierten die öffentlichen Kreditinstitute an der stetigen Expansion in diesem Bereich, die zugleich Triebfeder für die Beschäftigungs-



zunahme bei den privaten Dienstleistungen war. Ein anderes Bild ergibt sich bei den industriellen Bundesbeteiligungen: Die Beschäftigung schwankte hier stärker als im gesamten Unternehmenssektor und auch im verarbeitenden Gewerbe.

Nimmt man die Investitionen zum Maßstab, so kommt den öffentlichen Versorgungsunternehmen das größte Gewicht zu. Sie gaben 1983 über 16 Mrd. DM aus, das war mehr als ein Drittel aller Mittel, die den öffentlichen Unternehmen zur Verfügung standen. Mit einem Anteil von knapp 30 vH ist die Bundespost zweitgrößter Investor, gefolgt von der Bundesbahn und den Wohnungsunternehmen. Wohnungsunternehmen und Bundesbahn haben in den letzten Jahren als Investor erheblich an Bedeutung verloren; die realen Investitionen der Bundesbahn sind von 1975 an ständig zurückgegangen. Im Jahre 1983 lag das Investitionsvolumen der öffentlichen Unternehmen (ohne industrielle Bundesbeteiligungen) mit 45 Mrd. DM erstmals über dem der staatlichen Verwaltung. Allerdings geht dieses Ergebnis zum großen Teil auf den Einbruch der staatlichen Investitionstätigkeit nach 1980 zurück. Die Industrieunternehmen mit Bundesbeteiligung investierten 1983 mit 8,5 Mrd. DM zwar mehr als die Bundesbahn, aber bedeutend weniger als die Bundespost und die öffentlichen Versorgungsunternehmen.

Der Vergleich der öffentlichen mit der privaten Investitionstätigkeit im konjunkturellen Verlauf ergibt kein einheitliches Bild. Nach dem Investitionsboom Ende der



60er/Anfang der 70er Jahre stagnierte die private Investitionstätigkeit zunächst, ehe es 1974/75 zu einem kräftigen Rückgang kam; anschließend sind die privaten Investitionen — bis zum Jahre 1980 — kontinuierlich und moderat expandiert. Auf die erste Rezession reagierten die öffentlichen Unternehmen (ohne industrielle Bundesbeteiligungen) mit Verzögerung, dann aber um so heftiger: 1977 lagen ihre realen Investitionen um ein Viertel unter dem Niveau von 1974. Nach Stagnation auf niedrigem Niveau stockten die öffentlichen Unternehmen erst 1980 wieder ihre realen Investitionen auf. Dieser Kurs wurde, allerdings abgeschwächt, in den Folgejahren beibehalten. Auch das Investitionsverhalten der Industrieunternehmen mit Bundesbeteiligung wich teilweise beachtlich von den Aktivitäten der privaten Unternehmen ab, und zwar sowohl in der Richtung als auch der Schwankungsintensität.

Fazit

Die Anhaltspunkte dafür, ob und in welchem Maße die öffentlichen Unternehmen stabilisierend auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungs- und Investitionsentwicklung gewirkt haben, sind nicht eindeutig. Das Investitionsverhalten der öffentlichen Unternehmen war manchmal ausgeprägt antizyklisch (nach 1977), manchmal aber auch stark prozyklisch (1971, 1975/77); die Industrieunter-

Anlageinvestitionen öffentlicher Unternehmen

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	Mrd. DM, in jeweiligen Preisen													
Land- u. Forstwirtschaft	0,09	0,10	0,10	0,10	0,12	0,11	0,10	0,11	0,11	0,13	0,13	0,11	0,10	0,09
Elektrizität, Gas, Wasser	7,02	8,99	9,78	10,01	10,50	10,68	9,63	9,36	10,89	10,51	12,58	12,90	15,20	16,50
Flugverkehr	1,01	1,24	1,07	1,07	0,86	0,99	0,94	1,01	1,29	1,23	1,08	1,76	0,88	1,06
Eisenbahnen	4,02	4,62	4,77	5,16	5,77	5,79	5,86	6,04	6,07	5,86	6,15	5,96	5,93	5,98
Öffentl. Personennahverkehr	0,58	0,57	0,56	0,66	0,89	1,18	1,13	1,10	1,04	1,39	1,40	1,48	1,37	1,30
Binnenhäfen	0,08	0,14	0,15	0,11	0,11	0,14	0,14	0,09	0,10	0,08	0,10	0,09	0,09	0,13
Bundespost	5,13	6,46	7,45	8,11	7,99	6,62	6,01	6,14	7,26	8,51	10,46	11,84	12,45	12,65
Kreditinstitute	1,04	1,17	1,35	1,39	1,63	1,80	1,83	1,72	1,31	1,36	1,74	1,97	2,15	2,50
Versicherungen	0,10	0,12	0,12	0,12	0,14	0,13	0,15	0,15	0,16	0,16	0,18	0,23	0,27	0,30
Wohnungsunternehmen	3,54	4,95	5,75	6,41	7,26	5,07	3,91	3,74	2,60	3,13	3,86	4,47	4,31	4,34
Zusammen	22,61	28,36	31,10	33,14	35,27	32,51	29,70	29,46	30,83	32,36	37,68	40,81	42,75	44,85
Industr. Bundesbeteiligungen	.	.	4,61	4,31	4,92	3,99	3,75	3,84	4,17	5,00	6,88	8,37	8,43	8,51
Mehrheitsbeteiligungen	.	.	1,09	0,89	0,89	1,09	1,09	0,80	0,68	1,05	1,15	1,57	1,56	1,30
Minderheitsbeteiligungen	.	.	3,52	3,43	4,04	2,99	2,67	3,03	3,50	3,94	5,72	6,81	6,88	7,21
Nachrichtlich:														
Staat	29,78	32,11	32,21	33,27	37,66	37,45	37,02	37,41	41,14	46,99	52,50	49,91	45,47	42,21
Alle Wirtschaftsbereiche	174,09	198,44	211,82	221,84	216,00	212,95	229,48	246,59	270,62	308,59	342,22	344,04	336,18	352,21
Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung)	97,91	110,21	113,23	117,21	113,30	116,09	127,60	139,59	154,27	175,19	192,06	195,25	193,29	205,54
	Mrd. DM, in Preisen von 1976													
Land- u. Forstwirtschaft	0,11	0,12	0,12	0,12	0,13	0,11	0,10	0,11	0,10	0,11	0,11	0,09	0,08	0,07
Elektrizität, Gas, Wasser	9,28	11,17	11,77	11,71	11,29	10,95	9,63	9,08	10,12	9,23	10,38	10,34	11,97	12,76
Flugverkehr	1,32	1,54	1,29	1,24	0,95	1,02	0,94	0,99	1,22	1,11	0,92	1,46	0,70	0,91
Eisenbahnen	5,63	5,85	5,77	6,00	6,32	6,00	5,86	5,81	5,64	5,20	5,15	4,81	4,57	4,49
Öffentl. Personennahverkehr	0,80	0,72	0,67	0,76	0,96	1,22	1,13	1,05	0,94	1,20	1,13	1,14	1,02	0,95
Binnenhäfen	0,11	0,18	0,18	0,12	0,12	0,14	0,14	0,09	0,09	0,07	0,08	0,07	0,07	0,10
Bundespost	6,60	7,74	8,69	9,14	8,42	6,86	6,01	6,13	6,92	7,81	9,09	9,98	10,32	10,30
Kreditinstitute	1,35	1,42	1,57	1,54	1,72	1,86	1,83	1,67	1,22	1,23	1,46	1,56	1,67	1,90
Versicherungen	0,13	0,15	0,14	0,13	0,15	0,13	0,15	0,15	0,15	0,14	0,15	0,18	0,21	0,23
Wohnungsunternehmen	5,09	6,45	7,01	7,28	7,69	5,24	3,91	3,57	2,36	2,62	2,93	3,21	3,00	2,98
Zusammen	30,42	35,34	37,21	38,04	37,75	33,53	29,70	28,65	28,76	28,72	31,40	32,84	33,61	34,69
Industr. Bundesbeteiligungen	.	.	5,82	5,21	5,47	4,14	3,75	3,74	3,93	4,47	5,82	6,79	6,60	6,55
Nachrichtlich:														
Staat	38,69	38,71	37,60	37,17	39,36	38,32	37,02	36,11	37,38	39,04	39,88	36,63	33,30	30,67
Alle Wirtschaftsbereiche	234,18	248,67	255,29	254,42	230,93	219,72	229,48	238,14	249,68	267,35	275,99	265,80	253,19	260,83
Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung)	130,61	138,67	138,39	137,44	123,21	120,40	127,60	135,77	144,85	157,28	163,00	158,94	152,28	159,31
	Veränderung gegenüber Vorjahr in vH (in Preisen von 1976)													
Elektrizität, Gas, Wasser		20,4	5,4	-0,5	-3,6	-3,0	-12,1	-5,7	11,5	-8,8	12,5	-0,4	15,8	6,6
Flugverkehr		16,7	-16,2	-3,9	-23,4	7,4	-7,8	5,3	23,2	-9,0	-17,1	58,7	-52,1	30,0
Eisenbahnen		3,9	-1,4	4,0	5,3	-5,1	-2,3	-0,9	-2,9	-7,8	-1,0	-6,6	-5,0	-1,8
Öffentl. Personennahverkehr		-10,0	-6,9	13,4	26,3	27,1	-7,4	-7,1	-10,5	27,7	-5,8	0,9	-10,5	-6,9
Bundespost		17,3	12,3	5,2	-7,9	-18,5	-12,4	2,0	12,9	12,9	16,4	9,8	3,4	-0,2
Kreditinstitute		5,2	10,6	-1,9	11,7	8,1	-1,6	-8,7	-27,0	0,8	18,7	6,9	7,1	13,8
Wohnungsunternehmen		26,7	8,7	3,9	5,6	-31,9	-25,4	-8,7	-33,9	11,0	11,8	9,6	-6,5	-0,7
Zusammen		16,2	5,3	2,2	-0,8	-11,2	-11,4	-3,5	0,4	-0,1	9,3	4,6	2,3	3,2
Industr. Bundesbeteiligungen				-10,5	5,0	-24,3	-9,4	-0,3	5,1	13,7	30,2	16,7	-2,8	-0,8
Nachrichtlich:														
Staat		0,1	-2,9	-1,1	5,9	-2,6	-3,4	-2,5	3,5	4,4	2,2	-8,2	-9,1	-7,9
Alle Wirtschaftsbereiche		6,2	2,7	-0,3	-9,2	-4,9	4,4	3,8	4,9	7,1	3,2	-3,7	-4,7	3,0
Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung)		6,2	-0,2	-0,7	-10,4	-2,3	6,0	6,4	6,7	8,6	3,6	-2,5	-4,2	4,6

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesminister der Finanzen, CEEP, verschiedene Verbände, Berechnungen und Schätzungen des DIW.

nehmungen mit Bundesbeteiligung verhielten sich mit Ausnahme der Abschwungjahre 1974 und 1981 prozyklisch, wobei die Aktivitäten starken Schwankungen unterworfen waren. Ähnlich fällt das Urteil über die Beschäftigungspolitik aus: Mitte der 70er Jahre wurde das Arbeitslosenproblem durch das Verhalten der öffentlichen Unternehmen verschärft, nach 1980 hingegen in der Tendenz gemildert. Allerdings dürfte die stabilisierende Wirkung der letzten Jahre kaum Ausdruck bewußten Gegensteuerns der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger gewesen sein; entscheidend war wohl der nachfragebedingte Mehrbedarf.

Die öffentlichen Unternehmen — unter Einschluß der industriellen Beteiligungen des Bundes — beschäftigen 9 vH aller Arbeitnehmer und tätigen rund 15 vH aller Anlageinvestitionen in der Bundesrepublik Deutschland. Ihre Stellung auf den Märkten ist ebenso heterogen, wie es ihre Funktionen sind. Zum Teil sind sie rentabilitäts-

orientiert und stehen in Konkurrenz zu privaten Produzenten, zum Teil sind sie „gemeinwohlorientiert“ und arbeiten kostendeckend oder mit geplanter Kostenunterdeckung. Schon aus diesen Gründen ist es schwierig, die öffentlichen Unternehmen unisono zu einem Investitions- und Beschäftigungsverhalten zu veranlassen, das die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stabilisiert. Hinzu kommt, daß man von ihnen kaum „antizyklisches“ Handeln erwarten kann, wenn die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger selbst sich prozyklisch verhalten. Im übrigen sollte der potentielle Einfluß öffentlicher Unternehmen auf die wirtschaftliche Entwicklung aber auch nicht überschätzt werden. Nur ein kleiner Teil entfällt zudem auf Aktivitäten, die „privatisierungsfähig“ sind. Entsprechend niedrig sollten die Erwartungen angesetzt werden, über eine Verringerung der staatlichen Unternehmenstätigkeit die marktwirtschaftliche Effizienz steigern und mehr Wachstum erzielen zu können.

Deutliche Veralterung der Infrastruktur

Die Entwicklung der Anlageinvestitionen des Staates

Nach der Expansionsphase in den sechziger Jahren haben die staatlichen Anlageinvestitionen, gerechnet in Preisen von 1976, in den siebziger Jahren weitgehend stagniert, obwohl das Investitionsvolumen von 1978 bis 1980 auch aufgrund des Zukunftsinvestitionsprogramms noch einmal kräftig gesteigert worden war. Mit knapp 40 Mrd. DM im Jahre 1980 lag das Investitionsvolumen nur um 1 Mrd. DM über dem Wert für 1970. Danach wurden die realen Anlageinvestitionen Jahr für Jahr reduziert und erreichten 1984 ein Niveau, das um 25 vH unter dem im Jahre 1980 lag. Ein Investitionseinbruch in dieser Größenordnung ist einmalig in der Geschichte der Bundesrepublik. Die absehbare Entwicklung läßt überdies erwarten, daß der Anschluß an das Niveau in den siebziger Jahren auf lange Zeit nicht erreicht wird.

Gleichzeitig sind die staatlichen Anlageinvestitionen auch im Verhältnis zu den Unternehmensinvestitionen (ohne Wohnungsvermietung) von 1980 bis 1984 von rund einem Viertel auf weniger als ein Fünftel gesunken, und dies in einem Zeitraum, in dem die private Investitionsquote ebenfalls rückläufig war. In Relation zum Brutto-sozialprodukt haben die öffentlichen Anlageinvestitionen von 1980 bis 1984 um fast einen ganzen Prozentpunkt, von 3,2 auf 2,3 vH, abgenommen.

Betrachtet man die Investitionsarten, so waren die Einschränkungen im Tiefbaubereich (vor allem bei Straßen) deutlicher ausgeprägt als bei den Hochbauten. Von den Gebietskörperschaften haben die Gemeinden, auf die etwa zwei Drittel des staatlichen Investitionsvolumens entfallen, ihre Investitionstätigkeit sehr viel stärker eingeschränkt als Bund und Länder.

Die Rolle der Gemeinden

Wie schon in früheren konjunkturellen Phasen konnten auch diesmal die Gemeinden auf die verschlechterte Haushaltssituation nicht anders reagieren, als ihre Investitionshaushalte zurückzufahren. Diese drastische Kürzung der Investitionen ist einmal darauf zurückzuführen, daß in einer solchen Lage die für Investitionszwecke zur Verfügung stehenden Überschüsse aus den Verwaltungshaushalten im allgemeinen beträchtlich zurückgehen. Die Haushaltsergebnisse für die Jahre 1981 bis 1983 machen dies deutlich (vgl. Tabelle 1). Im Anteil zunehmende Sozialausgaben — auch aufgrund der steigenden durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit — und steigende Zinslasten bei nur geringen Spielräumen für Einsparungen im Personal- und Sachmittelbereich konnten nicht durch die gleichzeitig mobilisierbaren Mehreinnahmen, insbesondere bei den Gebühren, gedeckt werden, so daß die Ausgaben im Verwaltungs-

Tabelle 1

Entwicklung des Vermögenshaushalts der Gemeinden

Mrd. DM zu jeweiligen Preisen

	1980	1981	1982	1983	1984*
Einnahmen					
(Netto-)Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	15,7	11,5	10,4	11,9	14,5
Investitionszuschüsse von Bund und Ländern ¹	13,2	12,3	12,0	11,1	10,2
Kreditaufnahme ²	13,2	17,1	16,5	12,4	11,2
Entnahmen aus Rücklagen (netto) ³	0,2	1,3	0,2	0,4	-0,5
Sonstige Einnahmen (netto) ⁴	4,8	4,0	3,9	5,5	4,0
Insgesamt	47,1	46,2	43,0	41,3	39,4
Ausgaben					
Sachinvestitionen	41,2	39,7	35,1	31,4	30,5
Tilgung	5,9	6,5	7,9	9,9	8,9
Insgesamt	47,1	46,2	43,0	41,3	39,4
* Vorläufig. — ¹ Einschließlich LAF und ERP. — ² Schuldenaufnahme am Kreditmarkt und besondere Finanzierungsvorgänge. — ³ (-) = Zuführungen an Rücklagen übersteigen die Entnahmen aus Rücklagen. — ⁴ Veräußerungserlöse, Beiträge, Finanzinvestitionen, Überschüsse und Fehlbeträge. Quelle: Gemeindefinanzbericht 1985.					

haushalt einen ständig zunehmenden Anteil der laufenden Einnahmen absorbierten.

Die Finanzierungsbedingungen für kommunale Investitionen wurden nicht allein aus diesem Grunde erschwert. Auch die zweite Finanzquelle, Investitionszuweisungen und -zuschüsse von Bund und Ländern, ist seit 1980 ständig zurückgegangen. Dieser Prozeß ist auch 1984 noch nicht zum Stillstand gekommen: In diesem Jahr haben Bund und Länder um 23 vH weniger zur Finanzierung der Investitionshaushalte beigesteuert als 1980.

Um beide Lücken — bei den Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt und den Finanzierungsbeiträgen von Bund und Ländern — auszufüllen, hätte die Kreditaufnahme Anfang der achtziger Jahre Größenordnungen erreichen müssen, die den Gemeinden kaum zugemutet werden konnten und die von den Aufsichtsbehörden — den Ländern — auch in Anbetracht der dadurch ausgelösten weiter steigenden Zinslasten kaum hingenommen worden wären. Allerdings ist die Kreditaufnahme von 1983 an noch unter das Niveau von 1980 zurückgenommen worden und damit möglicherweise stärker, als es in Anbetracht des Investitionsbedarfs erforderlich gewesen

wäre. Hinzu kommt, daß die Tilgungsleistungen vor allem 1983 erheblich ausgeweitet worden sind, sicherlich auch zur Ablösung teurer Kredite.

Erst 1984 entspannte sich die Finanzsituation der Gemeinden. Dies macht die Entwicklung der Zuführungen vom Verwaltungshaushalt deutlich, die sich 1984 im Vorjahrsvergleich um 22 vH erhöht haben. Da die Gemeinden jedoch mit den steigenden Belastungen in ihren Sozialhaushalten im Gefolge der Einschränkungen bei Bund und Ländern und den Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur mit Mühe fertig geworden sind, waren viele Gemeinden gezwungen, diese Spielräume in erster Linie zugunsten dieser Aufgabenbereiche zu nutzen und nicht zugunsten ihrer Investitionshaushalte.

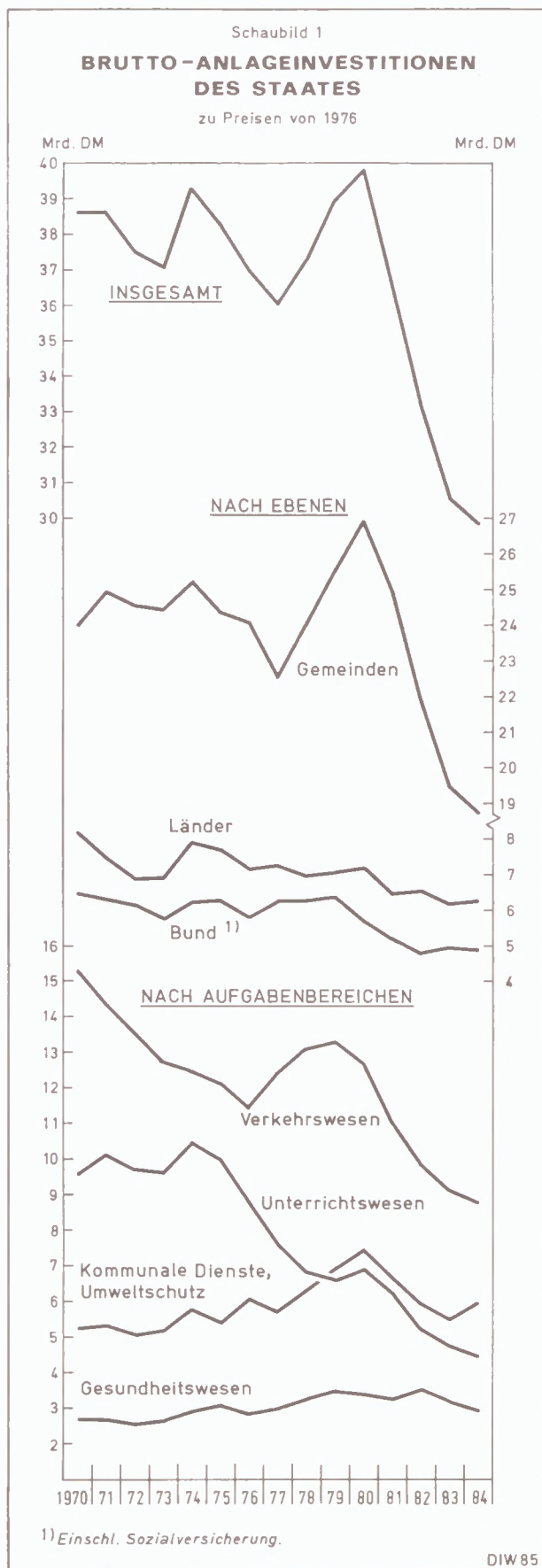
Wie die Gemeinden künftig auf die weiterhin sich verbessernde Finanzierungssituation reagieren werden, hängt davon ab, wie sie die Entwicklung bei den steuerlichen Rahmenbedingungen und bei den Investitionszuschüssen von Bund und Ländern einschätzen. Ohne eine erhebliche Aufstockung der Finanzierungsbeiträge von Bund und Ländern ist auch auf mittlere Frist mit keiner nachhaltigen Belebung der kommunalen Investitionstätigkeit zu rechnen. Dies gilt umso mehr, als auch die Kreditaufnahme der Gemeinden nicht unabhängig von der Ausweitung dieser Mittel ist.

Die Entwicklung in den Aufgabenbereichen

Damit die globale Betrachtung durch eine Analyse der einzelnen Infrastrukturbereiche ergänzt wird, sind die Investitionen nach Aufgabenbereichen aufgegliedert worden. Dabei zeigt sich deutlich, daß der starke Investitionsrückgang seit 1980 die einzelnen Aufgabenbereiche unterschiedlich getroffen hat (vgl. Schaubild 1). Allein die Anlageinvestitionen im Bereich der Allgemeinen Verwaltung sind auch in den letzten Jahren noch gestiegen. Die Rückgänge in den Bereichen Soziale Sicherung, Gesundheitswesen, Kommunale Gemeinschaftsdienste und Umweltschutz waren unterdurchschnittlich; am ausgeprägtesten zeigt sich die Investitionsabschwächung im Unterrichtswesen und im Verkehrswesen. Diese Entwicklung ist z.T. auf Schwerpunktverschiebungen in der Dringlichkeit des öffentlichen Investitionsbedarfs zurückzuführen, aber auch auf die vorübergehende Zurückstellung von Investitionsprojekten.

Das Unterrichtswesen ist schon seit geraumer Zeit derjenige Bereich, in dem das Investitionsvolumen besonders drastisch eingeschränkt worden ist, weil sich aufgrund des gegenwärtigen und in mittlerer Sicht zu erwartenden Rückgangs der Schülerzahlen ein weitgehend gedeckter Bedarf an räumlichen Kapazitäten abzeichnet.

Im Verkehr haben sich die Investitionsschwerpunkte vom Neubau auf Erhaltung und Modernisierung verlagert; der Rückgang des Bauvolumens bei Autobahnen und Bundesfernstraßen dürfte z.T. Ausdruck dieser Prio-



ritätenänderung sein. Hinzu kommen zeitliche Verschiebungen geplanter Straßenbauprojekte; im kommunalen Bereich dürften aber auch Ersatzinvestitionen unterblieben sein. Zusätzlicher Bedarf besteht insbesondere an Ortsumgehungen, beim passiven Lärmschutz und zur Verbesserung der Verkehrssicherheit.

Daß der Rückgang der Investitionen im Gesundheitswesen nur unterdurchschnittlich war, ist mit darauf zurückzuführen, daß hier die Finanzierungsbedingungen aufgrund des Krankenhausfinanzierungsgesetzes besser sind.

Zusätzlicher Bedarf an Infrastruktur?

So wichtig die Feststellung des gesellschaftlichen Bedarfs für die staatliche Investitionsplanung ist, so schwierig ist es, hier zu eindeutigen Ergebnissen zu gelangen. Da nur in wenigen Teilbereichen bewertungsneutrale Kriterien zur Verfügung stehen, geht es bei der Bestimmung des Infrastrukturbedarfs fast immer um die Einschätzung der Dringlichkeit gesellschaftlicher Aufgaben und der zu ihrer Erfüllung zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Gegenwärtig ist wohl unbestritten, daß die überaus starke Reduzierung des Investitionsvolumens binnen dreier Jahre nichts mit einer wie auch immer gearteten bedarfsorientierten Infrastrukturplanung zu tun hatte. Wie hoch man den Bedarf der Gebietskörperschaften 1980 auch eingeschätzt haben mag, bis heute hat sich ein Rückstau ergeben, der allein schon einen Investitionsanstieg erheblichen Umfangs rechtfertigen würde.

Dieser Tatbestand wird wiederum am deutlichsten im kommunalen Bereich. Der Sachverständigenrat konstatiert, daß zwar in einigen Bereichen (Schulen und Kindergärten, öffentliche Einrichtungen in kleineren Gemeinden und Stadtumlandgemeinden) die Ausstattung mit Infrastruktur gut sei, daß aber auch gleichzeitig neue Bedarfschwerpunkte — vor allem in größeren Städten — in den Vordergrund rückten. „Zusätzliche Aufgabenfelder wie Stadterneuerung, Wohnumfeldverbesserung, Altenbetreuung, Umweltschutz und Beseitigung von Umweltschäden haben an Gewicht gewonnen und haben auch Konsequenzen für traditionelle Bereiche wie Abfallbeseitigung und Abwasserentsorgung oder Nahverkehrssysteme“¹. Auch die Deutsche Bundesbank hat darauf hingewiesen, daß „... es bei den Kommunen genügend Bauvorhaben (gibt), die auf eine Realisierung warten“². An anderer Stelle wird von „dringenden staatlichen Investitionsausgaben“³ gesprochen, ohne daß dies allerdings näher ausgeführt wurde. Die Bundesbank befürwortet außerdem, den bestehenden finanziellen Spielraum dadurch zu vergrößern, daß „dem verringerten Bedarf an weiteren Einrichtungen in ‚traditionellen‘ Bereichen der öffentlichen Investitionstätigkeit in den Investitionsplänen genügend Rechnung“ getragen wird⁴. Als neue Aufgabengebiete werden der Umweltschutz, vor

allem aber effizienzsteigernde Sachinvestitionen in Form von Vorleistungen für die Güterproduktion im privaten Sektor genannt⁵.

Am detailliertesten sind für den kommunalen Bereich Investitionsbedarfe bis 1990 vom Deutschen Städtetag und dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) berechnet worden⁶. Selbst wenn man berücksichtigt, daß die Annahme über das Wirtschaftswachstum, die dieser Schätzung aus dem Jahre 1980 zugrunde liegt, zu hoch gegriffen ist, wird die Dimension des seither eingetretenen Rückstaus deutlich. Ihn aufzulösen, hieße, in den Jahren bis 1990 zweistellige Zuwachsraten bei den kommunalen Sachinvestitionen zu konstanten Preisen realisieren. Bleibt es bei diesen Bedarfsschätzungen, so das Difu in einer Ende 1984 vorgelegten eigenen Einschätzung, wären bis 1990 jahresdurchschnittliche Wachstumsraten für das Investitionsvolumen der Gemeinden von 19 vH erforderlich⁷. Dabei ist schon berücksichtigt, daß in einigen Aufgabenbereichen kein Rückstau besteht (z.B. Schulen, Abwasserbeseitigung). Dagegen wird er in anderen Bereichen (z.B. bei Straßen und Wasserversorgung) als erheblich eingeschätzt, bei Straßen wird vor allem auf die unterbliebenen Erhaltungsmaßnahmen hingewiesen⁸.

Die Untersuchung des Difu macht überdies deutlich, daß gegenüber dem Erkenntnisstand von 1980 eine Reihe von Investitionsaufgaben der Kommunen hinzugekommen ist, die vor allem den Umweltschutz betreffen und z.T. aus geänderten Normen und neuen technischen Standards resultieren. Genannt werden die Sanierung der Mischwasserkanalisation, Maßnahmen im Bereich der Abfallbeseitigung (Bau von Sondermülldeponien, Verbesserung von Müllverbrennungsanlagen, die Sanierung von Deponien mit einem nur schwer kalkulierbaren Aufwand an Sachinvestitionen), aber auch die Beseitigung von Umweltschäden an Gebäuden und Denkmälern und die Behebung von sonstigen Schäden an Gebäuden und Brückenbauwerken aufgrund von Baustoff- und Bauteilversagen usw.⁹.

¹ Vgl. Jahresgutachten 84/85 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucksache 10/2541, Ziff. 230.

² Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 37. Jg., Nr. 2, Februar 1985, S. 29.

³ Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 36. Jg., Nr. 12, Dezember 1984, S. 22.

⁴ Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 36. Jg., Nr. 11, November 1984, S. 32.

⁵ Ebenda, S. 28.

⁶ Deutsches Institut für Urbanistik, Deutscher Städtetag: Kommunalen Investitionsbedarf bis 1990, Berlin, 1980.

⁷ Vgl. M. Reidenbach unter Mitarbeit von Christa Knopf: Der kommunale Investitionsbedarf Mitte der 80er Jahre, Eine Einschätzung, Deutsches Institut für Urbanistik, Manuskript, Dezember 1984, S. 9.

⁸ Ebenda, S. 16.

⁹ Ebenda, S. 21 ff.

Tabelle 2

Netto-Anlagevermögen in den staatlichen Aufgabenbereichen
zu Preisen von 1976

	in Mrd. DM				Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten		
	1960	1970	1980	1985	60/70	70/80	80/85
Allg. staatl. Verwaltung ¹	17	25	32	38	3,5	2,8	3,5
Öff. Sicherheit, Ordnung	8	11	18	20	3,8	4,8	3,1
Unterrichtswesen	34	83	135	139	9,3	5,0	0,5
Gesundheitswesen	16	29	45	51	6,1	4,4	3,2
Soziale Sicherung	6	9	14	15	4,7	4,1	2,8
Komm. Gemeinschd., Umwelt	26	57	96	111	7,9	5,4	3,6
Erholung, Kultur	7	15	31	37	8,3	7,2	4,3
Verkehrswesen	63	155	253	276	9,5	5,0	2,0
Übrige Bereiche	5	12	19	22	8,8	4,6	2,9
Insgesamt	182	396	643	709	8,1	5,0	2,3
Davon:							
Tiefbau	111	257	427	471	8,8	5,2	2,3
Hochbau	63	123	188	208	6,9	4,3	2,3
Ausrüstungen	8	16	28	30	6,8	6,0	1,3

¹ Einschl. Verteidigung (ziviler Bereich), Stadt- und Landesplanung, Wohnungswesen.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18; Anlagevermögensrechnung des DIW.

Größenordnungen für den Ersatzbedarf

Als Instrument zur Abschätzung des Ersatzbedarfs in den Unternehmensbereichen wie auch in den staatlichen Aufgabenbereichen hat sich die Anlagevermögensrechnung bewährt. Grundgedanke dieser Rechnung ist, die Investitionen der Vergangenheit als Zugänge zum Anlagevermögen zu aggregieren und um die aufgrund von Annahmen über die mittlere Lebensdauer und die zeitliche Verteilung der Investitionen ermittelten Abschreibungen und Abgänge zu vermindern (perpetual inventory method).

Welche Größe man als Indikator für den Ersatzbedarf verwendet, läßt sich im Grunde nur in Abhängigkeit von den mit den Ersatzinvestitionen verfolgten Zielen klären¹⁰. Stellt man lediglich auf die momentan verfügbaren Kapazitäten ab, so sind die Abgänge aus dem Bruttoanlagevermögen in Form von Stilllegungen und Abrissen der geeignete Indikator. Geht es dagegen um das insgesamt noch verfügbare Leistungspotential, so muß die Betrachtung bei der Entwicklung des Nettoanlagevermögens ansetzen, für das per Saldo Zugänge dann ausgewiesen werden, wenn die Bruttoinvestitionen größer sind als die Abschreibungen. Ersatzbedarf fällt also in Höhe der Abschreibungen an.

In den Konventionen gesamtwirtschaftlicher Anlagevermögensrechnungen hat man sich auf das lineare

Abschreibungsverfahren geeinigt. Damit hängt die Bemessung der Abschreibungen und damit des Ersatzbedarfs von den Annahmen über die durchschnittliche Lebensdauer ab. Sie wurde hier für die Gebäude (Hochbauten) auf 50 Jahre beziffert, für die Ausrüstungsinvestitionen auf 15 Jahre. Abweichend von der Praxis des Statistischen Bundesamtes wurde auch für die Tiefbauten eine Lebensdauer von 70 Jahren berücksichtigt, für deren Bestimmung auf umfangreiche Untersuchungen des DIW über die Zusammensetzung charakteristischer Tiefbauten zurückgegriffen werden konnte¹¹.

Auswirkungen der Investitionsentwicklung auf das Infrastrukturkapital

Mit der Anlagevermögensrechnung können einige Auswirkungen des rapiden Investitionsverfalls in den staatlichen Aufgabenbereichen abgeschätzt werden:

- Informationen über das Leistungspotential von Infrastrukturbeständen liefert das Netto-Anlagevermögen,

¹⁰ Vgl. hierzu z.B. B. Bartholmai: Verkehrswege und Ersatzbedarf. Sonderhefte des DIW, Nr. 109, 1975, S. 16 ff.

¹¹ B. Bartholmai, H. Enderlein, J. Niklas u.a.: Vorausschätzung des Ersatzinvestitionsbedarfs für die Bundesverkehrswege, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Manuskript, Berlin, Februar 1985.

Tabelle 3

Ersatzinvestitionen in vH der Brutto-Investitionen
zu Preisen von 1976

	Bruttoinvestitionen ¹ in Mill. DM				Ersatzinvestitionen in vH Bruttoinvestitionen			
	1960	1970	1980	1984 ²	1960	1970	1980	1984
Allg. staatl. Verwaltung ³	1350	1660	2560	2530	51	59	53	63
Öff. Sicherheit, Ordnung	610	840	1810	1230	54	58	45	80
Unterrichtswesen	4400	9570	6910	4440	26	28	68	113
Gesundheitswesen	1400	2700	3370	2940	45	40	51	62
Soziale Sicherung	480	670	850	790	43	46	56	70
Komm. Gemeinschd., Umwelt	2490	5240	7470	5970	28	27	32	46
Erholung, Kultur	750	1590	2770	2070	28	27	30	48
Verkehrswesen ⁴	6400	16670	13800	9580	23	20	41	67
Übrige Bereiche	560	1040	1380	1110	25	29	37	57
Insgesamt	18440	39980	40920	30660	30	28	45	68
Davon:								
Tiefbau	10720	25770	24430	18170	23	21	38	58
Hochbau	6330	11390	11820	9070	33	33	49	73
Ausrüstungen	1390	2820	4670	3420	66	65	71	108

¹ Neue Bauten und Ausrüstungen. — ² Geschätzt. — ³ Einschl. Verteidigung (ziviler Bereich), Stadt- und Landesplanung, Wohnungswesen. — ⁴ Die Brutto-Investitionen sind gegenüber der VGR erhöht, da hier mit endlichen Lebensdauern bei Straßen gerechnet wird.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18; Anlagevermögensrechnung des DIW.

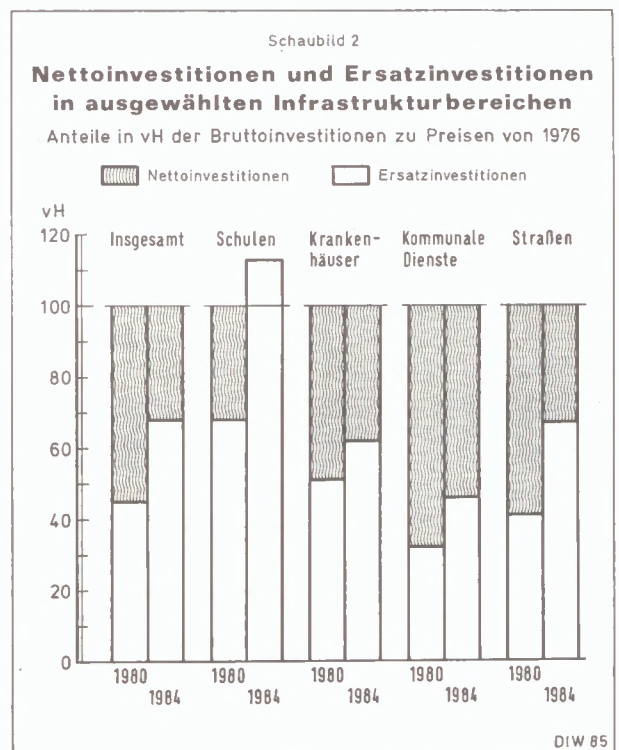
— Informationen über die Absorption durch den Ersatzbedarf bietet der Anteil der Abschreibungen an den Bruttoinvestitionen.

Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte berücksichtigt werden, daß es sich um eine grobe Approximation der tatsächlichen Verhältnisse handelt. Weder ist die Bereichsgliederung tief genug, noch sind die methodischen Ansätze so differenziert, daß sich Aussagen für den Einzelfall machen lassen. Für bestimmte Infrastrukturbereiche liegen auch schon verfeinerte Anlagevermögensrechnungen vor. In der Grundtendenz decken sich jedoch die Ergebnisse.

Das Leistungspotential der Infrastruktur ist schon in den siebziger Jahren gegenüber den sechziger Jahren langsamer gewachsen (vgl. Tabelle 2). In den Jahren seit 1980 hat sich die Wachstumsrate sogar halbiert.

Am stärksten hat sich der Zuwachs bei den Ausrüstungen abgeschwächt. Bei den Aufgabenbereichen ergibt sich nur für die allgemeine staatliche Verwaltung eine höhere Zuwachsrate als im Durchschnitt der siebziger Jahre. Im Unterrichtswesen wurde zu Beginn der achtziger Jahre das im Anlagevermögen verkörperte Leistungspotential gerade noch gehalten; in den letzten beiden Jahren ist es aber zurückgegangen.

Besonders stark wirkt sich der Rückgang der Investitionstätigkeit des Staates auf das Gewicht der Ersatzinvestitionen aus (Tabelle 3). In nur vier Jahren ist ihr Anteil



an den Bruttoinvestitionen von weniger als der Hälfte auf über zwei Drittel angestiegen. Im Unterrichtswesen reichen die Bruttoinvestitionen schon nicht mehr aus, um den Ersatzbedarf zu decken. Auch in den anderen Aufgabenbereichen entfallen auf den Ersatzbedarf ständig, wenn auch mit unterschiedlichem Tempo, zunehmende Anteile der Bruttoinvestitionen (Schaubild 2).

Besorgniserregend ist nicht nur diese Tatsache als solche. In vielen Bereichen kommen sicherlich Sättigungstendenzen zum Tragen, die eine Stagnation des Leistungspotentials rechtfertigen würden. In anderen Bereichen kann davon jedoch keine Rede sein. Ein Schrumpfen der kapazitätswirksamen Nettoinvestitionen ist hier gleichbedeutend mit einer Perpetuierung von Versorgungslücken. Gelingt es nicht, das Investitionsniveau in diesen Bereichen merklich anzuheben, so ist überdies damit zu rechnen, daß schon in wenigen Jahren der Punkt erreicht ist, an dem nur noch Ersatzinvestitionen getätigt werden und danach nicht einmal diese mehr vollständig.

Dies alles gilt unter den hier getroffenen Annahmen über die Nutzungsdauer der Infrastruktureinrichtungen. Hält man auch in bestimmten Infrastrukturbereichen grundlegende Modernisierungen für unerlässlich, so müssen diese Annahmen über die Nutzungsdauer nach unten korrigiert werden. Dies hätte zur Folge, daß heute schon mehr Infrastruktureinrichtungen obsolet wären, als sich aus den Rechnungen hier ergibt.

Aus diesem Dilemma kommt man nur heraus, wenn die Investitionen in denjenigen Infrastrukturbereichen erheblich aufgestockt werden, in denen Versorgungsdefizite offensichtlich sind. In diesem Zusammenhang kommt umweltverbessernden Infrastrukturen sicherlich eine herausragende Bedeutung zu. Dies sicherzustellen, fällt nicht allein in die Kompetenz der Gemeinden. Die Finanzierungsstruktur der kommunalen Investitionen erfordert die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln für diese Zwecke auch von Bund und Ländern im Rahmen von Mischfinanzierungsgesetzen und von Zweckzuweisungen.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (030) 82 99 10 — Telefax (030) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler,
Dr. Wolfgang Watter, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

Zur gesamtwirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Unternehmen. Bearbeitet von Dieter Vesper.—
Deutliche Veralterung der Infrastruktur. Bearbeitet von Frank Stille und Wolfgang Kirner.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.
Druck: Zippel-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 100,—, vierteljährlich DM 30,—, Einzelnummer DM 4,—.
Zuzüglich Versandkosten.