

Rundschreiben Nr. 7/2015

Der überschätzte Investitionsstau

Das Rundschreiben auf einer Seite

Anlass: In der öffentlichen Diskussion wird häufig ein deutschlandweiter „Investitionsstau“ beklagt. Bei aller Bedeutung öffentlicher Investitionen für eine Volkswirtschaft sollte eines nicht vergessen werden. Mit jedem zusätzlichen Euro für Investitionen steht – wenn keine Ausgabenumschichtungen vorgenommen werden – automatisch ein Euro weniger für Steuersenkungen oder für den Schuldenabbau zur Verfügung. Daher wird nachfolgend kritisch geprüft, wie stichhaltig die „Investitionsstau“-Argumente überhaupt sind.

DSi-Diagnose:

- Das öffentlich suggerierte Ausmaß (Kommissionszahlen, Umfrageergebnisse, internationale Vergleiche) muss als übertrieben eingeschätzt werden. Anekdotisch hierfür: Laut letztem BMWi-Monatsbericht vor Amtsantritt Sigmar Gabriels gab es „für alarmistische Meldungen mit Bezug auf eine Investitionsschwäche Deutschlands keinen Anlass.“ Wenig später setzte Gabriel wegen des „Investitionsstaus“ eine Regierungskommission ein.
- Die staatlichen Bruttoanlageinvestitionen sowie die staatlichen Bauinvestitionen als größter Teilbereich sind im Zeitraum 2004/2014 um jährlich jeweils 3,3 Prozent gewachsen.
- Das staatliche Nettoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen ist im Zeitraum 2004/2013 um jährlich 2,1 Prozent gewachsen.
- Das hohe Niveau staatlicher Konsumausgaben (2014: 561,5 Mrd. Euro) schränkt das Investitionsvolumen (2014: 62,3 Mrd. Euro) naturgemäß ein.
- Innerhalb des Investitionsbudgets fließt immer noch zu viel in Neubauinvestitionen.

DSi-Empfehlungen:

- Einem generellen „Investitionsstau“ sollte nicht das Wort geredet werden, da dies Wasser auf Mühlen der Steuer- und Abgabenerhöher ist.
- Haushaltsumschichtungen zugunsten des Investitionshaushalts bleiben das Mittel der Wahl.
- Mehr denn je sollten Schwerpunktsetzungen bei Investitionsprojekten erfolgen, statt beispielsweise mit dem jüngst beschlossenen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ wieder auf das Gießkannenprinzip zu verfallen.
- Dazu gehört auch, im Zweifel Instandhaltungsinvestitionen den Vorrang vor prestigeträchtigeren Neubauinvestitionen zu geben.

Der überschätzte „Investitionsstau“

In der politischen Diskussion wird derzeit wieder vermehrt über den Zustand der öffentlichen Infrastruktur gesprochen. Vielfach wird ein sogenannter „Investitionsstau“ identifiziert. Das mündet dann in die politische Forderung, Milliardenbeträge für zusätzliche Investitionen aufzubringen; sei es über Steuern („Schlagloch-Soli“), Gebühren („Pkw-Maut“) oder über Finanzierungsumwege (Ausweitung von PPP, Schaffung von Infrastrukturfonds). Berichte über Ereignisse wie die Sperrung der Schiersteiner Brücke zwischen Mainz und Wiesbaden im Februar 2015 suggerieren zuweilen, Deutschland stehe aufgrund fehlender Investitionen kurz vor dem Verkehrsinfarkt.¹

Bei aller Bedeutung öffentlicher Investitionen für eine Volkswirtschaft darf eines nicht vergessen werden. Mit jedem zusätzlichen Euro für Investitionen steht – wenn keine Ausgabenumrichtungen vorgenommen werden – automatisch ein Euro weniger für Steuersenkungen oder für den Schuldenabbau zur Verfügung. Daher sollen nachfolgend die „Investitionsstau“-Argumente kritisch geprüft werden. Wie sich dabei zeigt, ist die Diskussion über einen „Investitionsstau“ überhaupt nicht neu. Das öffentlich suggerierte Ausmaß muss als übertrieben eingeschätzt werden und es ist zu bezweifeln, dass die Bereitstellung zusätzlicher Milliardensummen der Königsweg ist.

1. Kommissionszahlen zum „Investitionsstau“

Schon im Jahr 2000 kam die vom Bundesverkehrsministerium beauftragte „Pällmann-Kommission“ zu dem Schluss, dass von einer „Instandhaltungskrise“ zu sprechen sei. Die Finanzierungslücke auf Ebene des Bundeshaushalts wurde seinerzeit auf jährlich 7,5 Mrd. DM beziffert. Zwölf Jahre später schätzte die von der Landesverkehrsministerkonferenz beauftragte „Daehre-Kommission“, dass jährlich mindestens 7,2 Mrd. Euro fehlen, um die gesamtdeutsche Verkehrsinfrastruktur zu erhalten. Auf jene 7,2 Mrd. Euro verweist auch ganz aktuell die vom Bundeswirtschaftsminister eingesetzte Kommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“.²

¹ Tatsächlich jedoch waren fehlende Investitionsmittel gar nicht die Ursache, sondern Planungsfehler. Die dortige Brückensanierung läuft bereits seit September 2013. Der Bund favorisiert dabei einen 6-streifigen Neubau der Vorlandbrücken auf beiden Rheinseiten. Das Land Hessen will solch einen Neubau auch bis 2016 umsetzen. Das Land Rheinland-Pfalz entschied sich jedoch aus politischen Gründen für eine „4+2“-Streifenlösung, d. h. für eine Sanierung statt eines Neubaus der Mainzer Vorlandbrücke. Nach Ansicht vieler Experten eignet sich die Brücke aufgrund ihres Zustands aber nicht mehr für eine Sanierung. Auch aufgrund des zu erwartenden Verkehrsaufkommens ist ein 6-streifiger Ausbau sinnvoller, der zudem nicht wesentlich teurer als eine Sanierung und Verbreiterung im Zuge des „4+2“-Ansatzes ist. Nachdem nun zu Jahresbeginn im Rahmen der Sanierung ein Bauunfall auf der maroden Mainzer Vorlandbrücke zur Brückensperrung führte, ist das Land Rheinland-Pfalz eingeschwenkt und will nun doch einen insoweit verzögerten Neubau veranlassen.

² Der Abschlussbericht zum Thema „Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen“ des ebenfalls vom Bundeswirtschaftsministerium beauftragten ifo-Instituts kam hingegen im Oktober 2013 zu einem deutlich differenzierteren Befund.

Kommissionszahlen wie diese werden in der öffentlichen Debatte regelmäßig zitiert. Doch sie sind nach Ansicht des Sachverständigenrats zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (SVR) aus plausiblen Gründen zu relativieren. Im aktuellen SVR-Jahresbericht 2014/2015 heißt es: „Die in der Vergangenheit eingesetzten sachkundigen Kommissionen sind bei ihrem Urteil nicht gänzlich frei von Eigeninteressen. Wenn etwa die Kommunen oder die Länder in solchen Kommissionen vertreten sind, wird die dort ermittelte Größenordnung des Investitionsbedarfs eher als Obergrenze anzusehen sein, weil nicht nur das Notwendige, sondern auch das Wünschenswerte zum Investitionsbedarf gezählt wird. Doch selbst die als Obergrenze ermittelte Größenordnung wäre im Rahmen der vorhandenen budgetären Spielräume durchaus zu bewältigen. Dafür notwendig ist lediglich der politische Wille, entsprechende Schwerpunkte zu setzen.“³

2. Umfragen

In Debatten um den „Investitionsstau“ werden auch häufig die Ergebnisse des „Kommunalpanels“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)⁴ herangezogen. Nach dieser Umfrage betrug der kommunale Investitionsrückstand im Jahr 2014 rund 132 Mrd. Euro.

Bei dieser Summe handelt es sich um Hochrechnungen der Ergebnisse von Befragungen von Kämmerern bzw. Finanzverantwortlichen der Städte, Gemeinden und Landkreise. Für das aktuelle Panel beantworteten Ende 2014 insgesamt 475 Kommunalvertreter einen umfangreichen Fragenkatalog. Hierbei sollten sie u. a. die konkrete Investitionslücke für 14 einzelne Infrastrukturbereiche abschätzen.⁵ Es ist zweifelhaft, ob alle Kommunalvertreter hierzu wirklich abgesicherte und objektive Schätzungen abgeben konnten. Der aktuelle Bericht des Landesrechnungshofs Berlin stützt diese Zweifel. Er bemängelte, dass selbst die große Berliner Verwaltung keinen detaillierten Überblick über den Zustand der Berliner Infrastruktur hat. Unter solchen Umständen eine konkrete „Investitionslücke“ zu benennen, erscheint fragwürdig.

Zudem ist – wie schon erwähnt – zu berücksichtigen, dass kommunale Infrastrukturinvestitionen zu einem beachtlichen Teil vom Bund, den Ländern und auch der EU mitfinanziert werden.⁶ Investitionsrückstände nicht komplett mit Eigenmitteln ausgleichen zu müssen, kann insofern die Rückstandsschätzungen nach oben verzerren.

³ SVR Wirtschaft (2014), S. 13.

⁴ Siehe Kreditanstalt für Wiederaufbau (2015).

⁵ Der Fragebogen enthielt folgende Definition: „Investitionsrückstand“ entsteht dadurch, dass – gemessen an den jeweils geltenden Standards/Normen – notwendige Investitionen in der Vergangenheit nicht ausreichend getätigt wurden/werden konnten. Die Höhe des Investitionsrückstands wird durch das Investitionsvolumen beschrieben, das notwendig wäre, um die Infrastruktur auf den heute notwendigen Erhaltungszustand (in Quantität und Qualität) zu bringen.“

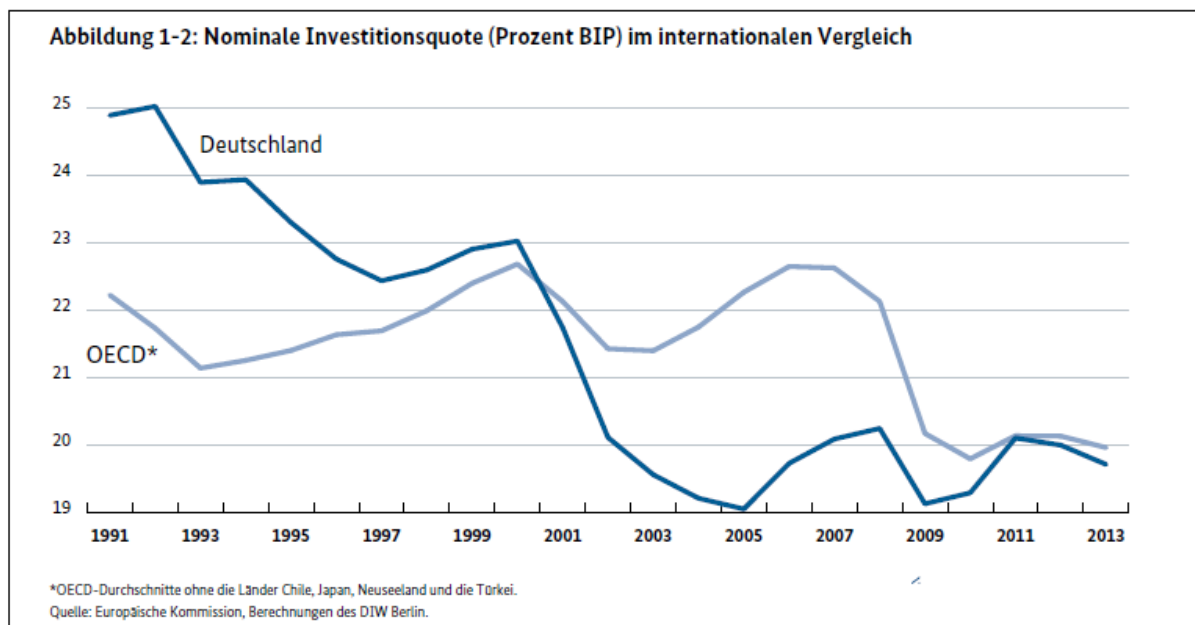
⁶ Gemäß KfW-Kommunalpanel 2015 betrug dieser Finanzierungsanteil immerhin 28 Prozent. Er kann je nach Investitionsart auch deutlich größer sein. Beispielsweise beträgt bei Förderprojekten gemäß dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz die Förderquote bis zu 75 Prozent.

3. Statistische Vergleiche

Die „Investitionslücke“ wird in der Öffentlichkeit nicht immer nur an Kommissionszahlen oder Befragungsergebnissen festgemacht. Oft geschieht das auch mit Verweis auf statistische Zeitreihen oder mittels internationaler Vergleiche. Hier ist ebenfalls Vorsicht geboten.

Zunächst ist zu unterscheiden, ob lediglich ein Mangel an öffentlichen Investitionen beklagt wird oder ein Mangel sowohl an staatlichen als auch an privaten Investitionen. Die folgende Grafik zu den öffentlichen und nicht-öffentlichen Investitionen aus dem aktuellen Regierungskommissionsbericht „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ ist hierfür ein Beispiel:

Grafik 1: Anteil öffentlicher und nicht-öffentlicher Investitionen am BIP



Quelle: Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015), Bericht, S. 19.

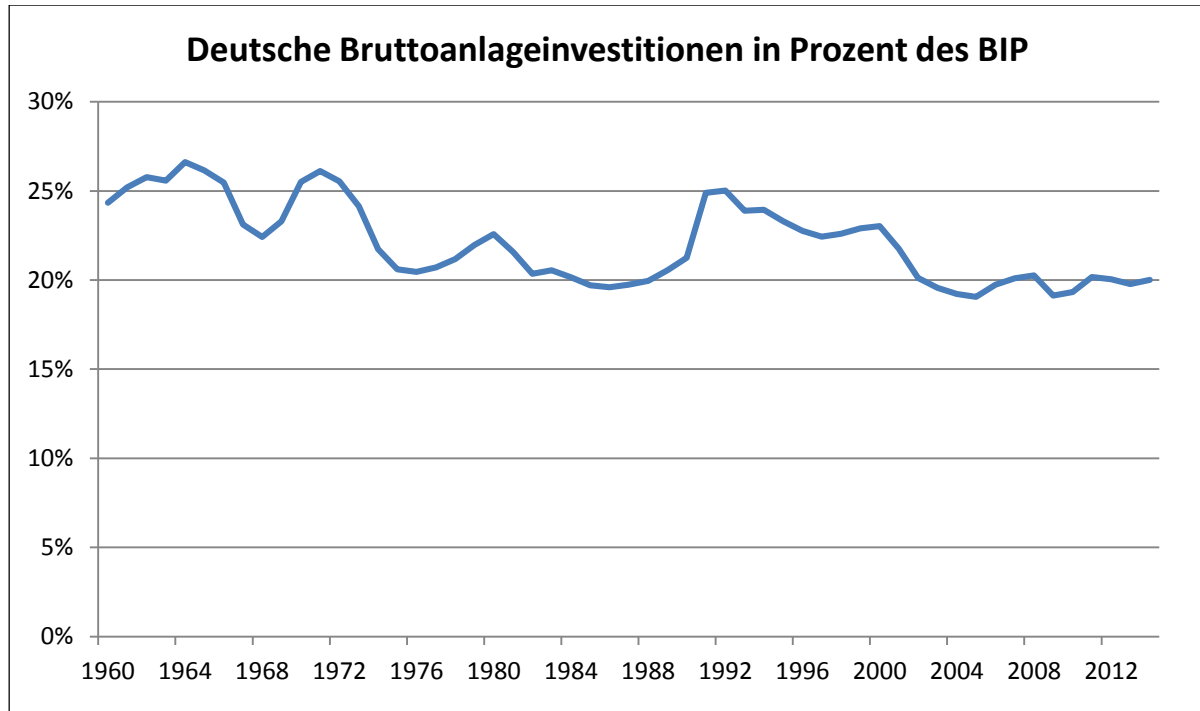
Dass die deutsche Investitionsquote (hier privat und staatlich) ab 1991 zunächst deutlich über dem Niveau anderer Industriestaaten lag, kann nicht überraschen. Hintergrund war bekanntlich ein historischer Sondereffekt, nämlich die tatsächlich großen Investitionsbedarfe im Zuge der Wiedervereinigung.

Blickt man auf die gesamte Zeitreihe der Europäischen Kommission (Grafik 2), relativiert sich der Eindruck eines massiven Quotenrückgangs: historisch bedingt hohe Investitionsquoten⁷ um die 25 Prozent in der Frühphase der Bundesrepublik sowie nach der Wiedervereinigung,

⁷ Investitionsquoten werden üblicherweise als Bruttoanlageinvestitionen (vgl. auch Fn 12), in diesem Fall die des Staates und privater Akteure zusammengenommen, im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) des jeweiligen Jahres angegeben. Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Rückgänge auf zwischenzeitlich rund 20 Prozent Mitte der 70er und 80er Jahre sowie vor allem konjunkturbedingte Rückgänge unter 20 Prozent in den Jahren 2003 und 2009.

Grafik 2: Anteil öffentlicher und nicht-öffentlicher Investitionen am BIP in Deutschland

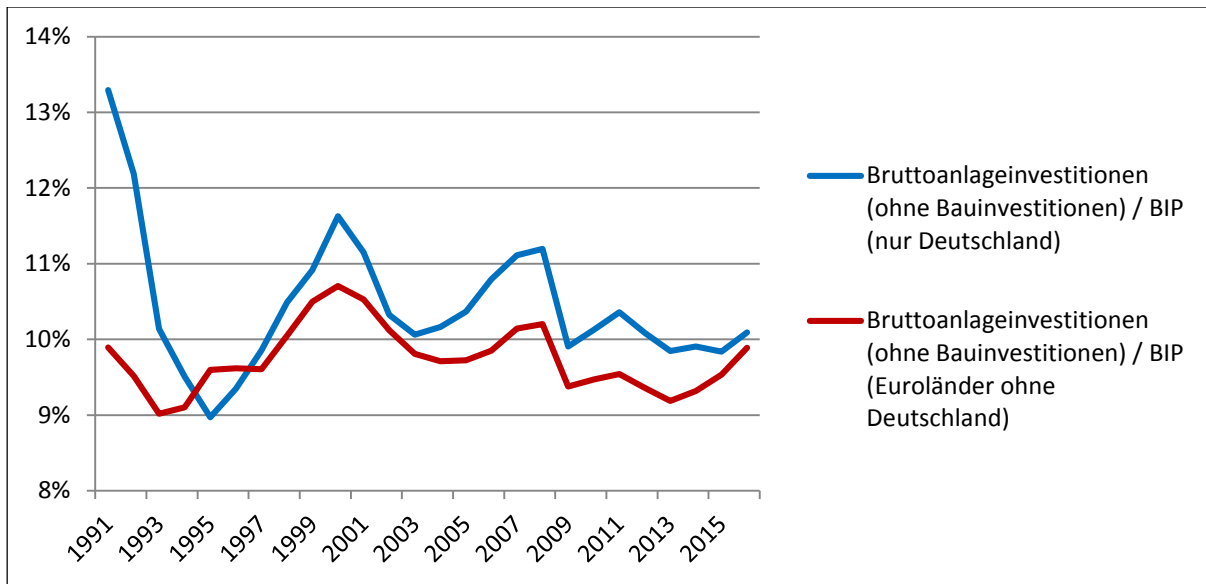


Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Auch die Aussagekraft internationaler Vergleiche ist hier relativ gering. In Grafik 1 hat die Regierungskommission zunächst aus der Gruppe der OECD-Staaten so unterschiedlich entwickelte Staaten wie Chile, Japan, Neuseeland und die Türkei herausgerechnet. Am Ende bleibt ein Vergleich Deutschlands mit einerseits hochentwickelten Industriestaaten Europas sowie Nordamerikas und andererseits Ländern wie Estland, Mexiko, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, deren Infrastrukturniveau und damit deren Investitionsbedarf sicherlich nicht mit Deutschland verglichen werden kann.

Ein Blick auf die Daten vergleichbarer Volkswirtschaften (hier die Euro-Länder) lohnt. Hier haben sich in den vergangenen Jahren insbesondere die Bauinvestitionen sehr unterschiedlich entwickelt. Dem deutschen Bauboom im Zuge der Wiedervereinigung folgte dann seit der Euro-Einführung ein inzwischen als unsolide erkannter Bauboom in einigen Euroländern. Rechnet man die Bauinvestitionen heraus (Grafik 3), die teilweise auch als Fehlinvestitionen betrachtet werden müssen, ist die verbleibende deutsche Investitionsquote sogar überdurchschnittlich hoch. Das resultiert vor allem aus den hohen Ausrüstungsinvestitionen der deutschen Industrie.

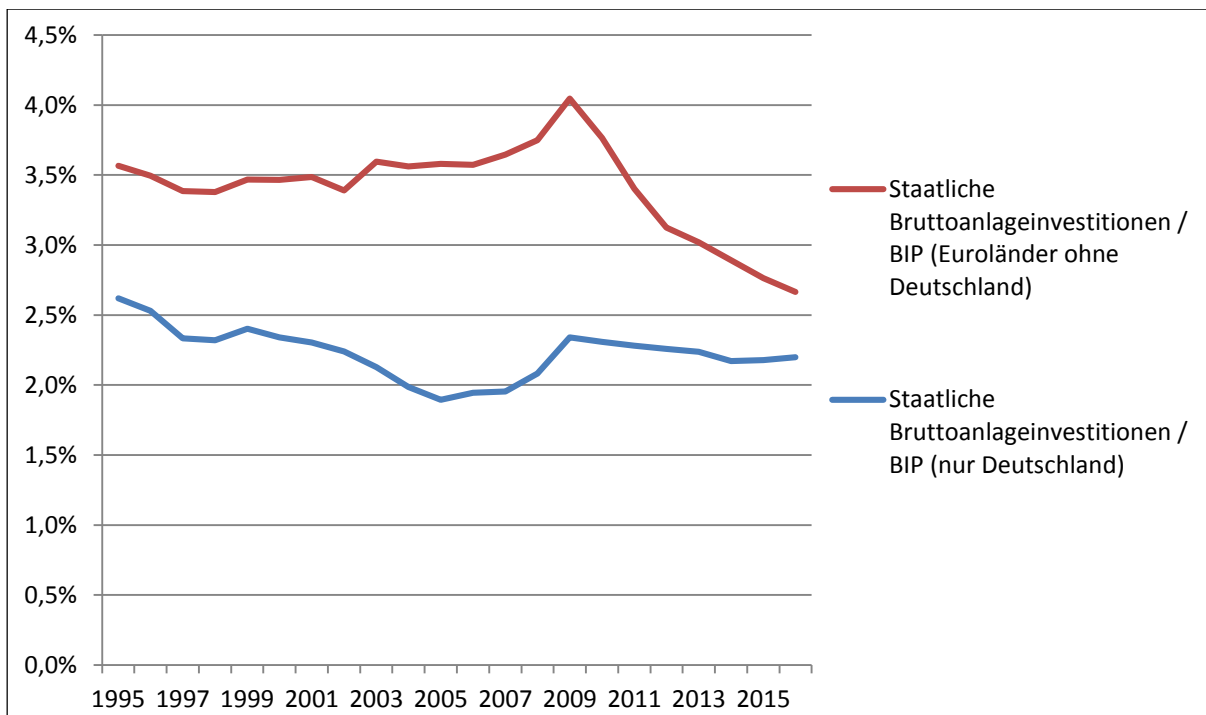
Grafik 3: Bruttoanlageinvestitionen (ohne Bauinvestitionen) in der Euro-Zone



Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Betrachtet man nun lediglich die Investitionsquoten der öffentlichen Hand im Zeitverlauf (Grafik 4), so liegt die derzeitige deutsche Quote mit 2,2 Prozent (2014) im Durchschnitt der Jahre seit 1995⁸.

Grafik 4: Staatliche Bruttoanlageinvestitionen (ohne Bauinvestitionen) in der Euro-Zone



Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

⁸ Die Werte der Jahre vor 1995 sind in der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission nicht verfügbar.

Zwar liegt sie unter dem Durchschnitt der anderen Euroländer, doch zum einen ist in jüngerer Zeit eine Konvergenz zu erkennen, zum anderen ist zu berücksichtigen, dass bei internationalen Vergleichen so großer statistischer Aggregate immer wieder auch Abgrenzungsschwierigkeiten auftreten. Das zeigt das Beispiel Frankreich, das auf den ersten Blick deutlich höhere staatliche Investitionsquoten als Deutschland hat. „Im Jahr 2012 hat der französische Staat mit 64 Mrd. Euro über 20 Mrd. Euro mehr investiert als der deutsche. Diese statistisch dokumentierten Unterschiede liegen jedoch vor allem in der unterschiedlichen Aufteilung der Investitionstätigkeiten zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor begründet. So lassen sich 7,5 Mrd. Euro durch den Unterschied in der Finanzierung der Investitionen in Krankenhäuser erklären, die in Deutschland, anders als in Frankreich, über Zuschüsse unterstützt werden, die aber nicht als staatliche Investitionen gebucht werden.“⁹

Wie sehr statistische Befunde je nach politischer Interessenslage umgedeutet werden können, lässt sich auch exemplarisch anhand der Verlautbarungen des Bundeswirtschaftsministeriums belegen. Im letzten BMWi-Monatsbericht (Dezember 2013) vor der Vereidigung von Sigmar Gabriel zum Bundeswirtschaftsminister hieß es in einer entsprechenden Analyse u. a.: „Die These einer strukturellen gesamtwirtschaftlichen Investitionsschwäche hält einer tiefergehenden und disaggregierten Analyse indes nicht stand. [...] Die Investitionsquote in Deutschland zwischen 2000 und 2012 war dem Entwicklungsstand unserer Volkswirtschaft ungefähr angemessen. [...] Für alarmistische Meldungen mit Bezug auf eine vermeintlich langfristige, strukturelle Investitionsschwäche Deutschlands besteht somit kein Anlass.“ Nur einen Monat später, am 30.1.2014, verkündete der neue Bundeswirtschaftsminister, Sigmar Gabriel, in einer Bundestagsrede: „Deutschland hat nach wie vor eine zu geringe Investitionsquote, und zwar bei privaten und öffentlichen Investitionen.“¹⁰ Sieben Monate später setzte der Minister die eingangs erwähnte Regierungskommission ein.

Zwischenfazit

Als Zwischenfazit kann also konstatiert werden, dass das Ausmaß der Investitionslücke in Deutschland öffentlich vielfach übertrieben dargestellt wird.

Gleichwohl ist aus volkswirtschaftlicher Sicht natürlich unstrittig, wie wichtig eine intakte Infrastruktur als Basis wirtschaftlicher Prosperität ist. Auch im persönlichen Erleben haben viele Bürger den subjektiv berechtigten Eindruck, dass bestimmte Straßen, Brücken und Schulen sanierungsbedürftig sind. Es liegt jedoch in der Natur wirtschaftlichen Handelns, dass Abwägungen über die Verwendung knapper Mittel (im öffentlichen wie im privaten Bereich) getroffen werden müssen. Insofern kann nicht jede wünschbare Investition auch unmittelbar und

⁹ SVR Wirtschaft (2014), S. 16.

¹⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2013), S. 11 und 18.

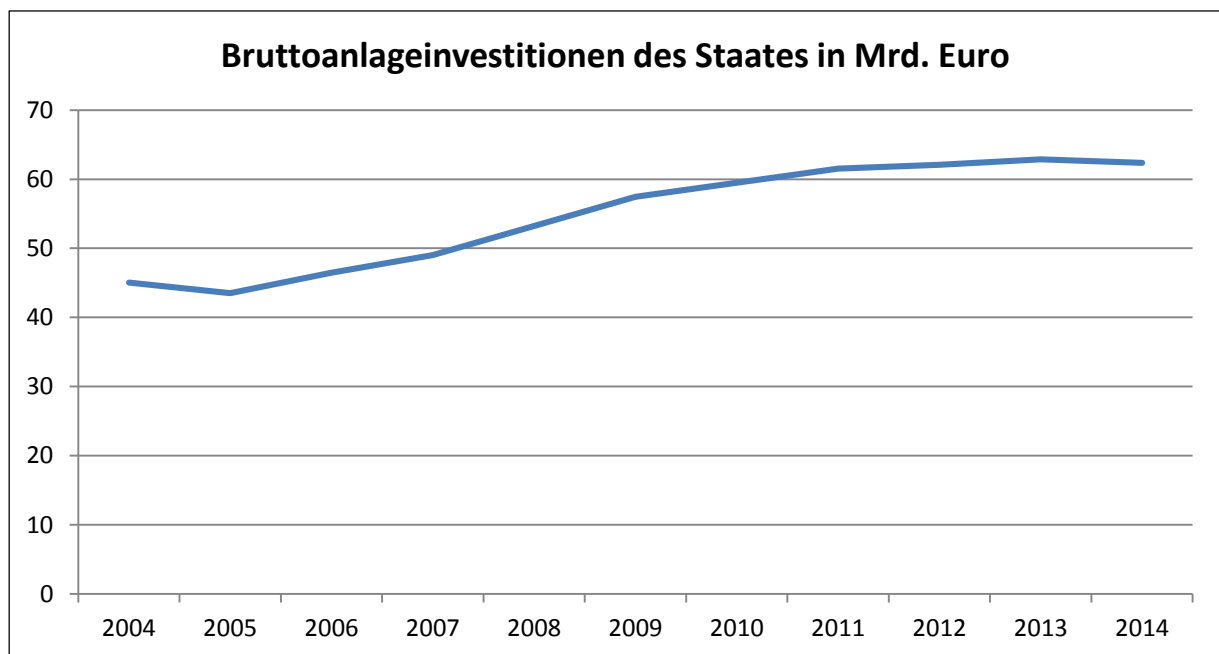
vollumfänglich erfolgen. In hochentwickelten Volkswirtschaften darf zudem der Nutzen zusätzlicher Investitionen nicht überbewertet werden. Dass „mehr“ auch nicht immer „besser“ ist, sondern zuweilen sogar eindeutig „schlecht“ sein kann, haben im Übrigen die übermäßigen Immobilieninvestitionen, insbesondere in den USA, Spanien und Irland, bewiesen.

Zur Ausgabenentwicklung innerhalb des deutschen Staatshaushalts

Bevor also zusätzliche öffentliche Investitionsmittel bewilligt werden, ist zu berücksichtigen, wie sich die deutschen Staatsausgaben in der jüngeren Vergangenheit entwickelt haben. Dann ist zu prüfen, ob vorhandene Mittel ausreichen bzw. effektiver eingesetzt werden können und welche Anreizwirkungen neue Mittel haben.

Hier ist als erstes ein Blick auf das staatliche Investitionsvolumen, insbesondere in absoluten Beträgen, instruktiv. Das Statistische Bundesamt beziffert den Gesamtumfang staatlicher Bruttoanlageinvestitionen im Jahr 2014 auf 62,34 Milliarden Euro. 2004, also zehn Jahre zuvor, waren es lediglich 45,0 Milliarden Euro (Grafik 5). Das entspricht einem jährlichen Zuwachs von durchschnittlich 3,3 Prozent (geometrisches Mittel).

Grafik 5: Staatliche Bruttoanlageinvestitionen in Deutschland

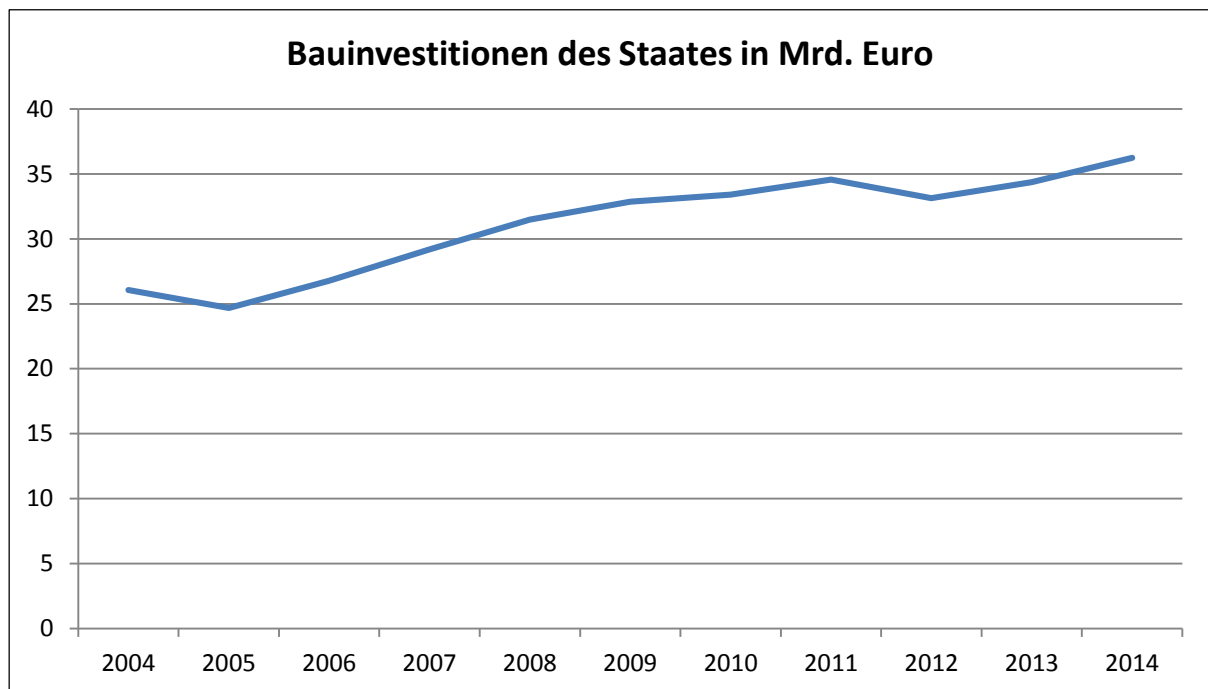


Quelle: Statistisches Bundesamt (2015b), eigene Darstellung.

Nun umfassen staatliche Investitionen ein breites Spektrum, also nicht nur Bauten, wie Gebäude und Straßen, sondern auch Kraftfahrzeuge und IT usw. bis hin zu geistigem Eigentum.

Haben also vielleicht innerhalb des Investitionsbudgets die Bauinvestitionen besonders gelitten? Mitnichten. Sie sind von 26,1 Milliarden Euro (2004) auf 36,2 Milliarden Euro (2014)¹¹, also im Zehnjahresvergleich um ebenfalls 3,3 Prozent p. a. (geometrisches Mittel) gestiegen (Grafik 6).

Grafik 6: Staatliche Bauinvestitionen in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015b), eigene Darstellung.

Wie hat sich nun das staatliche Nettoanlagevermögen¹² zu Wiederbeschaffungspreisen¹³ insgesamt entwickelt? 2013 betrug es 1.295,3 Milliarden Euro. Zehn Jahre zuvor waren es 1.050,9 Milliarden Euro (2004)¹⁴ – ein Zuwachs von rund 2,1 Prozent p.a.

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2015b), S. 52.

¹² „Das Anlagevermögen umfasst den Bestand aller produzierten Vermögensgüter, die länger als ein Jahr wiederholt oder dauerhaft in der Produktion eingesetzt werden. Einbezogen sind Ausrüstungen (einschließlich militärischer Waffensysteme), Bauten (Wohnbauten und Nichtwohnbauten einschließlich Bodenverbesserungen und Grundstücksübertragungskosten) und sonstige Anlagen (geistiges Eigentum einschließlich Forschung und Entwicklung sowie Nutztiere und Nutzpflanzen). [...] Bei der Anwendung des Bruttokonzepts (Bruttoanlagevermögen) werden die Anlagen mit ihrem Neuwert – ohne Berücksichtigung der Wertminderung – dargestellt, während beim Nettokonzept (Nettoanlagevermögen) die seit dem Investitionszeitpunkt aufgelaufenen Abschreibungen abgezogen sind.“, Statistisches Bundesamt (2015a), S. 24.

¹³ „Bei dem Nachweis des Anlagevermögens zu Wiederbeschaffungspreisen wird der Betrag zugrunde gelegt, der hätte gezahlt werden müssen, wenn die Anlagen im Berichtsjahr neu beschafft worden wären.“, Statistisches Bundesamt (2015a), S. 27.

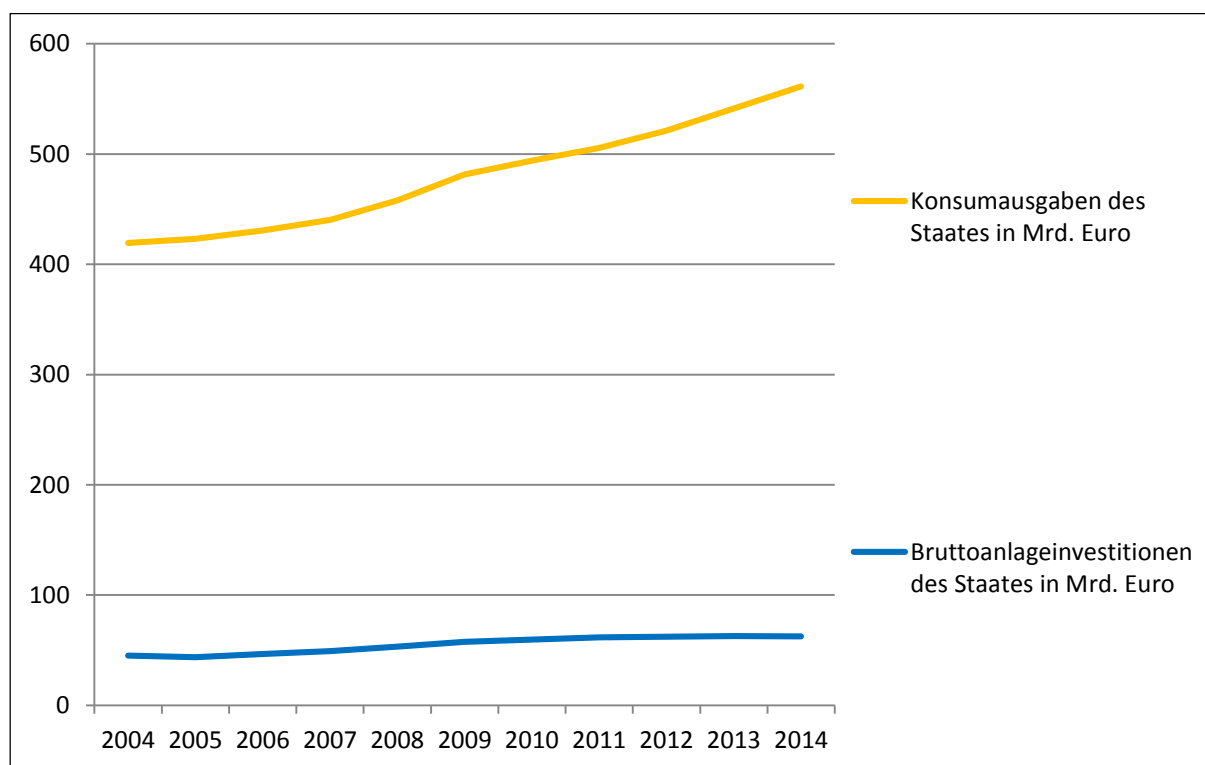
¹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S.12, neuere Zahlen liegen noch nicht vor.

Auch der Wert des staatlichen Bauvermögens ist gestiegen. Netto, zu Wiederbeschaffungspreisen betrug es 2004 rund 936,1 Milliarden Euro. 2013 lag es bei 1.138,3 Milliarden Euro.¹⁵ Das entspricht einem Zuwachs von jährlich rund 2,0 Prozent.

Damit wird offensichtlich, dass es völlig übertrieben wäre, von einem generellen Schwund an Investitionsmitteln zu sprechen, der mit neuen Investitionspaketen kompensiert werden müsste.

Unter der Annahme, dass jede staatliche Investition rentabel ist, wären natürlich zusätzliche Investitionsmittel wünschenswert. Bevor dafür aber Steuern und Abgaben erhöht werden, sollte zunächst auf die staatliche Ausgabenstruktur geschaut werden. Hier zeigt sich, dass die öffentliche Hand trotz angeblich angespannter Haushaltslage die staatlichen Konsumausgaben deutlich ausgeweitet hat (Grafik 7).

Grafik 7: Staatliche Konsumausgaben vs. Bruttoanlageinvestitionen in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt (2015 b und c), eigene Zusammenstellung.

Im hier betrachteten Zeitraum 2004-2014 sind die Bruttoanlageinvestitionen um rund 3,3 Prozent pro Jahr gestiegen (vgl. auch Grafik 5). Die Wachstumsrate der staatlichen Konsumausgaben lag mit rund 3,0 Prozent pro Jahr zwar etwas darunter, aber aufgrund des hohen Niveaus der Konsumausgaben bedeutete das im Zeitraum 2004-2014 einen Ausgabenanstieg

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014), S.12, neuere Zahlen liegen noch nicht vor.

von 142,3 Mrd. Euro. Gleichzeitig sind die Investitionsausgaben nur um 17,3 Mrd. Euro gestiegen. Hätte zum Beispiel der Bund 2007 am Erziehungsgeld festgehalten statt ein Elterngeld einzuführen, hätte er seither rund 2 Mrd. Euro pro Jahr mehr investieren können. 2 Mrd. Euro mehr Bundesinvestitionen p. a. hätten einen spürbaren Investitionszuwachs um, je nach Jahr, 10 bis 15 Prozent bedeutet. Das Niveau der Konsumausgaben des Bundes wäre infolge dieser Haushaltsumschichtung nur minimal niedriger als tatsächlich ausgefallen.

Statt Ausweitungen des staatlichen Budgets sollten also vielmehr Umschichtungen zugunsten des Investitionsbudgets angestrebt werden. Hier sind insbesondere die Kommunen in den Blick zu nehmen, da deren Investitionsentwicklung in den vergangenen Jahren schlechter als im Bund und in den Ländern verlaufen ist.¹⁶

Im KfW-Kommunalpanel wurden interessanterweise auch Fragen zur kommunalen Haushaltsstruktur gestellt. So wurde gefragt, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzlage in den letzten Jahren ergriffen wurden. Eine Reduzierung der Personalausgaben fand bei mehr als der Hälfte der Kommunen (56 Prozent) gar nicht oder kaum statt. Fast die Hälfte der Kommunen (49 Prozent) hat die laufenden Sachkosten gar nicht oder kaum gesenkt. Der Umfang freiwilliger Aufgaben ist sogar von 67 Prozent der Kommunen nicht oder kaum gesenkt worden,¹⁷ während dies in jeder dritten befragten Kommune (sehr) umfangreich geschah. Es zeigt sich also, dass Haushaltsumschichtungen mehrheitlich gescheut wurden. Es zeigt sich aber ebenso, dass eine Minderheit der Kommunen durchaus in der Lage war, sich eigenverantwortlich zusätzliche Investitionsspielräume zu schaffen.

Wenn es nun das politische Ziel ist, Investitionen auszuweiten, sind im Zweifel Instandhaltungsinvestitionen neuen Investitionsprojekten vorzuziehen. „In der wissenschaftlichen Literatur ist es vielfach belegt: Unzureichende Instandhaltungs-/ Unterhaltungsmaßnahmen im Hoch- und Tiefbau erhöhen die notwendigen Ersatzinvestitionen bzw. verkürzen deutlich die Lebensdauer der Infrastruktur. Empirisch wurde dieser Zusammenhang im KfW-Kommunalpanel 2014 für den kommunalen Straßenbau bestätigt: Es war eine eindeutige Beziehung zwischen unzureichender (laufender) Unterhaltung und dem wahrgenommenen Investitionsrückstand festzustellen.“¹⁸

Dennoch werden Instandhaltungsinvestitionen oft vernachlässigt, zuweilen auch zugunsten von politisch prestigeträchtigeren Neubauprojekten. Zwar sind immerhin die Ausgaben für beispielsweise den Straßenunterhalt gestiegen; 2011 gaben Bund, Länder und Gemeinden dafür 3,02 Mrd. Euro aus. Das entsprach rund 22,1 Prozent der Straßeninvestitionen (Neu- und Unterhaltungsinvestitionen). 2001 wurden lediglich 1,9 Mrd. Euro in die Straßenunterhaltung

¹⁶ Sowohl gemessen an den Bruttoanlageinvestitionen als auch in Bezug auf das Nettoanlagevermögen.

¹⁷ „In welchem Umfang wurden bei Ihnen in der Vergangenheit (seit 2003) Strategien/Handlungsoptionen zur Reduzierung der Ausgaben/Aufwendungen genutzt, um die Gesamtfinanzsituation zu verbessern bzw. zu sichern und in welchem Umfang werden diese voraussichtlich zukünftig eine Rolle spielen?“, Kreditanstalt für Wiederaufbau (2015), Frage 15 im Fragebogen.

¹⁸ Kreditanstalt für Wiederaufbau (2015), S. 23.

investiert (17 Prozent der Straßeninvestitionen).¹⁹ Angesichts der Bedeutung von Unterhaltung reicht jedoch auch dieser Aufwuchs nicht aus. Die seinerzeitige „Daehre-Kommission“²⁰ empfahl u. a. jährliche Aufwendungen von 1,12 Euro pro Quadratmeter Straßenfläche zur Straßenerhaltung. Selbst wenn dieser Wert einer Maximalforderung gemäß des eingangs erwähnt „Erwünschten“ entspricht und man daher einen Abschlag vornimmt, dürften die wenigsten Gebietskörperschaften einen angemessenen Unterhalt betreiben. Schleswig-Holstein, Bayern und der Bund können hier als Beispiele gelten. 2011 investierte Schleswig-Holstein nur 0,39 Euro pro Quadratmeter Landesstraße, 2002 waren es sogar nur 0,24 Euro.²¹ Der Bayerische Rechnungshof konstatierte in seinem Jahresbericht 2010: „Weil der Großteil jedoch weiterhin für den Straßenneubau eingesetzt wird, wird sich der Mittelbedarf für die Bestandserhaltung noch weiter erhöhen. [...] Es ist an der Zeit, die vorhandenen Mittel künftig vorrangig für die Bestandserhaltung zu verwenden. Dafür ist es notwendig, den Neu-, Um- und Ausbau von Staatsstraßen auf dringende Fälle einzugrenzen und einen Großteil der Mittel für die Bestandserhaltung einzusetzen.“²² Das Bundesverkehrsministerium wiederum legte jüngst ein Investitionspaket für Bundesfernstraßen im Umfang von 2,7 Milliarden Euro vor. Davon waren lediglich 500 Millionen Euro für Straßenmodernisierungen vorgesehen.

Die KfW-Umfrage zeigt, dass Bestandspflege sowohl möglich als auch wirksam ist. „Drei von vier Kommunen (75 %), die trotz schwieriger finanzieller Entwicklung seit 2003 die laufende Unterhaltung ihrer Infrastruktur weitgehend gewährleisteten, weisen heute einen insgesamt geringeren Investitionsrückstand auf als Kommunen, welche die laufende Unterhaltung aufgrund ihrer Finanzlage teilweise oder erheblich vernachlässigten.“²³ Umgekehrt gilt: „Haben Kommunen trotz positiver finanzieller Entwicklung in der Vergangenheit die laufende Unterhaltung nicht immer gewährleistet, wurde im Befragungszeitraum ein vergleichsweise hoher Investitionsrückstand wahrgenommen (z. B. bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur 90 % nennenswert oder gravierend).“²⁴

Insgesamt zeigt sich also, dass gesamtstaatlich die Schwerpunktsetzung zuweilen suboptimal ist, aber insgesamt genug Geld in den öffentlichen Haushalten steckt.

Aktuelles Fallbeispiel: „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“

Ende Juni 2015 wurde das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz parlamentarisch beschlossen und ein Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ im Umfang von 3,5

¹⁹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, verschiedene Jahrgänge, neuere Angaben liegen noch nicht vor.

²⁰ Es ist bezeichnend, dass zumindest eine Empfehlung der „Daehre-Kommission“ auch umgesetzt wurde, nämlich die Einführung der LKW-Maut. Sie hat dem Bund inzwischen bereits rund 40 Mrd. Euro zusätzliche Einnahmen beschert, ohne dass sich dadurch die Investitionsdebatte wesentlich geändert hat.

²¹ Siehe Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (2014), Angaben von 2001 liegen hier nicht vor.

²² Bayerischer Oberster Rechnungshof (2010), S. 85f.

²³ Kreditanstalt für Wiederaufbau (2015), S. 25.

²⁴ Kreditanstalt für Wiederaufbau (2015), S. 25.

Mrd. Euro geschaffen. Daraus will der Bund bis 2018 Investitionen finanzschwacher Kommunen fördern. Das ist insofern verständlich, weil die Entwicklung der Investitionen auf kommunaler Ebene insgesamt unbefriedigend ist. Doch das Vorhaben ist leider auch exemplarisch dafür, wie problematisch es ist, einfach nur neue Finanzmittel bereitzustellen.

Erstens wird durch den neuen Fonds wieder einmal kein Anreiz für mehr kommunale Eigenverantwortung gesetzt. (Kommunale) Versäumnisse der Vergangenheit werden von Dritten (dem Bund) ausgeglichen. Die im Gesetz vorgesehene Förderquote von 90 Prozent lädt zu Mitnahmeeffekten für Zukunftsprojekte ein.

Zweitens setzt das Gesetz keinen Schwerpunkt auf Instandhaltungsinvestitionen.

Drittens erfolgt auch innerhalb der Neuinvestitionen keine Schwerpunktsetzung. Im Gegenteil. Das Förderspektrum war schon laut Regierungsentwurf äußerst breit und umfasste u. a. auch die Straßenlärmbekämpfung, den Barriereabbau und den Internetausbau. In den parlamentarischen Beratungen ist dann das Förderspektrum sogar noch ausgeweitet worden; auf die allgemeine Lärmbekämpfung (außer verhaltensbezogenem Lärm), auf den Barriereabbau im Öffentlichen Personennahverkehr und auf die Brachflächenrevitalisierung.

Viertens birgt die öffentlichkeitswirksame Ankündigung der Bereitstellung von Milliardensummen an Investitionsmitteln immer auch die Gefahr von Preiseffekten. Zu den ohnehin vielfach vorhandenen Engpässen bei Planungskapazitäten können dann Ausführungseingänge treten. Allein schon dadurch entsteht Preisdruck nach oben. Wenn zudem die öffentliche Hand plötzlich eine Vielzahl neuer Investitionsprojekte startet, führt das zu tendenziell teureren Geboten der infrage kommenden Unternehmen, da diese sich der staatlich bereitstehenden und auszugebenden Zusatzgelder bewusst sind. Somit droht der öffentlichen Hand, mit mehr Mitteln letztlich nur unterproportional mehr Investitionsgüter erwerben zu können.

Fünftens werden bekannte Probleme bei der Umsetzung kommunaler Investitionsprojekte ignoriert. Allzu oft werden vor Ort keine oder unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt.²⁵ Zudem werden häufig die Kosten- und Zeitbudgets überschritten.²⁶

²⁵ „Eine aktuelle Befragung des BMWi von 1.023 kommunalen Finanzverantwortlichen in ganz Deutschland hat ergeben, dass nur in sechs Prozent der Kommunen „immer“ und in 33 Prozent der Kommunen „im Regelfall“ detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden. Sofern Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stattfinden, fand nur in jeder dritten Kommune eine umfassende Betrachtung der Projekte im Lebenszyklus statt. Projektrisiken werden dabei nur in fünf Prozent der Kommunen sehr umfangreich berücksichtigt. Lediglich 19 Prozent der Befragten gaben an, eine endgültige Investitionsentscheidung sehr häufig nach einem Vergleich von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für verschiedene Optionen zu treffen (Weiterbetrieb ohne grundlegende Investition, Sanierung, Neubau, Miete).“, Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015), Bericht, S. 31.

²⁶ „Die BMWi-Umfrage zeigt, dass Kosten- und Zeitüberschreitungen ein häufiges Problem bei der Durchführung von Projekten sind. So gaben 47 Prozent der befragten Kommunen an, die Kosten von eigenrealisierten Infrastrukturprojekten seien im Allgemeinen „schlechter als geplant“, fünf Prozent der Befragten antworteten, sie seien sogar „weit schlechter als geplant“. Ähnliche Antworten ergaben sich bei einer entsprechenden Frage zur Termintreue.“, Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015), Bericht, S. 31.

Fazit

Das Ausmaß des deutschen „Investitionsstaus“ sollte nicht überbewertet werden. Gesamtstaatlich steigen seit Jahren sowohl die Investitionen insgesamt als auch die Bauinvestitionen als größter Teilbereich des Investitionsvolumens. Auch das staatliche Nettoanlagevermögen wächst von Jahr zu Jahr. Das anhaltend hohe Niveau der staatlichen Konsumausgaben zeigt zudem, dass zu kleine Budgets nicht die Ursache für unterlassene Investitionen sind. Deshalb sollten auch nicht vorschnell zusätzliche Haushaltsmittel zur Investitionsstärkung eingefordert werden. Wer Investitionen stärken will, sollte zunächst Haushaltsumschichtungen erwägen, Einsparpotenziale nutzen und einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz bzw. weniger Verschwendung sicherstellen. Zudem sollten dann auch innerhalb des Investitionshauhalts konsequent Umschichtungen zugunsten von Instandhaltungsinvestitionen angestrebt werden.

Literatur

AMECO (2015): „Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs“, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm.

Bayerischer Oberster Rechnungshof (2010), Jahresbericht 2010, München.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2013), Monatsbericht Dezember 2013, Berlin.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (2015), KfW-Kommunalpanel 2015, Frankfurt/Main.

Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (2014), Bericht zum Zustand der Landesstraßen in Schleswig-Holstein, Kiel.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/2015, Wiesbaden.

Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015), Bericht im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2014), „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen / Anlagevermögen nach Sektoren, 2013“, Wiesbaden, Stand: 05.09.2014.

Statistisches Bundesamt (2015a), „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen Inlandsproduktberechnung - Detaillierte Jahresergebnisse“, Fachserie 18, Reihe 1.4, 2014, Wiesbaden, Stand: 29.05.2015.

Statistisches Bundesamt (2015b), „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen / Beiheft Investitionen, 1. Vierteljahr 2015“, Wiesbaden, Stand: 02.06.2015.

Statistisches Bundesamt (2015c), „Verwendung des Bruttoinlandsprodukts, Lange Reihen ab 1970“, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/lrvgr02.html>, Stand: 08.09.2015.