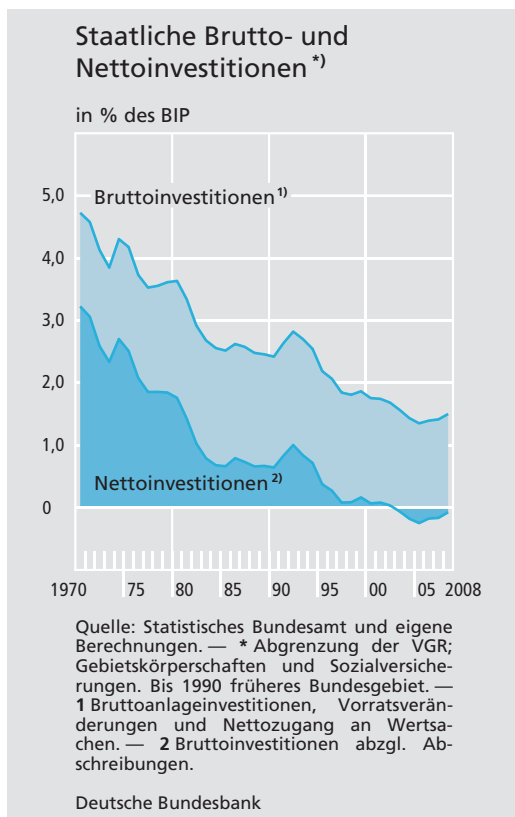


Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben

Die staatliche Investitionstätigkeit in Deutschland ist seit längerem durch einen Abwärtstrend gekennzeichnet. Bei einer somit sinkenden staatlichen Sachvermögensquote und einer gleichzeitig steigenden Schuldenquote hat sich die staatliche Vermögensposition im Zeitverlauf stark verschlechtert. Diese Entwicklung wird sich in den kommenden Jahren wegen absehbar hoher Defizite fortsetzen. Perspektivisch könnte sie sich infolge der neu beschlossenen Schuldenregeln aber wieder umkehren.

Investitionen in die Infrastruktur sind für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung von großer Bedeutung. Aussagen zum optimalen staatlichen Kapitalstock sind aber kaum verlässlich möglich. Letztlich ist im Einzelfall zu prüfen, ob eine Investition volkswirtschaftlich vorteilhaft ist und ob sie im Staats- oder besser im Unternehmenssektor durchgeführt werden sollte. Dies ist bei der Beurteilung des Investitionsrückgangs in Deutschland, der zuletzt zudem aus sinkendem Nachholbedarf in den neuen Ländern resultierte, zu berücksichtigen. Als Mittel der Konjunktursteuerung sind staatliche Investitionen allenfalls in einer außergewöhnlichen Krise in begrenztem Umfang empfehlenswert. Wünschenswert wäre eine Verstärkung der in der Vergangenheit prozyklischen kommunalen Investitionstätigkeit.



*Vielfältiger
Investitions-
begriff*

Der Staat finanziert über seine Haushalte sowohl laufende Ausgaben, etwa für Personal, Sozialleistungen oder Subventionen, als auch Investitionen, die auf eine Vermögensbildung oder -erhaltung zielen. Investitionen werden dabei häufig in Bereichen getätigt, die für die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsperspektiven von besonderer Bedeutung sind. Je nach zugrunde liegender Konzeption sind allerdings verschiedene Abgrenzungen von Investitionen möglich, wobei hier lediglich auf das Finanz- und Sachvermögen abgestellt und nicht auf eine sehr weite Definition eingegangen wird, die etwa Human- oder Sozialkapital einschließt. Im Folgenden wird die Entwicklung der staatlichen Investitionen in Deutschland zunächst aus längerfristiger Perspektive in Anknüpfung an die Darstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

(VGR), die hierunter prinzipiell den Erwerb von Sachvermögen ausweisen, beschrieben und analysiert. Daran anschließend werden die Veränderungen der letzten zehn Jahre anhand der weiteren Abgrenzung in den Haushalten des Bundes, der Länder und der Kommunen und der daran anknüpfenden Finanzstatistik differenzierter dargestellt und eingeordnet.¹⁾

Staatliche Sachinvestitionen und gesamtwirtschaftliche Aspekte

Überblick und langfristige Tendenzen

Die VGR dokumentieren einen langfristig deutlichen Rückgang der staatlichen Investitionen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP).²⁾ Danach sanken sie von gut 4 ½ % zum Beginn der siebziger Jahre unter Schwankungen auf zuletzt 1 ½ % und lagen damit auch im internationalen Vergleich auf einem niedrigen Niveau (vgl. nebenstehendes Schaubild bzw. die Erläuterungen auf S. 17). Werden die in den VGR ausgewiesenen Abschreibungen gegengerechnet, so lässt sich auch die Entwicklung der Nettoinvestitionen nachzeichnen. In Relation zum BIP sanken diese zunächst stark von gut 3 % im Jahr 1970 auf

*Rückgang der
staatlichen
Investitionen...*

*... und negative
Nettoinvestitionen*

¹ Zur Entwicklung vor 1999 und zu Einzelaspekten wie insbesondere dem Investitionsbegriff vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen, Monatsbericht, April 1999, S. 29–46.

² In den VGR-Zahlen sind neben den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungen auch ausgegliederte Einheiten erfasst, sofern sie nach den Regeln der VGR – etwa wegen fehlender Autonomie in ihrer Hauptfunktion oder eines zu geringen Kostendeckungsgrades – nicht dem Unternehmenssektor zuzuordnen sind. Außerdem sind bereits Erlöse aus Sachvermögensverkäufen von den Ausgaben abgesetzt.

½ % Mitte der achtziger Jahre. Nach einem kurzen Anstieg im Gefolge der Wiedervereinigung fielen sie seit 2003 dann aber sogar leicht in den negativen Bereich.

Langjähriger Rückgang des staatlichen Sachvermögens in Relation zum BIP

Dies spiegelt sich auch in einem deutlich gesunkenen staatlichen Sachvermögen im Verhältnis zum BIP wider. Zwar stieg das in den VGR ausgewiesene staatliche Nettoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen von 51% des BIP 1970 bis auf 61% zu Beginn der achtziger Jahre (vgl. Schaubild auf S. 18), was auch mit der ausgewiesenen Werterhöhung des Bestandes infolge des besonders kräftigen Preisanstiegs im öffentlichen Bau zusammenhing. Seitdem ist die Relation aber mit kurzen Unterbrechungen – etwa in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung – bis auf 44% im Jahr 2007 gesunken. Bei diesen Angaben sind allerdings gewisse Einschränkungen zu berücksichtigen. So ist die Änderung der Beschaffungspreise von Altanlagen schwierig abzuschätzen, und Ausgliederungen kleinerer Einheiten sind nicht ausreichend dokumentiert.³⁾ Außerdem sind unbebautes Land, Bodenschätze oder Wasservorräte nicht eingerechnet, und auch der Wert des Baulands bleibt ausgeblendet.

Staatliches Reinvermögen weitgehend aufgezehrt

Wird das Bauland⁴⁾ hinzugerechnet, so ergab sich zuletzt ein staatliches Sachvermögen in einer Größenordnung von 50% des BIP. Dem steht angesichts des hohen staatlichen Schul-

³ Hierdurch dürften die ausgewiesenen Abschreibungen die tatsächliche Entwertung überzeichnen und die Nettoinvestitionen zu gering angezeigt werden.

⁴ Dessen Wert wurde Ende 2005 auf gut 170 Mrd € bzw. gut 7½% des BIP taxiert. Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Integrierte sektorale gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen für Deutschland, Monatsbericht, Januar 2008, S. 31 ff.

Staatliche Investitionen im internationalen Vergleich

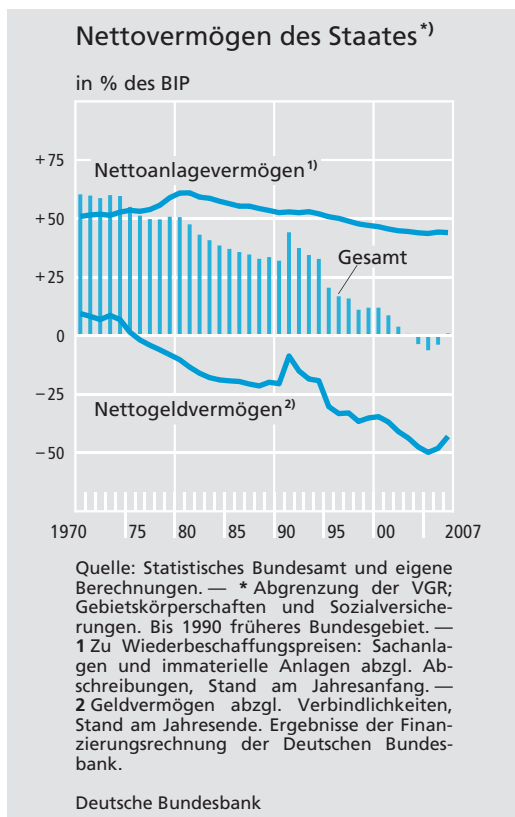
Die nach einheitlichen Regeln erhobenen VGR-Daten erlauben eine internationale Gegenüberstellung der staatlichen Investitionen. In der EU wies Deutschland im Jahr 2008 – wie auch in den Vorjahren – mit 1½% einen sehr geringen Anteil der staatlichen Bruttoinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) aus. Lediglich in Österreich, das größere Einheiten wie etwa Bundesimmobilien und den Autobahnbau aus den Staatshaushalten ausgegliedert hat, war dieser mit 1% noch deutlich niedriger (vgl. unten stehende Tabelle). Die höchsten Werte verzeichneten mit jeweils 5½% Irland und die neuen Mitgliedsländer Bulgarien, Estland und Rumänien, die umfangreiche Investitionszuschüsse aus dem EU-Haushalt erhielten. Aber auch in alten Mitgliedstaaten wie Spanien, Frankreich, den Niederlanden, Schweden und Luxemburg lagen die Quoten mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland. Außerhalb der EU wiesen auch Japan und – infolge umfangreicher Konjunkturmaßnahmen – die USA im Jahr 2008 vergleichsweise hohe Investitionsquoten von über 3% aus. Offenbar noch stärker als im nationalen Kontext (siehe dazu die Ausführungen im Abschnitt Erklärungsfaktoren für den Rückgang der Sachinvestitionen, S. 32 f.) sind jedoch internationale Vergleiche auch über die Zeit durch große Unterschiede im allgemeinen Verhältnis der staatlichen zur privaten Leistungserstellung und in der Auslagerung von Infrastrukturleistungen aus den staatlichen Haushalten erschwert.

in % des BIP

Länder	1999	2007	2008
Belgien	1,96	1,62	1,63
Dänemark	1,66	1,75	1,80
Deutschland	1,87	1,47	1,52
Finnland	2,76	2,52	2,54
Frankreich	2,93	3,29	3,20
Griechenland	3,20	2,96	2,95
Großbritannien	1,27	1,82	2,32
Irland	3,07	4,36	5,36
Italien	2,38	2,33	2,22
Luxemburg	4,29	3,37	3,94
Niederlande	3,02	3,33	3,28
Österreich	1,72	1,02	1,03
Portugal	4,05	2,31	2,13
Schweden	3,08	3,09	3,33
Spanien	3,33	3,84	3,77
EU15	2,29	2,42	2,51
Bulgarien	3,88	4,78	5,60
Estland	4,26	5,43	5,62
Lettland	1,45	5,66	4,90
Litauen	2,58	5,21	4,90
Malta	4,46	3,96	2,67
Polen	3,49	4,10	4,65
Rumänien	1,66	5,71	5,39
Slowakei	2,92	1,87	1,84
Slowenien	3,43	3,74	4,15
Tschechische Republik	3,25	4,71	4,84
Ungarn	2,87	3,56	2,80
Zypern	2,45	2,95	2,98
EU27	2,32	2,55	2,65
Japan	5,90	3,11	3,04
USA	2,45	2,55	3,50

Quelle: Europäische Kommission (AMECO Datenbank) und eigene Berechnungen.

Deutsche Bundesbank



denstandes, der das Finanzvermögen deutlich übertrifft, aber ein stark negatives Nettogeldvermögen gegenüber, das Ende 2008 auf – 45 % des BIP beziffert wurde. Damit war das staatliche Reinvermögen weitgehend aufgezehrt. Ohne Einsparmaßnahmen würde sich die Vermögensposition in den nächsten Jahren noch weiter verschlechtern. Werden darüber hinaus die impliziten Verbindlichkeiten aus den umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen oder aus den derzeit umfangreichen Garantieübernahmen einbezogen, fällt das Bild noch deutlich negativer aus.

Staatsanteil an Gesamtinvestitionen und -sachvermögen rückläufig

Bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung zeigt sich, dass auch das Verhältnis der staatlichen zu den privaten Investitionen deutlich gesunken ist – von seinem Höchstniveau von 20 % Mitte der siebziger Jahre bis auf knapp

8 % im Jahr 2008, wobei die privaten Investitionen offenbar zyklisch bedingt deutlich volatiler sind als die staatlichen (vgl. Schaubild auf S. 19). Auch beim gesamtwirtschaftlichen Nettoanlagevermögen hat sich der Anteil des Staates verringert. Allerdings fällt der Rückgang von fast 19 % zu Beginn der achtziger Jahre auf zuletzt knapp 14 % hier – auch wegen der Langlebigkeit vieler Infrastrukturinvestitionen – insgesamt deutlich verhaltener aus.

Staatliche Investitionen und Wachstum

Für das Produktionspotenzial und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sind Investitionen in Bereiche mit traditionell staatlich bereitgestellten Leistungen von großer Bedeutung (vgl. die Erläuterungen auf S. 20 f.). Dies betrifft insbesondere die Notwendigkeit einer funktionsfähigen Infrastruktur. Hierbei sind neben einer ausreichenden Verkehrsinfrastruktur die Ver- und Entsorgungssysteme und insbesondere auch die Bildungseinrichtungen sowie das für die öffentliche Verwaltung und die Sicherheit erforderliche Sachvermögen zu nennen.⁵⁾

Bei einer umfassenden Beurteilung staatlicher Investitionen sind neben den isoliert betrachteten langfristigen Wachstumswirkungen auch deren Kosten zu berücksichtigen. So ist die Finanzierung einzubeziehen, die letztlich im Regelfall über Zwangsabgaben mit verzer-

Investitionen in Infrastruktur wichtig für langfristige Wirtschaftsentwicklung, ...

... aber Ausweitung der staatlichen Investitionen nicht per se vorteilhaft

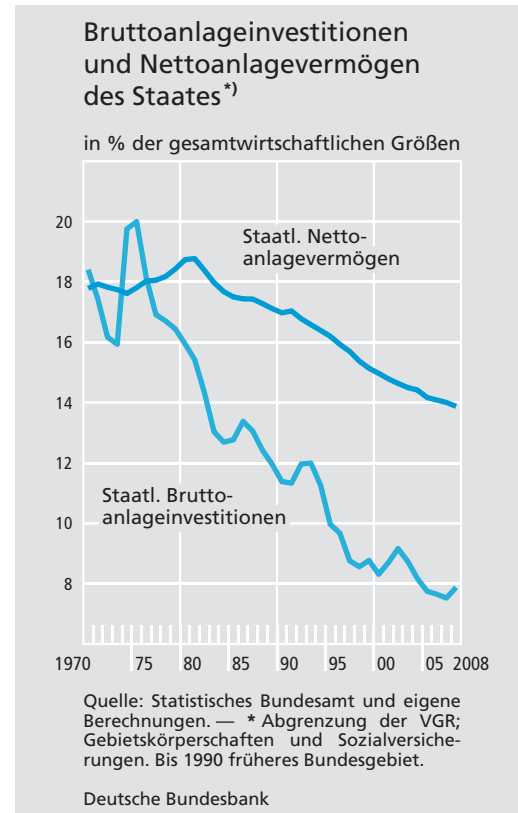
⁵ Investitionen in staatliches Konsumvermögen wie Freizeiteinrichtungen, auf die nur ein kleiner Teil der Ausgaben entfällt, stellen ebenfalls eine Vermögensbildung dar, die im weiteren Verlauf (Konsum-)Nutzen stiften soll. Die Wirkungen auf das Produktionspotenzial dürften freilich geringer sein.

renden Wirkungen erfolgt. Auch ist mit ins Kalkül zu nehmen, dass private Investitionen verdrängt werden können und Investitionen mit Folgekosten für die staatlichen Haushalte verbunden sind. Das Gesamtergebnis fällt dabei nicht zwangsläufig immer zugunsten höherer staatlicher Investitionen aus. Zudem lässt sich ein optimaler staatlicher Kapitalstock, von dem ausgehend die zusätzlichen Kosten einer weiteren Investition deren auch von den Präferenzen der Bevölkerung abhängigen Zusatznutzen übersteigen würden, nicht eindeutig bestimmen.

*Einzelfall-
prüfung
notwendig...*

Letztlich ist im Einzelfall zu prüfen, ob der Nutzen einer staatlichen Investition die Kosten übersteigt und Sachvermögen dann tatsächlich durch staatliche Investitionen oder besser im privaten Sektor gebildet werden sollte. So können Investitionen oder auch ganze Aufgabengebiete gegebenenfalls über kostengünstigere neue Organisationsformen aus den staatlichen Haushalten ausgelagert werden. Dabei kann eine Leistung vom privaten Bereich gegen kostendeckende Entgelte zur Verfügung gestellt werden, oder der Staat bleibt unmittelbar verantwortlich, mietet jedoch die erforderlichen privat erstellten und unterhaltenen Einrichtungen.⁶⁾ Bei der Auswahl einer Organisationsform ist unter anderem zu prüfen, ob die von privaten Anbietern erzielbaren Kosteneinsparungen ausreichend sind, um deren Gewinnmarge und die regelmäßig höheren Finanzierungskosten mit abzudecken. Die Entscheidung wird nicht zuletzt auch von den Rahmenbedingungen wie dem Kartellrecht oder den Vergabevorschriften sowie der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf Vertragsgestal-

*... auch bezüglich privater
Durchführung*



tung und Kontrolle abhängen. Selbst im Falle natürlicher Monopole wie bei vielen Leitungs- und Verkehrsnetzen ist eine staatliche Investition nicht zwangsläufig erforderlich.⁷⁾ Aufgrund der in diesem Bereich notwendigen langfristigen vertraglichen Bindungen ist aber grundsätzlich besondere Vorsicht bei deren Ausgestaltung geboten.

Die deutsche Infrastruktur wird derzeit im internationalen Vergleich insbesondere im Bereich der Basisversorgung (Verkehrs- und Kommunikationswege, Energie- und Wasser-

*Insgesamt gute
Infrastruktur-
ausstattung,
aber wohl
gewisser
Nachholbedarf*

⁶⁾ Letzteres hätte innerhalb des Staatssektors eine Verschiebung von Investitionen zu laufenden Ausgaben zur Folge.

⁷⁾ So werden etwa von Stadtwerken unterhaltene Versorgungsnetze, das Schienennetz der Bahn und Flughäfen in staatlichem Mehrheitsbesitz grundsätzlich nicht zum staatlichen Sachvermögen gezählt, sondern dem Unternehmenssektor zugeordnet.

Studien zu staatlichen Investitionen und Wirtschaftswachstum

Der Zusammenhang zwischen staatlichen Investitionen und gesamtwirtschaftlichem Wachstum wird in der empirischen ökonomischen Literatur mit Hilfe verschiedener Ansätze untersucht. Dabei kann zwischen Studien auf der Grundlage von Produktionsfunktionen, Arbeiten mit einem Kosten-beziehungsweise Gewinnfunktionsansatz, zeitreihenökonomischen Studien und Analysen der optimalen Größe des staatlichen Kapitalstocks unterschieden werden.¹⁾

Bei den Produktionsfunktionsansätzen²⁾ wird der staatliche Kapitalstock innerhalb einer aggregierten gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion direkt als Produktionsfaktor oder indirekt über seinen Einfluss auf einen Produktivitätsparameter modelliert. Die Elastizität, mit der das Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf Veränderungen der staatlichen Investitionen reagiert, wird empirisch auf Basis dieser Produktionsfunktion ermittelt. Allerdings ist die Validität dieser Ansätze umstritten. Zum einen sind weitreichende und kontrovers diskutierte Annahmen über die Form der aggregierten Produktionsfunktion notwendig. Zum anderen besteht bei derartigen Studien eine Endogenitätsproblematik: Untersucht werden soll der Einfluss der staatlichen Investitionen auf das Wachstum. Andererseits kann das Wachstum aber auch die Investitionen beeinflussen.³⁾ Schließlich werden die Finanzierung öffentlicher Investitionen und die mit ihr einhergehenden gesamtwirtschaftlichen Kosten oftmals nicht in die Betrachtung einbezogen. Durch die mögliche Vernachlässigung sowohl der Interdependenzen zwischen Investitionen und Wirtschaftswachstum wie auch der Kosten der Finanzierung werden die Auswirkungen staatlicher Investitionen auf die Wirtschaftsentwicklung möglicherweise deutlich überschätzt. Insgesamt sind die Ergebnisse empirischer Studien mittels eines Produktionsfunktionsansatzes – die zum Teil sehr hohe Wachstumseffekte staatlicher Investitionen ausweisen⁴⁾ – damit nur sehr bedingt aussagekräftig.

Anstelle der aggregierten Betrachtung der Gesamtwirtschaft in den Produktionsfunktionsansätzen untersuchen Kosten- und Gewinnfunktionsansätze die Effekte staatlicher Investitionen auf die Kosten privater Unternehmen für Arbeit und Kapital sowie die dadurch induzierten Produktions- und Wachstumseffekte. In diesen Ansätzen spielt auch die Frage, ob es zu einer Verdrängung privater durch staatliche Investitionen kommt, eine zentrale Rolle. Empirische Untersuchungen für Deutschland finden hierfür kaum Indizien.⁵⁾ In einigen Studien kann zudem kein Einfluss der staatlichen Investitionen auf die Kosten der Unternehmen nachgewiesen werden.⁶⁾ Da sich die meisten Arbeiten nach diesem Ansatz auf einzelne Wirtschaftssektoren beziehen, erlauben sie allerdings kaum eine verlässliche Abschätzung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekts staatlicher Investitionen.

Zeitreihenökonomische Studien – die vektorautoregressive (VAR) oder Vektor-Fehlerkorrektur-(VEC-) Modelle verwenden – bestimmen alle Variablen endogen, können dynamische Anpassungsprozesse abbilden und beziehen indirekte (Feedback-)Effekte zwischen den Variablen mit ein. Dadurch kann zum Beispiel auch die mögliche Interdependenz von staatlichen Investitionen und Wirtschaftswachstum berücksichtigt werden. Zu beachten ist allerdings, dass auch diese Analysen nicht ohne recht weitreichende Annahmen hinsichtlich der ökonomischen Zusammenhänge zwischen den verwendeten Variablen auskommen.⁷⁾ Die meisten zeitreihenökonomischen Studien weisen einen spürbaren positiven Einfluss der Investitionen auf das Wirtschaftswachstum aus.⁸⁾ Allerdings hängen die Ergebnisse stark von den berücksichtigten Variablen, der genauen Modell-Spezifikation sowie den Annahmen hinsichtlich der Finanzierung staatlicher Investitionen ab. Bei der Interpretation der Ergebnisse dieser Studien ist besonders zu berücksichtigen, dass die Einbeziehung weiterer erklärender Variablen oder Verän-

1 Für eine ausführliche Literaturübersicht vgl. auch: W. Romp und J. de Haan (2007), Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 8, S. 6–52. — 2 Vgl. dazu grundlegend: D. A. Aschauer (1989), Is public expenditure productive?, Journal of Monetary Economics 23(2), S. 177–200. — 3 Ökonometrische Techniken, die in empirischen Studien nach dem Produktionsfunktionsansatz zur Berücksichtigung der gegenseitigen Beeinflussung von Investitionen und Wirtschaftswachstum angewandt werden, sind z. B. die simultane Analyse der Determinanten von Investitionen und Wachstum (eine Anwendung des sog. „simultaneous equation approach“ findet sich z. B. in: H. Esfahani und M. T. Ramírez (2003), Institutions, Infrastructure and Economic Growth, Journal of Development Economics 70, S. 443–477), die Anwendung robusterer Schätzmethoden, deren Ergebnisse nicht so stark durch die Interdependenzen zwischen den beiden Variablen beeinflusst werden (ein Beispiel hierfür ist die Anwendung eines Schätzers nach der verallgemeinerten Momentenmethode (GMM) in: C. Ai und S. P. Cassou (1995), A Normative Analysis of Public Capital, Applied Economics 27, S. 1201–1209) oder der Rückgriff auf Instrumentenvariablen (s. hierzu z. B.: C. Calderón und L. Servén (2002), The Output Cost of Latin Ame-

rica's Infrastructure Gap, Central Bank of Chile Working Paper No. 186). Die Zahl dieser Studien ist allerdings insgesamt begrenzt und eine Diskussion der Ergebnisse für Deutschland wird zudem dadurch erschwert, dass die relevanten Studien entweder nur die USA oder eine große Gruppe von Ländern in Querschnittsanalysen untersuchen. — 4 Siehe zu Berechnungen nach diesem Ansatz für Deutschland: C. Kamps (2006), New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries 1960–2001, IMF Staff Papers 53, S. 120–150, oder P. O. Demetriades und T. P. Mamuneas (2000), Inter-temporal Output and Employment Effects of Public Infrastructure Capital: Evidence from 12 OECD Economies, Economic Journal 110, S. 687–712. — 5 Siehe dazu: H. Seitz (1994), Public Capital and the Demand for Private Inputs, Journal of Public Economics 54(2), S. 287–307 und G. Licht und H. Seitz (1995), The Impact of Public Infrastructure Capital on Regional Manufacturing Production Cost, Regional Studies 29(3), S. 231–240. — 6 Siehe dazu z. B.: W. Kitterer und C.-H. Schlag (1995), Sind öffentliche Investitionen produktiv? Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Finanzarchiv 52, S. 460–477. — 7 Je nach verwendetem Ansatz können diese z. B. die Reihenfolge, in der die Variablen in ein VAR oder VEC-Modell einge-

derungen der Spezifikation und der ökonomischen Annahmen den Effekt der staatlichen Investitionen deutlich senken können. Insgesamt sind auch die zeitreihenökonomischen Studien mit Vorsicht zu interpretieren. Zwar spricht einiges für positive Wachstumseffekte öffentlicher Investitionen, doch ist ihre Höhe unsicher, und der Rückschluss, dass öffentliche Investitionen per se zu befürworten sind, wäre nicht gerechtfertigt.

Versuche, die zur Maximierung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung optimale Größe des staatlichen Kapitalstocks zu bestimmen, sind hinsichtlich ihrer Politikrelevanz grundsätzlich vielversprechend, da sie explizit die Finanzierungsseite staatlicher Investitionen integrieren⁹⁾ und die Effekte zusätzlicher öffentlicher Investitionen vor dem Hintergrund des bereits aufgebauten öffentlichen Kapitalstocks abzuschätzen suchen. Im Rahmen dieser Ansätze kommen Conrad und Seitz (1994)¹⁰⁾ zum Beispiel zu dem Ergebnis, dass der staatliche Kapitalstock in Deutschland 1961 bis 1979 eher zu klein und 1980 bis 1988 eher zu groß war. Neuere Studien berechnen den optimalen Kapitalstock unter Berücksichtigung einer nichtlinearen Beziehung zwischen staatlichen Investitionen und Wirtschaftswachstum und können somit zum Beispiel mit steigendem Kapitalstock möglicherweise abnehmende Grenzerträge öffentlicher Investitionen berücksichtigen.¹¹⁾ Eine Anwendung dieser Methode durch Kamps (2005) gibt kaum Hinweise auf einen zu geringen staatlichen Kapitalstock in Deutschland, wenn auch die Investitionsquote Anfang dieser Dekade als zu gering eingeschätzt wird, um den Kapitalstock auf einem optimalen Niveau zu halten. Allerdings ist zu beachten, dass auch die neueren Studien den optimalen Kapitalstock nur relativ grob abschätzen können und zudem auf weitreichenden und durchaus kritischen Annahmen beruhen.¹²⁾ Für die konkrete Investitionsentscheidung in der Praxis relevante Aspekte, wie zum Beispiel der optimale Umgang mit speziellen Überfüllungserscheinungen

oder auch weitergehende kontemporäre Zusammenhänge zwischen den einzelnen Variablen betreffen. — **8** So schätzen Mittnik und Neumann (2001) für westdeutsche Quartalsdaten von 1960 bis 1989 bei einer zusätzlichen Investition einen signifikanten und bereits nach einem Jahr voll wirksamen Anstieg des BIP um das Dreifache. Kamps (2004) sowie Heppke-Falk, Tenhofen und Wolff (2006) finden für die Zeiträume 1960 bis 2001 bzw. 1974 bis 2004 längerfristig noch deutlich höhere Werte. Vgl.: S. Mittnik und T. Neumann (2001), *Dynamic Effects of Public Investment: Vector Autoregressive Evidence from Six Industrialized Countries*, *Empirical Economics* 26, S. 429–446; C. Kamps (2004), *The Dynamic Effects of Public Capital: VAR Evidence for 22 OECD Countries*, Kiel Institute of World Economics Working Paper No. 1224; K. Heppke-Falk, J. Tenhofen und G. B. Wolff (2006), *The Macroeconomic Effects of Exogenous Fiscal Policy Shocks in Germany: A Disaggregated SVAR Analysis*, Diskussionspapier des Forschungszentrums der Deutschen Bundesbank, Reihe 1, Nr. 41/2006. — **9** Dabei werden in neueren Studien wie z. B. Kamps (2005) auch die Kosten der durch Besteuerung zur Finanzierung öffentlicher Investitionen hervorgerufenen Verzerrungen einbezogen. Vgl.: C. Kamps. (2005), *Is There a Lack of Public Capital in the European Union?*, *EIB Papers* 10,

oder Qualitätsprobleme, sind auch mit diesen Ansätzen – wie mit gesamtwirtschaftlichen Modellen im Allgemeinen – nicht ausreichend abbildbar.

Neben den bereits benannten werden weitere wichtige Faktoren in den meisten Studien ausgeblendet. So wäre insbesondere zu berücksichtigen, dass große Teile der staatlichen Infrastruktur Kollektivgutcharakter haben. Bei solchen Gütern auftretende Überfüllungseffekte (wie z. B. Verkehrsstaus) sprechen dafür, dass es – anders als im überwiegenden Teil der bisherigen Studien unterstellt – nichtlineare Beziehungen zwischen staatlichen Investitionen und Wirtschaftswachstum geben dürfte. Auch leiden viele empirische Studien daran, dass in den verwendeten Investitionsdaten Ausgabenkategorien (wie z. B. Investitionen in Straßenbau oder für soziale Dienste und Gesundheit) zusammengefasst sind, die sich hinsichtlich ihrer Wachstumswirkungen deutlich unterscheiden dürften. Hier haben Studien Vorteile, die die Effekte klar abgegrenzter Teilkategorien der staatlichen Investitionen untersuchen.¹³⁾ Schließlich zeigen polit-ökonomische Arbeiten¹⁴⁾, dass oftmals für staatliche Investitionen politische und nicht etwa wirtschaftliche Kriterien ausschlaggebend sind, wodurch die Wachstumswirkungen geschwächt werden dürften.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in der aktuellen Literatur in der Regel positive Effekte von staatlichen Investitionen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum festgestellt werden, die Ergebnisse aber stark von den zugrunde liegenden Annahmen beeinflusst und wichtige Aspekte ausgeblendet werden. Zudem deuten Studien zum optimalen staatlichen Kapitalstock, die die Effekte zusätzlicher Investitionen ausgehend vom aktuell erreichten Niveau untersuchen und Finanzierungsaspekte explizit berücksichtigen, darauf hin, dass Ausgabensteigerungen in Deutschland allenfalls sehr begrenzt geboten sind.

S. 72–93. — **10** K. Conrad und H. Seitz (1994), *The Economic Benefits of Public Infrastructure*, *Applied Economics* 26, S. 303–311. — **11** Siehe dazu grundlegend: D. A. Aschauer (2000), *Do States Optimise? Public Capital and Economic Growth*, *Annals of Regional Science* 34, S. 343–363. — **12** Kamps (2005) a. a. O. nimmt z. B. an, dass das Niveau des optimalen Kapitalstocks in den EU15-Ländern gleich hoch sei. Eine andere Studie liefert hingegen Hinweise auf starke Unterschiede in der Höhe des optimalen Kapitalstocks zwischen den Ländern, siehe: D. Canning und P. Pedroni (1999), *Infrastructure and long run Economic Growth*, mimeo. — **13** Zur Produktivitätsanalyse von Straßenbauinvestitionen vgl. z. B.: A. Stephan (2000), *Regional Infrastructure Policy and its Impact on Productivity: A Comparison of Germany and France*, *Applied Economics Quarterly* 46, S. 327–356. — **14** Siehe: A. Kemmerling und A. Stephan (2002), *The Contribution of Local Public Infrastructure to Private Productivity and its Political Economy: Evidence from a Panel of Large German Cities*, *Public Choice* 113 (3/4), S. 403–424, oder O. Cadot, L.-H. Röller und A. Stephan (2006), *Contribution to Productivity or Pork Barrel? The Two Faces of Infrastructure Investment*, *Journal of Public Economics* 90 (6/7), S. 1133–1153.

versorgung) als sehr gut eingestuft.⁸⁾ Andererseits wird aber nicht zuletzt angesichts geringer Investitionen der vergangenen Jahre und der Ausgangslage in den neuen Bundesländern in verschiedenen Studien durchaus auch ein gewisser Nachholbedarf gesehen.⁹⁾

Staatliche Investitionen und Konjunktur

Außer im Zusammenhang mit längerfristigen gesamtwirtschaftlichen Erwägungen stehen staatliche Investitionen mitunter auch als konjunkturpolitisches Instrument in zyklischen Schwächephasen im Blickpunkt. Es wird erwartet, dass sie eine vergleichsweise hohe kurzfristige Multiplikatorwirkung auf die Wirtschaftsentwicklung haben, da der Staat direkt Nachfrage entfaltet, weshalb Sickerverluste durch vermehrtes Sparen weniger bedeutsam sind und der Importanteil relativ gering sein dürfte.

Allerdings gelten für staatliche Investitionen einige der grundlegenden Einwände gegen eine diskretionäre Konjunktursteuerung in besonderer Weise. So sind staatliche Investitionen mit erheblichem Planungsvorlauf verbunden und werden überwiegend dezentral von den Kommunen vorgenommen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass angesichts des primären Fokus auf Teile des Bausektors der Impuls derartiger Maßnahmen auf einen relativ kleinen Bereich der Gesamtwirtschaft begrenzt bleibt, dessen Kapazitäten schnell ausgelastet sind, und der Effekt dann weitgehend in sektoralen Preissteigerungen verpufft.¹⁰⁾

In den letzten drei Jahrzehnten spielten in Deutschland konjunkturpolitische Erwägungen im Hinblick auf die staatlichen Investitionen vor dem Hintergrund dieser Erwägungen keine größere Rolle. Allerdings weisen die staatlichen Investitionen insbesondere seit 1980 eine prozyklische Entwicklung auf, was maßgeblich auf die kommunale Ebene zurückgeht (vgl. die Erläuterungen auf S. 23). Hierin dürfte sich das Zusammenspiel von starken konjunkturellen Schwankungen sowohl bei den Gemeindesteuererträgen als auch den Zuweisungen der Länder mit dem sinnvollerweise nicht auf eine Konjunkturstabilisierung zielenden kommunalen Haushaltsrecht widerspiegeln (siehe auch S. 31).

Im Rahmen der seit dem Herbst 2008 zur Konjunkturstützung beschlossenen Maßnahmenpakete wurde allerdings in größerem Umfang auf staatliche Investitionen gesetzt. Durch Fokussierung auf regional breit gestreute und relativ kurzfristig zu realisierende, kleinere Baumaßnahmen und den Erwerb beweglicher Investitionsgüter soll dabei dem konjunkturpolitisch wichtigen Aspekt der

Investitionsausgaben tendenziell prozyklisch

Investitionsausgaben wichtiger Teil der jüngsten Konjunkturprogramme, ...

Staatsinvestitionen als konjunkturpolitisches Mittel...

... nur begrenzt geeignet

⁸ Vgl. etwa: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2009 – 2010, S. 366 ff.

⁹ Vgl. etwa: M. Reidenbach, T. Bracher, B. Grabow, S. Schneider und A. Seidel-Schulze (2008), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Difu – Stadt Forschung Praxis, Band 4, oder etwas allgemeiner DIW econ (2009), Richtig investieren – Öffentliche Investitionen zur Erhöhung des langfristigen Wachstumspotenzials in Deutschland, März 2009. Für die ostdeutschen Länder wurde eine Infrastrukturlücke für das Jahr 2005 geschätzt, vgl.: D. Vesper (2001), Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland, DIW Wochenbericht 20/01.

¹⁰ So wurde beispielsweise das 1977 beschlossene „Programm für Zukunftsinvestitionen“ faktisch erst während der nächsten Aufschwungphase wirksam und endete mit deren Auslaufen im Jahr 1980. Das somit prozyklische Wirksamwerden trug letztlich merklich zu der kräftigen Zunahme der Baupreise in diesen Jahren bei.

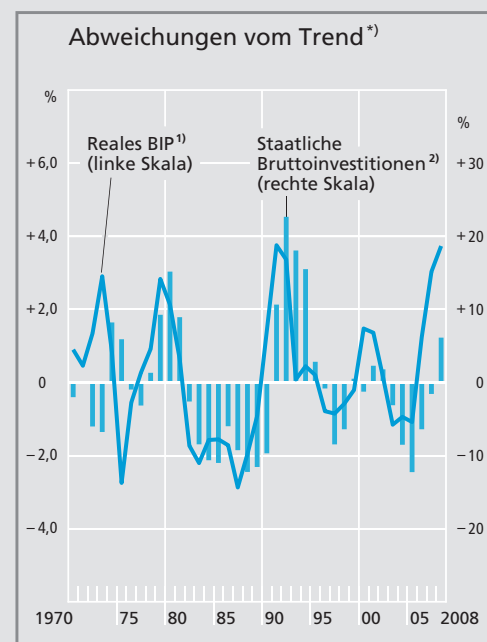
zeitnahen Umsetzung und breiten Wirkung Rechnung getragen werden. Zur Beschleunigung wurden sogar Regelungen für die Auftragsvergabe gelockert. Allerdings wurde der Mittelabfluss durch andere Faktoren – nicht zuletzt die institutionellen Gegebenheiten des deutschen Föderalstaats – gebremst (vgl. dazu die Erläuterungen auf S. 24f.).

...aber Einschränkungen zu beachten

Soweit derzeit staatliche Investitionen aus konjunkturpolitischen Gründen ausgeweitet werden, ist darauf zu achten, dass auch angesichts der sich gegenwärtig abzeichnenden gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung der Aspekt der Wirtschaftlichkeit angemessene Berücksichtigung findet. Rein konjunkturell motivierte Maßnahmen sollten im Übrigen im Gegensatz zu einer gezielten strukturellen Erhöhung der Investitionsausgaben nicht auf eine grundsätzliche Ausweitung des Kapitalstocks oder der Verschuldung, sondern eine Verschiebung der Investitionen im Zeitverlauf gegenüber den bisherigen Planungen zielen. Dies schließt zugleich ein, dass die resultierende zeitweise Entlastung künftiger Haushalte durch vorgezogene Investitionen nicht für zusätzliche andere Ausgaben genutzt werden sollte. Die derzeit zu beobachtende zunehmende Anspannung der staatlichen Haushalte macht eine strikte Ausgabenbegrenzung unverzichtbar.

Staatliche Bruttoinvestitionen und Konjunkturlage

Zur Untersuchung des möglichen Zusammenhangs zwischen der Konjunkturlage und den staatlichen Bruttoinvestitionen werden die Abweichung des realen BIP von seinem Trend (in % des Trend-BIP) und die Abweichung der staatlichen Bruttoinvestitionen von ihrem Trend (in % der Trend-Investitionen) gegenübergestellt. Für den gesamten Zeitraum 1970 bis 2008 ergibt sich eine auf dem 1%-Niveau statistisch signifikante positive Korrelation in Höhe von 0,53, bei Betrachtung der um ein Jahr verzögerten Trend-Abweichung des realen BIP sogar von 0,81. Bei gesonderter Betrachtung der kommunalen Bruttoinvestitionen liegen die Werte leicht darüber. Im Zeitraum ab 1980 erhöhen sich die Korrelationskoeffizienten – wiederum auf dem 1%-Signifikanzniveau – auf 0,64 beziehungsweise 0,88.



Quellen: Statistisches Bundesamt, BMWi und eigene Berechnungen. — * Die trendmäßige Entwicklung wird mit dem HP-Filter mit Glättungsparameter $\lambda=100$ ermittelt. — 1 Abweichung in % des Trend-BIP. — 2 Abweichung in % der Trend-Investitionen.

Deutsche Bundesbank

Staatliche Investitionen im Rahmen des Konjunkturpakets II

Um den Effekten der außerordentlich starken weltweiten Konjunkturabschwächung in Deutschland entgegenzuwirken, beschloss die Bundesregierung zwei Konjunkturprogramme. Nach einem ersten Maßnahmenbündel im Herbst 2008, mit dem unter anderem eine vorübergehende Aufstockung der Verkehrswegeinvestitionen des Bundes um insgesamt 2 Mrd € angestoßen worden war, wurde bereits im Januar 2009 ein weiteres Stabilisierungsprogramm für 2009 und 2010 mit einem Volumen von insgesamt knapp 50 Mrd € aufgelegt. Neben dauerhaften Entlastungen bei der Einkommensteuer sowie einer Senkung des Krankenkassenbeitrags soll eine vorübergehende Ausweitung der gesamtstaatlichen Investitionen¹⁾ um knapp 17½ Mrd € (einschl. eines Eigenanteils der Länder und Gemeinden von knapp 3½ Mrd €) einen zentralen Beitrag leisten. In diesem Zusammenhang wurde auf Bundesebene Anfang März das kreditfinanzierte Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ gegründet.²⁾ Die Verwaltungsvereinbarung, mit der die Umsetzung zwischen dem Bund und allen Ländern zu regeln war, trat Anfang April in Kraft. Bis Ende 2010 begonnene zuschussfähige Investitionen können nun hauptsächlich aus dem Fonds finanziert werden, soweit Rechnungen spätestens 2011 eingereicht werden. Es ist angestrebt, zumindest die Hälfte des Mittelvolumens schon im laufenden Jahr einzusetzen.

Um die stabilisierende Wirkung möglichst wenig zu verzögern, wurden Bestimmungen des Vergaberechts vorübergehend gelockert. So wurden insbesondere die Schwellenwerte für das Auftragsvolumen, bis zu denen freihändige Vergaben oder beschränkte Ausschreibungen zulässig sind, deutlich angehoben. Möglichen Kostenersparnissen bei Nutzung der sonst vorgeschriebenen Verfahren wurde mithin ein geringeres Gewicht eingeräumt als dem Ziel eines schnellen Impulses für die Konjunktur.

Aus dem Fonds stehen 4 Mrd € für den Bund zur Verfügung. Neben einer Aufstockung der Verkehrsinvestitionen um 2 Mrd € sollen weitere 2 Mrd € für Gebäudesanierung, Ressortbedarf und IT-Beschaffungen eingesetzt werden. 10 Mrd € werden nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz als Finanzhilfen für Projekte von Ländern und Gemeinden bereitgestellt, die mindestens ein Viertel der Ausgaben als zusätzliche Eigenanteile selbst tragen müssen. Aus dem Fonds sollen 6½ Mrd € für Bildungsinfrastruktur (einschl. frühkindlicher Förderung und For-

schung) und 3½ Mrd € für sonstige Infrastrukturmaßnahmen (ohne Abwasser und öffentlichen Personennahverkehr) eingesetzt werden. Vereinbart wurde, dass mindestens 70 % der Investitionen von den Kommunen vorgenommen werden sollen.

Die Förderung von Investitionen der Länder und Gemeinden durch Bundeszuweisungen war mit der Föderalismusreform 2006 relativ eng begrenzt worden. So konnten Hilfen nach Artikel 104 b GG nur gezahlt werden, wenn der Bund eine Gesetzgebungsbefugnis in dem entsprechenden Aufgabengebiet hatte. Im Zukunftsinvestitionsgesetz vom März ist daher zum Beispiel die Förderung von Investitionen in Bildungseinrichtungen an deren energetische Sanierung gebunden und die Förderung des kommunalen Straßenbaus auf Lärmschutzmaßnahmen beschränkt. Mit der Ende Juli in Kraft getretenen Föderalismusreform 2009 wurde Artikel 104 b GG modifiziert. Bei Notsituationen kann der Bund nun auch ohne Gesetzgebungskompetenz Investitionshilfen leisten. Im Vorgriff auf diese Regelung war von der Bundesregierung darauf hingewiesen worden, dass bei der Überprüfung der Einhaltung der Fördervorgaben der Rechtsstand bei Abschluss der jeweiligen Maßnahme ausschlaggebend sein solle. Wegen der drohenden Rückforderung der Bundesgelder bei Fehlverwendung schien es aber kaum ratsam, weitergehende Investitionen schon vor dem endgültigen Beschluss der Verfassungsänderung zu vergeben. Nach der Reform wurden die zuvor erlassenen engen einfachgesetzlichen Verwendungsbegrenzungen nicht modifiziert, sodass der zulässige Verwendungsbereich der Mittel weiter merklich eingeschränkt scheint.

Um zu gewährleisten, dass mit den Bundesmitteln zusätzliche unmittelbar nachfragewirksame Investitionen durchgeführt werden, sind im Zukunftsinvestitionsgesetz und der dazu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung Regelungen getroffen worden. Der expansive gesamtwirtschaftliche Effekt soll sichergestellt werden, indem das Investitionsvolumen der Länder und ihrer Gemeinden im Dreijahreszeitraum 2009 bis 2011 einen bereinigten Vergleichswert aus Vorjahren (60 % der Summe des Fünfjahreszeitraums 2004 bis 2008 oder der Gesamtbetrag des Dreijahreszeitraums 2006 bis 2008) um den Betrag der geförderten Projekte überschreiten muss.³⁾ Der für jedes Land zu bestimmende Vergleichswert wird pauschal um 5 % ermäßigt. Bei besonderen Belastungen aus rückläufigen Einnahmen für investive Zwecke wie etwa bei

1 Neben Sachinvestitionen und Investitionszuschüssen sind auch als laufender Sachaufwand klassifizierte Ausgaben im Verteidigungsministerium sowie im Informations- und Kommunikationsbereich von

insgesamt knapp 1 Mrd € einbezogen. — 2 Mit dem neuen Sondervermögen nimmt die Transparenz der Bundesverschuldung weiter ab. Es ist vorgesehen, dass die Schulden des Fonds aus Gewinnausschüt-

den neuen Ländern wegen abschmelzender Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind weitere Abschläge vorgesehen. Zudem wird der Referenzwert um den Prozentsatz gemindert, um den die durchschnittlichen Steuereinnahmen im Förderzeitraum hinter dem Ist-Aufkommen des sehr aufkommensstarken Jahres 2008 zurückbleiben. Das Kriterium der Zusätzlichkeit in Bezug auf die Ausgabensummen wird mit diesen Maßgaben zwar insgesamt merklich relativiert. Zu bedenken ist aber, dass bereits ein Verzicht auf Streichungen von Vorhaben, die andernfalls aufgrund der relativ strengen kommunalen Kreditgrenzen erforderlich werden könnten, zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung beiträgt.

Angesichts der insgesamt günstigen Finanzentwicklung der kommunalen Haushalte in den letzten Jahren bei anhaltenden Defiziten des Bundes war es aus dessen Sicht bedeutsam, reine Umfinanzierungen bereits geplanter Maßnahmen zu begrenzen. Hierzu wird vorgeschrieben, dass die zu fördernden Projekte noch nicht in Haushaltsplänen ausfinanziert gewesen sein dürfen. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass die Haushaltspläne für 2009 zum Stichtag Ende Januar bereits in allen Gemeinden in Kraft getreten waren. Zudem können für die Folgejahre vorgesehene, aber noch nicht in Haushaltsplänen abgedeckte Vorhaben vorverlagert werden. Insgesamt dürfte damit das maßnahmenbezogene Zusätzlichkeitskriterium nur begrenzten Schutz vor der Verschiebung von Finanzierungslasten bieten. Für den gewünschten Effekt einer schnellen Ausweitung wirtschaftlich sinnvoller Investitionen von Ländern und Gemeinden muss der Bund aber wohl solche Effekte in Kauf nehmen. Letztlich sollten die Stützungsmaßnahmen auf einen konjunkturell vorteilhaften Mittelabfluss zielen, während über das langfristige Investitionsvolumen unabhängig von konjunkturellen Schwankungen zu entscheiden ist.

Zur Unterstützung eines effizienten Mitteleinsatzes wurde eine Mindesteigenbeteiligung der dezentralen Ebenen von 25 % verankert. Während dafür auf Länderebene nach den noch anzuwendenden alten Verschuldungsgrenzen Kredite aufgenommen werden dürfen, lassen die Landesregelungen für die Kommunen eine haushaltsmäßige Nettoneuverschuldung grundsätzlich nur dann zu, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit zu deren Bedienung nachgewiesen werden kann. Trotz der in den letzten drei Jahren insgesamt verzeichneten positiven Finanzierungssalden haben es zahlreiche Gemein-

den nicht geschafft, ihre Haushalte zumindest auszugleichen. Vielmehr wurden vor allem zur Finanzierung laufender Ausgaben noch zusätzliche Kassenkredite bis zum Gesamtbestand von inzwischen 32½ Mrd € aufgenommen, die vor der Einplanung neuer Investitionskredite zurückzuführen wären. Angesichts derzeit stark rückläufiger Gewerbesteuerereinnahmen werden viele weitere Kommunen Schwierigkeiten haben, die notwendige Leistungsfähigkeit für eine Neuverschuldung im Haushalt nachzuweisen. Die Länder haben zwar zugesichert, auch finanzschwachen Gemeinden eine Teilnahme am Konjunkturprogramm zu ermöglichen. Die dazu vielfach vorgesehene begrenzte Verringerung der von den einzelnen Ländern festzulegenden kommunalen Eigenanteile dürfte oftmals aber kaum ausreichen, solange die Investitionen keine signifikanten Kostenersparnisse erwarten lassen. Die offenbar mitunter ebenfalls geplante zeitweise Aussetzung der kommunalen Kreditregeln scheint besonders problematisch, wenn die Haushalte schon zuvor in eine Schieflage geraten waren, denn die zu bewältigende Konsolidierungsaufgabe würde ohne Kostenersparnisse aus den Investitionen weiter erschwert. Auch eine mitunter vorgesehene Vorfinanzierung der kommunalen Finanzierungsanteile über günstige Landesdarlehen ist langfristig mit Belastungen für finanzschwache Gemeinden verbunden, wenn kein Ausgleich durch das Land an anderer Stelle erfolgt. Letztlich führt an der notwendigen Beschränkung dieser Gemeinden auf haushaltsentlastende Investitionen kein Weg vorbei. In den Ausführungsbestimmungen einiger Länder wurde diesem Aspekt Rechnung getragen. Daraus resultierende etwaige Verzögerungen beim Mittelabfluss sollten hingenommen werden.

Die bis Mitte August dieses Jahres gemeldeten Auszahlungen aus dem Investitions- und Tilgungsfonds für Maßnahmen von Ländern und Gemeinden von lediglich 100 Mio € spiegeln zwar neben den allgemeinen Verzögerungsfaktoren bei staatlichen Investitionsprogrammen die skizzierten Probleme wider. Der niedrige Abfluss beruht aber auch darauf, dass Mittel erst nach der Bezahlung von Rechnungen beantragt werden können. Der bisherige Einfluss auf die Produktionstätigkeit ist deutlich höher einzustufen. Bis zum Jahresende dürfte auch das Volumen der Auszahlungen erheblich wachsen. Die im Zukunftsinvestitionsgesetz fixierte Zielmarke eines Abrufs von mindestens 50 % des Programmolumens dürfte aber kaum zu erreichen sein.

tungen der Deutschen Bundesbank getilgt werden. Eine spätere Übernahme von zu refinanzierenden Titeln in die reguläre Bundesschuld – wie beim Erblastentilgungsfonds geschehen – scheint mit

den neuen Schuldenregeln nicht vereinbar. — 3 Ausgeklammert bleiben Finanzinvestitionen, die allenfalls mittelbar einen Beitrag zum BIP-Wachstum leisten.

Investitionsausgaben in den Haushalten der Gebietskörperschaften und Erklärungsfaktoren

Abgrenzung

Investitionsausgaben in den Haushalten der Gebietskörperschaften weiter abgegrenzt

In den Haushalten der Gebietskörperschaften¹¹⁾ und der daran anknüpfenden Finanzstatistik schließen Investitionen sowohl Sachinvestitionen (Baumaßnahmen (ohne Militäranlagen), Erwerb von Grund- und Sachvermögen¹²⁾) als auch Finanzinvestitionen (Beteiligungserwerbe und Darlehensvergaben einschl. Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen) und Zahlungen an andere Bereiche für investive Zwecke¹³⁾ ein. Die Abgrenzung ist somit wesentlich breiter als in den VGR, und angesichts des Einschlusses von Zuschüssen an Dritte ist offensichtlich, dass von Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften nicht unmittelbar auf einen Zuwachs ihres Vermögens geschlossen werden kann. Außerdem müssten für eine solche Betrachtung auch die Einnahmen aus der Verwertung von staatlichem Vermögen – insbesondere Privatisierungserlöse und Darlehensrückflüsse – abgezogen werden. Darüber hinaus bleiben sowohl Abschreibungen für Abnutzung als auch für sonstige Wertverluste (z. B. wenn im Zuge der Finanzkrise als Investitionen gebuchte Stützungsmaßnahmen vorrangig Verluste ausgleichen) im kameralistischen Rechnungswesen ausgeblendet.

Vermögensaufbau nicht sichergestellt

Schuldenregeln durch Reformen verbessert

Bis zur Reform der nationalen Schuldenregeln im Sommer stellte die Gesamtsumme der haushaltsmäßig abgegrenzten Investitionsausgaben in der Regel die Obergrenze für die Kreditaufnahme des Bundes und der Länder

dar. Damit sollte – anknüpfend an die „goldene Regel für die Kreditaufnahme“ – sichergestellt werden, dass aufgenommenen Krediten ein Vermögenswert gegenübersteht. Nicht zuletzt aufgrund des unzureichenden Investitionsbegriffs konnte der kontinuierliche staatliche Vermögensverzehr aber nicht verhindert werden, und die Vorgaben haben sich insgesamt als untauglich erwiesen. Die neuen Regeln mit der Maßgabe eines strukturell mindestens annähernd ausgeglichenen Haushalts für den Bund und die Länder sind daher zu begrüßen, zumal hiermit auch eine Angleichung der nationalen an die europäischen Vorgaben erfolgt.¹⁴⁾

Grundtendenzen in den vergangenen zehn Jahren

Der schon bald nach der deutschen Vereinigung wieder einsetzende Abwärtstrend der Investitionsausgaben in den Haushalten der Gebietskörperschaften¹⁵⁾ setzte sich in den letzten zehn Jahren fort. Nach 81 ½ Mrd € (4 % des BIP) im Jahr 1998 fiel das Ausgaben-

Insgesamt tendenziell deutlicher Rückgang der Investitionsausgaben bis 2007,...

11 Bei den ebenfalls zum Staatssektor zählenden Sozialversicherungen spielen Investitionen (insbesondere in Sachvermögen) keine nennenswerte Rolle. Sie bleiben deshalb außer Betracht, sofern dies nicht explizit angezeigt wird.

12 Nach den Haushaltsvorschriften des Bundes wird der Erwerb von Sachvermögen den laufenden Ausgaben zugeordnet, wenn die Nutzungsdauer nicht mehr als ein Jahr beträgt oder eine Wertgrenze von 5 000 €, die sich auch auf die Summe von Einzelobjekten beziehen kann, nicht überschritten wird.

13 Investitionszuweisungen an andere staatliche Haushalte sind zur Vermeidung von Doppelzählungen nicht eingerechnet.

14 Vgl. hierzu auch ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Zur Reform der Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Monatsbericht, Mai 2009, S. 82 f.

15 Diese umfassen Bund, Länder, Gemeinden und Zweckverbände einschl. Sondervermögen. Datenbasis sind die Rechnungsergebnisse, ab 2007 vierteljährliche Kassenergebnisse (mit eigenen Zuschätzungen).

niveau insbesondere infolge des starken Rückgangs in den Jahren 2002 bis 2004 auf knapp 64 Mrd € (2 ½ % des BIP) im Jahr 2007. Im letzten Jahr kam es allerdings vor allem durch umfangreichen Beteiligungserwerb (Rekapitalisierung von Finanzinstituten im Zuge der Finanzkrise) zu einem starken Anstieg auf gut 75 Mrd € (3 % des BIP). Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften nahm seit 1998 per saldo gleichwohl von 12 % auf 9 ½ % ab (vgl. nebenstehendes Schaubild und die Tabelle auf S. 28).

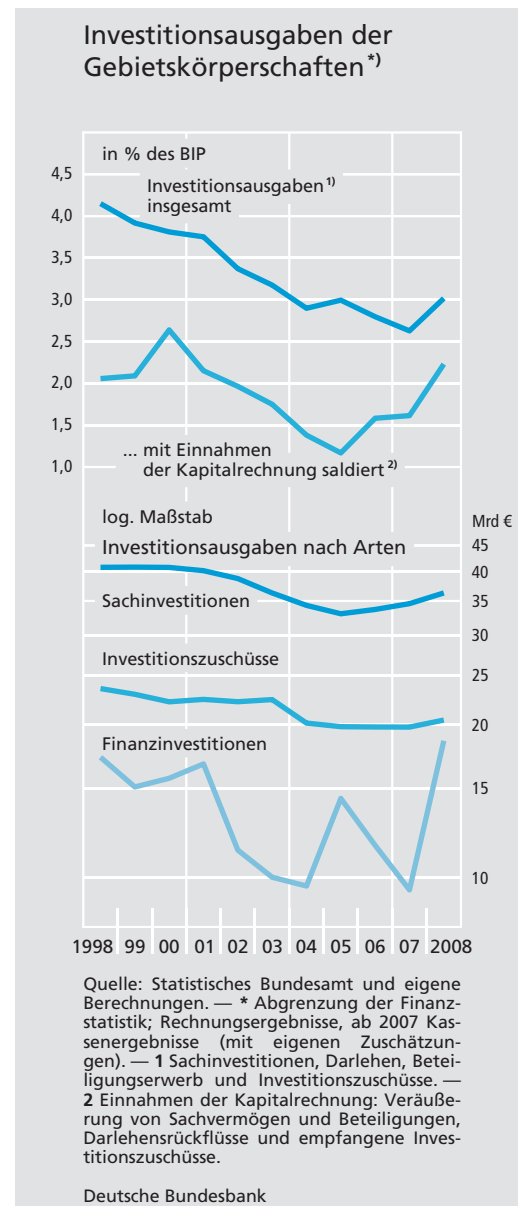
... aber Anstieg 2008 wegen Rekapitalisierung von Banken

Bei Gegenrechnung von Erlösen seit 2005 stärkerer Wiederanstieg

Die Entwicklung stellt sich allerdings etwas anders dar, wenn die stark schwankenden Einnahmen aus der Veräußerung von Sachvermögen und Beteiligungen, Darlehensrückflüssen und aus empfangenen Investitionszuschüssen gegengerechnet werden. Ausgehend von 40 ½ Mrd € (2 % des BIP) im Jahr 1998 erreichte die Nettobelastung der staatlichen Haushalte aus Investitionen – ohne die im Jahr 2000 verbuchten UMTS-Erlöse – im Jahr 2005 einen Tiefpunkt mit 26 Mrd € (1 ¼ % des BIP). Seitdem ist der Wert vor allem infolge der seit 2005 stark gesunkenen Vermögensveräußerungen und der außerordentlichen Kapitalzuführungen an Banken 2008 bis auf 55 ½ Mrd € gestiegen. Damit nahmen die so bereinigten investiven Ausgaben im Verhältnis zum BIP auf 2 ¼ % zu.

Anteile der einzelnen Investitionsarten bei Ausblendung von Sondereinflüssen stabil, ...

Die einzelnen Arten von Investitionsausgaben entwickelten sich zeitweise recht unterschiedlich, ohne dass es zu größeren beständigen Verschiebungen in der Zusammensetzung kam. Mit einem relativ stabilen Anteil von durchschnittlich etwas mehr als 50 % haben



die Sachinvestitionen weiterhin das größte Gewicht. Die Investitionszuschüsse haben im Mittel einen Anteil von etwa 30 %, wobei im Zeitverlauf sinkende Zahlungen der Länder und Gemeinden (insbesondere in Ostdeutschland) nicht ganz durch steigende Bundeszuschüsse etwa für öffentliche Unternehmen wie die Bahn oder im Rahmen der Entwicklungshilfe aufgewogen wurden. Anders als die zuvor genannten Kategorien unterlagen

Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften*)

Finanzstatistische Abgrenzung; Mrd €

Position	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ts)	2008 ts)
Sachinvestitionen	40,8	40,8	40,7	40,1	38,7	36,3	34,3	33,0	33,7	34,6	36,3
davon:											
Bund	6,9	7,1	6,7	6,9	6,7	6,7	6,8	7,2	7,1	6,9	7,2
Länder	8,1	8,2	8,5	8,3	7,6	7,4	7,0	6,4	6,6	6,7	7,4
Gemeinden	25,8	25,5	25,5	25,0	24,4	22,1	20,5	19,4	20,0	20,9	21,7
Finanzinvestitionen											
Darlehen	13,7	12,5	12,5	9,7	8,5	7,3	7,4	7,6	8,3	5,9	4,6
davon:											
Bund	10,3	9,2	9,7	7,3	5,8	5,0	4,8	5,4	6,1	4,1	2,4
Länder	2,9	2,6	2,3	2,0	2,2	1,9	2,1	1,6	1,7	1,4	1,7
Gemeinden	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,4	0,4	0,5
Beteiligungen	3,5	2,6	3,2	7,0	2,8	2,7	2,2	6,7	3,3	3,6	13,9
davon:											
Bund	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	8,9
Länder	1,7	0,8	1,3	4,2	0,7	1,2	0,8	5,0	1,6	1,9	3,9
Gemeinden	1,2	1,2	1,2	2,1	1,4	1,0	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1
Investitions- zuschüsse	23,5	22,9	22,2	22,4	22,2	22,4	20,1	19,8	19,8	19,8	20,4
davon:											
Bund	7,2	6,9	6,6	7,0	7,6	7,9	7,0	7,0	7,2	8,3	8,3
Länder	14,0	13,5	13,2	12,9	12,2	12,0	11,0	10,7	10,5	9,4	10,2
Gemeinden	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4	2,5	2,1	2,1	2,2	2,1	1,9
Investitionen insgesamt	81,6	78,8	78,6	79,3	72,2	68,7	64,1	67,2	65,0	63,8	75,3
davon:											
Bund	25,1	23,8	23,6	21,9	20,7	20,1	19,2	20,2	20,9	19,9	26,8
Länder	26,6	25,2	25,3	27,3	22,8	22,6	20,9	23,7	20,3	19,4	23,3
Gemeinden	29,9	29,8	29,7	30,1	28,7	26,0	24,0	23,3	23,8	24,5	25,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Fachserie 14, R. 3.1); ab 2007 Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (Fachserie 14, R. 2), eigene Zu-

schätzungen für Sonderrechnungen (Länder, Gemeinden) und Zweckverbände; eigene Berechnungen. — * Einschl. Sondervermögen; Gemeinden einschl. Zweckverbände. Ohne Zuweisungen an andere staatliche Haushalte.

Deutsche Bundesbank

die Finanzinvestitionen, die im Durchschnitt knapp ein Fünftel der Investitionsausgaben ausmachten, sehr starken Schwankungen. Ausschlaggebend waren umfangreiche Beteiligungserwerbe von Ländern in einzelnen Jahren¹⁶⁾ und des Finanzmarktstabilisierungsfonds im Jahr 2008. Außerdem wurde das ERP-Sondervermögen, das in den Vorjahren Kredite im Umfang von durchschnittlich 3 ½ Mrd € vergeben hatte, zur Jahresmitte 2007 reorganisiert, wodurch in der Finanzstatistik nur noch geringfügige Beträge erfasst werden. Bereinigt um diese Sondereffekte blieb das Niveau der Finanzinvestitionen nahezu unverändert.

... aber mit unterschiedlichem Gewicht je nach Gebietskörperschaftsebene

Auf die einzelnen Haushaltsebenen bezogen zeigt sich, dass beim Bund und bei den Ländern Finanzinvestitionen und Investitionszuschüsse – selbst ohne die zum Teil umfangreichen Zahlungen an andere Gebietskörperschaften – ein merkliches Übergewicht haben. Bei den Gemeinden dominieren dagegen die Sachinvestitionen.

Sachinvestitionen nach Verwendungsbereichen: Verkehr und Nachrichtenwesen dominieren

Das mit Abstand größte Volumen aus den staatlichen Sachinvestitionen wurde im Bereich Verkehr und Nachrichtenwesen verzeichnet, dessen Anteil gegenüber 1999 insbesondere wegen höherer (teilweise mautfinanzierter) Ausgaben für Bundesautobahnen um 4 ½ Prozentpunkte auf 34 ½ % im Jahr 2006 anstieg (vgl. Schaubild auf S. 30).¹⁷⁾ Dabei fließen die Mittel nahezu vollständig in Straßenbau und -instandhaltung, während der Schienenverkehr über Investitionszuschüsse finanziert wird. Auf Bildung, Wissenschaft und Kultur entfielen nach einem Anstieg der Investitionen für allgemeinbildende

Schulen nunmehr 19 ½ % (nach 18 ½ %), davon zwei Drittel auf Schulen und damit überwiegend auf die Kommunen sowie ein Viertel auf Hochschulmaßnahmen der Länder. Der Anteil der kommunalen Gemeinschaftsdienste (darunter zwei Drittel Abwasserbeseitigung) reduzierte sich demgegenüber wohl im Wesentlichen durch Ausgliederungen deutlich um 2 ½ Prozentpunkte auf knapp 7 ½ %. Der merkliche Rückgang um 1 ½ Prozentpunkte im Bereich Verwaltung auf 6 % spiegelt nicht zuletzt ausgelaufene Ausgaben für den Regierungsumzug nach Berlin wider.

Die Sachinvestitionen des Bundes, die überwiegend auf Bau und Unterhaltung von Bundesautobahnen und -fernstraßen entfallen, blieben mit durchschnittlich etwa 7 Mrd € in den letzten zehn Jahren recht stabil, während die der Länder von 8 Mrd € 1998 auf 6 ½ Mrd € 2005 reduziert wurden, um zuletzt wieder auf 7 ½ Mrd € anzusteigen¹⁸⁾ (vgl. Schaubild auf S. 31). Zum überwiegenden Teil fallen die Sachinvestitionen aber auf der kommunalen Ebene (Gemeinden und Zweckverbände) an, obwohl sich deren Anteil in den

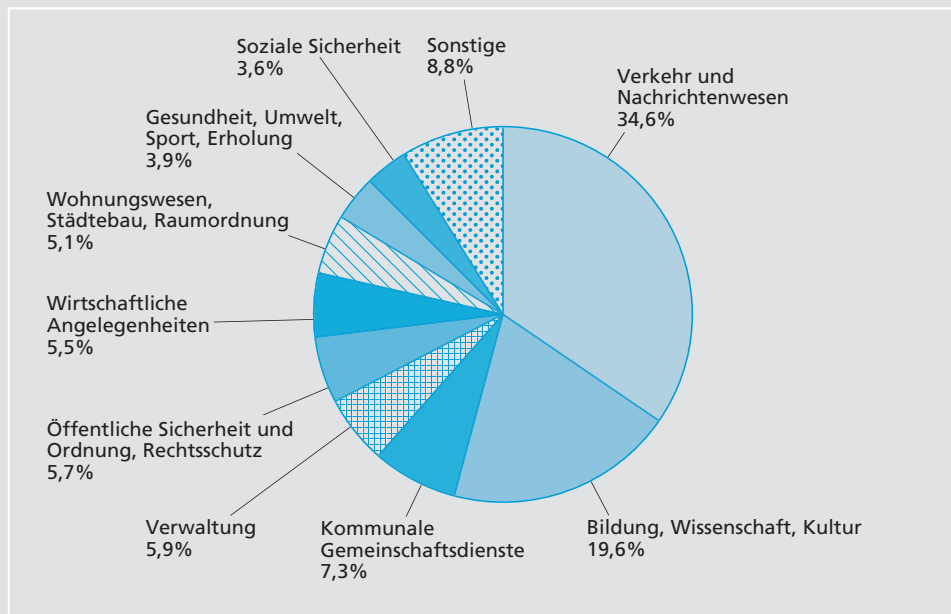
Sachinvestitionen nach Ebenen: Besonderes Gewicht der Gemeinden

¹⁶ Von besonderer Bedeutung waren: 2001 Kapitalzuführungen an die Bankgesellschaft Berlin und die LBBW (2 ½ Mrd €), 2005 umfangreiche Rekapitalisierungen von Landesbanken nach Beihilferückzahlungen insbesondere in Nordrhein-Westfalen und Berlin sowie die Aufstockung des Eigenkapitals zweier Landesbetriebe in Nordrhein-Westfalen (3 ½ Mrd €) und 2008 die Kapitalzuführung an die BayernLB (3 Mrd € kassenwirksam).

¹⁷ Neuere Angaben auf Basis der Rechnungsergebnisse liegen nicht vor.

¹⁸ Der Wiederanstieg ist auch Folge der Einbeziehung von ab dem Jahr 2000 zunehmend aus den Kernhaushalten ausgegliederten Hochschulen und Straßenbaubetrieben in den Berichtskreis der Finanzstatistik ab 2007.

Sachinvestitionen nach Verwendungsbereichen im Jahr 2006^{*)}



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. — * Abgrenzung der Finanzstatistik; Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen.

Deutsche Bundesbank

letzten Jahren zurückgebildet hat.¹⁹⁾ Der nach dem Wiedervereinigungsboom ab 1993 einsetzende starke Rückgang verlangsamte sich zwar mit der konjunkturellen Erholung um die Jahrtausendwende, setzte sich jedoch im Zeitraum 2003 bis 2005 wieder verstärkt fort. Das ausgewiesene Sachinvestitionsvolumen sank so von knapp 26 Mrd € im Jahr 1998 auf 19½ Mrd € im Jahr 2005, wobei der Rückgang bei den Baumaßnahmen und den Grundstückserwerben besonders ausgeprägt war. Erst mit der erneuten wirtschaftlichen Erholung legte es ab 2006 wieder auf gut 21½ Mrd € im Jahr 2008 zu.

Dabei vollzog sich der Rückgang der kommunalen Sachinvestitionen in regional unterschiedlichem Ausmaß. Während er in Westdeutschland im Mittel ½ % pro Jahr betrug,

ging die Investitionstätigkeit in den ostdeutschen Kommunen nahezu ununterbrochen um jahresdurchschnittlich gut 5 % zurück. Letzteres ist jedoch vor dem Hintergrund des vergleichsweise hohen Ausgangsniveaus zu sehen. So lag der Ausgabenvorsprung bei den Pro-Kopf-Sachinvestitionen in den ostdeutschen Gemeinden 1998 bei zwei Dritteln und im letzten Jahr trotz des deutlichen

In ostdeutschen Kommunen stärkerer Rückgang bei höherem Niveau

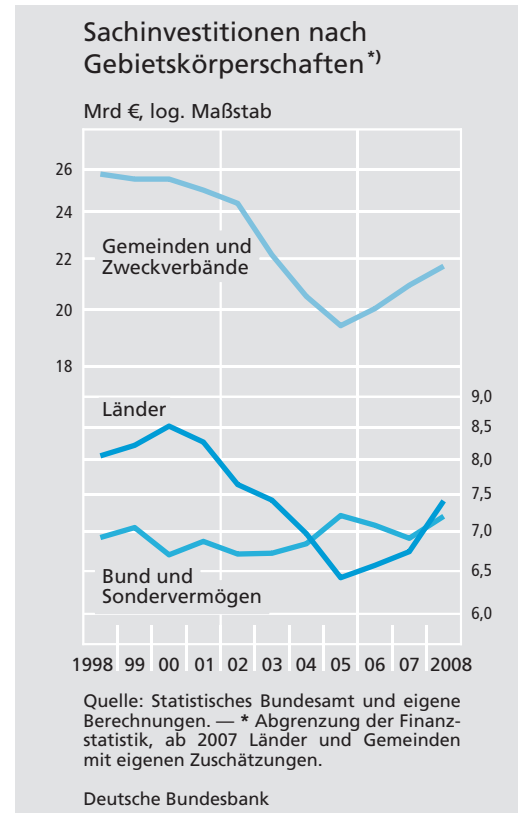
¹⁹ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die kommunalen Investitionen ausweislich der Kassenstatistik zu einem guten Teil (2008 fast zwei Fünftel) durch Investitionszuschüsse der Länder und des Bundes finanziert werden.

Investitionsrückgangs immer noch bei knapp einem Zehntel.²⁰⁾

Erklärungsfaktoren für den Rückgang der Sachinvestitionen

Angespannte kommunale Haushaltslage ging mit Einschränkung von Investitionen einher

Neben einem allmählich abnehmenden Nachholbedarf in den neuen Ländern dürfte die anhaltend angespannte Haushaltslage in vielen Gemeinden ein wichtiger Grund für den trendmäßigen Rückgang der staatlichen Sachinvestitionen sein. Das verglichen mit den bisherigen Regelungen für Bund und Länder restriktive kommunale Haushaltsrecht lässt eine Kreditfinanzierung von Investitionen grundsätzlich zu Recht nur zu, soweit sie nicht im Widerspruch zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht. Nicht zuletzt angesichts des insgesamt hohen Bestandes und weiteren Anstiegs der Kassenkredite dürfte zahlreichen Gemeinden ein solcher Nachweis trotz der in jüngster Zeit in der Summe verzeichneten hohen Finanzierungsüberschüsse kaum möglich gewesen sein. Investitionskredite waren somit auf den mit Gebühren zu refinanzierenden Bereich zu beschränken.²¹⁾ Im Vergleich zu Steuererhöhungen oder Einsparungen bei laufenden Ausgaben war offensichtlich ein Verzicht auf Investitionsvorhaben relativ einfach umsetzbar. So kam es auf der kommunalen Ebene im Zeitverlauf zu einer Gewichtsverlagerung von Investitionen zu Sozialausgaben.²²⁾ Während die Sozialleistungen 1970 nur 8 % der kommunalen Gesamtausgaben ausmachten, belief sich ihr Anteil nach knapp 18 ½ % im Jahr 1998 zuletzt auf 23 %, während die Quote für die Sachinvestitionen in dieser Zeit – bei einer trendmäßigen merklichen Abnahme der Relation von Gemeinde-



ausgaben zum BIP seit den neunziger Jahren – von gut 35 % über knapp 17 ½ % im Jahr 1998 auf 12 ½ % zurückging. In den letzten zehn Jahren sanken zudem auch die Investitionszuweisungen der Länder und des Bundes

20 Nach den Berichten zur Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, in die auch die Landesebene einbezogen ist, gelingt es den ostdeutschen Gebietskörperschaften weiter, einen deutlichen Beitrag zum Schließen der um die Jahrtausendwende gegenüber ausgewählten Referenzländern in Westdeutschland geschätzten Infrastrukturlücke zu leisten. Der Nachholbedarf wurde anhand eines Vergleichs des staatlichen Anlagevermögens für das Jahr 2005 auf gut 80 Mrd € veranschlagt (vgl.: D. Vesper (2001), a. a. O.).

21 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000, Monatsbericht, Juli 2007, S. 29–49.

22 Vgl. z. B.: H. Seitz und C. Kurz (1999), Arbeitslosigkeit, Zuwanderungen und Sozialhilfe: Eine Analyse der Determinanten und der Finanzierung der Sozialhilfeausgaben, Finanzarchiv 56 (3/4), S. 518–555. Für die Jahre 1975 bis 1993 wird gezeigt, dass auf kommunaler Ebene steigende Sozialhilfeausgaben zur Verdrängung von Investitionsausgaben in nahezu gleichem Umfang geführt haben. Auch in den Folgejahren scheint ein negativer Zusammenhang fortzubestehen.

insbesondere für die ostdeutschen Gemeinden um ein Zehntel (1 Mrd €).

Ausgliederungen und Reklassifizierungen: Rein statistisches Investitionsminus, ...

Darüber hinaus trugen (statistische) Verlagerungen zum Abwärtstrend der ausgewiesenen staatlichen Sachinvestitionsausgaben bei, ohne dass dies unmittelbar Auswirkungen auf die Infrastrukturausstattung hätte. Zum einen wurden Einrichtungen als separate Betriebe vor allem aus den kommunalen Kernhaushalten und damit aus dem Berichtskreis der Finanzstatistik ausgegliedert. Insbesondere vor der Umstellung der Kommunen und nun teilweise auch einzelner Länder auf kaufmännische Buchführung²³⁾ schien es häufig vorteilhaft, Einheiten auszulagern. Neben der Hoffnung auf effizientere Betriebssteuerung dürften dabei auch die bereits angesprochenen engen haushaltsrechtlichen Vorgaben für Gemeinden eine Rolle gespielt haben. Durch Ausgliederung von Sachanlagen und zur Tilgung anstehender Schulden konnten vorübergehend Haushaltsspielräume geschaffen werden. Zum anderen wurden offenbar im Zuge der Umstellung des Rechnungswesens zuvor als investiv deklarierte Ausgaben, etwa im Bereich der Gebäudeunterhaltung, umklassifiziert und nunmehr als laufender Sachaufwand ausgewiesen. Dies könnte zum Ausweis einer gedämpften Investitionsentwicklung trotz zuletzt insgesamt günstiger Finanzlage beigetragen haben.

... Ausmaß aber schwer abzuschätzen

Die quantitative Bedeutung dieser Effekte ist allerdings schwer zu beziffern. Verschiedenen Untersuchungen zufolge dürfte das Sachinvestitionsvolumen von ausgegliederten Einrichtungen in Mehrheitseigentum von Gemeinden das in den kommunalen Kernhaushalten

verbliebene Volumen zuletzt sogar bereits übertroffen haben.²⁴⁾ Allerdings gibt es bisher keine Zeitreihen, die ausgelagerte Sachinvestitionen ausweisen, sodass der Beitrag der Ausgliederungen zum Investitionsrückgang nicht beziffert werden kann. Auf Landesebene, auf der in den letzten Jahren nicht zuletzt zahlreiche Bau- und Liegenschaftsbetriebe sowie Hochschulen ausgegliedert wurden, ist die Entwicklung dagegen besser dokumentiert. So haben zwischen 1999 und 2006 Auslagerungen offenbar zwei Fünftel zum Rückgang der dort ausgewiesenen Sachinvestitionen beigetragen.²⁵⁾

Neben Ausgliederungen ganzer Einheiten tragen vermehrt auch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) dazu bei, dass die tatsächlichen staatlichen Sachinvestitionen in der Finanzstatistik unterzeichnet werden. Bei solchen Projekten wird zwar auch die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben auf Vertragspartner übertragen, wichtige Risiken verbleiben aber typischerweise bei der auftraggebenden Gebietskörperschaft. In diesen Fällen

Auch ÖPP mit zunehmender Bedeutung, ...

23 Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Umstellung auf doppelte Buchführung (Doppik), Monatsbericht, Juli 2007, S. 46 f.

24 Vgl. etwa: M. Junkernheinrich und G. Micosatt (2008), Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich, S. 94, und M. Reidenbach et al. (2008), a. a. O. Die in den Studien genannten Beträge dürften aber zu einem großen Teil prinzipiell nicht dem Staatssektor (s. dazu Fußnote 2) zuzurechnen sein und damit zumindest das Ausmaß der hier angesprochenen Ausgliederungen überzeichnen.

25 Vgl. dazu auch: Deutsche Bundesbank, Zur Ausgliederung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten, Monatsbericht, Juli 2006, S. 37. Beispiele für größere Ausgliederungen auf Landesebene sind die Bau-, Liegenschafts- und Straßenbaubetriebe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz und die Sondervermögen zum Hafenaufbau in Bremen und Hamburg. Zum betroffenen Investitionsvolumen vgl. die Aufstellungen in: Bundesministerium der Finanzen, Entwicklung der Länderhaushalte (div. Jahrgänge), endgültige Ergebnisse.

wäre eine statistische Zuordnung des Anlagenerwerbs zum Staatssektor, wie grundsätzlich in den VGR, angemessen. Nach einer Zusammenstellung aus dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung betrug die Relation des Investitionsvolumens von ÖPP-Vertragsabschlüssen zu den staatlichen Sachinvestitionen im Jahr 2007 bereits 4 ½ %.²⁶⁾

... aber auch hier Vorteilhaftigkeit jeweils sorgfältig zu prüfen

Bei ÖPP-Verträgen wird üblicherweise mit beträchtlichen Kostenvorteilen gerechnet,²⁷⁾ insbesondere da der private Partner typischerweise nicht nur die Errichtung einer Anlage, sondern auch deren langfristigen Betrieb übernimmt und damit ein starker Anreiz zur Auswahl nachhaltig wirtschaftlicher Lösungen besteht. Allerdings gibt es gegenläufige Effekte nicht zuletzt bei einer Übertragung von größeren Teilrisiken eines Projektes auf den privaten Partner, aus dessen Finanzierungskosten nachteilen und bei komplizierteren vertraglichen Regelungsbedarfen.²⁸⁾ Eine Vorteilhaftigkeit von ÖPP-Vereinbarungen kann somit nicht generell angenommen werden, sondern ist für den Einzelfall anhand von belastbaren Vergleichsrechnungen nachzuweisen.

Fazit

Rückgang des staatlichen Sachvermögens

Die staatlichen Sachinvestitionen sind in Deutschland seit längerem durch einen Abwärtstrend gekennzeichnet. Im Verhältnis zum BIP ging auch das staatliche Sachvermögen deutlich zurück, und bei gleichzeitig stark ansteigendem Schuldenstand verschlechterte sich die staatliche Vermögensposition erheb-

lich. Dieser Prozess hält derzeit an. Eine Fortsetzung dieser problematischen Entwicklung sollte perspektivisch aber durch die Reform der Schuldenregeln verhindert werden.

Die Investitionsentwicklung ist nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem abnehmenden Nachholbedarf in den neuen Bundesländern, zunehmenden Ausgliederungen aus den staatlichen Kernhaushalten und ÖPP zu beurteilen. Selbst negative staatliche Nettoinvestitionen sind nicht per se problematisch. Insgesamt ist entscheidend, inwieweit die Versorgung von Bürgern und Wirtschaft effizient und auf einem angemessenen Niveau erfolgt. Dies kann in einem vertraglich klar abgesteckten Rahmen gegebenenfalls auch mit privaten Investitionen erreicht werden.

Jüngste Erhebungen zur Infrastrukturausstattung in Deutschland zeichnen im internationalen Vergleich weiterhin ein insgesamt positives Bild. Allerdings erlauben Umfragen oder auf vereinfachten Versorgungskennzahlen basierende Indikatoren häufig nur begrenzte Rückschlüsse auf notwendige Anpassungen

Investitionsrückgang aber zu relativieren und nicht per se problematisch

Studien zeigen insgesamt gute Versorgung bei partiellem Nachholbedarf an

²⁶ Vgl.: J. Christen (2008), Überblick zum Stand der PPP-Initiative in Deutschland, April 2008, S. 10 (<http://www.ppp-verein.de/vortraege>). Gemessen am Baufortschritt (für die VGR relevant) oder an den Zahlungen (maßgeblich für die Finanzstatistik) dürfte die Relation zuletzt aber noch deutlich niedriger ausgefallen sein. Außerdem dürften auch ÖPP-Projekte von öffentlichen Unternehmen eingerechnet sein, die nicht zum Staatssektor zählen.

²⁷ Eine Auflistung einer Arbeitsgruppe im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung weist Effizienzvorteile aus, die im Regelfall über 10 % liegen und bis zu einem Drittel reichen. Vgl.: http://www.ppp-verein.de/res/vortraege/Laufende-PPP-Projekte_04-2008.pdf.

²⁸ Vgl. dazu: Bundesrechnungshof (2009), Gutachten zu ÖPP im Bundesfernstraßenbau, sowie Rechnungshof Baden-Württemberg (2009), Wirtschaftlichkeitsanalyse von ÖPP-Projekten der ersten und zweiten Generation bei Hochbaumaßnahmen des Landes.

bei den Sachinvestitionen. So deuten andere Studien insbesondere mit Blick auf die Kommunen darauf hin, dass sich inzwischen in Teilbereichen Nachholbedarf aufgebaut hat. Dabei sind allerdings eine konkrete Prüfung und Entscheidung im Einzelfall erforderlich, die die potenziellen Wachstumswirkungen, aber auch die Kosten und den Vergleich mit entsprechenden privaten Investitionen ins Kalkül nehmen. In diesem Zusammenhang ist auch eine Refinanzierung durch nutzungsabhängige Gebühren oder Beiträge statt Steuern bedenkenswert. Die gewählte staatliche Sachvermögensausstattung spiegelt letztlich die politischen Prioritäten wider.

*Wirtschaftlichkeitsprinzip
wirksam
verankern*

Im Hinblick auf konkrete Investitionen sind transparente und zielgerichtete Entscheidungsprozesse von großer Bedeutung. Der auf der Gemeindeebene schon relativ weit vorangeschrittene und auch bei einigen Ländern begonnene Übergang zu produktbezogenen Haushalten mit kaufmännischem Rechnungswesen kann eine effiziente Haushaltsplanung und -ausführung unterstützen. Die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes kann gestärkt werden, da eine Erfolgskontrolle über einen Abgleich mit den Zielvorgaben möglich wird und dezentrale Entscheidungsspielräume kostensparend genutzt werden dürften. Zwar muss bereits heute die Wirtschaftlichkeit von Vorhaben und deren Umsetzung belegt werden. Allerdings schei-

nen die Vorgaben bisher nicht hinreichend streng und die Berechnungen daher nur begrenzt aussagekräftig. Mitunter entsteht bei Ausgliederungen und ÖPP der Eindruck, dass insbesondere die damit verbundene Erweiterung von Handlungsspielräumen im Rahmen des Haushaltsrechts und weniger Wirtschaftlichkeitserwägungen im Zentrum stehen. Eine transparente Darlegung der Entscheidungsgrundlagen und eine begleitende Kontrolle sind hierbei im Rahmen der Rechenschaftslegung von besonderer Bedeutung.

Angesichts der außergewöhnlich scharfen Rezession und der starken Abwärtsrisiken waren zuletzt Konjunkturprogramme gerechtfertigt, die auch eine kurzfristige Ausweitung der Staatsinvestitionen vorsehen. Gleichwohl ist der Versuch einer fiskalischen konjunkturellen Feinsteuerung insbesondere mit Investitionen angesichts der inhärenten Probleme grundsätzlich nicht empfehlenswert. Allerdings könnte eine Verstetigung der überwiegend auf der kommunalen Ebene erfolgenden und tendenziell prozyklischen staatlichen Sachinvestitionen erwogen werden. Dies könnte unterstützt werden, indem die Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Haushalte vor allem aus Gewerbesteuer und Zuweisungen der Länder verringert wird. Starke zyklische Einnahmenschwankungen könnten besser von den übergeordneten Ebenen abgedeckt werden.

*Investitionen
verstetigen*