

Investitionsbedarfe und finanzielle Handlungsspielräume in Ostdeutschland

Tagung des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft
„Stärkung der Investitionstätigkeit in Thüringen – Investitionstätigkeit des Landes und der Kommunen“

Erfurt, 20. Januar 2015

Juniorprofessor Dr. Martin Altemeyer-Bartscher
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
und
Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Die öffentliche Nettoinvestitionsquote in Deutschland ist in den vergangenen fünfzehn Jahren um etwa ein Drittel gesunken. Seit 2003 lagen die öffentlichen Bruttoinvestitionen in den meisten Jahren sogar unterhalb der Abschreibungen, so dass es zu einem leichten Substanzverzehr der öffentlichen Ausstattungen kam. Positive Nettoinvestitionen wurden seit 2003, wie Abbildung 1 verdeutlicht, nur durch zusätzliche investive Ausgaben im Rahmen des Konjunkturpakets zwischen 2009 und 2011 erreicht. Inwiefern der Rückgang des öffentlichen Investitionsniveaus in den vergangenen Jahren in Deutschland bereits zu einem Investitionsstau geführt hat, der einen wesentlichen Nachholbedarf rechtfertigt, wird kontrovers diskutiert. In einer kürzlich erschienenen Studie des Bundesministeriums der Finanzen (2014)¹ wird darauf hingewiesen, dass die Entwicklung der Nettoinvestitionsquoten in den vergangenen Jahren einen Normalisierungsprozess nach einer Phase von wiedervereinigungsbedingten hohen Investitionsquoten in den 1990er Jahren darstellt. Auf diesen Normalisierungsprozess weisen zudem die Deutsche Bundesbank (2009)², der Sachverständigenrat (2013)³ und Ragnitz et al. (2013)⁴ hin. Hingegen berechnen Bach et al. (2013)⁵ Wachstumsverluste in Deutschland, die auf die schwache private und öffentliche Investitionstätigkeit zurückzuführen sind. Andere Studien verweisen auf die im internationalen Vergleich verhältnismäßig geringen öffentlichen Investitionen in Deutschland. Allerdings ist ein Vergleich von öffentlichen Ausgabenstrukturen im internationalen Kontext aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen und geographischen Verhältnisse nur bedingt aussagekräftig. Unstrittig ist allerdings, dass es zu einem spürbaren Substanzverlust bei der öffentlichen Ausstattung in Deutschland kommt, falls die Phase negativer Nettoinvestitionen weiter anhält. Ein derartiger Substanzverlust könnte sich nachteilig auf das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial auswirken und zudem die soziale Wohlfahrt verringern, vgl. Sturm et al. (1999)⁶. Vor diesem Hintergrund wird in Deutschland gegenwärtig diskutiert, welche Anreize und Finanzierungsmöglichkeiten die Gebietskörperschaften haben, um angemessene staatliche Investitionen zu tätigen.

¹ Bundesministerium der Finanzen (2014): Investitionsschwäche in Deutschland? Eine Analyse der Investitionstätigkeit im internationalen Vergleich. In: *Monatsbericht des BMF*, März.

² Deutsche Bundesbank (2009): Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben. In: *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank*, Oktober.

³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2013): *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik*, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.

⁴ Ragnitz, J., A. Eck, S. Scharfe, C. Thater und B. Wieland (2013): *Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen*, Endbericht zum Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Dresden.

⁵ Bach, S., G. Baldi, K. Bernoth, B. Bremer, B. Farkas, F. Fichtner, M. Fratzscher und M. Gornig (2013): *Wege zu einem höheren Wachstumspfad*. DIW Wochenbericht Nr. 26, S. 6-17.

⁶ Sturm, J. E., J. Jacobs und P. Groote (1999): Output effects of infrastructure investment in the Netherlands, 1853-1913, *Journal of Macroeconomics* 21: 355-380

Auf den Ebenen der Bundesländer und Gemeinden, die den überwiegenden Teil der öffentlichen Investitionen in Deutschland leisten, zeigt sich bei den investiven Ausgaben ein heterogenes Bild. Abbildung 2, in der die Sachinvestitionen je Einwohner und der Anteil der Sachinvestitionen an den gesamten Ausgaben der einzelnen Bundesländer im Jahr 2013 dargestellt werden, verdeutlicht eine hohe interregionale Differenz hinsichtlich der Investitionstätigkeit. Betrachtet man die ostdeutschen Länder, welche im Haushaltsjahr 2013 noch Zuweisungen in Höhe von insgesamt 6,54 Mrd. Euro aus dem Solidarpaket II zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten erhalten haben, lassen sich insbesondere in Sachsen und Thüringen überdurchschnittlich hohe Investitionsniveaus je Einwohner verzeichnen. Unter den westdeutschen Ländern haben Bayern, Hamburg und Baden-Württemberg relativ hohe Sachinvestitionen je Einwohner getätigt. Alle ostdeutschen Länder haben zumindest ein durchschnittliches Investitionsniveau erreicht. Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben hingegen auffallend geringe Sachinvestitionen getätigt. Bei einer Analyse einzelner Unterkategorien (Anteil der Ausgaben für einzelne Baumaßnahmen und für Sachaufwendungen für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens an den Gesamtausgaben der Länder) zeigt sich ein ähnliches Bild, vgl. Abbildungen 3 a-c. Die Analyse macht deutlich, dass in den vergangenen Jahren verhältnismäßig geringe öffentliche Investitionen vor allem in den Bundesländern geleistet wurden, in denen ein hoher Konsolidierungsdruck besteht. Dazu zählten insbesondere die finanzschwachen westdeutschen Länder. Dagegen konnten die ostdeutschen Länder in den vergangenen Jahren durch die Zuweisungen aus dem Solidarpaket II einen größeren Finanzierungsspielraum für investive Ausgaben nutzen. Durch das degressive Auslaufen dieser Mittel ist dieser zusätzliche Spielraum allerdings gegenwärtig bereits spürbar reduziert und wird bis zum Ende des Jahres 2019 völlig verschwinden.

Mit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 haben die Bundesländer nicht mehr die Möglichkeit, langfristige Investitionen durch Kredite jenseits der Konjunkturkomponente zu finanzieren um somit im Sinne der goldenen Finanzierungsregel eine zeitliche Äquivalenz zwischen Nutzung und Zahllast öffentlicher Leistungen herzustellen.⁷ Wenn langfristige Investitionen vollständig aus den laufenden Einnahmen finanziert werden müssen, könnten Landesregierungen dazu geneigt sein, die Realisierung derartiger Projekte in die Zukunft zu verlagern. Diese Problematik besteht vor allem, wenn kleine (bzw. finanzschwache) Gebietskörperschaften mit vergleichsweise großen Investitionsprojekten konfrontiert werden, vgl. Kirchgässner (2014).⁸ Es stellt sich daher die Frage, in welchen Finanzrahmen eine effiziente Investitionspolitik auf der Ebene der Länder und Gemeinden nach dem Jahr 2020 ermöglicht werden kann. Dabei muss beachtet werden, dass ein angemessener institutioneller Rahmen nicht nur die Gefahr eines öffentlichen Investitionsstaus bannen, sondern auch eine optimale Verwendung der Mittel sicherstellen sollte.

Im Gegensatz zu einer Kreditaufnahme unterliegt die langfristige Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen mittels eines Public Private Partnerships nicht dem Reglement der deutschen Schuldenbremse. Dementsprechend könnte für viele Länder und Gemeinden eine Beteiligung der privaten Hand bei der Finanzierung von investiven Ausgaben einen Ausweg aus Finanzierungsengpässen darstellen. Die Entscheidung zugunsten eines Public Private Partnerships sollte allerdings nur dann gefällt werden, wenn sich dadurch eine optimale Verteilung von Risiken und Entscheidungskompetenzen zwischen privaten Leistungserstellern und der

⁷ Die goldene Regel stellt ein hilfreiches theoretisches Konzept zur allgemeinen Darstellung der Tragfähigkeit einer Finanzpolitik dar. Eine Nettoneuverschuldungsregel (goldene Regel) könnte sich allerdings in der praktischen Umsetzung als besonders manipulationsanfällig erweisen, da immaterielle Vermögensgegenstände und öffentliche Infrastrukturmaßnahmen wegen fehlender monetärer Entgelte schlecht zu bewerten sind, vgl. Konrad, K. A. und B. Jochimsen (Hg.) (2008): *Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*, Peter Lang Verlag. Aus diesem Grund kann die im Grundgesetz verankerte Regel, welche eine feste Neuverschuldungsgrenze vorsieht und somit weniger manipulationsanfällig ist als zweit-beste Lösung angesehen werden.

⁸ Kirchgässner, G. (2014): Die Schuldenbremse der Bundesländer: Eine Fehlkonstruktion?, *Ökonomenstimme*, 23. Oktober 2014, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2014/10/die-schuldenbremse-der-bundeslaender-eine-fehlkonstruktion/>

öffentlichen Verwaltung ergibt, vgl. Weichenrieder (2014).⁹ Die Aufnahme von Public Private Partnerships erweist sich insbesondere dann als vorteilhaft, wenn Probleme einer asymmetrischen Informationsstruktur zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Leistungserstellern hinsichtlich der Qualität der Umsetzung des Auftrags überbrückt werden können. Die Kehrseite eines Public Private Partnerships ist allerdings, dass es sich um ein Vertragskonzept handelt, welches besonders anfällig für Nachverhandlungen ist. Für die öffentliche Verwaltung, die diesbezüglich über verhältnismäßig eingeschränkte Durchgriffsrechte verfügt, führen derartige Nachverhandlungen in vielen Fällen zu Kostensteigerungen, vgl. Hart (2003).¹⁰ Aus diesem Grund sollte zunächst genau abgewogen werden, ob durch ein Public Private Partnership für ein spezifisches Investitionsprojekt überhaupt Effizienzsteigerungspotenziale zu erwarten sind. Falls in Zukunft das wesentliche Entscheidungskriterium zur Aufnahme von Public Private Partnerships eine mit der Schuldenbremse konforme Fremdfinanzierung ist, besteht die Gefahr einer systematischen Fehlverwendung dieses Konzepts.

Abbildung 4 stellt die öffentliche Nettoinvestitionsquote seit 1991 und die in der Schuldenbremse verankerte gesamtstaatliche Neuverschuldungsgrenze gegenüber. Es wird deutlich, dass bei einer vollständigen Ausschöpfung des gesamtstaatlichen strukturellen Neuverschuldungsspielraums von 0,35 % des BIP zur Kreditfinanzierung von Nettoinvestitionen das wiedervereinigungsbedingt hohe Niveau vom Jahr 1995 erreicht werden könnte. Vor diesem Hintergrund dürfte die Ursache für zukünftige negative Investitionsquoten nicht im Kern in einem zu geringen gesamtstaatlichen Neuverschuldungsspielraum nach dem Inkrafttreten der Schuldenbremse liegen. Im gegenwärtig geplanten System liegt der gesamte Neuverschuldungsspielraum allein beim Bund. Allerdings wird der wesentliche Teil der Investitionen in Deutschland auf der Ebene der Länder und Gemeinden getätigt. Es ist daher plausibel, dass eine unangemessene Verteilung der Neuverschuldungsspielräume zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften die öffentliche Investitionstätigkeit beschränken kann. Eine mögliche Reformoption, die vom Bundesministerium der Finanzen im September 2014¹¹ vorgeschlagen wurde, sieht daher die Einführung einer Kreditermächtigung auf der Ebene der Länder vor. Im konkreten Vorschlag sollen die Länder einen strukturellen Neuverschuldungsspielraum von 0,15% des BIP erhalten und im Gegenzug die Kreditermächtigung des Bundes auf 0,2% des BIP reduziert werden. Die gegenwärtige gesamtstaatliche Neuverschuldungsgrenze würde sich nicht ändern. Allerdings würden die Länder einen Spielraum erhalten, um zumindest einen Teil der lokalen investiven Ausgaben durch Kredite zu finanzieren. Nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen sollte die Übertragung der Kreditermächtigung auf die Länder zudem mit einer stärkeren Überwachung der Kriterien der Schuldenbremse und einer etwaigen Sanktionierung von Regelverstößen einhergehen. Darüber hinaus könnte es angebracht sein, dass die sich aus Public Private Partnerships für die öffentliche Hand ergebenden Zahlungsverpflichtungen im Rahmen der Schuldenbremse wie eine direkte Kreditaufnahme gewertet werden.¹²

Gemäß Artikel 104b Abs. 1 GG kann der Bund den Ländern und Gemeinden für besonders bedeutsame Investitionen finanzielle Hilfen gewähren. Drei Kriterien werden diesbezüglich genannt, nämlich die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Mit Bezug auf die ostdeutschen Länder sind insbesondere zwei Bereiche zu nennen, in denen Investitionsprojekte von gesamtstaatlichem Interesse sind, nämlich zum einen die Investitionen zur Anpassung der Infrastruktur an den demographischen Wandel, um Fixkostenremanenzen langfristig zu verringern, und zum anderen die Förderung von Unternehmensansiedlungen

⁹ Weichenrieder, A. (2014): *PPPs: Umgehung von Defizitregeln oder höhere Effizienz im Staatssektor?*, SAFE Policy Letter Nr. 36, Universität Frankfurt.

¹⁰ Hart, O. (2003): *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*, *Economic Journal* 113, S. 69-76.

¹¹ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. September 2014, *Schäuble will Schuldenbremse lockern*, www.faz.net.

¹² Es könnte diesbezüglich angebracht sein, dass sich die Länder zu Rückstellungen für zukünftige Zahlungsverpflichtungen aus einem Public Private Partnership verpflichten müssen. Die gleichen Auflagen sollten dann auch für den Bund gelten.

in Regionen mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft. Zudem können durch die finanzielle Beteiligung des Bundes an den investiven Ausgaben der Länder und Gemeinden positive Spillover-Effekte einer von den Ländern bzw. den Gemeinden getätigten investive Ausgabe internalisiert werden.¹³ Zu beachten ist, dass der Einsatz von Mischfinanzierungen für dezentrale Investitionen das Verhältnis zwischen Ausgaben- und Aufgabenverantwortung im Sinne des Konnexitätsprinzips verzerren kann. Dadurch können die vielschichtigen positiven Effekte einer dezentralen Investitionstätigkeit eingeschränkt werden, vgl. Keen und Marchand (1997). Die Ausgabe von zusätzlichen Bundesergänzungszuweisungen zur Mischfinanzierung von dezentralen Investitionen ist daher aus ökonomischer Sicht nur sinnvoll, um Spillover Effekte zu internalisieren bzw. um außergewöhnliche Mehrbedarfe mit exogenem Charakter (teilungsbedingte Lasten, Lasten des demographischen Wandels) zu decken. Bestehende Inkonsistenzen im föderalen Gefüge (unangemessene Verteilung von Neuverschuldungsspielräume zwischen den staatlichen Ebenen, unzureichender Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen den Ländern) lassen sich durch zusätzliche Bundesergänzungszuweisungen nur bedingt im Nachhinein korrigieren.

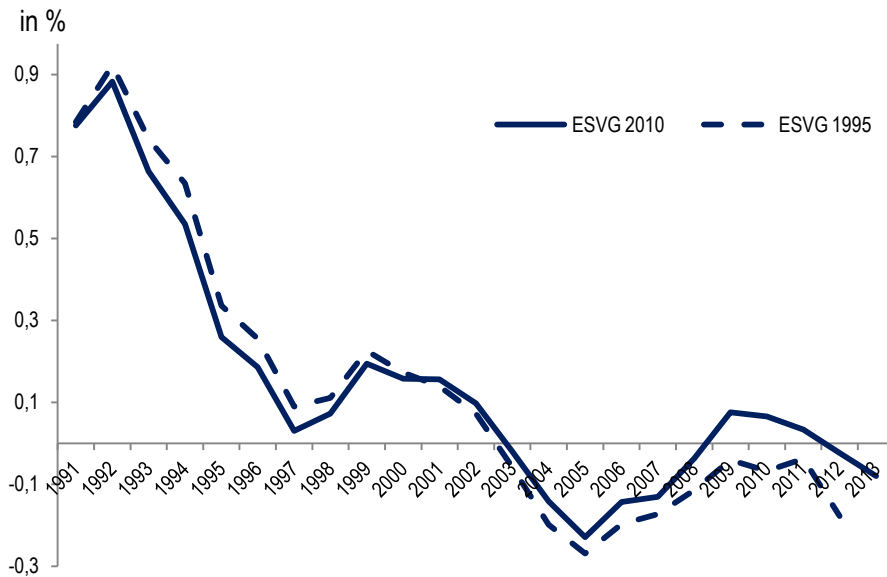
Kontakt:

Jun.-Prof. Dr. Martin Altemeyer-Bartscher, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale), Telefon: +49 345 7753-735, Email: martin.altemeyer-bartscher@iwh-halle.de

¹³ Kappeler, A., A. Solé-Ollé, A. Stephan und T. Väilä (2012): *Does Fiscal Decentralization Foster Regional Investment in Productive Infrastructure?*, DIW Berlin, Discussion Papers Nr. 1204.

Anhang:

Abbildung 1: Anteil der staatlichen Nettoinvestitionen am BIP in Deutschland nach ESGV 2010

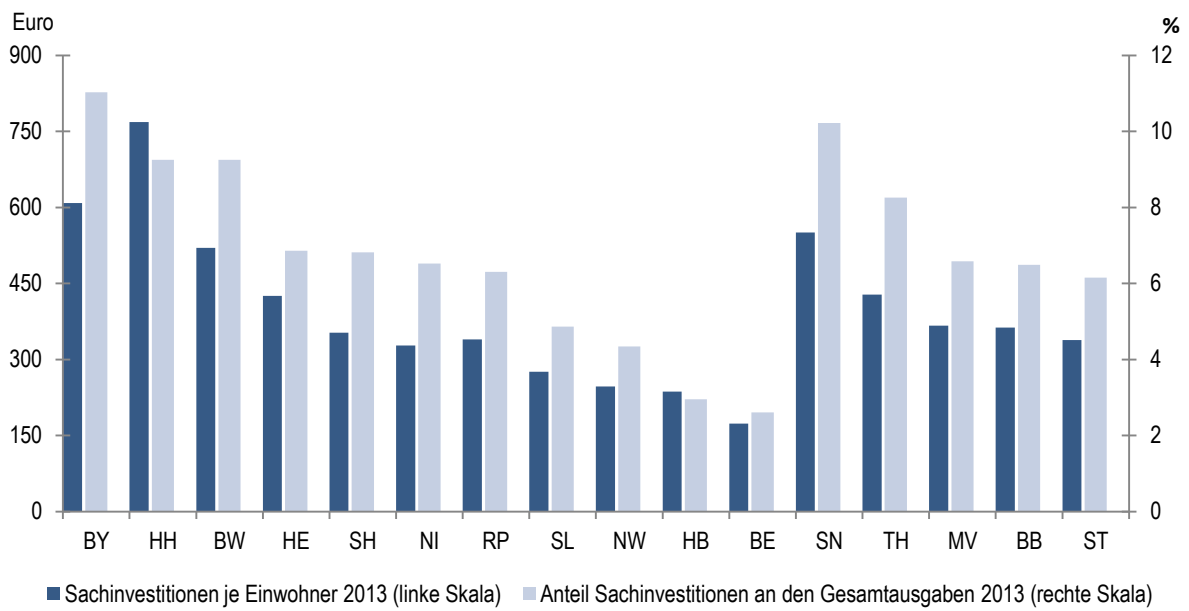


Quelle: Statistisches Bundesamt; VGR, Beiheft Investitionen, 2. Vj. 2014, Darstellung des IWH, Lindner, A. und B. Loose (2014): Erweiterung des Investitionskonzepts in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 94, Heft 11, S. 836-838.

Anmerkung: Im Zuge der Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Sommer 2014, welche die Neufassung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) umsetzt, werden Aufwendung für Forschung und Entwicklung den Investitionen zugerechnet. Dadurch erhöht sich die staatliche Bruttoinvestitionsquote im Jahr 2013 in Deutschland von 17,2% auf 19,7%. Allerdings ist nach der Umsetzung des ESGV 2010 auch der Werteverzehr in der öffentlichen Infrastruktur wesentlich gestiegen, so dass sich die staatlichen Nettoinvestitionen in Deutschland nur im geringen Maße verändern, vgl. Linder und Loose (2014).¹⁴

¹⁴ Lindner, A. und B. Loose (2014): Erweiterung des Investitionskonzepts in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 94, Heft 11, S. 836-838.

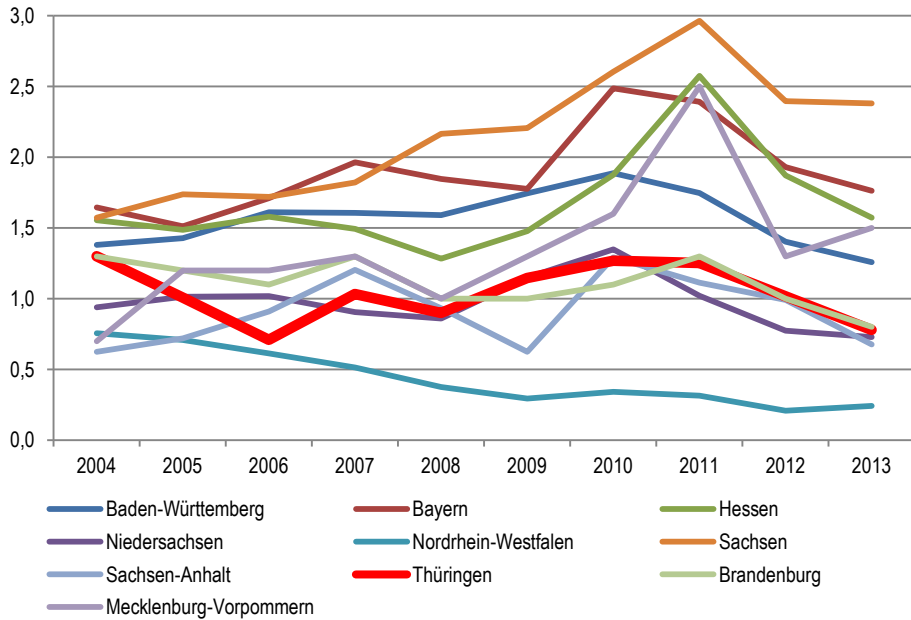
Abbildung 2: Sachinvestitionen von Bundesländern und Gemeinden 2013



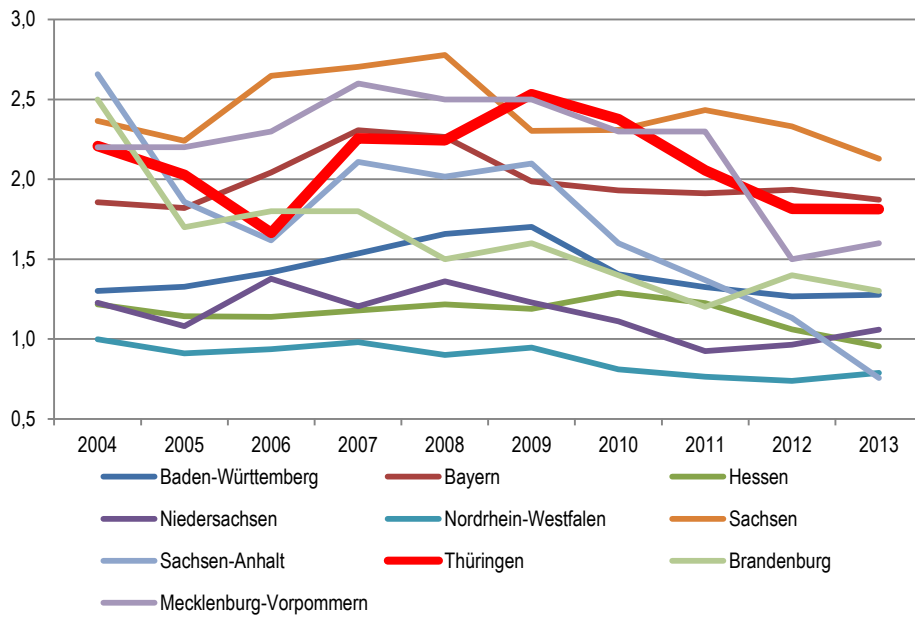
Quelle: Statistisches Bundesamt; VGR der Länder, Berechnung und Darstellung des IWH, Holtemöller, O. K., A. Kiesel, A. Lindner, A. Schmalzbauer und G. Zeddies: Zur Wirtschaftspolitik: Investitionen fördern – aber nicht allein mit mehr öffentlichen Mitteln!, *Konjunktur aktuell* 2015/1.

Abbildung 3: Ausgaben ausgewählter Bundesländer¹ nach Arten, 2004 bis 2013

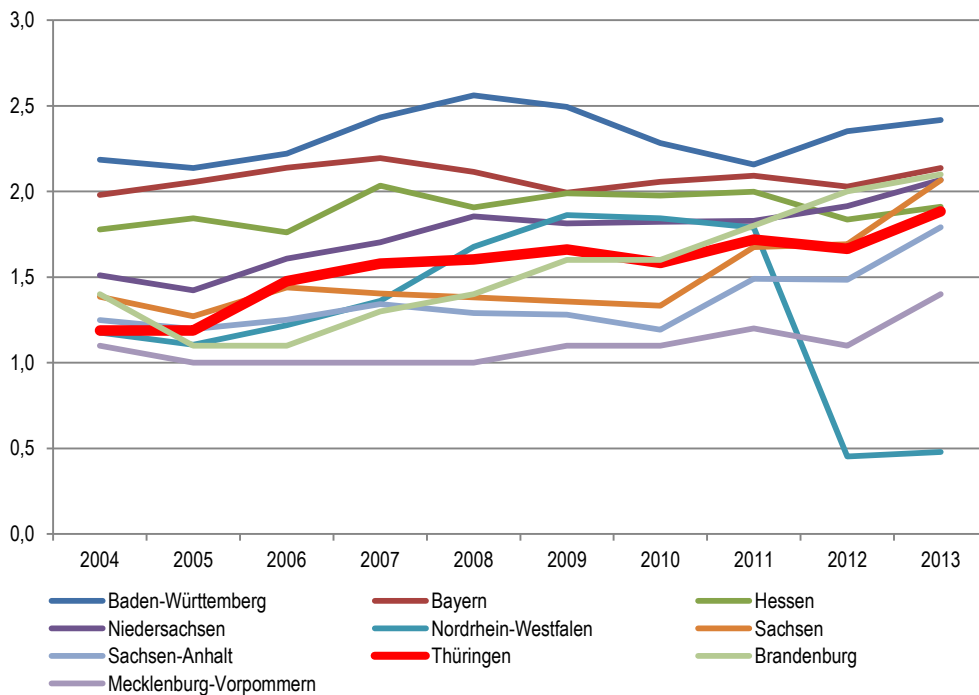
a) Baumaßnahmen: Allgemeinbildende und berufliche Schulen, Hochschulen in Prozent der Gesamtausgaben



b) Straßenbau in Prozent der Gesamtausgaben

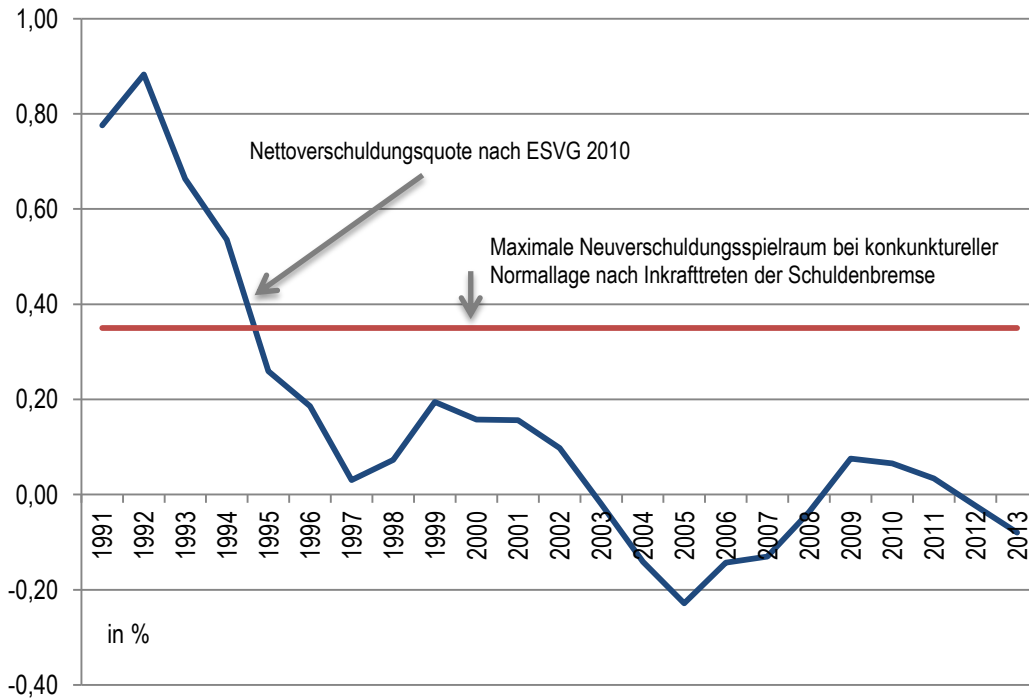


c) laufender Sachaufwand für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens in Prozent der Gesamtausgaben



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Abbildung 4: Die gesamtstaatliche Nettoinvestitionsquote nach ESGV 2010 und die nach der Einführung der Schuldenbremse geltende gesamtstaatliche Kreditermächtigung bei konjunktureller Normallage (1991-2013)



Quelle: Statistisches Bundesamt; VGR, Beiheft Investitionen, 2. Vj. 2014, Darstellung des IWH.