

Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Wirtschaftspolitik stärker fokussieren

AUTOR

Dr. Stefan Mütze
Telefon: 0 69/91 32-38 50
research@helaba.de

REDAKTION

Dr. Stefan Mitropoulos

HERAUSGEBER

Dr. Gertrud R. Traud
Chefvolkswirt/
Leitung Research

Helaba

Landesbank
Hessen-Thüringen
MAIN TOWER
Neue Mainzer Str. 52-58
60311 Frankfurt am Main
Telefon: 0 69/91 32-20 24
Telefax: 0 69/91 32-22 44

Deutschland hat einen großen öffentlichen Investitionsbedarf, z.B. bei Verkehrsprojekten oder in der Bildung. Geldmangel war bisher nicht die Ursache hierfür. Entscheidende Hemmnisse liegen vor allem in der Umsetzung. Die Umgehung oder gar Abschaffung der Schuldenbremse ist nicht notwendig. Zudem würden damit die Stabilität der Fiskalpolitik und die Vorbildfunktion Deutschlands innerhalb der Europäischen Währungsunion gefährdet.

Die deutsche Haushaltspolitik wird zunehmend kritisiert. Sie sei zu restriktiv, um für ausreichende Investitionen vor allem in öffentliche Infrastruktur zu sorgen. Ein breites Spektrum von Wirtschaftswissenschaftlern, Instituten und politischen Parteien hat sich zuletzt negativ zur Schuldenbremse oder der von der Bundesregierung verfolgten Politik der schwarzen Null geäußert. Selbst die neue EZB-Präsidentin Christine Lagarde konstatiert, dass die öffentlichen Investitionen im Euro-Raum weiterhin unter dem Vorkrisenniveau liegen. Vor allem Länder mit einem Haushaltsüberschuss sollten diesen nutzen und stärker in Infrastruktur sowie Bildung investieren. Neben Deutschland können sich hier die Niederlande und Österreich angesprochen fühlen, während Frankreich und wichtige südeuropäische Mitgliedstaaten wie Italien und Spanien weiterhin nicht unerhebliche öffentliche Defizite aufweisen.

Kein Konjunkturprogramm erforderlich

Ein Konjunkturprogramm benötigt Deutschland nicht. Zwar hat sich das Wirtschaftswachstum 2019 deutlich abgekühlt. Das Bruttoinlandsprodukt ist nur noch um schätzungsweise 0,6 % gestiegen. Zuletzt haben sich Frühindikatoren wie das ifo Geschäftsklima allerdings stabilisiert. 2020 dürfte die deutsche Wirtschaftsleistung um kalenderbereinigt 1 % zunehmen. Eine Rezession ist nicht zu befürchten. Die jetzige konjunkturelle Situation erinnert an die Euro-Staatsschuldenkrise, in der 2012 und 2013 ein ähnlich niedriges Wachstum erzielt wurde. Die Arbeitslosigkeit stieg damals vorübergehend leicht, während die Beschäftigung sogar weiter zulegte. Eine ähnliche Arbeitsmarktentwicklung ist auch jetzt wieder zu erwarten. Die schwächeren Wachstumsraten bei gleichzeitig robustem Arbeitsmarkt erfordern keine kurzfristig wirkende Konjunkturstimulierung.

Die Investitionszurückhaltung des Staates ist bereits ein Stück weit überwunden. Die Bruttoanlageinvestitionen des Staates waren in den Jahren nach dem Wiedervereinigungsboom deutlich zurückgegangen. Erreichten diese 1992 aufgrund der Investitionsoffensive in den neuen Bundesländern einen Spitzenwert von 3,2 % des Bruttoinlandsprodukts, sank dieser Anteil bis 2004 unter 2 % (vgl. Grafik S. 2). Erst seit 2006 steigen die Ausgaben wieder. 2019 dürfte der Staat 87 Mrd. Euro oder 2,5 % des Bruttoinlandsprodukts investieren. Gerade in den letzten fünf Jahren hatten die Steigerungen mit jahresdurchschnittlich rund 4 ½ % auch in realer Rechnung deutlich stärker zugelegt als die der realen Wirtschaftsleistung (1,7 %). Die beschlossenen Investitionsprogramme lassen erwarten, dass damit die Spitze noch nicht erreicht ist.

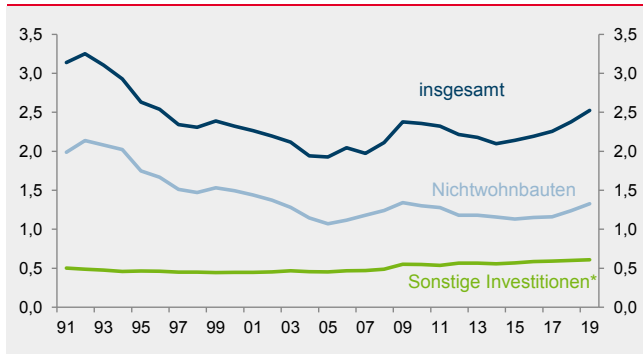
Die Nettoinvestitionen des Staates, also abzüglich der Abschreibungen, zeigen nur in Teilen einen Investitionsstau. Auch sie sind nach dem Wiedervereinigungsboom zurückgegangen. Zwischen 2003 und 2007 und von 2012 bis 2015 waren sie sogar negativ, d.h. der Kapitalstock ist geschrumpft. Allerdings sind sie seit 2016 mit steigender Tendenz wieder positiv. Summiert man die

Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.

Nettoinvestitionen seit 2003, so ist nur ein minimaler Rückgang aufgelaufen. Bund und Länder weisen hohe Zuwächse auf, während die Gemeinden ihren Kapitalstock bereits seit 2002 nicht mehr erhalten. In der Summe ist hierdurch bei ihnen ein Wertverlust von rund 85 Mrd. Euro entstanden. Legt man nur die Nettobauinvestitionen zugrunde, so ist das Minus für die Gemeinden mit über 92 Mrd. Euro seit 2002 sogar noch größer. Aus den Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lässt sich damit nur für die Gemeinden, nicht aber für den Bund und die Länder ein Abbau des Kapitalstocks ermitteln.

Staat investiert wieder mehr

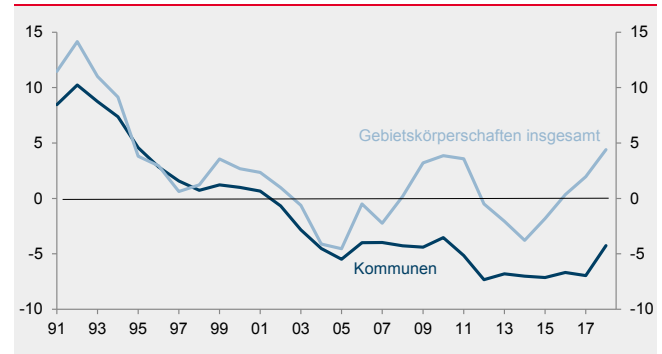
Bruttoanlageinvestitionen des Staates in % des BIP, nominal



*u.a. Forschung und Entwicklung, Software und Datenbanken, Urheberrechte, 2019: eigene Schätzungen Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Kommunen leben von der Substanz

Nettoanlageinvestitionen in Mrd. €



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Eine verstärkte Investitionstätigkeit in den letzten Jahren belegen auch die Umfragen des KfW-Kommunalpanels bei Kämmerern, nach denen der wahrgenommene Investitionsrückstand auf 138,4 Mrd. Euro für 2018 gesunken ist, nach 159 Mrd. Euro zuvor. Die größten Defizite werden nach wie vor bei Schulen, Straßen und Verkehrsinfrastruktur sowie öffentlichen Verwaltungsgebäuden gesehen. 42 % der Städte, Gemeinden und Landkreise erwarten, dass der Investitionsrückstand weiter verringert werden kann, ein Viertel befürchtet das Gegenteil.

Hoher Investitionsbedarf,
vor allem bei Kommunen

Das Institut der deutschen Wirtschaft kommt in einer aktuellen Schätzung sogar zu einem Gesamtinvestitionsbedarf von rund 450 Mrd. Euro in den nächsten zehn Jahren, also 45 Mrd. Euro pro Jahr. Neben dem vom KfW-Kommunalpanel ermittelten Bedarf werden hier Ausgaben für Bildung, Wohnungsbau, überregionale Infrastruktur und Dekarbonisierung hinzugerechnet.¹ Zur Finanzierung wird ein Deutschlandfonds auf Basis eines rechtlich selbständigen Sondervermögens vorgeschlagen. Hierdurch könnte die Schuldenbremse des Bundes umgangen werden.

Diese hohen Beträge lassen sich hinterfragen. Selbst diese Größenordnung wäre allerdings kein belastbares Argument gegen die Schuldenbremse. Der Rückgang des Anteils öffentlicher Investitionen am Bruttoinlandsprodukt fand vor der Einführung der Schuldenbremse statt, als die „Goldene Regel“ der Finanzpolitik für Bund und Länder noch galt, also zwischen 1969 und 2009. Sie erlaubte die Kreditfinanzierung von Investitionen über die gesamte Nutzungsdauer, da von den positiven Potenzialeffekten der Kapitalbildung auch die nachfolgenden Steuerzahler profitieren. Auch in Zukunft dürfte die 2009 mit Übergangsfristen verabschiedete Schuldenbremse einer sinnvollen investiven Verwendung der Mittel nicht im Wege stehen. Über den Konjunkturzyklus hinweg beschränkt sie bei anfangs ausgeglichenem Saldo das Wachstum der Ausgaben in etwa auf das Wachstum der Einnahmen. Diese expandieren trendmäßig mit dem Potenzialwachstum, das zurzeit auf etwa real 1,3 % geschätzt wird. Selbst ohne Kürzungen in konsumtiven Bereichen können die öffentlichen Investitionen damit expandieren.² Darüber hinaus bestehen in den öffentlichen Haushalten insbesondere bei Subventionen Möglichkeiten für Kürzungen. In den letzten Jahren

¹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Policy Paper 10/19, Hubertus Bardt et al.: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, S. 1-17, hier: S. 15

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 19/20, S. 250

wurden zudem konsumtive Ausgaben im Sozialbereich deutlich ausgeweitet. Sinnvoll wäre eine Umschichtung hin zu investiven Ausgaben.

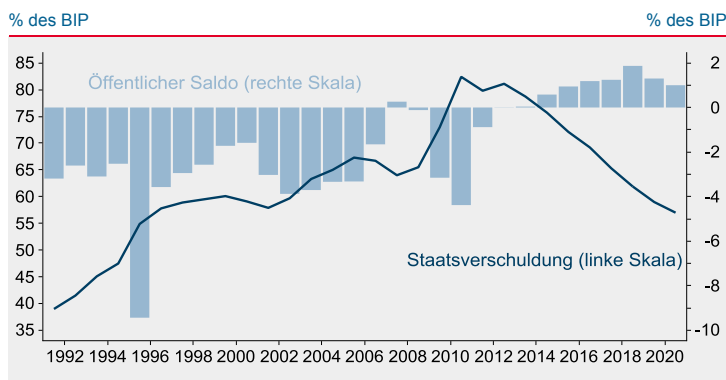
Umsetzungsprobleme lösen!

Investitionsmittel werden
nur teilweise abgerufen

Die entscheidenden Hemmnisse für mehr öffentliche Investitionen sind derzeit nicht Finanz- sondern Umsetzungsprobleme. Dies zeigt sich schon daran, dass viele „Investitionstöpfe“ von Bund und Ländern nicht ausgeschöpft werden. Ein Grund dürfte sein, dass die Kapazitätsauslastung der Bauwirtschaft aktuell bei knapp 80 % liegt. Sie ist damit sogar deutlich höher als in den Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung, als sie um 70 % schwankte. Aufträge können damit nur verzögert abgearbeitet werden. Die Branche weitet zwar ihre Kapazitäten aus, auch weil sie mit einer mittelfristig positiven Entwicklung rechnen kann. Der Fachkräftemangel verhindert allerdings eine schnelle Verbesserung. Die Kapazitätsengpässe treiben zudem die Baupreise, die damit zu einem zusätzlichen Hemmnis werden. Die Erzeugerpreise beispielsweise im Straßenbau sind zeitweise um mehr als 7 % im Vorjahresvergleich angehoben worden. Aktuell liegt die Rate über 5 %. Personalmangel gibt es auch in den Behörden. Dies bremst die Auftragsvergabe. So kommt die Sanierung von wichtigen Schleusen und Kanälen nicht voran, weil in den Wasser- und Schifffahrtsämtern Deutschlands über 1.000 Stellen nicht besetzt sind. Teilweise lassen sich die nötigen Ingenieure auf dem Markt nicht finden. Ähnliche Probleme bestehen in vielen Baubereichen. Nicht zuletzt werden Investitionsprojekte durch Widerstände aus der Bevölkerung nicht selten über Jahre verzögert oder gar verhindert.

Der Abbau der öffentlichen Investitionsbedarfe ist eine langfristige Aufgabe. Eine Prioritäten- setzung in den öffentlichen Haushalten zugunsten von mehr Investitionen ist vordringlich. Die Probleme bei der Umsetzung sollten angegangen werden: Die Personalausstattung in den Bauäm- tern muss verbessert werden. Eine längerfristige Planung würde es der Baubranche erleichtern, ihre Kapazitäten auszubauen. Die Schuldenbremse sollte nicht abgeschafft und auch nicht durch Fondslösungen umgangen werden. Die deutsche Fiskalpolitik würde dadurch an Glaubwürdigkeit verlieren. Für die Europäische Währungsunion wäre dies ein fatales Signal. Wie Berechnungen zeigen, hätte eine höhere Staatsverschuldung für Investitionen auch nur geringe positive Spillover- Effekte auf andere Länder der Währungsunion. Eine derartige Politik könnte die an ihre Grenzen geratende Geldpolitik kaum unterstützen.

Schuldenstand unter 60 %



ab 2019: eigene Schätzungen Quellen: Macrobond, Helaba Volkswirtschaft/Research

Überschuss im Haushalt
dürfte abschmelzen

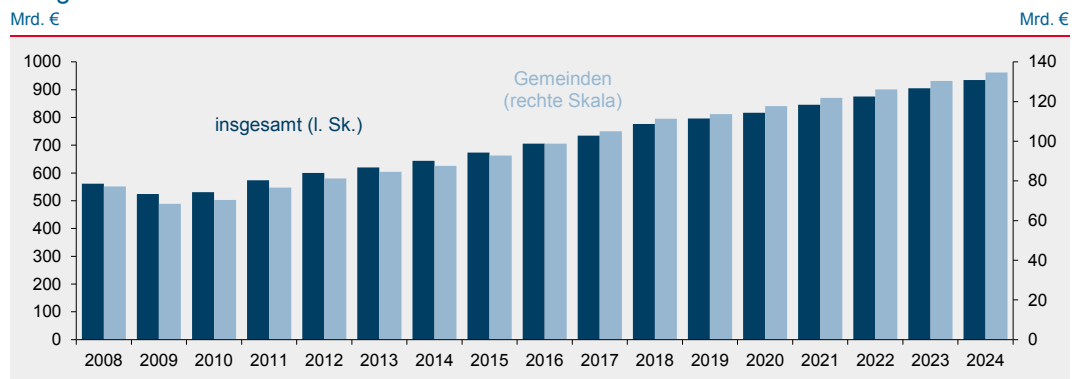
Anders ist die sogenannte schwarze Null zu betrachten. Sie ist eine selbst auferlegte politische Verpflichtung des Bundes, die in den letzten Jahren sogar übererfüllt wurde. Der Überschuss des Staates im ersten Halbjahr 2019 belief sich auf gut 45 Mrd. Euro oder 2,7 % des Bruttoinlandsprodukts. Den größten Überschuss erzielte hierbei der Bund mit 17,7 Mrd. Euro oder rund 1 % des Bruttoinlandsprodukts. Auch wenn diese Zahlen im Gesamtjahr 2019 niedriger ausfallen dürften, kann bei dieser Größenordnung längst nicht mehr von einer schwarzen Null, sondern von einem deutlichen Überschuss gesprochen werden. Insofern wären hier zusätzliche Mittel für die Finanzie-

rung des Investitionsbedarfs vorhanden. Die bereits jetzt beschlossenen Ausgaben z.B. für die Klimapolitik, die teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags und das Familienentlastungsgesetz lassen allerdings erwarten, dass der Überschuss in den nächsten Jahren abgeschmolzen wird.

Bessere Bedingungen für Investitionen der Kommunen

In Zeiten weiter zunehmender Steuereinnahmen ist es bei zurückhaltenden Ausgaben für Subventionen und Sozialleistungen möglich, deutlich mehr in die öffentliche Infrastruktur zu investieren. Auch den Kommunen fließen nach den Berechnungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen in den nächsten Jahren mehr Steuern zu. Die Föderalismusreform 2017 führt zudem zu einer Verschiebung finanzieller Mittel vom Bund auf die Länder durch einen höheren prozentualen Anteil an der Umsatzsteuer. Da die Gemeinden über die kommunalen Finanzausgleichssysteme eng mit den Ländern verbunden sind, dürften sich hierdurch auch für sie neue Chancen ergeben.³ Die massiven Investitionsbedarfe auf der kommunalen Ebene ließen sich zusätzlich über einen höheren kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer lindern. Damit wären öffentliche Investitionen leichter finanzierbar. Die Gemeinden stehen immerhin für rund 55 % der öffentlichen Bauinvestitionen und 35 % der gesamten Anlageinvestitionen.

Steigende Steuereinnahmen des Staates – auch für die Kommunen



Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzungen, Helaba Volkswirtschaft/Research

Höhere Steuereinnahmen, die Umverteilung von Finanzmitteln auf vertikaler Ebene sowie die beschlossenen Programme wie das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz dürften ihre Wirkung nicht verfehlen. Hinzukommen muss ein Umdenken bei der Verwendung der öffentlichen Mittel. Sie sollten verstärkt in investive Projekte gesteckt werden. Im Umkehrschluss heißt dies, dass die Finanzierung von immer neuen Sozialleistungen an Grenzen stößt. Von einer in diesem Sinne geänderten Politik würde nicht nur die private Kapitalbildung profitieren, die für rund 90 % der gesamten Investitionen steht. Auch das deutsche Produktionspotenzial fiel dann höher aus. ■

³ Vgl. Thomas Lenk, Philipp Glinka: Schuldenbremse im Kontext geänderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen – Neuregelung wirklich zwingend? in: Wirtschaftsdienst 2019/12, S. 863-870, hier S. 867f.