

Kahlschlag bei den Investitionen der Bundesländer

8. MRZ 2013 | FABIAN DACH

ange vor der Eurokrise hat der Kürzungswahn Europa erfasst: Die Idee eines „schlanken Staates“ hat sich seit Jahrzehnten ausgebreitet. In Deutschland macht sie auch vor den Bundesländern nicht Halt. Die Schuldenbremse, die Verschuldung der Haushalte und die vorangegangenen Steuersenkungen der Regierungen Kohl, Schröder und Merkel (beispielsweise Aussetzung der Vermögensteuer, Senkung der Körperschaftsteuer und des Einkommensteuer-Spitzensteuersatzes) belasten die Haushalte. Hinzu kommt für die ostdeutschen Bundesländer eine schwache Entwicklung der Steuereinnahmen aufgrund nach wie vor bestehender wirtschaftsstruktureller Defizite. Allerdings müssen trotz nur unzureichend finanzierter öffentlicher Haushalte Investitionen vorgenommen werden, um in Zukunft nicht vor maroden Gebäuden und Straßen zu stehen.

Öffentliche Investitionen

Wer investiert, erwartet in der Zukunft einen Nutzen, der höher ist als der Aufwand für diese Investition in der Gegenwart. Aus individueller Perspektive ist der Ausgangspunkt einer Investition daher eine Art Verzicht. Für den Staat bedeutet dies eine Ausgabe, die im Zweifel andere Ausgaben verdrängen könnte – zumindest wenn nicht zusätzliche Einnahmen erzielt werden.

Der Unterschied zwischen Investitionsgütern und Konsumgütern besteht darin, dass Investitionsgüter nicht sofort verbraucht werden. Sie sind vielmehr langfristig im Gebrauch. Allerdings müssen auch abgenutzte Investitionsgüter wieder ersetzt werden. Der bereits vorhandene Kapitalstock sollte in der Regel erhalten bleiben oder angepasst werden, wofür Erhaltungsinvestitionen nötig sind. Es nützt schließlich nichts, Gebäude und Straßen einmal zu bauen und dann verfallen zu lassen. Sie müssen auch in Stand gehalten und saniert werden, um ihrem Zweck auf Dauer gerecht zu werden. Darüber hinaus sind auch immer wieder Neuinvestitionen erforderlich, um ein stabiles und nachhaltiges Versorgungsniveau zu gewährleisten.

Die herrschende Lehre in der Ökonomie setzt sehr einseitig auf Markt und Wettbewerb, staatliches Handeln wird in der Regel als ineffizient angesehen. Diese Sichtweise vernachlässigt, dass gewisse Güter nicht am Markt gehandelt werden können, aber trotzdem für eine Gesellschaft wichtig sind. Private Unternehmen sind profitorientiert. Daher wird von ihnen nichts angeboten, was nicht zu ihrem Vorteil genutzt werden kann. Dies rechtfertigt es, dass der Staat bestimmte, so genannte öffentliche Güter anbietet. Damit verhindert die öffentliche Hand ein Marktversagen und übt eine stabilisierende Wirkung auf Wirtschaft und Beschäftigung aus.

Folgende Beispiele belegen die Bedeutung von öffentlichen Investitionen:

Einige Güter sind so genannte „öffentliche Güter“ sowie Allmendegüter. Wer sie besitzt, kann andere nicht von der Nutzung ausschließen. Das klassische Beispiel eines öffentlichen Gutes ist ein Leuchtturm. Von seinem Nutzen kann niemand ausgeschlossen werden, und es können von vorbeifahrenden Schiffen im Regelfall keine Abgaben erhoben werden. Dies führt in den meisten Fällen zu einem „Trittbrettfahrerverhalten“ (Bofinger 2011: S. 356 ff). Schiffe werden Routen und Häfen bevorzugt nutzen, wenn diese dank Leuchttürmen sicherer sind als andere. Daraus folgt, dass keine private Person solche öffentlichen Güter herstellen wird. Nun war aber ein Leuchtturm in früheren Zeiten unbestreitbar wichtig für die Sicherheit der Schifffahrt. Da solche Güter nicht durch einen Markt bereitgestellt werden können, braucht es einen kapitalstarken Investor ohne finanzielle Gewinnabsicht. Dies ist der Staat, der Steuern erhebt, um diese Art von Projekten zu finanzieren.

Ein anderer Bereich, in dem es zu Marktversagen kommt, sind Monopolmärkte. In diesen Märkten ist es naturgemäß nicht möglich, einen gerechten Wettbewerb herzustellen. Unternehmen sind dort nicht mehr dem Wettbewerb ausgesetzt und können daher überhöhte Preise oder ungenügende Leistungen anbieten. Ein Beispiel dafür sind Märkte mit hohen Markteintrittskosten wie Bahn, Gas-, Strom-, Wasserversorgung und Telekommunikation. Es lohnt sich nicht, neben einer Bahnstrecke eine weitere Bahnstrecke zu verlegen. Der Eigentümer dieser Bahnstrecke hat die Macht über den Markt und kann andere Unternehmen verdrängen. In

diesen Bereichen muss der Staat regulierend eingreifen oder selbst Eigentümer der Netze sein. Ein weiteres Problem ist, dass das Gewinnstreben zur Vernachlässigung notwendiger Investitionen führen kann.

Neben der Aufgabe, solche Leistungen und Infrastrukturen bereitzustellen, hat der Staat die Aufgabe, die Konjunktur zu stabilisieren. In einer Krise sinkt die Konsumnachfrage aufgrund fallender Einkommen. Die fehlende Nachfrage muss ausgeglichen werden. In diesem Sinne hat die Bundesregierung in der aktuellen Finanzkrise eingegriffen, indem sie Gelder im Rahmen zweier Konjunkturpakete bereitgestellt hat. Darin waren unter anderem auch 10 Milliarden Euro für Investitionen von Kommunen und Bundesländern bereitgestellt. Diese konnten mit dem Geld, das sie durch Eigenanteile noch aufstockten, überfällige Investitionen tätigen und Aufträge an die (Bau-)Wirtschaft sowie das Handwerk vergeben. Bund, Länder und Gemeinden erzeugten damit eine Nachfrage, die in der Krise stabilisierend wirkte – ähnlich wirkten auch die Mehrausgaben für Kurzarbeit. Dies zeigt: Der Staat kann und sollte gerade in einer Krise die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren, beispielsweise durch mehr Investitionen. Er erhöht dazu seine eigenen Ausgaben, indem er sich (im Idealfall vorübergehend) zusätzlich verschuldet. Das Konjunkturpaket II von 2008 hatte diesen Anspruch und war erfolgreich.

Investitionen der Bundesländer

Auf die Bundesländer entfielen 2009 insgesamt 18,6 Prozent aller öffentlichen Sachinvestitionen, beim Bund waren es 24,1 Prozent und bei den Kommunen 57,3 Prozent (Statistisches Bundesamt 2012). Solche und andere Leistungen der Bundesländer werden oftmals unterschätzt. Sie werden „zum Nulltarif“ (Scherf 2009) angeboten und damit schnell als gegeben hingenommen. Die Bundesländer stellen unter anderem zur Verfügung:

Gebäude: Landesinstitutionen müssen adäquat untergebracht werden. Dazu gehören beispielsweise Landeskrankenhäuser, öffentliche Verwaltung, Universitäten, Landes-Kultureinrichtungen, Polizei sowie Gerichte und Justiz. Besonders sei zudem auf den sozialen Wohnungsbau hingewiesen, der Familien mit niedrigen Einkommen eine Unterkunft ermöglicht.

Infrastruktur: Infrastruktur ist sowohl für den wirtschaftlichen als auch privaten Bereich von Nutzen. So ist ein gut ausgebautes Netz an Wasser-, Schienen- und Straßenwegen unerlässlich für eine funktionierende Wirtschaft. Infrastruktur gilt als Standortfaktor – gerade für Deutschland als Transitland im Zentrum Europas. Auch Deiche und andere Vorrichtungen des Küstenschutzes gehören zur Infrastruktur der Bundesländer. Zu nennen sind auch Kommunikations- und Energienetze. Sie wurden in weiten Teilen bereits privatisiert. Dies führt zu Unregelmäßigkeiten und teilweise zu erheblichem Regulierungsbedarf durch den Staat.

Innere Sicherheit: Die Polizei muss aktuellen Bedrohungen mit adäquater Ausrüstung entgegen treten können. Zur Gewährleistung der inneren Sicherheit müssen deshalb immer wieder Investitionen getätigt werden, beispielsweise in neue Dienstfahrzeuge und in die Modernisierung der Kommunikationsmittel.

Die Herstellung der Investitionsgüter führt zu positiven kurzfristigen Effekten für die Wirtschaft. Bei Bauprojekten steigt die Beschäftigung, was in Zeiten schwacher Konjunktur durchaus stabilisierend auf den Arbeitsmarkt wirkt. Des Weiteren weisen Investitionen auch langfristige positive Effekte auf: Straßen und Schienen vermindern Transportkosten; öffentliche Einrichtungen wie Gerichte und Polizei garantieren (Investitions-)Sicherheit.

Auch das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) stellte eine positive Wachstumswirkung durch Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur fest. Diese lösen – wie geschildert – kurzfristige Konjunkturreffekte aus und führen langfristig zu Wirtschaftswachstum. Jedoch ist diese Wachstumswirksamkeit laut RWI nicht konstant: Eine neue Straße stiftet in einem gut ausgebauten Straßennetz weniger Nutzen als die erste Straße eines solchen Netzes (BMF 2010).

Ein indirekter Effekt von Investitionen sind zudem verbesserte Standortfaktoren. Eine ausgebaute Infrastruktur macht Regionen attraktiv für Unternehmen, zieht private Investitionen nach sich und führt zu positiven Beschäftigungseffekten.

Doch trotz dieser guten Argumente ist es schwierig, in Zeiten von Wirtschaftskrise, Schuldenbremse und knappen Kassen die finanzpolitischen EntscheidungsträgerInnen von der Bedeutung öffentlicher Investitionen zu überzeugen.

Investitionen durch die Bundesländer

Das öffentliche Investitionsniveau der Bundesländer lässt sich untereinander anhand der nominalen Investitionsbeträge nur bedingt vergleichen. Beispielsweise sind die Bundesländer unterschiedlich groß und verfügen über unterschiedlich viele EinwohnerInnen. Zudem haben wirtschaftsschwache Länder einen anderen Investitionsbedarf als wirtschaftsstarke. Deshalb ist es besser, die öffentlichen Investitionsausgaben ins Verhältnis zur gesamten Wirtschaftsleistung des Bundeslandes zu setzen.

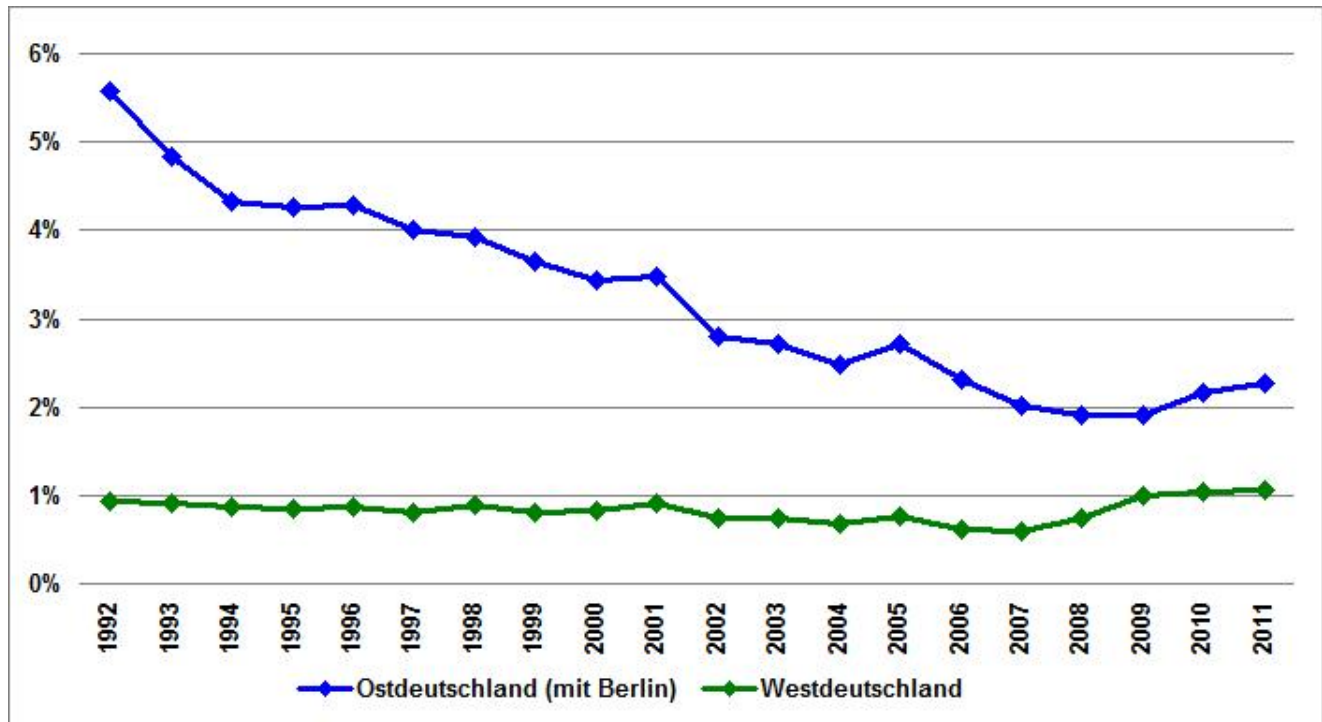


Abbildung 1: Investitionsquote der Bundesländer für Ost- und Westdeutschland (öffentliche Investitionsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Länder). Quelle: Statistisches Bundesamt, VGR der Länder

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Investitionsquoten der west- und ostdeutschen Bundesländer von 1992 bis 2011. Deutlich zu erkennen ist, dass die alten Bundesländer bis 2007 ein leicht absinkendes, insgesamt sehr niedriges Niveau aufweisen. Im Gegensatz dazu lag die Investitionsquote der neuen Bundesländer Anfang der 1990er Jahre deutlich höher. Dies ist darauf zurückzuführen, dass nach der Wiedervereinigung die Wirtschaftsleistung der neuen Bundesländer besonders niedrig ausfiel und außerdem der Investitionsbedarf besonders hoch war und noch heute ist. Es ist jedoch zu sehen, dass der Durchschnitt der Investitionsquoten der neuen Bundesländer sich dem niedrigeren Durchschnitt der alten Bundesländer annähert. Ab 2008/2009 – mit dem krisenbedingten Einbruch des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und dem Konjunkturpaket II – steigen die Investitionsquoten der Länder wieder an, dabei handelt es sich aber um kurzfristige Sondereffekte.

Die folgende Abbildung 2 gibt die Investitionsquoten der fünf Bundesländer Sachsen-Anhalt, Thüringen, Bremen, Hessen und Niedersachsen wieder:

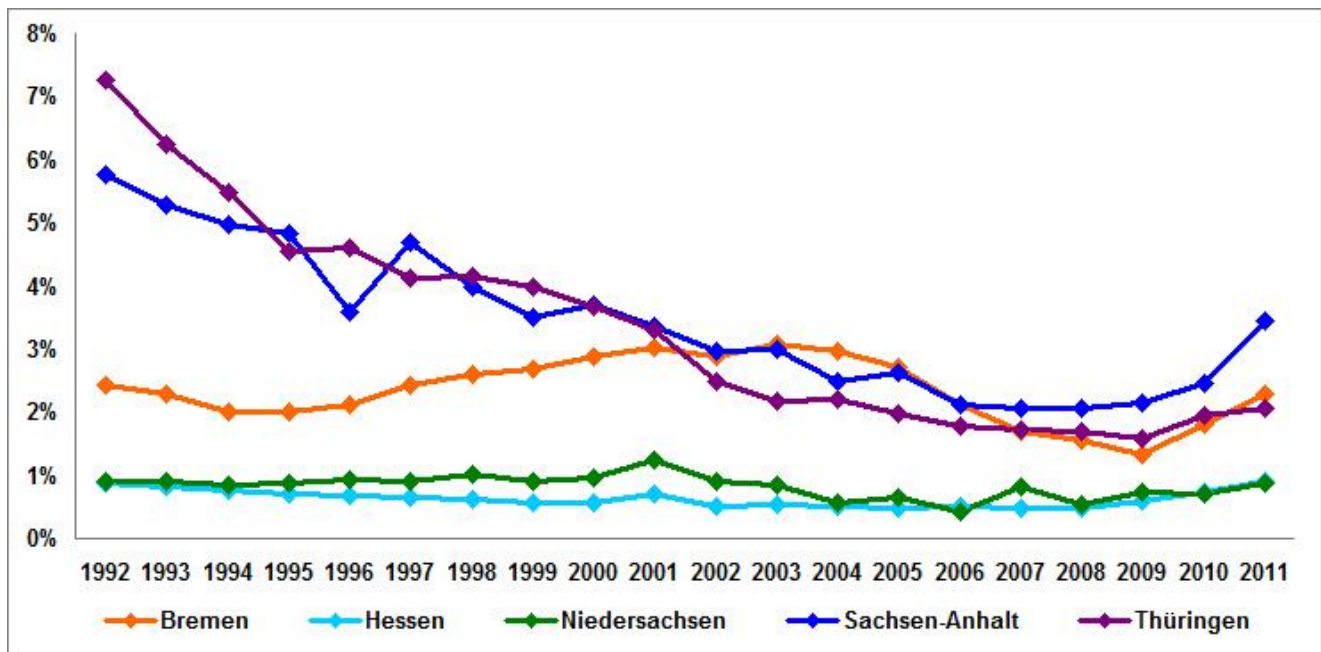


Abbildung 2: Investitionsquoten von Bremen, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (öffentliche Investitionsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Länder). Quelle: Statistisches Bundesamt, VGR der Länder)

Die Entwicklung in Hessen und Niedersachsen ist typisch für die westdeutschen Länder. Sie verfügen über eine relativ stabile Wirtschaftslage und weisen eine sehr niedrige Investitionsquote aus, wobei die hessische in den meisten Jahren noch etwas niedriger war als die niedersächsische. Im Jahr 2008 lag die Investitionsquote bei 0,54 Prozent in Niedersachsen und 0,47 Prozent in Hessen. Beide Länder wollen ihre Haushalte konsolidieren und riskieren damit, ihre überfälligen Investitionen noch weiter hinaus zu schieben.

Sachsen-Anhalt und Thüringen befinden sich im Trend mit den anderen neuen Bundesländern. Sie verzeichnen eine deutlich sinkende Investitionsquote auf 2,07 bzw. 1,69 Prozent (2008). Bis Ende 2019 erhalten Thüringen 22,3 Mrd. Euro und Sachsen-Anhalt 24,5 Mrd. Euro aus dem Solidarpakt II, wobei die jährlichen Zahlungen betragsmäßig sinken. In Verbindung mit dem Vorhaben, die Haushalte zu konsolidieren, wird es den Ländern in den kommenden Jahren daher sehr viel schwerer fallen, Investitionen zu tätigen. Ein weiterer Rückgang der Investitionsquote ist zu befürchten.

Damit kommen wir zu Bremen. Das Land erhielt mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1992 einen Anspruch auf Bundesmittel zur Sanierung des Haushalts, da sich es sich zu diesem Zeitpunkt in einer „extremen Haushaltsnotlage“ befand. Der Bund zahlte daraufhin von 1994 bis 2004 insgesamt 8,7 Milliarden Euro. Hiervon flossen knapp 2,3 Milliarden Euro in Investitionen (Forschungsstelle Finanzpolitik 2005). Dies erklärt, weshalb die Investitionsquote bis 2003 stetig stieg und damit die Entwicklung der Investitionsquote zunächst gegen den Bundestrend verlief. Die Strategie des Senats „Sparen und Investieren“ war im Grundsatz zu begrüßen, da hierdurch die öffentlichen Investitionen nicht vernachlässigt wurden. Allerdings sind mit Auslaufen dieser Finanzmittel auch die Investitionen in Bremen wieder deutlich zurückgegangen.

Angesichts von insgesamt niedrigen und weiter sinkenden Investitionsquoten in den deutschen Bundesländern ist es nicht verwunderlich, dass das Handelsblatt im März 2012 von einem Investitionsstau im Infrastrukturbereich berichtete. Der Artikel unter der Überschrift „Deutschland zerfällt“ beruft sich auf Zahlen der EU-Kommission. Sie zeigen, dass von der öffentlichen Hand in Deutschland zehn Jahre in Folge weniger investiert wurde, als sich der Kapitalstock abgenutzt hat. Der Kapitalstock der öffentlichen Hand schrumpfte in diesem Zeitraum um 30 Milliarden Euro, während er in Italien, Frankreich und Großbritannien wuchs (Handelsblatt 2012). Alleine beim Straßennetz der Länder beziffert die Initiative „Pro Mobilität“ die Investitionslücke auf eine Milliarde Euro (Pro Mobilität 2011).

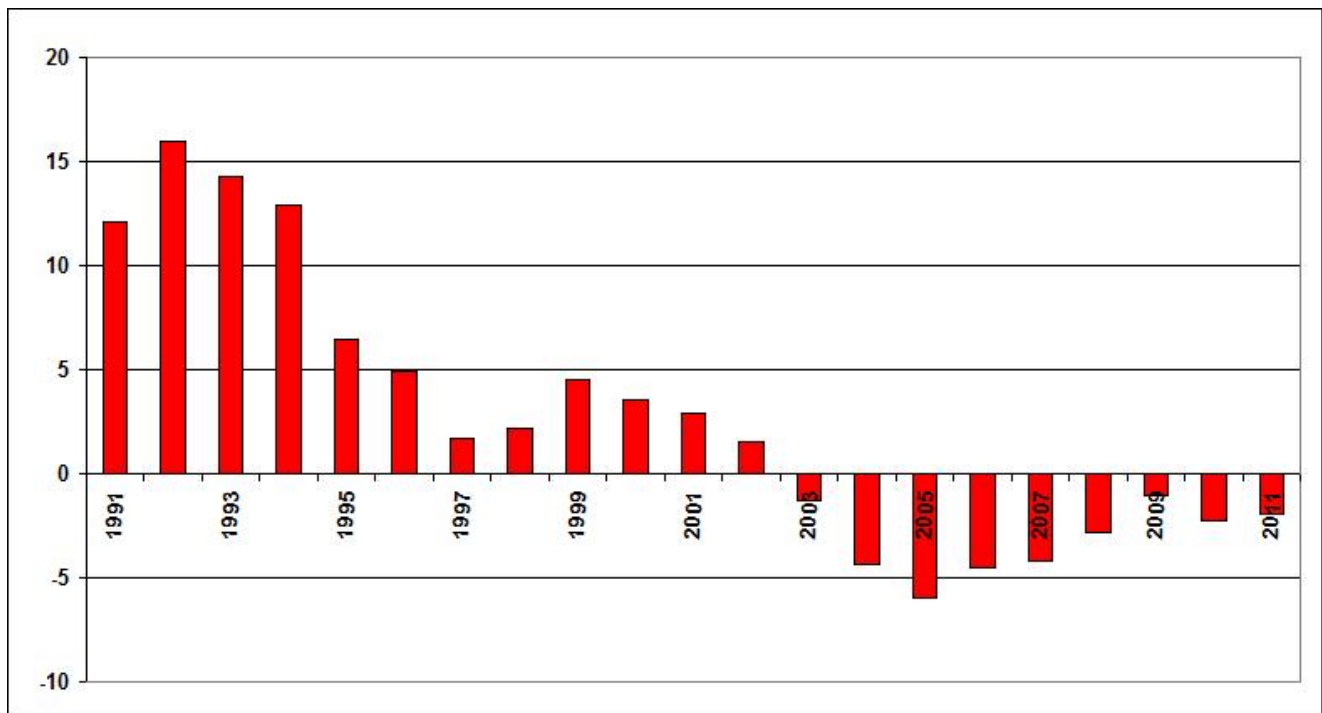


Abbildung 3: Netto-Zuwachs des Kapitalstocks der öffentlichen Hand in Deutschland zu jeweiligen Preisen in Mrd. Euro. Quelle: Ameco-Datenbank der Europäischen Kommission.

Abbildung 3 gibt den eben erwähnten Netto-Zuwachs des Kapitalstocks der öffentlichen Hand wieder. Es ist klar zu erkennen, dass die Investitionen vernachlässigt werden und der Kapitalstock seit 2003 sogar schrumpft, weil die Abnutzung höher ist als die Investitionen. Diese Entwicklung gilt es umzukehren.

Fazit

Der Staat – und damit die Bundesländer – fungieren als wichtige Investoren und Nachfrager für die Wirtschaft. Sie sind damit für eine stabile Wirtschaft, für Wachstum und Beschäftigung von großer Bedeutung. Die unzureichende Finanzierung der öffentlichen Haushalte und deren Verschuldung sind Gründe für die Vernachlässigung von Investitionen. Dies gefährdet die Zukunftsfähigkeit der Länder, hier herrscht Handlungsbedarf – höhere Investitionen bedingen dabei auch Steuerreformen, die zu höheren Einnahmen führen. Wichtig ist dabei, dass Gesellschaft und Volkswirtschaft von den Leistungen des Staates profitieren. Wenn die Menschen diese Leistungen zu schätzen wissen, werden sie die entsprechenden Kosten auch in Kauf nehmen. Zerfallende Infrastrukturen und Ausrüstungen werden dieses Vertrauen jedoch nicht erwecken.

Ein Thema, das in den Diskussionen oft vernachlässigt wird, ist die Bedeutung der Bildung für die Zukunftsfähigkeit eines Landes. Nicht nur Investitionen „in Beton“, sondern auch Investitionen „in Köpfe“ sind wichtig. In diesem Zusammenhang wäre zu überlegen, ob der klassische Investitionsbegriff nicht insofern zu kurz greift, als er Investitionen in Bildung nicht erfasst. In einer aktuellen Studie hat die Max-Traeger-Stiftung die zusätzlichen Ausgabenbedarfe im Bildungsbereich für die Bundesländer berechnen lassen. Die Zahlen zeigen einen enormen Handlungsbedarf: Alleine um den bei den Ländern mittlerweile aufgelaufenen Investitionsstau im Bildungsbereich zu beheben, wären einmalige Ausgaben von 45 Mrd. Euro notwendig. Hinzu kommen jährliche Mehrausgaben von 56,5 Mrd. Euro, die notwendig wären, um die Qualität der Bildung auf ein adäquates Maß anzuheben.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2010): Monatsbericht 7/2010.

Bofinger, Peter (2011): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Einführung in die Wissenschaft von Märkten. Pearson Studium, München.

Forschungsstelle Finanzpolitik (2005): Daten zum BVerfG. Bremen, www.fofi.uni-bremen.de/de/publikationen/materialien/heine/VortragvorFraktion08062005.pdf . Abgerufen am 01.09.2012.

Handelsblatt (2012): Deutschland zerfällt, 21.03.2012,
<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/oeffentliche-infrastruktur-deutschland-zerfaellt/6354360.html>
(abgerufen: 12.09.2012).

Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert, Frankfurt,
<http://www.gew.de/Binaries/Binary84589/Bildungsfinanzierung+21+Jahrh.pdf> (abgerufen: 30.10.2012).

Pro Mobilität (2011): Investitionen westeuropäischer Staaten in Straßeninfrastruktur, Berlin.

Scherf, Wolfgang (2009): Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft. Lucius und Lucius: Stuttgart.

Statistisches Bundesamt (2012): Fachserie 14 Reihe 3.1, Wiesbaden.

Dieser Artikel erschien zuerst in WISO-Info 4/2012 .

Fabian Dach studiert in Göttingen.

URL: <https://www.blickpunkt-wiso.de/post/kahlschlag-bei-den-investitionen-der-bundeslaender--1063.html>

PDF erstellt am: 23.05.2022