

Ausmaß der kommunalen Investitionsbedarfe und Ursachen der unzureichenden Infrastrukturfinanzierung

Mario Hesse

Zusammenfassung: Seit Jahren wird in Deutschland eine Debatte um marode Infrastrukturen und hohe Investitionsrückstände geführt. Diverse, auch methodisch unterschiedlich konzipierte Erhebungen liefern eine ungefähre Vorstellung, was allein auf kommunaler Ebene erforderlich wäre, um die Infrastruktur zu sichern, zu ertüchtigen und an neue Herausforderungen anzupassen. Der Beitrag liefert eine Darstellung zum Umfang öffentlicher Investitionsbedarfe aus unterschiedlichen Sichtweisen (Finanzstatistik, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, kommunale Doppik) und skizziert methodische Schwierigkeiten ihrer Erhebung. Er geht zudem der Frage nach, welche Rolle Befragungsergebnisse bei der Bestimmung notwendiger Investitionsvolumina spielen. Darüber hinaus werden empirische Einblicke in die Ursachen der Investitionsschwäche gegeben und die Folgen unzureichend ausgestatteter Infrastruktureinrichtungen thematisiert. Es wird einerseits evident, dass unabhängig vom methodischen Ansatz ein erheblicher ungedeckter Investitionsbedarf der Kommunen besteht, und andererseits, dass ein Instrumentenmix aus einer strukturellen Stärkung der kommunalen Steuereinnahmen, der Erleichterung von Sozialausgaben sowie einer Verstärkung und Vereinfachung von Förderprogrammen erforderlich ist, um die kommunalen Investitionen dauerhaft zu beleben.

Schlagnorte: kommunale Investitionen, Kommunalfinanzen, Doppik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Investitionsförderung

Municipal Investment Needs and Causes of Inadequate Infrastructure Financing

Abstract: For years, Germany has been grappling with a discourse regarding insufficient infrastructure and a substantial accumulation of unrealized investments. Various surveys, employing distinct approaches, provide a general projection of the minimum requisite funding needed at the local administration level purely to ensure the preservation, advancement and adaption of infrastructure to meet emerging challenges. The article describes the various perspectives on the scope of public investment needs, including financial statistics, national accounts, and municipal accounting. It then outlines the methodological challenges in assessing these needs, explores the utilization of survey data to determine required investment levels, and provides empirical insights into the underlying causes of inadequate investment. Finally, the paper discusses the ramifications of underfunded infrastructure facilities. Irrespective of the methodological approach adopted, there exists a substantial need for investments at the municipal level. Therefore, a combination of measures, including augmenting municipal tax revenues, reducing social spending, and simplifying funding schemes, becomes imperative for long-term improvement of municipal investment.

Keywords: municipal investments, municipal finance, double-entry bookkeeping, national accounts, investment promotion

1 Einleitung

Seit mehreren Jahren rückt die Debatte um öffentliche und vor allem kommunale Investitionen wieder verstärkt in den Fokus. Vorrangig geht es dabei um einen vielfach festgestellten Investitionsrückstand und die Suche nach geeigneten Instrumenten, diesem zu begegnen. Dabei ist schon die Problemwahrnehmung durchaus uneinheitlich. Während bei akuten Krisenlagen die unzureichende Funktionsfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen breites Interesse findet (z. B. Sperrungen von Verkehrswegen, Ausstattung von Gesundheitsämtern in der Corona-Pandemie), wurde der schleichende Verfall kommunaler Infrastruktur, wie die ausgewerteten Daten zeigen, lange Zeit offenbar hingegenommen.

Investitionsbedarfe können methodisch auf verschiedene Wege bestimmt werden, wobei kein Ansatz für sich genommen ein vollständiges Bild zeichnet, und die Abschätzung ihres Umfangs zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Dies ist durchaus problematisch, beschreibt es doch einen potenziellen Steuerungsverlust der öffentlichen Haushalte: Wenn nicht sicher bestimmt werden kann, wie hoch genau die Rückstände sind, können weder die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung noch Bund und Länder aus einer gesamtstaatlichen Perspektive steuern. Der Beitrag widmet sich der Frage nach dem Umfang der (ungedeckten) Investitionsbedarfe und ordnet die verschiedenen Perspektiven ein. Er verfolgt die Kernfragestellungen, ob ein persistenter Substanzverzehr der kommunalen Infrastruktur datenseitig bestätigt werden kann, welchen Einfluss die unterschiedlichen methodischen Sichtweisen auf das Ergebnis haben und welche Ursachen hierzu geführt haben könnten. Da in der Wissenschaft und Praxis sehr unterschiedlich über die Rolle und den Umfang kommunaler Investitionen diskutiert wird und der „Investitionsbedarf“ ein vielschichtiger Begriff ist, ordnet der Beitrag wichtige methodische Unterschiede ein und liefert mittels finanzwirtschaftlicher Daten und Zeitreihen der letzten 20–30 Jahre eine empirische Unterstützung für die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland.¹

2 Der kommunale Investitionsbedarf

2.1 Investitionen als Ausgabenkategorie

Die Unterscheidung zwischen Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalte) auf der einen Seite und der Investitionsrechnung (Vermögenshaushalte) auf der anderen Seite entspricht zunächst einer überkommenen kameralen Sichtweise auf öffentliche Haushalte im Allgemeinen und kommunale Haushalte im Besonderen, die sich auch im doppischen Haushalts- und Rechnungswesen erhalten hat. Kommunale Investitionen als Ausgabenkategorie von laufenden Ausgaben zu unterscheiden und näher zu untersuchen, hat jedoch auch eine eigene inhaltliche Qualität, die über haushaltsrechtliche Strukturierungsanforderungen hinausgeht. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind kommunale Infrastrukturinvestitionen Vorleistungen für private Investitionen und bilden damit eine Grundlage für die Erweiterung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials (vor allem wirtschaftsnahe Infrastruktur wie Verkehrswege oder Gewerbegebiete) (Clemens et al., 2019; Abiad et al.,

1 Der Beitrag fokussiert sich auf wirtschaftswissenschaftliche Fragestellungen. Verwandte verwaltungs- oder politikwissenschaftliche Aspekte werden kontextbezogen benannt, aber nicht vertieft.