



03/2020

FINANZIEREN, BESCHLEUNIGEN, INVESTIEREN

Empfehlungen für eine öffentliche
Investitionsoffensive

AUF EINEN BLICK

Ohne zusätzliche Mittel wird der häufig attestierte Investitionsbedarf in Deutschland nicht zu bewältigen sein. Mehr Geld allein wird aber nicht ausreichen. Wir brauchen einen gezielten Policy-Mix, der auch praktische Investitionshemmnisse in den Blick nimmt und abbaut.

INVESTITIONSBEDARF

Deutschland hat ein Investitionsproblem: Der Bedarf sogenannter Zukunftsinvestitionen wird besonders kritisch gesehen, und in den öffentlichen Haushalten veranschlagte Mittel für Investitionen fließen nur schleppend ab.

Das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW) und das gewerkschaftsnahe Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) beziffern in einer gemeinsamen Studie den zusätzlichen Investitionsbedarf – also den über das derzeitige jährliche Investitionsvolumen hinausgehenden Bedarf für die kommenden zehn Jahre – auf 457 Milliarden Euro. Rund zwei Drittel davon, 317 Milliarden Euro, entfallen dabei auf Kommunen und Länder. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) bezifferte den reinen Investitionsbedarf für die kommunale Ebene auf 138 Milliarden Euro.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) haben im November 2019 auf Grundlage dieser Zahlen die Bundesregierung gemeinsam dazu aufgefordert, ein umfassendes und verstetigtes Investitionsprogramm für die kommenden zehn Jahre aufzulegen. Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands hat das Investitionsprogramm auf dem Bundesparteitag 2019 zu einem zentralen Projekt ihrer gesellschaftlichen Modernisierungspolitik erhoben.

Man mag über die exakten Größenordnungen im Detail streiten, der öffentliche Investitionsbedarf der deutschen Volkswirtschaft ist indes ebenso unbestritten wie die Tatsache, dass die zu geringen Investitionen das quantitative und qualitative Wachstum in Deutschland gefährden. Ein

Tabelle 1
Öffentliche Investitionsbedarfe in Deutschland für die
nächsten zehn Jahre (in Mrd. Euro)

	Summe über 10 Jahre, Preise des Basisjahrs
Infrastruktur auf kommunaler Ebene	
kommunale Infrastruktur	138
Ausbau des ÖPNV	20
Bildung	
frühkindliche Bildung	50
Ausbau von Ganztagschulen	9
Betrieb der Ganztagschulen	25
Erhöhung der Ausgaben für Hochschulen und Forschungsförderung	25
Wohnungsbau	
staatlicher Anteil	15
überregionale Infrastruktur	
Breitbandausbau/5G	20
Bahn (Bundesanteil laut Leistungs- und Finanzierungs- vereinbarung; Ertüchtigung Güterverkehr)	60
Ausbau Fernstraßen	20
Dekarbonisierung	
staatlicher Anteil	75
Summe	457

Quelle: IMK Report Nr. 152.

substanzieller Teil der Investitionsbedarfe entfällt zudem auf die Kommunen, die diese letztlich in konkrete Projekte umsetzen. Sie sind damit auch maßgebliche Akteure für das Erreichen von Zielsetzungen, die auf bundespolitischer Ebene für

>

die nächsten Jahre und Jahrzehnte formuliert werden. Als ein Beispiel sei hier der Umbau der Verkehrsinfrastruktur angeführt, um bis Mitte des 21. Jahrhunderts Treibhausgasneutralität erreichen zu können. Gleichzeitig sind viele Kommunen strukturell zurzeit nicht in der Lage, diese Aufgaben zu bewältigen.

Die Ursachen dieser Entwicklung geben Hinweise darauf, wo die Politik ansetzen und gegensteuern muss. Im Folgenden werden deshalb sechs konkrete Restriktionen benannt und gleichzeitig Wege aufgezeigt, wie diese beseitigt werden können.

RESTRIKTION: FINANZEN

Die naheliegende Erklärung, dass die Finanzschwäche der öffentlichen Haushalte eine Ursache für deren Investitionsschwäche sein könnte, war über viele Jahre richtig, gilt heute aber nur noch eingeschränkt. Die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen schließen derzeit mit hohen Überschüssen ab. Bereits in den Jahren mit Haushaltsdefiziten war eine Ursache für unzureichende Investitionstätigkeit die „investitionsblinde“ Schuldenbremse seit 2009, die investive Ausgaben nicht (mehr) gegenüber konsumtiven Ausgaben privilegiert. Aktuell ist die Finanzausstattung insbesondere auf der kommunalen Ebene oft noch ein Investitionshindernis. Kommunen mit hohen Kassenkrediten, die Haushaltssicherungskonzepten unterworfen sind, investieren pro Einwohner_in signifikant weniger als Kommunen mit guter Finanzausstattung. Der Sozioökonomische Disparitätenbericht 2019 der Friedrich-Ebert-Stiftung hat aufgezeigt, dass davon vor allem Kommunen im Westen Deutschlands betroffen sind – im Ruhrgebiet, im Saarland, in Rheinland-Pfalz und auch in Hessen. Ursächlich dafür sind vor allem die Strukturbrüche in den altindustriell geprägten Kommunen und die damit in Verbindung stehenden hohen Sozialausgaben, aber auch die Konversionslasten nach Ende des Kalten Krieges, die die Schuldenberge weiter anwachsen lassen. Insgesamt befinden sich deutschlandweit rund 2.500 Kommunen – dort leben nach Schätzungen des Deutschen Städtetags zehn Millionen Menschen – in einer akuten Haushaltsnotlage, aus der sie sich nicht selbst befreien können.

Eine andere, aber ähnliche Korrelation zeigt sich zwischen den kommunalen Steuereinnahmen und der Investitionstätigkeit. Die Kommunen in den ostdeutschen Ländern haben die geringsten Steuereinnahmen pro Einwohner_in im Ländervergleich und weisen (außer Sachsen) unterdurchschnittliche Investitionsausgaben auf. Um dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse Rechnung zu tragen und die Schere nicht noch weiter auseinanderklaffen zu lassen, muss die Finanzausstattung dieser Gemeinden verbessert werden.

Die Kommunen mit hohen Kassenkrediten müssen durch Bund und Länder zügig entschuldet werden. Darüber hinaus sollte der Bund im Sinne des Konnexitätsprinzips bei den Sozialausgaben einen höheren Finanzierungsanteil der Kommunen übernehmen. So kann sichergestellt werden, dass die betroffenen Kommunen keine neuen Kassenkredite anhäufen. Grundsätzlich sollten sich die deutlichen

Mehreinnahmen aller Länder nach der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 angemessen in den Haushalten ihrer Kommunen widerspiegeln und nicht in den Landeshaushalten absorbiert werden. Das gilt insbesondere für die Mehreinnahmen der ostdeutschen Länder, die dadurch zustande kommen, dass ihnen die geringe Steuerkraft ihrer Kommunen zukünftig höhere Zuweisungen beschert.

RESTRIKTION: FISKALFÖDERALISMUS

Auch nach der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurden immer wieder Änderungen in der Finanzverfassung vorgenommen, u. a. um kommunale Investitionen mit Bundesmitteln zu fördern. Man mag der Auffassung sein, dass die gesellschaftspolitische Bedeutung die Eingriffe grundsätzlich rechtfertigt. Man mag auch die Auffassung vertreten, in früheren Föderalismusreformen wären die Instrumente des kooperativen Föderalismus zu sehr eingeschränkt worden. Das Problem ist indes ein anderes: Wenn die Länder und ihre Kommunen darauf vertrauen oder zumindest erwarten können, dass hinreichender politischer Druck zu neuen Mischfinanzierungen führt, dann werden sie eigene Investitionsanstrengungen entsprechend zurückstellen. Der so induzierte föderativ determinierte Attentismus trägt zu volkswirtschaftlich problematischen Verzögerungen beim Abbau des Investitionsstaus bei.

Bund, Länder und Kommunen müssen sich auf stabile finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen verständigen. Die föderale Fiskallogik muss wieder mit Leben gefüllt werden: Wenn es einen relevanten zusätzlichen Finanzbedarf bei den Ländern und ihren Kommunen zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben gibt, dann ist die Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder zu ändern. Im Falle kommunaler Aufgaben haben die Länder diese im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an ihre Kommunen weiterzuleiten. Dies entspräche im Übrigen dem Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung. Weiterhin wäre eine grundsätzlichere Verbreiterung der staatlichen Einnahmehasis zu erwägen. Die Reaktivierung der Vermögensteuer oder die Reform der Erbschaftsteuer wären beispielsweise zwei konkrete Möglichkeiten, die Aufgaben der öffentlichen Hand langfristig solide zu finanzieren.

Die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel ist eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für die tatsächliche Realisierung der Investitionsbedarfe in Form konkreter Projekte. Die vier folgenden praktischen Restriktionen stehen dem aktuell im Wege und müssen zügig angegangen werden.

RESTRIKTION: KAPAZITÄTEN IM BAUGEWERBE

Dass Investitionsmittel in den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen nur spärlich abfließen, ist zunächst ein Problem

der Kapazitäten im Baugewerbe. Der Auslastungsgrad des Produktionspotenzials im Baugewerbe hat zwar den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung erreicht. Aber die Kapazitäten sind auch nur sehr zurückhaltend ausgeweitet worden. Ein Grund dafür liegt in den schlechten Erfahrungen, die die Branche Ende der 90er, Anfang der 2000er Jahre nach dem Rückgang des damaligen Baubooms gemacht hat. Kapazitäten wurden ausgeweitet, die Aufträge gingen zurück, nicht amortisierte Investitionen führten zu zahlreichen Insolvenzen. Kapazitätserweiternde Investitionen verlangen eine gewisse Planungssicherheit. Den öffentlichen Gebietskörperschaften wird es nur schwerlich gelingen, mit Verweis auf die bekanntermaßen unverbindlichen und nur auf drei Jahre angelegten Finanzplanungen in ihren Haushalten eine solche Planungssicherheit zu erzeugen. Der Solidarpakt für den Aufbau Ost oder die aktuelle 80-Milliarden-Euro-Zusage des Bundes über zehn Jahre für Investitionen der Deutschen Bahn zeigen, dass man Verbindlichkeit jenseits der Unverbindlichkeit der Finanzpläne generieren kann. Nicht unerwähnt bleiben sollte aber auch die Tatsache, dass es seit der Wiedervereinigung keine nennenswerten Produktivitätssteigerungen im Baugewerbe gab. In seinem Jahresgutachten 2019/2020 attestiert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Baubranche Nachholbedarf in Sachen Digitalisierung sowie ungenutzte Potenziale des seriellen Bauens, die es zu heben gilt.

Ein auf zehn Jahre angelegtes Investitionsprogramm durch Bund, Länder und Kommunen mit jährlich 30 bis 45 Milliarden Euro zusätzlichen öffentlichen oder öffentlich initiierten Investitionen kann die notwendige Planungssicherheit zur Ausweitung der Kapazitäten im Baugewerbe schaffen. Voraussetzung ist, das Programm entweder als Sonderfonds auszugestalten, sodass eine ggf. notwendige Kreditfinanzierung nicht mit der Schuldenbremse des Grundgesetzes kollidiert, oder die Schuldenbremse entsprechend zu ändern. Eine langfristig angelegte Finanzpolitik erfordert zudem die Einführung der doppelten Buchführung und die Ablösung der kameralistischen Kapitalflussrechnung. Nur so können große Investitionsprojekte langfristig abgeschlossen und Unterinvestitionen vermieden werden.

RESTRIKTION: FACHKRÄFTEMANGEL

Um öffentliche Infrastruktur zu realisieren, sind nicht nur zusätzliche Investitionen im Baugewerbe notwendig. Ebenso werden zusätzliche Arbeitskräfte in Bauberufen und in den öffentlichen Verwaltungen gebraucht. Die Bereitstellung zusätzlicher qualifizierter Fachkräfte ist – was die zeitliche Realisation angeht – schwerer als die Bereitstellung zusätzlicher Maschinen und Gerätschaften. Während die Zahl der Beschäftigten in den Kommunen zwischen 2011 und 2018 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes um 13 Prozent zugenommen hat, ist sie in den Bereichen Bauen und Wohnen um zwölf Prozent zurückgegangen. Dass die Rückgänge bei hoch verschuldeten Kommunen besonders beachtlich sind, beleuchtet erneut die Inkonsistenz öffentlicher Konsolidierungslogik, weil diese Kommunen quasi in eine Abwärtsspirale gezwungen werden.

Langfristig wird die oben angesprochene Planungssicherheit mehr Arbeitskräfte in die Baubranche und die entsprechenden Verwaltungen lenken. Kurzfristig müssen aber bereits zahlreiche komplementäre Maßnahmen ergriffen werden, damit die notwendigen Fachkräfte dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Die einschlägigen Berufe im Baugewerbe müssen – gerade auch monetär – besser honoriert werden. Das gilt für die Ausbildung im Handwerk, das gilt für die Tarifverträge in den entsprechenden Branchen. Es ist schlichte marktwirtschaftliche Logik, dass Knappheit höhere Preise nach sich zieht. An den Hochschulen müssen zudem die notwendigen Ausbildungskapazitäten für Planer_innen und Bauingenieur_innen zur Verfügung gestellt werden. Letztlich muss auch die deutsche Einwanderungspolitik konsequenter am Fachkräftebedarf ausgerichtet werden. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2020 ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Die Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsprobleme müssen in einem Branchendialog zwischen Bundesregierung, Bauverbänden und Baugewerkschaft diskutiert werden. Ziel müssen Verabredungen der Beteiligten zu konkreten Maßnahmen bei der Mobilisierung und Qualifizierung zusätzlicher Fachkräfte in Bauberufen sein.

Diese Maßnahmen müssen heute angegangen werden, sie werden aber ihre Wirkungen am Arbeitsmarkt nicht sofort oder kurzfristig entfalten. Schnelle Abhilfe, etwa bei den öffentlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren, ist aber punktuell möglich.

Öffentliche Verwaltungen müssen Kompetenzen und Personal bündeln. Was für das private Baugewerbe gilt, gilt erst Recht für den öffentlichen Dienst: Die Beschäftigung muss hochgefahren und die Besoldungsstruktur den Bedingungen des Arbeitsmarktes angepasst werden. Ohne eine Verbesserung der Bezahlung u. a. m. wird ein nachhaltiger Personal- und Kompetenzaufbau nicht gelingen.

Fachleute für Planungs- und Genehmigungsverfahren gibt es beim Bund und bei den Ländern in verschiedenen Verwaltungen. Wenn es Prioritäten gibt, gibt es auch Posterioritäten. Kompetenzen temporär dort zu bündeln, wo sie gebraucht werden, ist keine einfache Routine, aber mit öffentlichem Dienstrecht kompatibel.

Für einzelne Kommunen – zumindest für die kleineren – ist eine solche Strategie vermutlich weniger ergiebig. Hier sind Synergien durch interkommunale Zusammenarbeit zu erwarten. Ob das freiwillig gelingt oder die Länder gefordert sind, solche Synergieeffekte zu initiieren, wird wesentlich von regionalen Spezifika abhängen.

Darüber hinaus besteht mit der Partnerschaft Deutschland (PD) eine stetig wachsende und inzwischen rein öffentliche Institution, die die Kommunen mit ihren Beratungsleistungen auch in den Bereichen unterstützt, in denen der Fachkräftemangel einer schnellen Umsetzung kommunaler Investitionen im Wege steht. Die Angebote der PD sollten den Kommunen noch besser ins Bewusstsein gebracht werden.

RESTRIKTION: GENEHMIGUNGSVERFAHREN UND STANDARDS

Es gibt viele öffentliche Investitionsprojekte, die einen hohen Mehrwert für die Bevölkerung stiften und deren Umsetzung selten an Genehmigungsverfahren oder Standards scheitert. Der flächendeckende Kita-Ausbau, die Sanierung kommunaler Straßen, von Hallenbädern oder Sporteinrichtungen sind hier nur einige Beispiele.

Andererseits stehen andere öffentliche Investitionen, insbesondere klassische Infrastrukturinvestitionen, häufig in einem latenten Zielkonflikt zu anderen gesellschaftspolitischen Interessen. Diese Interessen spiegeln sich in Gesetzen wider, die bei Genehmigungsverfahren und der Errichtung öffentlicher Infrastruktur zu beachten sind. Flora-Fauna-Habitat-Richtlinien, Lärmschutzvorschriften oder energetische Standards stehen exemplarisch für Maßnahmen, die umwelt- und naturschutzrechtlich begründet und gesellschaftspolitisch gerechtfertigt sind. Aber ebenso sind sie geeignet, öffentliche Baumaßnahmen zu verzögern und zu verteuern. Sie wirken damit dem Abbau des Investitionsstaus entgegen. Solche Zielkonflikte und der notwendige Interessenausgleich sind geübte politische Praxis.

Der Ausbau der 5G-Infrastruktur hat in diesem Kontext eine besondere Dimension. Anders als bei der Implementation früherer Netzinfrastrukturen findet er weltweit (zeitlich) parallel statt. Die Nutzung von 5G bietet Innovations sprünge für das sogenannte Internet der Dinge. Anders gewendet: Wer 5G früher anbietet, hat signifikante Standortvorteile. Im Unterschied zu den meisten anderen Infrastrukturmaßnahmen bestehen beim 5G-Ausbau jedoch Zielkonflikte mit sicherheitspolitischen Interessen. Will man den 5G-Ausbau ohne Komponenten chinesischer Anbieter bewerkstelligen, wird der Ausbau länger dauern, temporäre und gegebenenfalls schwer korrigierbare Standortnachteile erzeugen und ceteris paribus zu Wachstumseinbußen führen.

Ein anderes Beispiel ist der Ausbau der Onshore-Windenergie und damit verknüpft der Übertragungsnetze. Landschaftspflege, Artenschutz und vor allem auch die Interessen der Anwohner_innen stehen häufig in Konflikt mit den Zielen der Energiewende – der verlässlichen und bezahlbaren Bereitstellung von grünem Strom.

Politik bedeutet Interessenausgleich. Wenn sich Prioritäten verändern (beschleunigter Abbau des Investitionsstaus), muss der Interessenausgleich überprüft und ggf. temporär oder dauerhaft verändert werden.

RESTRIKTION: BETEILIGUNGSVERFAHREN

Der Wunsch nach mehr plebiszitären Elementen geht aktuell einher mit einem Vertrauensverlust in die repräsentative Demokratie. Die (zugegebenermaßen nicht unkomplizierten) gesetzlich normierten Teilnahmeverfahren stoßen auf vergleichsweise geringe Resonanz. Widerstände gegen Infrastrukturprojekte und der Wunsch nach Plebisziten regen sich häufig dann, wenn bereits viel Zeit und Geld in Planungsverfahren investiert wurde. Volksentscheide in Deutschland

sind dann meist partikular aufgeheizt (beggar-thy-neighbor) und nicht mehr von dem Bemühen um den notwendigen Interessenausgleich gekennzeichnet. Das Ergebnis ist Verzögerung, Verteuerung oder auch Verhinderung eines Infrastrukturprojekts.

Demokratie lebt von Partizipation und Transparenz. Intransparente Teilnahmeverfahren sind ebenso kontraproduktiv wie eskalierende, binäre Abstimmungsverfahren. Effiziente Teilnahmeverfahren funktionieren nicht nach Schema F – jedes Projekt ist anders. Verwaltungen müssen deshalb in kluge projektbezogene Teilnahmeverfahren investieren und das nötige Know-how dafür aufbauen, damit sie ihre öffentlichen Investitionen effizient umsetzen können. Wenn nötig, sollten sie dafür auch auf externen Sachverstand zurückgreifen, um unnötige Verzögerungen bei Projekten zu vermeiden.

Autoren

Hans Eichel, Bundesminister a. D., war Bundesfinanzminister, Ministerpräsident des Landes Hessen und Oberbürgermeister von Kassel und ist Sprecher des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Martin Hennicke, Ministerialdirigent a. D., war bis 2017 Abteilungsleiter Politische Planung in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Prof. Dr. Carsten Kühn ist Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und ehemaliger Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz.

Max Ostermayer ist Referent für Klima-, Umwelt-, Energie- und Strukturpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Er leitet den Arbeitskreis Nachhaltige Strukturpolitik.

Heinrich Tiemann, Staatssekretär a. D., war Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt und Staatssekretär in verschiedenen Bundesministerien und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

© 2020

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Max Ostermayer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-538-7