

»» Bundesrepublik en marche?! Kommunale Investitionsrückstände in Frankreich und Deutschland

Nr. 217, 16. Juli 2018

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de
Dr. Johannes Steinbrecher, Telefon 069 7431-2306, johannes.steinbrecher@kfw.de
Leszek Wächter

Die deutschen Kommunen beklagen seit Jahren einen hohen Investitionsrückstand von deutlich über 100 Mrd. EUR. Eine aktuelle Studie der Europäischen Investitionsbank zeigt, dass deutsche Kommunen auch im internationalen Vergleich überdurchschnittlich oft einen signifikanten Investitionsrückstand beklagen. Französische Kommunen schneiden hingegen sehr viel besser ab.

Die Analyse legt nahe, dass sich dieses Ergebnis nicht durch die zentralistische Struktur des französischen Staates erklären lässt. Föderale und dezentralisierte Länder weisen im Durchschnitt einen niedrigeren kommunalen Investitionsrückstand auf. Der Grund für das gute Abschneiden Frankreichs lässt sich vielmehr durch die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Ebene erklären.

Für den Abbau des kommunalen Investitionsrückstands in Deutschland bedeutet dies, dass die zunehmende Delegation von Finanzierungsverantwortung an den Bund und die Einführung einmaliger Sonderprogramme keine dauerhafte Lösung ermöglicht. Vielmehr sollten die Handlungsspielräume der Kommunen wieder verbessert werden. Dazu gehören insbesondere eine klare Aufgabenzuständigkeit und eine angemessene Finanzausstattung, bei der Übertragung von Pflichtaufgaben höherer Ebenen auf die Kommunen.

Der kommunale Investitionsrückstand ist ein immer wiederkehrendes Thema in der wirtschaftspolitischen Diskussion. In Deutschland gibt das KfW-Kommunalpanel Aufschluss über die Investitionstätigkeit und Investitionsrückstände der Kommunen. Seit 2012 vermelden die Kommunen im KfW-Kommunalpanel einen Investitionsrückstand von deutlich über 100 Mrd. EUR. Für 2017 beträgt der wahrgenommene Rückstand rund 159 Mrd. EUR; über zwei Drittel der befragten Kommunen meldeten dabei einen insgesamt gravierenden oder nennenswerten Investitionsrückstand.¹

Kommunale Investitionsrückstände auch im internationalen Vergleich überdurchschnittlich

Die Zahlen für Deutschland standen bislang für sich, einen europäischen Vergleichsmaßstab gab es nicht. Eine aktuelle Studie der Europäischen Investitionsbank (EIB) gibt nun erstmalig einen Überblick über die kommunale Investitionslage in Europa (siehe Infobox).²

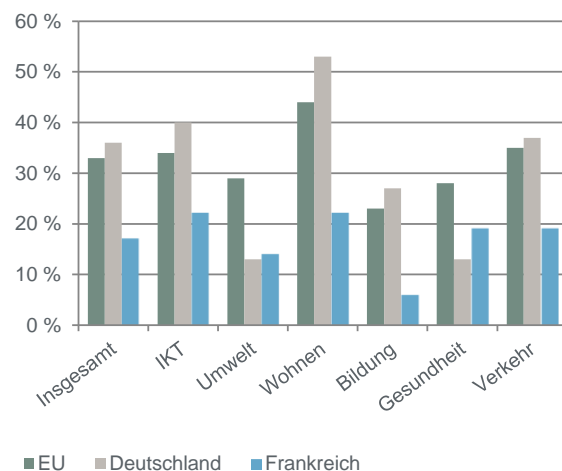
Die Studie

Die EIB befragte 2017 in Ergänzung zur jährlichen Unternehmensbefragung 555 Kommunen in Europa zu ihren Investitionstätigkeiten und -bedarfen. Die Telefoninterviews mit politischen Entscheidern fanden zwischen Mai und August statt. Die geringen Fallzahlen schränken die Repräsentativität der Befragung zwar ein. Dennoch geben die Ergebnisse erste Hinweise auf regionale Unterschiede bei den kommunalen Investitionen in Europa.

Die Ergebnisse verdeutlichen neben einer insgesamt gestiegenen Investitionstätigkeit in Europa auch deutliche regionale Unterschiede beim Investitionsverhalten und den wahrgenommenen Investitionsrückständen. Während besonders Südeuropa abfällt, liegt Deutschland bei der Entwicklung der Investitionsausgaben über dem Durchschnitt. Dennoch vermelden auch in der EIB-Umfrage mit 36 % überdurchschnittlich viele deutsche Kommunen einen Investitionsrückstand. In Anbetracht der im aktuellen KfW-Kommunalpanel gestiegenen Investitionsrückstände der Kommunen, dürfte diese Zahl den aktuellen Stand sogar noch unterschätzen.

Grafik 1: Investitionsrückstände im Vergleich

Anteil der Kommunen mit Investitionsrückstand



Anmerkung: IKT=Informations- und Telekommunikationstechnologie.

Quelle: Europäische Investitionsbank 2017, eigene Darstellung.

Im europäischen Vergleich fällt insbesondere der geringe Anteil französischer Kommunen auf, die einen Investitionsrückstand vermelden. Dieser beträgt mit 17 % nur knapp die Hälfte des europäischen Durchschnitts von 33 %. Das insgesamt deutlich bessere Abschneiden Frankreichs macht sich auch bei der Betrachtung der einzelnen Investitionskategorien bemerkbar (siehe Grafik 1).

Grad an Föderalismus bestimmt, welche Kompetenzen die einzelnen Regierungsebenen haben sollen

Grundsätzlich lassen sich staatliche Aufgaben und Kompetenzen sehr unterschiedlich strukturieren. Die im wahrsten Sinn des Wortes zentrale Frage ist dabei, welche Rolle und Kompetenzen der Zentralstaat haben soll und ob dezentrale Regierungsebenen eingeführt bzw. mit welchen Kompetenzen diese ausgestattet werden sollen. Föderalismus ist dabei das politische Organisationsprinzip, in dem Regierungstätigkeiten zwischen regionalen und zentralen bzw. nationalen Entscheidungsebenen aufgeteilt sind.³ Jeder dieser Ebene obliegt die Entscheidungsgewalt für ausgewählte Bereiche. Das Gegenstück zu föderalistischen Strukturen ist der Einheitsstaat, bei dem die finale Entscheidungsgewalt ausschließlich bei der Zentralregierung liegt. Der Unterschied zum föderalistischen System liegt also vor allem in der konstitutionellen Verteilung von (Gesetzgebungs-)Kompetenzen und Entscheidungsgewalten. Deutschland ist ein föderalistisches Land, Frankreich gilt hingegen als unitaristisch.⁴

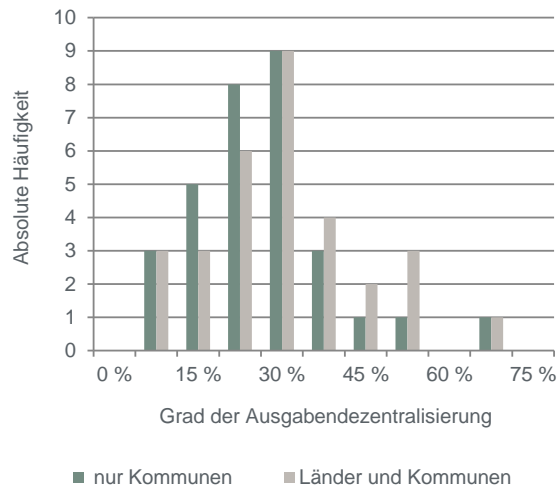
Grad an Dezentralisierung regelt, welche Kompetenzen die einzelnen Regierungsebenen tatsächlich haben

Der Grad der Dezentralisierung bestimmt wiederum die tatsächliche Kompetenz- bzw. Ressourcenaufteilung zwischen den Regierungs- bzw. Verwaltungsebenen. Dies kann verschiedene Dimensionen betreffen (z. B. administrative, politische, fiskalische).⁵ Die fiskalische Dezentralisierung stellt beispielsweise die Übertragung von Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen auf untere Ebenen dar. Die tatsächliche Kompetenzverteilung ist dabei unabhängig vom konstitutionellen Rahmen. So kann der Grad der Dezentralisierung zwischen einzelnen föderalen Staaten spürbar variieren.⁶ Föderalistische Strukturen gehen jedoch in der Regel mit einem höheren Maß an Dezentralisierung einher.⁷

In Europa gibt es eine spürbare Bandbreite an Dezentralisierungsgraden. Dargestellt ist dies in Grafik 2 anhand der Ausgabendezentralisierung, also dem Anteil der Ausgaben des Staates, der auf die unteren Regierungsebenen wie Länder und Kommunen entfällt. Es zeigt sich, dass kein Land in der EU nicht mindestens einen Teil der Ausgaben auf untergeordnete Ebenen ausgelagert hat.⁸ Der Grad an Dezentralisierung variiert allerdings stark. Im europäischen Durchschnitt entfallen rd. 33 % der gesamtstaatlichen Ausgaben auf untere Ebenen (bzw. 23,5 % auf die rein kommunale Ebene). Der Großteil der Länder weist eine Ausgabendezentralisierung zwischen 20 und 30 % der Gesamtausgaben auf. In Frankreich entfallen laut Eurostat rd. 20 % der Gesamtausgaben auf die unteren Verwaltungsebenen, in Deutschland hingegen rd. 47 % (auf Länder und Kommunen zusammen).

Frankreich ist demnach unitaristisch und deutlich zentralistischer geprägt als der europäische Durchschnitt. Für Deutschland gilt das Gegenteil. Diese Unterschiede legen die Frage nah, ob das bessere Abschneiden Frankreichs vielleicht durch den institutionellen Rahmen bzw. die administrative Gestaltung der Regionen zu erklären ist. Ist das französische Modell letztendlich gar eine Option zur Lösung des deutschen Investitionsrückstands? Im Folgenden soll dieser Frage analytisch nachgegangen werden.

Grafik 2: Deutliche Bandbreite an Ausgabendezentralisierung in Europa



Anmerkung: Abgebildet ist für jedes Intervall die Anzahl der Länder, die einen entsprechenden Dezentralisierungsgrad aufweisen. Die Intervallbreiten betragen 7,5 Prozentpunkte. Höhere Balken repräsentieren höhere Häufigkeiten. Die höchste Häufigkeit für beide abgebildeten Kategorien hat folglich einen Dezentralisierungsgrad von >22,5–30 %.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

Föderale und dezentrale Länder weisen in der Studie geringere Rückstände auf

In der ökonomischen Theorie lässt sich für Dezentralisierung argumentieren, dass die Präferenzen der Bürger vor Ort besser durch eine lokale Verwaltung berücksichtigt werden können als im Zentralstaat. Eine Dezentralisierung von Einnahmen und Ausgaben erlaubt damit, die Kosten und Nutzen der angebotenen öffentlichen Leistungen effizienter an die Wünsche der Bürger anzupassen.⁹ Allerdings kann Dezentralisierung auch Nachteile mit sich bringen: so kann beispielsweise der Koordinierungsaufwand mit der Anzahl der Ebenen bzw. Regionen deutlich steigen. Dies kann wiederum zu gesellschaftlich ineffizienten Strategien führen, z. B. wenn sich Regionen in einem Steuerwettbewerb gegenseitig immer wieder unterbieten und am Ende nicht mehr die gesellschaftlich benötigte Infrastruktur bereitstellen können.¹⁰

Empirisch gibt es zahlreiche Hinweise auf den positiven Einfluss von Dezentralisierung auf die Entwicklung von Regionen. So lässt sich beispielsweise für europäische Länder zeigen, dass Dezentralisierung zu höheren Investitionen führt, sowohl insgesamt als auch auf subnationalen Verwaltungsebenen.¹¹ Auch zeigen sich überwiegend positive Effekte von Dezentralisierung auf das wirtschaftliche Wachstum oder die Verringerung regionaler Ungleichheit.¹²

Auf Grundlage dieser Befunde ließe sich vermuten, dass auch bei den kommunalen Investitionsrückständen dezentralisierte Länder tendenziell besser abschneiden sollten. Um dieser Frage nachzugehen, werden im Folgenden in einer Regressionsanalyse die kommunalen Investitionsrückstände¹³ durch institutionelle und ökonomische Indikatoren erklärt (siehe Tabelle).

Indikatoren	Erläuterung
Föderal	Dummy: 1 föderalistisch / quasi-föderalistisch, 0 unitaristisch. ¹⁴
Dezentral	Dezentralisierungsindex aus fünf Dezentralisierungsmaßen.
FR	Dummy: 1 Frankreich, 0 sonstige.
DE	Dummy: 1 Deutschland, 0 sonstige.
BIP	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftparität, Durchschnitt 2000–2016.
Saldo	Haushaltssaldo der subnationalen Ebene in Prozent des BIP, Durchschnitt 2000–2016.
Investitionen	Nettoinvestitionen der subnationalen Ebene in Prozent des BIP, Durchschnitt 2000–2016.
Schulden	Schulden der subnationalen Ebene in Prozent des BIP, Durchschnitt 2013–2016.

Quelle: Der Rückstand basiert auf den Daten der EIB-Studie. Alle anderen Indikatoren wurden auf Grundlage von Eurostat-Daten berechnet.

Berücksichtigt werden in der Analyse zum einen institutionelle Unterschiede bei Föderalismus und Dezentralisierung. Dazu wird unterschieden, ob ein Land eher föderalistisch oder unitaristisch ist (Indikator Föderal). Um unterschiedliche Facetten der Dezentralisierung abbilden zu können wird außerdem ein Dezentralisierungsindex gebildet und in die Analyse eingebunden (Indikator Dezentral).¹⁵ Zum anderen werden etwaige institutionelle Besonderheiten in den Ländern Frankreich (Indikator FR) und Deutschland (Indikator DE) erfasst.

Neben institutionellen Indikatoren gibt es auch eine Reihe an möglichen wirtschaftlichen Einflussfaktoren auf den kommunalen Investitionsrückstand. In der Analyse werden dafür die Wirtschaftskraft der Länder gemessen am Bruttoinlandsprodukt (Indikator BIP), der durchschnittliche Haushaltssaldo der subnationalen Ebenen (Indikator Saldo), die durchschnittlichen Nettoinvestitionen der subnationalen Ebenen (Indikator Investitionen) sowie die durchschnittliche Verschuldung der subnationalen Ebenen (Indikator Schulden) berücksichtigt. Um Jahressondereffekte auszuschließen werden für alle Indikatoren langfristige Durchschnitte verwendet.¹⁶

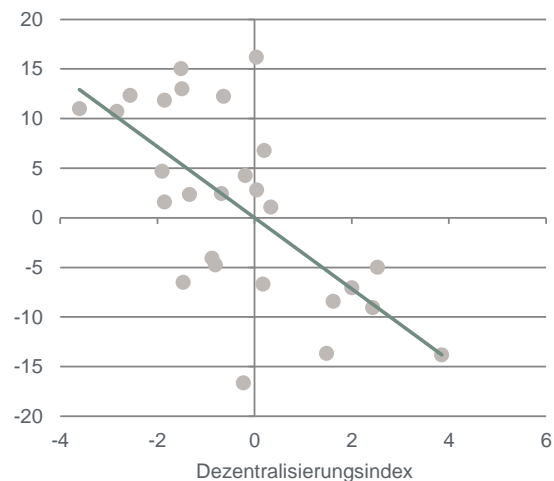
In Grafik 3 ist das zentrale Ergebnis dargestellt¹⁷: Auch für die hier diskutierten Investitionsrückstände aus der EIB-Studie zeigt sich in der Tendenz der erwartete Zusammenhang mit Dezentralisierung. Die Punktwolke hat einen klar negativen Trend, was bedeutet, dass stärker dezentralisierte Länder tendenziell einen geringeren Anteil an Gemeinden mit Investitionsrückstand aufweisen.¹⁸

Bemerkenswert ist hingegen, dass dieser Befund für Deutschland und Frankreich nicht zu gelten scheint. Berücksichtigt man die Unterschiede in Föderalismus, Dezentralisie-

rung und wirtschaftlichem Umfeld, die durch die Indikatoren in der Tabelle dargestellt sind, liegt der Anteil der deutschen Gemeinden mit Investitionsrückstand fast 17 Prozentpunkte über dem zu erwartenden Wert, der Anteil der französischen hingegen fast 14 Prozentpunkte darunter.¹⁹

Grafik 3: Dezentralisierte Länder haben im Durchschnitt seltener Rückstände

(Unerklärter) Anteil Kommunen mit Investitionsrückstand



Anmerkung: Dargestellt ist der Zusammenhang zwischen Investitionsrückstand und Grad an Dezentralisierung, wenn gleichzeitig der Einfluss der in der Tabelle dargestellten Faktoren bereits berücksichtigt ist.

Quelle: eigene Berechnungen.

Warum schneiden die französischen Kommunen besser als zu erwarten ab? Und warum die deutschen schlechter? Am Zentralismus selbst sollte es nach den Ergebnissen der Analyse nicht liegen. Vielmehr muss die Erklärung in der konkreten Ausgestaltung des französischen und deutschen Systems zu finden sein (siehe Infobox).²⁰

Im Folgenden sollen deshalb drei Thesen diskutiert werden, die das bessere Abschneiden französischer Kommunen erklären könnten: die Qualität der Infrastruktur, die Investitionstätigkeit der Kommunen sowie deren Investitionskapazitäten.

These 1: Niedrigere Rückstände aufgrund geringerer Qualität

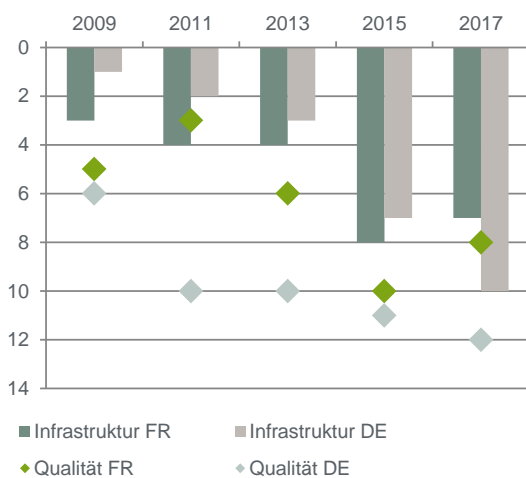
Eine mögliche Erklärung wäre, dass die französische Infrastruktur einfach niedrigere Standards bietet, die sich mit weniger Aufwand unterhalten lassen. Ein internationaler Vergleich spricht allerdings gegen diese Hypothese. Zum einen bewerten die französischen Kommunen im EIB-Survey auch die Qualität ihrer Infrastruktur als überdurchschnittlich gut und liegen in ihrer Einschätzung sogar leicht über den deutschen Kommunen.²¹ Zum anderen bewerten auch andere internationale Vergleichsstudien die französische Infrastruktur durchaus auf Augenhöhe oder sogar besser als die deutsche Infrastruktur (Grafik 4).

Betrachtet man die Bewertung des Global Competitiveness Reports, eines jährlich erscheinenden Wettbewerbsfähigkeitsrankings des World Economic Forum, lassen sich zwei zentrale Schlüsse ziehen: Obwohl die Qualität der französi-

schen Infrastruktur insgesamt an Wettbewerbsfähigkeit verloren hat, wird sie seit fast 10 Jahren durchgehend besser bewertet als die deutsche. Darüber hinaus zeigt sich, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Infrastruktur im vergangenen Jahr erstmals seit 2011 wieder verbessert hat, während Deutschland seit 2009 kontinuierlich zurückfällt. Dem einstigen Spitzenreiter droht gegenwärtig sogar der Abstieg aus den Top 10 der Länder mit der wettbewerbsfähigsten Infrastruktur.

Grafik 4: Frankreichs Infrastruktur ist der deutschen qualitativ ebenbürtig

Platzierung im Global competitiveness Report des WEF



Anmerkung: Dargestellt sind die jeweiligen Platzierungen von Deutschland und Frankreich im jährlichen Wettbewerbsfähigkeitsranking des World Economic Forum. Niedrigere Werte auf der y-Achse (kürzere Balken, höherliegende Punkte) bedeuten bessere Platzierungen. Die Balken repräsentieren die Gesamtwettbewerbsfähigkeit der Infrastruktur, die Punkte die Qualität.

Quelle: World Economic Forum, eigene Darstellung.

Eine schlechtere Qualität kann die Ergebnisse der EIB-Studie somit nicht erklären. Frankreichs Kommunen melden trotz einer insgesamt sehr hohen Qualität der Infrastruktur seltener einen Investitionsrückstand.

These 2: Niedrigere Rückstände aufgrund höherer Investitionen

Eine weitere Erklärung für das gute Abschneiden Frankreichs könnte in dem unterschiedlichen Investitionsverhalten der letzten Jahre liegen. Tatsächlich zeigt sich, dass die französischen Kommunen in den vergangenen 15 Jahren durchgängig positive Nettoinvestitionen getätigt, also mehr investiert als abgeschrieben und damit ihren Kapitalstock erweitert haben (Grafik 5). Diese Quote lag in den Vorjahren i. d. R. auch deutlich über dem europäischen Durchschnitt.

Ganz anders sieht das Bild bei den deutschen Kommunen aus. Diese haben seit 2003 durchgehend weniger investiert als abgeschrieben werden musste. Die Infrastruktur in Deutschland läuft somit seit rund 15 Jahren auf Verschleiß, während die französische Infrastruktur tendenziell sogar ausgebaut wurde. Das gilt selbst für die letzten Jahre, in denen niedrige Zinsen und eine robuste Konjunktur den deutschen Kommunen zusätzliche finanzielle Handlungsspielräume eröffnet haben.

Kommunale Ebene in Deutschland und Frankreich

Grundsätzliche Struktur: Deutschland ist ein Föderalstaat. Es gibt die überregionale Ebene der 16 Bundesländer sowie die regionale Ebene der 294 Landkreise, 107 kreisfreien Städte und der 10.935 kreisangehörigen Städte und Gemeinden.²² Die Kommunen sind verfassungsrechtlicher Teil der Bundesländer und gelten darum als Verwaltungs- und nicht als Staatsebene.²³ Für die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben und Finanzierung ist darum vor allem das jeweilige Landesrecht maßgeblich.

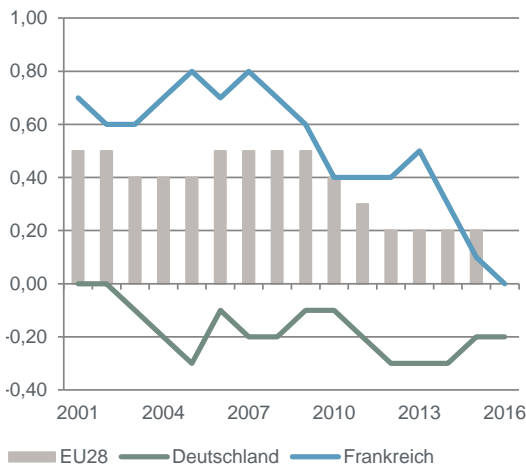
Frankreich ist ein unitaristisches Land mit drei subnationalen Ebenen²⁴: 16 Regionen, 99 Départements²⁵ und 36.658 Gemeinden.²⁶ Die Gemeinden haben darüber hinaus die Möglichkeit, sich freiwillig zu Gemeindeverbänden zusammenzuschließen, wodurch quasi eine vierte subnationale Verwaltungsebene entsteht. Die einzelnen Gebietskörperschaften sind sowohl in ihrem Verhältnis zum Staat als auch untereinander selbstständig.²⁷ Es besteht keine hierarchische Ebene zwischen ihnen.²⁸

Aufgaben und Kompetenzen: Deutsche Kommunen haben grundsätzlich die Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die kommunale Selbstverwaltung ist jedoch nur im Rahmen der Gesetze möglich.²⁹ Im Endeffekt führt dies zu einer starken Einbindung und Arbeitsteilung im Staatsaufbau.³⁰ Die Zuweisungen von Aufgaben und Finanzmitteln wird stark durch die Länder bestimmt, sodass die Vergleichbarkeit über die Landesgrenzen hinweg erschwert wird. Innerhalb eines Landes können darüber hinaus Unterschiede nicht nur durch die Gegebenheiten vor Ort, sondern auch durch die Ausgestaltung der Ausgleichssysteme determiniert werden. Auch wenn die Kommunen der Aufsicht unterliegen, sind sie innerhalb dieses gesteckten Rahmens für ihre Haushaltsführung aber selbst verantwortlich.

In Frankreich haben alle Gebietskörperschaften auf ihrer jeweiligen Ebene (weit gehend) einheitliche Kompetenzen. Eine einzelne Gemeinde hat damit in jeder Region Frankreichs nahezu die gleichen Rechte und Pflichten wie jede andere französische Gemeinde. Der französische Staat strebt eine stärkere Dezentralisierung an, was sich neben einer wachsenden Kompetenzbreite der französischen Gemeinden auch in wachsenden Zuweisungen für die Gemeinden widerspiegelt.³¹ Die französischen Gebietskörperschaften sind außerdem ermächtigt, selbstständig Steuern und Gebühren zu erheben. Ergänzend erhalten sie Zuweisungen. Wie die Gemeinden ihre Einnahmen ausgeben, entscheiden diese selbstständig.³² Allerdings ist es Kommunen nicht erlaubt, Defizite im laufenden Haushalt zu haben. Und Kredite dürfen nur für Investitionen aufgenommen werden. Kommunen müssen zur Deckung ihrer Ausgaben bei Bedarf also entweder die Steuern erhöhen oder die Ausgaben senken.³³

Grafik 5: Deutsche Kommunen investieren seit Jahren weniger als französische

Kommunale Nettoinvestitionen in Prozent des BI



Anmerkung: Die Nettoinvestitionen berechnen sich aus den Bruttoinvestitionen der Kommunen bzw. lokalen Verwaltungseinheiten abzüglich der Abschreibungen.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

These 3: Niedrigere Rückstände aufgrund besserer Investitionskapazitäten

Eine Erklärung für die geringen deutschen Investitionen könnte deshalb in den fehlenden Kapazitäten liegen, die deutsche Kommunen gegenwärtig beklagen.³⁴ Eventuell möchten die Kommunen gerne investieren, haben aber nicht genug Planungs- oder Baukapazitäten um alle gewünschten Projekte kurzfristig umzusetzen. Die Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2018 deuten darauf hin: deutlich mehr Kommunen bewerten die Wirkung der Planungs- und Baukapazitäten eher als hemmend denn als förderlich. In den vertiefenden Interviews mit ausgesuchten Kommunen waren (fehlende) personelle Ressourcen der meist genannte Grund für nicht umgesetzte Investitionen.

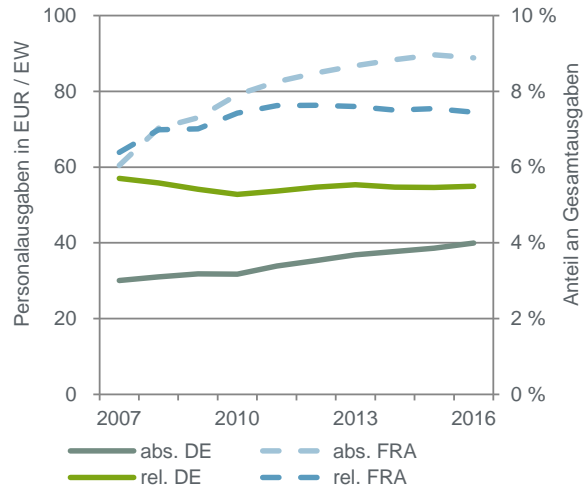
Tatsächlich zeigt sich in der langen Frist, dass in Deutschland die Personalausstattung bei den Planungsstellen der Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich abgebaut wurde.³⁵ Eine gesunkene Planungskapazität dürfte die Folge sein. Vergleicht man nun die Personalausstattung deutscher mit französischen Kommunen zeigt sich, dass die französischen auch hierfür schlicht mehr Geld auszugeben scheinen (Grafik 6).

Betrachtet man den Bereich Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, der als statistischer Bereich am ehesten die Pflege der kommunalen Infrastruktur beinhalten dürfte³⁶, zeigt sich, dass die französischen Kommunen deutlich mehr für ihr Personal ausgeben.³⁷ Dies gilt sowohl für die absoluten Beträge als auch für den Anteil an den Gesamtausgaben.

Dazu kommt, dass der Bausektor in Frankreich bei Weitem nicht so ausgelastet ist wie der deutsche, auch weil die Auswirkungen der Finanzkrise in Frankreich deutlich stärker ausfielen als in Deutschland. Das zeigt sich auch beim Preisanstieg im Bausektor: Während beispielsweise die Preise im Wohnungsbau ebenso wie die Hauspreise in Deutschland

seit zehn Jahren kontinuierlich steigen, sind sie in Frankreich in den letzten Jahren sogar eher rückläufig.³⁸ Insgesamt könnten die kommunalen Planungskapazitäten in Frankreich also durchaus höher sein, was eine höhere Investitionsfähigkeit französischer Kommunen zur Folge haben dürfte.

Grafik 6: Personalausgaben im Planungswesen in französischen Kommunen höher



Anmerkung: Dargestellt sind die Personalausgaben im statistischen Bereich Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

Investitionen werden tendenziell durch nicht-disponible Ausgaben verdrängt

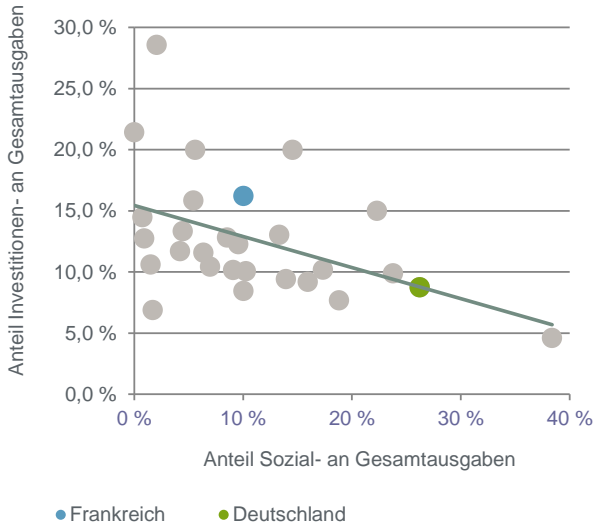
Die Unterschiede in den Investitionskapazitäten und der Investitionstätigkeit liefern somit ein starkes Indiz für das bessere Abschneiden französischer Kommunen. Fraglich ist nun, warum die französischen Kommunen in den vergangenen Jahren so viel, die deutschen hingegen so wenig investiert haben.

Da die deutschen Kommunen hohe Rückstände wahrnehmen, scheint es nicht am fehlenden Bedarf zu liegen. Vielmehr drängt sich der Verdacht auf, dass die Kommunen nicht in der Lage sind, im gewünschten Umfang zu investieren. Ein Grund dafür könnte in der Steuerbarkeit der Investitionen liegen. Im Gegensatz zu gesetzlich bzw. vertraglich festgelegten Ausgaben wie Personal- oder Sozialausgaben, lässt sich die Höhe von Investitionen relativ frei steuern.

Das bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass Investitionen leichter aufgeschoben werden können, wenn die Finanzmittel bereits durch andere Aufgaben aufgebraucht sind.³⁹ Dies ist besonders problematisch, als die Eigenmittel seit jeher eine sehr hohe Bedeutung für die Finanzierung deutscher Kommunen haben: Fast die Hälfte des gesamten kommunalen Investitionsvolumens wird in Deutschland durch Eigenmittel (Allgemeine Deckungsmittel) finanziert. Nicht überraschend sind fehlende finanzielle Kapazitäten in den vertiefenden Interviews des KfW-Kommunalpanels 2018 das am zweithäufigsten genannte Hindernis für Investitionen.

Das Zusammenspiel von Pflichtaufgaben und Investitionen zeigt sich auch im internationalen Vergleich, beispielsweise an den Sozialausgaben: ein hoher Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben geht tendenziell mit einem niedrigeren Investitionsanteil einher (Grafik 7).

Grafik 7: Höhere Sozialausgaben bedeuten tendenziell niedrigere Investitionen



Anmerkung: Dargestellt sind die 5-Jahresdurchschnitte für 2012–2016 für die Europäische Union sowie alle 28 aktuellen Mitgliedsländer.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

Bei deutschen Kommunen haben Sozialausgaben einen hohen und vor allem in den vergangenen Jahren kontinuierlich gewachsenen Anteil. Ein hoher Anteil an Sozialausgaben bindet somit frei verfügbare Mittel, die dann nicht mehr für Investitionen zur Verfügung stehen. Da den Mehrbelastungen auf der Aufgabenseite nicht immer eine äquivalente Entlastung auf der Einnahmeseite gegenüberstanden, dürfte diese Entwicklung ein wesentlicher Faktor für die niedrigen Investitionsausgaben gewesen sein.⁴⁰ Daraus resultieren hohe Investitionsrückstände und steigende Folgekosten.⁴¹ Die französischen Kommunen sind hingegen in deutlich geringerem Maß durch Sozialausgaben belastet, weisen dafür aber ei-

nen deutlich höheren Investitionsanteil auf.⁴² Dies resultiert folglich nicht aus der zentralistischen Verwaltungsorganisation Frankreichs, sondern ist das schlichte Ergebnis von jeweiliger Aufgabenzuweisung und Finanzmittelausstattung der Kommunen in den betreffenden Ländern.

Fazit

Deutsche Kommunen haben auch im europäischen Vergleich überdurchschnittliche Investitionsrückstände. Die Kommunen Frankreichs schneiden hingegen deutlich besser ab. Dieses Ergebnis lässt sich weder durch Zentralismus noch durch eine niedrigere Qualität der französischen Infrastruktur erklären. Vielmehr scheint das Ergebnis Folge einer deutlich stärkeren Investitionsaktivität der französischen Kommunen in den vergangenen 15 Jahren zu sein. Die Ursachen dieser höheren Investitionen lassen sich in diesem Beitrag nicht abschließend klären. Die hier diskutierten Aspekte deuten aber darauf hin, dass die französischen Kommunen mehr investieren konnten, weil sie für die ihnen übertragenen Aufgaben insgesamt besser finanziell und personell ausgestattet waren.

Zentralismus ist also nicht die Lösung für die kommunalen Investitionsrückstände in Deutschland. Darauf deuten auch die anhaltenden Krisen in den zentralistischen Ländern Griechenland oder Italien hin. Vielmehr muss es zukünftig darum gehen, das bestehende System angemessen mit Ressourcen auszustatten; entweder indem man Aufgaben an andere Ebenen überträgt oder die Finanzausstattung an den gestiegenen Aufgabenumfang der Kommunen anpasst. Denn auch in Frankreich zeigt sich nach den jüngsten Reformen: stehen den Kommunen weniger Mittel zur Verfügung, senken diese ihre Investitionen.⁴³

Grundsätzlich deuten die Ergebnisse internationaler Studien sowie diese Analyse darauf hin, dass Dezentralisierung tendenziell bessere Investitionsentscheidungen ermöglicht. Die gegenwärtigen Tendenzen zur Delegation von Kompetenzen und Finanzierungsverantwortung an den Bund, bei gleichzeitiger Konzentration auf einmalige Sonderprogramme ohne strukturelle Veränderungen, sind daher kritisch zu sehen.⁴⁴ ■

¹ Vgl. Scheller, H. et al. (2017): KfW-Kommunalpanel 2018.

² Vgl. EIB (2017): EIB Investment Survey – Municipal Infrastructure European Union Overview, Europäische Investitionsbank.

³ Vgl. bspw. Riker (1975): Federalism, in Greenstein, F. I. and N. W. Polsby: Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes, Addison-Wesley.

⁴ Vgl. bspw. Woldendorp et al. (2013), Party Government in 48 Democracies, Springer.

⁵ Vgl. bspw. Schneider, A. (2003): Decentralization: Conceptualization and measurement. Studies in Comparative International Development, 38(3), S. 32–56.

⁶ Obwohl Föderalstaaten größtenteils dezentrale Strukturen aufweisen, ist daher eine einheitliche Einteilung nur aufgrund des Status als Föderalstaat nicht ohne weiteres möglich. Vgl. Blöchliger, H. and J. Kantorowicz (2015), "Fiscal constitutions: An empirical assessment", OECD Economics Department Working Papers, No. 1248, OECD Publishing.

⁷ Vgl. bspw. Woldendorp et al. (2013) a. a. O. and Keman (2000): Federalism and policy performance: a conceptual and empirical inquiry, erschienen in Wachendorfer-Schmidt (2000): Federalism and Political Performance, Taylor & Francis.

⁸ Allerdings liegt der Wert bei Zypern und Malta deutlich unter 5 %. Hier kann also nahezu von reinen Zentralstaaten gesprochen werden.

⁹ Für einen Überblick über die klassische Literatur zum Fiskalföderalismus vgl. bspw. Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature, 37(3), S. 1120–1149.

¹⁰ Diesen Fragen widmet sich die so genannte zweite Generation der Fiskalföderalismusforschung. Für einen Überblick vgl. bspw. Weingast, B. R. (2009): Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. Journal of Urban Economics, 65(3), S. 279–293.

¹¹ Vgl. Kappeler, A. and T. Väilä (2008): Fiscal federalism and the composition of public investment in Europe, European Journal of Political Economy, 24(3), S. 562–570.

¹² Für eine Diskussion der theoretischen Grundlagen und einen Überblick über aktuelle empirische Forschungsergebnisse zum Einfluss von Dezentralisierung siehe bspw.

Sacchi, A. et al. (2017): The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), S. 1095–1129, und Baskaran, T. et al. (2016): Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis. *Economic Inquiry*, 54(3), S. 1445–1463.

¹³ Für die Anteile der Kommunen, werden die in der Studie gemeldeten prozentualen Werte als zu erklärende Variable verwendet. Wurden in der Studie nur Werte für Ländergruppen ausgewiesen, erhalten alle Länder der Gruppe denselben Wert. Geschätzt wird ein lineares Regressionsmodell mit robusten Standardfehlern.

¹⁴ Vgl. Woldendorp et al. (2013), a. a. O.

¹⁵ Dazu werden die Indikatoren über eine Hauptkomponentenanalyse zu einem Index verdichtet. Die verwendeten Indikatoren sind: i) Anteil der Ausgaben der unteren Ebenen (abzgl. Zuschüsse) an den gesamten öffentlichen Ausgaben; ii) Anteil der staatlichen Zuschüsse an den gesamten Einnahmen der unteren Ebenen; iii) Anteil der Zuschüsse an andere Regierungsebene an den gesamten Ausgaben der unteren Ebenen; iv) Anteil der Steuereinnahmen der unteren Ebenen an den gesamten Steuereinnahmen; v) Anteil der unteren Ebenen an den gesamten Personalkosten für den öffentlichen Dienst. Die Auswahl der Indikatoren basiert auf der Zusammenstellung von Blume & Voigt (2011): *Federalism and decentralization – a critical survey of frequently used indicators*, *Constitutional Political Economy*, 22(3), S. 238–264.

¹⁶ Für die Verschuldung lagen nur die Werte ab 2013 für alle Länder vor.

¹⁷ Der Föderalismus-Index deutet zwar ebenfalls auf einen positiven Einfluss auf den Investitionsrückstand hin, ist allerdings nicht statistisch signifikant. Weiterhin zeigt sich ein positiver Zusammenhang mit der Wirtschaftskraft und den Haushaltsüberschüssen und einem niedrigeren Anteil an Kommunen mit Investitionsrückständen. Die Effekte für die Nettoinvestitionen und die Verschuldung sind statistisch nicht signifikant.

¹⁸ Aufgrund der begrenzten Stichprobengröße sind die Ergebnisse jedoch mit Vorsicht zu genießen und bedürfen weiterer Untersuchungen.

¹⁹ Ablesbar ist das an den geschätzten Koeffizienten für die Indikatoren FR (-13,81) und DE (16,75). Beide Ergebnisse sind statistisch signifikant zum 5%-Niveau.

²⁰ Zu berücksichtigen ist zunächst, dass die Ergebnisse der EIB-Umfrage auch verzerrt und damit nicht aussagekräftig sein könnten. Da die geschätzten Koeffizienten aus der o.g. empirischen Analyse aber einerseits die zu erwartenden Vorzeichen und andererseits in Anbetracht der geringen Stichprobe auch eine hohe statistische Signifikanz aufweisen, vermag diese Vermutung nicht zu überzeugen. Deshalb wird im Folgenden davon ausgegangen, dass die Ergebnisse der EIB-Umfrage qualitative Rückschlüsse auf die Unterschiede bei den Investitionsrückständen zulassen.

²¹ Die französischen Kommunen bewerten die Qualität auf einer Skala von null (total veraltet) bis fünf (auf dem neusten Stand) mit 3,4. Die Deutschen Kommunen geben 3,3 an, der europäische Durchschnitt liegt bei 3,2. Vgl. EIB (2017) a. a. O.

²² Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): *Verwaltungsgliederung in Deutschland am 31.08.2018*. Nicht berücksichtigt sind andere Verwaltungsebenen wie Bezirke oder Sonderformen wie Kommunalverbände. Für eine Übersicht der unterschiedlichen kommunalen Strukturen in Europa siehe beispielsweise CEMR (2016): *Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences – 2016 Edition*.

²³ Die kommunale Selbstverwaltung ist in Deutschland im Grundgesetz Art. 28 Abs. 2 garantiert. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie umfasst für deutsche Kommunen fünf Schlüsselkompetenzen (sog. Gemeindehoheiten): Gebiets-, Organisations-, Rechtssetzungs-, Planungs- und Finanzhoheit. Außerhalb des Grundgesetzes ist das Kommunalrecht insbesondere in den Gemeinde- und Kreisordnungen der Bundesländer geregelt. Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestags (2013): *Die kommunale Selbstverwaltung in ausgewählten Mitgliedstaaten der Europäischen Union*.

²⁴ Neben den hier erwähnten drei Arten von Gebietskörperschaften gibt es noch Körperschaften mit Sonderstatus (die drei größten Städte Paris, Lyon und Marseille) sowie überseeische Gebietskörperschaften. Diese Besonderheiten in der Verwaltung sind für die vorliegende Analyse nicht von Bedeutung und werden daher an dieser Stelle nicht näher thematisiert.

²⁵ Die Départements sind ihrerseits in Arrondissements und Kantone unterteilt. Diese Sub-Strukturen haben allerdings keine funktionale Autonomie sondern dienen lediglich der vereinfachten Organisation der Verwaltung und von Wahlen. Vgl. Ter-Minassian et al. (2017) *Fiscal Federalism and Governance in the European Union*, Project on 21st Century City Governance, Brookings, September 2017.

²⁶ Mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von nur rd. 1.800 EW je Gemeinde hat Frankreich auch im internationalen Vergleich eine der kleinteiligsten Gliederungsstrukturen. Vgl. OECD/UCLG (2016): *Subnational Governments around the world: Structure and finance*.

²⁷ In Frankreich wird die kommunale Selbstverwaltung in Art. 72 der Verfassung garantiert. Der Artikel regelt die Rechte und Pflichten der Kommunen und ist insbesondere durch einen Subsidiaritätsgrundsatz gekennzeichnet. Die detaillierte Aufgabenzuweisung der jeweiligen Gebietskörperschaft wird wiederum durch einzelgesetzliche Normen (Code général des collectivités territoriales) konkretisiert. Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestags (2013): a. a. O. Zwei aktuelle Gesetzesinitiativen haben den Kommunen noch einmal zusätzliche Kompetenzen bzw. Aufgaben übertragen, vgl. Ter-Minassian et al. (2017): a. a. O. Für eine ausführliche Darstellung der jüngsten Reformen siehe OECD (2017): *Multi-level governance reforms: overview of OECD country experiences*.

²⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestags (2013): a. a. O. sowie die dort angegebenen Quellen.

²⁹ Vgl. Henneke, H. (2008): *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder*.

³⁰ Vgl. Bogumil, J. und L. Holtkamp (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*.

³¹ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestags (2013): a. a. O.

³² Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestags (2013): a. a. O.

³³ Vgl. Ter-Minassian et al. (2017): a. a. O.

³⁴ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2016): **Erst mehr Geld und jetzt mehr Personal – was benötigen Kommunen für Investitionen?** Fokus Volkswirtschaft Nr. 151, KfW Research.

³⁵ Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2016): a. a. O.

³⁶ Die statistische Abgrenzung erlaubt damit zwar nur einen relativ groben Vergleich. Dennoch enthält der Bereich auch neben dem Wohnungswesen überwiegend planungsintensive Infrastrukturbereiche wie kommunale Entwicklung oder Wasserversorgung. Für die anderen statistischen Hauptbereiche (Allgemeine Verwaltung, Verteidigung, Öffentliche Sicherheit, Wirtschaftliche Angelegenheiten, Umweltschutz, Gesundheit, Kultur und Religion, Bildung, Soziale Sicherung) gilt dies nicht in gleichem Maß. Unberücksichtigt muss hier allerdings die Frage bleiben, ob die unterschiedliche Personalausstattung in den unterschiedlichen Auslagerungsgraden in Deutschland und Frankreich begründet ist. Da die Kommunen in beiden Ländern jedoch über die notwendigen Kompetenzen verfügen, können unterschiedliche Auslagerungsgrade (und deren etwaige Auswirkung) als strategische Entscheidungen interpretiert werden.

³⁷ Für einen Vergleich können als Näherungswert nur die Personalausgaben und nicht die Anzahl der Stellen herangezogen werden.

³⁸ Für einen Überblick über den deutschen bzw. den französischen Bausektor siehe Länderprofile des European Construction Sector Observatory der Europäischen Kommission, März 2017.

³⁹ Siehe Brand, S. und J. Steinbrecher (2017): **Rückgang des Investitionsrückstands – Trendwende oder nur Schönwetterlage?** Fokus Volkswirtschaft Nr. 195, KfW Research.

⁴⁰ Vgl. Brand & Steinbrecher (2017) a. a. O.

⁴¹ Vgl. Scheller et al. (2017): a. a. O.

⁴² Offen muss an dieser Stelle die Frage bleiben, inwiefern die Sozialausgaben den jeweiligen Bedarfen angemessen sind und ob ggf. ein höherer Anteil an Sozialausgaben in betreffenden Ländern sinnvoller ist bzw. wäre als ein höherer Anteil an Infrastrukturinvestitionen.

⁴³ Vgl. Ter-Minassian et al. (2017): a. a. O.

⁴⁴ Vgl. bspw. Henneke, H. (2017): *Schleichende Zentralisierung und Verantwortungsverwischung – Warum die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aus kommunaler Sicht kritikwürdig ist*. In: *Publicus* Ausg. 2017-07.