

# »» Wohin mit dem Geld? – Wachstum oder Ausgleich durch öffentliche Investitionen

Nr. 100, 15. Februar 2016



Autor: Dr. Stephan Brand, Telefon: 069 7431-6257, research@kfw.de

Die öffentliche Hand investiert zu wenig: In vielen Kommunen fehlt für den Neubau von Infrastrukturen und den Unterhalt bestehender Einrichtungen das Geld. Seit 2003 sind die Abschreibungen höher als die Investitionsausgaben; das kommunale Vermögen nimmt ab, die Substanz verfällt. Dabei verdeckt der Durchschnitt die großen Unterschiede zwischen den Kommunen und Regionen: In Süddeutschland wird deutlich mehr investiert als im Rest der Republik. Die räumlichen Disparitäten werden also in Zukunft nicht verschwinden.

Vor diesem Hintergrund sind die Maßnahmen des Bundes zur Förderung der kommunalen Investitionstätigkeit zu begrüßen. Allein der kommunale Investitionsförderfonds umfasst 3,5 Mrd. EUR. Der größte Teil davon fließt nach Nordrhein-Westfalen, um insbesondere in finanzschwachen Kommunen die Investitionsmöglichkeiten und damit die Zukunftsfähigkeit zu erhöhen. Die Konzentration dieser Mittel auf finanzschwache Kommunen ist nachvollziehbar, weil dort die Investitionen signifikant geringer ausfallen. Aus ökonomischer Sicht ist aber zu fragen, ob diese Finanzmittel nicht besser in strukturstarken Wachstumsregionen investiert wären. Dort bestehen investive Mehrbedarfe in allen Infrastrukturbereichen (z. B. Straßen, ÖPNV, Schulen, Wasser und Abwasser, usw.), deren Realisierung hohe Wohlfahrtseffekte versprechen.

## Politische Zielvorstellungen

Die politischen Ziele für derartige raumwirksame Fördermittel bewegen sich im Spannungsfeld zwischen:

- dem räumlichen Ausgleich („Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“) oder
- der Förderung des Wirtschaftswachstums (Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit).

Ein Ausgleich bezogen auf regionale Rückstände beim Ausstattungsstandard mit infrastrukturellen Einrichtungen kann

durch finanzielle Umverteilung (v. a. Kommunalen Finanzausgleich) erreicht werden, um den Kommunen zusätzliche Investitionsspielräume zu verschaffen. Die Hoffnung ist, durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen eine eigenständige Entwicklung dieser Regionen zu ermöglichen. Wirtschaftliche Wachstumsimpulse wiederum können dadurch stimuliert werden, dass Engpässe (so genannte „Flaschenhalseffekte“) im Produktionspotenzial oder bei den Absatzmöglichkeiten beseitigt werden. Für die öffentliche Hand sind damit vor allem Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur verbunden.

Beide Politikansätze sollen Ergebnisse des Marktes korrigieren und können sich dabei ergänzen, aber weil die zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind, kann es auch zur Konkurrenz zwischen beiden Verwendungsrichtungen kommen. Dann sollten die öffentlichen Mittel verstärkt dort eingesetzt werden, wo sie den höheren Grenznutzen versprechen.

## Wirtschaftstheorien nicht eindeutig

Die Raumwirtschafts- bzw. Wachstumstheorien sind sich diesbezüglich jedoch nicht einig. Während die älteren, neoklassischen Modelle vom höheren Grenznutzen einer Investition aufgrund der relativen Kapitalknappheit in strukturschwachen Regionen ausgehen, postulieren neuere Polarisationstheorien persistente Ungleichgewichte im Entwicklungspfad aufgrund bestehender räumlicher Strukturen.

In der neoklassischen Sicht ist darum auf lange Sicht von einer Angleichung auszugehen, die durch Investitionen in strukturschwachen Räumen beschleunigt werden kann. Die neue Wirtschaftsgeografie hingegen geht von ökonomischen Vorteilen durch Ballungs- und Netzwerkeffekte aus, die zu einem Wachsen räumlicher Ungleichheiten führen. Aus einer Ausgleichssicht heraus müsste der strukturschwache Raum massiv gefördert werden, während aus der Wachstumsperspektive die Investi-

on in Agglomerationszentren Erfolg versprechend ist. Für beide Ansätze und sowohl für die Investition in den strukturschwachen oder den strukturstarken Raum gibt es also gute Gründe; die eigentliche Verteilungsfrage bleibt aber unbeantwortet.

## Fazit

Da die öffentliche Hand nur begrenzte Mittel zur Verfügung hat, muss sie sich entscheiden, ob sie stärker das Ausgleichs- oder das Wachstumsziel verfolgen möchte. Strebt man beide Ziele gleichermaßen an, muss man Abstriche bei der Zielerreichung machen; das Mittel zur Erreichung jeweils eines Ziels sollte darum klar abgegrenzt werden: Finanzschwäche kann durch den Finanzausgleich, Wachstumsschwäche hingegen durch die Investitionsförderung angegangen werden. Eine Investitionsausweitung in strukturschwachen und schrumpfenden Regionen kann nur unter der Bedingung erfolgen, dass diese Investition tatsächlich einen Engpass beseitigt und (zumal bei Kreditfinanzierung) langfristig rentabel ist.

Die übergeordnete Ebene kann eine pauschale Zuordnung (z. B. nach Einwohnern) vornehmen, sollte aber nicht nach Himmelsrichtung verteilen, sondern die Verwendungsbereiche thematisch eingrenzen. Empfehlenswert ist die Investition in zukunftssträchtige Bereiche, z. B. in Bildungsangebote. Die Entscheidung über die konkrete Einzelmaßnahme erfolgt am besten vor Ort, wo die meisten Informationen vorliegen.

Notwendig ist eine kritische und nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsanalyse für den konkreten Investitionszweck. Auch wenn die Wirtschaftlichkeit gerade im öffentlichen Bereich schwer zu messen ist, führt zumindest an dem Versuch kein Weg vorbei. Darum sind auch das Knowhow der Mitarbeiter, die Transparenz im Vorgehen und die Schaffung von Vergleichbarkeit so wichtig, um auf einer belastbaren Grundlage die richtigen Prioritäten festzulegen. ■