

KfW-Research.



WirtschaftsObserver online.

Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen in Deutschland.
Nr. 5, November 2005.

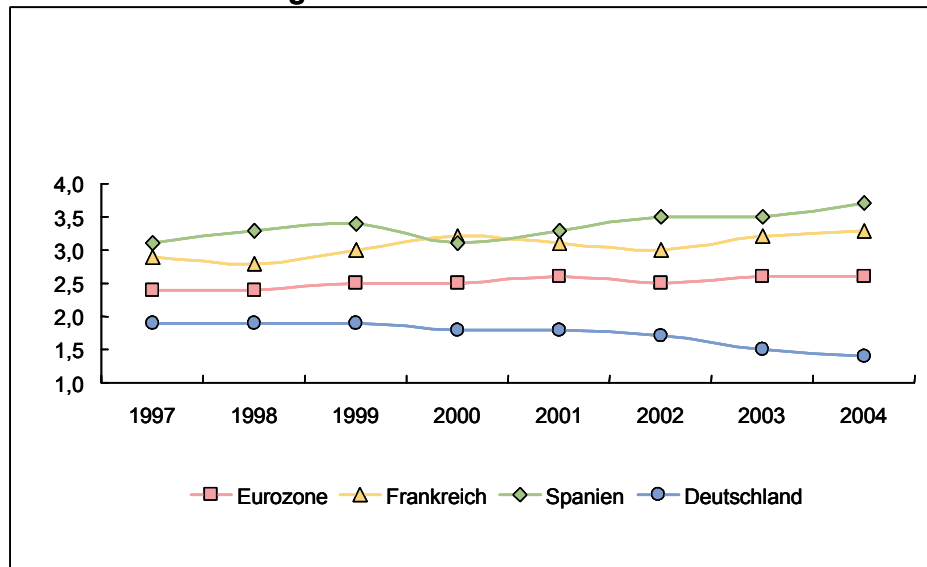
Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen in Deutschland.

Eine leistungsfähige Infrastruktur ist eine wichtige Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg einer Volkswirtschaft. Im internationalen Vergleich wurde in Deutschland in den letzten Jahren relativ wenig in die Infrastrukturausstattung investiert. Dies ist überwiegend auf das veränderte Investitionsverhalten der Städte und Gemeinden zurückzuführen. Und hierfür ist vor allem deren Finanzsituation entscheidend. In der Studie werden Einnahmen und Ausgaben sowie Verschuldung der Gemeinden in Deutschland sowie die Folgen für die Entwicklung der kommunalen Infrastruktur analysiert.

Erheblicher und wachsender Nachholbedarf bei kommunaler Infrastruktur.

Eine leistungsfähige und moderne Infrastruktur gehört zweifelsohne zu den entscheidenden Determinanten des wirtschaftlichen Erfolgs einer Volkswirtschaft; sie ist ein zentraler Standortfaktor im nationalen und internationalen Wettbewerb. Unternehmen legen bei ihren Standortentscheidungen großen Wert darauf, dass eine gesicherte Verkehrsanbindung, leistungsfähige Telekommunikationsnetze, eine umweltverträgliche Ver- und Entsorgung sowie motivierte, leistungsbereite und gut qualifizierte Arbeitskräfte vorhanden sind. Parallel dazu muss ein gut ausgebautes Netz an sozialen und Bildungseinrichtungen bereit stehen. Die Infrastrukturausstattung muss sich zudem dynamisch an die sich verändernden Bedürfnisse der Wirtschaft und Gesellschaft anpassen. Dies heißt, dass nicht nur laufend Investitionen in den Erhalt und die Modernisierung bestehender Infrastruktur notwendig sind, sondern auch in den Ausbau von Infrastruktur investiert werden muss.

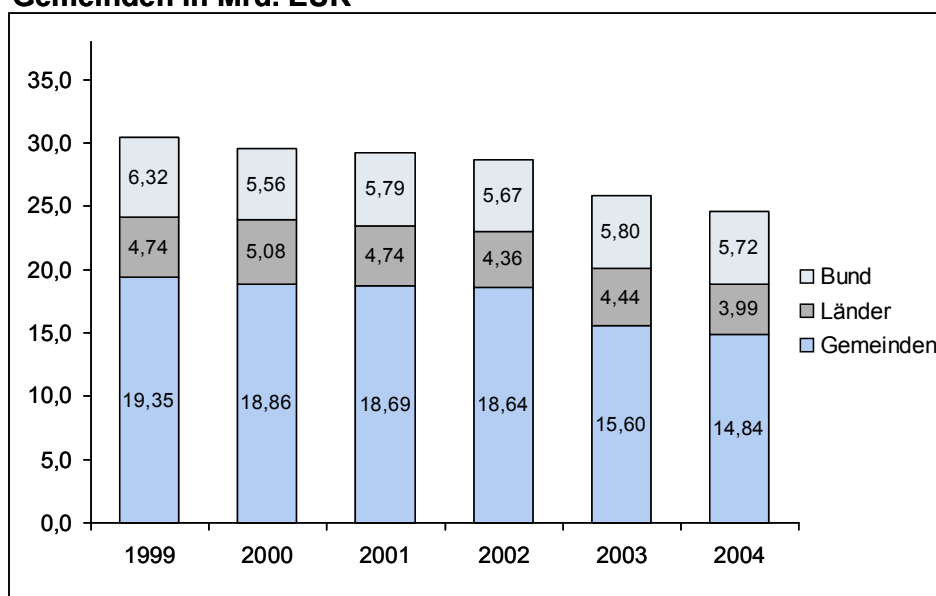
Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass Deutschland vergleichsweise wenig in seine Infrastrukturausstattung investiert. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt betrug in Deutschland im Jahr 2004 lediglich 1,4 % und lag damit um 1,2 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Eurozone (2,6 %) (siehe Grafik 1). In Ländern wie Frankreich oder Spanien liegt die öffentliche Investitionsquote sogar bei 3,3 % bzw. 3,7 %. Zusätzlich alarmierend ist, dass die staatlichen Ausgaben für Bruttoanlageinvestitionen in die öffentliche Infrastruktur in Deutschland seit 1997 stetig sinken. 2004 wurden nur noch 30,48 Mrd. EUR für Bruttoanlageinvestitionen ausgegeben, das sind 4,78 Mrd. EUR weniger als 1997.

Grafik 1: Bruttoanlageinvestitionen des Staates in % des BIP

(Quelle: Eurostat)

In einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland stellen alle Gebietskörperschaftsebenen Infrastruktureinrichtungen bereit. Die Schlüsselrolle kommt jedoch den Kommunen zu (Stichwort: „Daseinsvorsorge“): Sie tätigen etwa zwei Drittel aller staatlichen Ausgaben für öffentliche Sachinvestitionen – überwiegend handelt es sich dabei um Bauinvestitionen. Gerade die kommunalen Bauinvestitionen sind in den letzten Jahren deutlich gesunken (siehe Grafik 2). Investierten die Städte und Gemeinden im Jahr 1999 noch mehr als 19 Mrd. EUR in den Erhalt und den Ausbau von Straßen und Gebäuden, so waren es im Jahr 2004 noch nicht einmal mehr 15 Mrd. EUR – das ist ein nominaler Rückgang um 23 %! Der starke absolute Rückgang der staatlichen Bruttoanlageinvestitionen in Deutschland ist daher vor allem auf das veränderte Investitionsverhalten der Städte und Gemeinden zurückzuführen. Und für deren Investitionsfähigkeit ist wiederum ihre Finanzsituation entscheidend.

Grafik 2: Bauinvestitionen von Bund, Ländern und Gemeinden in Mrd. EUR

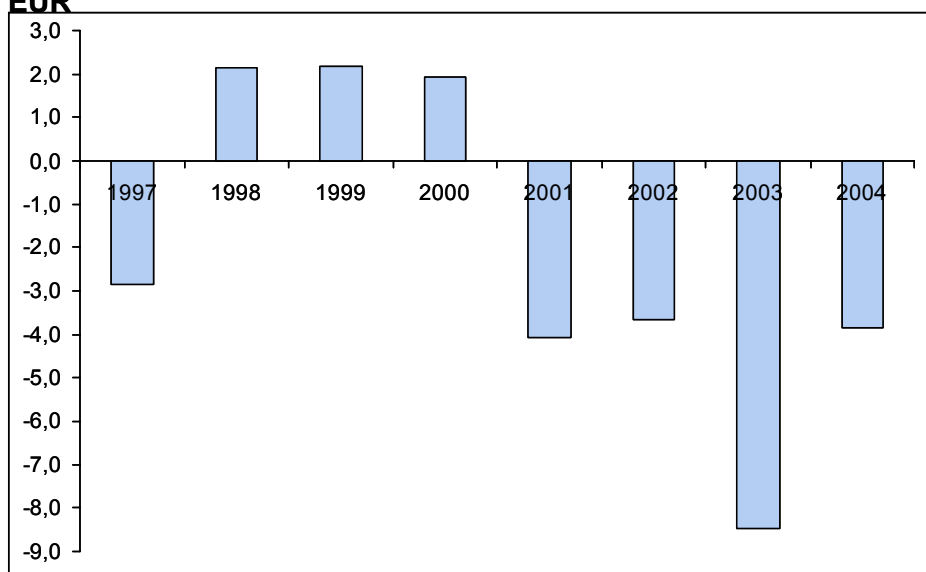


(Quelle: Statistisches Bundesamt)

Die finanzielle Situation der Kommunen in Deutschland.

Die finanzielle Situation der kommunalen Haushalte hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Konnten in den Jahren 1998 bis 2000 noch – leichte – Überschüsse erzielt werden, schlossen alle weiteren Jahre mit einem Defizit ab (siehe Grafik 3). Zwar hat sich das Finanzierungsdefizit im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr um 4,7 Mrd. EUR reduziert, allerdings liegt es immer noch bei 3,8 Mrd. EUR. Die finanzielle Lage der Städte und Gemeinden bleibt also auch weiterhin sehr angespannt. Der Deutsche Städtetag rechnet für 2005 mit einem erneuten Anstieg des Finanzierungsdefizits auf 5,8 Mrd. EUR¹.

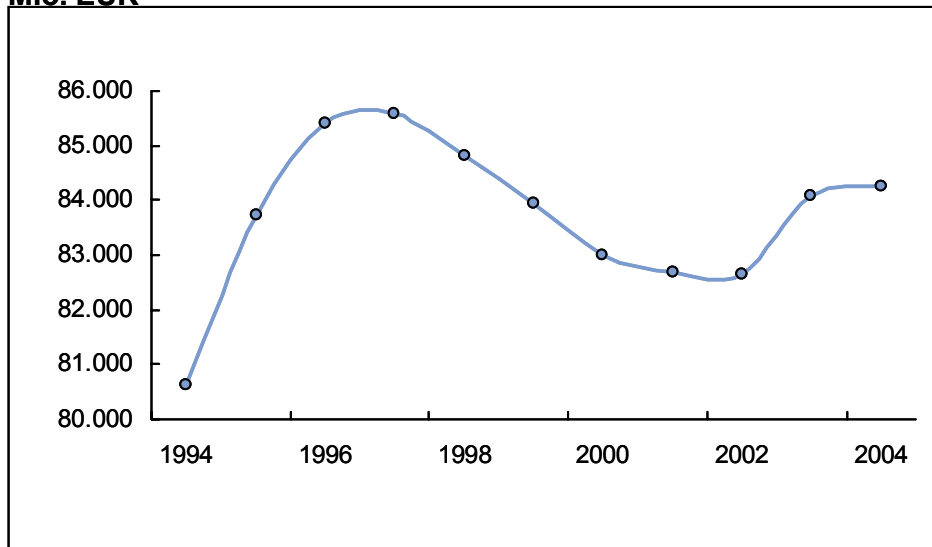
Grafik 3: Finanzierungssaldo der Gemeinden 1997 – 2004 in Mrd. EUR



(Quelle: Statistisches Bundesamt)

¹ Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2005

Grafik 4: Gemeinden in Deutschland – Entwicklung der Schulden in Mio. EUR



(Quelle: Statistisches Bundesamt)

Die schlechte Haushaltssituation der Kommunen spiegelt sich auch in der Entwicklung ihres Schuldenstandes wider (siehe Grafik 4). Während die Kommunen zwischen 1997 und 2001 ihren Schuldenstand noch verringern konnten, hat sich die Verschuldung zwischen 2002 und 2003 deutlich erhöht. Zwischen 2003 und 2004 nahm die kommunale Verschuldung zwar nur noch um 0,3 % zu, allerdings bei gleichzeitiger Erhöhung der Kassenkredite um 24 % auf 20,2 Mrd. EUR. Zum 31.12.2004 betrug der Schuldenstand der Kommunen 84,3 Mrd. EUR und lag damit nur knapp unter dem bisher höchsten Schuldenstand in Höhe von 85,6 Mrd. EUR im Jahr 1997.

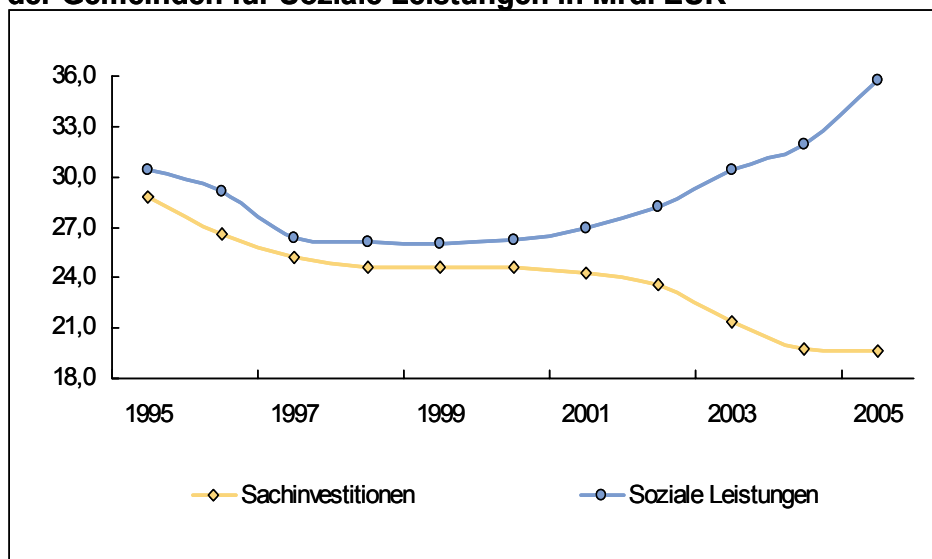
Die größte Position auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte stellen die Einnahmen aus Steuern dar. Sie machen etwa ein Drittel aller Einnahmen aus, gefolgt von den laufenden Zuweisungen von Land und Bund für laufende kommunale Aufgaben. Im Jahr 2004 wurde die Einnahmenseite der kommunalen Haushalte insbesondere von einer unerwarteten, deutlichen Erhöhung der Gewerbesteureinnahmen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage, +35 %) geprägt. Ebenfalls leicht zugenommen haben die Grundsteuereinnahmen, während die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zurückgingen.

Die Entwicklung der Ausgabenseite war in den letzten Jahren vor allem durch einen weiteren Rückgang der Sachinvestitionen und eine Zunahme der Ausgaben für Sozialleistungen (u.a. stiegen die Ausgaben der Gemeinden für Pflegekosten) gekennzeichnet (siehe Grafik 5). Während die von den Städten und Gemeinden getätigten Sachinvestitionen Ende der 90er-Jahre noch in der Größenordnung von etwa 25 Mrd. EUR lagen, betrugen sie 2004 nur noch bei knapp 20 Mrd. EUR. Die kommunale Investitionsquote (Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben der Städte und Gemeinden) hat sich zwischen 1995 und 2004 von 18,9 %

auf 13,2 % ¹ reduziert. Gegenüber dem Vorjahr sind die kommunalen Sachinvestitionen im Jahr 2004 noch einmal um 8,0% auf knapp 20 Mrd. EUR gesunken, wobei der Rückgang bei den Baumaßnahmen – auf den im zweiten Abschnitt bereits hingewiesen wurde – sogar noch etwas stärker ausfiel.

Für 2005 geht der Deutsche Städtetag erneut von einem Rückgang der Sachinvestitionen auf 19,65 Mrd. EUR aus.

Grafik 5: Entwicklung der Sachinvestitionen und der Ausgaben der Gemeinden für Soziale Leistungen in Mrd. EUR

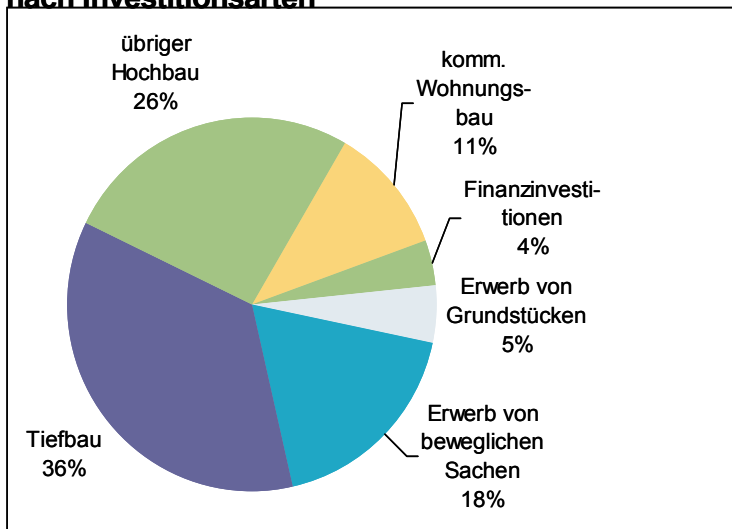


(Quelle: Städtetag – Gemeindefinanzbericht 2005)

Von diesem starken Rückgang der kommunalen Sachinvestitionen geht mittel- bis längerfristig eine erhebliche Gefährdung für den Wirtschaftsstandort Deutschland aus. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund des bereits bestehenden, sehr hohen Investitionsbedarfs. Dabei geht es nicht nur um den Infrastrukturausbau, sondern insbesondere um den Erhalt der bestehenden Anlagen und Einrichtungen. Die aktuellste, mittlerweile aber schon 4 Jahre alte Studie zum kommunalen Investitionsbedarf in Deutschland vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) aus dem Jahr 2001 kommt zu dem Ergebnis, dass für die Jahre 2000 bis 2009 in die kommunale Infrastruktur insgesamt 686 Mrd. EUR (neue und alte Bundesländer zusammen) investiert werden müssten, wobei Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen überwiegen.

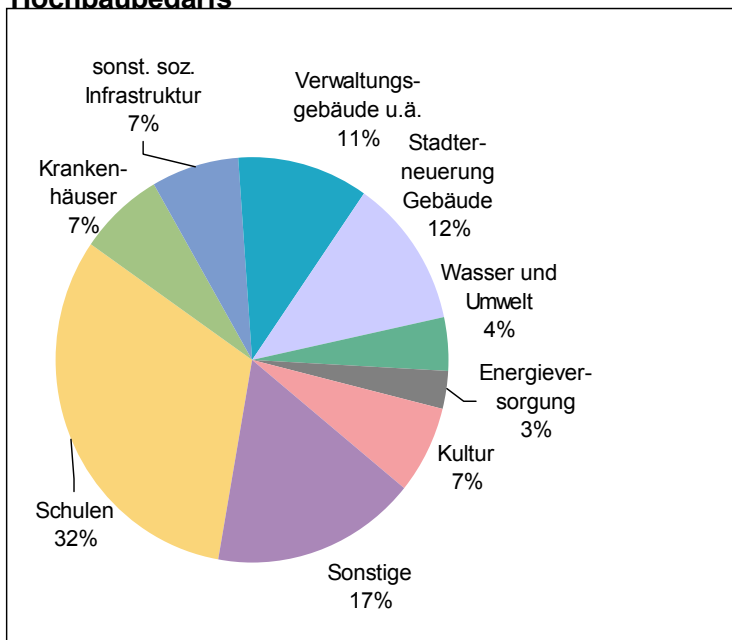
¹ Gemeindefinanzbericht 2005

Grafik 6: Kommunaler Investitionsbedarf in Deutschland nach Investitionsarten



(Quelle: Difu)

Grafik 7: Aufgliederung des „übrigen kommunalen Hochbaubedarfs“



(Quelle: Difu)

Kommunaler Investitionsbedarf besteht vor allem im Hoch- und Tiefbau (siehe Grafik 6). In diesen Bereich fallen 62 % des gesamten kommunalen Investitionsbedarfs (ohne kommunalen Wohnungsbau). Betrachtet man den „übrigen kommunalen Hochbaubedarf“ (188 Mrd. EUR) gesondert (siehe Grafik 7), wird deutlich, dass insbesondere für die Sanierung und den Neubau von Schulen mit 60 Mrd. EUR - das sind 32 % des „übrigen kommunalen Hochbaubedarfs“ - ein hoher Investitionsbedarf besteht.

Schon zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie vor vier Jahren hätte die Befriedigung des konstatierten Investitionsbedarfs eine deutliche Erhöhung der kommunalen Sachinvestitionen erforderlich gemacht. Da die Investitionsausgaben der Städte und

Gemeinden in den Jahren seit 2001 aber stark rückläufig waren, dürfte sich der Investitionsstau in der Zwischenzeit noch weiter erhöht haben. Denn im Vergleich zu dem vom Difu geschätzten Investitionsbedarf in Höhe von 686 Mrd. EUR (für den Gesamtzeitraum 2000 bis 2009) wurden von den Kommunen zwischen 2000 und 2004 lediglich rd. 115 Mrd. EUR getätigt. Um in den verbleibenden 5 Jahren die errechnete Infrastrukturlücke noch schließen zu können, müssten die Kommunen daher pro Jahr Investitionen in einer Größenordnung von mehr als 100 Mrd. EUR tätigen. Dies käme etwa einer Verfünffachung des derzeitigen Investitionsvolumens gleich, was völlig illusorisch ist.

Im Jahr 2005 dürfte die Entwicklung der Kommunalfinanzen vor allem durch Hartz IV geprägt werden. Dabei weichen die Prognosen bzgl. der finanziellen Konsequenzen auf die kommunalen Haushalte allerdings erheblich voneinander ab. Während der Bund eine Entlastung der Kommunen erwartet, gehen die Städte und Gemeinden von einer höheren Belastung für ihre Haushalte aus. Es kann daher bezweifelt werden, dass in diesem Jahr die Ausgaben für Sachinvestitionen wieder gesteigert werden. Zusätzliche Haushaltsspielräume dürften vor allem bei hoch verschuldeten Kommunen an erster Stelle für den Schuldenabbau – insbesondere der Kassenkredite – und erst danach für zusätzliche Investitionen genutzt werden.

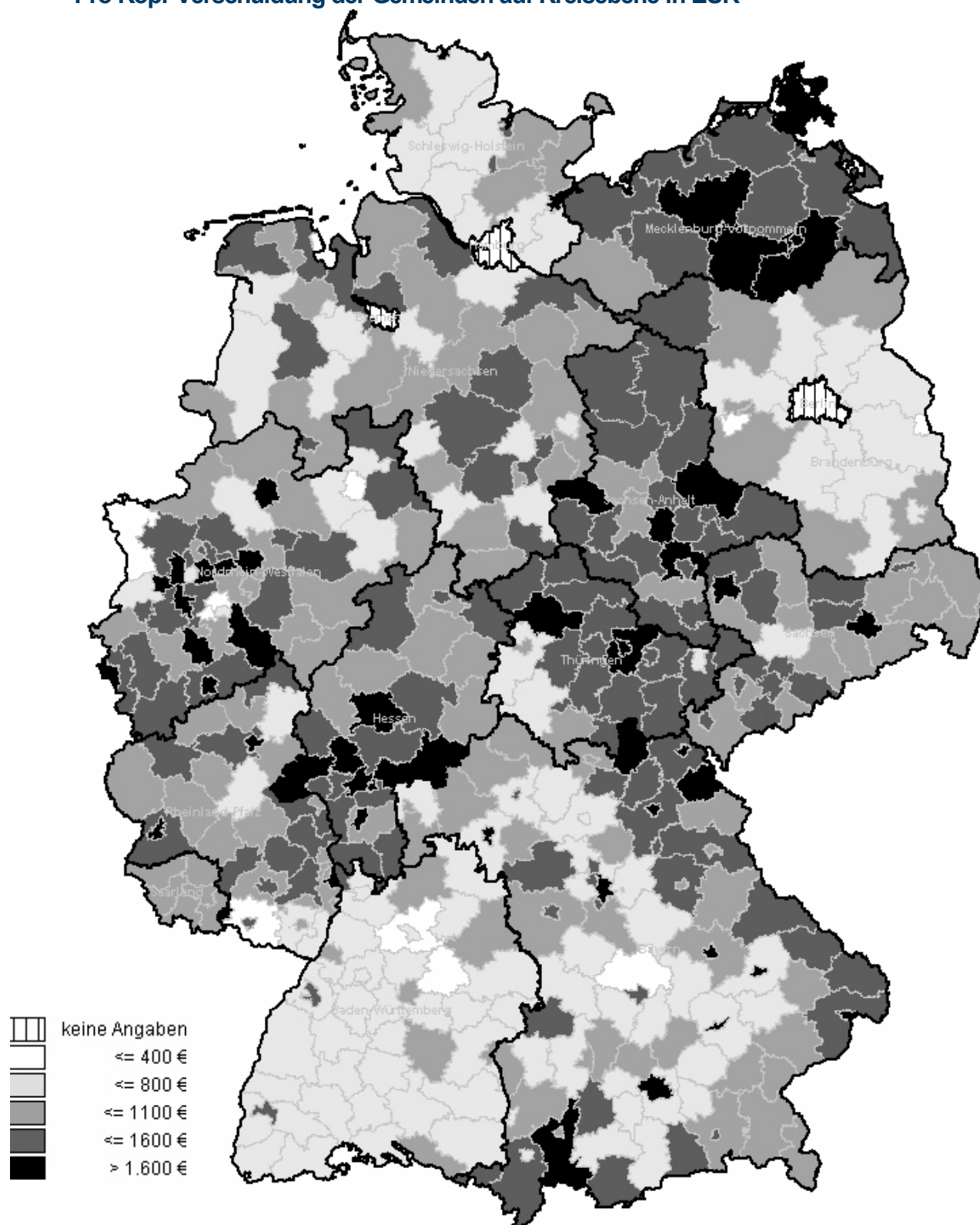
Die finanzielle Situation der Kommunen aus regionaler Perspektive.

Zur regionalen Darstellung der Verschuldungssituation der Kommunen wird im Weiteren auf die Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung abgestellt. Ende 2004 lag die kommunale Verschuldung pro Einwohner in Deutschland im Schnitt bei rund 1.100 EUR (ohne kommunale Zweckverbände). Die starken regionalen Unterschiede in der Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung treten bei einer graphischen Darstellung (siehe Grafik 8) besonders deutlich hervor.

Die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen reduziert sich tendenziell stärker von Norden nach Süden als von Osten nach Westen. Insbesondere Baden-Württemberg und auch die westlichen Teile von Bayern heben sich bezüglich der Pro-Kopf-Verschuldung positiv vom Rest der Bundesrepublik ab. Auch der Einzugsbereich von Berlin fällt positiv auf. Die Städte Cottbus, Frankfurt/Oder und Brandenburg a.d.Havel sowie die Landkreise Oberhavel, Oberspreewald Märkisch- Oderland und Tettow-Fläming weisen allesamt eine Verschuldung von weniger als 800 EUR pro Einwohner aus und liegen damit weit unter Bundesdurchschnitt.

Graphik 8:

Pro Kopf-Verschuldung der Gemeinden auf Kreisebene in EUR

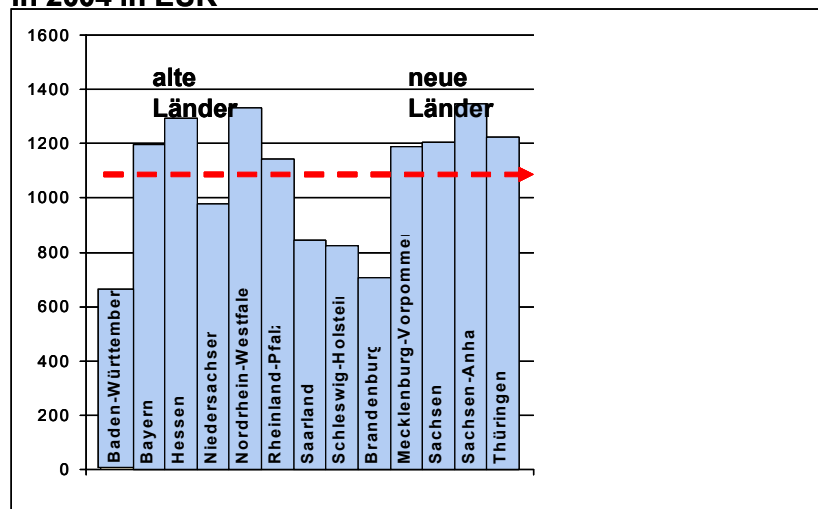


Quelle: Statistik Regional Stand: 2002 (ohne die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen)

Die Problematik der großen Städte mit ihrer oft stärkeren Verschuldung ist deutlich zu sehen. Bei den „TOP 10“ der nach der Höhe der „Pro-Kopf-Verschuldung“ sortierten Städte und

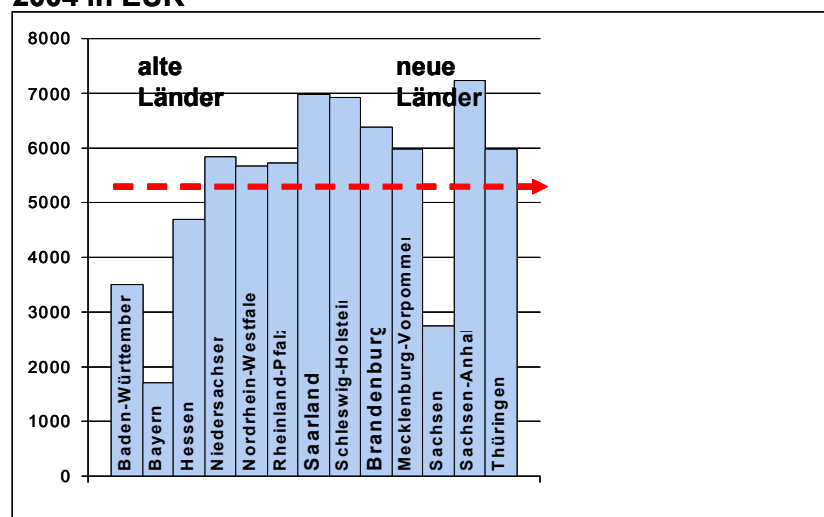
Kreise handelt es sich ausnahmslos um kreisfreie Städte: Aachen, Bonn, Darmstadt, Duisburg, Flensburg, Frankfurt am Main, Köln, Passau, Straubing und Trier sind alle mit mehr als 2.300 EUR pro Einwohner verschuldet und liegen damit um mehr als 100 % über dem bundesdeutschen Durchschnitt. Lediglich fünf kreisfreie Städte in der gesamten Bundesrepublik weisen eine Verschuldung von weniger als 300 EUR pro Einwohner aus. Interessant ist auch die Gegenüberstellung der Verschuldung je Einwohner auf der kommunalen und auf der Landesebene.

Grafik 9: Verschuldung der Gemeinden pro Einwohner in 2004 in EUR



(Quelle: Statistisches Bundesamt)

Grafik 10: Verschuldung der Länder pro Einwohner in 2004 in EUR



(Quelle: Statistisches Bundesamt)

Die Verschuldung pro Kopf der Gemeinden (siehe Grafik 9) unterscheidet sich zum Teil erheblich von der Verschuldung pro Kopf auf Landesebene (Schulden des Landes ohne Schulden der Gemeinden) (siehe Grafik 10). Hierin spiegelt sich die von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedliche Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs und

des Ausmaßes der Zuweisungen aus dem Landeshaushalt an die Städte und Gemeinden wider. Die Aufteilung der finanziellen Ressourcen – die letztlich mitentscheidend sind für das Ausmaß der Investitionen, aber auch Konsequenzen für das Ausmaß des jeweiligen Schuldenstandes haben – auf die Landes- und Kommunalebene wird in den verschiedenen Bundesländern zum Teil sehr unterschiedlich vorgenommen. Besonders deutlich wird dies bei den Bundesländern Bayern und Sachsen. Während die Pro-Kopf-Verschuldung auf Länderebene in Bayern und Sachsen sehr niedrig ausfällt und weit unter dem Bundesdurchschnitt liegt, bewegt sich die Pro-Kopf-Verschuldung auf Gemeindeebene in diesen beiden Bundesländern am oberen Rande der Verschuldungsspektrums und liegt über dem Bundesdurchschnitt. Insgesamt – also bei Betrachtung der Verschuldung pro Kopf auf Landes- und Gemeindeebene kumuliert – liegen beide Bundesländer jedoch weit unter dem bundesweiten Gesamtdurchschnitt. Baden-Württemberg ist übrigens das einzige Bundesland, in dem die Pro-Kopf-Verschuldung sowohl auf Gemeinde- als auch auf Landesebene unterhalb des jeweiligen Durchschnitts liegt.

Fazit.

Die Folgen der leeren kommunalen Kassen können in vielen Städten und Gemeinden Deutschlands tagtäglich erfahren werden. Vielfach verfügen die Kommunen über zunehmend maroder werdende Infrastruktur, beispielsweise sanierungsreife Schulen, Straßen und Plätze. Die Befriedigung des enorm hohen Investitionsbedarfs erfordert eine sehr kräftige Steigerung der kommunalen Infrastrukturinvestitionen. So müssten sich z.B. die Investitionsausgaben der Städte und Gemeinden verdoppeln, um den vom difu konstatierten Infrastrukturbedarf bis 2009 decken zu können. Ohne eine substantielle Verbesserung der finanziellen Situation der kommunalen Haushalte ist kurzfristig jedoch noch nicht einmal an eine leichte Erhöhung der Investitionsausgaben zu denken. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels – insbesondere in den neuen Bundesländern – ist davon auszugehen, dass sich die schwierige Finanzlage der Kommunen noch verschärfen wird. Gleichzeitig rechnen einige Experten damit, dass es infolge des demographischen Wandels sogar noch zu einem steigenden Infrastrukturbedarf kommen wird. Es ist daher umso wichtiger, dass die Kommunen bereits heute bei der Durchführung ihrer Infrastrukturprojekte den langfristigen Bedarf und die Folgekosten unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung einkalkulieren, um so unnötige Ausgaben zu vermeiden.

Grundsätzlich bestehen zur Verbesserung der kommunalen Finanzen nur drei Möglichkeiten: Umverteilung des Steueraufkommens zugunsten der Kommunen, Einnahmeverbesserungen sowie Ausgabereduktionen. Die erste Alternative dürfte am Widerstand des Bundes und der Länder scheitern. Über die zweite Alternative – eine Gemeindefinanzreform, die die eigene

Finanzkraft der Kommunen stärkt – wurde zwar viel diskutiert, bislang mangelt es jedoch an der Umsetzung der Reformideen. Letztlich bleibt somit für die Kommunen kurzfristig nur die Umsetzung der dritten Alternative, nämlich die Reduktion der Ausgaben. Künftig muss daher die Möglichkeit, bislang von der Kommune selbst erledigte Aufgaben durch Private oder im Rahmen eines Public-Private-Partnership-Projektes (PPP) erledigen zu lassen, viel offensiver angegangen werden. PPP sind sicherlich kein Allheilmittel und können alleine die kommunale Finanzkrise nicht lösen. Sie stellen aber eine wichtige Option für die Städte und Gemeinde dar, die zudem den Vorteil hat, von den Kommunen ergriffen werden zu können, ohne dass es zuvor zu bundesgesetzlichen Änderungen – wie bei der ersten und zweiten Alternative – kommen muss.

Ansprechpartner: Iris Brandt, (069) 7431-3148, iris.brandt@kfw.de