

Gornig, Martin

**Article**

## Infrastrukturinvestitionen statt Subventionen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Gornig, Martin (2019) : Infrastrukturinvestitionen statt Subventionen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. Sonderheft, pp. 44-48, <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2431-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/196560>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Martin Gornig

## Infrastrukturinvestitionen statt Subventionen

Die Infrastrukturinvestitionen nehmen seit Jahren ab. Insbesondere die Gemeinden haben drastisch weniger investiert, nicht wegen eines geringeren Bedarfs, sondern wegen erheblicher Finanzprobleme in der Vergangenheit. Über den langen Zeitraum sind auch Planungs- und Genehmigungskapazitäten verloren gegangen. Entscheidend dafür, dass die Kommunen ihre Investitionstätigkeit wieder aufnehmen können, ist die Schaffung stabiler finanzieller Rahmenbedingungen. Ein Ansatzpunkt, die Finanzierungsspielräume für kommunale Investitionen nachhaltig zu verbessern, besteht im Rahmen einer Weiterentwicklung bestehender oder der Schaffung einer neuen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe.

In der öffentlichen Debatte spielen Unterschiede in den Lebensbedingungen zwischen Regionen eine große Rolle.<sup>1</sup> Dies gilt insbesondere auch für Deutschland, wo der regionalen Ausgewogenheit ein großer gesellschaftlicher Stellenwert beigemessen wird. Als politische Zielstellung findet dies unter anderem im § 72 Grundgesetz (GG) zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse seinen Ausdruck. Aktuell befasst sich eine Expertenkommission im Auftrag der Bundesregierung mit dem Thema.<sup>2</sup> Unter dem Blickwinkel gleichwertiger Lebensbedingungen wird die kommunale Infrastrukturausstattung vor allem als Teil der Daseinsvorsorge betrachtet.<sup>3</sup> Von zentraler Bedeutung ist es, die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern im weiteren Sinne sicherzustellen. Hierunter fallen insbesondere Infrastrukturen und Einrichtungen aus dem Bereich Bildung, Soziales, Gesundheit und Verkehr.

Leistungsfähige kommunale Infrastrukturen sind aber zudem eine wesentliche Voraussetzung, um Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumspotenziale zu schaffen.<sup>4</sup>

1 Vgl. OECD: Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, Paris 2016.

2 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Auftaktsitzung Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse, Pressemitteilung vom 26.9.2018.

3 Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder, Positionspapier, Nr. 108, Hannover 2016.

4 Vgl. exemplarisch D. A. Aschauer: Is public expenditure productive?, in: Journal of Monetary Economics, 23. Jg. (1989), H. 2, S. 177-200.

Infrastrukturen sind damit auch zentraler Teil regionaler Wachstumspolitik. Die empirische Evidenz für einen positiven Zusammenhang von öffentlichen Investitionen und Wirtschaftswachstum ist hoch.<sup>5</sup> In einer Vielzahl von Studien wird vor allem die besondere Wachstumswirkung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen auf das regionale Wachstum bestätigt.<sup>6</sup> Für Deutschland liegen die letzten empirischen Studien zur Bedeutung der Infrastruktur für das regionale Wachstum allerdings schon etwas zurück.<sup>7</sup> Aktuelle Studien zu regionalen Unterschieden im generellen Effizienzniveau (Totale Faktorproduktivität) der Industrie weisen jedoch indirekt auch für Deutschland auf eine hohe Bedeutung der Infrastrukturausstattung hin. Danach ist die Totale Faktorproduktivität in den großstädtischen Regionen mit in der Regel extensiver Infrastrukturausstattung über alle Industriebereiche hinweg besonders hoch.<sup>8</sup>

### Trends der Infrastrukturinvestitionen

Der Anteil kommunaler Investitionen an der gesamten Wirtschaftsleistung nimmt in Deutschland seit Jahren dramatisch ab. Auch am aktuellen Rand ist keine spürbare Erhöhung der Investitionsquote erkennbar (vgl. Abbildung 1). 2017 haben die Kommunen 23,8 Mrd. Euro investiert. Das ist

5 Vgl. C. Dreger, H.-E. Reimers: Welcher Zusammenhang besteht zwischen öffentlichen und privaten Investitionen?, in: DIW Wochenbericht, 83. Jg. (2016), H. 16, S. 404-410.

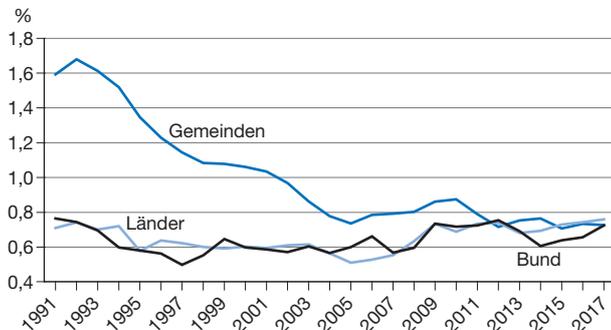
6 Vgl. Z. Elburz, P. Nijkamp, E. Pels: Public infrastructure and regional growth: Lessons from meta-analysis, in: Journal of Transport Geography, 58. Jg. (2017), S. 1-8; P. C. Melo, D. J. Graham, R. Brage-Ardao: The productivity of transport infrastructure investment: A meta-analysis of empirical evidence, in: Regional Science and Urban Economics, 43. Jg. (2013), H. 5, S. 695-706.

7 So verweist das ifo-Institut 2015 auf Studien von Anfang der 1980er bzw. 1990er Jahre für die alte Bundesrepublik. A. Eck et al.: Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen, Ifo Dresden Studie, Nr. 72, Dresden 2015.

8 H. Belitz, A. Schiersch: Forschung und Produktivität – Industrieunternehmen in der Stadt im Vorteil, in: DIW Wochenbericht, 85. Jg. (2018), H. 47, S. 1014-1020.

**Prof. Dr. Martin Gornig** ist Forschungsdirektor Industriepolitik und stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin.

Abbildung 1  
Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt zu jeweiligen Preisen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; eigene Berechnungen.

zwar gut eine  $\frac{3}{4}$  Mrd. Euro mehr als 2016, aber der Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegt unverändert unter 0,75 %. Seit 2012 konnte dieser Wert nicht mehr übertroffen werden.

Der langfristig negative Trend könnte darauf hindeuten, dass der Investitionsbedarf der Kommunen über die Jahre deutlich zurückgegangen ist und daher auch jetzt kein Grund für ein Mehr an Investitionen besteht.<sup>9</sup> So wird beispielsweise argumentiert, dass durch die deutsche Wiedervereinigung der Investitionsbedarf besonders hoch war und die Reduktion des Investitionsanteils seither die Rückkehr zum normalen Bedarfswert beschreibt. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass der kommunale Investitionsbedarf auch durch Auslagerungen und Privatisierungen von Infrastrukturaufgaben gesunken ist.<sup>10</sup>

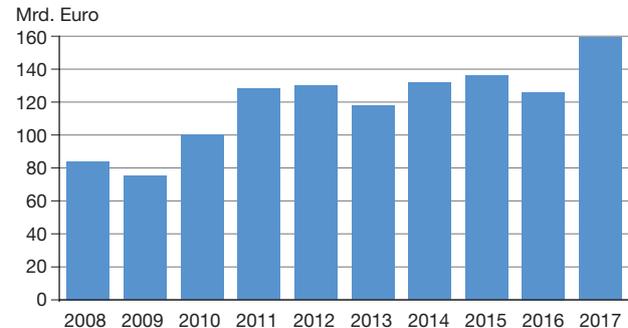
Die Selbsteinschätzung des Investitionsbedarfs durch die Kommunen weist in eine andere Richtung.<sup>11</sup> Die Befragungen des Deutschen Instituts für Urbanistik im Rahmen des KfW-Kommunalpanels zeigen seit Jahren einen enormen Investitionsbedarf der Kommunen an (vgl. Abbildung 2). Bereits zu Beginn der Befragungen 2008 wurde der kommunale Investitionsbedarf auf rund 80 Mrd. Euro geschätzt. Seit 2011 liegt er fast durchgehend oberhalb von 120 Mrd. Euro. Zuletzt legte die Einschätzung zum kommunalen Investitionsbedarf sogar noch einmal stark

9 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2014/15, Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Wiesbaden, 12.11.2014.

10 Auswertungen der Investitionstätigkeit unter Einschluss von nicht zum Staatssektor gehörenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen zeigen allerdings keine solche vermutete Kompensation. Vgl. Bertelsmann-Stiftung: Investitionen der öffentlichen Hand, Gütersloh 2017.

11 Siehe Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW-Kommunalpanel 2017, Frankfurt a.M. 2017.

Abbildung 2  
Kommunale Investitionsrückstände aus Sicht der Gemeinden



Quelle: KfW-Kommunalpanel, verschiedene Jahrgänge; eigene Darstellung

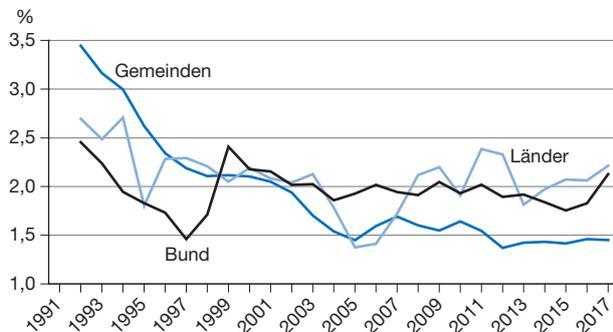
zu. Für 2017 wird der Investitionsrückstand auf den historischen Höchstwert von fast 160 Mrd. Euro beziffert.

Bei allen Vorteilen, die ein solcher Befragungsansatz bei den konkret befassten Experten besitzt, bestehen auch gewisse Gefahren der Verzerrung der Ergebnisse. So können die einzelnen Akteure zum Zeitpunkt ihrer Auskunftserteilung in ihrer Schätzung nicht berücksichtigen, welche Folgen aus der Summe aller Expertenschätzungen herrühren. Völlig auszuschließen ist bei dem dort gewählten Fragentyp auch nicht ein gewisses strategisches Antwortverhalten und Selbstverstärkungseffekte.

Einen stärker objektiv nachvollziehbaren Hinweis auf den Zustand der kommunalen Infrastruktur gibt der Bezug der Bruttoinvestitionen auf das vorhandene Anlagevermögen. Diese Relation zeigt den Anteil neuester Anlagen am Anlagenbestand. Sie kann als Indikator für den Modernitätsgrad interpretiert werden. Werden Investitionen in Ausbau und Modernisierung unterlassen und lediglich Ausgaben für die Instandhaltung der Infrastruktur getätigt, veraltet diese mehr und mehr. Ist der Anteil neuer Anlagen dagegen hoch, dürfte auch das technologische Niveau der Infrastruktur hoch sein.

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht hier die Veränderung des Modernitätsgrades. Entsprechend wurden konkret die Anteile der Bruttoinvestitionen eines Jahres in Prozent des zum Jahresende des Vorjahres vorhandenen Kapitalstocks berechnet (vgl. Abbildung 3). Danach halbierte sich die Erneuerungsrate (bzw. der Modernitätsgrad) bei den kommunalen Infrastrukturen zwischen 1991 und 2003 von über 3 % auf 1,5 %. Danach erholte sie sich vorübergehend leicht, seit 2011 liegt der Modernitätsgradmesser bei den Infrastrukturen der Gemeinden aber sogar unter 1,5 %.

**Abbildung 3**  
**Anteil der Investitionen am Bruttoanlagevermögen**  
**des Staates zum Ende des Vorjahres**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; eigene Berechnungen.

War die Erneuerungsrate Anfang der 1990er Jahre bei den Gemeinden noch deutlich höher als bei Bund und Ländern, ist es heute genau umgekehrt. Bund und Länder erreichen 2017 eine um rund 50 % höhere Modernitätsrate.

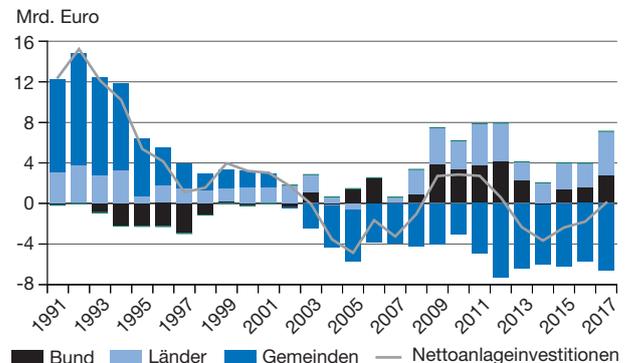
Ein anderer Orientierungspunkt für die Schätzung der Investitionsbedarfe sind die Abschreibungen auf die öffentliche Infrastruktur.<sup>12</sup> Die Abschreibungen sind dabei eine kalkulatorische Größe, die den Wertverzehr einer Infrastruktureinrichtung über ihre Lebensdauer abbilden soll.<sup>13</sup> Langjährig negative Nettoinvestitionen, d.h. geringere Bruttoinvestitionen als Abschreibungen, zeigen an, dass der Werteverzehr des Anlagevermögens nicht ausgeglichen wird. In diesem Sinne sind negative Nettoinvestitionen ein Indikator dafür, dass der öffentliche Kapitalstock verschlissen wird. Das Statistische Bundesamt weist die Nettoinvestitionen nach Sektoren und Gebietskörperschaften seit dem Jahr 1991 aus. Nachdem die Nettoinvestitionstätigkeit des Staates in den 1990er Jahren sehr rege war, ist sie seither deutlich zurückgegangen und war nach der Jahrtausendwende teilweise sogar negativ (vgl. Abbildung 4).

Die differenzierte Betrachtung nach Gebietskörperschaften zeigt, dass vor allem die Kommunen ihren Kapitalstock wertmäßig nicht erweitert bzw. dessen Erhalt nicht gewährleistet haben. Seit 2003 waren ihre Investitionen per Saldo negativ. Seit 2012 übersteigen die Abschreibungen die Bruttoinvestitionen jährlich um mehr als 5 Mrd. Euro. Auch am aktuellen Rand ist kein Abbau der Investitionsschwäche der Kommunen erkennbar, im Ge-

12 Vgl. M. Gornig, C. Michelsen, C. van Deuverden: Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, in: DIW Wochenbericht, 82. Jg. (2015), H. 43, S. 1023-1030.

13 Für eine kritische Diskussion vgl. Bundesministerium für Finanzen (BMF): Monatsbericht, Nr. 06/2015.

**Abbildung 4**  
**Staatliche Nettoanlageinvestitionen nach**  
**Gebietskörperschaften**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; eigene Berechnungen.

genteil: Die Nettoinvestitionen der Kommunen fielen 2017 mit 6,5 Mrd. Euro besonders stark negativ aus.

Der Bund und die Länder hingegen haben den öffentlichen Kapitalstock in der jüngeren Vergangenheit wieder stärker ausgeweitet. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die Investitionen in geistiges Eigentum und damit vor allem die Ausgaben für Forschung und Entwicklung deutlich ausgeweitet wurden. Sie liegen überwiegend im Aufgabenbereich der Länder. Die Schwäche bei den kommunalen Investitionen spiegelt dagegen vor allem geringere öffentliche Bauinvestitionen. Rund 85 % der kommunalen Investitionen fließen in Bauten.<sup>14</sup> Entsprechend sind die Nettobauinvestitionen seit 2003 ebenfalls stark negativ.<sup>15</sup>

### Gründe der Investitionsschwäche

Die zentrale Ursache der persistenten Investitionsschwäche der Kommunen in Deutschland sind die Finanzprobleme vieler Gemeinden.<sup>16</sup> Über Jahre hinweg wurden den Kommunen Sozialausgaben übertragen. Von diesen waren insbesondere wirtschaftlich schwächere Gemeinden betroffen. Gleichzeitig erzielten solche Kommunen wegen der geringeren Wirtschaftskraft auch unterdurchschnittliche Einnahmen. Der Finanzierungsspielraum für Investitionen in die kommunale Infrastruktur nahm mehr und mehr ab. Entsprechend besteht heute eine enorme regionale Ungleichverteilung der Investitionstätigkeit. Während im wirtschaftsstarken Süden der Bundesrepub-

14 Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 4. Vj. 2016, Wiesbaden 2017.

15 M. Gornig: Infrastruktur der Zukunft: Kommunale Investitionen weiter auf zu niedrigem Niveau, in: Kommunalpolitische Blätter, Nr. 10, 2017, S. 20-23.

16 Vgl. M. Gornig, C. Michelsen, C. van Deuverden, a.a.O.

lik die kommunalen Investitionen je Einwohner hoch sind, ist in vielen west-, nord- und ostdeutschen Kommunen die Investitionstätigkeit auf ein Minimum reduziert worden. So lagen beispielsweise 2013 die Investitionen je Einwohner im niedersächsischen Wilhelmshaven nicht einmal bei 5 % des Wertes des Landkreises München.<sup>17</sup>

Mittlerweile schreiben die öffentlichen Haushalte insgesamt schwarze Zahlen. 2017 lagen die öffentlichen Einnahmen um fast 26 Mrd. Euro über den Ausgaben. Im Durchschnitt weisen auch die Kommunen eine gute Finanzlage aus. 2017 lag der Überschuss aller Gemeinden und Gemeindeverbände bei immerhin gut 5 Mrd. Euro.<sup>18</sup> Darüber hinaus hat der Bund zusätzliche Finanzmittel für kommunale Investitionen in die Infrastruktur verfügbar gemacht. Allein im „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ für finanzschwache Kommunen wurden 3,5 Mrd. Euro bereitgestellt. Dieser Fonds wurde für das Haushaltsjahr 2017 um zusätzliche 3,5 Mrd. Euro aufgestockt. Der Abruf der Investitionsmittel verlief allerdings zunächst schleppend.<sup>19</sup>

Dass die Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen bislang wenig Wirkung gezeigt hat, spricht dafür, dass sich mittlerweile die Investitionshemmnisse verfestigt haben. So haben die Finanzierungsprobleme der wirtschaftsschwächeren Gemeinden insbesondere im Westen der Republik zu einem drastischen Anstieg der kommunalen Verschuldung geführt (vgl. Abbildung 5). Die kommunale Gesamtverschuldung je Einwohner liegt in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland um das drei- bis vierfache höher als in Baden-Württemberg. Ein Großteil der Verschuldung bezieht sich in diesen Ländern zudem auf kurzfristige Kassenkredite. Entsprechend dürften bei vielen Kommunen die aktuell günstigere Finanzlage eher genutzt worden sein, um die Verschuldung zu reduzieren als die Investitionstätigkeit zu erhöhen.

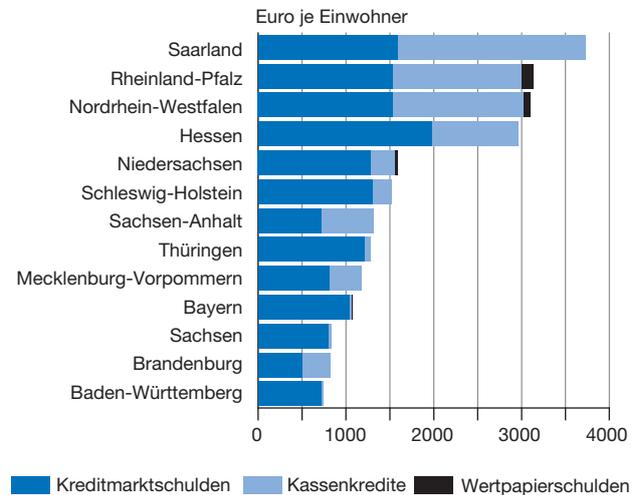
Ein weiterer Grund dafür, warum die Bundesprogramme zur Erhöhung der kommunalen Investitionen nicht gewirkt haben, könnte in ihrer überwiegenden Eigenschaft als Bauleistung gesucht werden. Bauinvestitionen erfordern einen erheblichen Planungs- und Kontrollaufwand. Entsprechend müssen die Kommunen nicht nur über ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten, sondern auch hinreichende Personalkapazitäten bei der Vorhabenplanung, der Überwachung und Abnahme der Bauleistungen verfügen.

17 Vgl. F. Arnold et al.: Große regionale Disparitäten bei kommunalen Investitionen, in: DIW Wochenbericht, 82. Jg. (2015), H. 43, S. 1031-1040.

18 Vgl. Statistisches Bundesamt: Öffentlicher Gesamthaushalt, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/EUHaushaltsrahmenrichtlinie/Tabellen/OeffentlicherGesamthaushalt.html> (30.10.2018).

19 Vgl. Mitteilung des Nordrhein-Westfälischen Städte und Gemeindebunds vom 19.12.2016, StGB NRW-Mitteilung, Nr. 47/2016.

Abbildung 5  
Kommunale Gesamtverschuldung Ende 2016



Quelle: Bertelsmann Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2017; eigene Darstellung.

Auswertungen der Personalstatistik zeigen allerdings einen drastischen Beschäftigungsabbau in den relevanten Bereichen.<sup>20</sup> Die Zahl der Beschäftigten in den kommunalen Bauverwaltungen ging zwischen 1995 und 2011 um schätzungsweise fast 30 % zurück. Im Aufgabenbereich Städteplanung, Vermessung und Bauordnung waren es nahezu 20 % weniger. Seit der Umstellung vom kameraalistischen Rechnungswesen auf die doppische Haushaltsführung 2011 und der damit verbundenen Zuordnung der Arbeitsleistung zu kommunalen Produktbereichen anstelle der Aufgabenbereiche, ging die Zahl der Beschäftigten in den Bereichen Bauen und Wohnen bzw. Räumliche Planung und Entwicklung weiter zurück. Bis 2015 kumuliert sich der Verlust auf weitere rund 10 % (vgl. Abbildung 6).

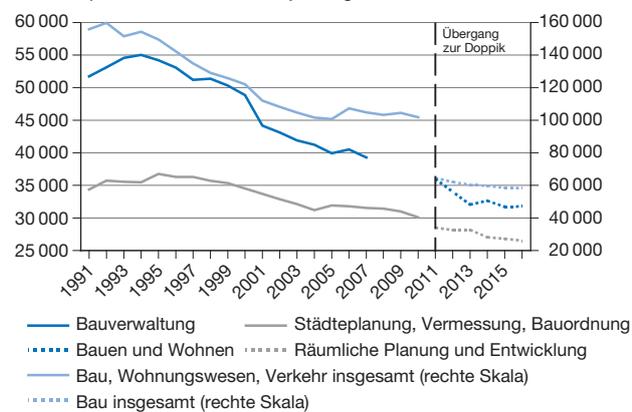
### Infrastrukturinvestitionen zu gering

Die wesentlich durch Bauleistungen geprägten kommunalen Infrastrukturinvestitionen sind noch immer viel zu gering, um den Substanzverlust zu kompensieren. Umso wichtiger ist es, rasch die kommunale Investitionstätigkeit substanziell zu erhöhen. Trotz zusätzlich bereitgestellter Finanzmittel des Bundes ist dies bislang nicht gelungen. Ein Grund hierfür ist auch der Rückgang der Planungs- und Genehmigungskapazitäten in den Kommunen. Entsprechend könnte die Nutzung zentraler Beratungskapazitäten hilfreich sein. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wäre der Aufbau einer kommunalen Infrastrukturgesellschaft. In ihr könnten Beratungskompetenzen gebündelt und vielen

20 Vgl. M. Gornig, C. Michelsen: Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: DIW Wochenbericht, 84. Jg. (2017), H. 11, S. 211-219.

### Abbildung 6 Beschäftigte in der Kommunalverwaltung nach Aufgabenbereichen

Vollzeitäquivalente am 30.6. des jeweiligen Jahres



Quelle: M. Gornig, C. Michelsen: Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: DIW Wochenbericht, 84. Jg. (2017), H. 11, S. 211-219.

Kommunen zur Verfügung gestellt werden.<sup>21</sup> Unverzichtbar ist aber der Anschluss an die lokalen Kompetenzen. Entsprechend müssen auch die Gemeinden wieder mehr Bauingenieure einstellen. Sie können und werden dies aber nur tun, wenn eine verlässliche und dauerhafte Erhöhung der kommunalen Investitionsmittel gewährleistet ist. Dazu ist insbesondere die Situation finanzschwacher Kommunen nachhaltig zu verbessern. Auf sie konzentriert sich das aufgelaufene Investitionsdefizit.<sup>22</sup>

In diesem Kontext ist von einzelnen Bundesinitiativen keine Lösung zu erwarten. Verbesserungen der Bildungsinfrastruktur oder im sozialen Wohnungsbau, wie zuletzt 2018 im Bundestag diskutiert und beschlossen,<sup>23</sup> sind sicherlich wichtig. Das Investitionsdefizit der Gemeinden betrifft aber die gesamte Breite kommunaler Infrastrukturu-

ren. In welchen Bereichen, in welcher Kommune, welche Investitionsobjekte vorranglich angegangen werden sollen, kann nur vor Ort entschieden werden. Zudem erhöhen solche Bundesinitiativen nicht die langfristige Planungssicherheit oder motivieren die Kommunen, dauerhaft ihre Bau- und Planungskapazitäten wieder zu erhöhen.

Gefragt sind daher auf lange Frist angelegte Regelwerke, die eine dauerhafte Erhöhung der Investitionsspielräume finanzschwacher Kommunen ermöglichen. Ein Lösungskonzept setzt bei der hohen Verschuldung vieler finanzschwacher Kommunen an. Zur Diskussion stehen unterschiedliche Vorschläge für die Einrichtung von Altschuldenfonds. Im Rahmen dieser Fonds sollen die kommunalen Kredite gebündelt und gegebenenfalls durch Zuschüsse der Länder oder des Bundes gespeist werden.<sup>24</sup> Die dadurch wirksam werdende finanzielle Entlastung soll die Investitionstätigkeit der Kommunen wieder anregen. Eine durchgreifende Verbesserung der Finanzsituation ist nicht zu erwarten. Soll gleichzeitig die Neuverschuldung begrenzt werden, bleiben auch starke Impulse auf die Investitionstätigkeit aus.<sup>25</sup> Ein anderer Ansatzpunkt, die Finanzierungsspielräume für kommunale Investitionen nachhaltig zu verbessern, besteht im Rahmen einer Weiterentwicklung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Sie müsste so umgebaut werden, dass gezielt eine größere Zahl von bedürftigen Kommunen von den Kofinanzierungsmitteln des Bundes und der Länder profitieren kann. Dabei geht es vor allem auch darum, die enge Bindung allein an wirtschaftsnahe Infrastrukturen aufzulösen.<sup>26</sup> Alternativ könnte auch eine neue Gemeinschaftsaufgabe ins Auge gefasst werden. Bei diesem Vorschlag steht die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge im Mittelpunkt. Die Eckpunkte würden dabei von Bund und Ländern gemeinsam formuliert und finanziert. Die Kommunen könnten die Mittel dann im Rahmen von Regionalbudgets flexibel einsetzen.<sup>27</sup>

21 Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie: Stärkung von Investitionen in Deutschland, Abschlussbericht, Berlin 2015.

22 Vgl. M. Fratzscher, R. Freier, M. Gornig: Kommunale Investitionsschwäche überwinden, in: DIW Wochenbericht, 82. Jg. (2015), H. 43, S. 1019-1021.

23 Vgl. Deutscher Bundestag: Grundgesetzänderung soll mehr Investitionen in Bildung ermöglichen, Dokumente (2018), <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw39-de-aenderung-gg-bildung-bau-verkehr/568946> (28.11.2018).

24 Vgl. A. Bovenschulte, R. Hickel, C. Sieling: Ein Fonds zur Tilgung von Altschulden der Länder und Kommunen, in: Weiterdenken ..., Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums, H. 2, Bremen, Kiel 2013.

25 Vgl. S. Brand, J. Steinbrecher: Kommunales Altschuldenproblem: Abbau der Kassenkredite ist nur Teil der Lösung, KfW Research, Nr. 203, Frankfurt a. M. 2018.

26 Vgl. Expertenkommission, a. a. O..

27 Vgl. B. Haßelmann et al.: Strukturwandel schwacher Regionen unterstützen, in Frankfurter Rundschau vom 12.8.2017; vgl. J. Kersten et al. Regionale Daseinsvorsorge, Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe, WISO Diskurs Januar, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015.

#### Title: *Infrastructure Investments Instead of Subsidies*

**Abstract:** *Infrastructure investments have been declining in Germany for years. Not only are municipalities investing drastically less, planning and approval capacities are also being lost. Before municipalities can resume their investment activities, stable financial conditions must be created. This issue can be resolved through either enhancing existing partnerships between federal, state, and local governments or by establishing new joint task forces focused specifically on municipal investments.*

**JEL Classification:** R58, H54, H76