

BAU INDUSTRIE
Ost

DER STAAT ALS BAUHERR

Öffentliche Finanzen
und Investitionen
in die Infrastruktur

SCHWARZBUCH
Bauwirtschaft 2023

Kernaussagen des Schwarzbuches

- Deutschland lebt von seiner infrastrukturellen Substanz – die öffentlichen Investitionen reichen nicht aus, um die Bausubstanz zu erhalten, geschweige denn weiterzuentwickeln.
- Die seit 2013 steigenden Gesamteinnahmen der öffentlichen Haushalte werden durch konsumtive Ausgaben aufgezehrt. Ihr Wachstum hat nicht zu einer erhöhten öffentlichen Investitionstätigkeit beigetragen.
- Als wichtigste öffentliche Bauherren für die Bauindustrie, müssen die Kommunen in ihrer Investitionsfähigkeit gestärkt werden. Hierzu ist ein Überdenken der Finanzverfassung zwischen Bund, Ländern und Kommunen dringend notwendig.
- Bauinvestitionen haben starke Multiplikatoreffekte und lösen indirekte und direkte Wertschöpfung aus. Diese ist höher als der Investitionsbetrag selbst. Multiplikatoreffekte sollten der öffentlichen Hand ein starker Anreiz sein, ihre Investitionsquote zu erhöhen.
- Eine Entbürokratisierung ist dringend notwendig, um den stetig wachsenden Investitionsstau zu lösen. Bürokratische Hürden sorgen noch zu häufig dafür, dass für den Infrastrukturausbau verplante Mittel nicht fließen.
- Eine moderne Finanz- und Investitionspolitik muss nachhaltig und digital sein. Öffentliche Ausgaben müssen im Rahmen einer langfristigen, auf Wirtschaftlichkeit geprägten Strategie getätigt werden. Gleichzeitig sind Investitionen in die digitale Infrastruktur notwendig, um die Attraktivität Ostdeutschlands als Wirtschaftsstandort zu steigern.

Inhalt

Prolog	4
Die finanzielle Lage der Gebietskörperschaften	6
Finanz- und Haushaltspolitik: Definition und Eingrenzung	6
Die Haushalte der Gebietskörperschaften: Allgemeine Analyse	9
Ausgaben der Gebietskörperschaften	29
Investitions- und Haushaltspolitik: Gesamtwirtschaftliche Wechselwirkungen	42
Öffentliche Bauinvestitionen: Deutschland lebt von seiner Substanz	46
Öffentliche Bauinvestitionen: Bedeutung für die Bauwirtschaft	46
Entwicklung der öffentlichen Bausubstanz: Verschleiß statt Modernisierung	52
Kommunale Investitionsbedarfe	56
Handlungsempfehlungen	60
Multiplikatoreffekte von Bauinvestitionen nutzen	60
Steuern als Einnahmequelle stärken - ohne Steuererhöhungen	64
Förderung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften	65
Entbürokratisierung vorantreiben	66
Abbau von öffentlichen Schulden	69
Reform der Finanzverfassung	70
Verstetigung von Investitionen	73
Sichtbarkeit von Bauinvestitionen in den Haushalten	74
Neue Finanzpolitik: Nachhaltig, Digital	76
Epilog	81



Prolog

Das vorliegende Schwarzbuch des Bauindustrieverbandes Ost e. V. (BIVO) gibt einen Überblick über die Finanz- und Investitionspolitik aus bauwirtschaftlicher Perspektive und beschreibt Ansätze für eine Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur.

Wenn Bund, Länder und Kommunen ihre Haushaltsaufstellungen präsentieren, blickt die Bauindustrie gespannt auf die geplanten Bauinvestitionen. Das Ausgabeverhalten der Gebietskörperschaften bestimmt in besonderem Maße die Entwicklung der Branche. Besonders die jüngste Krisenkaskade aus Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg, Energiekrise und Zinswende hat die Finanz- und Investitionspolitik unberechenbarer gemacht. Dies ist aus Sicht der Bauindustrie besonders problematisch, da kaum ein Wirtschaftszweig so sehr auf die Planbarkeit und Verlässlichkeit öffentlicher Finanzen angewiesen ist wie sie.

Zur Wahrheit gehört allerdings auch, dass nicht erst die jüngsten Krisen zu der aktuell misslichen Lage der öffentlichen Bausubstanz in Deutschland geführt haben. Ein Blick in die vergangene Dekade zeigt, dass die Finanzpolitik eine Vielzahl von Baustellen aufweist. So besteht ausgabenseitig schon lange ein Missverhältnis zwischen Konsumtion und Investition. Die kontinuierliche Steigerung der Gesamteinnahmen wurde zwischen 2013 und

2022 sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene durch wachsende konsumtive Ausgaben aufgezehrt. Ein Hauptfaktor der gestiegenen Konsumtion sind die gegenwärtigen Personalkosten. Im besagten Zeitraum sind die öffentlichen Personalkosten um über 15 Mrd. Euro angestiegen, die Bauinvestitionen hingegen um lediglich 2,8 Mrd. Euro.

Deutschland lebt derzeit von seiner infrastrukturellen Substanz. Es wird nicht genug in die Infrastruktur investiert, um diese zu erhalten, geschweige denn zukunftsfähig weiterzuentwickeln. Insbesondere der kommunale Investitionsbedarf ist seit 2013 stark angewachsen, von 82 Mrd. Euro auf 122 Mrd. Euro. Eine Trendwende ist nicht in Sicht. Auch hier ist dringender Handlungsbedarf geboten.

Gezielt werden in diesem Schwarzbuch die problematischen Entwicklungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte aufgezeigt. Dafür werden als Einführung zunächst die Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften allgemein betrachtet. Daran anknüpfend wird die Entwicklung der öffentlichen Bauinvestitionen in den gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock analysiert und der sich daraus ergebende Investitionsbedarf dargestellt. Das Schwarzbuch widmet sich in seinem letzten Teil Handlungsempfehlungen an die Politik und die öffentliche Verwaltung und zeichnet Grundzüge einer „Neuen Finanzpolitik“ auf, die auch die gegenwärtigen gesellschaftlichen Trends von Nachhaltigkeit und Digitalisierung aufgreift.



Dr. Robert Momberg
Hauptgeschäftsführer



Die finanzielle Lage der Gebietskörperschaften

Finanz- und Haushaltspolitik: Definition und Eingrenzung

Die Finanz- und Investitionspolitik ist ein zentraler Bereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik und betrifft die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften. Wesentliche Ziele der Finanzpolitik sind das Fördern von Wirtschaftswachstum, die Erfüllung staatlicher Aufgaben der Daseinsvorsorge und die Umverteilung von durch Wertschöpfung entstandener Steuereinnahmen zum Zwecke des sozialen Ausgleichs. Um diese Ziele zu erreichen, stehen dem Bund, den Ländern und den Kommunen eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung. So können Steuersätze angepasst, Investitionen getätigt, Schulden aufgenommen oder Sozialpakete geschnürt werden.

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind nach den Gebietskörperschaften Bund, Ländern, Kommunen aufgeteilt und werden von den jeweiligen Parlamenten und Gemeinderäten beschlossen. Die Haushalte der Gebietskörperschaftsebenen sind eng miteinander verbunden.

Beispielsweise gewährt der Bund den Ländern und diese wiederum den Gemeinden Zuschüsse. Es gibt allerdings große Unterschiede in der Finanzkraft und in den Ausgabenprioritäten der Gebietskörperschaften.

Aus den jeweiligen Haushaltsplänen ist zu entnehmen, aus welchen Quellen Einnahmen generiert werden und in welche Bereiche Ausgaben fließen. Die Einnahmequellen unterscheiden sich hierbei stark nach Region und zwischen den Gebietskörperschaften. Ähnlich ist es bei den Ausgaben. Auch hier zeigen sich große Unterschiede in der Finanzkraft und den politischen Prioritäten. Die baupolitischen Konsequenzen dieser Haushaltsdifferenzen sind Gegenstand des vorliegenden Schwarzbuches.

Die Haushaltsentwürfe werden in der Regel vor Beginn des Haushaltsjahres erarbeitet und parlamentarisch debattiert. Nach mehreren Lesungen tritt ein endgültiger öffentlicher Haushalt mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für das entsprechende Haushalts- oder Kalenderjahr. Die Veröffentlichung der Haushalte ist für die Bauindustrie von großem Interesse, da aus ihnen zu entnehmen ist, in welchem Umfang Investitionen in baurelevante Bereiche getätigt werden sollen. Insbesondere Sparten wie der Straßenbau, welche hauptsächlich öffentliche Aufträge umsetzen, passen ihre Kapazitäten an die Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften an.

Oftmals verabschieden Gebietskörperschaften auch sogenannte Doppelhaushalte, in denen die geplanten Einnahmen und Ausgaben für zwei oder mehrere Jahre dargestellt werden. Aus bau-

industrieller Sicht sind Doppelhaushalte, abseits von Krisenjahren, zu bevorzugen, da sie den Bauunternehmen ein höheres Maß an Planungssicherheit geben und es ihnen erlauben, entsprechende Kapazitäten auf- oder abzubauen.

In den letzten Jahrzehnten haben sich die öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften in Deutschland insgesamt stabilisiert. Abgesehen von den Auswirkungen einzelner Krisen, wie der Finanzkrise von 2008 oder der Corona-Pandemie, konnten Bund und Länder ihre Haushalte zunehmend konsolidieren. Auf kommunaler Ebene bestehen jedoch nach wie vor Schwierigkeiten, ausgeglichene Haushalte zu erreichen, insbesondere in strukturschwachen Regionen. Allgemein kann beobachtet werden, dass Ausgaben für Sozialleistungen und Bildung in allen Haushalten gestiegen, während die während die Investitionsausgaben zurückgingen.

Im Zusammenhang mit der Finanz- und Haushaltspolitik bestehen zwischen den Gebietskörperschaften grundlegende Fragen darin, wie die hoheitlichen Aufgaben untereinander verteilt sind, wer über welche Steuergesetzgebungshoheit verfügt, wie sich die Ausgabenlast darstellt und wie daraus die entsprechende Verteilung des Steueraufkommens erfolgt.

Allgemein gilt der Grundsatz, dass diejenige Gebietskörperschaft, die mit der Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe betraut ist, auch die daraus resultierenden Ausgaben trägt. In der Praxis verbirgt sich hinter dieser einfachen Formel ein nicht unerhebliches Konfliktpotenzial, welches sich grundsätzlich aus dem Verhältnis zwischen

aufgabengerechten Einnahmen und Ausgaben ergibt. Externe Faktoren, wie z. B. die sogenannte Flüchtlingskrise, die Corona-Pandemie und der Krieg in der Ukraine, können zu erheblichen temporären Verschiebungen im Lastenaufkommen und damit zu Spannungen zwischen den Akteuren führen.

Um das Investitionsverhalten der öffentlichen Hand aus bauindustrieller Sicht bewerten zu können, wird im folgenden Kapitel zunächst deren finanzielle Ausstattung beschrieben.

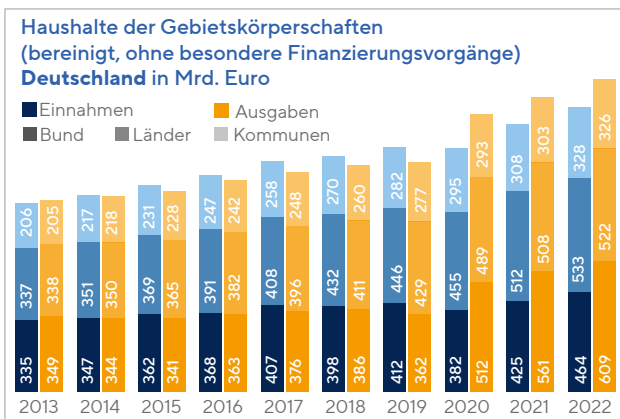
Die Haushalte der Gebietskörperschaften: Allgemeine Analyse

Öffentliche Haushalte haben grundsätzlich eine Bedarfsdeckungsfunktion. Das bedeutet, dass für die Gebietskörperschaften das Recht einer bedarfsgerechten Ausstattung mit finanziellen Mitteln besteht.

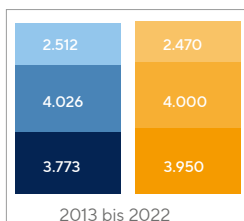
Haupteinnahmequelle der Gebietskörperschaften sind Steuern und steuerähnliche Abgaben. Diese machen durchschnittlich 90 Prozent der laufenden Einnahmen des Staates aus. Hinzu kommen Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen, Vermögensübertragungen oder die Schuldenaufnahme etwa am Kreditmarkt.

Mit rund 1,8 Billionen Euro an Gesamteinnahmen in 2022 sind die Gebietskörperschaften Sachwalter eines erheblichen Teils des Volksvermögens. Zum Vergleich: Im Jahr 2022 belief sich das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland auf rund 3,9 Billionen Euro.

Mit seinen jährlichen Einnahmen verfügt der Staat über ein Steuerungselement mit einem hohen gestalterischen Gewicht. Entsprechend des Lastenverteilungsgrundsatzes wäre davon auszugehen, dass einnahmeseitig und ausgabenseitig ein gewisses Gleichgewicht besteht. Tatsächlich war das 2022 aber nicht der Fall. Der Bund verfügte in diesem Jahr über rund 35 Prozent aller Einnahmen, die Länder über rund 40 Prozent, während die Kommunen nur rund 25 Prozent aller Einnahmen bezogen. Von den öffentlichen Ausgaben entfielen 2022 rund 42 Prozent auf den Bund, rund 36 Prozent auf die Länder und rund 22 Prozent auf die Kommunen. Dies zeigt, dass sowohl einnahmen- wie auch ausgabenseitig ein weit größerer Teil des öffentlichen Gesamthaushalts 2022 auf Bund und Länder als auf die Kommunen entfiel.

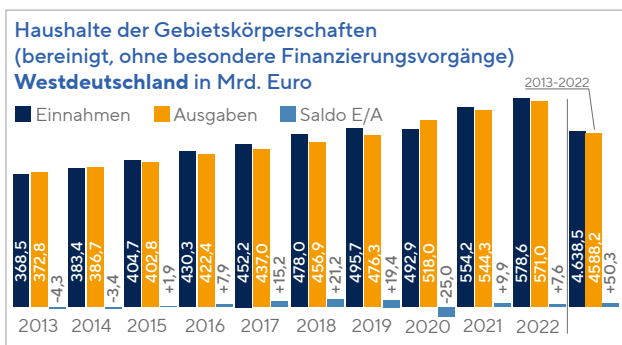


Quelle: Statistisches Bundesamt,
Berechnungen BIVO



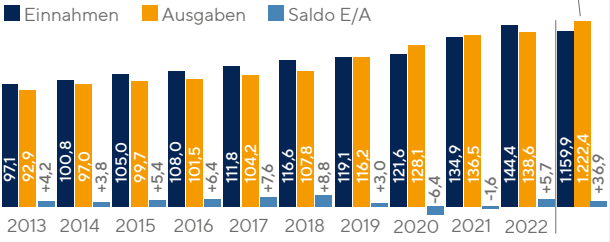
Einnahmen der Gebietskörperschaften

Wie aus der vorherigen Grafik zu erkennen ist, verlief die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften zwischen 2013 und 2022 durchaus dynamisch. Zwischen 2014 und 2019 bestimmten dabei Einnahmeüberschüsse die Haushaltslage. Mit Beginn der Corona-Pandemie verschob sich der Saldo in den negativen Bereich. Dabei zeigte sich: ausgabenseitig belastete die Pandemie 2020 und 2021 vor allem den Bundeshaushalt, während die Länder nur im Jahr 2020 einen Ausgabenüberschuss verzeichneten und in den Kommunen in beiden Jahren der Pandemie ein positiver Saldo registriert wurde. Die Corona-Pandemie hat die Kommunen also vor erhebliche Herausforderungen gestellt, finanziell wurden die Lasten allerdings in erster Linie vom Bund und den Ländern abgedeckt. Argumentativ kann die Pandemie damit bei Kommunen nicht herhalten, um mangelnde Investitionen aus finanziellen Notlagen heraus zu begründen. Beim Vergleich ostdeutscher und westdeutscher Gebietskörperschaften ergeben sich im Betrachtungszeitraum keine wesentlichen Unterschiede.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

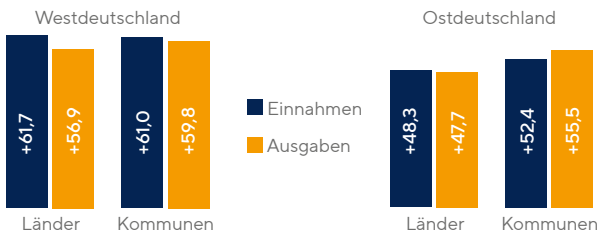
**Haushalte der Gebietskörperschaften
(bereinigt, ohne besondere Finanzierungsvorgänge)
Ostdeutschland in Mrd. Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Die Gesamtbilanz der Jahre 2013 bis 2022 fiel, trotz der Belastungen durch die Pandemie, in den ost- wie den westdeutschen Landes- und Kommunalhaushalten positiv aus. Unterschiede bestanden lediglich in der Höhe der Einnahmeüberschüsse. Während in Westdeutschland die Länderhaushalte ein deutlich geringeres Plus zugunsten der Einnahmen aufwiesen als die Haushalte der westdeutschen Kommunen, war das in Ostdeutschland genau umgekehrt. Die Haushaltslage westdeutscher Kommunen hat sich im Verlauf der letzten zehn Jahre insgesamt günstiger entwickelt als die in den ostdeutschen Kommunen. Der Vergleich der beiden Jahre 2013 und 2022 bestätigt das.

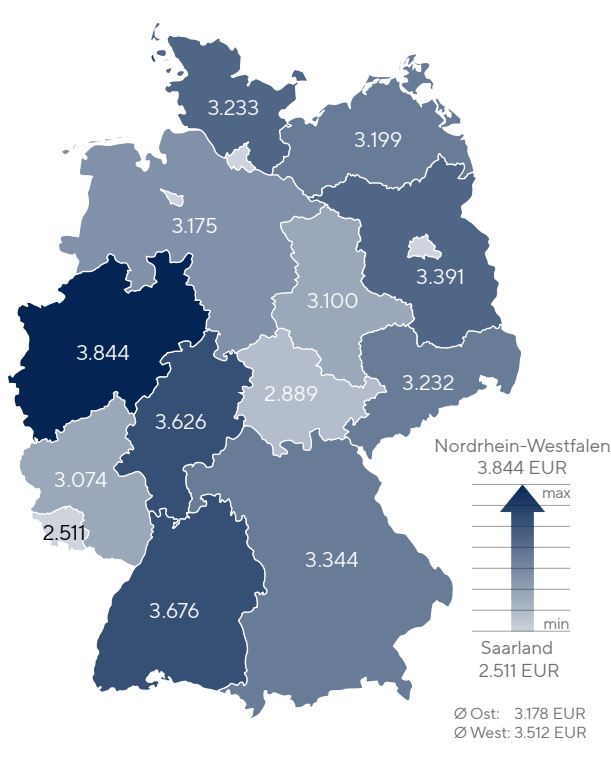
**Veränderung Haushalte Gebietskörperschaften
(ohne Bund, bereinigt, ohne besondere Finanzierungsvorgänge)
2022 zu 2013 in Prozent**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Die Haushaltsbilanz der ostdeutschen Kommunen hat sich in der Dekade zwar durchaus verbessert, dies aber weniger stark als in den zugehörigen Ländern und in den westdeutschen Kommunen. Für Kommunen in den neuen Ländern gilt, dass gestiegene Einnahmen in einem hohen Maße wieder ausgegeben wurden, während die Länderhaushalte trotz steigender Einnahmen ausgaben-seitig nicht entsprechend nachzogen, hier stiegen die Einnahmen sehr viel stärker als die Ausgaben.

**Einnahmen der Kommunen je Einwohner
Jahresmittel 2013 bis 2022 in Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

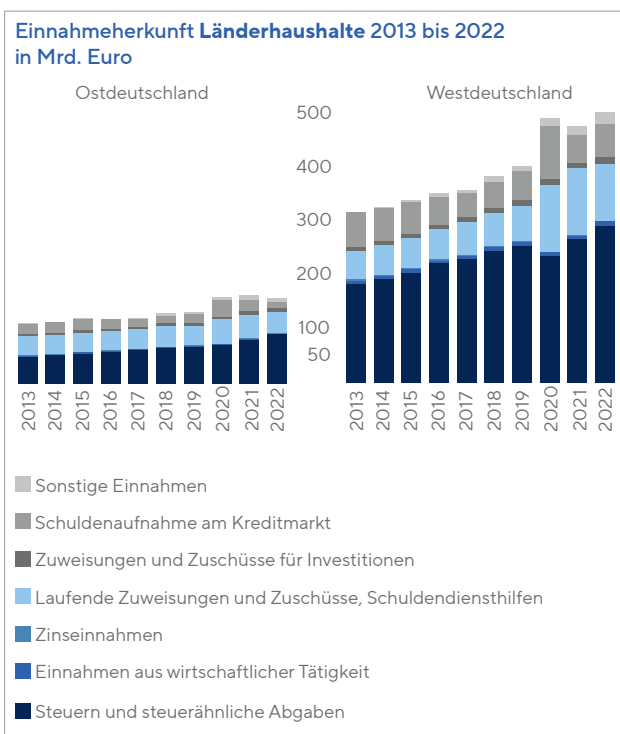
Der Ländervergleich zeigt den engeren finanziellen Spielraum, über den ostdeutsche Kommunen gegenüber ihren westdeutschen Pendanten verfügen. Dieser war bei den Kommunen der neuen Länder im Mittel der Jahre 2013 bis 2022 um durchschnittlich zehn Prozent geringer als in den alten Ländern. Die regionale Spannweite ist tatsächlich noch höher. Kommunen in Thüringen, sie bilden das Schlusslicht bei den Pro-Kopf-Einnahmen, verfügten zwischen 2013 und 2022 um 25 Prozent geringere Einnahmen als Kommunen in Nordrhein-Westfalen, den Spitzenreitern.

Bei der aufgezeigten geringeren Finanzkraft ostdeutscher Gebietskörperschaften handelt es sich nicht um ein allgemein ostdeutsches Phänomen, welches Landes- bzw. Kommunalhaushalte gleichermaßen betrifft, sondern ausschließlich um ein Problem der Kommunen in den neuen Ländern.

In den vergangenen zehn Jahren hat sich an dieser Situation wenig verändert. Zwar weisen die Gesamteinnahmen der Kommunen Ostdeutschlands, wie erwähnt, eine positive Entwicklung auf. Deren Dynamik blieb aber stabil hinter der in westdeutschen Kommunen zurück. Ganz anders als bei den Länderhaushalten fand damit auf kommunaler Ebene keine Ost-West-Angleichung statt. Aufgrund der Tatsache, dass die Einwohnerzahl der ostdeutschen Flächenländer zwischen 2013 und 2022 um knapp ein Prozent abgenommen hat, sie in den westdeutschen Flächenländern dagegen um annähernd vier Prozent zunahm, ist die Diskrepanz tatsächlich noch größer.

Einnahmequellen

Wesentlich für die Betrachtung der Entwicklungspotenziale öffentlicher Finanzen ist die Analyse der Herkunft ihrer Einnahmen. Im Folgenden wird die Einnahmestruktur der Länder- und Kommunalhaushalte für Ost- und Westdeutschland im Zeitraum 2013 bis 2022 jeweils separat dargestellt. Unterschiede der Bedarfsdeckungsmöglichkeiten werden so deutlicher sichtbar als im Einzeljahresvergleich.

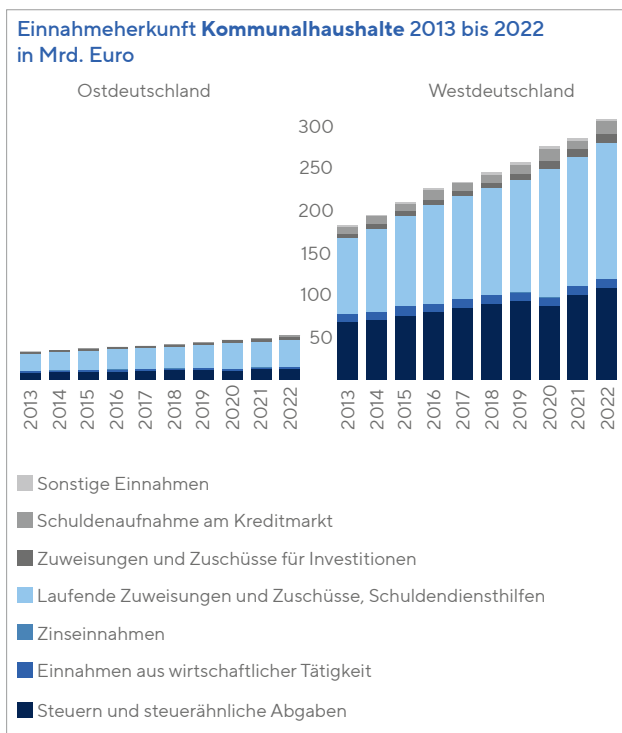


Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Die Entwicklung auf der Habenseite ostdeutscher Länderhaushalte zeigt zunächst, dass sich die Gesamteinnahmen trotz der Pandemie 2020 und 2021 in absoluten Zahlen nicht verringert haben. Die beiden Hauptpositionen im Haushalt Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie aus laufenden Zuweisungen, Zuschüssen und Schuldendiensthilfen stiegen an. Dies allerdings nicht in allen ostdeutschen Ländern. Das positive Gesamtergebnis wird maßgeblich durch das Land Berlin mit seinen spezifischen Finanzierungsquellen bestimmt. Der Einnahmesprung 2020 resultierte insgesamt aus einer erheblich gestiegenen Schuldenaufnahme der Länder am Kreditmarkt. In genanntem Jahr machte die Neuverschuldung annähernd ein Fünftel der Gesamteinnahmen im Durchschnitt der Länderhaushalte Ostdeutschlands aus. 2021 und 2022 sank sie zwar wieder ab, verblieb dabei aber auf einem Niveau oberhalb der beiden Vorjahre der Pandemie.

Bei den westdeutschen Länderhaushalten ergibt sich ein etwas anderes Bild. 2020 erfuhren diese einnahmeseitig einen deutlichen Sprung nach oben. Im Unterschied zu Ostdeutschland mit seiner Berlinspezifik sanken in Westdeutschland gesamt die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben. Das Einnahmeplus stammte 2020 vorrangig aus laufenden Zuweisungen, Zuschüssen und Schuldendiensthilfen sowie aus der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt. 2022 stiegen die Gesamteinnahmen, anders als in den neuen Ländern, durch eine gegenüber dem Vorjahr wieder stärkere Neuverschuldung und Zuwächse im Steueraufkommen kräftig an.

Die Entwicklung der Gesamteinnahmen der Haushalte der Kommunen verlief zwischen 2013 und 2022 trotz der 2019 eingetretenen pandemischen Lage sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland überwiegend positiv. Lediglich die Einnahmen der Kommunen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sanken 2020 unter das Vorjahresniveau, aber bereits 2021 trat bei dieser Einkunftsart wieder eine gewisse Normalisierung ein.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Auffällig waren die hohen und konstant ansteigenden Zuweisungen, Zuschüsse sowie Schuldendiensthilfen aus dem öffentlichen Gesamthaushalt an die Kommunen. Sie überstiegen im Betrachtungszeitraum die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben im Mittel der neuen Länder um etwa das 2,5-fache, im Mittel der alten Länder um das 1,6-fache. Damit offenbart sich ein entscheidender Unterschied zwischen der Einnahmesituation ostdeutscher und westdeutscher Kommunen. Letzterer Abhängigkeit von „Hilfszahlungen“ aus dem öffentlichen Gesamthaushalt ist durch erheblich höhere eigene Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sehr viel geringer. Damit ist der eigenständige Gestaltungsspielraum ihrer Haushaltspolitik offensichtlich größer. Mit anderen Worten, ostdeutsche Kommunen hängen sehr viel stärker am Tropf der Umverteilung öffentlicher Einnahmen von oben nach unten.

Über ein Drittel der Einnahmen westdeutscher Kommunen stammt aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, in Ostdeutschland maximal ein Viertel. Dagegen bestimmen laufende Zuweisungen und Zuschüsse sowie Schuldendiensthilfen die Kommunalhaushalte in Westdeutschland zu rd. 50 Prozent. In Ostdeutschland sind es regelmäßig über 60 Prozent.

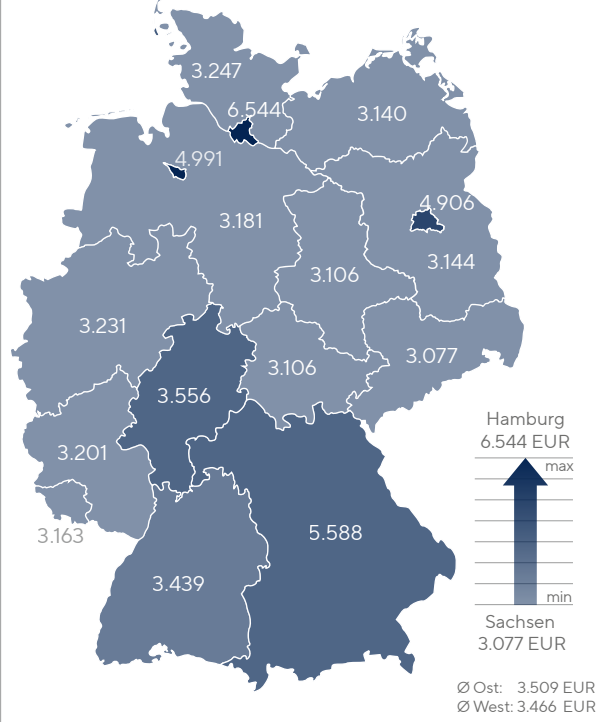
Auffällig sind daneben die Unterschiede bei den kommunalen wirtschaftlichen Aktivitäten. Die entsprechenden Einnahmen ostdeutscher Kommunen besitzen im Verhältnis zu denen in Westdeutschland ein erheblich stärkeres Gewicht in der Struktur der Mittelherkunft. Auch wenn diese Einnahmen in ihrer absoluten Höhe nur einen Bruchteil des Gesamthaushaltes ausmachen,

steht dieses unternehmerische Engagement der Kommunen häufig in der Kritik, im Osten damit mehr als im Westen.

Einnahmen aus Steuern

Das Gewicht von Steuern und steuerähnlichen Abgaben in der Einnahmestruktur westdeutscher Länderhaushalte war bis 2019 mit einem durchschnittlichen Anteil von etwa 61 Prozent sehr viel höher als der Vergleichswert in Ostdeutschland mit 47 Prozent.

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben je Einwohner - Länderhaushalte
Jahresmittel 2013 bis 2022 in Euro



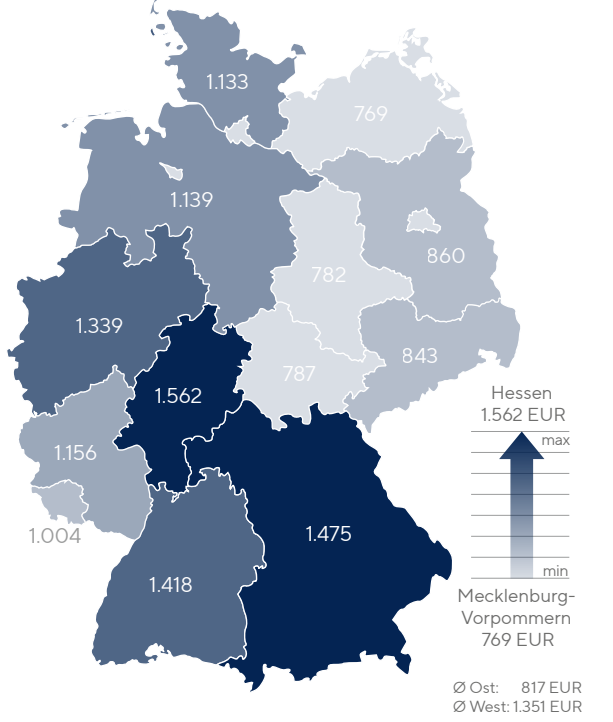
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Die pandemiebedingt negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen, u. a. in Form drastischer Steuerausfälle, führten 2020 zu einer gewissen Angleichung. Diese erfolgte aufgrund der in Westdeutschland gegenüber Ostdeutschland sehr viel stärkeren Einnahmeverlusten aus Steuern und Abgaben. Das Jahr 2022 führte zu einer Verschiebung. Auf Grund gestiegener Einnahmen aus Steuern und Abgaben bei gleichzeitig starkem Rückgang der Neuverschuldung nahm Ostdeutschland eine andere Entwicklung als Westdeutschland. Das Gewicht der Einnahmen aus Steuern und Abgaben stieg hier sprunghaft an. In Westdeutschland war das so nicht der Fall. Die Neuverschuldung nahm zu, das Gewicht der Steuern und Abgaben erhöhte sich nur mäßig.

Generell liegen die Einnahmen aus Steuern und Abgaben der Länderhaushalte je Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern zum Teil erheblich unter denen westdeutscher Flächenländer. Ebenso erheblich ist die Differenz zwischen den Flächenländern und den Stadtstaaten. Berlin hebt dabei aufgrund seines Gewichts den ostdeutschen Durchschnitt sehr viel stärker an als Hamburg und Bremen im westdeutschen Mittel.

Was die einnahmeseitige Bedeutung von Steuern und steuerähnlichen Abgaben in den Haushalten bundesdeutscher Kommunen anbelangt, war in der Dekade zwischen 2013 und 2022 die Kluft zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland ungleich größer.

**Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
je Einwohner – Kommunalhaushalte**
Jahresmittel 2013 bis 2022 in Euro



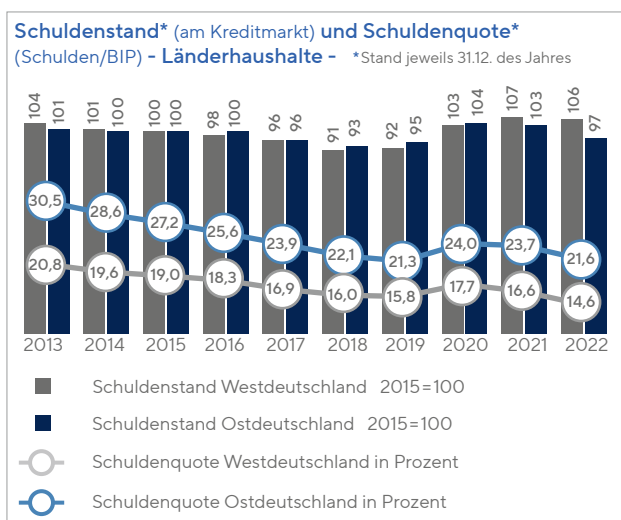
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Einnahmen aus Schulden

Mit der Einführung der Schuldenbremse und der damit einhergehenden restriktiven Haushaltspolitik sank die Schuldenlast der Gebietskörperschaften bis 2019 spürbar ab, was sich in einer entsprechend rückläufigen Schuldenquote abbildete. Das galt für Ost- und Westdeutschland sowie gleichermaßen für die Landes- und Kommunalhaushalte. Die pandemiebedingt notwendigen Aus-

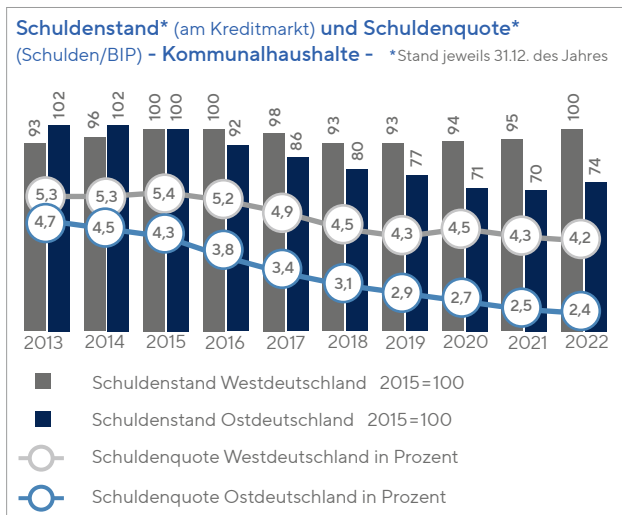
gabensteigerungen bedeuteten eine Zäsur. Sie beendeten die bis dato überwiegende Zurückhaltung der Gebietskörperschaften zur Mittelbeschaffung am Kreditmarkt und die Schuldenquote stieg erneut an.

Die Schuldenquoten der Länderhaushalte in Ostdeutschland und in Westdeutschland näherten sich zwischen 2013 und 2019 an, die Corona-Pandemie beendete diese Entwicklung vorübergehend. Zu Beginn der Zeitreihe war die Schuldenquote ostdeutscher Länderhaushalte mit 30,5 Prozent um fast zehn Prozentpunkte höher als die westdeutscher Länderhaushalte. 2019 waren es nur noch fünf Prozentpunkte, um am Ende des Betrachtungszeitraums wieder auf sieben Prozentpunkte zu steigen.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Die Schuldenquoten der ostdeutschen Kommunen lagen dagegen im gesamten Betrachtungszeitraum unter denen westdeutscher Kommunen und sind zudem seit 2013 stetig rückläufig. Selbst die Pandemie veränderte daran, anders als in Westdeutschland, nichts.

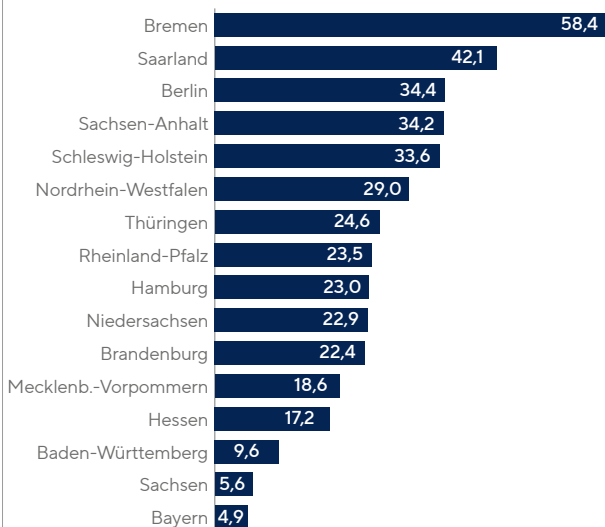


Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Ein Blick auf die Schuldenquote der Gebietskörperschaften nach Ländern zeigt für das Jahr 2022 im Ranking eine extreme Spannweite. Die Grenze zwischen geringer und hoher Schuldenquote verläuft dabei eindeutig nicht zwischen Ost und West. Was Ostdeutschland angeht, kann Sachsen als Land mit der restriktivsten Haushaltspolitik betrachtet werden.

Schuldenquote 2022 (Schulden*/BIP in %)

Gebietskörperschaften gesamt – *Stand jeweils 31.12. des Jahres



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Pro Kopf ist die Verschuldung ostdeutscher Gebietskörperschaften gegenwärtig geringer als jene in Westdeutschland. Für die Schuldenquote gilt das nicht. Dies ist kein Widerspruch, sondern auf die nach wie vor geringere Wirtschaftsleistung der ostdeutschen Länder zurückzuführen.

Ein hoher Schuldenstand sowie eine hohe Schuldenquote sind aus bauproduzierender Sicht problematisch, da Haushaltsmittel aus Schulden oftmals mit restriktiven Verwendungsbedingungen einhergehen, die Investitionen in die Infrastruktur einschränken können. Gleichzeitig zwingt die

Schuldenaufnahme Gebietskörperschaften oftmals dazu, Haushaltsmittel stärker konsumtiv, z. B. zur Begleichung von Zinszahlungen, zu verplanen. Der Bauindustrieverband Ost e. V. empfiehlt eine Minimierung der Schulden in den öffentlichen Haushalten zugunsten höherer investiver Ausgaben. Handlungsempfehlungen, wie die Gebietskörperschaften dies erreichen können, finden Sie im letzten Abschnitt dieses Schwarzbuches.

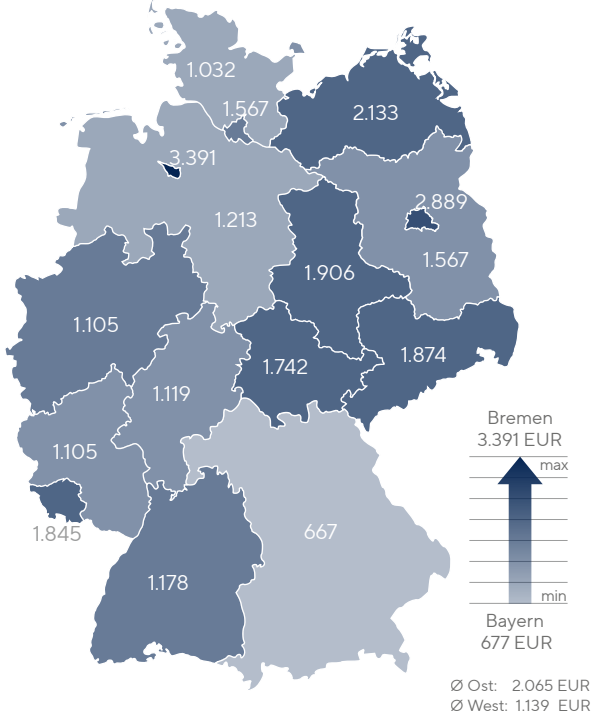
Hilfszahlungen aus dem Öffentlichen Gesamthaushalt

Sogenannte laufende Zuweisungen und Zuschüsse sowie Schuldendiensthilfen aus dem öffentlichen Gesamthaushalt bilden einen wesentlichen Haushaltsposten der Gebietskörperschaften.

Pro Kopf liegen die Länderhaushalte im Osten erwartungsgemäß vorn, wobei die Stadtstaaten eine Sonderrolle einnehmen. So stehen Bremen und Berlin als Empfängerländer an der Spitze.

Allein der Vergleich der Flächenländer macht deutlich, dass, aufgrund der nach wie vor unterschiedlichen Lebensverhältnisse und der geringeren Wirtschaftskraft ostdeutscher Länder, diese in einem stärkeren Maße von Zuflüssen aus dem Gesamthaushalt abhängig sind als westdeutsche Länder. Damit einher geht ein gewisses Maß an Fremdbestimmtheit in der Haushaltspolitik.

**Einnahmen aus laufenden Zuweisungen und Zuschüssen,
Schuldendiensthilfen je Einwohner – Länderhaushalte
Jahresmittel 2013 bis 2022 in Euro**

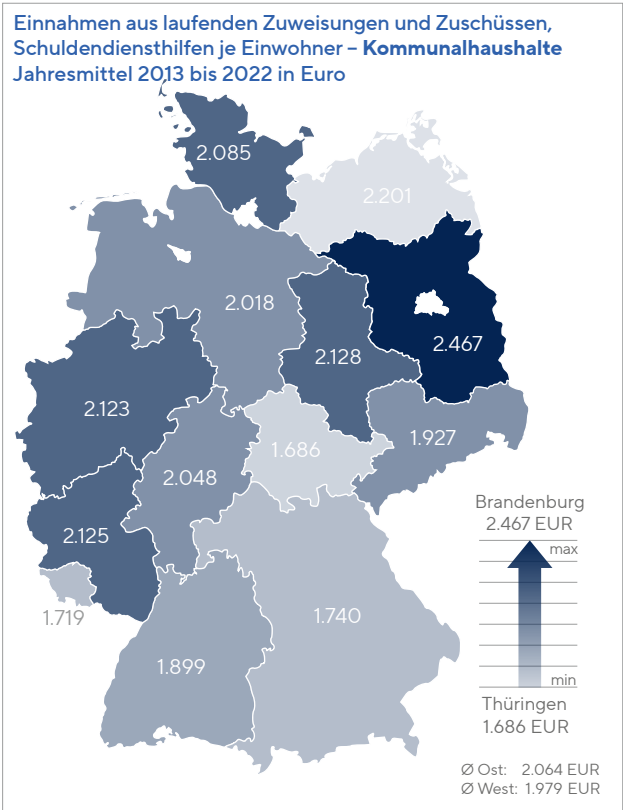


Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse sowie Schuldendiensthilfen stellen bundesweit die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen dar. Im früheren Bundesgebiet spielen sie dabei generell eine etwas geringere Rolle als im Bundesgebiet Ost.

Auffällig sind markante regionalen Unterschiede selbst innerhalb der jeweiligen Bundesgebiete.

Sowohl an der Spitze als auch am Fuß der Pyramide stehen mit Brandenburg und Thüringen ostdeutsche Länder. Aber auch in Westdeutschland ist die Differenz zwischen Spitzenreiter Schleswig-Holstein und Schlusslicht Saarland hoch.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Sowohl bei den Landes- als auch den Kommunalhaushalten bestehen also mehr als dreißig Jahre nach der Wiedervereinigung erhebliche Unter-

schiede in der Finanzkraft der Gebietskörperschaften. Diese beruhen vor allem auf der nach wie vor geringeren Wirtschaftsleistung der ostdeutschen Länder. Während z. B. im Freistaat Bayern die Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen aus Steuern annähernd im Verhältnis 1 : 1 zu denen aus Zuweisungen und Zuschüssen stehen, sind letztere in den Kommunen Brandenburgs annähernd dreimal so hoch wie die Steuereinnahmen.

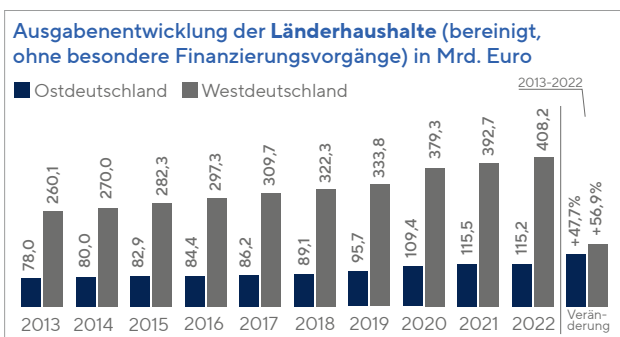
Insgesamt gilt, dass wirtschaftlich starke Gebietskörperschaften erhebliche Einnahmen selbst generieren können. Die Wirtschaftskraft verringert die Notwendigkeit, über „Hilfszahlungen“ wesentliche Teile der Haushalte abzudecken und erhöhen die Eigenständigkeit, im Rahmen der Daseinsvorsorge und darüber hinaus, bedarfsgerechte Investitionen zu tätigen.

Obwohl die Gesamteinnahmen in den letzten Jahren gestiegen sind, bleibt festzuhalten, dass nach wie vor große Unterschiede, sowohl zwischen den einzelnen Bundesländern und im Ost-West-Vergleich als auch zwischen den Gebietskörperschaften bestehen. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die westdeutschen Bundesländer weiterhin höhere Einnahmen generieren und dies stärker über Steuern als in Ostdeutschland. Wie bereits erwähnt, können die Einnahmenquellen einen großen Einfluss auf den gestalterischen Spielraum der Gebietskörperschaften haben. Im folgenden Kapitel werden die ausgabenseitigen Entwicklungen und Aktivitäten analysiert und erörtert, inwiefern diese auch mit der Einnahmestruktur zusammenhängen.

Ausgaben der Gebietskörperschaften

Allgemeine Entwicklung

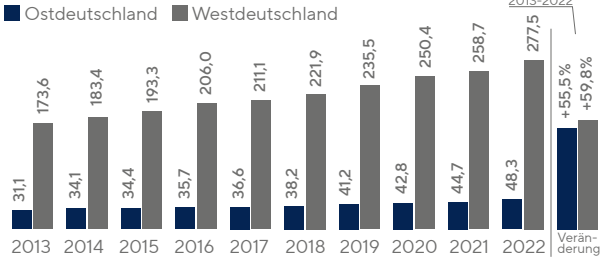
Die positive Entwicklung der Gesamteinnahmen zwischen 2013 und 2022 wurde begleitet von einer Ausgabensteigerung der Länder und Kommunen.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Zwischen 2013 und 2022 ist das Haushaltsvolumen der ostdeutschen Länder insgesamt um 47,7 Prozent gestiegen. In Westdeutschland waren es 56,9 Prozent. Das Ausgabenvolumen lag 2022 in Ostdeutschland um 37,2 Mrd. Euro über dem von 2013, in Westdeutschland waren es 148,1 Mrd. Euro. Die höchsten Ausgabenzuwächse im Vorjahresvergleich fanden sich sowohl in den neuen als auch den alten Ländern im Jahr 2020. In den ostdeutschen Länderhaushalten erhöhte sich damals die Summe der Ausgaben in Relation zu 2019 im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie um 14,3 Prozent bzw. 13,7 Mrd. Euro. In den westdeutschen Ländern stiegen die entsprechenden Vergleichswerte um 11,4 Prozent bzw. 45,5 Mrd. Euro. Derartig hohe Ausgabensprünge fanden in der Dekade weder davor noch danach statt.

Ausgabenentwicklung der Kommunalhaushalte (bereinigt, ohne besondere Finanzierungsvorgänge) in Mrd. Euro



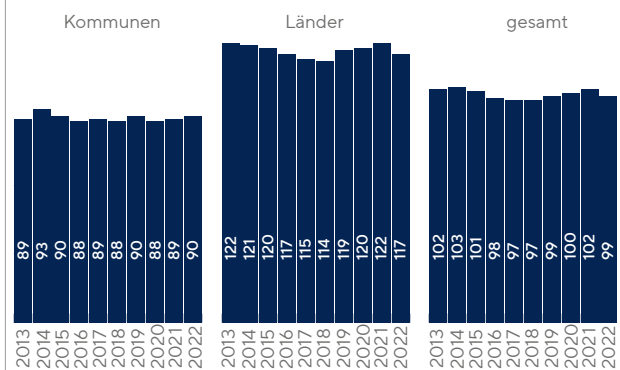
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Im Zeitraum 2013 bis 2022 erhöhte sich das Haushaltsvolumen der ostdeutschen Kommunen insgesamt um 55,5 Prozent, das der westdeutschen Kommunen um 59,8 Prozent. Das Ausgabenvolumen lag 2022 in den Kommunen Ostdeutschland um 17,2 Mrd. Euro über dem von 2013, im früheren Bundesgebiet waren es 103,9 Mrd. Euro. Anders als bei den ostdeutschen Länderhaushalten zeigt sich bei den Kommunen der neuen Länder 2020 kein deutlicher Kostenanstieg, der eindeutig im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stünde. Das Ausgabenwachstum gegenüber 2019 weicht nicht sprunghaft von dem anderer Jahre ab. In den westdeutschen Kommunen lässt sich ebenfalls kein derartiger Ausreißer feststellen.

Die Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Kommunalhaushalte blieben im Zeitraum 2013 bis 2022 klar hinter den Vergleichswerten westdeutscher Kommunen zurück. Der Rückstand ist bei den Ausgaben höher als bei den Einnahmen. Während im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2022 ostdeutsche Kommunen pro Einwohner 9,5 Prozent geringere Einnahmen aufwiesen als westdeut-

sche Kommunen, blieben sie bei den Pro-Kopf-Ausgaben um 10,7 Prozent hinter dem Vergleichswert West zurück. Nicht erkennbar ist dabei ein Trend der Annäherung. Das gute Ergebnis der ostdeutschen Gebietskörperschaften gesamt ist im Ost-West-Vergleich, wie bei den Einnahmen, allein den Länderhaushalten zuzuschreiben.

Pro-Kopf-Ausgaben ostdeutscher Gebietskörperschaften 2013 bis 2022 (bereinigt, ohne besondere Finanzierungsvorgänge) im Verhältnis zum jeweiligen Vergleichswert in Westdeutschland (=100) in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

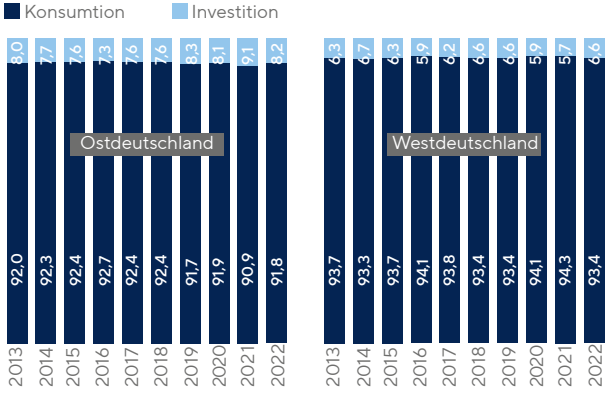
Konsumtion vs. Investition

Die Erhöhung des Haushaltsvolumens in den Jahren zwischen 2013 und 2022 diente sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland überwiegend der Konsumtion.

Bei den Länderhaushalten gehen regelmäßig zum Teil weit über 90 Prozent aller Ausgaben in die Konsumtion des Staates, dabei im Westen mehr als im Osten.

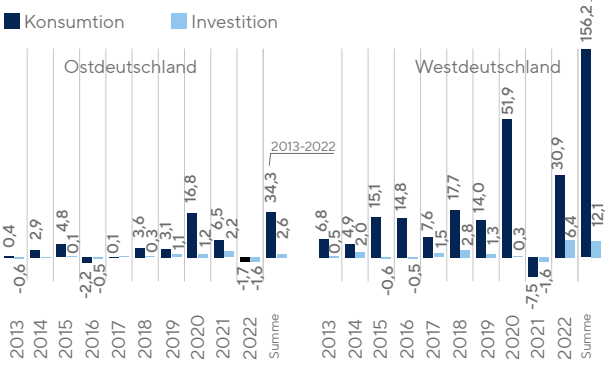
Gesamtausgaben* Länderhaushalte 2013 bis 2022:
Konsumtion und Investition
Anteile an Gesamtausgaben in Prozent

*bereinigte Ausgaben plus Ausgaben aus besonderen Finanzierungsvorgängen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Konsumtion und Investition Länderhaushalte 2013 bis 2022:
Veränderung zum Vorjahr in Mrd. Euro
(Einzeljahre und kumuliert)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

In absoluten Zahlen ausgedrückt wird die Diskrepanz zwischen Konsumtion und Investition noch deutlicher. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2022 wies die Bilanz bei der Konsumtion in Ost-

deutschland ein Plus von 34,3 Mrd. Euro, in Westdeutschland von 156,2 Mrd. Euro aus. Demgegenüber belief sich das Bilanzplus der Dekade bei den Investitionen in den neuen Ländern auf lediglich 2,6 Mrd. Euro und im früheren Bundesgebiet auf 12,1 Mrd. Euro.

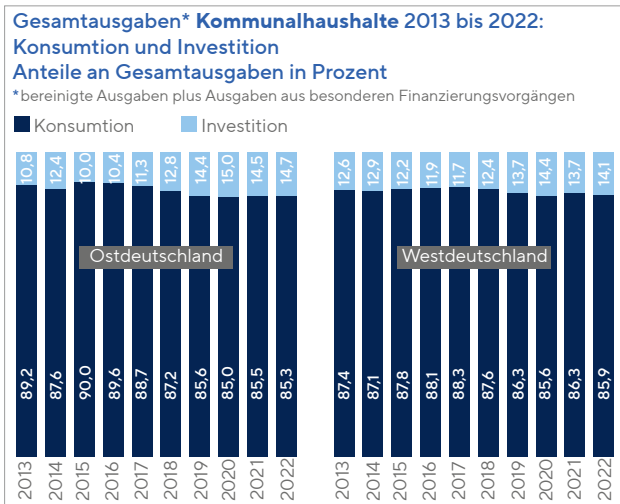
Regional gibt es bedeutende Unterschiede bei der Entwicklung der konsumtiven Ausgaben der Länderhaushalte, die sich nicht nur zwischen Ost- und Westdeutschland verorten lassen. Für alle Länderhaushalte gilt, dass die Konsumtion im Zusammenhang mit der Corona-Krise einen ungeheuren Schub zu Lasten von Investitionen erfuhr. Im Vergleich des mittleren jährlichen Wachstums der Gesamtausgaben und der rein konsumtiven Ausgaben 2013 bis 2022 zeigt sich das enge Korsett, in welchem sich Investitionen überhaupt bewegen konnten.

Die Steigerung der Gesamteinnahmen wurde zwischen 2013 und 2022 in Ostdeutschland ebenso wie in Westdeutschland durch konsumtive Ausgaben im Grunde aufgezehrt.

Im Durchschnitt der ostdeutschen Länder lag die mittlere jährliche Steigerung der Gesamtausgaben zwischen 2013 und 2022 mit 3,3 Prozent unter dem Wachstum der konsumtiven Ausgaben von 3,4 Prozent. Das bedeutet, dass sich der Investitionsanteil nicht progressiv entwickeln konnte. Der Blick auf die westdeutschen Länderhaushalte zeigt ein ähnliches Bild. Hier stiegen die konsumtiven Ausgaben zwischen 2013 und 2022 jährlich um rd. 4,4 Prozent und damit in der gleichen Höhe wie die Gesamtausgaben. Eine positive Gewichtsverlagerung hin zu Investitionen war damit ausgeschlossen.

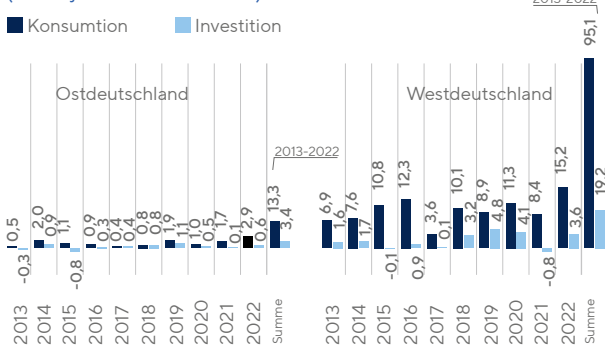
Unter den Bundesländern wies Sachsen die schlechteste Bilanz auf. Hier wuchsen die Gesamtausgaben im Mittel der Jahre 2013 bis 2022 jährlich um 4,4 Prozent und davon die dem Zweck der Konsumtion dienenden um 4,8 Prozent. Der entsprechende Saldo beläuft sich damit auf -0,4. Die vergleichsweise beste Bilanz verzeichneten Hamburg und Nordrhein-Westfalen mit einem positiven Saldo von jeweils +0,2. In Ostdeutschland schneiden Berlin und Brandenburg am besten ab, der Saldo beziffert sich in beiden Ländern auf +0,1.

Die Investitionsanteile der Haushalte ostdeutscher Kommunen waren in der Dekade 2013 bis 2022 geringer als in westdeutschen Kommunen. Im Durchschnitt des Betrachtungszeitraums bewegten sie sich in Ostdeutschland bei 12,6 Prozent, in Westdeutschland bei 13,0 Prozent.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Konsumtion und Investition Kommunalhaushalte 2013 bis 2022: Veränderung zum Vorjahr in Mrd. Euro (Einzeljahre und kumuliert)



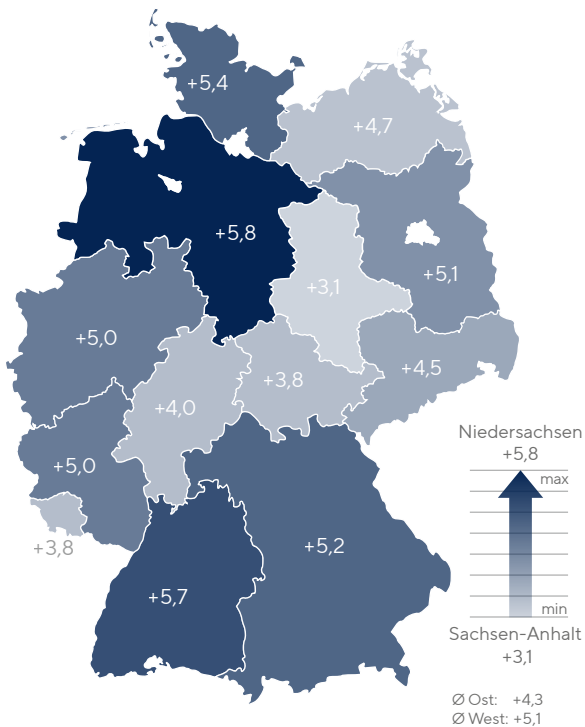
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Wie bei den Länderhaushalten beherrschte im Osten wie im Westen die Konsumtion die Haushaltsstruktur, auch wenn die Kommunen einen durchschnittlich höheren Investitionsanteil aufwiesen als die Länder.

Die absolute Zunahme der Gesamteinnahmen diente also zwischen 2013 und 2022 in den ostdeutschen wie in den westdeutschen Kommunen der Befriedigung steigender konsumtiver Bedürfnisse. In der Kumulation der entsprechenden Haushaltsposten wird das offensichtlich.

Im Zeitraum 2013 bis 2022 wies die Bilanz bei der kommunalen Konsumtion in Ostdeutschland ein Plus von 13,3 Mrd. Euro aus. In Westdeutschland waren es 95,1 Mrd. Euro. Demgegenüber belief sich die Bilanz bei den kommunalen Investitionen in den neuen Ländern auf lediglich +3,4 Mrd. Euro, im früheren Bundesgebiet auf +19,2 Mrd. Euro.

Mittlere jährliche Veränderung der Gesamtausgaben
2013 bis 2022 – Kommunalhaushalte in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Regional zeigen sich, wie bei den Länderhaushalten, beträchtliche Unterschiede im kommunalen Ausgabeverhalten. Im Durchschnitt der Kommunen wuchsen die konsumtiven Ausgaben im Jahresmittel 2013 bis 2022 weniger stark als die Gesamtausgaben. Eine entsprechende Verschiebung hin zu mehr Investition fand dennoch kaum statt. Das mittlere jährliche Wachstum der Investitionen lag zwar in beiden Bundesgebieten über dem der Gesamtausgaben, aber unter Berücksichtigung der stark unterschiedlichen Volumina von Konsumtion und Investition, muss das relativiert werden.

Den, gemessen am Vergleich der Gesamtausgabenentwicklung und der Entwicklung der Konsumtion, bundesweit ungünstigsten Wert verzeichneten im Zeitraum 2013 bis 2022 die Kommunen in Hessen. Hier lag das Wachstum der Konsumtion um 0,1 Prozentpunkte über dem der Gesamtausgaben. Der vergleichsweise günstigste Wert war in Mecklenburg-Vorpommern festzustellen. Hier stiegen die Gesamtausgaben um 1,1 Prozentpunkte stärker als die auf die Konsumtion verwendeten Mittel.

Hauptfaktoren der starken Konsumtion bei den ostdeutschen Länderhaushalten sind gegenwärtig die Personalkosten, gefolgt von Kosten für den laufenden Sachaufwand und Kosten für Zins und Tilgung am Kreditmarkt. Die Kosten für Personal und Sachaufwand stiegen zwischen 2013 und 2022 stetig an und bestimmen mit dem Schuldendienst die Haushaltsentwicklung auf der Sollseite. Die Entwicklung der Investitionsausgaben blieb dahinter zurück. So nahmen allein die Personalkosten zwischen 2013 und 2022 um 10,9 Mrd. Euro zu, während die Investitionsausgaben gesamt, das sind die Bauinvestitionen zuzüglich sonstiger Investitionen, lediglich um 1,8 Mrd. Euro, also nur ein Sechstel dessen, wuchsen.

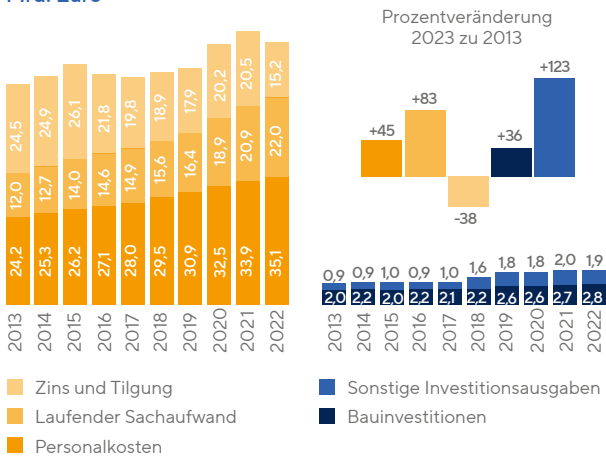
Personalausgaben

Noch stärker als bei den Länderhaushalten bestimmen die Personalkosten die Konsumtion in den ostdeutschen Kommunen. Sie schlagen hier jährlich höher zu Buche als die beiden nachfolgenden konsumtiven Haushaltsposten zusammen. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied gegenüber westdeutschen Kommunen.

Von 2013 bis 2022 stiegen die kommunalen Ausgaben für das Personal in Ostdeutschland kontinuierlich um 44 Prozent an. Die Entwicklung der Investitionsausgaben stagnierte im Grunde bis etwa Mitte der Dekade, um sich dann in deren zweiter Hälfte durchaus dynamisch zu entwickeln. Das Investitionsvolumen macht in absoluten Zahlen allerdings nur einen Bruchteil der konsumtiven Haushaltsposten aus, was die Bewertung des Zuwachses relativiert.

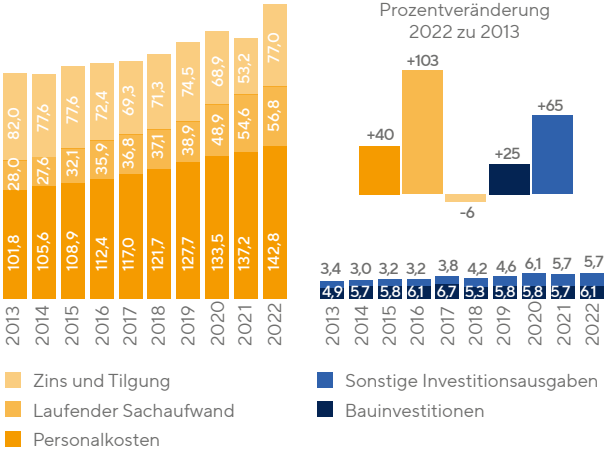
Was die Personalausgaben angeht, bestehen gravierende Unterschiede sowohl zwischen denen der Länder und denen der Kommunen als auch zwischen Ost- und Westdeutschland.

Personalkosten, Laufender Sachaufwand und Zahlungen für Zins und Tilgung am Kreditmarkt sowie Bauinvestitionen und sonstige Investitionen - Länderhaushalte Ostdeutschland - Mrd. Euro



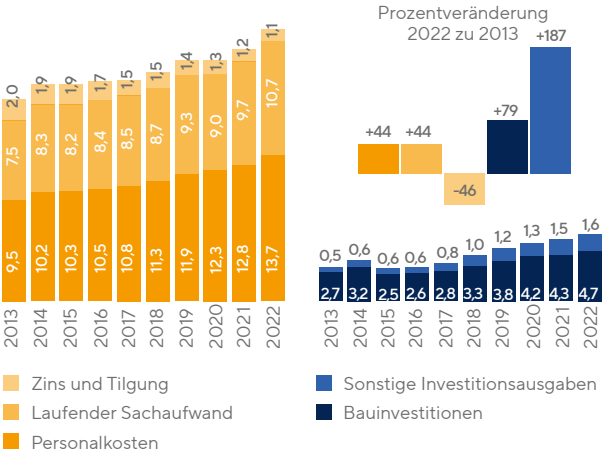
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Personalkosten, Laufender Sachaufwand und Zahlungen für Zins und Tilgung am Kreditmarkt sowie Bauinvestitionen und sonstige Investitionen - Länderhaushalte Westdeutschland - Mrd. Euro



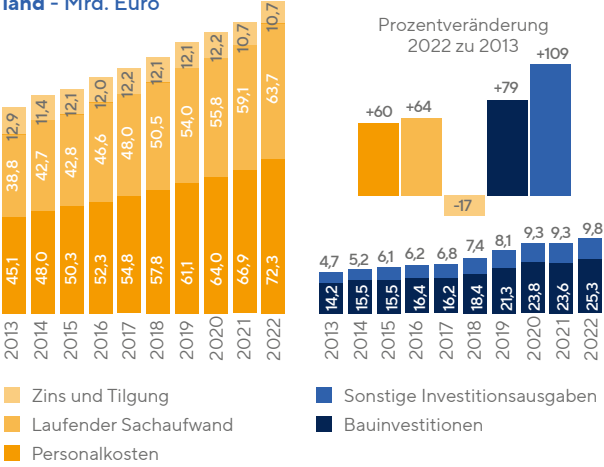
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Personalkosten, Laufender Sachaufwand und Zahlungen für Zins und Tilgung am Kreditmarkt sowie Bauinvestitionen und sonstige Investitionen - Kommunalhaushalte Ostdeutschland - Mrd. Euro



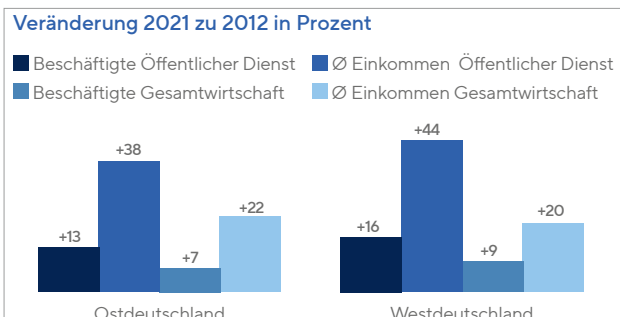
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Personalkosten, Laufender Sachaufwand und Zahlungen für Zins und Tilgung am Kreditmarkt sowie Bauinvestitionen und sonstige Investitionen - Kommunalhaushalte Westdeutschland - Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Im Durchschnitt der Länderhaushalte Ostdeutschlands waren die Personalausgaben 2022 mit 2.173 Euro je Einwohner höher als im früheren Bundesgebiet (2.128 Euro). Ursächlich hängt das, wie auch bei anderen Kennziffern, mit dem hohen statistischen Gewicht Berlins in den neuen Ländern zusammen. In Berlin bewegten sich die Pro-Kopf-Personalausgaben, wie in den beiden anderen Stadtstaaten, deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Zum Vergleich: die Personalausgaben des Landes Sachsen-Anhalt entsprachen pro Einwohner lediglich vierzig Prozent des Vergleichswertes von Hamburg und die Ausgaben in Brandenburg machten nicht einmal 50 Prozent des Personalkostenniveaus im Land Berlin aus. Abgesehen davon leistet sich das Land Berlin auch den im Bundesvergleich höchsten Personalbesatz je Einwohner.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Bei den Kommunen verfügte 2022 das Land Baden-Württemberg, bezogen auf die Kosten je Einwohner, über das im Bundesvergleich teuerste Personal, wohingegen in Mecklenburg-Vorpommern die kommunalen Personalausgaben rein rechnerisch am wenigsten auf den Schultern der Einwohner lasteten. Aufgrund der Entwicklung der letzten zehn Jahre mit stetig wachsenden Lohn- und Gehaltsforderungen im Öffentlichen Dienst bildet die in der Grafik oben für 2021 dargestellte Personalkostensituation keinen – etwa der Pandemie geschuldeten – Sonderzustand ab, sondern steht symptomatisch für eines der Hauptprobleme der Gebietskörperschaften.

Die Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass die Leistungskosten der öffentlichen Hand – insbesondere jene für Personal – nicht weiter der öffentlichen Leistungserbringung davongaloppieren.

Fazit

Die Analyse der öffentlichen Haushalte lieferte mehrere, für die Bauindustrie relevante Erkenntnisse. Zunächst bleibt festzuhalten, dass sowohl

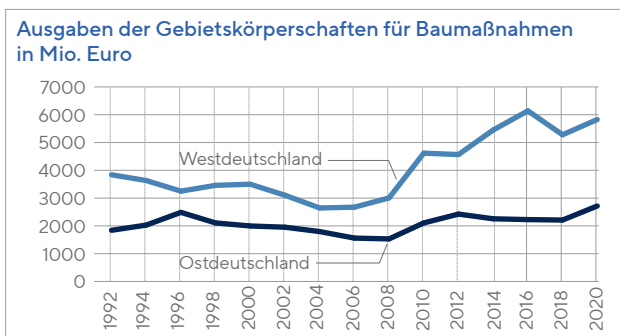
die Einnahmen als auch die Ausgaben der Gebietskörperschaften im Betrachtungszeitraum gestiegen sind und dies auch, wenn die Daten um die Preisentwicklung in dem Zeitraum korrigiert werden. Gleichzeitig bestehen einnahmen- und ausgabenseitig jedoch nach wie vor große Unterschiede – sowohl regional als auch unter den Gebietskörperschaften. So beziehen zum Beispiel westdeutsche Gebietskörperschaften einen weit- aus höheren Anteil ihrer Einnahmen aus Steuern als es in Ostdeutschland der Fall ist. Die Tatsache, dass die öffentlichen Ausgaben gestiegen sind, könnte aus bauindustrieller Sicht positiv zu bewerten sein. Die Analyse zeigte jedoch, dass der starke Anstieg der Einnahmen hauptsächlich in konsumtive und nicht in investive Maßnahmen floss. Das bedeutet, dass gestiegene Einnahmen und Ausgaben nicht unbedingt auf eine verstärkte, infrastrukturelle Investitionstätigkeit schließen lassen. Im Gegenteil: in Ostdeutschland stiegen die bauinvestiven Ausgaben im Betrachtungszeitraum langsamer als jene, die anderen investiven Zwecken oder der Konsumtion dienten.

Die Bedeutung von öffentlichen Bau- und Infrastrukturinvestitionen für die Gesamtwirtschaft sowie die Konsequenzen der Entwicklungen in den letzten Jahren sollen in den folgenden Kapiteln aufgezeigt werden.

Investitions- und Haushaltspolitik: Gesamtwirtschaftliche Wechsel- wirkungen

In den letzten Jahrzehnten hat Deutschland, abgesehen von vereinzelt Krisen, eine stabile

und positive Wirtschaftsentwicklung erlebt. Allerdings haben nicht alle Regionen des Landes in gleichem Maße von dieser Entwicklung profitiert. Insbesondere in Ostdeutschland gibt es nach wie vor strukturelle Herausforderungen, die eine besondere Beachtung in der Finanzpolitik erfordern. Hierbei spielen öffentliche Investitionen eine entscheidende Rolle.



Quelle: Statistisches Bundesamt

Durch Investitionen in die Infrastruktur (beispielsweise in das Straßen- und Schienennetz oder in die Breitbandinfrastruktur) können die Gebietskörperschaften ihre regionale Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und damit langfristig zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Neben solchen Investitionen spielen auch steuer- und haushaltspolitische Maßnahmen eine wichtige Rolle. So können beispielsweise Steuererleichterungen für Unternehmen dazu beitragen, Investitionen anzukurbeln und somit das Wirtschaftswachstum zu fördern. Maßnahmen der Finanzpolitik sollten dabei darauf ausgerichtet sein, eine wettbewerbsfähige Infrastruktur zu schaffen und Investitionen zu fördern.

Beschäftigungspolitik

Es gibt starke Wechselwirkungen zwischen der Finanz- und Investitionspolitik und der Beschäftigungspolitik. Eine erfolgreiche Finanz- und Investitionspolitik kann Arbeitsplätze schaffen und so mittelfristig das Beschäftigungsniveau erhöhen und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung fördern. Umgekehrt kann eine solide Beschäftigungspolitik auch positive Auswirkungen auf die Finanz- und Investitionspolitik haben. Insbesondere für die Bauindustrie ist die Fachkräftegewinnung ein zentrales Anliegen. Um Vorhaben umsetzen und Kapazitäten aufbauen zu können, benötigen Unternehmen qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hierbei können gezielte beschäftigungspolitische Maßnahmen wie die Förderung von Aus- und Weiterbildungen oder steuerliche Anreize für Bildungsinvestitionen dazu beitragen, dass mehr Fachkräfte für die Bauindustrie gewonnen werden. Eine hohe Beschäftigungsquote bedeutet in der Regel auch eine höhere Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, was wiederum zu höheren Investitionen führen kann.

Verteilungspolitik


Durch gezielte öffentliche Investitionen können Arbeitsplätze geschaffen und so die Einkommensungleichheit reduziert werden. Gleichzeitig können strukturschwache Regionen durch öffentliche Investitionen gestärkt werden, was positiv zur Verteilungspolitik beitragen kann.

Strukturpolitik

Die Strukturpolitik beschäftigt sich damit, wie die Wirtschaftsstruktur in einer Region gestaltet werden kann, um die Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern. Besonders in Ostdeutschland können öffentliche Investitionen dazu beitragen, die Wirtschaftsstruktur zu diversifizieren und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Eine gezielte Förderung, auch von kleinen und mittelständischen Unternehmen, kann die Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe erhöhen und dadurch die Struktur der Wirtschaft diversifizieren.

Das Stärkungsgesetz Kohleregionen, welches 2020 in Kraft trat und auch die Lausitzregion betrifft, ist ein solcher strukturpolitischer Ansatz. Es zeigt, dass für die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur einer Region nicht nur öffentliche Investitionsmittel erforderlich sind, sondern auch eine koordinierte, auf politischem Willen beruhende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften.

Während solche Maßnahmen aus bauindustrieller Sicht zu begrüßen sind, reichen sie alleine nicht aus, um das grundlegende Problem der öffentlichen Infrastruktur- und Investitionspolitik zu lösen: es wird schlichtweg zu wenig investiert, um den Verfall und die Abnutzung des bestehenden Kapitalstocks zu kompensieren, geschweige denn diesen weiterzuentwickeln.



Öffentliche Bauinvestitionen: Deutschland lebt von seiner Substanz

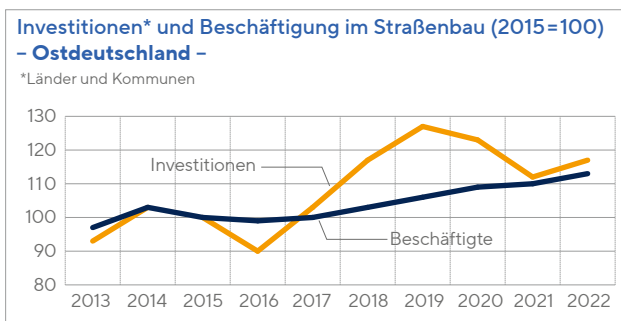
Deutschland lebt von seiner Substanz – es wird jährlich zu wenig investiert, um die öffentliche Bausubstanz zu erhalten, geschweige denn weiterzuentwickeln.

Öffentliche Bauinvestitionen: Bedeutung für die Bauwirtschaft

Wesentliche Impulse für die baukonjunkturelle Entwicklung gehen von den Gebietskörperschaften aus. Der öffentliche Bau stand im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2022 für 27,5 Prozent des Branchenumsatzes im Bauhauptgewerbe Deutschlands.

Neben Bund und Ländern sind es vor allem die Kommunen, deren Aufträge das Baugeschehen wesentlich prägen. Annähernd zwei Drittel der Bauausgaben aller Gebietskörperschaften entfallen auf die Kommunen. Folgerichtig haben deren Investitionen den größten Einfluss auf die Baukonjunktur. Ihr Ausgabeverhalten bestimmt in einem hohen Maße deren Entwicklungsrich-

tung. Dies gilt umso mehr in Baubereichen, etwa dem Straßenbau, wo Gebietskörperschaften im Grunde ein Alleinstellungsmerkmal besitzen. Arbeit und Einkommen am Bau sind hier fast vollständig von öffentlichen Aufträgen abhängig. Diskontinuierliche oder gar ausbleibende Vergaben im Straßenbau haben folgerichtig direkte Auswirkungen auf den Beschäftigtenstand und damit auf den Arbeitsmarkt für Bauberufe in diesem Segment.



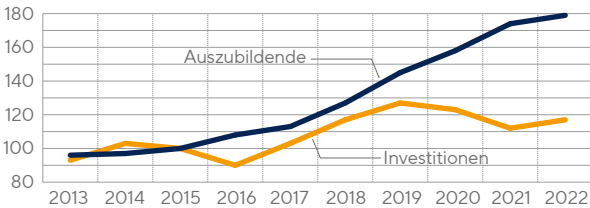
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Daraus lassen sich weitergehende Einflüsse etwa auf die Nachwuchsgewinnung der Bauunternehmen ableiten. Unsicherheiten bezüglich beruflicher Perspektiven machen es, neben anderen Faktoren, für Bauunternehmen immer schwieriger, dringend notwendige Nachwuchskräfte überhaupt zu finden. Es muss im Interesse des Staates liegen, der schließlich auf das Vorhandensein von Baukapazitäten zur Erfüllung seiner Aufgaben angewiesen ist, hier nicht für Irritationen, sondern für eine möglichst hohe Planbarkeit und Verlässlichkeit bei den Bauunternehmen zu sorgen. Diese gehen nicht zuletzt in Vorleistung, um der Nachfrage des Staates jederzeit mit entsprechenden Angeboten begegnen zu können. Investitionen, aber im Umkehrschluss auch aus-

bleibende Investitionen, haben einen direkten Einfluss auf die Personalentwicklung und auf die Bereitschaft junger Menschen, sich überhaupt für eine berufliche Perspektive am Bau zu entscheiden. Solche Multiplikatoreffekte öffentlicher Bauinvestitionen werden im Kapitel „Handlungsempfehlungen“ vertieft behandelt.

Investitionen* und Ausbildung im Straßenbau (2015=100) - Ostdeutschland -

*Länder und Kommunen

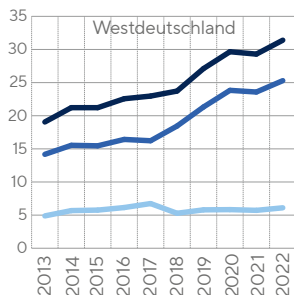
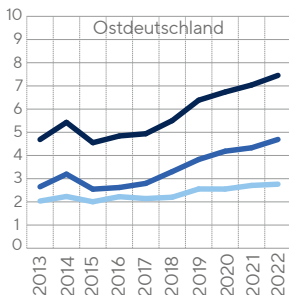


Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Zwischen 2013 und 2022 sind die Bauausgaben der ostdeutschen Gebietskörperschaften mit Ausnahme des Jahres 2015 stetig gestiegen. Das Wachstumstempo wird seit 2017 durch die Kommunen bestimmt. Der mittlere jährliche Zuwachs war im Zeitraum 2013 bis 2022 bei ihnen dreimal so hoch wie bei den Ländern. Sie dominieren also die Entwicklung in zweifacher Hinsicht, einmal vom Volumen und einmal von der Dynamik her.

Bauausgaben 2013 bis 2022 in Mrd. Euro

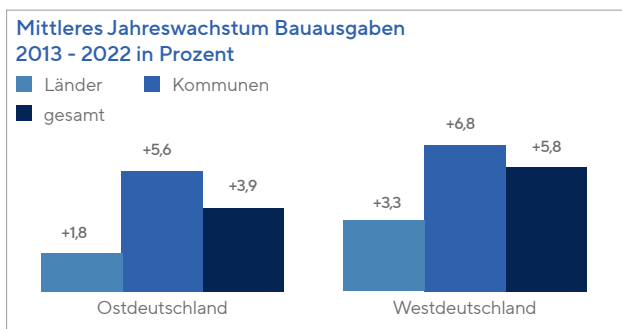
— Länder — Kommunen — gesamt



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

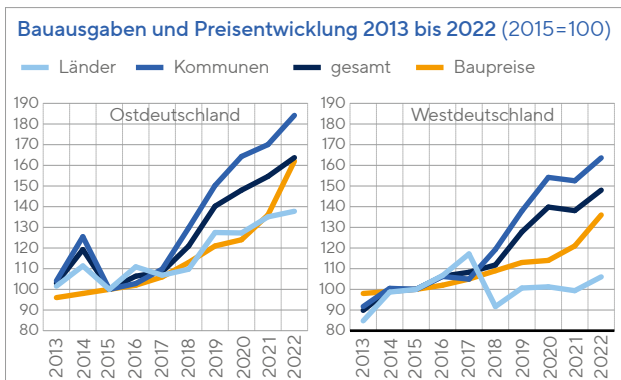
In Westdeutschland war zwischen 2013 und 2022 das Gewicht der Kommunen bei der Bewältigung der Bauaufgaben gegenüber dem der Länder erheblich höher als in Ostdeutschland. Ihr Anteil an den Bauausgaben gesamt bezifferte sich im Berichtszeitraum auf 76,7 Prozent. In Ostdeutschland erreichten die Bauausgaben der Kommunen einen Anteil von 59,3 Prozent, d. h. über 40 Prozent aller Bauausgaben in den ostdeutschen Flächenländern wurden über die Länderhaushalte getätigt, in Westdeutschland nur etwa ein Viertel. Auch in Bezug auf die Dynamik der Bauausgabenentwicklung lagen die westdeutschen Länder und Kommunen vorn.

Die Entwicklung der Bauausgaben muss im Zusammenhang mit der Baupreisentwicklung betrachtet werden. Sofern die seit 2013 stattgefundenene nominale Zunahme der Bauausgaben der öffentlichen Hand hinter dem Anstieg der Baupreise zurückblieb, bedeutet das real eine Verringerung der im Rahmen der infrastrukturellen Daseinsvorsorge zu leistenden Bauaufgaben.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

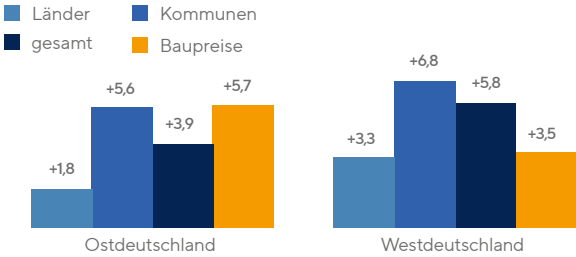
Diese Analyse zeigt, reales Wachstum hat bis einschließlich 2022 durchaus stattgefunden. Die Bauausgaben der ostdeutschen Gebietskörperschaften gesamt verzeichneten von 2017 bis 2022 beinahe durchgehend reale Zuwächse. Das positive Gesamtergebnis wurde dabei von der Entwicklung der kommunalen Bauinvestitionen geprägt. Bei den westdeutschen Gebietskörperschaften war ab 2016 reales Wachstum zu beobachten. Auch hier bestimmten die Kommunen das Ergebnis, während die Bauausgaben der Länder seit 2018 deutlich hinter der Baupreisentwicklung zurückblieben. Deren Ausgabensteigerungen führten damit nicht zu einer realen Erhöhung der Bauinvestitionen, sondern wurden durch den Preisanstieg aufgezehrt.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Im kumulierten Wachstumsvergleich zeigt sich allerdings ein etwas anderes Bild. Die realen Bauausgaben der ostdeutschen Gebietskörperschaften erreichten, über den Zeitraum betrachtet, nicht die mittleren jährlichen Zuwächse der Baupreise, die der westdeutschen Gebietskörperschaften insgesamt dagegen schon.

Mittleres Jahreswachstum Bauausgaben und Baupreise 2013 - 2022 in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Das geht vordergründig auf die deutlich dynamischere Entwicklung der Baupreise bei gleichzeitig stark schwankenden Bauausgaben der Gebietskörperschaften in den neuen Ländern zurück. Bei den Baupreisen in Ostdeutschland muss zudem ihr im Vergleich mit Westdeutschland niedrigeres Ausgangsniveau am Beginn des Betrachtungszeitraums beachtet werden. Insgesamt gilt, dass der zuletzt exorbitante Preissprung 2022 in Ost wie West das Gesamtergebnis nachhaltig prägt.

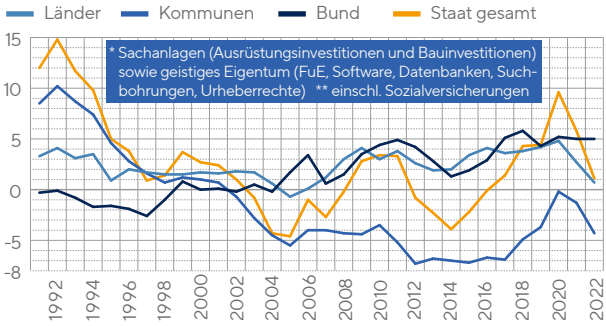
Die Preisentwicklung bei der Erstellung von Bauwerken wird in hohem Maße von Kosten bestimmt – etwa Material- und Arbeitskosten –, welche Bauunternehmen an die Auftraggeber weiterreichen müssen. Somit ist es naheliegend, dass sich angesichts des bis heute anhaltenden Preisauftriebs bei den Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen die Baupreise perspektivisch weiter erhöhen werden. Für die Gebietskörperschaften bedeutet das, die Mittelbereitstellung muss sich dieser Entwicklung anpassen, damit Bauaufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge erfüllt werden können.

Entwicklung der öffentlichen Bausubstanz: Verschleiß statt Modernisierung

Einen wesentlichen Faktor bei der Beurteilung der Anstrengungen der Gebietskörperschaften zum Erhalt und zur Entwicklung der öffentlichen Bausubstanz stellen die Abschreibungen dar, die die Abnutzung der Infrastruktur kalkulatorisch erfassen. Das Statistische Bundesamt ermittelt und veröffentlicht jährlich die sog. Nettoanlageinvestitionen des Staates im Bereich des Bauens, dies aber nur für Deutschland gesamt. Methodisch wird dabei so vorgegangen, dass von den Bruttoanlageinvestitionen – davon entfallen durchschnittlich 75 Prozent auf Sachanlagen, davon wiederum 75 Prozent auf Bauinvestitionen – die Abschreibungen abgezogen werden. Ein daraus ermittelter positiver Wert bedeutet, dass der Wert der Bausubstanz in staatlicher Hand sich erhöht und sein Zustand sich dementsprechend verbessert hat. Fällt der Saldo negativ aus, bedeutet das einen Werteverzehr und Verschleiß der Infrastruktur, welcher höher als die getätigten Erhaltungs- und Erweiterungsaufwendungen war.

Die dem BIVO seit 1991 vorliegenden Daten zeichnen in dieser Hinsicht ein ausgesprochen differenziertes Bild für die Gebietskörperschaften.

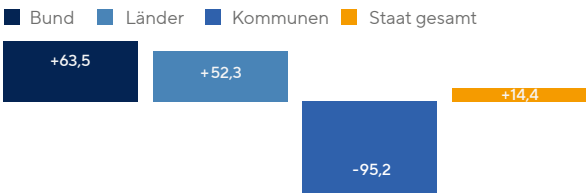
Deutschland: Nettoanlageinvestitionen* des Staates** 1991 bis 2022 in Mrd. Euro (2022 vorläufig)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Bis zur Jahrtausendwende sorgten die Länder und die Kommunen für einen Wertezuwachs, während die Ausgaben des Bundes deutlich hinter den Abschreibungen zurückblieben. Danach setzte eine Verschiebung ein. Die Kommunen vermochten es ab 2002 nicht mehr, den Werteverzehr zu stoppen. Seitdem haben sich bei ihnen Investitionsrückstände von annähernd 100 Milliarden Euro angehäuft.

Deutschland: Nettoanlageinvestitionen* des Staates** 2002 bis 2022 insgesamt in Mrd. Euro (2022 vorläufig)

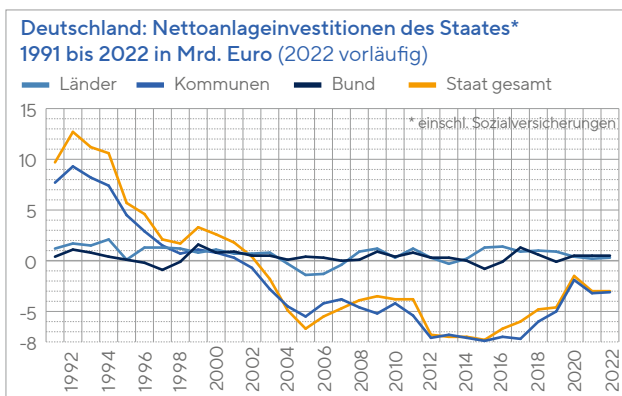


* Sachanlagen (Ausrüstungsinvestitionen und Bauinvestitionen) sowie geistiges Eigentum (FuE, Software, Datenbanken, Suchbohrungen, Urheberrechte)

** einschl. Sozialversicherungen

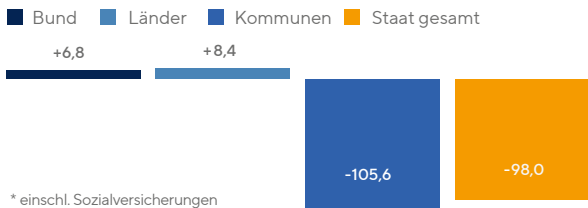
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Bauwerke machen den überwiegenden Anteil des Anlagevermögens des Staates aus und bilden damit den wesentlichsten Bestandteil der Nettoanlageinvestitionen. Nachfolgende Übersichten verdeutlichen, dass die Bilanz der Jahre 1991 bis 2022 bei den Bauinvestitionen unbefriedigend ausfällt. Während Bund und Länder fast über den gesamten Zeitraum hinweg bei ihrem Anlagevermögen in Form von Bauten einen Wertzuwachs sicherstellten, gelang das den Kommunen nicht. Seit etwa der Jahrtausendwende bestimmt der Bausubstanzverlust die entsprechende Entwicklung. Das bedeutet, seit zwanzig Jahren wird die kommunale Infrastruktur auf Verschleiß gefahren. Aufgrund des hohen Gewichtes der Kommunen beim Baugeschehen bestimmt dieser Negativtrend seit 2002 das Gesamtergebnis des Staates.



Im Zeitraum 2002 bis 2022 summiert sich der Substanzverlust der kommunalen Infrastruktur auf rd. 106 Milliarden Euro.

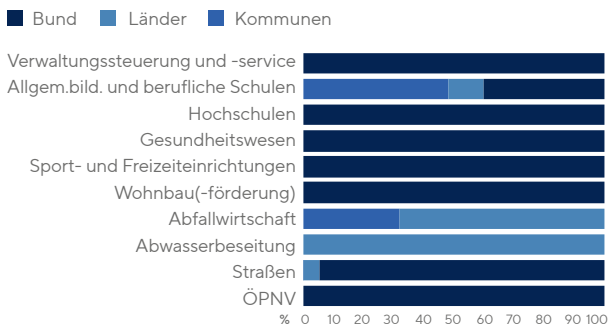
Deutschland: Nettoanlageinvestitionen des Staates* 2002 bis 2022 insgesamt in Mrd. Euro (2022 vorläufig)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Mit Blick auf die bei den Kommunen angesiedelte öffentliche Infrastruktur wird deutlich, dass mit deren Werteverzehr gerade die Bereiche betroffen sind, welche Bürgerinnen und Bürger am unmittelbarsten als Bestandteil der Daseinsvorsorge wahrnehmen. In dieser Hinsicht treffen Funktionseinschränkungen etwa durch marode Schulgebäude, fehlende Sport- und Freizeiteinrichtungen, mangelnden Wohnraum, kaputte Straßen etc. pp. die Lebensqualität der Bevölkerung direkt. Ausbleibende Investitionen, Einsparungen oder Vernachlässigung gerade dieser Bereiche tragen damit auch zum Vertrauensverlust in den Staat bei.

Struktur der Bauinvestitionen nach Bund, Ländern und Kommunen – Deutschland: Anteile Ø 2013 bis 2022



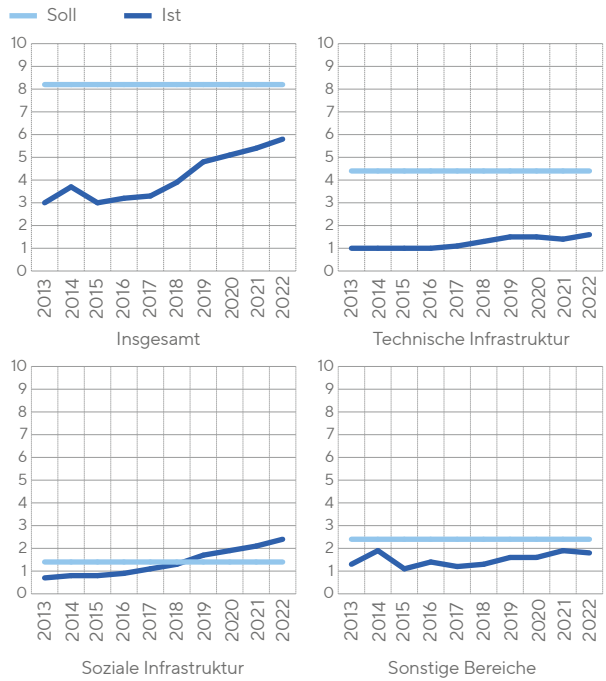
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen BIVO

Kommunale Investitionsbedarfe

Ein Investitionsbedarf besteht unabhängig vom politischen Willen oder Handeln jedweder Parteienkonstellation, sondern ergibt sich objektiv aus den gesetzten Aufgaben der Daseinsvorsorge. Der BIVO hat in einer ersten Hochrechnung den Investitionsbedarf der Kommunen 2013 und 2022 für Ostdeutschland einschließlich Berlin ermittelt. Der kommunale Investitionsbedarf stellte sich am Beginn des Jahres 2013 in den Hauptsegmenten der Bauaufgaben wie folgt dar: In der Summe der ostdeutschen Kommunen und dem Land Berlin belief er sich auf insgesamt 82 Mrd. Euro an reinen Bauinvestitionen. Davon entfielen auf den Bereich der technischen Infrastruktur (Verkehr, ÖPNV und Güterverkehr, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft u. a.) 44 Mrd. Euro, auf den Bereich der sozialen Infrastruktur (Bildung, Verwaltungseinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen, Sportstätten, Bäder, Wohnbauförderung u. a.) 14 Mrd. Euro sowie auf sonstige Bereiche (Erwerb Grundvermögen, Kinder-, Alten-, Kultureinrichtungen, kommunale Unternehmen u. a.) 24 Mrd. Euro.

Daraus lassen sich rein rechnerisch Zielmarken ableiten, in welcher Höhe die jährlichen Bauinvestitionen zwischen 2013 bis 2022 hätten ausfallen müssen, um den genannten kommunalen Bedarf zu befriedigen oder zumindest einen weiteren Zuwachs des Investitionsstaus zu verhindern. Linear in der Dekade verteilt wäre demnach für die Jahre 2013 bis 2022 ein Gesamtbauinvestitionsbedarf in den ostdeutschen Kommunen (einschl. Berlin) von 8,2 Mrd. Euro jährlich zu veranschlagen, in den Hauptbereichen analog dazu ebenfalls jährlich jeweils 1/10 von der Bedarfssumme 2013.

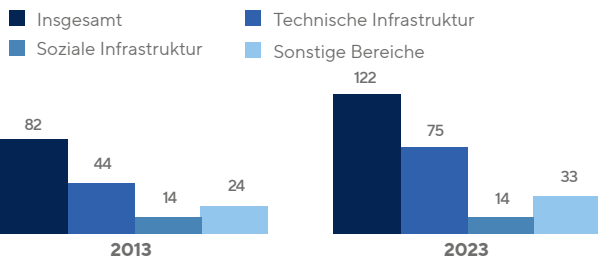
**Gegenüberstellung jährlicher kommunaler Investitionsbedarf (Soll) und Bauausgaben der Kommunen (Ist) – Ostdeutschland einschl. Berlin
2013 bis 2022 in Mrd. Euro**



Quelle: BIVO

Im Rückblick ergibt sich, dass die ostdeutschen Kommunen sowie das Land Berlin in keinem Haushaltsjahr zwischen 2013 und 2022, außer bei Bauinvestitionen in die soziale Infrastruktur ab 2018, die Zielmarken erreichten. Im Ergebnis dessen ist der kommunale Bauinvestitionsbedarf nach derzeitigem, vorläufigem Berechnungsstand am Beginn des Jahres 2023 auf etwa 122 Mrd. Euro angestiegen, wobei Preissteigerungen noch nicht berücksichtigt wurden.

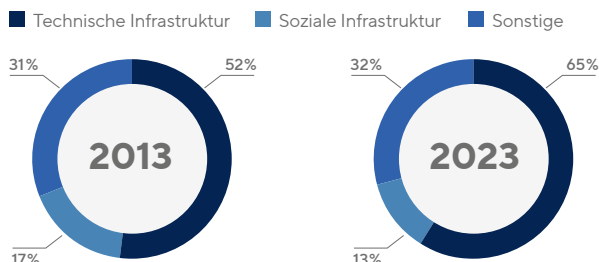
Kommunaler Bauinvestitionsbedarf Ostdeutschland einschl. Berlin in Mrd. Euro



Quelle: BIVO

Besonders drastisch stieg zwischen 2013 und 2022 aufgrund unterlassener Investitionen der Baubedarf im Bereich der technischen Infrastruktur. Am Beginn des Jahres 2023 belief sich hier das Plus gegenüber 2013 auf 70 Prozent. Das Bedarfsvolumen wuchs um 41 Mrd. Euro auf nunmehr 75 Mrd. Euro. Dem folgte der Bereich Sonstiges mit einer Bedarfssteigerung von 38 Prozent auf 33 Mrd. Euro. Im Bereich der sozialen Infrastruktur hat sich das notwendige Bauvolumen nicht verändert. Die Gewichtung der Teilbereiche im Gesamtbedarf hat sich damit 2023 gegenüber 2013 verschoben.

Kommunaler Bauinvestitionsbedarf Ostdeutschland einschl. Berlin: Anteile der Teilbereiche am Gesamtbedarf



Quelle: BIVO

Beim Blick auf die Bauinvestitionen der Gebietskörperschaften wird deutlich, dass trotz der seit 2012 stetigen Steigerungen der Bauausgaben Deutschland von seiner Substanz zehrt. Besonders wird dies durch den immer weiter anwachsenden Bauinvestitionsbedarf, welcher mittlerweile auf 112 Mrd. Euro gestiegen ist, in das Bewusstsein manövriert. Den Gebietskörperschaften bleiben nun verschiedene Handlungsmöglichkeiten, um den negativen Trend zu stoppen und eine Wende herbeizuführen. Entscheidend hierfür sind jedoch nicht finanzielle Mittel allein. Es muss ein politischer Wille herrschen, die Infrastruktur Deutschlands nachhaltig zu modernisieren.



Handlungs- empfehlungen

Die Analyse der Statistiken hat gezeigt: die Gebietskörperschaften müssen verstärkt in die öffentliche Infrastruktur investieren, um ihren Wert zu erhalten und, im Sinne der Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort, zu erweitern. Es wurde auch gezeigt, welche Aspekte der aktuellen Finanz- und Investitionspolitik diesen Investitionsrückstand treiben: eine relativ schwache Steuerbasis in Ostdeutschland, hohe konsumtive Ausgaben der Gebietskörperschaften sowie die schlechte Finanzlage der Kommunen sind hier nur einige Beispiele.

Um dem entgegenzuwirken und Impulse für eine Modernisierung der deutschen Infrastruktur zu setzen, folgen nun Handlungsempfehlung des Bauindustrieverbandes Ost an die Politik und die öffentliche Verwaltung. Ziel der Empfehlungen ist es, eine nachhaltige Steigerung der Investitionsquote zu erzielen, um so die deutsche Infrastruktur zu modernisieren, Arbeitsplätze zu schaffen und die finanzielle Lage, insbesondere der ostdeutschen Kommunen zu verbessern.

Multiplikatoreffekte von Bauinvestitionen nutzen

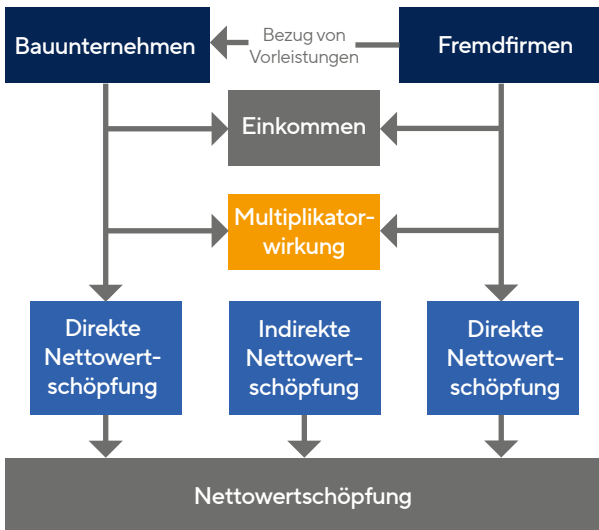
Das Missverhältnis der Ausgaben der ostdeutschen Gebietskörperschaften, zu Lasten der Investitionen, liegt teilweise daran, dass die

öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung unter erheblichem Druck stehen. Seither lag der Fokus der Finanzpolitik oftmals darauf, Ausgaben zu kürzen und den Haushalt zu konsolidieren. Wenngleich dies teilweise notwendig war, hatte diese Finanzpolitik jedoch den Nachteil, dass das Investitionsniveau in der Region stagniert, mit negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung und die Lebensqualität. Dass Konsumausgaben einen hohen Stellenwert haben, ist nachvollziehbar. Kommunen und Länder müssen Personalkosten und Sozialleistungen bezahlen und Schulden begleichen. Durch Konsumausgaben werden jedoch keine Kapazitäten und kein Kapitalstock aufgebaut, die mittel- und langfristig zur Wirtschaftsentwicklung beitragen. Dies steht im Gegensatz zu Bauinvestitionen, die, aufgrund von Multiplikatoreffekten, stark positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben können.

Öffentliche Bauinvestitionen haben starke Multiplikatoreffekte. Sie lösen gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsketten aus, die in ihrem Wert den Investitionsbetrag übersteigen. Multiplikatoreffekte sollten der öffentlichen Hand ein starker Anreiz sein, ihre Investitionsquote zu erhöhen.

Aus bauindustrieller Sicht sollte es ein zentrales Anliegen der ostdeutschen Gebietskörperschaften sein, den Anteil von Investitionen an den Gesamtausgaben zu verstetigen und mittel- bis langfristig zu erhöhen. Nicht zuletzt aufgrund sogenannter Multiplikatoreffekte können öffentliche Investitionen weitreichende Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäfti-

gung haben. Positive Multiplikatoreffekte lassen sich am Beispiel einer kommunalen Investition in die Straßeninfrastruktur erläutern. Um solch ein Bauvorhaben umzusetzen, stellt das Bauunternehmen Arbeitnehmer ein, welche Einkommen beziehen.



Gleichzeitig bezieht das Bauunternehmen Vorleistungen, zum Beispiel indem es Materialien und Leistungen von anderen Unternehmen kauft. Diese Unternehmen stellen hierfür wiederum weitere Arbeitnehmer ein, die ihrerseits auch Einkommen beziehen. Das direkt und indirekt generierte Einkommen erhöht die Nachfrage und wird erneut in den Wirtschaftskreislauf investiert, wodurch Einkommen und Nachfrage steigen und weitere Arbeitsplätze generiert werden.

Der Bauindustrieverband Ost e. V. hat für sein Verbandsgebiet einen Multiplikator für Bauinvestitionen i. H. v. 2,19 berechnet. Dies bedeutet, dass eine Investition in die öffentliche Infrastruktur i. H. v. 100 Mio. Euro Produktions- und Einkommenswirkungen i. H. v. 219 Mio. Euro auslösen kann, was mehr als doppelt so hoch ist wie der ursprüngliche Investitionswert. Dieser Multiplikatoreffekt funktioniert analog für Rückgänge in Investitionen (Desinvestitionen).

Eine öffentliche Bauinvestition hat also nicht nur einen direkten Effekt auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze. Stattdessen vervielfältigt sie sich und löst eine Reihe weiterer Transaktionen aus, die positiv zu Einkommen und Arbeitsplätzen beitragen. Der Multiplikatoreffekt verdeutlicht, welche starken Wachstumsimpulse die Gebietskörperschaften durch gezielte Investitionen auslösen können.

Um die Arbeitsmarktwirkungen öffentlicher Bauinvestitionen zu schätzen, hat der Bauindustrieverband Ost e. V. einen Simulationsrechner erstellt. Eine Bauinvestition i. H. v. 500 Mio. Euro kann demnach über 3.000 Arbeitsplätze im Bauhauptgewerbe und über 9.000 Arbeitsplätze in der Gesamtwirtschaft schaffen.

Aufgrund der Verflechtungen von Bauunternehmen mit Unternehmen in anderen Sektoren führen Investitionen nicht nur in dem Sektor, in den sie fließen, zur Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Die ostdeutschen Gebietskörperschaften müssen sich der starken Multiplikatoreffekte bewusst werden und ihre Ausgabenpolitik darauf ausrichten. Wenn der starke gesamtwirtschaftliche Mehrwert von Bauinvestitionen erkannt wird, sollte dies zu einer Erhöhung der Investitionsausgaben führen. Gleichzeitig sollten Multiplikatoreffekte ein starkes Argument gegen die Verringerung von investiven Ausgaben sein. Ausbleibende oder rückläufige Investitionen haben ebenso multiplizierende Effekte auf die Gesamtwirtschaft.

Steuern als Einnahmequelle stärken - ohne Steuererhöhungen

Die Deindustrialisierung Ostdeutschlands nach der Wiedervereinigung hatte schwerwiegende wirtschaftliche Auswirkungen auf die neuen Bundesländer. Ehemalige Industriestandorte wurden geschlossen und viele Ostdeutsche verloren ihren Arbeitsplatz. In der Folge kam es zu einer Abwanderung von Fach- und Führungskräften in die alten Bundesländer. Der Anteil steuerlicher Einnahmen an den Gesamteinnahmen der ostdeutschen Bundesländer bleibt auch deswegen im Vergleich mit den alten Bundesländern auf einem niedrigen Niveau.

Erst in den vergangenen Jahren gab es einen deutlichen Schwung zur Reindustrialisierung. Großkonzerne investieren in die neuen Bundesländer und schaffen so Arbeitsplätze, die Steuereinnahmen generieren. Prominente Beispiele hierfür sind der Autobauer Tesla mit seinem Werk in Brandenburg, die geplante Investition des Chip-Herstellers Intel in Magdeburg oder auch die Planung des deutschen Halbleiterkonzerns Infineon, eine neue Mikrochipfabrik in Dresden

mit einem Investitionsvolumen von 5 Milliarden Euro zu errichten.

Diese Erfolgsgeschichten gilt es als Leuchtturmprojekte zu bewerben, sodass ein Pull-Faktor entsteht und weitere (Groß-) Investoren Ostdeutschland als attraktiven Unternehmenssitz erkennen. Die heimische Bauwirtschaft profitiert dabei nicht nur durch die Akquise von Aufträgen zur Errichtung von Unternehmenssitz und Produktionswerken. Investitionen dieser Größenordnung ziehen eine massive Transformation von Standorten nach sich. Die Realisierung von Zufahrtswegen im Straßen-, Bahn- und Wasserbau, die Erschließung neuer Wohngebiete mit Errichtung von Wohngebäuden, Tiefbauarbeiten für die Strom-, Glasfaser- und Wasserversorgung und die notwendige Bereitstellung von Bildungseinrichtungen sind nur wenige Punkte, die bei der Ansiedlung von Konzernen allgemein, aber auch speziell in Ostdeutschland mitbedacht werden müssen.

Förderung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften

Die verstärkte Förderung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) als alternative Beschaffungsvariante könnte eine entscheidende Rolle bei der kosteneffizienten und bauzeitverkürzenden Realisierung von Bauwerken spielen. Unter dem Sammelbegriff ÖPP werden dabei langfristige, vertraglich geregelte Kooperationen zwischen öffentlichem Auftraggeber und bauausführendem Unternehmen als Auftragnehmer verstanden. Das private Bauunternehmen übernimmt dabei Errichtung, Betrieb und gegebenenfalls Finanzierung der Infrastruktur und erhält dafür

vom öffentlichen Partner Entgelte oder das Recht, Entgelte von den Nutzern der Infrastruktur zu erheben. Diese Beschaffungsvariante findet z. B. im bundesdeutschen Fernstraßenbau Anwendung und genießt eine Vorreiterrolle im Bereich des Baus bei Schulen, Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern in Ländern und Kommunen.

Vorteilhaft ist dabei das Entstehen von Synergien, die zu einer deutlich schnelleren Projektabwicklung führen. Gleichzeitig erweist sich die Ausführungsqualität als überdurchschnittlich, weil die Projektstrecken über einen längeren Zeitraum in der Verantwortung der bauausführenden Unternehmen verbleiben. Durch einen Lebenszyklusansatz werden dabei nicht nur die Gesamtinvestitionskosten optimiert. Insbesondere ÖPP-Vorhaben, die auch den langfristigen Betrieb der Immobilie zum Gegenstand haben („Lebenszyklusmodelle“) bieten die Möglichkeit, Infrastruktur nicht nur zu erschaffen, sondern im Sinne der Nachhaltigkeit auch langfristig mit einer hohen Qualität zu erhalten. Nicht zuletzt führen optimierte Finanzierungsstrukturen bei ÖPP-Projekten dazu, dass eine ÖPP-Realisierung im konkreten Fall wirtschaftlicher ist als eine konventionelle Umsetzung mit separater öffentlicher Ausschreibung der Planung, Bau und Erhaltung des Bauprojekts, da die Leistungserbringung aus einer Hand erfolgt und so Schnittstellen vermieden werden.

Entbürokratisierung vorantreiben

Die bürokratische Belastung berührt alle Tätigkeitsfelder der Bauunternehmen. Daher ist ein generelles Umdenken in Richtung Deregulierung nötig, um den Investitionsstau aufzulösen.

Um bürokratische Hindernisse für öffentliche Investitionen abzubauen, wirbt der Bauindustrieverband Ost für das Modell „3V – Verringerung, Vereinfachung, Vernetzung“.

Verringerung der Bürokratiepflichten

Die Verringerung von Bürokratie durch den Gesetzgeber zielte in Deutschland bisher hauptsächlich auf die Verringerung von Bürokratiekosten ab. Hierzu zählen beispielsweise Maßnahmen wie das digitale Befüllen von Formularen, um Porto- und Druckkosten zu sparen. Solche Maßnahmen greifen aber zu kurz, da der bürokratische Vorgang an sich nicht kritisch hinterfragt wird. Stattdessen sollten alle Bürokratieverfahren grundsätzlich geprüft und für den Antragsteller vereinfacht werden. Dazu gehören die Abschaffung von Doppelmeldungen (Beispiel: Mindestlohn) und das Hinterfragen einseitiger Verlagerung von Bürokratiepflichten auf Unternehmen (Beispiel: Arbeitsbescheinigungen). Auch Genehmigungsverfahren müssen deutlich gestrafft werden. Als Beispiel hierfür kann die Genehmigung von Schwerlasttransporten herangezogen werden. Die Genehmigung muss, sobald eine Bundeslandesgrenze überschritten wird, in jedem Land separat beantragt werden. Solche Verfahren müssen im Sinne der Entbürokratisierung schleunigst der Vergangenheit angehören.

Vereinfachung und Vereinheitlichung von Genehmigungsverfahren

Der Föderalismus wirkt sich häufig negativ auf die Bürokratiebelastung der Unternehmen aus. Teilweise gibt es 16 verschiedene Landesregelungen

für denselben Sachverhalt. Das stellt gerade die dezentral agierende Bauwirtschaft vor das Problem, sich mit jeder spezifischen Landesregelung auseinanderzusetzen, um gesetzeskonform zu handeln. Beispielhaft können hier die Vergabeunterlagen bei der Angebotsabgabe herangezogen werden.

Eine wesentliche Erschwernis ist das Ausfüllen einer Vielzahl von Formularen und das Zusammenstellen der zu erbringenden Nachweise, Skizzen und Planunterlagen – und das bei jedem öffentlichen Auftraggeber in einer anderen gewünschten Form. Die öffentlichen Auftraggeber verwenden in der Regel nicht nur jeweils eigene Formblätter (u. a. Aufforderung, Deckblatt, Leistungsverzeichnis, Vertragsbedingungen, Bewerbungsbedingungen), sondern haben gleichzeitig unterschiedliche Verfahrensweisen für gleiche Sachverhalte. Das erfordert einen hohen Bearbeitungsaufwand, dessen Umfang oft kaum noch im Verhältnis zum Auftragswert steht. Der Bauindustrieverband Ost fordert daher die generelle Anwendung der Formblätter des Vergabe- und Vertragshandbuchs für die Baumaßnahmen des Bundes sowie des Handbuchs für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau in der jeweils geltenden Fassung.

Digitale Vernetzung der Behörden

Die staatlichen Stellen müssen sich noch stärker als bisher als Dienstleister für Bürger und Unternehmen verstehen. Alle Verwaltungsvorgänge müssen in diesem Sinne verwaltungskundenfreundlich geplant, gestaltet und umgesetzt werden. Die Gebietskörperschaften können dieses anspruchsvolle Ziel nur erreichen, wenn sie in

eine Digitalisierungsoffensive starten, die eine vollständige, medienbruchfreie und v. a. schnelle Kommunikation zwischen Verwaltung und Verwaltungskunden erlaubt. Ein Hauptaugenmerk muss dabei darauf liegen, die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsebenen und vor allem ressortübergreifend zu ermöglichen. Hier greift die bloße Digitalisierung zu kurz, hier muss eine ganzheitliche Vernetzung kommen.

Handlungsempfehlung des Bauindustrieverbandes Ost e. V.: bürokratische Hürden müssen grundsätzlich hinterfragt werden und dies nicht nur im Interesse der Bauindustrie. Wenn bürokratische Fesseln gelöst und Prozesse effizienter gestaltet werden, kann der Investitionsstau der öffentlichen Hand endlich abgebaut werden.

Abbau von öffentlichen Schulden

Eine kritische Haushaltslage mit einer hohen Staatsverschuldung lässt wenig Raum für öffentliche Investitionen in die Zukunft. Diese werden jedoch dringend benötigt. Die Staatsverschuldung ist dabei auch von externen Faktoren, wie der finanzpolitischen Lage in Zeiten wirtschaftlicher Instabilität oder Rezession, abhängig. Bei höheren Zinsen muss die Regierung einen größeren, konsumtiven Beitrag für seine laufenden Schulden einplanen, was den Spielraum für investive Handlungen weiter einschränkt. Wenn der Staat gezwungen ist, seine Investitionen zu kürzen, können in der Folge öffentliche Bauvorhaben und Infrastrukturprojekte auf der Strecke bleiben. Die Bauindustrie Ost befürwortet daher politi-

sche Aktivitäten zum Abbau der Staatsverschuldung, um öffentlichen Investitionen mehr Raum im Haushalt der Länder und Kommunen zu schaffen. Als Beispiel hierfür kann die haushalterische Entwicklung des Freistaats Sachsen herangezogen werden. Das Verbandsbundesland hat es mittels einer nachhaltig restriktiven Haushaltspolitik geschafft, seinen Schuldenstand deutlich zu reduzieren.

Reform der Finanzverfassung

Als wichtigste öffentliche Bauherren für die Bauindustrie, müssen die Kommunen in ihrer Investitionsfähigkeit gestärkt werden. Hierzu ist ein Überdenken der Finanzverfassung zwischen Bund, Ländern und Kommunen dringend notwendig.

Die Finanzverfassung in Deutschland ist durch das Grundgesetz (GG) in den Artikeln 104a bis 108 und weitere Bestimmungen – beispielsweise durch den Artikel zur Haushaltswirtschaft im GG, Artikel 109 bis 115 – geregelt. Das Grundgesetz legt die Grundsätze der Haushaltsführung fest, darunter die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der Bund und die Länder haben jeweils eigene Haushalte und sind für ihre Finanzen selbst verantwortlich. Dem Grundgesetz nach ist der Bund für die Steuergesetzgebung zum Teil ausschließlich verantwortlich. Die Länder sind wiederum für die Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern zuständig.

Ein komplexes System zulasten der Kommunen

Die Verteilung des gemeinsamen Steueraufkommens erfolgt nach einem komplizierten System

von Steuerverbänden und der Umsatzsteuer-
verteilung. Die Finanzverfassung in Deutschland
ist in der Konsequenz ein komplexes System von
Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Ver-
teilungsmechanismen, das dazu beitragen soll,
die öffentlichen Finanzen solide und nachhaltig
zu gestalten. In den letzten Jahren wurden jedoch
Bedenken hinsichtlich der beabsichtigten Nach-
haltigkeit der öffentlichen Finanzen geäußert, ins-
besondere in Bezug auf die wachsenden Schul-
den von Bund, Ländern und Kommunen sowie
die steigenden Kosten für die soziale Sicherheit.
Gleichzeitig haben die Gemeinden und Kreise
keine eigene Steuerhoheit, sondern erhalten
Zuweisungen von Bund und Ländern. Kommunen
steht lediglich bei Gewerbesteuern und Grund-
steuern das Aufkommen zu – sie hängen also am
sinnbildlichen Tropf.

Steuereinnahmen erhöhen

Steuereinnahmen nehmen aus bauindustrieller
Sicht eine elementar wichtige Funktion ein, da die
über sie verfügenden Gebietskörperschaften frei
über ihre Verwendung entscheiden können. Dies
ist bei Mitteln aus Zuwendungen oder der Auf-
nahme von Schulden nicht immer der Fall. Steuern
pauschal zu erhöhen, um öffentliche Einnahmen
zu generieren, greift jedoch zu kurz. Zum einen
sind die kommunalen Steuerhebel – insbesondere
die der Grund- und Gewerbesteuer – bereits weit-
gehend ausgereizt. Zum anderen könnten weitere
Steuererhöhungen Unternehmen und Haushalte
davon abhalten, sich in einer Kommune niederzu-
lassen. Die Länder und Gemeinden im Verbands-
gebiet Ost sollten stattdessen eine Wirtschafts-
und Industriepolitik verfolgen, die dazu führt, dass
Unternehmen und Haushalte sich in der Region

ansiedeln, wirtschaften und Steuern zahlen. Dies geschieht unter anderem durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, zum Beispiel in den Bereichen der (digitalen) Infrastruktur, dem Bürokratieabbau oder der Verfügbarkeit von Arbeitskräften. Eine Stärkung der kommunalen Steuerbasis durch eine wirtschaftsfördernde Politik kann zu erhöhten Steuereinnahmen führen, ohne die negativen Auswirkungen von Steuererhöhungen.

Finanzielle Ausstattung der Kommunen verbessern

Derzeit sieht die Finanzverfassung der Gebietskörperschaften in Deutschland vor, dass der Bund und die Länder den Kommunen Geldmittel zur Verfügung stellen. Dabei werden die Gelder nach bestimmten Kriterien vergeben, um eine gerechte Verteilung zu gewährleisten. Die Einwohnerzahl, die Finanzkraft und die Soziallasten einer Gemeinde bilden im Zuge dessen die wichtigsten Kriterien. Mit diesen Geldern müssen die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen. Hierunter zählt vor allem die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen in der Infrastruktur, dem Sozialwesen oder dem Bildungssystem. Eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen ist – angesichts gewaltiger zukünftiger Aufgaben – von großer Bedeutung für eine effektive Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

So groß die Bedeutung der Finanzverfassung für die Kommunen auch ist – sie sind traditionell finanziell am schwächsten aufgestellt, da sie oft mit Bund und Ländern um Mittel streiten müssen. Eine Reform der Finanzverfassung ist daher notwendig, um die finanzielle Ausstat-

tung der Kommunen zu verbessern, ihnen mehr Finanzautonomie zu gewähren und damit ihre Handlungsfähigkeit zu stärken. Die Stärkung der Gemeindefinanzen durch höhere Anteile an der Einkommenssteuer oder die Einführung einer kommunalen Schuldenbremse sind hierbei probate Mittel. Eine tiefgreifende Reform kann dazu beitragen, dass die Kommunen ihre Aufgaben effektiver wahrnehmen und Leistungen verbessern können. Die gemeinsame Anstrengung von Bund, Ländern und Kommunen ist dabei von entscheidender Bedeutung.

Verstetigung von Investitionen

Seit Jahren besteht ein struktureller Investitionsbedarf insbesondere auf nationaler und kommunaler Ebene. Auf der einen Seite erlaubt eine Verstetigung der öffentlichen Hand, ihre Investitionen über die Jahre gleichmäßig zu verteilen, um langfristige Zielsetzungen zu erreichen. Im besten Fall stellt sie eine langfristige Planungssicherheit im Hinblick auf öffentliche Investitionen sicher. Die Verstetigung bietet darüber hinaus eine bessere Kontrolle über das Investitionsbudget und ermöglicht, Investitionen auf verschiedene Sektoren und Projekte zu verteilen. Sie bringt jedoch auch einige Herausforderungen mit sich. So besteht stets auch die Möglichkeit, dass unvorhergesehene Ereignisse die Investitionspläne beeinträchtigen und eine Neujustierung erforderlich machen.

Auf der anderen Seite schafft eine Verstetigung von Investitionen der öffentlichen Hand für die Bauwirtschaft einen dringend benötigten, verlässlichen Planungshorizont, um die erforder-

lichen personellen und technischen Kapazitäten bereitstellen zu können und gegebenenfalls auszuweiten. Weiterhin kann das Instrument der unterjährigen Investitionsverstetigung eine nützliche Strategie sein, um das Kapital der öffentlichen Hand effektiv zu nutzen und langfristige Ziele – wie den Erhalt der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur und die klimagerechte Gebäudesanierung – sicherzustellen. Gleichzeitig bedarf es einer sorgfältigen Planung und Überwachung der Investitionsstrategie, um zu gewährleisten, dass die Strategie ihren Anforderungen entspricht.

Sichtbarkeit von Bauinvestitionen in den Haushalten

In Brandenburg sanken das Steuer- und Abgabenaufkommen 2020 im Vergleich zum Vorjahr um knapp drei, in Sachsen um ein und in Sachsen-Anhalt um vier Prozent. Eine bundesweite Ausnahme bildet das Land Berlin, aufgrund der Erhöhung des Anteils von Berlin an den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuerumlage (zu Lasten des übrigen Bundesgebietes). Das hat gravierende Auswirkungen auf die Haushalte der Länder, in denen jedes Jahr Prioritäten gesetzt werden, um Investitionen in verschiedene Bereiche zu verteilen.

Investitionen sichtbar machen

Einer dieser Bereiche ist die Bauwirtschaft, die eine tragende Rolle bei der Entwicklung und Modernisierung der Infrastruktur spielt. Allerdings konkurrieren Bauinvestitionen auch mit anderen wichtigen Bereichen wie Bildung, Gesundheit und Soziales. Daher ist es unentbehrlich, dass Schwerpunkte gesetzt und diese sichtbar gemacht wer-

den, um die Entscheidung hierzu transparent zu gestalten und sicherzustellen, dass die begrenzten Ressourcen sinnvoll eingesetzt werden. Die sichtbare Priorisierung von Bauinvestitionen in den Haushalten der Bundesländer kann durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden. Eine Möglichkeit ist die Veröffentlichung von Budgetplänen, die detaillierte Informationen darüber enthalten, wieviel Geld in jeden Bereich fließt. Erst die sichtbare Priorisierung von Bauinvestitionen in den Haushalten der Bundesländer versichert die effiziente und effektive Nutzung budgetärer Ressourcen.

Wider die reine Konsumtion

Die vier Bundesländer des Bauindustrieverbandes Ost haben gemein, dass in der letzten Dekade die stetigen Ausgabensteigerungen der Gesamthaushalte in erster Linie konsumtiven Zwecken dienten. So wurden in Berlin im Zeitraum 2013 bis 2022 die Mehrausgaben zu 90 Prozent, in Brandenburg zu 67 Prozent, in Sachsen zu 91 Prozent und in Sachsen-Anhalt zu 68 Prozent verkonsumiert. Auch die im Jahr 2020 aufgrund der Coronapandemie notwendigen Mehrausgaben entfielen auf die Konsumtion – die Neuverschuldung diente also vordergründig nicht den Investitionen. Im besonderen Maße haben in den letzten Jahren die Ausgaben für Personal zur Ausweitung der Konsumtion beigetragen. Ihr Anteil liegt bei durchschnittlich rund 40 Prozent.

Stärkere Ausrichtung auf das Investieren

Um die Investitionstätigkeiten der öffentlichen Hand zu stimulieren, fehlt es jedoch an strategischer Ausrichtung hin zur Standortstärkung und -entwicklung. Die entsprechenden Ausgaben-

posten, etwa Bauinvestitionen und Investitionszuschüsse für Unternehmen, entwickelten sich in den letzten Jahren – mit graduellen Unterschieden in den Ländern – im Vergleich mit den Ausgaben zur Standortsicherung eher unterdurchschnittlich. Das ist in zweierlei Hinsicht problematisch: Zum einen bleibt der seit Jahren kumulierte kommunale Investitionsstau erhalten. Zum anderen besteht die Gefahr einer langfristigen Schwächung der Länder als Wirtschaftsstandort. Die Haushaltspolitik muss daher sehr viel stärker auf Investitionen in die zukünftige Leistungsfähigkeit der baulichen Infrastruktur ausgerichtet werden, da diese Investitionen stets auch die Grundlage für die Zukunft eines Standortes bilden.

Neue Finanzpolitik: Nachhaltig, Digital

Eine moderne Finanz- und Investitionspolitik muss nachhaltig und digital sein. Öffentliche Ausgaben müssen im Rahmen einer langfristigen, auf Wirtschaftlichkeit geprägten Strategie getätigt werden. Gleichzeitig sind Investitionen in die digitale Infrastruktur notwendig, um die Attraktivität Ostdeutschlands als Wirtschaftsstandort zu steigern.

Die großen gesellschaftlichen Trends von Nachhaltigkeit und Digitalisierung prägen die Arbeit der Bauindustrie und die der öffentlichen Verwaltung bereits jetzt und werden dies zukünftig verstärkt tun. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Gebietskörperschaften eng zusammenarbeiten, um langfristig nachhaltige Haushalte aufzustellen. Gleichzeitig muss das Potenzial der Digi-

talisierung genutzt werden, um die Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort zu sichern. Um sich nachhaltig und digital aufzustellen, sind strategische und langfristige Investitionen nötig, aber auch zukunftsorientierte Reformen.

Nachhaltigkeit

Der Bauindustrieverband Ost e. V. hat 2021 ein Schwarzbuch zum Thema **Nachhaltigkeit und Klimaschutz in der Bauwirtschaft** veröffentlicht. Es erläutert Nachhaltigkeitsaspekte bei der Gewinnung von Rohstoffen, bei Bauverfahren und Baustoffen sowie bei der Wiederverwertung und Deponierung.

Der Begriff Nachhaltigkeit beinhaltet eine ökologische, eine ökonomische und eine soziale Komponente. Im Bezug zur Haushalts- und Investitionspolitik bedeutet Nachhaltigkeit, dass öffentliche Ausgaben im Rahmen einer langfristigen, auf Wirtschaftlichkeit geprüften Strategie getätigt werden. Es ist besser, eine mittel- und langfristig ausgerichtete Investitions- und Wachstumspolitik zu betreiben, als eine auf kurzfristigen Konjunkturschwankungen beruhende ad-hoc-Politik zu fahren.

Die ostdeutschen Länder und Kommunen generieren nach wie vor einen höheren Anteil ihrer Einnahmen aus Zuweisungen durch den Bund als die westdeutschen Länder und einen wesentlich niedrigeren Anteil aus Steuereinnahmen. Dies ist nicht nachhaltig, da Einnahmen aus Zuweisungen oder durch die Aufnahme von Schulden eher mit Verwendungsbedingungen verknüpft sind als solche aus Steuereinnahmen. Es besteht daher

die Gefahr, dass die ostdeutschen Länder oder Kommunen aufgrund ihrer Einnahmestruktur das Entscheidungsrecht über ihre Ausgaben verlieren. Somit könnten dringend notwendige Investitionen zu Lasten anderer Prioritäten ausgelassen werden.

Obwohl Zuweisungen nach wie vor einen hohen Anteil der ostdeutschen Haushaltseinnahmen ausmachen, nimmt der Anteil dieser an den Gesamteinnahmen zunehmend ab, während er in den westlichen Ländern steigt. Dies zeigt, dass sich die finanzielle Unterstützung der Länder durch den Bund regional konsolidiert. Die ostdeutschen Gebietskörperschaften können sich also immer weniger auf Zuweisungen als Einnahmequelle verlassen. Um einen nachhaltigen und unabhängigen Strom an Einnahmen zu sichern, müssen die ostdeutschen Gebietskörperschaften auf diese Entwicklung reagieren und andere Einnahmequellen stärken. Hier spielen die Steuereinnahmen eine zentrale Rolle. Es geht jedoch nicht darum, durch Steuererhöhungen den Anteil dieser Einnahmequelle zu erhöhen. Stattdessen sollten die ostdeutschen Länder und Gemeinden eine Wirtschafts- und Industriepolitik verfolgen, die dazu führt, dass Unternehmen und Haushalte sich in der Region ansiedeln, wirtschaften und Steuern zahlen. Solch eine Stärkung der Steuerbasis würde zu erhöhter wirtschaftlicher Aktivität führen und Einnahmen einbringen, die unabhängig und zielgerichtet investiert werden könnten.

Neben der schwachen Einnahmestruktur ist das Thema der kommunalen Altschulden ein weiteres Hindernis für die Entwicklung nachhaltiger Haushalte. Die Kommunen sind die wichtigsten

öffentlichen Auftraggeber der Bauindustrie, leiden jedoch nach wie vor unter historischen Altschulden. Aufgrund dessen können sie ihre Rolle als zentrale investierende Gebietskörperschaft immer weniger wahrnehmen, bei steigenden Investitionsbedarfen in allen Bereichen. Die Gebietskörperschaften müssen in Zusammenarbeit die Frage der kommunalen Altschulden regeln, um die Kommunen finanziell nachhaltig aufzustellen. Konkret müssen die Länder und der Bund die Kommunen bei der Schuldentilgung finanziell unterstützen. Um die Infrastruktur zu modernisieren und so Wirtschaftswachstum zu fördern, ist es entscheidend, dass die Kommunen finanziell in der Lage dazu sind, Investitionen in kritischen Bereichen zu tätigen. Aktuell wird die schlechte finanzielle Lage der Kommunen nur kosmetisch verbessert. Nachhaltig ist dies nicht.

Digitalisierung

Eine verstärkte Ausrichtung öffentlicher Ausgaben auf die Digitalisierung könnte einen erheblichen Beitrag zur Steigerung der Attraktivität Ostdeutschlands als Wirtschaftsstandort leisten. In erster Linie ist es die Aufgabe der Gebietskörperschaften, dringend notwendige Investitionen in die digitale Infrastruktur zu tätigen, um die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Industrie zu sichern. Dazu gehören nicht zuletzt Investitionen in den Breitbandausbau. Ohne eine solche Infrastruktur könnten Arbeitskräfte die Region verlassen und neue Ansiedlungen von Unternehmen ausbleiben. Um dies zu verhindern sind finanzielle Mittel notwendig, die langfristig eingeplant und in den Haushalten zur Verfügung gestellt werden müssen.

Die Digitalisierung hat auch das Potenzial, zu einer effizienteren Gestaltung der Prozesse innerhalb der Gebietskörperschaften beizutragen. Planungs- und Genehmigungsverfahren, Nachweispflichten sowie die Kommunikation zwischen den Behörden müssen digitalisiert werden, um Kosten einzusparen. Derzeit entstehen durch den Mangel digitaler Verwaltungsprozesse nach wie vor immense Kosten für die Bauindustrie. Hierfür reichen jedoch nicht finanzielle Mittel allein. Es braucht einen politischen Willen, die Verwaltung digital zu gestalten und so Barrieren für die Wirtschaft abzubauen.



Epilog

Die deutsche Finanzpolitik weist seit geraumer Zeit eine Vielzahl von Baustellen auf, für die früher oder später Lösungen gefunden werden müssen, möchte man die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschlands nicht gefährden. Dieses Schwarzbuch zeigt auf, an welchen Stellen derzeit die größten Schief lagen vorherrschen. Mit Blick auf den Status quo wird schnell klar: Deutschland lebt von seiner infrastrukturellen Substanz. Die von den Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellten öffentlichen Investitionsmittel reichen weder für die Weiterentwicklung der Bausubstanz noch für deren Erhalt aus. Dieser Verschleiß lässt sich auch auf ein Missverhältnis zwischen Konsumtion und Investition zurückführen. Zwar steigen seit 2013 die Gesamteinnahmen der öffentlichen Haushalte, diese werden allerdings von steigenden konsumtiven Ausgaben fast komplett aufgezehrt. Für die öffentliche Investitionstätigkeit bedeutet dies, dass sie kaum von den gestiegenen Gesamteinnahmen profitiert. Vor allem Kommunen, welche für die Bauindustrie die wichtigsten öffentlichen Bauherren sind, benötigen dringend eine Stärkung ihrer Investitionsfähigkeit. Hierzu benötigt es in erster Linie ein Überdenken der Finanzverfassung zwischen Bund, Länder und Kommunen.

Ein Anreiz für ein solches Umdenken können auch die sogenannten Multiplikatoreffekte bieten, welche mit Bauinvestitionen einhergehen können. So lösen diese eine indirekte und direkte Wertschöpfung aus, welche höher ist als der eigentliche

Investitionsbetrag. Die Gebietskörperschaften können so durch gezielte Investitionen starke Wachstumsimpulse auslösen. Darüber hinaus müssen auch die Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Investitionsmittel möglichst schnell in Bauprojekte umgesetzt werden können. Hierfür ist die Entbürokratisierung von Bedeutung. Zu häufig sorgen bürokratische Hürden dafür, dass Mittel für den Infrastrukturausbau nur schwerfällig oder gar nicht fließen. Diese Hürden abzubauen wird der Schlüssel sein, um den stetig wachsenden Investitionsstau aufzulösen.

Insgesamt muss den Entscheidungstragenden bewusst sein, dass eine moderne Finanz- und Investitionspolitik nachhaltig und digital sein muss. Öffentliche Ausgaben müssen im Rahmen einer langfristigen, auf Wirtschaftlichkeit geprüften Strategie getätigt werden. Doch auch Investitionen in die digitale Infrastruktur sind unabdingbar. Werden diese Punkte gewissenhaft umgesetzt, so kann die in Schieflage geratene Finanzpolitik korrigiert und ein solides Fundament für die Zukunft geschaffen werden.



IMPRESSUM

SCHWARZBUCH 2023

Der Staat als Bauherr

Öffentliche Finanzen und Investitionen
in die Infrastruktur

Herausgeber: **Bauindustrieverband Ost e.V.**
Karl-Marx-Straße 27
14482 Potsdam
Fon: 0331 74 46-0
Fax: 0331 74 46-166
E-Mail: info@bauindustrie-ost.de
www.bauindustrie-ost.de

**Verantwortlich
für die Redaktion:** Daniel Anger
Ressortleiter
Politik und Kommunikation

Layout/Satz: markenzoo eG
Dr. Sven Lehmann
Dresden 2023

**Fotonachweis
Titel:** Beton & Rohrbau 2.0 GmbH

Druck: Christian & Cornelius Rüss GbR
Potsdam

BAU > INDUSTRIE
Ost

**> SCHWARZ
BUCH**

2023

bauindustrie-ost.de