



Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte

Februar 2006

Aktuelle Information

Deutsches Institut für Urbanistik

Die Sachinvestitionen der Kommunen und ihrer Unternehmen – eine Bestandsaufnahme

Michael Reidenbach

Die Diskussion um die kommunale Investitionstätigkeit konzentriert sich im Allgemeinen auf die Baumaßnahmen und den Erwerb von Sachen, der über die kommunalen Kämmereihaushalte durchgeführt wird. Für das Jahr 2005 zeichnet sich ein Rückgang der Investitionstätigkeit insbesondere in den neuen Bundesländern im Vergleich zum Vorjahr ab. Damit setzt sich der seit 1992 anhaltende Trend zu stark rückläufigen Ausgaben sowohl in den alten als auch den neuen Ländern fort. Neue statistische Auswertungen ermöglichen es, auch die Investitionstätigkeit der Einrichtungen und Unternehmen zu beobachten, die zu mehr als 50 Prozent in kommunaler Hand sind. Deren Investitionen werden insbesondere durch privatrechtlich organisierte Unternehmen (AG, GmbH) getätigt. Hauptträger der Investitionen sind die Branchen Energie- und Wasserversorgung, ÖPNV, Wohnungsverwaltung, Krankenhauswesen sowie Abwasserbeseitigung. Schließlich lassen sich alle Investitionen des kommunalen Bereichs zusammenführen. 51 Prozent des Investitionsvolumens waren im Jahre 2002 in den Kämmereihaushalten zu verzeichnen, auf kommunale Unternehmen entfielen 47 Prozent.

1. Einleitung

Seit Jahren wird von Politik und Wissenschaft der Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit beklagt. Denn diese Investitionen sind vor allem notwendig, um die vorhandene kommunale Infrastruktur zu sanieren, zu modernisieren und an neue Herausforderungen anzupassen. Der Investitionsbedarf ist, wie die Difu-

Studie für die Jahre 2000 bis 2009 deutlich machte¹, sehr groß, die Schere zwischen Bedarf und tatsächlicher Investitionstätigkeit geht aber kontinuierlich auseinander. Da auch die kommunalen Unternehmen erhebliche Investitionen tätigen und Ausgliederungen aus den Kämmereihaushalten in den letzten Jahren häufig erfolgt sind², soll der Investitionstätigkeit der kommunalen Unternehmen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden – dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass dazu neues statistisches Material zur Verfügung steht. Die neuen Daten erlauben es, im Anschluss daran ein Gesamtbild der Investitionstätigkeit aller Kommunen zu zeichnen.

Im Folgenden wird ein Bild von der kommunalen Investitionstätigkeit vermittelt, wie es sich aus neueren Daten und Analysen ableiten lässt. Zu Beginn wird die Situation am „aktuellen Rand“ beschrieben. Dann folgt ein Rückblick auf die Investitionstätigkeit seit 1991 sowohl in den alten als auch den neuen Bundesländern, um die heutige Situation besser einzuschätzen zu können. Schließlich wird der Frage nachgegangen, ob die heutige, sehr niedrige Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand nur Deutschland betrifft und ob die anderen Länder der EU besser oder schlechter abschneiden.

Unter Sachinvestitionen wird im Folgenden bei kameral buchenden Organisationen die Summe aus Baumaßnahmen, dem Erwerb von beweglichen Sachen und dem Erwerb von

1 Michael Reidenbach u.a., Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Berlin 2002 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 35).

2 Diese Ausgliederungen können inzwischen so weit gehen, dass einzelne Städte wie z.B. Solingen keinen nennenswerten Vermögenshaushalt mehr aufweisen.

Grundstücken verstanden, bei kaufmännisch bilanzierenden Unternehmen ist dies gleichzusetzen mit der Position im Anlagenspiegel der Bilanz „Zugang an Sachanlagen“. Zur weiteren Information sei vorab dargelegt, woher die statistischen Daten dieser Analyse ganz überwiegend stammen:

In der Finanzstatistik werden vierteljährlich die Einnahmen und Ausgaben aller Kommunen erfasst (so genannte Kassenstatistik). Nur die Baumaßnahmen werden dabei getrennt nach zehn Aufgabenbereichen ausgewiesen. Auf diese Statistik kann etwa zweieinhalb Monate nach dem Ende des Berichtszeitraums zurückgegriffen werden³.

Die ausführliche Statistik der Rechnungsergebnisse wird jeweils für ein Kalenderjahr mit einer Verzögerung von etwa 19 Monaten veröffentlicht⁴ und auch für die 3 300 Zweckverbände mit kameraler Buchführung erstellt.

Schließlich werden in der Jahresabschlussstatistik die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen aufgeführt, die öffentlich bestimmt sind. Hier beträgt die zeitliche Verzögerung derzeit etwa 27 Monate⁵, eine Anpassung an den Veröffentlichungsrhythmus der Rechnungsstatistik wird angestrebt.

2. Kommunale Investitionstätigkeit im Rahmen der Kämmereihaushalte

2.1 Die Entwicklung der gemeindlichen Sachinvestitionen im Jahr 2005

Die Talfahrt der kommunalen Investitionen dürfte sich auch im Jahr 2005 fortgesetzt haben: Im Dreivierteljahr von Januar bis September 2005 ging das Volumen der kommunalen Sachinvestitionen der Kämmereihaushalte in den alten Bundesländern um 4,4 Prozent gegenüber dem gleichen Zeitraum im Vorjahr zurück, in den neuen Bundesländern sogar um 13,9 Prozent (vgl. Abbildung 1). Auch wenn die Zahlungen der Kommunen für Baumaßnahmen aufgrund der Wintermonate und der Zahlungsweisen traditionsgemäß eher in der zweiten Hälfte eines Jahres anfallen (zu rund 60 Prozent), kann ein derartiger Rückgang nur schwerlich aufgeholt werden⁶, so dass mit einem nennenswerten Rückgang der Investitionstätigkeit gerechnet werden muss.

3 Alle Angaben bis zur Verfügbarkeit der Daten aus der Bundesstatistik. Die eigentliche Veröffentlichung dauert in der Regel länger (vgl. Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht. Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte. Ausgaben, Einnahmen und Schuldenstand, Wiesbaden 2005, S. 7).

4 Vgl. Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht. Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. Ausgaben und Einnahmen, Wiesbaden 2005, S. 5.

5 Vgl. Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht. Statistik der Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Wiesbaden 2005, S. 6).

6 Dazu müssten die Sachinvestitionen im 4. Quartal 2005 um über zwölf Prozent gegenüber dem Vorjahr steigen. In der Schätzung der kommunalen Spitzenverbände für das Jahr 2005 wird von einem Rückgang von 5,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr ausgegangen (vgl. die Pressemitteilung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (BkS) vom 2.2.2006)

Abbildung 1

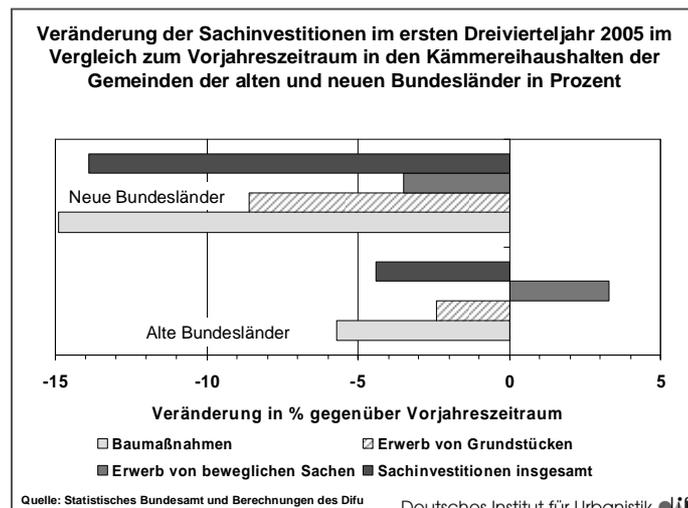


Tabelle 1: Absolute und prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum bei Sachinvestitionen der Gemeinden in den ersten drei Quartalen 2005*

Art der Ausgabe/Aufgabenbereich	Veränderung gegenüber Vorjahr			
	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	Absolut in Mio. Euro	in Prozent	Absolut in Mio. Euro	in Prozent
Baumaßnahmen	-442,3	-5,7	-364,6	-14,9
davon				
Allgemeine Verwaltung (EP0)	28,8	11,6	-9,2	-17,5
Schulen (EP2)	47,1	2,9	-7,4	-2,2
Eigene Sportstätten (A56)	-38,7	-14,8	-25,5	-34,8
Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (A61)	-38,4	-9,0	4,4	1,2
Wohnungsbauförderung (A62)	0,7	4,0	-4,1	-15,0
Gemeinde-, Kreis-, Landes- und Bundesstraßen (A63-A66)	-183,7	-8,9	-97,0	-15,4
Abwasserbeseitigung (A70)	-93,1	-10,0	-11,5	-25,7
Abfallbeseitigung (A72)	-4,4	-10,9	1,7	9,1
Versorgungsunternehmen (A81)	-19,1	-13,6	-0,2	-6,3
Verkehrsunternehmen (A82)	18,2	20,2	-3,9	-24,8
Allgemeines Grundvermögen (A88)	7,8	3,6	-16,1	-17,2
Übrige Aufgabenbereiche	-167,6	-9,9	-195,7	-24,9
Erwerb von Grundstücken	-37,6	-2,4	-13,0	-8,6
Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens	32,8	3,3	-5,9	-3,5
Sachinvestitionen zusammen	447,1	-4,4	383,5	-13,9

*Quelle: Statistisches Bundesamt (Kassenstatistik) und Berechnungen des Difu.

In den alten Bundesländern ist der Rückgang in den ersten drei Quartalen in absoluten Beträgen bei den Baumaßnahmen vor allem auf den Straßenbau, den Bereich „Übrige Aufgaben“ und die Abwasserbeseitigung zurückzuführen (vgl. Tabelle 1). Stark fiel – im relativen Vergleich gesehen – der Rückgang im Sportbereich aus. In den Aufgabenbereichen Allgemeine Verwaltung, Schulen und Verkehrsunternehmen war demgegenüber ein Anstieg der Baumaßnahmen zu verzeichnen. In den neuen Bundesländern waren es absolut gesehen vor allem der Bereich „Übrige Aufgaben“ sowie der Straßenbau, welche für einen Rückgang sorgten,

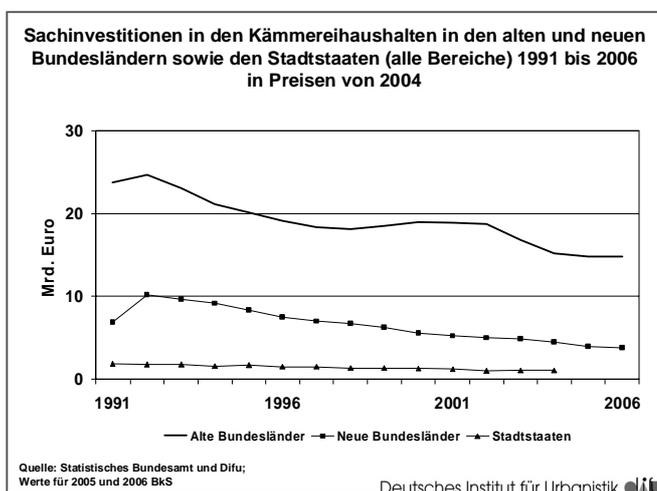
die relativen Einbrüche entstanden vor allem bei den Sportstätten, der Abwasserbeseitigung, den Verkehrsunternehmen sowie den „Übrigen Aufgaben“. Nur die Bereiche Städteplanung und Abfallbeseitigung blieben von dem negativen Trend unberührt.

In der Finanzstatistik werden die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg als staatliche Ebene behandelt. Die kommunale Tätigkeit der Stadtstaaten wird dabei nicht gesondert ausgewiesen, sie überwiegt jedoch bei den Sachinvestitionen. Im Vergleich zum Vorjahrszeitraum war ein Anstieg der Sachinvestitionen um 22 Prozent zu verzeichnen, der vor allem auf höhere Investitionen in Berlin und Hamburg zurückzuführen ist.

2.2 Die Entwicklung der gemeindlichen Sachinvestitionen 1991 bis 2004

Eine zeitlich eng begrenzte und kurzfristige Betrachtung ist jedoch nicht ausreichend, um die tatsächliche Situation der Kommunen einschätzen zu können, da konjunkturelle Veränderungen sich häufig in kurzfristigen Schwankungen des Investitionsniveaus niederschlagen. Um länger zurückliegende Werte mit heutigen vergleichen zu können, ist eine Darstellung in konstanten Preisen sinnvoll. Dazu wurden bei den Baumaßnahmen die nominalen Ausgabenwerte mit der jährlichen Veränderungsrate für Nichtwohnbauten in den alten und neuen Bundesländern auf das Niveau des Jahres 2004 umgerechnet. In der früheren Bundesrepublik gingen die Sachinvestitionen seit 1992 im Wesentlichen zurück, lediglich in den Jahren 1999 bis 2001 gab es einen geringen Wiederanstieg (vgl. Abbildung 2). Von 1992 bis 2004 nahmen die preisbereinigten jährlichen Investitionsausgaben um rund zehn Mrd. Euro ab, das entspricht einem Rückgang um knapp 40 Prozent. Die Gründe für diesen Rückgang sind vor allem in einem dramatischen Sinken des Überschusses aus dem Verwaltungshaushalt zu sehen, so dass immer weniger Eigenmittel zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung stehen und eine zusätzliche Kreditaufnahme an der fehlenden dauerhaften Leistungsfähigkeit scheitert. Zum anderen wurden auch die Zuweisungen der Länder und des Bundes für investive Zwecke reduziert. Schließlich spielen auch die Ausgliederungen aus den Kämmereihaushalten in Eigenbetriebe u.Ä. eine Rolle, die aber zumeist überschätzt wird.

Abbildung 2



In den neuen Bundesländern war nach der Anlaufphase 1990 und 1991 aufgrund zahlreicher und voluminöser Förderprogramme im Jahr 1992 ein einmaliger Gipfel an Sachinvestitionen zu verzeichnen, dem seither ein kontinuierlicher Rückgang folgte. Bis 2004 sank das jährliche Investitionsvolumen um über fünf Mrd. Euro (gemessen in Preisen von 2004). Es hat sich gegenüber 1992 mehr als halbiert. Ursächlich hierfür war wahrscheinlich vor allem eine Reduzierung der Zuweisungen für investive Zwecke, auf welche die Kommunen in den neuen Ländern besonders angewiesen sind, da ihre originären Steuereinnahmen immer noch niedrig ausfallen und die Kreditmöglichkeiten im Wesentlichen ausgeschöpft sind.

Immerhin ist aber zu konstatieren, dass seit 1991 in den Kämmereihaushalten der neuen Bundesländer insgesamt über 96 Mrd. Euro (in Preisen von 2004) für Sachinvestitionen ausgegeben wurden, das sind gemessen an der Einwohnerzahl im Jahre 2004 über 7 000 Euro pro Einwohner. 87 Prozent dieses Betrages wurden für Baumaßnahmen verwandt. Von den Baumaßnahmen entfielen wiederum die größten Ausgabepositionen auf den Straßen- und den Schulbau. Die Abwasserbeseitigung, die in den Städten der neuen Länder außerhalb der Kämmereihaushalte geführt wurde, wurde in den ländlichen Regionen anfangs zum großen Teil über die Haushalte abgewickelt, bis Zweckverbände entstanden, um diese Aufgabe zu übernehmen. Diese Zweckverbände wiederum wurden im Laufe der Zeit vom kameralem Rechnungswesen auf ein doppisches Rechnungswesen umgestellt und verschwanden deshalb weitgehend aus der kommunalen Rechnungsstatistik. Insgesamt wurden von 1991 bis 2004 über Zweckverbände mit kameralem Rechnungswesen in den neuen Bundesländern Investitionen in Höhe von etwa fünf Mrd. Euro abgewickelt, hauptsächlich für die Abwasserbeseitigung.

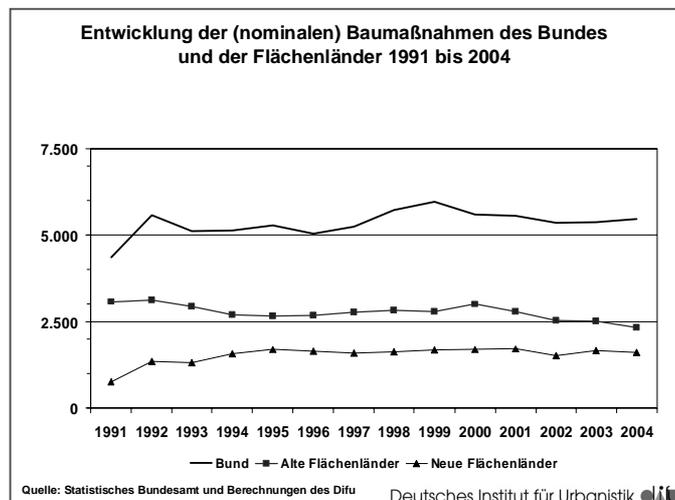
Die Sachinvestitionen der Stadtstaaten sind wegen der starken Verschlechterung der Finanzlage in Berlin und Bremen sowie aufgrund erheblicher Ausgliederungen von 1991 bis 2004 preisbereinigt um 45 Prozent zurückgegangen. Davon waren insbesondere die Hochbauten betroffen.

2.3 Exkurs: Die Entwicklung der Baumaßnahmen in Bund und Flächenländern

Der Niedergang der kommunalen Bautätigkeit kontrastiert in auffälligem Maße mit der Entwicklung der Baumaßnahmen des Bundes und Teilen der Flächenländer. Im Vergleich zum Jahre 1992 blieben die Sachinvestitionen des Bundes 2004 fast auf dem gleichen Niveau, während die Flächenländer in den neuen Bundesländern ihr Ausgabenvolumen sogar um 20 Prozent steigern konnten. Von einem merklichen Rückgang (um rund ein Viertel) kann nur in den alten Bundesländern gesprochen werden (vgl. Abbildung 3). Dieses Ergebnis ist umso erstaunlicher, als diese Gebietskörperschaften selbst in einer schlechten finanziellen Verfassung waren. Wahrscheinlich konnten die notwendigen Mittel durch zusätzliche Verschuldung aufgebracht wer-

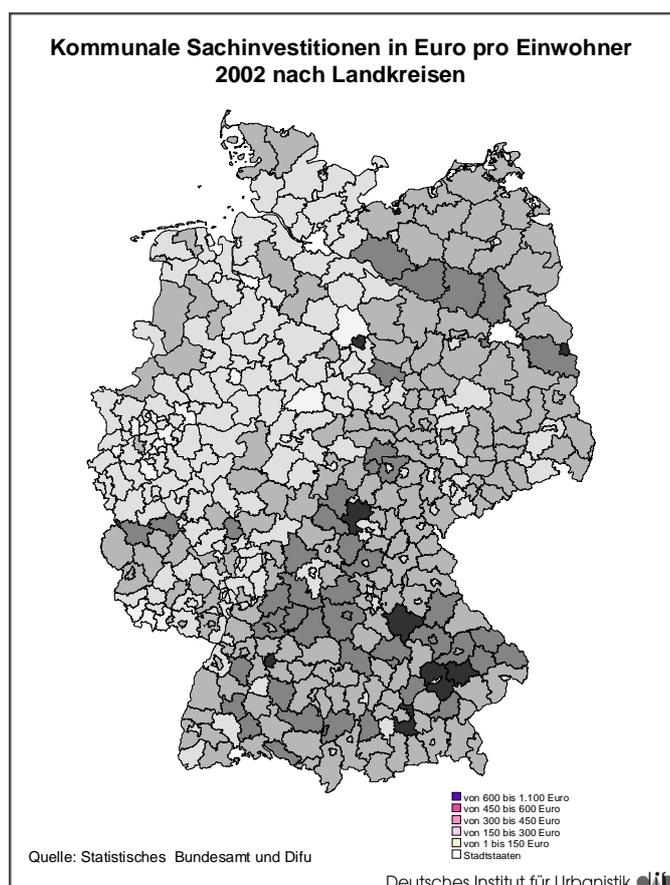
den, ein Weg, der den Kommunen durch das Haushaltsrecht versperrt ist⁷.

Abbildung 3



2.4 Die räumliche Verteilung der Sachinvestitionen in den Kämmereihaushalten

Abbildung 4



Ein Vergleich der Entwicklung und des Pro-Kopf-Aufkommens der Sachinvestitionen zwischen den Kommunen weist auf eine breite Streuung hin. In der Abbildung 4 sind die Sachinvestitionen pro Einwohner in fünf Klassen für das Jahr 2002 für jede kreisfreie Stadt und jeden Landkreis eingezeichnet. Bei den Landkreisen ist dies die Summe aus den Ausgaben des Kreises und seiner kreisangehörigen Gemeinden, Ämter u.Ä. Aus der Abbildung geht die ungleichmäßige räumliche Verteilung der Sachinvestitionen pro Einwohner hervor: In den neuen Bundesländern und in Süddeutschland sind vor allem die Fälle mit überdurchschnittlichen Ausgaben zu finden. Eher unterdurchschnittlich fielen hingegen die Ausgaben der Kommunen im hellen Band zwischen Nordrhein-Westfalen und der Ostseeküste Schleswig-Holsteins aus. Die geringsten Ausgaben pro Einwohner sind im Saarland, im Ruhrgebiet, Teilen Niedersachsens sowie in vielen kreisfreien Städten zu verzeichnen.

Anhand der vorliegenden statistischen Daten lässt sich auch die Verteilung der durchschnittlichen kommunalen Sachinvestitionen nach kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum im Vergleich der Jahre 1992 und 2004 aufzeigen (vgl. Tabelle 2). Charakteristisch ist zunächst, dass die kreisfreien Städte über ihre Kämmereihaushalte pro Einwohner weniger für Sachinvestitionen ausgeben, als dies im kreisangehörigen Raum der Fall ist. Weiterhin zeigt sich, dass in den alten Bundesländern der Rückgang bei den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum etwa die gleiche finanzielle Größenordnung erreicht hat, nämlich rund 150 Euro pro Einwohner. In den neuen Ländern hingegen entspricht der Rückgang pro Einwohner bei den kreisfreien Städten in etwa dem westdeutschen Niveau, überproportional gehen die Sachinvestitionen im kreisangehörigen Raum zurück. Bei Letzterem verläuft der Rückgang seit 1992/93 nicht stetig: Von 1998 bis 2001 ist eine Erholung der Investitionstätigkeit zu verzeichnen, die dann aber von 2002 bis 2004 in einen erneuten Abstieg umschlägt.

Tabelle 2: Sachinvestitionen in den Kämmereihaushalten der Gemeinden in Euro pro Einwohner 1992 und 2004*

	Euro pro Einwohner		Veränderung 2004/1992	
	1992	2004	in Euro	in %
Alte Bundesländer				
Kreisfreie Städte	351	199	-152	-43,1
Kreisangehöriger Raum	401	254	-147	-36,7
Neue Bundesländer				
Kreisfreie Städte	425	276	-149	-35,1
Kreisangehöriger Raum	732	347	-385	-52,5

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Statistisches Bundesamt (Kassenstatistik) und Berechnungen des Difu.

Das Niveau der Sachinvestitionen pro Einwohner in den kreisfreien Städten fiel in den neuen Bundesländern sehr viel niedriger aus als im kreisangehörigen Raum. Auch die Struktur der Aufgabenbereiche der Baumaßnahmen unterschied sich teilweise erheblich, wie der Tabelle 3 zu entnehmen ist. Es sticht dabei der Unterschied von fast zehn Prozentpunkten bei der Position „Übriger Bereich“ zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum hervor. Abgesehen von dieser Restposition wurden in beiden Gruppen die meisten Mittel für den Straßenbau ausgegeben, gefolgt vom Schulbau und dem Städtebau.

⁷ Im Zeitraum Januar bis September 2005 stiegen die Sachinvestitionen des Bundes um 0,3 Prozent an, während die Sachinvestitionen der Flächenländer um 12,7 Prozent zurückgingen.

Tabelle 3: Summe der Baumaßnahmen 1992 bis 2004 in den Kämmeriehaushalten der Gemeinden der neuen Bundesländer*

Aufgabenbereich	Gemeinden insgesamt		Kreisfreie Städte		Kreisangehöriger Raum	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Allgemeine Verwaltung (EP0)	2.446,7	3,2	418,4	2,9	2.028,3	3,3
Schulen (EP2)	10.240,8	13,5	1.990,7	13,6	8.250,1	13,5
Eigene Sportstätten (A56)	2.172,0	2,9	427,5	2,9	1.744,4	2,8
Städteplanung, Vermessung und Bauordnung (A61)	8.658,8	11,4	1.846,4	12,6	6.812,4	11,1
Wohnungsbauförderung (A62)	1.646,2	2,2	494,7	3,4	1.151,5	1,9
Gemeinde-, Kreis-, Landes- und Bundesstraßen (A63ff)	19.478,8	25,7	3.439,1	23,5	16.039,7	26,2
Abwasserbeseitigung (A70)	3.521,2	4,6	88,4	0,6	3.432,8	5,6
Abfallbeseitigung (A72)	878,2	1,2	204,5	1,4	673,7	1,1
Versorgungsunternehmen (A81)	789,3	1,0	34,3	0,2	755,0	1,2
Verkehrsunternehmen (A82)	297,7	0,4	79,7	0,5	218,0	0,4
Allgemeines Grundvermögen (A88)	4.674,6	6,2	380,5	2,6	4.294,1	7,0
Übrige Bereiche (Rest)	21.090,8	27,8	5.243,7	35,8	15.847,1	25,9
Baumaßnahmen insgesamt	75.895,2	100,0	14.648,0	100,0	61.247,2	100,0
Nachrichtlich:						
Erwerb Grundvermögen u. bewegliche Sachen	11.589,7		2.746,2		8.843,5	
Sachinvestitionen	87.484,8		17.394,2		70.090,6	

Deutsches Institut für Urbanistik

*Quelle: Statistisches Bundesamt (Kassenstatistik) und Berechnungen des Difu.

2.5 Kommunales Sachvermögen und Abschreibungen

Die Summe der in der Vergangenheit durchgeführten Investitionen abzüglich inzwischen eingetretener Abgänge ergibt das vorhandene Bruttoanlagevermögen. Der Anteil der kommunalen an den gesamten Investitionen beträgt 9,3 Prozent des Anlagevermögens in Deutschland⁸. Auf Bund und Länder (einschließlich der Stadtstaaten) entfallen weitere 5,4 Prozent (vgl. Abbildung 5). Zu 97 Prozent besteht das kommunale Anlagevermögen aus Bauten, auf Ausrüstungen entfallen demnach nur drei Prozent, während bei den Unternehmen insgesamt im Durchschnitt etwa ein Fünftel des Anlagevermögens aus Ausrüstungen besteht. Rechnet man das Anlagevermögen der Gemeinden auf einen Pro-Kopf-Wert um, dann betrug das kommunale Vermögen 2004 für jeden Einzelnen 13 150 Euro brutto.

Die Bruttoanlageinvestitionen der Gemeinden machten demgegenüber im Jahre 2004 nur 4,5 Prozent der Bruttoanlageinvestitionen der Volkswirtschaft aus, auf Bund und Länder entfielen weitere 3,3 Prozent.

Der Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit ist mittlerweile so stark, dass eine äußerst kritische Grenze erreicht worden ist: Vom Statistischen Bundesamt wird im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen seit neuestem auch die Höhe der jährlichen Abschreibungen auf den vorhandenen Bestand an Sachvermögen der Gemeinden berechnet⁹. Seit dem

⁸ Das Anlagevermögen der kommunalen und staatlichen Unternehmen ist in den 85 Prozent der privaten Unternehmen enthalten.

⁹ Abschreibungen werden in den VGR auf das gesamte Anlagevermögen, also sowohl auf Sachanlagen als auch auf immaterielles Anlage-

vermögen, wie Suchbohrungen und Computerprogramme, vorgenommen. Ausgenommen sind Nutztiere sowie Grundstücksübertragungsgeschäfte für unbebautes Land. Letztere werden zusammen mit den entsprechenden Bauarten abgeschrieben. Bodenverbesserungen werden in Deutschland nicht separat ermittelt. Sie sind in den Bauinvestitionen enthalten. Vgl. Eurostat, Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, ESVG 1995, Brüssel und Luxemburg 1996, S. 153.

Abbildung 5

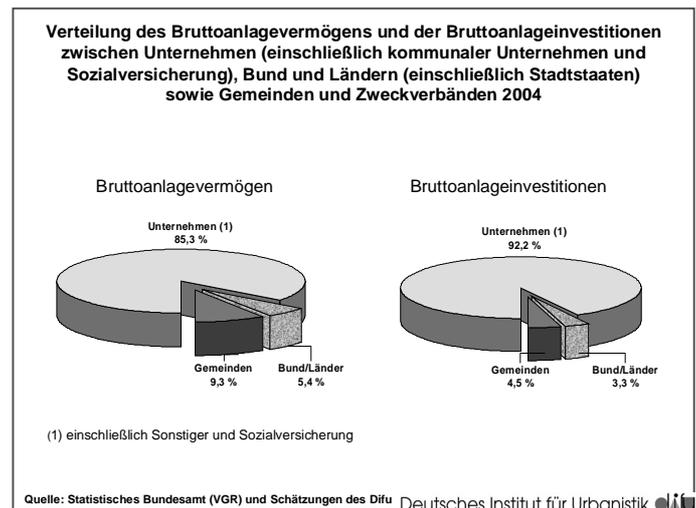
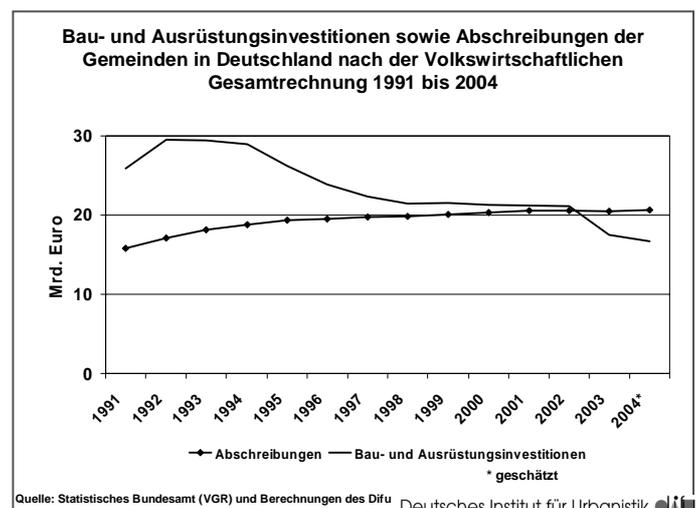


Abbildung 6



vermögen, wie Suchbohrungen und Computerprogramme, vorgenommen. Ausgenommen sind Nutztiere sowie Grundstücksübertragungsgeschäfte für unbebautes Land. Letztere werden zusammen mit den entsprechenden Bauarten abgeschrieben. Bodenverbesserungen werden in Deutschland nicht separat ermittelt. Sie sind in den Bauinvestitionen enthalten. Vgl. Eurostat, Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, ESVG 1995, Brüssel und Luxemburg 1996, S. 153.

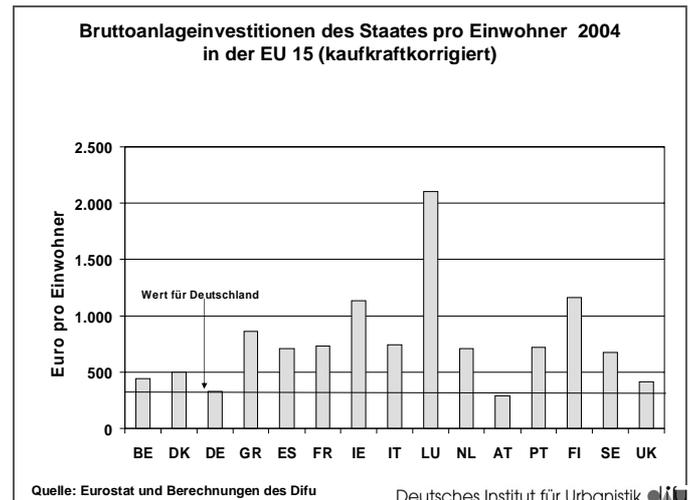
¹⁰ In anderen Ländern sieht die Situation der Kommunen etwas günstiger aus. So standen in den USA 2004 einem Investitionsvolumen von 165 Mrd. \$ ein Verbrauch von Sachkapital von 84 Mrd. \$ gegenüber (vgl. Bruce E. Baker, Receipts and Expenditures of State Governments and of Local Governments, in: Survey of Current Business, Oktober 2005, S. 10).

2.6 Exkurs: Die Sachinvestitionen des Staates im europäischen Vergleich

Zum Abschluss dieses Kapitels wird noch ein Blick auf den europäischen Kontext geworfen. Dazu sollen die Bruttoanlageinvestitionen des Staates der 15 EU-Staaten pro Einwohner berechnet werden¹¹. Um einen derartigen Vergleich vornehmen zu können, ist eine Umrechnung der Daten in der Landeswährung sowohl um den Wechselkurs (bei Ländern, welche nicht den Euro eingeführt haben) als auch um die Kaufkraft notwendig¹². Deutschland nimmt im Ergebnis den vorletzten Platz ein und liegt weit unter dem Niveau vieler EU-Staaten (vgl. Abbildung 7). Sieht man von dem Sonderfall Luxemburg ab, dann bilden in dieser Hinsicht die Länder Irland und Finnland die Spitzenreiter. Nun mag eingewendet werden, dieser Sachverhalt sei in Deutschland das Produkt einer stärkeren Verlagerung in die Privatwirtschaft, während in anderen Ländern dem Staat noch eine größere Rolle (jedenfalls im statistischen Sinne) zugebilligt wird¹³. Diese Annahme kann an dieser Stelle nicht detailliert analysiert werden, deshalb nur so viel: Bezieht man auch die Bruttoanlageinvestitionen der übrigen Wirtschaftsbereiche ein, so ändert sich der Platz, den Deutschland derzeit einnimmt, nicht wesentlich: Mit etwas über 4 000 Euro pro Einwohner liegt Deutschland in der unteren Hälfte. Auch bei Verwendung einer zweiten Maßgröße, dem Anteil der Bruttoanlageinvestitionen des Staates am Bruttoinlandsprodukt, fällt das deutsche Ergebnis im Vergleich zu anderen europäischen Ländern mit 1,4 Prozent im Jahre 2004 eher bescheiden aus. Dabei ist festzustellen, dass dieser Anteil in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist. Bei den Bruttoanlageinvestitionen insgesamt lag Deutschland 2004 mit 17,4 Prozent des BIP ebenfalls am unteren Ende.

Aus beiden Indikatoren lässt sich also der Schluss ziehen, dass in Deutschland im Vergleich zu den Nachbarländern wenig investiert wird und dass dies insbesondere für den Staat gilt.

Abbildung 7



3. Die Investitionstätigkeit der kommunalen Unternehmen

3.1 Informationen zur Jahresabschlussstatistik

Die Bilanzen und die Gewinn- und Verlustrechnungen der öffentlichen Unternehmen werden für die Bereiche Versorgung und Verkehr (seit 1974) sowie Entsorgung (seit 1985) jährlich von den Statistischen Ämtern der Länder und des Bundes erfasst. Seit 1994 wurde diese Erfassung auf alle öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) ausgedehnt¹⁴. „Öffentlich bestimmt“ heißt, dass Bund, Länder, Gemeinden und kommunale Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar zu mehr als 50 Prozent am Nennkapital oder am Stimmrecht beteiligt sind. Dazu zählen auch solche Unternehmen, in denen mehrere Gebietskörperschaften zusammen direkt oder indirekt die Mehrheit haben. Trotz dieser umfassenden Abgrenzung sind einige wichtige Bereiche nicht in der Statistik enthalten. Dazu gehören z.B. die kommunalen Stiftungen, vor allem aber Sparkassen und Girozentralen¹⁵, während deren Tochterunternehmen in die Statistik einbezogen werden.

Obwohl diese Statistik einen relativ großen Aufwand erfordert, führt sie doch ein Nischendasein und wird eher zu internen Zwecken wie den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen oder der Umweltgesamtrechnung verwendet¹⁶. Außer einigen weni-

11 Ein Vergleich nur der kommunalen Ebene ist dabei nicht sinnvoll, da die Aufgabenteilung zwischen Zentralstaat und der gemeindlichen Ebene in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich ausfällt.

12 Siehe *Maria Isabel Cal Martinez*, Bruttoanlageinvestitionen: Vergleichende Preisniveauintizes für die EU, Beitrittskandidaten und EFTA für 2001, 2002 und 2003, in: *Statistik kurz gefasst*, H. 10 (2005), und zur Methodik *Statistik Austria (Hrsg.)*, Österreich im europäischen Wirtschaftsvergleich. Wirtschaftskraft, Kaufkraftparitäten und Preisniveau für die erweiterte EU, Beitrittskandidaten und EFTA, Wien 2005.

13 So ist der niedrige Wert von Österreich auch auf wesentliche Ausgliederungen zurückzuführen (vgl. *Margit Schratzenstaller*, Zur Bedeutung der Gemeinden für das Wirtschaftswachstum, in: *Gemeindefinanzbericht 2005*, Wien 2005, S. 22).

14 *Hans-Ulrich Braun*, Zum Konzept der Jahresabschlussstatistik öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlicher Unternehmen, in: *Wirtschaft und Statistik 1997*, S. 538-541. Vgl. Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst, in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.3.2000, BGBl. I, S. 206.

15 Diese zählen zu den rechtlich selbständigen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

16 In getrennten Erhebungen werden auch die Schulden und der Personalstand der öffentlich bestimmten FEU auf der Basis von Adresskartieren abgefragt (vgl. dazu ausführlich *Heinz-Peter Emmerich*, Ein sachgebietsübergreifendes Berichtsmanagement bei den Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen in den Finanz- und Personalstatistiken, in: *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Statistische Analysen und Studien*, Bd. 23, 2005, S. 3-11). Während bei dem Personal die kommunalen Beschäf-

gen Fachserien auf Länderebene oder Aufsätzen in Monatsschriften der Statistischen Landesämter beschränken sich die Veröffentlichungen auf jährlich zwei Tabellen im Statistischen Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland. Dies ist umso bedauerlicher, als es für die öffentlichen Unternehmen sonst keine umfassende Darstellung gibt¹⁷. Die kommunalen FEU wurden in der bisher veröffentlichten Statistik¹⁸ nicht gesondert ausgewiesen¹⁹. Erfreulicherweise hat sich das Statistische Bundesamt bereit erklärt, eine Sonderauswertung für den kommunalen Bereich, aufgeteilt nach alten und neuen Bundesländern sowie den Stadtstaaten, durchzuführen²⁰. Es konnten die Daten für die Jahre 1999 bis 2002 verwendet werden.

Bei der Analyse der Zahlen ist vor allem zu beachten, dass sich der Berichtskreis der erfassten Unternehmen jährlich ändern kann. Dies betrifft zwar auch auf die Rechnungsstatistik der kommunalen Haushalte zu, in der seit Jahren Ausgliederungen zu verzeichnen sind, aber durch Privatisierungen dürften die Veränderungen bei den kommunalen Unternehmen noch größer sein. Insofern handelt es sich um eine Momentaufnahme, Veränderungswerte von Jahr zu Jahr sind besonders vorsichtig zu interpretieren²¹. Ein bekannt gewordenes Beispiel ist das Ausscheiden der EnBW Energie Baden-Württemberg AG aus dem Kreis der öffentlich bestimmten Unternehmen seit 2003²², wodurch sich die ausgewiesenen Investitionen um über eine halbe Mrd. Euro mindern²³. Im Folgenden werden die kommunalen Unternehmen, welche in der Statistik dem Kreditgewerbe zugeordnet werden, nicht einbezogen²⁴. Dabei handelt es sich um z.T. sehr große Leasinggesellschaften, die sich im Eigentum der Sparkassen und Giroverbände befinden. Da in der Statistik die Hochschulkliniken in den Stadtstaaten nicht von den städtischen Krankenhäusern unterschieden werden, sind deren Investitionen in den folgenden Zahlen enthalten.

Die Jahresabschlussstatistik sieht eine Gliederung der Erhebungseinheiten nach Rechtsformen sowie nach Aufgabengebieten und Wirtschaftszweigen vor. Die Erhebungseinheiten werden dem Aufgabengebiet bzw. Wirtschaftszweig zugeordnet, in dem,

gemessen an der Wertschöpfung der einzelnen Betriebszweige, der Schwerpunkt ihrer Wirtschaftstätigkeit liegt²⁵.

3.2 Anzahl, Beschäftigte und Zugang an Sachanlagen der kommunalen Unternehmen 2002

Da diese Statistik erstmals einen Überblick über die Aktivitäten der mit den Kommunen verbundenen Unternehmen ermöglicht, seien im Folgenden noch einige Basiszahlen aus der Statistik 2002 genannt (vgl. Tabelle 4). Danach gab es in jenem Jahr 12 200 kommunale Unternehmen, Einrichtungen und Fonds, in denen fast 1,4 Mio. Personen beschäftigt waren. Privatrechtlich waren 60 Prozent der Unternehmen organisiert, in denen 63 Prozent dieser Personen tätig waren. Unter diesen Unternehmen überwog die Rechtsform der GmbH mit knapp 6 400 Unternehmen und 500 000 Beschäftigten. Von den privatrechtlich organisierten Gesellschaften waren 5 100 zu 100 Prozent im Besitz der Kommunen, mit einer Beschäftigtenzahl von 500 000 Personen. Die in öffentlich-rechtlicher Form organisierten Unternehmen stellten 40 Prozent der erfassten Unternehmen und 37 Prozent der Beschäftigten. Hier dominierte die Rechtsform der Eigenbetriebe mit 3 300 Betrieben, in denen 374 000 Personen tätig waren. Regional betrachtet bestehen erhebliche Unterschiede in der Verteilung der Rechtsform. Die Sachanlagen aller kommunalen Unternehmen hatten in der Summe einen Wert von rund 300 Mrd. Euro, gemessen an der Ausweisung in ihren Bilanzen.

In den neuen Bundesländern sind 16 Personen pro 1 000 Einwohner in kommunalen Unternehmen beschäftigt, in den alten Bundesländern mit zwölf Personen etwas weniger. Wie nicht anders zu erwarten war, weisen die Stadtstaaten mit 28 Personen den höchsten Kennziffernwert auf.

Der Zugang der Sachanlagen nach der wirtschaftlichen Tätigkeit erfolgt nach der Zuordnung der Unternehmen entsprechend der Klassifikation der Wirtschaftszweige²⁶, d.h. nach der Haupttätigkeit des Unternehmens. In einigen Fällen kann es dadurch zu Unschärfen kommen, etwa wenn ein Abwasserbetrieb auch für die Wasserversorgung zuständig ist, aber trotzdem eine Zuordnung zur Abwasserbeseitigung erfolgt, weil der Umsatz dort größer als in der Wasserversorgung ausfällt. Die Gewichte der Investitionen in den einzelnen Wirtschaftszweigen (auf der Ebene der Zweisteller) fallen regional sehr unterschiedlich aus.

tigten getrennt ausgewiesen sind, werden die Schulden nur zusammen mit den FEU der Länder aufgeführt.

17 Andere Studien basieren nur auf ausgewählten Kommunen, so z.B. Jan Hendrik Trapp und Sebastian Bolay, Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin 2003 (Difu-Materialien 10/2003), und René Brandt u.a., Datenreport. Kommunale Betriebe in Deutschland – Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4, Potsdam 2003.

18 Jeweils im Statistischen Handbuch der Bundesrepublik Deutschland. Zuletzt für das Jahr 2002 im Band 2005, S. 592-595.

19 Vor 1993 gab es Sonderauswertungen für die Eigenbetriebe und 100% kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen.

20 Stadtstaaten werden hier einbezogen, obwohl sie teilweise Landesfunktionen ausüben.

21 Vor 1993 wurden jährlich immer die Daten zweier aufeinander folgender Geschäftsjahre abgefragt, so dass die Änderungen am gleichen Berichtskreis gemessen wurden.

22 Pressemitteilung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg vom 8.9.2005.

23 Siehe den Geschäftsbericht der EnBW 2003.

24 Die Abgrenzung des Berichtskreises scheint in den einzelnen Jahren nicht immer konsistent gewesen zu sein.

25 „Bei kombinierten Unternehmen, die für die verschiedenen Betriebszweige getrennte Jahresabschlüsse aufstellen, werden die einzelnen Betriebszweige als eigene Unternehmen nachgewiesen. Es handelt sich insoweit also nicht um Unternehmensergebnisse, sondern um Ergebnisse für fachliche Unternehmensteile. Diese Darstellungsform hat den Vorzug, dass die Statistik einen sehr viel differenzierteren Überblick über die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Unternehmen gibt. Außerdem wird bei Schwerpunktverlagerungen vermieden, dass die Unternehmen einem anderen Aufgabengebiet als bisher zugeordnet werden, wodurch zeitliche Vergleiche ganz erheblich gestört werden können.“ (Statistischer Bericht Rheinland-Pfalz, Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2001, Bad Ems 2005, S. 6)

26 Ausgabe 1993 (WZ 93).

Tabelle 4: Kommunal bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach ihrer Anzahl und der Zahl der Beschäftigten 2002*

Organisationsform		Unternehmen		Beschäftigte	
		Anzahl	in %	Anzahl	in %
Privatrechtlich	Gesamt	7.279	59,5	884.479	63,1
	davon				
	AG (einschl. KGaA)	201	1,6	122.507	8,7
	GmbH	6.369	52,1	500.003	35,7
	OHG, KG	294	2,4	17.207	1,2
	Sonstige	59	0,5	1.371	0,1
	davon				
100% kommunal bestimmt	5.126	41,9	499.874	35,7	
51%-99% kommunal bestimmt	2.153	17,6	384.605	27,5	
Öffentlich-rechtlich	Gesamt	4.949	40,5	516.228	36,9
	rechtlich unselbständige zusammen	3.805	31,1	411.886	29,4
	davon				
	Eigenbetriebe	3.300	27,0	374.016	26,7
	Sonst. Sondervermögen mit Sonderrechnung	505	4,1	37.870	2,7
	rechtlich selbständige zusammen	1.144	9,4	104.342	7,4
	davon				
	Zweckverbände	1.018	8,3	36.989	2,6
	Körperschaften des öffentlichen Rechts	72	0,6	9.914	0,7
	Anstalten	30	0,2	36.874	2,6
Stiftungen	10	0,1	1.776	0,1	
Sonstige	14	0,1	18.789	1,3	
Insgesamt		12.228	100	1.400.707	100

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Difu.

Tabelle 5: Kommunal bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Zugang an Sachanlagen 2002 (ohne Kreditgewerbe)*

Organisationsform		Zugang an Sachinvestitionen				in %
		in Mio. Euro				
		Alle Bundesländer	Neue Bundesländer	Stadtstaaten	Insgesamt	
Privatrechtlich	Gesamt	9.435	3.161	1.705	14.302	62,0
	davon					
	100% kommunal bestimmt	6.432	2.052	1.150	9.634	41,7
	51%-99% kommunal bestimmt	3.003	1.109	555	4.667	20,2
Öffentlich-rechtlich	Gesamt	6.031	2.036	714	8.780	38,0
	davon					
	rechtlich unselbständige zusammen	4.717	912	259	5.888	25,5
	darunter					
	Eigenbetriebe	3.665	910	121	4.696	20,3
rechtlich selbständige zusammen	1.314	1.124	455	2.892	12,5	
darunter						
Zweckverbände	704	1.123	0	1.827	7,9	
Insgesamt		15.466	5.197	2.419	23.082	100,0

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Difu.

Gewichtet mit den im Jahre 2002 getätigten Zugängen an Sachinvestitionen verändert sich das Bild (vgl. Tabelle 5). Auf die pri-

vatrechtlich organisierten Unternehmen entfielen 62 Prozent der Investitionen, darunter 42 Prozent auf Unternehmen, welche den Kommunen vollständig gehörten. Die öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen tätigten 38 Prozent der Sachinvestitionen, darunter die Eigenbetriebe 20 Prozent und die Zweckverbände acht Prozent.

In den alten Bundesländern dominiert die Energieversorgung (28 Prozent), gefolgt von der Entsorgung, dem Gesundheitswesen (Krankenhäuser), dem Wohnungswesen und der Wasserversorgung. Die große Bedeutung der kommunalen Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern schlägt sich in der Spitzenstellung nieder, danach folgen die Entsorgung, die Wasserversorgung und das Gesundheitswesen.

Die Energieversorgung weist nur einen Anteil von neun Prozent auf, was durch eine Sättigung nach den hohen Investitionen in den 90er-Jahren verursacht sein könnte bzw. auf eine geringe quantitative Bedeutung der Stadtwerke hindeutet. Bei den Stadtstaaten fehlt die Energieversorgung sogar ganz, da die ehemals städtischen Versorgungsunternehmen wie die Hamburgischen Elektrizitätswerke AG (HEW) und die Berliner Elektrizitätswerke AG (BEWAG) ganz oder überwiegend an Private verkauft wurden. Spitzenreiter in den Stadtstaaten ist hier die Wohnungsversorgung, die 2002 erst in Teilen verkauft war, gefolgt vom Gesundheitswesen, der Entsorgung sowie der Erbringung von Dienstleistungen, worunter insbesondere Messen u.Ä. fallen.

3.3 Exkurs: Die Sachinvestitionen der kommunalen Krankenhäuser

Die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung erfolgt im Allgemeinen durch die niedergelassenen Ärzte oder die Krankenhäuser. Soweit nicht freigemeinnützige oder private Krankenhäuser die Versorgung der Bevölkerung aufrecht erhalten, sind die Landkreise und die kreisfreien Städte in den meisten Bundesländern für die Versorgung mit Akutkrankenhäusern zuständig. Sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern ist die Zahl der kommunalen Krankenhäuser von 1999 bis 2002 zurückgegangen (vgl. Tabelle 6), wobei die Krankenhäuser selten geschlossen wurden, sondern in der Regel an private Krankenhausketten verkauft wurden. Auch die Zahl der Beschäftigten ist in diesem Zeitraum um 50 000 Personen zurückgegangen, was sowohl durch Verkäufe als auch durch Rationalisierung bewirkt sein kann. Hingegen sind die Zugänge an Sachanlagen trotz der reduzierten Zahl der Krankenhäuser im Wesentlichen konstant geblieben²⁷. Diese Konstanz ist vermutlich auf die besondere Finanzierung der Krankenhäuser zurückzuführen, denn nach dem dualen System der Krankenhausfinanzierung sollten bisher die Investitionsausgaben zum großen Teil durch Fördermittel der Länder finanziert werden²⁸. Mit der Umstellung auf Fallpauschalen wird mittelfristig auch das bisherige Finanzierungssystem ge-

²⁷ Hier sind nur die Investitionen aus der Jahresabschlussstatistik aufgeführt, da in den Kämmereihaushalten nur noch minimale Beträge an Sachinvestitionen im Krankenhausbereich aufgeführt werden.

²⁸ Deutsche Krankenhausgesellschaft, Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern, Stand: November 2004, Berlin 2004, S. 37 ff.

ändert, so dass der Fördermittelfluss wahrscheinlich nicht mehr gewährleistet sein dürfte.

Tabelle 6: Anzahl, Beschäftigte, Zugang an Sachanlagen sowie Fördermittel bei den kommunalen Krankenhäusern¹ 1999 bis 2002*

Jahr	Anzahl	Beschäftigte	Zugang an Sachanlagen	Fördermittel nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz
			Mio. Euro	Mio. Euro
1999	701	523.583	2.972,8	1.537,8
2000	685	521.739	2.985,3	1.862,0
2001	667	489.532	3.027,6	1.675,3
2002	647	483.084	2.972,2	1.595,2
davon				
privatrechtliche	222	167.094	1.187,8	532,1
öffentlich-rechtliche	425	315.990	1.784,4	1.063,1

Deutsches Institut für Urbanistik

1 Einschließlich Hochschulkliniken der Stadtstaaten.

*Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Difu.

4. Zusammenführung der Sachinvestitionsvolumina in Kämmererhaushalten und in kommunalen Unternehmen

Als letzter Schritt der Analyse kann nun eine Addition der Sachinvestitionen aus den Kämmererhaushalten, den Zweckverbänden mit kameraler Buchführung und den kommunalen Unternehmen erfolgen. Doppelzählungen, wie sie etwa bei einer solchen Addition im Bereich Finanzinvestitionen und Verschuldung auftreten können, entstehen nicht. Um bei diesem Schritt eine Unterteilung nach der wirtschaftlichen Funktion der Investitionen vornehmen zu können, muss entweder die Gliederungs- bzw. Funktionensystematik in die Systematik der Wirtschaftszweige überführt werden oder umgekehrt. Hier wurde der letztere Weg beschritten, da die Ergebnisse der Jahresabschlussstatistik nur als „Zweisteller“ verfügbar waren²⁹.

Im Folgenden soll versucht werden, auch die kommunale Funktion der Stadtstaaten in die Berechnungen einzubeziehen, wobei als Vergleich der Aufgabenbereich anderer Großstädte wie München usw. herangezogen werden soll³⁰. Für die Investitionen sollen der Einfachheit halber die staatlichen Ausgaben für Polizei, Justiz und Hochschulen unberücksichtigt bleiben. Für das Jahr 2002 reduzieren sich die Sachinvestitionen der Stadtstaaten damit beispielsweise um 23 Prozent.

Die Zusammenführung weist als Ergebnis aus, dass insgesamt im Jahre 2002 rund die Hälfte der Sachinvestition über die Kämmererhaushalte und die andere Hälfte über die restlichen Organisationen getätigt wurden. Dies bedeutet aber auch, dass eine Konzentration auf die Kämmererhaushalte, die mangels aktueller statistischer Daten bei der Analyse der kommunalen Haushalte zu meist erfolgt, wesentliche Teile der kommunalen Aktivitäten

²⁹ Für eine Zuordnung zum kommunalen Gliederungsplan wären Informationen aus der fünfstelligen Aufteilung der Wirtschaftszweige notwendig gewesen.

³⁰ Vgl. zur Problematik: *Marlies Hummel und Willi Leibfritz*, Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, München 1987.

ausblendet. Selbst wenn man die Unternehmen herausnimmt, die den Kommunen nicht vollständig gehören (acht Prozent), ist der Anteil der kommunalen Unternehmen beachtlich und sollte in der Analyse nicht vernachlässigt werden. Zwischen den alten und neuen Bundesländern und den Stadtstaaten bestehen allerdings Unterschiede in der Aufteilung: Während in den alten Bundesländern die Investitionen in den Kämmererhaushalten rund 54 Prozent der gesamten kommunalen Investitionen ausmachen, beträgt dieser Anteil in den neuen Bundesländern 48 Prozent und in den Stadtstaaten sogar nur 28 Prozent. Schließlich stellt sich auch die Frage, ob sich dieser Anteil im Zeitablauf wesentlich verändert hat. Dazu ist das Bild sehr uneinheitlich. Zwar gab es von 1999 zu 2000 eine deutliche Steigerung des Anteils der Kämmererhaushalte, danach waren aber nur relativ kleine Schwankungen um die für 2002 genannten Werte zu verzeichnen.

Abbildung 8

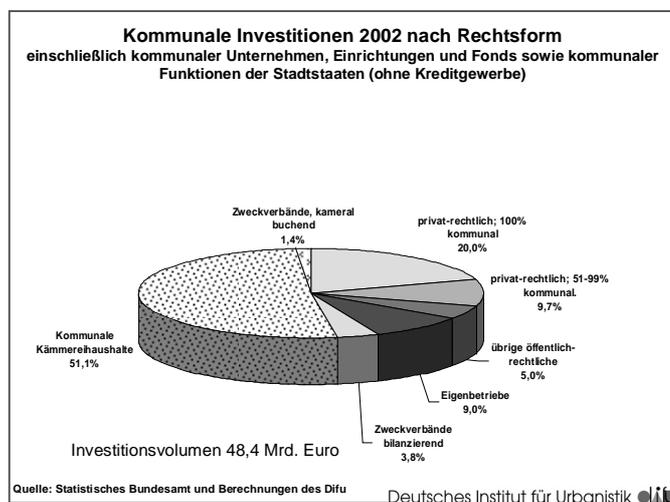
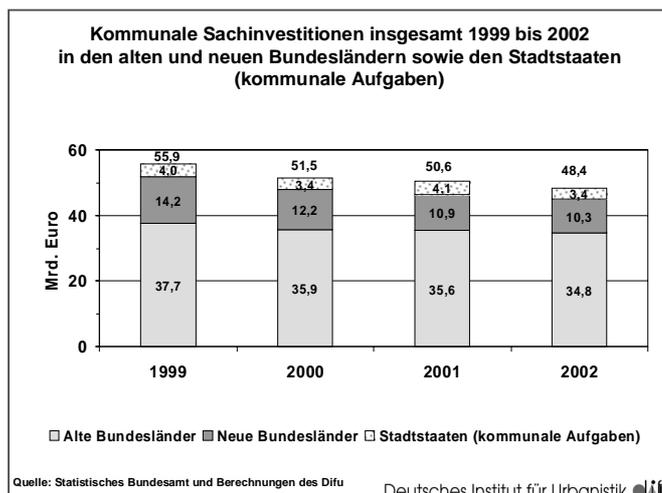


Abbildung 9



Wie hat sich nun die gesamte Investitionstätigkeit unter Einbezug der kommunalen Unternehmen entwickelt? Die Statistik weist einen Rückgang der Sachinvestitionen in den Jahren von 1999 bis 2002 um 7,5 Mrd. Euro oder 13 Prozent von 55,9 auf 48,4 Mrd. Euro aus (vgl. Abbildung 9). Wie aus Abbildung 10 hervorgeht, ist der Rückgang bei den kommunalen Unternehmen in dem untersuchten Zeitraum sowohl absolut als auch relativ gering

ßer als bei den Kämmererhaushalten und den Zweckverbänden. Besonders ausgeprägt fiel der Rückgang bei den Kommunen in den neuen Bundesländern mit -27 Prozent aus, dort gingen die Investitionen der kommunalen Unternehmen um ein Drittel zurück. Da der Rückgang in vielen Wirtschaftszweigen feststellbar ist, spricht einiges dafür, dass es sich nicht nur um eine Änderung des Berichtskreises handelt, sondern um einen tatsächlichen Rückgang der kommunalen Investitionsaktivitäten. Dies erscheint insofern plausibel, als die schlechte finanzielle Lage der meisten Kommunen und des Staates sich auch auf die kommunalen Unternehmen und ihre Fähigkeit, neue Investitionen zu finanzieren, auswirken dürfte.

Abbildung 10

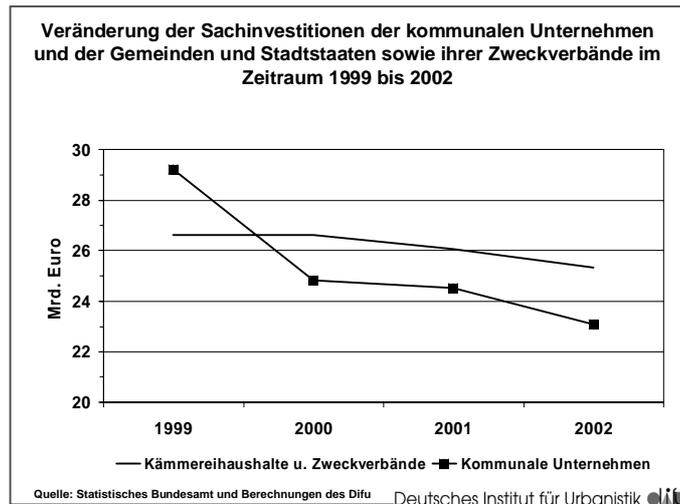


Abbildung 11



Auch unter Berücksichtigung der kommunalen Unternehmen war 2002 das Investitionsniveau pro Einwohner in den neuen Bundesländern um mehr als ein Drittel höher als in den alten Bundesländern. Die Pro-Kopf-Unterschiede fallen vor allem bei der Wasserversorgung und beim Grundstücks- und Wohnungswesen auf. Bei Letzterem spielt der große Wohnungsbesitz der kommunalen Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern eine wichtige Rolle. Zwischen den einzelnen wirtschaftlichen Tätigkeiten gab es aber bemerkenswerte Unterschiede. In

einigen Fällen, wie etwa in der quantitativ gewichtigen Entsorgung, übertreffen die alten die neuen Bundesländer sogar.

Tabelle 7: Kommunale Sachinvestitionen insgesamt nach wirtschaftlicher Tätigkeit 2002*

Wirtschaftliche Tätigkeit nach WZ 93	Kämmererhaushalte	Zweckverbände mit Kameralistik	kommunal bestimmte Unternehmen (FEU)	Summe
in Mio Euro				
Energieversorgung (40)	32,1	0,3	4.078,2	4.110,6
Wasserversorgung (41)	261,4	42,9	2.438,8	2.743,2
Verkehr und Nachrichtenübermittlung (60-63)	6.378,3	47,0	2.270,3	8.695,6
Grundstücks- und Wohnungswesen (70)	3.275,8	11,0	3.530,7	6.817,5
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung (75)	4.782,7	121,8	493,2	5.397,7
Erziehung und Unterricht (80)	4.736,5	109,6	32,9	4.879,0
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (85)	241,5	2,6	3.340,6	3.584,7
Abwasser- und Abfallbeseitigung und sonstige Entsorgung (90)	1.956,6	327,1	4.283,8	6.567,5
Kultur, Sport und Unterhaltung (92)	1.970,1	29,2	450,3	2.449,7
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen (74, 93)	763,7	0,8	1.238,7	2.003,2
Übrige	228,4	4,6	924,6	1.157,6
Insgesamt	24.627,2	696,9	23.082,1	48.406,3

Deutsches Institut für Urbanistik

*Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Difu.

Tabelle 8: Sachinvestitionen der Kommunen insgesamt in Euro pro Einwohner 2002 nach alten und neuen Bundesländern sowie Stadtstaaten*

Wirtschaftliche Tätigkeit	Gemeinden (GV) ABL	Gemeinden (GV) NBL	Stadtstaaten (kommunale Aufgaben)	Summe
in Euro/Einwohner				
Energieversorgung (40)	56,79	38,86	0,00	49,84
Wasserversorgung (41)	23,22	83,53	23,79	33,26
Verkehr und Nachrichtenübermittlung (60-63)	95,07	135,04	148,41	105,44
Grundstücks- und Wohnungswesen (70)	75,24	107,46	104,98	82,66
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung (75)	57,48	114,71	35,80	65,45
Erziehung und Unterricht (80)	62,20	54,74	36,43	59,16
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (85)	38,04	70,01	39,80	43,47
Abwasser- und Abfallbeseitigung und sonstige Entsorgung (90)	82,55	84,96	35,21	79,63
Kultur, Sport und Unterhaltung (92)	28,65	41,88	12,37	29,70
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen (74, 93)	23,65	14,52	54,44	24,29
Übrige	9,01	5,40	89,27	14,04
Insgesamt	551,90	751,11	580,51	586,93

Deutsches Institut für Urbanistik

*Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des Difu.

Tabelle 9: Aufgabenstruktur der Sachinvestitionen der Kommunen insgesamt in Prozent 2002 nach alten und neuen Bundesländern sowie Stadtstaaten*

Wirtschaftliche Tätigkeit	Gemeinden (GV) ABL	Gemeinden (GV) NBL	Stadtstaaten (kommunale Aufgaben)	Summe
	in %			
Energieversorgung (40)	10,3	5,2	0,0	8,5
Wasserversorgung (41)	4,2	11,1	4,1	5,7
Verkehr und Nachrichtenübermittlung (60-63)	17,2	18,0	25,6	18,0
Grundstücks- und Wohnungswesen (70)	13,6	14,3	18,1	14,1
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung (75)	10,4	15,3	6,2	11,2
Erziehung und Unterricht (80)	11,3	7,3	6,3	10,1
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (85)	6,9	9,3	6,9	7,4
Abwasser- und Abfallbeseitigung und sonstige Entsorgung (90)	15,0	11,3	6,1	13,6
Kultur, Sport und Unterhaltung (92)	5,2	5,6	2,1	5,1
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen (74, 93)	4,3	1,9	9,4	4,1
Übrige	1,6	0,7	15,4	2,4
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Deutsches Institut für Urbanistik 

*Quelle: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des DifU.

Abschließend kann auch noch eine Gesamtsicht für den Staat insgesamt erfolgen. Da 2002 die Zugänge an Sachanlagen bei den Unternehmen des Bundes, der Flächenländer und der Sozialversicherung 12,0 Mrd. Euro betragen, ergibt sich zusammen mit den Sachinvestitionen in den Kammereihushalten ein gesamtes Investitionsvolumen von 76,2 Mrd. Euro. Auf Gemeinden, Stadtstaaten und Zweckverbände entfielen davon 67,5 Prozent³¹, also ein Wert, der nur etwas höher liegt als der Anteil von 66,9 Prozent allein bei den Kammereihushalten.

5. Ausblick

Nachdem die Einnahmen aus der Gewerbesteuer wieder ihr Niveau der Jahre 1999/2000 erreicht haben und für die Jahre 2005 und 2006 die Unsicherheit über die Höhe der Beteiligung des Bundes an den Unterbringungskosten der Hartz-IV-Empfänger beseitigt ist, kann damit gerechnet werden, dass, insgesamt gesehen, die Talfahrt der kommunalen Sachinvestitionen ein Ende erreichen dürfte. Ob und wie stark sie wieder ansteigen werden, wird vor allem in den neuen Bundesländern davon abhängen, inwieweit die Länder ihre Zuweisungen für investive Zwecke aufstocken werden³².

Die Investitionen der kommunalen Unternehmen dürften aber weiterhin zurückgehen, vor allem deshalb, weil Veräußerungen von kommunalen Unternehmen nach wie vor in erheblichem Umfang erfolgen, so dass der Berichtskreis schrumpft. Zwar scheinen sich diese Verkäufe auf wenige Großstädte zu konzent-

31 Einschließlich Kreditgewerbe.

32 Die kommunalen Spitzenverbände schätzen für 2006, dass die Sachinvestitionen in den alten Bundesländern um 1,4 Prozent gegenüber 2005 steigen werden, in den neuen Bundesländern sollen sie dagegen um 2,6 Prozent zurückgehen (vgl. Abbildung 2).

rieren, deren Unternehmen erbrachten in der Vergangenheit aber ein großes Investitionsvolumen.

Derartige Rückgänge aufgrund veränderter Berichtskreise lassen sich insbesondere für die Bereiche Energie- und Wasserversorgung sowie kommunale Wohnungsunternehmen erkennen. Die gleiche Tendenz scheint sich im Krankenhausbereich fortzusetzen, was sich aus der Statistik auch ablesen lässt. So ging die Anzahl der öffentlichen Krankenhäuser von 817 im Jahre 2002 auf 780 im Jahre 2004 zurück³³, verbunden mit einem Rückgang der Bettenzahl um sechs Prozent³⁴, während die Anzahl und die Bettenzahl der privaten Einrichtungen im gleichen Zeitraum anstiegen.

Eine weitere Auswertung der Jahresabschlussstatistik kommunal bestimmter Unternehmen wäre wünschenswert. Zum einen enthält die Statistik eine Fülle von Daten über den kommunalen Unternehmensbereich. Ein Beispiel ist eine Auswertung des Sachanlagespiegels, der zeigt, welche Güter die kommunalen Unternehmen erwerben, ein anderes die Höhe des Sachkapitals und seiner Finanzierung. Da derzeit der Trend zu einer Bereitstellung von anonymisierten Einzeldaten – unter Wahrung des Datenschutzes – zunimmt, wäre es überlegenswert, ob diese Statistik nicht auch in den Datenforschungszentren des Statistischen Bundesamtes bzw. der Landesämter der Wissenschaft zugänglich gemacht werden kann – zumal vieles, was in dieser Statistik an Informationen enthalten ist, in Beteiligungsberichten der Städte und Länder nachzulesen ist.

Schließlich ist anzumerken, dass sich mit der Einführung der doppelten Buchführung in den Haushalten der Kommunen die Möglichkeit einer besseren Verknüpfung der Informationen eröffnet. In anderen Ländern wurde dieser Schritt schon vollzogen, so dass dort ein komplettes Bild der kommunalen Investitionstätigkeit die Regel ist³⁵.

Literatur

Australian Bureau of Statistics, Government Finance Statistics 2003/04, Canberra 2005.

Brandt, René, u.a., Datenreport. Kommunale Betriebe in Deutschland – Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4, Potsdam 2003.

Braun, Hans-Ulrich, Zum Konzept der Jahresabschlussstatistik öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlicher Unternehmen, in: *Wirtschaft und Statistik* 1997, S. 538-541.

Baker, Bruce E., Receipts and Expenditures of State Governments and of Local Governments, in: *Survey of Current Business*, Oktober 2005, S. 5-10.

33 *Statistisches Bundesamt*, Grunddaten der Krankenhäuser, Wiesbaden 2005, Tabelle 1.4.

34 Daneben scheinen umfangreiche Rechtsformänderungen zu erfolgen, bei der rechtlich unselbstständige Krankenhäuser in privatrechtliche Form überführt werden.

35 Siehe z.B. *Australian Bureau of Statistics*, Government Finance Statistics 2003/04, Canberra 2005.

- Cal Martinez, Maria Isabel*, Bruttoanlageinvestitionen: Vergleichende Preisniveauindizes für die EU, Beitrittskandidaten und EFTA für 2001, 2002 und 2003, in: *Statistik kurz gefasst*, H. 10 (2005).
- Deutsche Krankenhausgesellschaft*, Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern, Stand: November 2004, Berlin 2004.
- Emmerich, Heinz-Peter*, Ein sachgebietsübergreifendes Berichtsmangement bei den Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen in den Finanz- und Personalstatistiken, in: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, *Statistische Analysen und Studien*, Bd. 23, 2005, S. 3-11.
- Eurostat*, Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, ESVG 1995, Brüssel und Luxemburg 1996.
- Hummel, Marlies, und Willi Leibfritz*, Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, München 1987.
- Reidenbach, Michael, u.a.*, Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Berlin 2002 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 35).
- Schratzstaller, Margit*, Zur Bedeutung der Gemeinden für das Wirtschaftswachstum, in: *Gemeindefinanzbericht 2005*, Wien 2005.
- Statistik Austria (Hrsg.)*, Österreich im europäischen Wirtschaftsvergleich. Wirtschaftskraft, Kaufkraftparitäten und Preisniveau für die erweiterte EU, Beitrittskandidaten und EFTA, Wien 2005.
- Statistischer Bericht Rheinland-Pfalz*, Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2001, Bad Ems 2005.
- Statistisches Bundesamt*, Qualitätsbericht. Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte. Ausgaben, Einnahmen und Schuldenstand, Wiesbaden 2005.
- Statistisches Bundesamt*, Qualitätsbericht. Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. Ausgaben und Einnahmen, Wiesbaden 2005.
- Statistisches Bundesamt*, Qualitätsbericht. Statistik der Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Wiesbaden 2005.
- Statistisches Bundesamt*, Grunddaten der Krankenhäuser, Wiesbaden 2005.
- Trapp, Jan Hendrik, und Sebastian Bolay*, Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin 2003 (Difu-Materialien 10/2003).

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik
 Straße des 17. Juni 112 – 10623 Berlin
 Telefon: 0 30 / 3 90 01-0 – Telefax: 0 30 / 3 90 01-100
 E-Mail: difu@difu.de – Internet: <http://www.difu.de>

Redaktion: Patrick Diekelmann
 DTP: Marlen Petukat

Die „Aktuelle Information“ ist für den *Nach- und Abdruck* in der (Fach-)Presse ausdrücklich *freigegeben*, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik und der Autor als *Quelle* genannt werden. *Nach Abdruck oder Rezension* bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines *Belegexemplars* mit allen Angaben über den Erscheinungsort und das -datum. Bitte senden Sie das Belegexemplar an die:

Difu-Pressestelle • Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin • Telefon: 030/39001-208 • Telefax: 030/39001-130 • E-Mail: presse@difu.de
 Internet: <http://www.difu.de>