BRANCHENFOKUS

8. April 2019

Öffentlicher Bau mit Perspektive

AUTOR
Dr. Stefan Mütze
Tel.: 0 69/91 32-38 50
research@helaba.de

REDAKTION
Dr. Stefan Mitropoulos

HERAUSGEBER
Dr. Gertrud R. Traud
Chefvolkswirt/
Leitung Research

Helaba
Landesbank
Hessen-Thüringen
MAIN TOWER
Neue Mainzer Str. 52-58
60311 Frankfurt am Main
Telefon: 0 69/91 32-20 24
Telefax: 0 69/91 32-22 44

Der lange Jahre schwächelnde öffentliche Bau ist zu einer Stütze der deutschen Konjunktur geworden. Die Gebietskörperschaften erfreuen sich an einer günstigen Steuerentwicklung. Der Bedarf an Renovierung und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur ist hoch. Planungs- und Genehmigungsprozesse sollten beschleunigt werden.

Die Bauinvestitionen sind neben den privaten und öffentlichen Konsumausgaben auch 2019 und 2020 eine wichtige Stütze der deutschen Konjunktur. Bereits im zweiten Halbjahr 2018 waren sie unbeeindruckt von der Wachstumsabschwächung in Deutschland. Impulse gehen von allen drei Bausparten aus: Der lange Jahre schwache öffentliche Bau expandierte in den letzten beiden Jahren mit jeweils rund 3,5 % sogar stärker als der ebenfalls überdurchschnittlich wachsende Wohnungsbau. Offensichtlich tragen die zahlreichen Maßnahmen der öffentlichen Gebietskörperschaften, ihre Investitionstätigkeit zu steigern, Früchte. 2019 dürfte sich die Dynamik auf 2,5 % zwar etwas abschwächen, aber immer noch stärker ausfallen als die der gesamten Bauaktivitäten (2 %). Das Bruttoinlandsprodukt wird 2019 voraussichtlich um 1,3 % zulegen.

2019: Öffentliche Bauinvestitionen erneut überdurchschnittlich

	2018		2017	2018	2019p	2020p
	in Mrd. € nominal	Anteil in %	% gg. Vj			
Wohnungsbau	213,2	60,8	3,0	2,9	2,0	2,3
Nichtwohnungsbau	137,3	39,2	2,9	1,6	1,9	2,0
darunter: Staat	41,9	12,0	**3,5**	**3,4**	**2,5**	**2,0**
darunter: Wirtschaftsbau	95,3	27,2	2,7	0,9	1,7	2,0
Bauinvestitionen	350,5	100,0	**2,9**	**2,4**	**2,0**	**2,2**

Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research p=Prognosen

Öffentlicher Bau: Großer Bedarf und bessere Finanzierungsmöglichkeiten

Die finanzielle Lage der deutschen Gebietskörperschaften bessert sich kontinuierlich. Dies ermöglicht es ihnen, dem erheblichen Bedarf im öffentlichen Bereich nachzukommen. Nach der Einschätzung des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ werden die Steuereinnahmen 2019 um knapp 4 % zunehmen, bis 2023 soll der jahresdurchschnittliche Zuwachs ebenso hoch ausfallen. Damit würden die gesamten Steuereinnahmen weiterhin stärker zulegen als das nominale Bruttoinlandsprodukt. Bei den Kommunen ist der Zuwachs in diesem Jahr nach dieser Prognose mit knapp 3 % etwas geringer, nachdem allerdings die Vorjahre deutliche Zuwächse erbracht hatten. Für 2018 bis 2023 erwartet der Arbeitskreis auch hier ein Plus von rund 4 % p.a (vgl. Grafiken S. 2).

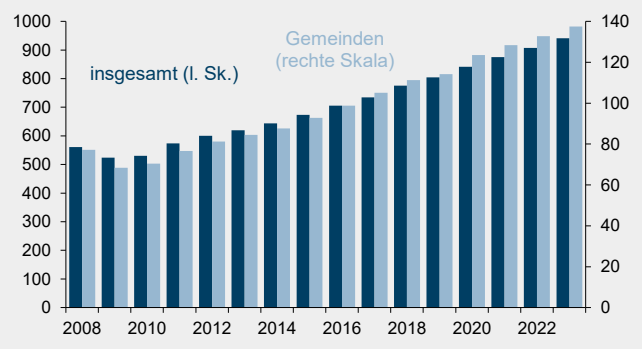
Zwar gibt es immer noch überschuldete Kommunen. Der Anteil der Gemeinden, deren Finanzlage eine steigende Investitionstätigkeit erlaubt, nimmt jedoch zu. Sinnvoll ist es, die teilweise sehr hohe Verschuldung einzelner Kommunen in regional und strukturell benachteiligten Regionen Deutschlands mit Hilfe der zuständigen Länder bzw. des Bundes unter entsprechenden Haushaltsauflagen zu reduzieren. So könnten mittelfristig Zukunftsinvestitionen verstärkt ermöglicht werden. Das Bundesland Hessen ist hier vorangegangen und hat hochverschuldeten Kommunen die Möglichkeit gegeben, ihre Kassenkredite auf die „Hessenkasse“ zu übertragen.

Die Publikation ist mit größter Sorgfalt bearbeitet worden. Sie enthält jedoch lediglich unverbindliche Analysen und Prognosen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Marktverhältnissen. Die Angaben beruhen auf Quellen, die wir für zuverlässig halten, für deren Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität wir aber keine Gewähr übernehmen können. Sämtliche in dieser Publikation getroffenen Angaben dienen der Information. Sie dürfen nicht als Angebot oder Empfehlung für Anlageentscheidungen verstanden werden.

Die positive finanzielle Entwicklung bei den Kommunen ist wichtig, da sie für die öffentliche Bautätigkeit von besonderer Bedeutung sind. Immerhin haben sie 2018 mit gut 23 Mrd. € rund 55 % der gesamten öffentlichen Bauleistungen getätigt.

Mehr Steuereinnahmen auch für die Gemeinden

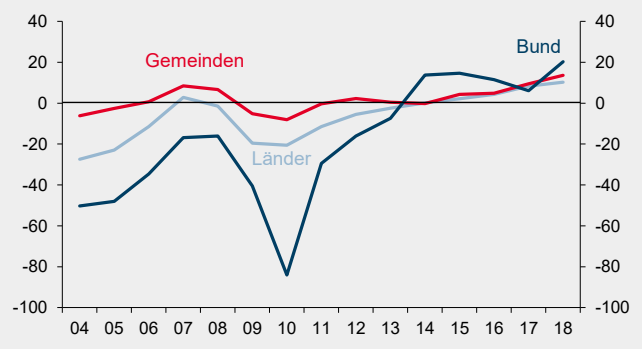
Mrd. € Mrd. €



Quellen: Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, Helaba Volkswirtschaft/Research

Länder und Gemeinden deutlich im Plus

Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte, Mrd. €



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

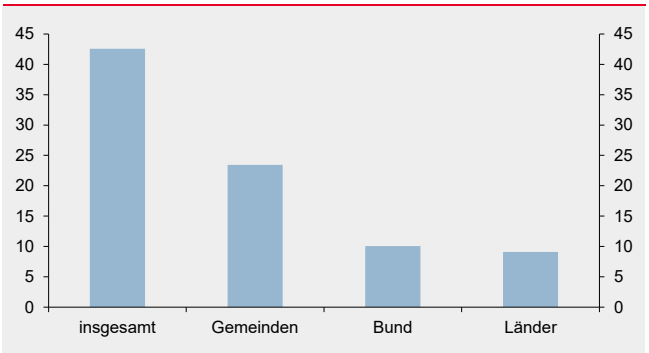
Teilweise „auf Verschleiß“

Trotz steigender Steuereinnahmen sind die Nettobauinvestitionen der Kommunen weiterhin deutlich negativ, während die von Bund und Ländern seit Jahren um die Nulllinie schwanken. Damit sind die Abschreibungen der Kommunen im Durchschnitt größer als die Bruttobauinvestitionen. Seit 2002 ist hierdurch ein Minus von fast 87 Mrd. € aufgelaufen. Immerhin ist der Fehlbetrag 2018 um rund 2 Mrd. € niedriger ausgefallen.

Diese stark negative Entwicklung bei den Gemeinden ist auch eine Folge der hohen öffentlichen Investitionen in den neuen Bundesländern Anfang der neunziger Jahre. Nachdem der einheitsbedingte Bedarf gedeckt war, sind die Bruttoinvestitionen bis etwa 2005 geschrumpft. Die hohen Abschreibungsbeträge senken allerdings weiterhin die Nettoinvestitionen.[1] Zudem wurden dort teilweise Überkapazitäten aufgebaut. Mittlerweile besteht vor allem in den alten Bundesländern ein hoher Renovierungs- und Neubaubedarf z.B. bei den Kanal-, Klär- und Abfallsystemen. Die öffentliche Infrastruktur wird zumindest teilweise „auf Verschleiß“ betrieben.

Gemeinden investieren am meisten

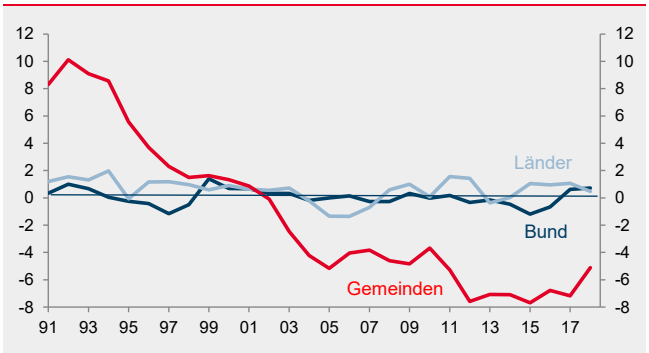
Nominale öffentliche Bruttobauinvestitionen, 2018, Mrd. €



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Negative Nettobauinvestitionen der Gemeinden

Nettobauinvestitionen des Staates, Mrd. €



Quellen: Statistisches Bundesamt, Helaba Volkswirtschaft/Research

Hoher wahrgenommener Bedarf

Das KfW-Kommunalpanel 2018 hat mit Hilfe von Umfragen bei Kämmereien sogar einen auf knapp 159 Mrd. € gestiegenen kommunalen Investitionsstau ermittelt. Hiervon entfällt der größte Teil mit 30 % auf die Schulen inklusive der Erwachsenenbildung, 24 % werden im Bereich Straßen und Verkehrsinfrastruktur gesehen und 11 % des wahrgenommenen Investitionsrückstandes betreffen die öffentlichen Verwaltungsgebäude. Weitere wichtige Investitionsziele sind zudem der

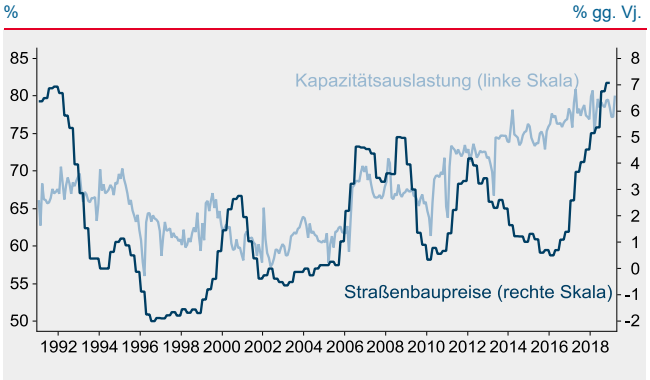
[1] Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt: Bruttoinlandsprodukt 2018 und Investitionen in Deutschland, WISTA, 1/2019, S. 89-115, hier: S. 108f.

Brand- und Katastrophenschutz (7 %) sowie die Wasserver- und -entsorgung (6 %). Der Bedarf entsteht durch die steigende Bevölkerung und höhere Geburtenzahlen. Dies hat in prosperierenden Regionen und Städten mehr Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge, insbesondere für Schulen, zur Folge. Mehr Verkehr sowie in früheren Jahren unterlassene Instandhaltung und Erneuerung haben den Bedarf bei Straßen erhöht. Hinzu kommen neue Aufgaben, wie der politisch angestrebte Ausbau von Ganztagesschulen, die bessere Kitaversorgung sowie die angestrebte Verkehrswende.

Ausgelastete Kapazitäten und hohe Preise

Die tatsächliche kommunale Investitionsplanung und -umsetzung ist mit Schwierigkeiten verbunden. Vor allem der Mangel an qualifiziertem Personal sowie Kapazitätsengpässe bei den öffentlichen Auftraggebern und in der Bauwirtschaft erschweren die Umsetzung. Im vierten Quartal 2018 sind zudem die Erzeugerpreise beispielsweise im Straßenbau um über 7 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Vor diesem Hintergrund sind zunehmende Steuereinnahmen zu relativieren, zumal kurzfristig weitere Preissteigerungen wahrscheinlich sind.

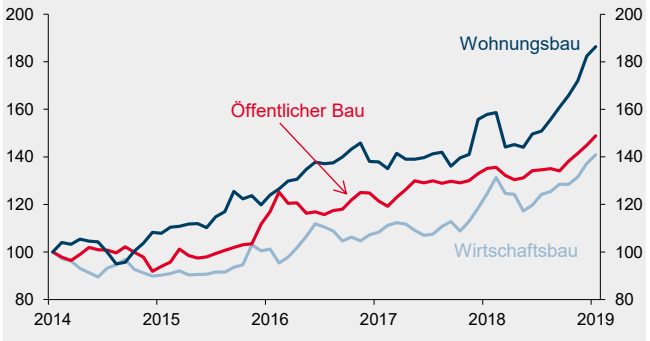
Teure Auftragsvergabe



Quellen: Macrobond, Helaba Volkswirtschaft/Research

Aufträge im Bau nehmen kräftig zu

Nominale Auftragseingänge, Index: Januar 2014 = 100, saisonbereinigt



Quellen: Feri, Helaba Volkswirtschaft/Research

Der Bund hat in den letzten Jahren seine Verkehrsinvestitionen deutlich erhöht. Während 2015 nur knapp 11 Mrd. € in die Bundesfernstraßen, die Bundeswasserstraßen sowie die Eisenbahnen des Bundes flossen, waren es 2018 rund 15 Mrd. €. Da die Deutsche Bahn AG allerdings dem Wirtschaftsbau zugerechnet wird, fielen die Ausgaben mit rund 8,5 Mrd. € im vergangenen Jahr niedriger aus. Lag die jahresdurchschnittliche nominale Steigerung ohne Bahn zwischen 2015 und 2018 bei immerhin rund 12 %, sinkt diese bis 2022 auf gut 3 %. Berücksichtigt man die hohen Preissteigerungen, dürften nach einem nochmal guten Jahr 2019 nach jetziger Planung real sogar leicht rückläufige Bauinvestitionen im Verkehrsbereich zu erwarten sein. Eine Anpassung der Bundesplanung nach oben ist allerdings nicht unwahrscheinlich. Trotzdem werden die öffentlichen Bauinvestitionen 2020 etwas gebremst; sie dürften nur noch um 2 % zulegen.

Mehr Planungskapazitäten erforderlich

Die öffentliche Investitionswende ist eingeleitet, zumal neben den Gemeinden auch die Länder – vor allem bei Schulen und Hochschulen – mehr investieren dürften. Die Auftragseingänge im gesamten öffentlichen Bau sind 2018 um nominal fast 6 % gestiegen, im Januar 2019 betrug das Plus sogar gut 19 %. Einer zügigen Umsetzung von Bauprojekten stehen allerdings nicht selten ein Mangel an Planungskapazitäten vor allem auf kommunaler Ebene, lange Genehmigungszeiten sowie Kapazitätsgrenzen in der Bauwirtschaft im Wege. Zeitlich befristete Investitionsförderprogramme von Bund und Ländern erbringen keine hinreichende Planungssicherheit. Sinnvoller ist, für eine dauerhaft auskömmliche Finanzausstattung zu sorgen. Dann lassen sich mittelfristig das notwendige Fachpersonal und damit das Know-how wieder aufbauen. Auch im Hinblick auf die stark ausgelasteten Kapazitäten in der Bauwirtschaft ist eine langfristig angelegte öffentliche Investitionsoffensive empfehlenswert, um die Kapazitäten besser auszulasten. ■