



# Private und öffentliche Investitionen stärken - Krise nachhaltig überwinden

Deutschland braucht eine umfassende Investitionsoffensive. Es gilt, den Wirtschaftsstandort zukunftsfest zu machen, die Krise nachhaltig zu überwinden und vor allem auch resilienter zu werden. Hierfür müssen neben den öffentlichen auch die privaten Investitionen gesteigert werden. Die Chefvolkswirte der Sparkassen-Finanzgruppe betonen: Die Bereitstellung einer modernen öffentlichen Infrastruktur und Investitionen in einen zeitgemäßen Kapitalstock des Privatsektors müssen zusammen gedacht werden.

- Öffentliche Investitionen sind das Rückgrat privaten Wirtschaftens, gesellschaftlichen Lebens und damit aktiver Teilhabe der Bürger. Insbesondere die nach wie vor zu schwachen kommunalen Investitionen müssen auf ein tragfähiges Niveau gehoben werden.
- Deutschland benötigt ein Rahmenwerk, das private Investitionen forciert, auch um die wichtigen, ehrgeizigen Klimaziele zu erreichen. Neben einem transparenten Pfad für die künftigen Kosten von CO<sub>2</sub>-Emissionen sollten auch steuerliche Anreize gesetzt werden.
- Öffentliche und private Investitionen sind notwendig, um die deutsche Volkswirtschaft resilienter zu machen. Naturkatastrophen und die aktuelle Gesundheitskrise zeigen deutlich den infrastrukturellen Handlungsbedarf auf.

**21. September 2021**

**Autoren:**

Uwe Dürkop - Berliner Sparkasse  
Jochen Intelmann - Haspa  
Dr. Ulrich Kater - DekaBank  
Christian Lips - NORD/LB  
Dr. Thomas Meissner - LBBW  
Dr. Jürgen Michels - BayernLB  
Dr. Reinhold Rickes - DSGV  
Dr. Gertrud Traud - Helaba  
Prof. Dr. Carsten Wesselmann  
- Kreissparkasse Köln

**Koordinatorin:**

Dr. Sonja Scheffler  
sonja.scheffler@dsgv.de

## Einleitung

Bereits vor und somit völlig unabhängig von der Coronakrise sah sich die deutsche Volkswirtschaft großen Herausforderungen gegenüber. In dieser Dekade werden die Auswirkungen des demografischen Wandels und die Herausforderungen des Klimawandels zunehmend spürbar. Zum Erreichen der Klimaziele sind Investitionen in klimafreundlichere Technologien sowie eine Wende zu einer nachhaltigen Energieversorgung und Mobilität notwendig. Zugleich verändern technologische Entwicklungen – allen voran die Digitalisierung – Märkte, Produktionsprozesse und Wettbewerbsstrukturen in einem hohen Tempo. Die Digitalisierung bietet dabei aber auch neue Chancen zur Bewältigung der Herausforderungen, erfordert hierfür aber ebenso große Investitionsanstrengungen.

Ein erfolgreicher Strukturwandel der deutschen Wirtschaft benötigt erhebliche private und öffentliche Investitionen, um die Infrastruktur und den Kapitalstock entsprechend zu modernisieren. Die Coronakrise hat zusätzlich vielfältige Auswirkungen auf den Investitionsbedarf und das Investitionsumfeld. Zunächst stellt die Pandemie einen weiteren großen Unsicherheitsschock dar, mit entsprechend dämpfender Wirkung auf die Investitionsbereitschaft. Die zügig ergriffenen, umfangreichen Maßnahmen der Stabilisierungspolitik haben aber nicht nur kurzfristig konjunkturpolitisch, sondern durch die Verringerung des Unsicherheitsschocks auch langfristig stabilisierend gewirkt.

*Strukturwandel benötigt  
öffentliche und private  
Investitionen*

Die Coronakrise hat auch zuvor wenig im Fokus stehende Mängel der Infrastruktur offengelegt, vor allem im Bereich der Digitalisierung, der öffentlichen Verwaltung, bei Bildungseinrichtungen sowie im Gesundheitswesen. Zugleich haben sich krisenbedingt sowie infolge der fiskal-politischen Zusatzausgaben die Lage der öffentlichen Haushalte und damit ceteris paribus die Möglichkeiten für Investitionen des Staates gegenüber 2019 verschlechtert. Neben dem Investitionsbedarf bestehen auf mittlere Sicht Konsolidierungserfordernisse. Erleichtert werden diese Aufgaben durch die anhaltend günstigen Finanzierungsbedingungen für den deutschen Staat sowie Unternehmen und Haushalte. Einen großen Anteil an der auskömmlichen Kreditversorgung der deutschen Wirtschaft hatten erneut die Institute der Sparkassen-Finanzgruppe, die auch in dieser Krise durch eine antizyklische Kreditvergabe einen wichtigen Stabilisierungsbeitrag geleistet haben.

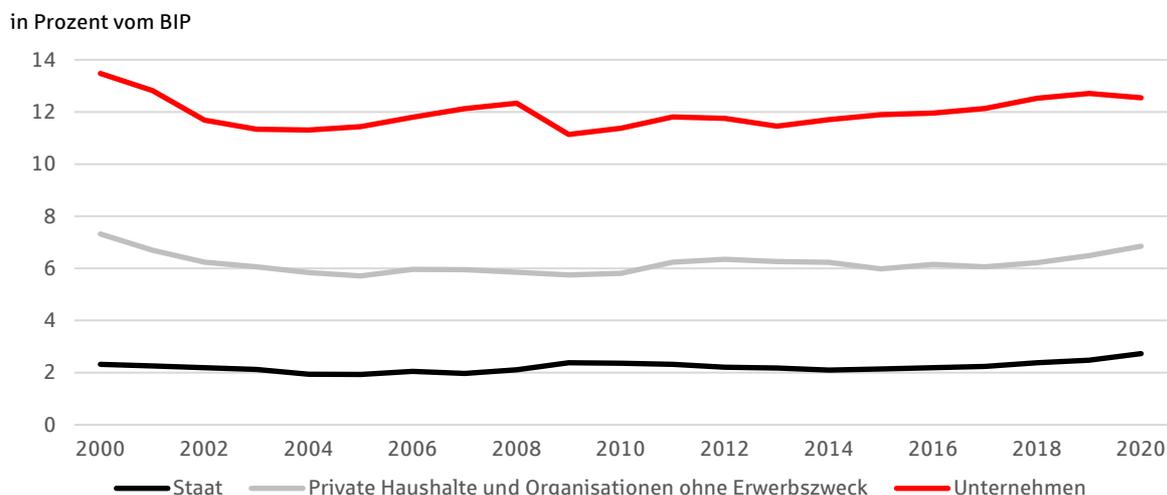
Auch im Unternehmenssektor hat die Coronakrise große strukturelle Defizite bei der Digitalisierung besonders im Mittelstand aufgezeigt, die ohne beherrschtes Gegensteuern die Wettbewerbsfähigkeit in den kommenden Jahren belasten werden. Zudem erfordert die Neuausrichtung auf zukunftsfähige klimafreundliche Geschäftsmodelle sowie die Verbesserung der CO<sub>2</sub>-Bilanz des Anlage- und Immobilienbestands in den kommenden Jahren hohe Investitionstätigkeit von Unternehmen und privaten Haushalten. Um

den Standort Deutschland zukunftsfest zu machen, muss auch der Privatsektor die Investitionstätigkeit in den kommenden Jahren spürbar erhöhen.

## Makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen

Öffentliche Investitionen erhalten und erweitern den staatlichen Kapitalstock. Sie ermöglichen notwendige Anpassungen der Infrastruktur an die Herausforderungen des technologischen und demografischen Wandels. Daher kommt ihnen beim Erhalt der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland und bei der Sicherstellung von Wohlstand und Lebensqualität eine tragende Rolle zu.

Abbildung 1: Öffentliche und private Investitionen in Deutschland im Verhältnis zum BIP



Quelle: Eurostat Institutional Sector Accounts, Key Indicators, NORD/LB Macro Research.

Die öffentlichen Investitionen haben in Deutschland einen deutlich geringeren Anteil an der Wertschöpfung als die privaten Investitionen (Unternehmen sowie private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck, vgl. Abbildung 1). Eine umfassende Investitionsoffensive kann daher nur gelingen, wenn neben den öffentlichen auch private Investitionen gesteigert werden können. In der gegenwärtigen Ausgangslage besteht auch kein Widerspruch zwischen privaten und öffentlichen Investitionen. Eine potenziell mögliche Verdrängung privater Investitionen über steigende Kapitalkosten (Crowding-out-Effekt) erscheint im anhaltenden Niedrigzinsumfeld unplausibel. Vielmehr existieren sowohl theoretisch überzeugende Argumente, als auch empirische Hinweise auf ein Crowding-In.<sup>1</sup>

Neben dem unmittelbaren Nachfrageimpuls und den Multiplikator- und Akzeleratoreffekten steht bei öffentlichen Investitionen insbesondere die

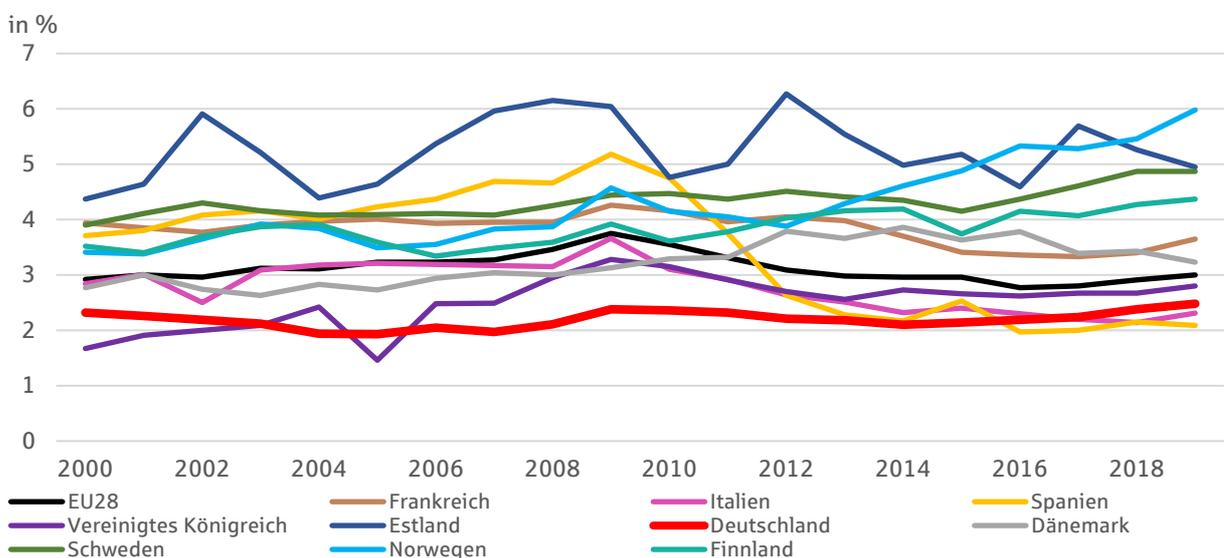
<sup>1</sup> Vgl. Belitz, H., Clemens, M., Gebauer, S. und Michelsen, C. (2020): *Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit*. DIW Politikberatung kompakt, 158.

mittelfristige Wirkung durch die Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials im Fokus. Effiziente Produktionsmöglichkeiten für Unternehmen sind die Folge. Einer Studie des DIW zufolge bieten insbesondere öffentliche Sachinvestitionen verstärkte Anreize für private Investitionen, während staatliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung vor allem das mittelfristige Potenzialwachstum steigern.<sup>2</sup> Für ein komplementäres Verhältnis von öffentlichen und privaten Investitionen sprechen auch Umfrageergebnisse unter Unternehmenslenkern. So hatte sich in der IW-Konjunkturumfrage 2018 der Anteil der Unternehmen, die sich in ihren Geschäftsabläufen durch Infrastrukturprobleme regelmäßig beeinträchtigt sehen, auf rund zwei Drittel deutlich erhöht.<sup>3</sup> Hierbei wurden vor allem Mängel in den Bereichen Straßenverkehr und Kommunikationsnetze beklagt.

Öffentliche Investitionen unterstützen private Investitionen

Noch zehrt Deutschland von einem vergleichsweise guten öffentlichen Kapitalstock. Es besteht aber die Sorge, dass sich die relative Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft angesichts einer im internationalen Vergleich seit Jahren niedrigen öffentlichen Investitionstätigkeit bei zugleich wachsenden strukturellen Herausforderungen und vor dem Hintergrund eines schärferen internationalen Wettbewerbs zusehends verschlechtern könnte.

Abbildung 2: Entwicklung des Anteils öffentlicher Investitionen im internationalen Vergleich (gemessen am jeweiligen BIP)



Quelle: Eurostat Institutional Sector Accounts, NORD/LB Macro Research.

Angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Investitionen ist es wenig verwunderlich, dass im wirtschaftspolitischen Diskurs regel-

<sup>2</sup> Vgl. Belitz, H., Clemens, M., Gebauer, S. und Michelsen, C. (2020): *Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit*. DIW Politikberatung kompakt, 158.

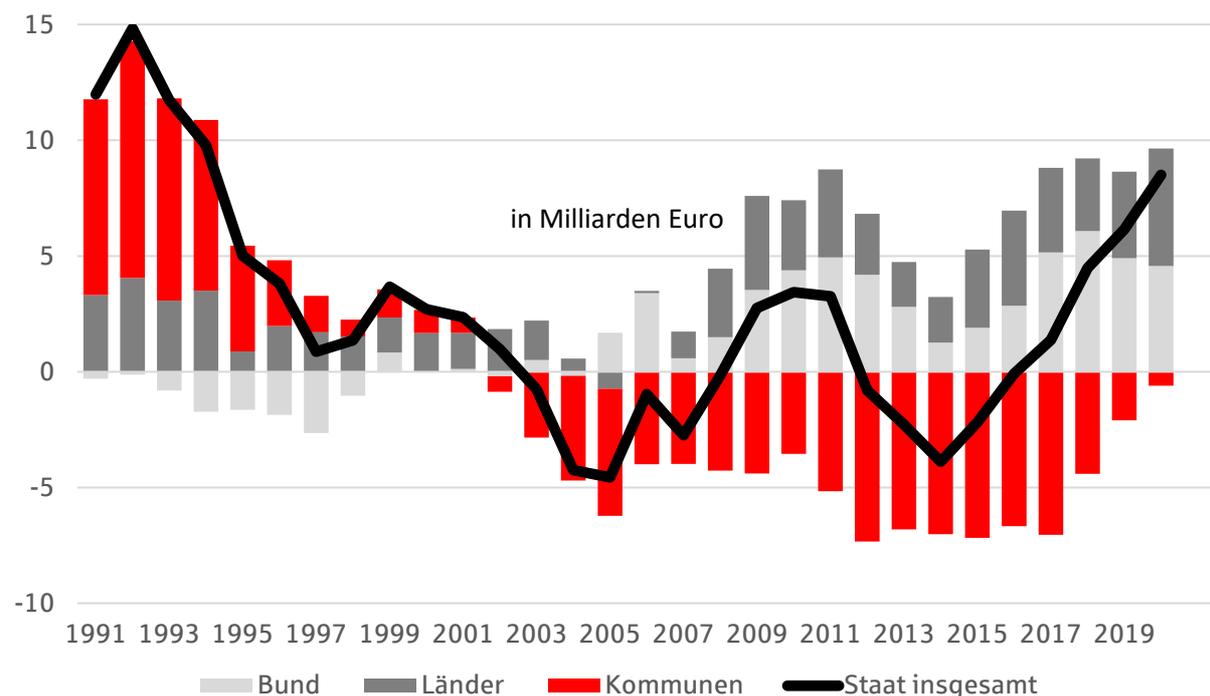
<sup>3</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden: Grömling, M., Puls, T. (2018): *Infrastrukturmängel bremsen deutsche Unternehmen aus*. IW-Trends 2/2018 (online verfügbar).

mäßig über die angemessene Höhe der öffentlichen Investitionen debattiert wird. Trotz einer 2015 eingeleiteten Trendwende und seither festzustellenden sukzessiven Verbesserungen beim Wachstum der öffentlichen Investitionen beurteilen zahlreiche wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge das gesamtstaatliche Investitionsvolumen als zu niedrig, um den zukünftigen Anforderungen und strukturellen Problemen gerecht zu werden.<sup>4</sup>

### Hinweise auf (öffentliche) Investitionslücke in Deutschland

Sowohl ein Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten als auch eine Gegenüberstellung des Wachstums von Infrastrukturkapazitäten und deren Nutzungsintensität während der letzten zwanzig Jahre deuten auf ein vergleichsweise passives Investitionsverhalten des deutschen Staates hin.<sup>5</sup> Eine Analyse der Entwicklung des staatlichen Kapitalstocks bestätigt diesen Eindruck. Dazu werden häufig die öffentlichen Nettoanlageinvestitionen herangezogen, die sich als Differenz zwischen den Bruttoanlageinvestitionen und den kalkulatorischen Abschreibungen ergeben.<sup>6</sup>

Abbildung 3: Nettoanlageinvestitionen des Sektors Staat nach Gebietskörperschaften



Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitsunterlage Investitionen 4, NORD/LB Macro Research.

<sup>4</sup>Fratzscher, Freier und Gornig (2015): *Kommunale Investitionsschwäche überwinden*, DIW Wochenbericht Nr.43 2015. Barišić, Krebs und Scheffel (2018): *Eine Investitionsagenda für Deutschland*, Wirtschaftsdienst, Jg. 98 Heft 3, S. 179-185

<sup>5</sup>Hüther und Jung (2021): *Unzureichende Investitionsoffensive*, Wirtschaftsdienst, 101. Jg. Heft 3, S. 158-161

<sup>6</sup>Gornig, Michelsen und van Deuverden (2015): *Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß*, DIW Wochenbericht Nr.43 2015

Während die gesamtstaatlichen Nettoanlageinvestitionen nach Einbrüchen Mitte der 2000er Jahre sowie zu Beginn des letzten Jahrzehnts spätestens 2017 wieder ins Positive drehten, liegen die Nettoanlageinvestitionen der Kommunen seit Beginn der 2000er Jahre ununterbrochen im negativen Bereich, auch wenn sie sich zuletzt der Nulllinie wieder angenähert haben. Eine vollständige Kompensation der kommunalen Investitionsschwäche durch die anderen Gebietskörperschaften erscheint unwahrscheinlich, da die verschiedenen staatlichen Teilspektoren ihre Investitionsschwerpunkte auf unterschiedliche Anlagegüter setzen.<sup>7</sup>

Die anhaltend schwache Entwicklung der Nettoanlageinvestitionen auf aggregierter kommunaler Ebene wird zudem durch Umfrageergebnisse aus den KfW-Kommunalpanels der letzten zehn Jahre bestätigt, die einen kontinuierlich steigenden Investitionsrückstand der Kommunen ausweisen. Dieser schlägt sich bei einem geschätzten Gesamtbetrag von ca. 150 Mrd. Euro im Jahr 2020 vor allem bei Straßen, Verwaltungsgebäuden und Schulen nieder.<sup>8</sup> Gerade in letzterem Bereich hat die Pandemie zudem schmerzlich offengelegt, dass in den Klassenzimmern noch ein deutlicher Nachholbedarf bei der digitalen Infrastruktur besteht.

*Staatliche  
Investitionsschwäche vor  
allem bei kommunalen  
Investitionen*

Das Bild einer staatlichen Investitionsschwäche verfestigt sich auch bei einer Betrachtung alternativer Indikatoren, wie z.B. des Bruttoanlagevermögens. Dieses ist in den letzten Jahrzehnten im Vergleich zum stagnierenden Nettoanlagevermögen stetig gewachsen. Da bereits abgeschriebene Anlagegüter bis zum Datum ihrer tatsächlichen Unbrauchbarkeit weiterhin zur Erstellung von Leistungen genutzt werden, könnte man argumentieren, dass eine Stagnation des Nettoanlagevermögens bei gleichzeitigem Wachstum des Bruttoanlagevermögens keine Investitionsschwäche, sondern eher eine zu hohe Ansetzung kalkulatorischer Abschreibungen darstellt.<sup>9</sup> Allerdings bedeutet die Divergenz der beiden Größen auch, dass der Anteil des Nettoanlagevermögens am Bruttoanlagevermögen beständig schrumpft. Betrug er zu Beginn der 2000er Jahre noch beinahe 60 Prozent, war er 2019 auf etwa 50 Prozent gesunken.

In dieser Betrachtung erscheint die staatliche Investitionsschwäche weniger wie ein aktives Schrumpfen des staatlichen Kapitalstocks, sondern eher wie eine zunehmende Überalterung der öffentlichen Infrastruktur. Außerdem erscheint es unrealistisch, dass die Produktivität der Anlagen über den Zeitverlauf konstant bleibt, wie es die Modellrechnung für das Bruttoanlagevermögen annimmt. Stattdessen muss gerade gegen Ende der Nutzungsdauer mit einem erhöhten Reparaturaufwand und verminderter Leistung gerechnet werden. Daher bildet das Bruttoanlagevermögen eher eine

---

<sup>7</sup> Dullien, Rietzler (2019): Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock? – Replik und Erwiderung, Wirtschaftsdienst, 99. Jg. Heft 4, S. 286-294

<sup>8</sup> Raffer, Scheller (2021): *KfW-Kommunalpanel 2021*, KfW Research

<sup>9</sup> Grömling, Hüther und Jung (2019): *Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock?*, Wirtschaftsdienst, 99. Jg. Heft 1, S. 25-31

Obergrenze des tatsächlichen Kapitalstocks, während das Nettoanlagevermögen eine Untergrenze darstellt.

Auch wenn die Ermittlung des Brutto- und Nettoanlagevermögens Raum für mögliche Messfehler bietet, deuten die Indikatoren dennoch auf eine nicht unerhebliche staatliche Investitionslücke hin – insbesondere bei den Kommunen. Dazu passt auch die Beobachtung, dass die Zahl der für Baufragen zuständigen Mitarbeiter in Kommunalverwaltungen seit Mitte der 90er Jahre stetig gesunken ist.<sup>10</sup> Insgesamt machen Bauinvestitionen etwa zwei Drittel der gesamten kommunalen Investitionen aus.<sup>11</sup>

### **Kommunale Investitionsfähigkeit erhalten und ausbauen**

Betrachtet man die kommunalen Investitionen auf Ebene der Kreise “einschließlich k.a. Gemeinden” und kreisfreien Städte, zeigt sich, dass die kommunale Investitionsschwäche keineswegs gleichmäßig verteilt ist. Vielmehr gibt es zwischen und innerhalb der Flächenländer große regionale Disparitäten. Während sich die Sachinvestitionen pro Kopf in den wirtschaftsstarken Ländern Süddeutschlands seit 2000 flächendeckend auf einem hohen Niveau befinden, sind sie in den ostdeutschen Ländern nach wiedervereinigungsbedingten Mehrinvestitionen zu Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich gesunken. Innerhalb der Bundesländer bestehen zudem erhebliche Unterschiede zwischen benachbarten Regionen. Die kommunalen Sachinvestitionen pro Einwohner liegen im Ruhrgebiet beispielsweise deutlich niedriger als in anderen Teilen Nordrhein-Westfalens. Die Höhe der Sachinvestitionen korreliert dabei positiv mit der Steuerkraft und negativ mit den Schulden sowie dem Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung der Gemeinden.

*Kommunale Investitionen  
mit großen regionalen  
Unterschieden*

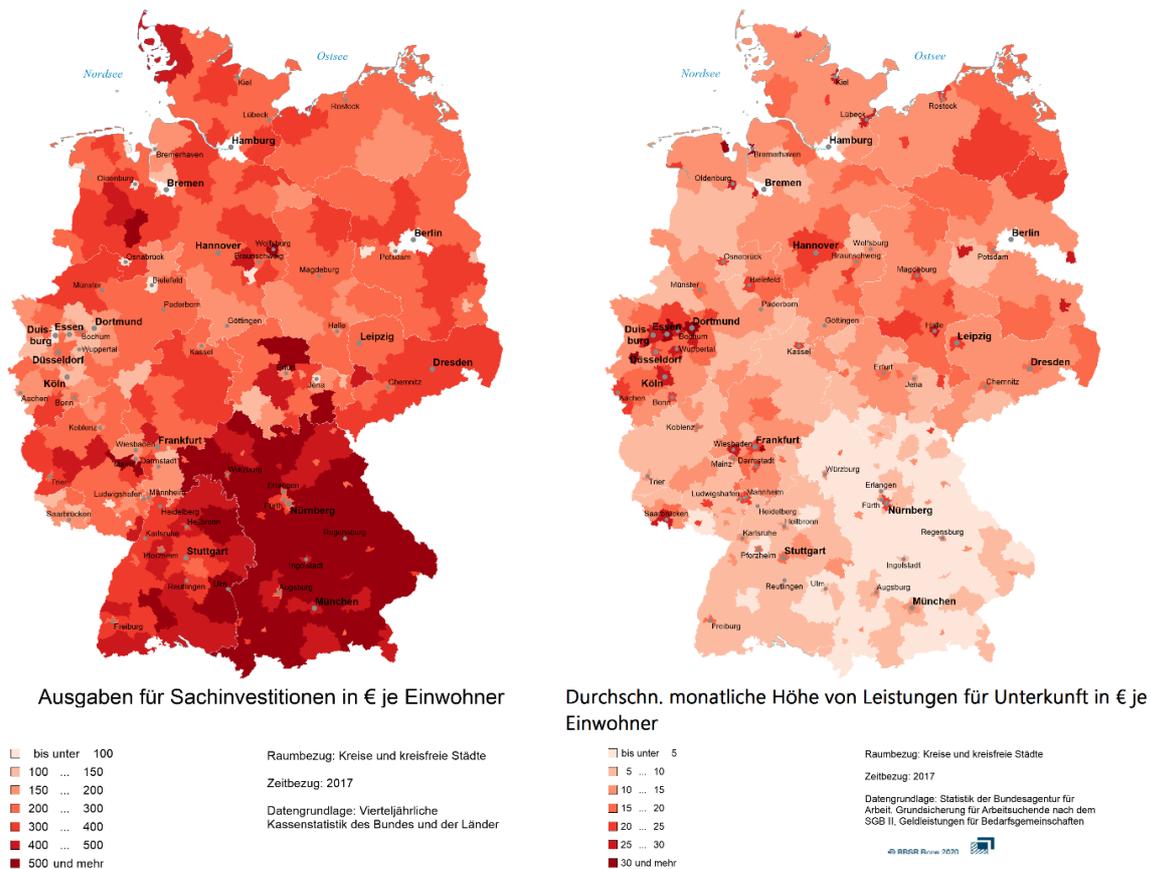
Daher wurde, wie seit vielen Jahren gefordert, im Rahmen des Konjunkturprogramms 2020 neben einer temporären Kompensation für Gewerbesteuerausfälle auch eine dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft (KdU) um 25 v.H. Punkte beschlossen.

---

<sup>10</sup> Gornig und Michelsen (2017): *Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus*, DIW Wochenbericht Nr.11 2017

<sup>11</sup> Arnold, Freier, Geissler und Schrauth (2015): *Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen*, DIW Wochenbericht Nr. 43 2015

Abbildung 4: Ausgaben für Sachinvestitionen und Leistungen für Unterkunft in Euro je Einwohner



Quelle: Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung INKAR © BBSR Bonn 2021, NORD/LB Macro Research.

Dies ist als ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung zu beurteilen. Kurzfristig wurde hiermit der Druck auf die Kommunen für andernfalls drohende prozyklische Ausgaben- und Investitionskürzungen spürbar reduziert, was einen wichtigen Beitrag zur zyklischen Stabilisierung in der Coronakrise geleistet hat. Zudem ist diese dauerhaft angelegte Maßnahme gut geeignet, um finanziell angeschlagenen Kommunen strukturell mehr Spielraum für Investitionen zu verschaffen<sup>12</sup>. Für die Kommunen ist der Anteil der Sozialhilfeempfänger in ihrem Hoheitsgebiet eine exogene Größe, die sie nur schwer mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten beeinflussen können. Gleichzeitig machen Sozialausgaben, wie die Kosten der Unterkunft, einen nicht unerheblichen Anteil der kommunalen Haushalte aus. Für Kommunen – gerade in stark vom Strukturwandel betroffenen Regionen – besteht so die Gefahr eines Teufelskreises aus einem großen Bevölkerungsanteil von Sozialhilfeempfängern, entsprechend hohen kommunalen Sozialausgaben und in der Folge strukturell (zu)

<sup>12</sup>Boettcher, Freier und Geißler (2021): *Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft – ein „pragmatischer“ Transfer*, Wirtschaftsdienst, 101. Jg. Heft 7, S.552-558

niedrigen Investitionen, was wiederum den Strukturwandel hemmt und die Lasten hoch hält.<sup>13</sup>

## Öffentliche Investitionen verstetigen, Strohfeuer vermeiden

Für zukünftige Aufgaben und die Beseitigung der Investitionsschwäche werden hohe, öffentliche Finanzmittel benötigt. In einer gemeinsamen Studie hatten noch vor der Coronakrise Experten des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) im Jahr 2019 einen Bedarf an Investitionen in Höhe von 45 Mrd. Euro pro Jahr identifiziert.<sup>14</sup> Zwei Jahre zuvor hatten Krebs und Scheffel in einer Studie für die Bertelsmann Stiftung ebenfalls einen Milliardenbedarf an öffentlichen Finanzmitteln gesehen, bezifferten diesen jedoch auf einen jährlichen Betrag von 30 Mrd. Euro.<sup>15</sup> Ein Bedarf an höheren öffentlichen Investitionen wird vor allem in den Bereichen Bildung, Verkehr, Digitalisierung, Nachhaltigkeit und Wohnungsbau gesehen. Nicht zuletzt die erneuten Extremwetterereignisse in diesem Jahr und die hiermit verbundenen Kosten haben den öffentlichen Handlungsbedarf im Bereich Klima und Umwelt verdeutlicht.

*Hoher Investitionsbedarf in den Bereichen Bildung, Verkehr, Digitalisierung, Nachhaltigkeit und Wohnungsbau*

Im Bereich Bildung handelt es sich insbesondere um Maßnahmen zur Stärkung der frühkindlichen Bildung und Ausweitung des Ganztagsschulangebots, auch durch Verbesserungen in den personellen und infrastrukturellen Kapazitäten. Die Chefvolkswirte der Sparkassen-Finanzgruppe sehen hierin einen wichtigen Hebel, um langfristig das Humankapital einer wissensintensiven Volkswirtschaft, wie der deutschen, auszubauen und die Chancengerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Gerade mit Blick auf die demografischen Herausforderungen ist die hierdurch möglich werdende Erhöhung der Erwerbsbeteiligung volkswirtschaftlich sinnvoll und gewünscht. Der Investitionsbedarf im Bereich Bildung wurde von den Experten des IW und IMK, auch in Anlehnung an das Team Krebs und Scheffel, auf knapp 85 Mrd. Euro binnen einer Dekade geschätzt.

Im Verkehrssektor lässt sich ebenfalls ein öffentlicher Investitionsbedarf in Milliardenhöhe identifizieren. IW und IMK (2019) veranschlagen jeweils eine Summe von rund 20 Mrd. Euro p.a. für öffentliche Investitionen in den Ausbau des ÖPNV-Netzes sowie in das Verkehrsnetz. Investitionen in die digitale Infrastruktur zur Schließung von Lücken im Mobilfunknetz und der Etablierung eines flächendeckenden und grundsätzlich störungsfreien Kommunikationsnetzwerkes werden von den beiden Wirtschaftsinstituten

---

<sup>13</sup> Gornig und Michelsen (2017): *Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus*, DIW Wochenbericht Nr.11 2017

<sup>14</sup> Bardt, Dullien, Hüther und Rietzler (2019): *Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen*. IMK Report 152 (online verfügbar).

<sup>15</sup> Krebs und Scheffel (2018): *Eine Investitionsagenda für Deutschland*. Wirtschaftsdienst, 98 Jahrgang, Heft 3 (online verfügbar).

als elementare Aufgabe bezeichnet, wofür ebenfalls öffentliche Mittel in Höhe von 20 Mrd. Euro als notwendig angesehen werden.<sup>16</sup>

Auch im Wohnungsbau besteht ein Investitionsstau. Der Mangel an finanziell erschwinglichen Wohnungen für Haushalte mit kleineren und mittleren Einkommen droht zunehmend zum Hindernis für den Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt zu werden. Diese Entwicklung hat sich insbesondere in Städten und Ballungsräumen verstärkt. Hier ist kritisch zu prüfen, ob staatliche Investitionen, staatliche Anreize für private Investitionen oder andere geeignete Maßnahmen der Wohnungsbauförderung zielführend sind. IW und IMK setzten in ihrer gemeinsamen Studie eine Wohnraumförderung in Höhe von jährlich 1,5 Mrd. Euro an.

Dringender Handlungsbedarf besteht im Bereich der Dekarbonisierung. Um eine umweltfreundliche und nachhaltige Produktion zu ermöglichen und die nochmals verschärften Klimaziele zu erreichen, ist die Umstellung von veralteten technologischen Anwendungen hin zu modernen und ressourcenoptimierenden Technologien notwendig. Die jährlichen staatlichen Investitionsmittel für diesen Umbau der Wirtschaft werden vom IW und IMK in der Höhe von 7,5 Mrd. Euro beziffert. Sehr detaillierte Investitions- und Handlungsbedarfe formulierten jüngst Forscher des DIW Berlin in einer Studie, wie z.B. eine höhere Förderung der energetischen Sanierung privater Gebäude, ein weiterer Ausbau von Windkraft- und Photovoltaikanlagen, eine Umstiegsprämie für die Nutzung des ÖPNV oder von Fahrrädern anstatt des kraftstoffbetriebenen Automobils und Investitionen in Recyclingprozesse für die Neutralität des Klimaausstoßes. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist bei der Wahl der Instrumente zur Erreichung der klimapolitischen Ziele jedoch stets auf Effizienz und Effektivität der Maßnahmen zu achten. Nicht selten dürften richtig gesetzte staatliche Anreize private Investitionen und Innovationsprozesse anschieben und so kostengünstigere und effizientere Lösungen auf dem Weg zum „Net Zero“ ermöglichen.

*Dringender  
Handlungsbedarf im  
Bereich  
Dekarbonisierung*

Ein hoher Finanzbedarf besteht auch darin, die Personallücken im Bildungs- und Betreuungssektor sowie bei den Planungskapazitäten für den Verkehrs- und Baubereich zu schließen. Ein wichtiges Argument für das Modell der Erhöhung und Verstetigung öffentlicher Investitionen auf längere Sicht ist die sowohl für private Unternehmen als auch einzelne Gebietskörperschaften verbesserte Planbarkeit, gerade vor dem Hintergrund kurzfristig knapper Planungs- und Produktionskapazitäten. Der Ausbau der Personalkapazitäten im Planungs- oder im Bildungs- und Betreuungssektor wird durch die handelnde Gemeinde oder Stadt jedoch nur erfolgen, wenn diese sich auf eine langfristige Rahmensetzung und stabilere Finanzierungsgrundlagen verlassen kann. Kurzfristige Anreize oder Strohfeuerprogramme

---

<sup>16</sup> Belitz, Clemens, Fratzscher, Gornig, Kempf, Kritikos, Michelsen, Neuhoff, Rieth und Spieß (2020): *Mit Investitionen und Innovationen aus der Corona-Krise*. DIW Wochenbericht Nr. 24 (online verfügbar).

dürften kaum strukturelle Veränderungen bewirken und so nicht zu einem Schließen der beschriebenen Investitionslücke in den genannten Bereichen führen. In diesem Sinne ist eine angemessene Finanzausstattung der kommunalen Ebene und die damit verbundene Verstetigung kommunaler Investitionen auch für die Planungssicherheit privater Investitionen von entscheidender Bedeutung.

#### Abbau nicht-monetärer Investitionshemmnisse

Im Interesse einer stärkeren Investitionstätigkeit müssen neben einer Verbesserung der Finanzausstattung auch nicht-monetäre Investitionshemmnisse adressiert und wenn möglich reduziert werden. Derartige Hemmnisse bestehen z.B. in der Kapazitätsauslastung im Baugewerbe, bei den Bauabteilungen in den öffentlichen Verwaltungen, durch Beteiligungs- und Genehmigungsverfahren sowie durch Standards im Bau- und Planungsbereich.<sup>17</sup>

Die Kapazitätsauslastung im Baugewerbe unterscheidet sich nach Bundesland, kann deutschlandweit im Schnitt jedoch zu langen zeitlichen Verschiebungen bei Vorhaben in der Infrastruktur führen. Insbesondere Personalreduktionen im Baugewerbe zwischen 1995 und 2006 gelten heute noch als spürbar, auch durch die aktuellen Preissteigerungen. Durch die zunehmende Knappheit von Fachkräften und die Destabilisierung der Bautätigkeit durch den Staat infolge von sogenannten "Schweinezyklen" drohen auch zukünftige Infrastrukturvorhaben gehemmt zu werden.

Eine Verstetigung der öffentlichen Investitionen, auch in Rezessionsphasen, dürfte zu einer höheren Stabilität bei den Personalbeständen in der Bauwirtschaft beitragen. Der Aufbau von Kapazitäten in den Bauabteilungen von Kommunen und Städten könnte den öffentlichen Investitionen Rückenwind verschaffen. Die Konkurrenz mit der Privatwirtschaft um neues Personal dürfte jedoch wegen des Fachkräftemangels eher noch zunehmen. Ohne ein aktives Gegensteuern droht gar eine Verschärfung der Personalsituation durch bevorstehende Pensionierungen. Neben der knappen Personalausstattung erweisen sich zudem bei den Genehmigungsverfahren und Standards die zunehmende Komplexität zu beachtender rechtlicher Regelungen als Hemmnis für öffentliche und private Investitionen. Hierbei ist zu beachten, dass einzelne Lenkungsnormen meist den Schutz schützenswerter Güter (z.B. Gesundheit, Natur, Klima, Sozialstandards etc.) im Fokus haben, was im Zusammenspiel einer Vielzahl zu berücksichtigender Normen allerdings eine paralyisierende Komplexität begründet werden

---

<sup>17</sup> Vgl. zur Diskussion der Hemmnisse und möglicher Handlungsoptionen: Scheller, Rietzler, Raffer, Kühl (2021): *Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur - Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben*. Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Ausgabe 12/2021. [https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/581774/5/FES\\_WISO-DISKURS\\_Infrastrukturinvestitionen\\_WEB.pdf](https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/581774/5/FES_WISO-DISKURS_Infrastrukturinvestitionen_WEB.pdf)

kann.<sup>18</sup> Um die Verfahren zu beschleunigen, sollte sichergestellt werden, dass die komplexen Bundes- und Landesgesetze zu den Baustandards kompatibel sind und die Planfeststellungsverfahren gestrafft werden, was durch eine frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit geschehen könnte. Zudem könnten Erfahrungen der Bundesländer mit Beschleunigung der Planungsverfahren auch für die Bundesebene gerade mit Blick auf die neue Legislaturperiode genutzt werden.

## **Resilienz stärken**

Die Corona-Pandemie und die jüngsten Naturkatastrophen haben gezeigt, dass Deutschland auf solche Ereignisse schlecht vorbereitet ist. Um dies zu verbessern, bedarf es einer Anpassung des institutionellen und regulatorischen Rahmens im Katastrophenschutz und im Gesundheitssystem. Darüber hinaus muss der Staat die Informationssysteme ertüchtigen und zusammen mit dem Privatsektor Notreserven für Katastrophen anlegen.

*Gesundheitskrise und  
Naturkatastrophen legen  
Anpassungsbedarf offen*

Die Pandemie hat auch die Bedeutung der medizinischen Grundlagenforschung aufgezeigt, die maßgeblich zu einer schnellen Impfstoffentwicklung beigetragen hat. Um im Bereich der Medizin, aber auch bei der Bekämpfung des Klimawandels und bei der Digitalisierung innovative Lösungen zu ermöglichen, erscheint eine Steigerung der staatlichen Investitionen in diesen Bereichen angebracht. Diese staatlich geförderten Institutionen sollten intensiv mit privaten Unternehmen zusammenarbeiten, um die Umsetzung in innovative Anwendungsfälle schnell zu ermöglichen.

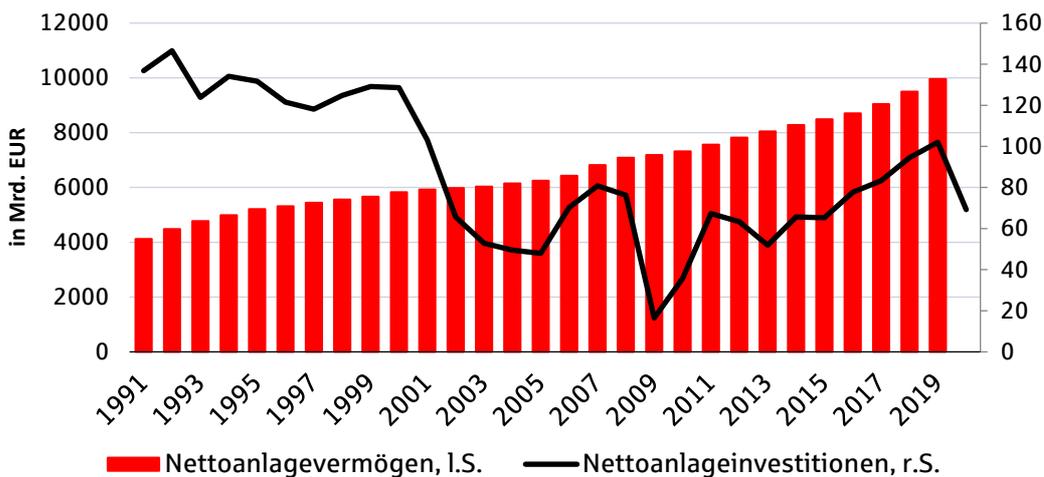
## **Investitionen in einen modernen und klimafreundlichen privaten Kapitalstock vonnöten**

Um den Wirtschaftsstandort Deutschland zukunftsfest zu machen, bedarf es nicht nur der Bereitstellung einer modernen öffentlichen Infrastruktur, sondern auch eines zeitgemäßen Kapitalstocks des Privatsektors. Im Gegensatz zum öffentlichen Sektor haben seit der Wiedervereinigung die Bruttoanlageinvestitionen von Unternehmen und Haushalten stets die Abschreibungen übertroffen und somit zu einem kontinuierlichen Zuwachs des Nettoanlagevermögens beigetragen (siehe Abbildung 5). Dennoch präsentierte sich die Investitionstätigkeit in den Jahren nach der Finanzkrise wenig dynamisch und ist während der Pandemie eingebrochen, wenngleich durch die Bereitstellung günstiger Finanzierungsfazilitäten Schlimmeres verhindert wurde.

---

<sup>18</sup> Ebd., S. 44.

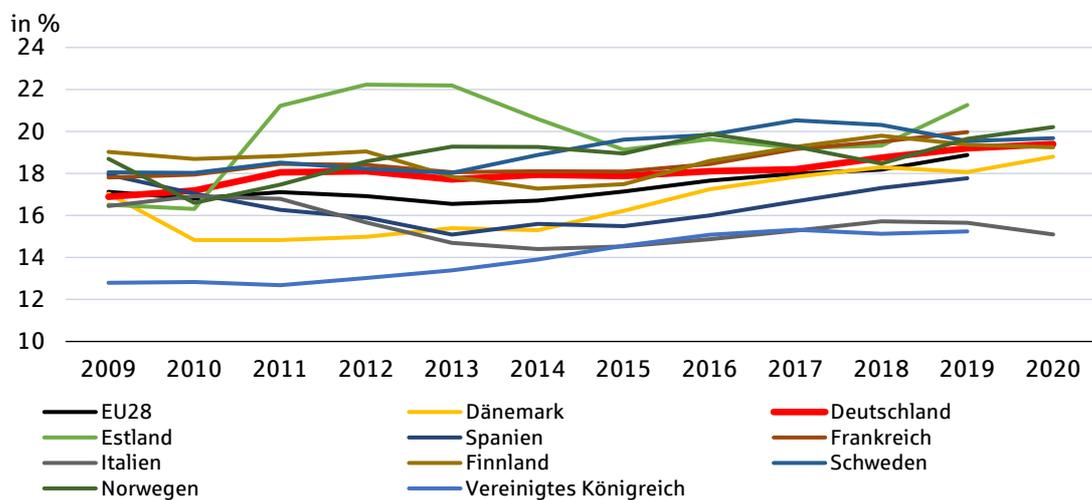
Abbildung 5: Nettoanlagevermögen und Investitionen des privaten Sektors



Quelle: Statistisches Bundesamt, BayernLB Research.

Im europäischen Vergleich zeigt sich die Investitionsquote des deutschen Privatsektors überdurchschnittlich. Deutschland belegt aber auch hier keinen Spitzenplatz (siehe Abbildung 6) und dürfte aufgrund der ungünstigeren demografischen Rahmenbedingungen an Attraktivität als Wirtschaftsstandort verlieren. Zudem dürfte die stark von den Exporten und der Automobilindustrie geprägte deutsche Wirtschaft stärker durch die bevorstehenden geopolitischen, technologischen und strukturellen Veränderungen belastet werden.

Abbildung 6: Entwicklung des Anteils privater Investitionen im internationalen Vergleich



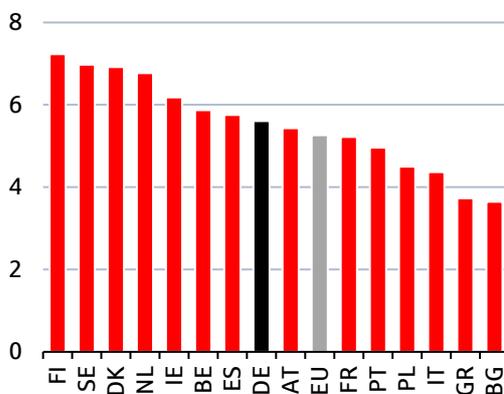
Quelle: Eurostat Institutional Sector Accounts, BayernLB Research.

## Nachholbedarf bei Digitalisierung

Während der Pandemie ist das Bewusstsein über die Bedeutung der Digitalisierung für Wirtschaft und Gesellschaft deutlich gestiegen. Die vorhandenen Defizite in diesem Bereich wurden offensichtlich. Der Europäische Digital Economy and Society Index (DESI) zeigt, dass

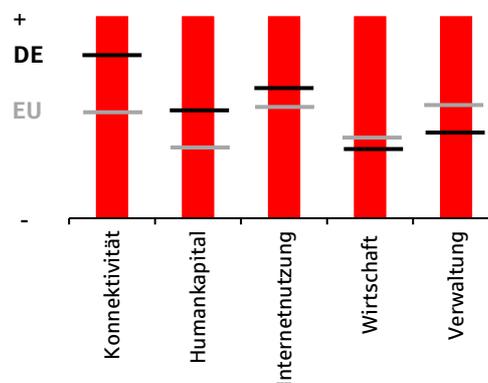
Deutschland sich hier nur auf europäischem Durchschnitt bewegt und neben der öffentlichen Verwaltung auch die Wirtschaft unter dem Durchschnitt der EU liegt (siehe Abbildungen 7 und 8). Während viele Großunternehmen bereits seit einiger Zeit dabei sind, die Digitalisierungslücken zu schließen, tun sich viele Mittelständler weiterhin schwer mit diesem Thema. Der KfW-Digitalisierungsbericht Mittelstand 2020 zeigt zwar, dass im ersten Pandemiejahr immerhin 33 Prozent der befragten Unternehmen ihre Digitalisierungsmaßnahmen ausgeweitet und nur 5 Prozent ihre Anstrengungen verringert haben. Besorgniserregend bleibt aber, dass nach wie vor etwas mehr als ein Drittel der Unternehmen keine Digitalisierungsmaßnahmen durchführen. Unter letzteren ist der Anteil kleiner Unternehmen besonders hoch. Gerade diesen Betrieben fehlt es oftmals schlicht an der digitalen Kompetenz der Mitarbeiter oder an der Bereitschaft, mit externen Spezialisten zusammenzuarbeiten. Um die Digital-Investitionen auf Unternehmensebene zu beschleunigen, bedarf es daher nicht nur einer guten Infrastruktur, steuerlicher Anreize und günstiger Finanzierungsbedingungen, sondern auch fachlicher Unterstützung. Hierbei müssen staatliche Institutionen sowie Berufs- und Industrieverbände eine wichtige Rolle spielen, nicht zuletzt beim Schutz vor Cyberkriminalität.

Abbildung 7:  
Digitalisierung: Heterogenes Europa  
Digital Economy and Society Index (DESI) 2020;  
Gesamtindex in tausend Punkten



Quelle: EU-Kommission, BayernLB Research

Abbildung 8:  
Deutschland: Aufholbedarf bei der Digitalisierung  
DESI 2020, Abschneiden DE/EU auf Skala zwischen  
jeweils bestem und schlechtestem nationalen  
Ergebnis je Kategorie



Im Zuge der Planungen zur Einführung eines digitalen Euros durch die EZB dürften in den kommenden Jahren insbesondere auf den Finanzsektor zusätzliche Investitionsanforderungen zukommen. Wie bei den anderen Digitalisierungsinvestitionen eröffnen sich dadurch neben Effizienzsteigerungen auch neue Geschäftsmodelle sowohl im Finanzsektor als auch für viele andere Branchen.

## Massive Investitionen zum Erreichen der Klimaziele notwendig

Angesichts der Klimaziele, die fortwährend ambitionierter werden, sind enorme Maßnahmen erforderlich, um den Kapitalstock CO<sub>2</sub>-neutral auszurichten. Der Investitionsbedarf für private Unternehmen und Haushalte lässt sich am besten ableiten anhand von Schätzungen der Europäischen Kommission zum Investitionsbedarf in der ganzen EU. Brüssel liefert in einer Studie aus dem Jahr 2020 (die wiederum auf einer Studie aus dem Jahr 2016 beruht) szenarioabhängige Schätzungen für den Gesamtinvestitionsbedarf innerhalb der EU zur Erreichung der Klimaziele für 2030 (Annahmen: Reduktion der Treibhausgas-Emissionen um 55 Prozent gegenüber 1990, Erhöhung des Anteils von Energie aus erneuerbaren Quellen auf mindestens 32 Prozent sowie eine Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 32,5 Prozent) für die Themenbereiche Energienetz, Energieerzeugung, Industrie, Transport und Gebäude (siehe Tabelle).

Tabelle: Jährlicher Investitionsbedarf in versch. Szenarien nach EU-Kommissionsschätzungen pro Sektor

In Mrd. Euro/Jahr, zwischen 2021 und 2030

	Minimum	Maximum
Elektrizitätsnetz	-8	5
Energiegewinnung	3	28
Industrie	2	39
Transport	24	44
Gebäude (gewerblich)	7	249
Gebäude (Haushalte)	41	367
<b>Summe</b>	<b>90</b>	<b>732</b>
Anteil Deutschland (~24% der Treibhausgasemissionen)	22	176

Quelle: BayernLB Research, EU-Kommission (SWD(2020) 176 final und SWD(2016) 405 final)

Legt man diese Investitionsvolumina anhand des Anteils an den Treibhausgasemissionen auf Deutschland um, errechnet sich eine Investitionslücke von 22 bis 176 Mrd. Euro pro Jahr. Diese Vorgehensweise unterstellt, dass pro Euro Investition der CO<sub>2</sub>-Ausstoß in Deutschland ebenso stark sinkt wie im EU-Durchschnitt.

Da Deutschland allerdings schon eine relativ CO<sub>2</sub>-effiziente Wirtschaft hat (2017 war der CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Verhältnis zum BIP weniger als halb so hoch wie im EU-Durchschnitt), dürften die nötigen Investitionen für weitere Reduktionen tatsächlich höher ausfallen (die tiefhängenden Früchte sind bereits geerntet). Die aktuelle Dynamik der Diskussion legt zudem nahe, dass die etwas strengeren und ambitionierteren Szenarien der EU-Arbeitsgruppe den Zielkorridor vorgeben dürften. Wir gehen daher von einem zusätzlichen jährlichen Investitionsbedarf für Deutschland bis 2030 zwischen 100 und 150 Mrd. Euro (2,9 bis 4,5 Prozent des BIP (2020)) aus.

Auch wenn ein Teil dieser Ausgaben im öffentlichen Sektor anfallen wird, ist der Großteil vom privaten Sektor zu tragen. Die hohen Zahlen im Gebäudebereich legen nahe, dass neben den Unternehmen auch die privaten Haushalte substanzielle Investitionen stemmen müssen. Wenn Deutschland seine ehrgeizigen Klimaziele erreichen möchte, sollte ein Rahmenwerk geschaffen werden, das diese Investitionen forciert. Neben einem transparenten Pfad für die künftigen Kosten von CO<sub>2</sub>-Emissionen (die entweder durch Steuern oder durch Zertifikate weiter steigen) sollten auch steuerliche Anreize (z.B. durch progressive Abschreibungen) gesetzt werden.

Mit der Implementierung der EU-Taxonomieregeln hin zu einem nachhaltigen Wirtschaften werden zusätzlich zu den Investitionen zur Reduktion klimaschädlicher Emissionen weitere Investitionen zur Reduktion des Rohstoffverbrauchs und zur Verbesserung der Artenvielfalt vonnöten sein. Diese Investitionen sollten nicht nur den Zweck haben, regulatorische Vorgaben zu erreichen, sondern als Produkt- und Prozessinnovationen („Greentec“) genutzt werden. So können erhebliche neue Geschäftspotenziale materialisiert werden. Die Technologieführerschaft bei der „Ökologisierung“ von Wirtschaft und Gesellschaft kann – neben dem offensichtlichen Beitrag zum Schutz des Planeten – langfristige Wachstumsperspektiven für die deutsche Wirtschaft eröffnen sowie zukunftssträchtige Arbeitsplätze schaffen.

*Technologieführerschaft bei „Ökologisierung“ von Wirtschaft und Gesellschaft anstreben*

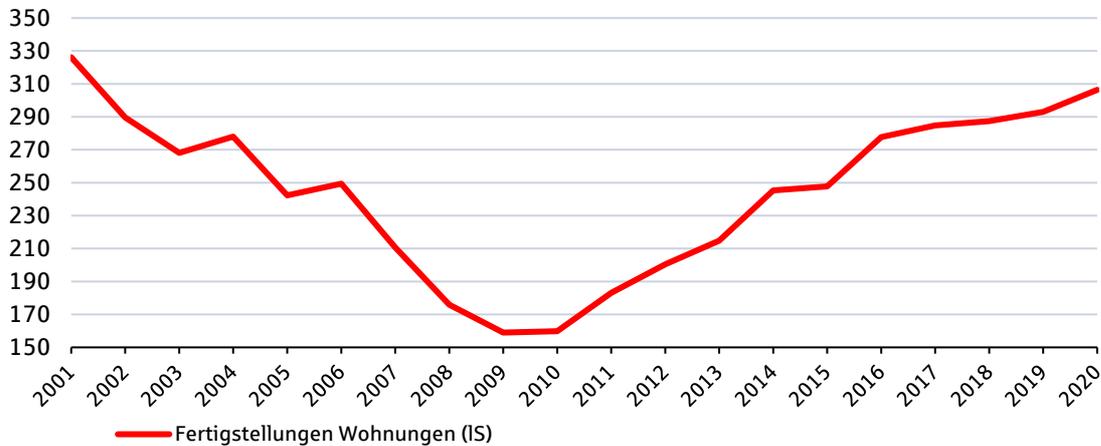
## **Die Baulücke ist noch nicht geschlossen**

Der Bausektor hat sich bisher seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie als eine Stütze der Wirtschaft gezeigt und konnte 2020 sogar den Umsatz steigern. Trotz der aktuellen Engpässe bei einigen Vorprodukten kann die Branche auch im Jahr 2021 auf weiter steigende Umsätze hoffen. Insgesamt arbeitet die Baubranche aber seit Jahren an ihrer Kapazitätsgrenze. Trotz voller Auftragsbücher und hoher Umsätze ist eine Ausweitung der Kapazitäten kaum möglich. Zwar konnte die Anzahl der tätigen Personen im Bauhauptgewerbe bis 2020 auf 888.000 gesteigert werden. Ein Zuwachs innerhalb von zehn Jahren von knapp 23 Prozent. Allerdings konnten rund 950.000 Beschäftigte – rund 60.000 mehr als heute – im Jahr 2001 gerade 326.000 Wohnungen errichten. Dies verdeutlicht, dass im Bausektor neben einer Beschäftigungsoffensive dringend Investitionen in weniger arbeitsintensive Produktionsprozesse erforderlich sind, um die hohe Nachfrage zu befriedigen. Diese fallen zusätzlich zu den erforderlichen Investitionen zur Verbesserung der Klimabilanz an. Da die Schätzungen der EU nicht berücksichtigen, dass in Deutschland ein Bedarf an zusätzlichen Wohnungen und Büros befriedigt werden muss, bei deren Errichtung CO<sub>2</sub>-Emissionen entstehen, dürfte der klimabedingte Investitionsbedarf noch höher ausfallen.

Im Jahr 2020 wurde in Deutschland mit 306.376 neuen Wohnungen die höchste Anzahl an Fertigstellungen in den letzten 20 Jahren erreicht. Der

hohe Wert zeigt, wie gut die Baubranche bis zum Jahresende durch die Corona-Krise gekommen ist und die Bauprojekte ohne große Verzögerungen fertigstellen konnte.

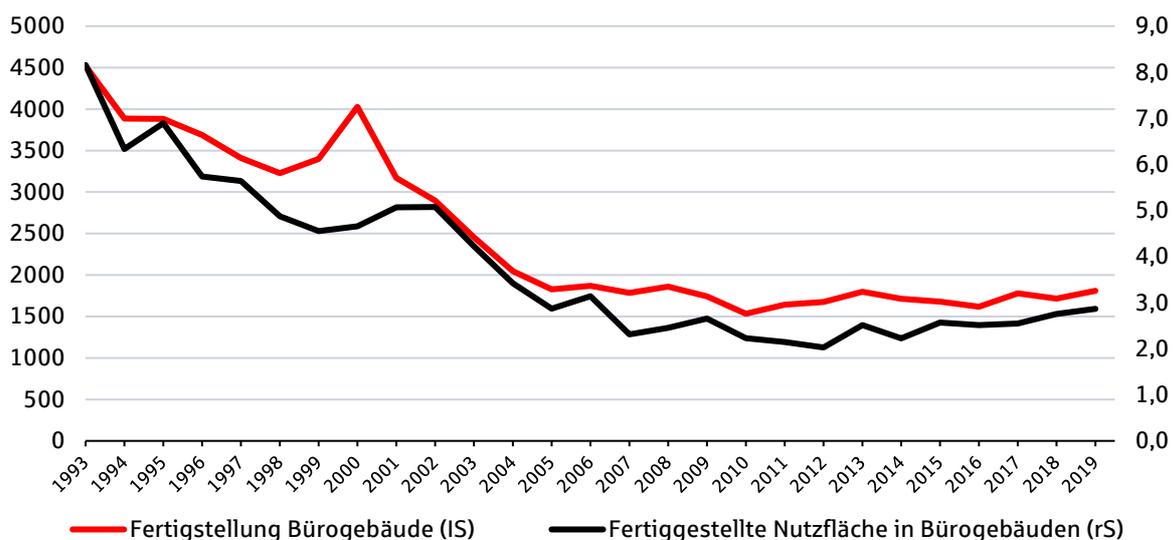
Abbildung 9: Der Bau hat den Bedarf an Wohnraum lange nicht abdecken können  
Fertigstellungen Wohnungen pro Jahr in Tausend



Quelle: Statistisches Bundesamt, BayernLB Research

Trotz der Erfolge konnte dennoch auch 2020 die benötigte Anzahl an neuen Wohnungen nicht errichtet werden. So liegt beispielsweise nach Schätzungen von empirica der Wohnungsbedarf im Jahr 2020, welcher überwiegend in den deutschen Metropolen liegt, bei 311.000 Wohnungen pro Jahr. Doch bis ins Vorjahr hatte sich die Baulücke zwischen Bedarf und Angebot vergrößert.

Abbildung 10: Neue Büros seit Jahren Mangelware  
Fertigstellungen Anzahl neuer Bürogebäude (linke Skala) und neue Büro-Nutzfläche in Mio. m<sup>2</sup> (rechte Skala)



Quelle: Bulwiengesa, BayernLB Research

Bei Bürogebäuden zeigt sich dagegen deutschlandweit in den letzten 15 Jahren eine Stagnation der Bautätigkeit. Im Jahr 2019 konnten insgesamt 1810 Bürogebäude mit einer Nutzfläche von rund 2,8 Millionen

m<sup>2</sup> errichtet werden. Damit bleibt neben dem Gebäudesektor auch das Angebot an Büroflächen vor allem in den Top-7 Städten weiterhin knapp. Obwohl die Aussichten für den Bedarf an Büros nach dem Wegfall der aktuellen Restriktionen unklar bleibt, dürfte selbst bei einer erhöhten Homeoffice-Quote mit den derzeitigen Fertigstellungen der Bedarf an modernen Büroflächen nicht gedeckt werden.

## **Fazit**

Das Fundament der deutschen Wirtschaft droht zunehmend zu erodieren. Zur Bewältigung der Corona-Krise konnten erneut umfangreiche Mittel bereitgestellt werden, um die ökonomische Struktur zu stabilisieren. Dennoch zeigt sich bereits seit Jahren, dass Deutschland zunehmend von der Substanz zu leben droht. Auch angesichts der disruptiven Herausforderungen durch den Klimawandel, der die Art bisherigen Wirtschaftens grundsätzlich in Frage stellt, muss das Fundament dringend neu gefestigt werden. Hierzu ist eine nachhaltige Steigerung der öffentlichen und privaten Investitionen zwingend erforderlich.

## Disclaimer

Das vorliegende Positionspapier der Chefvolkswirte entspricht nicht notwendigerweise der Haltung der DekaBank oder der Haltung der jeweiligen Landesbanken und Sparkassen.

## Impressum

### Herausgeber

Deutscher Sparkassen- und Giroverband  
Abteilung Financial Markets & Economics  
Charlottenstraße 47, 10117 Berlin  
Telefon: 030 20225-5303  
DSGV-Volkswirtschaft@dsgv.de

### Redaktionsschluss dieser Ausgabe

Stand: 17. September 2021

### Gestaltung

Franz Metz, Berlin

### Bildnachweis

Andrea de Santis/unsplash

### Verantwortlich

Dr. Thomas Keidel - DSGVO  
Direktor  
Leitung Financial Markets & Economics  
thomas.keidel@dsgv.de

Dr. Reinhold Rickes – DSGVO

Chefvolkswirt  
Stellv. Abteilungsleiter  
Financial Markets & Economics  
reinhold.rickes@dsgv.de

### Hinweis

Alle Publikationen dieser Reihe finden Sie unter  
<https://www.dsgv.de/positionen.html#standpunkte>

ISSN  
2509-3851